

Kristian Aasbrenn

SENTERSTRUKTUR  
OG TJENESTER

Notater i utvalg 2000

Høgskolen i Hedmark  
Notat nr. 2 - 2001

Online-versjon

Utgivelsessted: Elverum

Det må ikke kopieres fra notatet i strid med åndsverkloven og fotografiloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med KOPINOR, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

**Forfatteren er selv ansvarlig for sine konklusjoner. Innholdet gir derfor ikke nødvendigvis uttrykk for Høgskolens syn.**

I notatserien fra Høgskolen i Hedmark publiseres f.eks. milepel dokumentasjon av et forsknings- og/eller utviklingsprosjekt, eller andre dokumentasjoner på at et arbeid er i gang eller er utført.

Notatet kan bestilles ved henvendelse til Høgskolen i Hedmark.  
(<http://www.hihm.no/Publikasjon/default.htm>)

Notat nr. 2 - 2001

© Forfatteren/Høgskolen i Hedmark

ISBN: 82-7671-137-5

ISSN: 1501-8555



# Høgskolen i Hedmark

**Tittel:** Senterstruktur og tjenester. Notater i utvalg 2000

**Forfatter:** Kristian Aasbrenn

**Nummer:** 2

**Utgivelsesår:** 2001

**Sider:** 72

**ISBN:** 82-7671-137-5

**ISSN:** 1501-8555

**Oppdragsgiver:**

**Emneord:** Service, regional politikk, regional planlegging, distriktpolitikk

**Sammendrag:**

Publikasjonen består av tre notater. De er alle bestillingsnotater, skrevet i løpet av 2000. Alle tre handler på ulike måter om senterstruktur, tjenester og regional utvikling, men er skrevet for å kunne leses uavhengig av hverandre.

Det første notatet drøfter mangetydigheten i uttrykket ”å satse på sentra” og konkluderer med at ”senterutvikling” vanskelig kan framstå som noe mer enn et slagord før det er nærmere avklart hva slags betydning som legges i uttrykket.

Det andre notatet drøfter utfordringene med å forsyne befolkningen i den geografiske periferien med tjenester – og å gjøre innenfor rammen av knappe budsjetter. Det legges vekt på hvordan ”regional tjenesteorganisering” kan utvikles som politikkområde med forståelse for at offentlig sektor både har en rolle som tjenesteprodusent og som produsent av arbeidsbetingelser for andre tjenesteleverandører, både private bedrifter, frivillige organisasjoner og brukerne i rollen som egenprodusenter av tjenester.

Det tredje notatet drøfter teoretiske og praktiske problemer forbundet med å utvikle minstekrav til innholdet i, og tilgjengeligheten til offentlige tjenester.





# Høgskolen i Hedmark

|  |                   |                  |  |
|--|-------------------|------------------|--|
| <b>Title:</b> Central Place Systems and Service Provision. Papers in selection 2000  |                   |                  |  |
| <b>Author:</b> Kristian Aasbrenn   |                   |                  |  |
| <b>Number:</b> 2   | <b>Year:</b> 2001 | <b>Pages:</b> 72 | <b>ISBN:</b> 82-7671-137-5<br><b>ISSN:</b> 1501-8555 |
| <b>Financed by:</b>  |                   |                  |  |
| <b>Keywords:</b> Service, regional policy, regional planning, marginal regions   |                   |                  |  |
| <p><b>Summary:</b></p> <p>The present publication consists of three papers. They are written as commissioned work during the year 2000 and have a common focus: Central place systems and service provision.</p> <p>The first paper deals with the expression ”promoting centres as a strategy for regional development”. It claims that the multitude of interpretations and the lack of a precise definition of the expression concerned make it a slogan more than a guideline for practical use among planners and decisionmakers.</p> <p>Policymaking and planning concerning the organising of service provision systems in sparsely populated areas, is focused in paper no. 2. The main purpose of the paper is pointing out a dual role for public sector: On one hand, the production of public services. On the other hand, the production of a legal, fiscal and infrastructural framework for non-public, serviceproducing actors like private firms, non-profit organisations and self-servicing individuals, households and communities.</p> <p>Paper no. 3 deals with theoretical and practical problems in creating standards for services and the service accessibility.</p> |                   |                  |  |



## Forord

En del av hverdagen til en høgskoleansatt er å håndtere henvendelser fra ulike eksterne aktører som ønsker foredrag, notater og innspill til utredninger, planprosesser, meldings-arbeid, eller som ledd i konkrete beslutningsprosesser. Noen ganger sier man nei til slike forespørsler. Andre ganger sier man ja – ofte med det resultat at oppdragene spiser opp kvelder og helger og bevegelige helligdager. Likevel fortsetter man å si ja. Den viktigste grunnen er trolig at det er spennende å få være med der viktige debatter foregår, en annen grunn at man alltid lærer noe sjøl av å måtte forsøke å svare på spørsmål *andre* stiller, og ikke bare spørsmålene *en sjøl*, i rollen som forsker, stiller. I tillegg kan man få prøvd ut resonnementer mot en kompetent forsamling og få nyttige kommentarer tilbake.

Det har vært en del henvendelser i år også. Noen av disse har resultert i konkrete notater. Et utvalg av dem presenteres i denne samlingen. Notatene pretenderer ikke å være grensesprengende på noen måte, de er gjennomgående lite bearbejdet og har karakter av å være et ledd i en prosess. Når høgskolen har en arbeidsrapportserie, kan det være en passende arena for å samle noen slike skrifter. Så er de i det minste tilgjengelige, både for dem som inviterte til å skrive notatene og for andre, og så har forfatteren noe å vise til om tilsvarende forespørsler skulle dukke opp senere.

To av notatene som er tatt med her, ble levert på bestilling fra Hedmark Fylkeskommune/Sør-Østerdal regionråd i forbindelse med arbeidet med ny fylkesplan for Hedmark våren 2000. Det første notatet gir til beste noen betraktninger om *senterstruktur* og hva det kan innebære – ut over det slagordmessige – å ”satse på sentra”. Det andre innspillnotatet til fylkesplanprosessen handler om *regional tjenesteorganisering* som problem- og politikkområde. Som vedlegg til dette notatet følger prosjektbeskrivelse for et igangværende forskningsprosjekt om samme tema og med Hedmark Fylkeskommune/Norges Forskningsråd som oppdragsgiver (avsluttes 2001). Det siste notatet i samlingen, er skrevet for Kommunal- og regionaldepartementet, som et innspill til det igangværende arbeidet med ny stortingsmelding om distrikts- og regionalpolitikken. Det handler

om problemene med å utvikle (minste)standarder for tjenester og bygger for en stor del på forskningsprosjektet nevnt ovenfor.

Fordi notatene på ulike måter har med igangværende forskning å gjøre, ønskes kommentarer og innspill. Slik kan formidlingen bli til en dialog, og dialogen til mer relevante og presise problemstillinger og bedre begrunnede konklusjoner.

Rena desember 2000

Kristian Aasbrenn



# Innhold

|   |    |
|---|----|
| <b>Forord</b> .....   | 7  |
| <b>Senterstruktur – Sør-Østerdal: Svaret er senterutvikling. Hva er problemet?</b> ...                          | 11 |
| Seks forståelser av begrepet ”senterutvikling” .....  | 11 |
| Senteret som konsentrasjon av arbeidsplasser (økonomisk senter)     12  |    |
| Senteret som kjerneområde for nyskaping (innovasjons- og vekstsenter) .....                                     | 13 |
| Senteret som befolkningskonsentrasjon (demografisk senter) .....  | 14 |
| Senteret som konsentrasjon av servicetilbud (servicesenter) .....   | 15 |
| Senteret som kommunikasjonsknutepunkt (logistisk senter) .....  | 17 |
| Senteret som kulturlandskap (fysisk senter).....  | 17 |
| Ulike definisjoner gir ulike problemdefinisjoner og appellerer til ulike politikkområder .....                  | 18 |
| <br>  |    |
| <b>Regional tjenesteorganisering</b> .....  | 21 |
| Tjenesteorganisering i uttynningsområder? .....   | 22 |
| Tjenesteorganisering som kriseforebyggende tiltak .....   | 23 |
| Tjenesteorganisering som rekrutteringsfremmende tiltak .....  | 24 |
| Økonomiske hensyn som argument for å arbeide med tjenesteorganisering .....                                     | 25 |
| Dagens virkelighet: Alternative drifts- og distribusjonsmodeller .....  | 26 |
| Offentlig sektors to roller: Tjenesteprodusent og tilrettelegger .....  | 29 |
| Fra debatt om enkeltsaker til debatt om strategivalg.....   | 30 |
| Oppsummering .....  | 30 |
| <br>  |    |
| <b>Tilgjengelighet til offentlige tjenester. Kan standarder og minstekrav sikre brukernes interesser?</b> ..... | 33 |
| Sammendrag.....   | 34 |
| Tjenesten som blandingsprodukt - hva er en offentlig tjeneste? .....  | 36 |
| Standardisering – hva er hensikten? .....   | 37 |
| Den enkle løsningen – og hvorfor den ikke duger .....   | 38 |
| Hvorfor er funksjonsbegrepet for upresist når hensikten er å standardisere tjenester? .....                     | 39 |
| Hvorfor er ikke tilgjengelighet og geografisk avstand det samme? .....  | 40 |
| Tjenesten - et unikt produkt? .....   | 43 |
| Tjenesteforsyning som flerdimensjonalt begrep: Innhold, tilgjengelighet og pris. ....                           | 46 |
| Tjenestens innhold.....   | 47 |
| Tjenestens tilgjengelighet.....   | 52 |
| Tjenestens pris.....  | 54 |
| Tjenesten som produkt – tjenesten som mulighet. Valgmulighet som gode .....                                     | 55 |
| Mot et integrert standardbegrep .....   | 56 |
| Den geografiske periferien: Er noen tjenester viktigere enn andre? .....  | 59 |
| Hvilke tjenester er det viktigst å ha nær, og hvilke er det mindre viktig med? .....                            | 60 |
| Oppsummering: I spenningsfeltet mellom brukernes beste og budsjettets tyranni .....                             | 62 |
| Etterord: Og så blir alle tilfredse? .....  | 68 |
| Litteratur.....   | 71 |



## **Senterstruktur – Sør-Østerdal: Svaret er senterutvikling. Hva er problemet?**

*Senterutvikling* er pekt ut som satsingsområde for den nye, reviderte fylkesdelplanen for Sør-Østerdal, slik det var i planen som gjelder for 1997-2000. Hensikten med dette korte notatet er å bidra til en problematisering av begrepet ”senterutvikling”. Erfaringene tyder på at ulike personer og profesjoner har en tendens til å legge ulikt innhold i begrepet. Det kan skape uklarhet både når et gjelder mål og virkemidler i utviklingsarbeidet, og danne grunnlag for så vel politisk skinnenighet som skinnuenighet. Dette korte problemnotatet leverer ikke noe fasitsvar på spørsmålet om hva senterutvikling ”egentlig” er eller bør forstås som. Det prøver å vise at et ”senter” har en rekke ulike funksjoner i det regionale systemet, og at begrepet ”senterutvikling” er tilsvarende mangetydig. Spørsmålet om ”senterutvikling” er et hensiktsmessig virkemiddel å gå inn på i en konkret plansammenheng, eventuelt hvilke sentra det bør ”satses på” og hvilke konkrete tiltak som skal settes inn, avhenger derfor i stor grad av hvordan begrepet forstås.

Notatet er skrevet på oppfordring fra Regionrådet og Hedmark fylkeskommune i forlengelsen av konferansen Sør-Østerdal regionråd arrangerte i Elverum 23. og 24. februar 2000 om fylkesdelplan for Sør-Østerdal. Det relaterer seg til ”Innsatsområde 1: Senterutvikling” og springer ut av diskusjonene arbeidsgruppen for det aktuelle problemområdet førte, jfr. gruppens framlegg i plenum ettermiddagen 23. februar.

### **Seks forståelser av begrepet ”senterutvikling”**

Senterbegrepet er hentet fra geometrien. Det betyr ”midtpunkt”, fortrinnsvis i en sirkel. Det ligger derfor underforstått i begrepet at ethvert ”senter” hører sammen med et ”omland”, og at senteret og grenda/kommunen/regionen eller hva

det nå er senteret utgjør midtpunktet i, i utgangspunktet må forstås som et funksjonelt hele.

I enkelte sammenhenger brukes senterbegrepet mer eller mindre synonymt med ”agglomerasjon” – en fortettelse av bosteder, av bygninger og anlegg, av arbeidsplasser, av tjeneste- og kulturtilbud osv. (jfr. tettstedsbegrepet – se nedenfor).

I andre sammenhenger omtales sentra som ”noder” (knutepunkt) i et nettverk. Denne metaforen er hentet fra biologien og leder først og fremst tanken inn på interaksjon og regional arbeidsdeling, herunder samspillet mellom senter og omland og mellom ulike sentra i en større regional sammenheng.

I diskusjoner om ”senterutvikling” som virkemiddel i regionalt utviklingsarbeid kan det skilles ut minst seks ulike forståelser eller definisjoner av hva et ”senter” er, underforstått også av ”hva som skal utvikles”:

1. Senteret som konsentrasjon av arbeidsplasser (økonomisk senter)
2. Senteret som kjerneområde for nyskaping (innovasjons- og vekstsenter)
3. Senteret som befolkningskonsentrasjon (demografisk senter)
4. Senteret som konsentrasjon av servicetilbud (servicesenter)
5. Senteret som kommunikasjonsknutepunkt, som node i et nettverk (logistisk senter)
6. Senteret som kulturlandskap (fysisk senter)

De ulike fokus som omfattes av denne listen omtales separat nedenfor.

### **Senteret som konsentrasjon av arbeidsplasser (økonomisk senter)**

Inndelingen ovenfor må ikke forstås i retning av at noen sentra er det ene og noen det andre. Først og fremst er det ulike aspekter ved et hvert senter som fanges opp. Likevel er det viktig å minne om at eksempelvis en ”konsentrasjon av arbeidsplasser” ikke trenger å være en tilsvarende ”konsentrasjon av bosetting”. I Norge er det gjennomgående slik at arbeidsplassene er mer konsentrert

enn bosettinga. Det har med pendling å gjøre. Et senter med mange arbeidsplasser trenger heller ikke å være et viktig servicesenter. Det kommer an på om det er vare- eller tjenesteproduksjon som teller mest. ”Ensidige industristeder” med isolert beliggenhet tilbyr kanskje bare basistjenester for stedets egen befolkning, mens forholdsvis små sentra med strategisk beliggenhet kan være mer eller mindre rene ”servicesentra” og trekke kunder fra et betydelig omland.

I regional teori snakkes det etter hvert oftere om ”arbeidsmarkedsregioner” og ”pendlingsomland” heller enn sentra som isolerte fenomener. I områder med flere økonomiske sentra innenfor akseptabel pendlingsavstand i forhold til hverandre, kan kompliserte pendlingsmønstre oppstå. Avstand teller, men er ikke avgjørende for valg av arbeidssted. I områder med høy befolkningstetthet utvikles ofte flerkjernede byregioner.

### **Senteret som kjerneområde for nyskaping (innovasjons- og vekstsenter)**

En mer utvidet betydning av ”økonomisk senter” er å trekke inn prosessaspektet og se på et sted (senter) som et kjerneområde for utvikling og nyskaping – et innovasjons- og vekstsenter. Denne betraktningmåten er forankret i tradisjonell vekstsenterteori. Senteret betraktes som et sted der nye ideer klekkes ut, der bedrifter yngler og der ”avlede” virksomheter kommer i gang. Det er lett å finne historiske eksempler på at konkrete sentra er kommet inn i faser av sin utvikling der ”snøballeffekter” av ulike kategorier har gjort seg gjeldende, og vekst har avlet vekst. Imidlertid er det viktig at slike tilfeller blir studert i en historisk kontekst, at det søkes forståelse for hvilke faktorer som virket i det konkrete tilfellet, og at det ikke blir forstått som en naturlov at ethvert senter har en innebygd, tidløs vekstkraft.

Det er også viktig å ha et edruelig forhold til hva størrelse kan bety i denne sammenhengen. Enkelte regionalforskere morer seg over ”fornorskingen” av internasjonal vekstsenterteori. Tanker som er utviklet i forhold til byer med en halv million innbyggere eller mer, er ikke nødvendigvis gyldige for norske småbyer, region- eller kommunesentra. Når det i gjeldende fylkesdelplan for Sør-

Østerdal under overskriften ”Senterutvikling” nevnes som første delmål at det skal legges til rette for at ”... *regionsenteret og kommunesenterene skal bli en drivkraft i regionens utvikling*”, er det betimelig å minne om dette – uten at det her skal trekkes noen konklusjon om steder av typen Engerdal, Koppang, Elverum eller Hamar *i dagens situasjon* har en posisjon som gjør dem til ”drivkraft”, eller avslører et slikt potensiale.

At et senter vokser betyr ikke nødvendigvis at det vokser ”til beste” for sitt omland, slik ”drivkraftresonnementet” implisitt har som forutsetning. Sammenhengen kan like gjerne være at det vokser ”på bekostning” av sitt omland – at veksten skjer ved overføring av arbeidsplasser og funksjoner som tidligere var lokalisert et annet sted i omlandet, eller som subsidiært kunne vært det. I slike tilfeller blir senteret en ”sugekraft” - noen ville si parasitt - mer enn ”drivkraft” i forhold til sine omgivelser. Det kan en ikke uten videre regne med at omgivelsene skal applaudere. Når en del lokaliseringdebatter, både i Hedmark og andre steder, har en tendens til å få forholdsvis høy temperatur, har det nok blant annet en slik sammenheng.

En forståelse av det moderne samfunnet som et *kompetansesamfunn* – et samfunn der besittelse av kompetanse blir betraktet som en nødvendig suksessfaktor, gjør det vanlig å tillegge eksistensen av kompetansepersonell og -institusjoner spesiell vekt i utviklingssammenheng.

## **Senteret som befolkningskonsentrasjon (demografisk senter)**

Statistisk sentralbyrå definerer et senter (tettsted) som en befolkningskonsentrasjon der det bor minst 200 mennesker innenfor et område der det er maksimalt 50 meter mellom husene. I dagligtale kan ”sentrumsbegrepet” ofte benyttes om mindre konsentrasjoner enn dette også (jfr. Sør-Østerdal Regionråds ”grensesentersatsing” med Atnbrua og Ljørdalen som de utpekte).

I enkelte kommuner diskuteres det om det skal legges til rette for boligbygging i tilknytning til ett eller flere etablerte sentra, kontra satsing på boligbygging i spredtbotte deler av kommunen. Det er ofte kostnadsargumenter som taler *for*

sentrumsløsningene. Ønskeligheten av å kunne tilby noe som har mer særpreget, og det at enkelte legger stor vekt på å kunne bo i en bestemt grend eller eksempel i tilknytning til et opprinnelig hjemsted, taler *mot* ensidig satsing på sentral boligbygging.

Erfaringsmessig kan et senter godt være et betydelig økonomisk senter uten å ha tilsvarende mange innbyggere eller omvendt. ”Næringsområder” er eksempler på sentra med mye økonomi og lite demografi. Et ”boligfelt” eksemplifiserer den motsatte varianten. Særlig for sentra av en viss størrelse har bilen i stor grad bidratt til å skille de to bo- og næringsarealene geografisk.

### **Senteret som konsentrasjon av servicetilbud (servicesenter)**

De fleste sentra har ”sentralstedsfunksjoner”: De forsyner egen befolkning – og oftest i tillegg en omlandsbefolkning med varer, tjenester og kulturtilbud. Begrepet ”sentralsted” skriver seg fra sentralstedsteorien. Den er opptatt av sentrenes rolle som servicesentra, og sorterer dem tradisjonelt etter hierarkisk nivå: Sentra på laveste nivå er en del av omlandet for et senter på høyere nivå, som igjen er en del av omlandet for et senter på nivået over osv... Etter sentralstedsteoriens rigide forutsetninger, legges til grunn at alle benytter nærmeste butikk, nærmeste bank osv. når de skal utføre sine tjenester, og det forutsettes at størrelsen på et senter med stor grad av nøyaktighet skal fortelle hvilke ”sentralstedsfunksjoner” som tilbys der. Så fastlåst er ikke virkeligheten. Bedrede kommunikasjoner og etter hvert en nettverksøkonomi som virker i retning av å løse opp bindinger mellom senter og omland og til å utfordre den hierarkiske senterstrukturen, har bidratt til det. I tillegg har det dukket opp en rekke mer eller mindre rendyrkede handlesentra, som er geografisk løsrevet fra opprinnelige byer og tettsteder (Rudshøgda er ett eksempel. Framveksten av slike fenomener må først og fremst ses i sammenheng med privatbilismens økende omfang, og dermed behovet for å kunne tilby store parkeringsarealer i tilknytning til vare- og tjenestetilbudene.

Tradisjonell sentralstedsteori forutsetter altså at når et senters størrelse er kjent, vet du i prinsippet også hvilke funksjoner som befinner seg der. Framveksten av

nettverksøkonomien har åpnet opp for en funksjonsfordeling sentra imellom, som er mindre styrt av hierarkisk orden enn tidligere, og mer styrt av arbeidsdeling langs den horisontale dimensjonen. Et lite senter kan godt ha nasjonale funksjoner. Høgskolemiljøet på Rena er et eksempel på dette. Asylmottaket på Drevsjø er et annet.

Det fins andre måter å tilby tjenester på, og å distribuere varer på, enn å tilby godene i et ”senter” der det er tilrettelagt for at brukerne sjøl stiller opp og ”kjøper” og ”lar seg betjene”. Eksempelvis har ambulerende tjenester et betydelig omfang. Det samme har postordre og andre varianter av tilbringerløsninger. Slike prinsipper vil trolig bli det mer vanlige i en nær framtid når netthandel etter prognosene overtar en vesentlig større del av omsetningen. Endelig bringes mange tjenester ut direkte til brukerne i digital form – via kabler eller over eteren. Informasjons- og nyhetstjenester hører hjemme i denne kategorien. Jo viktigere nettbaserte løsninger blir, desto *mindre* viktige vil de fysiske sentra bli som brohoder i tjenesteformidlingen. Enn så lenge er de viktige arenaer for vare- og tjenesteforsyningen, og det er fortsatt slik at avstand teller mye for valg av sentralsted – særlig når det gjelder hyppig brukte tjenester. Når det gjelder offentlige tjenester er valgene i betydelig grad styrt av formelle regler og retningslinjer. Man går på skole i *sin* skolekrets, og henvender seg til *sin* kommune med en byggemelding, og ikke nabokommunen. Men også her er det i ferd med å skje en oppmykning. Helsesektoren har flere eksempler på dette.

Det har lenge vært stor bekymring for ”småstedenes død”, og at en slik epidemi skulle spre seg oppover i senterhierarkiet. Den nære fortida viser en tendens til ”småstedsdød” når det er snakk om det aller laveste nivået, ”veikryssenteret” eller ”grendesenteret” som, slik vi kjenner det i vårt område, oftest er/var et senter med færre innbyggere enn Statistisk Sentralbyrås tettstedskrav. Sjøl om også sentra større enn dette har mistet mange funksjoner oppover i sentrumshierarkiet (postkontor, dagligvarebutikker, bensinstasjoner, kinoer), fins det også mange eksempler på at det motsatte er skjedd, at funksjoner har beveget seg nedover i pyramiden (videregående skoler, sportsbutikker, solstudio, treningscenter). Nettotrenden nå synes likevel ganske klart å være sentralisering, særlig når det gjelder funksjoner av den typen mange trenger ofte.



## **Senteret som kommunikasjonsknutepunkt (logistisk senter)**

Historisk, er mange sentra vokst fram på steder der kommunikasjonsårer krysset hverandre. Vi ser eksempler på dette der omlasting eller omstigning var nødvendig, eller på steder som av andre grunner kunne fungere som naturlige møtesteder. Av samme grunn har mange sentra opplevd å miste noe av sin tidligere posisjon når kommunikasjonsårer fant nye retninger, eller nye kommunikasjonsmidler overtok. Det siste er typisk for mange kyststrøk der bilen har overtatt mer og mer av båtens rolle, og veien blir viktigere enn sjøen. Andre ganger kan det være vanskelig å finne ut om det var høna eller egget som kom først: Om det var senteret som vokste fram i et naturlig knutepunkt, eller om det senterets tilstedeværelse som styrte utbygging av samferdselsårer, og i neste omgang genererte trafikk.

Videre kan enkelte sentra være kommunikasjonsknutepunkter uten at denne funksjonen nødvendigvis trenger å trekke med seg mange arbeidsplasser eller servicefunksjoner ut over det som angår samferdsel eller er direkte avledet av trafikken.

Mange har vært opptatt av at sentra, og mer bestemt enkelte sentrumsfunksjoner av typen dagligvarebutikker, postkontor, skoler m.v., har en evne til å fungere som *uformelle møtesteder*, steder det folk treffer hverandre i uformelle roller og slik opprettholde lokale fellesskap og underbygge lokal identitet. Som knutepunkt på det helt lokale nivået er også denne funksjonen fortsatt betydningsfull.

## **Senteret som kulturlandskap (fysisk senter)**

Senteret kan defineres som et spesielt kulturlandskap. Fordi et senter i alminnelighet framstår som en agglomerasjon (fortetning av aktiviteter og anlegg) vil senteret pr. definisjon ha høy arealutnyttelse i forhold til omgivelsene. Det inneholder som landskapselement mye ”kultur” og lite ”natur”. Senterutvikling kan tilsvarende defineres på en måte som *fysisk* fenomen – og romme alt fra tettstedkosmetikk til en integrert og mer helhetlig ”byplanlegging”.

I noen grad vil det være slik at ulike profesjoner dyrker ”sin” form for ”senterutvikling”. I den grad senterutvikling som fysisk planlegging er knyttet til en bestemt profesjon, er det uten tvil arkitektenes revir vi er inne på her.

## **Ulike definisjoner gir ulike problemdefinisjoner og appellerer til ulike politikkområder**

I et moderne samfunn, og det gjelder uansett om vi snakker om sentrale eller perifere områder, har sentra på ulike nivåer nøkkelroller. Her er de fleste arbeidsplassene samlet, her skjer nye av nyskapningen, her bor en stor andel av befolkningen, her fins møteplassene – og ikke minst viktig: her skjer det meste av vare- og tjenesteomsetningen. I tillegg har senteret gjennom måten det fungerer på i den praktiske hverdag, og måten det ser ut på, trivselsmessig betydning for såvel lokalbefolkningen som tilreisende.

At ethvert senter har litt av alt dette, betyr ikke at alle sentra har samme måte å fungere på, og enda mindre at ett og samme senterutviklingskonsept kan brukes alle steder og på alle nivåer. Det avhenger av hva som i det enkelte tilfelle defineres som flaskehalser i utviklingen. Det er ikke en gang det sikkert å fruktbart å presse et utviklingskonsept for Elverum og et utviklingskonsept for eksempelvis Drevsjø, Atnbrua, Ljørdalen inn i samme forståelsesramme.

Skal det ha noen særlig hensikt å drive planlegging, må målene være knyttet til *virkemidler*, og er det offentlig planlegging det er snakk om, må målene være knyttet til *politikkområder*: Felt av samfunnslivet der det fins offentlige virkemidler tilgjengelige i betydningen at det eksisterer tradisjoner og legitimitet for inngrep, og dessuten disponible ressurser.

I en del debatter (og det gjelder ikke bare Hedmark) dukker det ofte opp utsagn av typen: Nå må det satses på sentra! Slike utsagn har ikke bare en tendens til å bli *upresise* (hvilke sentra, på hvilke geografiske nivåer, og hva slags aspekter ved de ulike sentra skal det satses på?). Utsagnene har også en tendens til å bli *slagordpreget* fordi de av og til ser ut til å bygge på en forutsetning om at virkemidlene er ubegrenset. Man kan slåss litt om sjukehusfunksjoner, om høgsko-

leplaner og lokalisering av postkontor, næringsbygg og boligfelt. Men mange av de skjellsettende lokaliseringvalgene er allerede gjort for mange, mange år – i noen tilfeller tiår framover. Senterstrukturen er ikke fastlåst en gang for alle, men det skal svært mye til å gjøre endringer av en slik karakter at ettermålet vil være: ”Dette skjedde fordi Hedmark satset på senterutvikling”.

En konkret begivenhet som *kan* utløse en helt ny debatt om senterutvikling og gi politikken store saker å ta stilling til i en slik sammenheng, er en omfattende kommunestrukturreform der grenser skal flyttes og diskusjonene av plasseringen av en rekke offentlige funksjoner nødvendigvis må føres på nytt. Inntil da synes mye låst. Men det kan lønne seg å være føre var.

Dette notatet skal blant annet rette oppmerksomheten at det er mange ”politikker” det kan drives senterutvikling gjennom: Næringspolitikk, boligpolitikk, utdanningspolitikk, fysisk planlegging osv. Hva en definerer som de viktige utfordringer som skal møtes hvor, vil være avgjørende om ”senterutvikling” er et relevant tema å bringe inn i diskusjonen, og eventuelt med hva slags fokus.

Uten å relatere ”senterutvikling” som begrep til en overordnet forståelse av de problemene som skal løses, uten å si klarere fra om *hva slags senterutvikling* som skal fremmes og hvilke virkemidler som skal anvendes i den konkrete sammenhengen, kan en debatt om senterutvikling – eller et plandokument om det samme – lett bli preget av ideologiske fraser og lite annet. At debatter om senterutvikling har en tendens til å ende opp i krangling om lokaliseringsspørsmål og om hvem som er flinkest og mest framtidsrettet, er som det skal være. Hvilke sentra som ha hvilke funksjoner berører alle som bor i et område både praktisk og følelsesmessig. At lokaliseringsspørsmål betyr noe, sjøl på kommunenivå, skal en ikke undres over i et fylke der flere av kommunene alene er større enn Vestfold fylke i utstrekning!



## Regional tjenesteorganisering.

Svært mye av det stat, fylkeskommune og kommune bruker tid og penger på i det som kan kalles den trauste, offentlige hverdagen i distriktsnorge kan med en felles betegnelse kalles *regional tjenesteorganisering*: Det handler om å levere tjenester og tilrettelegge forholdene for private aktører på måter som gjør at alle får tilgang til tjenestene de har krav på og trenger, og å gjøre det uten at budsjettene sprekker. Hedmark fylkeskommune har initiert et forskningsprosjekt om ”regional tjenesteorganisering”. Begrunnelsen er dels å få en utdypet *beskrivelse* av konkrete, tjenesteforsyningsmessige utfordringer, særlig med tanke på de mest perifere områdene av fylket, dels å bidra til at debatten om hvordan utfordringene skal møtes ledes over i en form der *prinsipper* kan diskuteres og ikke bare enkeltstående saker eller saksområder. Dette notatet begrunner behovet for å bringe temaet *regional tjenesteorganisering* inn i den regionale planleggingen og beskriver noen av utfordringene med særlig henblikk på situasjonen i de tynnest bosatte områdene av fylket.

Prosjektet ”Tjenesteorganisering i uttynningsområder. Tilfellet Midt-Østerdal” som utføres for Hedmark fylkeskommune er beskrevet i prosjektplan datert 28. juni 1999 og følger vedlagt. Prosjektet er forankret i gjeldende fylkesdelplan for Sør-Østerdal med tittel: «*Samfunnsorganisering i uttynningsområder*». Her nevnes kommunene Stor-Elvdal, Rendalen og Engerdal spesielt som «uttynningskommuner», men i noen grad har også Åmot og *deler* av flere kommuner i planområdet tilsvarende trekk, sies det i plandokumentet. Et svært interessant poeng ved det aktuelle plandokumentet er at mens befolkningsnedgang i de fleste offentlige dokumenter bare omtales som noe man har *som mål å unngå*, sier Hedmark fylkeskommune at befolkningsnedgang og uttynningssamfunn er noe man *har* og venter at en skal *fortsette å ha*, og følgelig som noe man finner behov for å forholde seg aktivt til i åra som kommer - ikke bare gjennom tiltak for å «sikre hovedtrekkene i bosettingsmønsteret», men ved å spørre:

- Hva er problematisk ved at folketallet går tilbake og hvordan kan utfordringene møtes med strategier og praktiske tiltak slik at uttynningen ikke rammer levekårene til de gjenboende?

## **Tjenesteorganisering i uttynningsområder?**

Prosjektbeskrivelsen som ligger til grunn for prosjektet ”Tjenesteorganisering i uttynningsområder” legger altså stor vekt på at Hedmark har store, tynt bosatte områder. Med unntak av et par kommuner i Indre Namdal må vi til Nord-Norge for å finne kommune med tynnere bosetting enn kommuner som Engerdal og Rendalen. De tynt bosatte kommunene i Hedmark, er i likhet med de fleste tilsvarende områder ellers i landet, kommuner der folketallet går tilbake. Det betyr ikke bare at bosettinga går fra tynn til enda tynnere. Det betyr erfaringsmessig også at det blir sittende igjen mange eldre folk, en ganske stor andel av dem uten bil og uten nær familie som har anledning til å tre støttende til i hverdagen. De eldre – og andre lite mobile grupper – utgjør en spesiell målgruppe for særskilte tiltak som skal sikre tjenesteforsyningen: Tilgangen til offentlige tjenester, ikke minst helse- og sosialtjenestene, til varehandelstilbudene, til bank og post og andre tjeneste- og kulturtilbud.

Så langt, kan ”regional tjenesteorganisering” høres ut som et litt utvidet eldreomsorgsbegrep. De eldre er uten tvil en spesielle målgruppe for de aktuelle tiltakene. Men ”regional tjenesteorganisering” er noe langt mer enn å bygge sjukehjem, etablere hjemmetjenester og arrangere eldretreff. Det handler djupest sett om *hvor* og *når* tjenester skal tilbys, på *hvilke måter* de skal tilbys, hvem som skal *finansiere* dem, hvem som skal stå for *den daglige driften*. Det handler om å utvikle *samarbeidsløsninger* mellom offentlige og private aktører, og å finne hensiktsmessige måter å samarbeide på kommunene i mellom. Det handler om å *hjelpe tilbydere til å overleve* sjøl om kundene er få og omsetningen liten, det handler om å *gjøre store avstander enklere å leve med* blant annet ved å tilrettelegge for *bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi* (IKT) på nye måter.

Begrunnelsen for å arbeide med tjenesteorganiseringsproblematikk ligger på flere plan. Her nevnes tre stikkord:

- kriseforebyggende hensyn
- rekrutteringsfremmende hensyn
- kostnadshensyn

## **Tjenesteorganisering som kriseforebyggende tiltak**

Hensynet til å gi folk som allerede bor i de aktuelle områdene, både eldre og yngre, en levelig hverdag, er en viktig grunn til å vie tjenesteorganiseringsproblematikk interesse. Mange tjenester er lovpålagte. Andre kommer i kategorien ”nødvendige for å virkeliggjøre regionalpolitikkenes overordnede målsetting om å kunne tilby folk likeverdige levekår uansett bosted”.

Som et ledd i en kriseforebyggende strategi vil *føre-var-tenkning* være viktig. Mange tilbud og ordninger som eksisterer i dag er sterkt truet. Det skyldes ikke bare fordi folketallet og dermed etterspørselen lokalt går tilbake mange steder, men like mye at tjenesteøkonomien på nasjonalt og globalt plan gjennomgår store endringsprosesser. Utviklingen på IKT-fronten er en viktig del av denne revolusjonen. På struktursiden skjer en marginalisering av små tilbydere, konsentrasjon av makt og kontroll og kjededannelser som etter hvert omfatter de fleste bransjer. Familiebedriftene er fortsatt vanlige innenfor tjenestesektoren i utkanten, men virksomheten er etter hvert blitt tett integrert i store, kapitalistiske foretak.

De store reformene offentlig sektor gjennomgår, herunder omfattende rasjonalisering, A/S-ifisering og konkurranseutsetting innenfor post, tele- og transportsektoren, treffer også utkantene på måter som skaper behov for å følge årvåkent med på resultatene og eventuelt utvikle tiltak som møter problemene som følger i kjølvannet.

IKT-utviklingen er spådd å skulle løse mange av problemene med store avstander. Det er ingen tvil om at denne teknologien åpner for nye muligheter til å leve med store avstander. Tiltak innenfor eksempelvis *telemedisin* har vist noe av potensialet. Muligheten til å være en del av en *global mediekultur* og mulighetene som åpner seg når *netthandel* nå er i ferd med å ta av for alvor, hører også med i dette bildet. Avgjørende er det at IKT-revolusjonen ikke bare utvikler særskilte IKT-baserte tjenestekonsepser, men at IKT *inngår* i de fleste tjenesteleveranser, uten at det nødvendigvis gjør noe synlig eller merkbart med sluttproduktet. Det er nok å besøke en alminnelig landsens dagligvarebutikk eller bensinstasjon for å oppdage det.

IKT fungerer imidlertid som et tveegget sverd. På den ene siden blir en del tjenester enklere *tilgjengelig* i utkanten. På den andre mister mange lokale tilbydere den *skjermingen* mot konkurranse som store avstander tidligere har gitt dem. Resultatet, når alt skal telles inn, er ikke lett å forutsi – bortsett fra at IKT vil skape nye skillelinjer. Det som skjer likner mye på det som skjedde da bilen begynte å bli allemannseie: De som hadde bil og var i stand til å bruke den, profiterte. De andre opplevde kanskje at nærbutikker ble lagt ned og busser sluttet å gå. Når det gjelder IKT-baserte tjenestekonsepser, vil det uansett være en ganske stor gruppe mennesker framover som verken har tilgang til det nødvendige utstyret eller behersker bruken av det. I den grad tjenestene i framtida blir basert på bruk av personlig IKT-utstyr eller tilhørende ferdigheter, vil det underbygge marginaliseringen av konkrete grupper, og fortrinnsvis grupper som allerede har mobilitetsproblemer, og det vil skape et økende behov for særskilte tiltak rettet mot disse gruppene.

## **Tjenesteorganisering som rekrutteringsfremmende tiltak**

De fleste kommunene opplever rekrutteringsproblemer. Ikke bare trenger de innflytting for å opprettholde folketallet, men det viser seg også at mange stillinger kan være vanskelige å fylle med kvalifiserte folk. Uansett om det er snakk om den mer generelle og langsiktige rekrutteringspolitikken eller det er snakk om å rekruttere til spesifikke stillinger og posisjoner, vil tjenesteforsyningssituasjonen alltid være et viktig kort. Mye tyder på at det blir viktigere i framtida enn det har



vært i fortida. Britt Dale, som har vært med på å gjennomføre en større undersøkelse om vurderingen av tjenesteforsynings-situasjonen i utkantkommuner i Trøndelag, konkluderer slik:

*Barnefamilier, folk med høy utdanning og unge folk i etableringsfasen er (...) de gruppene som synes å ha høyest krav til god servicetilgang. Dette er nettopp de nøkkelgruppene som man ut fra regionalpolitiske betraktninger ønsker å oppmuntre til å bosette seg i distriktsnorge. En fortsatt ujevn regional utvikling i servicesektoren, der de sentrale strøkene stadig kommer bedre ut enn periferien, kan derfor få dramatiske konsekvenser for det fremtidige bosetningsmønsteret.*

Tjenestetilgjengeligheten styrer ikke bare vurderingene av hvor det er attraktivt å bo, men for mange om et sted i hele tatt skal anses som beboelig. For mange kan nok andre goder enn tjenesteforsynings-situasjonen bidra kompensierende, men på lang sikt tyder mye på at vanskelig tilgang til tjenester kombinert med eventuelt lav kvalitet og høy pris på tjenestene, kan komme til å bli et større problem i rekrutteringssammenheng enn det har vært til nå.

## **Økonomiske hensyn som argument for å arbeide med tjenesteorganisering**

Som allerede antydnet. ”Regional tjenesteorganisering” er ikke et nytt påfunn, noe stat, fylkeskommune og kommune *skal* begynne med. Det er navnet på mye av det offentlige aktører til daglig bruker sin tid og sine ressurser på, og navnet på innholdet i mange beslutningsprosesser som offentlige myndigheter tar del i. Det gjelder så vel beslutninger som går direkte på lokaliseringvalg, åpningstider, priser, distribusjonsordninger, samarbeidsløsninger osv. når det gjelder offentlige tjenester, og det gjelder beslutninger som på ulike måter definerer rammer for private aktørers handlingsrom, herunder vilkårene brukerne opererer under. I dette perspektivet vil for eksempel et tiltak som bygging av omsorgsboliger og stedsvalget for disse, kunne anses som en form for ”tjenesteorganisering”. Sentralt beliggende omsorgsboliger kan bidra til å gjøre beboerne vesent-

lig mer sjølhjulpne i det daglige enn om de var bygd lenger fra sentrum, dersom tilbudene kan nås uten bruk av bil eller assistanse fra hjelpere.

Fordi en så stor del av offentlige budsjetter faktisk går med til det som i en eller annen forstand kan defineres som tjenesteorganisering, betyr det samtidig at det kan være store summer å tape eller vinne på konkrete valg som blir gjort. Argumentet om ”mest mulig service for pengene” vil være et viktig argument i konkrete valgsituasjoner. Det er grunn til å vente mange harde politiske kamper i årene som kommer, der kostnadene i tilknytning til tjenesteleveranser står i fokus. Ikke minst kostnadene for leveranser til konkrete grupper på konkrete steder, kommer til å stå i fokus. Dette gir en ekstra grunn til å lete etter *stedstilpassede løsninger*, herunder løsninger der det er tenkt på de spesielle vilkårene som gjelder i områder med tynn bosetting og store avstander. Det er i denne sammenhengen ikke bare snakk om konkrete kommuner. Også om *deler av kommuner* kan ha slike kjennetegn.

## **Dagens virkelighet: Alternative drifts- og distribusjonsmodeller**

Tidligere forskning, både i Sør-Østerdal og i områder som likner, viser en at både tilbydere og brukere av tjenester har en betydelig evne til å finne løsninger på utfordringene som følger med lav befolkningstetthet og store avstander. De ulike løsningene kan kategoriseres som *alternative drifts- og distribusjonsmodeller*.

*Alternative driftsmodeller* gjør det mulig for tilbydere av tjenester å skape et levebrød sjøl om kundene er få og etterspørselen begrenset. Eksempler på slike modeller er flerfunksjonalitet (flere typer tilbud sorteres under en og samme tilbyder), yrkeskombinasjoner (tjenesteyting kombineres med andre inntektskilder), og semipermanente tilbud (tilbudet er tilgjengelig bare i avgrensede perioder, for eksempel gjennom kontordagløsninger). Automatløsninger/sjølhjelps-løsninger (eksempel minibank) er et annet eksempel på en alternativ driftsmodell. Subsidiering av konkrete tilbud vil også fungere som en alternativ driftsmodell, sett fra tilbyderens side, og en modell som i likhet med de andre kan bidra til å senke *terskelkravet* for konkrete tjenester.

Sjøl om offentlige tjenestetilbud ikke er underlagt terskelkrav på samme måte som private, vil de samme prinsippene kunne fungere i offentlig virksomhet – fortrinnsvis ved å redusere kostnadene i tilknytning til tjenesteproduksjon og tjenesteberedskap. Eksempelvis praktiseres også i offentlig sektor ordninger som flerfunksjonalitet (offentlig servicekontor), sjølhjelpsøsninger (bibliotek), semi-permanente tilbud/kontordagløsninger (riksteater, jordmødre og leger med lokal kontordag). Særlig aktuelt for småkommunene er å samarbeide med nabokommuner om lovpålagte oppgaver gjennom ulike former for interkommunalt samarbeid, for eksempel lege-, dyrlege- eller politivakt, samarbeid om musikkskole, jordmorordning eller renovasjonsordning. Men også langt mer radikale modeller for interkommunalt samarbeid diskuteres – eksempelvis blant kommunene i Indre Namdal.

*Alternative distribusjonsmodeller* gjør avstandene mindre problematiske å leve med, eller for å si det på fagspråket: De bidrar til å redusere avstandsfriksjonen og dermed til å øke konkrete tjenesters rekkevidde. Eksempeler på alternative distribusjonsmodeller (underforstått et alternativ til det klassiske tilfellet, at kunden sjøl oppsøker tilbyderer og bærer sine reisekostnader sjøl), er ambulerende løsninger (for eksempel hjemmehjelp, hjemmesjukepleie, ambulerende frisør, landpostbud, fiskebil, bokbuss eller rikskonsertenes turnevirksomhet), at det gjøres bruk av en ”mellommann” i formidlingen av tjenesten (eksempelvis postordre, bruk av hjemmehjelp som sendebud eller IKT-baserte løsninger) eller at en tredje instans bidrar økonomisk eller praktisk til at brukeren reduserer sine transportkostnader (eksempelvis opprettelse av skoleskyssordning, legeskyssordning eller servicerute – slik Alvdal nå har opprettet gjennom et pilotprosjekt).

I tillegg til at alternative distribusjonsløsninger kan øke rekkevidden til konkrete tjenester og nå fram til brukere som ellers ville ha vanskelig for å skaffe seg tilgang til tjenestene ved egen hjelp, kan også omsetningen til den enkelte tilbyder økes. Det vil derfor ofte være slik, at en ordning som øker rekkevidden til en konkret tjeneste også bidrar til at den samlede omsetningen øker og at terskelkravet blir enklere å nå. Eller som det ville være mer naturlig å uttrykke det for et offentlig tilbud: Kostnadene pr. bruker vil kunne reduseres.

En del av forklaringen på at serviceforsyningen *ikke* framstår som mer problematisk enn den gjør i dagens situasjon, kan tilskrives en ”bygdekultur” der ev-

nen til å finne seg til rette med situasjonen slik den er, evnen til å planlegge – for eksempel slik at ulike ærender kan samles opp til en ”bytur” i ny og ned, og ikke minst: der viljen til å hjelpe de vanskeligst stilte med skyss og andre bidrag, fortsatt er viktige kjennetegn. Fortsatt viktig – men trolig en truet kultur.

De ulike *mestringsteknikkene* som beskrives i prosjektet ”Regional tjenesteorganisering i uttynningsområder”, og som er nevnt stikkordmessig ovenfor, har i stor grad vokst fram spontant – uten at det er offentlig sektor som har planlagt det slik, og uten at offentlig sektor nødvendigvis har en sentral rolle i gjennomføringen. Andre ordninger er klart avhengig av offentlige initiativer og offentlig deltakelse.

Det er grunn til å tro at flere av ordningene som beskrives kan tjene som modeller for nye tiltak og modernisering av enkelte av de etablerte.

Generelt ligger mye av framtida i hendene på offentlig sektor fordi:

- mange av de viktigste tilbudene er offentlige i betydningen at driftsansvaret hører inn under statlig, fylkeskommunalt eller kommunal myndighet
- offentlig sektor har et vesentlig ansvar for infrastrukturen, herunder samferdselsnettene og til dels senterstrukturen
- offentlig sektor har anledning til å fastsette regler og retningslinjer som regulerer ulike private aktørers handlingsrom (konsesjonsbestemmelser, bestemmelser for hva som kan selges hvor og når osv.)
- offentlig sektor bidrar på mange måter som medleverandører i mange situasjoner der private aktører står for sluttleveransen, eksempelvis som medfinansierer (eksempel kultursektoren), eller som leverandør av strategiske hjelpetjenester (eksempel postordre i sammenheng med netthandel eller katalogbasert handel).

## Offentlig sektors to roller: Tjenesteprodusent og tilrettelegger

Et viktig argument for å peke ut tjenesteorganisering som særskilt satsingsområde, er muligheten det gir for å se utfordringenes *generelle* og *prinsipielle* karakter, med andre ord ikke bare arbeide med utfordringene etatsvis og sak for sak, men å diskutere løsningsmodeller og *overordnede grep*. Det er også muligheter for å kunne overføre erfaringer fra ett saksområde til et annet, og fra ett geografisk område til et annet. I praksis kan det ofte være behov for å samarbeide både på tvers av forvaltningsnivåer, etater og på tvers av geografiske grenser for å finne løsninger.

Oppsummert: Offentlig sektor kan sies å ha *to viktige roller* i forbindelse med tjenesteorganisering, en produsentrolle og en tilretteleggerrolle. *Produsentrollen* er enklest å få øye på: Kommunen, fylkeskommunen eller staten tar på seg rollen som driftsansvarlig for skoler, helseinstitusjoner, transporttilbud osv., og offentlig ansatte utfører tjenestene. *Tilretteleggerrollen* er mer sammensatt. Offentlig sektors rolle er i denne forbindelsen av mer indirekte art. De konkrete tiltakene kan utformes som *reguleringspolitikk*, *infrastrukturpolitikk* eller gjennom det som ovenfor er kalt medleverandørrollen – fortrinnsvis utøvd gjennom *konkrete, saksrettede avtaler med private*.

Et eksempel på *reguleringspolitikk* er når det fattes vedtak om eksempelvis konsesjonsregler, skatte- og avgiftsregler, regelverk for omsetning av alkohol eller lukningsvedtekter. *Infrastrukturtiltak* kan eksemplifiseres med bygging og vedlikehold av veier, telenett osv., det å stille bygninger til disposisjon for kulturvirksomhet, en privat barnehage eller en annen privat bedrift. *Konkrete, saksrettede avtaler* mellom offentlig sektor og private, der offentlig sektor er ansvarlig for hele eller deler av finansieringen, og har kontrollmyndighet, kjenner vi fra blant annet kultursektoren og transportsektoren. Skoleskyssordningen er et typisk eksempel. Den offentlige støtten kan i slike tilfeller også ytes på andre måter enn ved finansiering, for eksempel bistand til planlegging og prosjektering, til markedsføring osv. I slike sammenhenger kan næringsutvikling også være et virkemiddel for tjenesteorganisering.

## Fra debatt om enkeltsaker til debatt om strategivalg

I mange saker står offentlig sektor/kommunen overfor grunnleggende strategivalg. Et slikt tilfelle kan være når en *desentralisert løsning* (prinsippet: Tilbud i hver grend) settes opp mot en løsning der tilbudene er mer sentralisert, og for den saks skyld ligger utenfor kommunens grenser, men der ressurser brukes for å gjøre det *enklere å overvinne avstand*. Skoledebattene som går i mange kommuner eksemplifiserer problemstillingen. Slike debatter illustrerer at tjenesteorganisering ikke bare har med tjenesteforsyning i snever forstand å gjøre, men også med sysselsetting og med det faktum at et tjenestetilbud (skole, butikk, bank osv.) gjerne også har sosiale og symbolske funksjoner. De fungerer som møtesteder, og bidrar til å skape stedsidentitet. Samtidig kan slike debatter avsløre et annet viktig poeng: Tjenesteforsyningsbegrepet rommer ikke bare spørsmålet om *tilgjengelighet* til konkrete tilbud. Det rommer også spørsmålet om tilbudenes *standard* og spørsmålet om *pris/kostnad*. I mange tilfeller kan det vise seg at hensynet til tilgjengelighet, pris og kvalitet trekker i ulike retninger, og det kan vise seg at en løsning som gir god uttelling for forsyningssituasjonen gir negative effekter for sysselsettingen og omvendt.

Disse eksemplene viser at tjenesteorganisering ikke bare handler om å finne ”gode” løsninger, men også om å prioritere, å foreta politiske valg. Bevisstheten om slike spørsmål gjør det ikke nødvendigvis enklere å velge strategi, men gjør det enklere å se konsekvensene av de konkrete valgene som gjøres.

## Oppsummering

Fylkeskommunen legger opp til *senterutvikling* som satsingsområde. Målrettet og stedstilpasset senterutvikling kan bidra til å bygge en infrastruktur for tjenesteforsyningen, men er i seg sjøl ingen garanti for at tilbudene utvikles nær brukerne og/eller at de når fram til alle. Begrepet *regional tjenesteorganisering* strekker seg videre enn til infrastrukturen, og går ikke bare inn på spørsmålene om hvilke tjenester som tilbys hvor og når, men også om hvordan konkrete leveranser organiseres, spørsmål om samarbeid mellom privat og offentlig sektor,

om interkommunalt samarbeid, og utvikling av IKT-baserte tjenestekonsepser og utvikling av sjøhjelpsløsninger.

*Det spesielle bosettingsmønsteret, aldersstrukturen, historien og kulturen som preger store deler av Sør-Østerdalregionen tilsier at det er spesielle behov for å supplere senteretsatsing med tjenesteorganisering som satsingsfelt.*

Det meste som skjer i regi av offentlig sektor i en typisk utkantkommune kan, direkte eller indirekte, falle inn under begrepet tjenesteorganisering – eller *regional* tjenesteorganisering for å få understreket det geografiske elementet og ikke minst, *håndteringen av avstand*, som er og blir viktig i forbindelse med tjenesteforsyning i utkantområder.

Det er *tjenesteorganisering* når en offentlig myndighet driver tjenesteproduksjon i egen regi (statlig, fylkeskommunal eller kommunalt driftsansvar), og også når stat, fylkeskommune eller kommune på ulike måter støtter eller legger forholdene til rette for andre tjenesteproduserende aktører gjennom reguleringsbestemmelser, infrastrukturtiltak, eller ved å inngå saksrettede avtaler med private, tjenesteytende aktører. Det brukes følgelig store ressurser til formålet, og virksomheten griper på ulike måter inn i hverdagen til alle kommunens beboere. Spredtbodde kommuner, og særlig der mange av beboerne er eldre, møter spesielle utfordringer når det gjelder å nå alle med tjenestene, og når det gjelder å finne økonomisk forsvarlige måter å organisere leveransene på. Erfaringer fra andre geografiske områder med tilsvarende utgangspunkt som Sør-Østerdal, kan i noen grad overføres til denne regionen. Men på mange måter er både bosettingsmønsteret og de lokale forholdene ellers såpass spesielle, at *pionerånd* kreves. Det kan imidlertid være mye å vinne gjennom samarbeid på tvers av regiongrenser. Eksempelvis arbeides det en god del med serviceproblematikk i regi av Indre Namdalen regionråd, og mange kommuner og regioner – også i de andre nordiske landene – har interessante enkeltprosjekter gående.

Sør-Østerdal har imidlertid muligheter til å bli et pionerområde på feltet, og har sjanser til å tiltrekke seg både ressurser og positiv oppmerksomhet. Første steget var å definere ”samfunnsorganisering” som problemområde i gjeldende fylkesdelplan – det er på mange måter å sprengne en tabugrense i et politisk klima der ”bevaring av bosettingsmønsteret” lenge har framstått som den eneste stuerene

målsettingen. Neste steg kan bli å konkretisere hva det kan innebære å lære seg å leve med bosettingsmønsteret og befolkningsutviklingen, avstandene og aldersfordelingen som den er, og vise fram for omverden at det ikke nødvendigvis er ensbetydende med krise eller sammenbrudd.



**Kristian Aasbrenn, ØSIR - Høgskolen i Hedmark:**

**Tjenesteorganisering i uttynningsområder:  
Tilfellet Midt-Østerdal. Prosjektplan.**

**Begrunnelse for prosjektet**

Prosjektet er forankret i gjeldende fylkesdelplan for Sør-Østerdal med tittel: «*Samfunnsorganisering i uttynningsområder*». Her nevnes kommunene Stor-Elvdal, Rendalen og Engerdal spesielt som «uttynningskommuner», men i noen grad har også Åmot og *deler* av flere kommuner i planområdet tilsvarende trekk, sies det i plandokumentet. Et svært interessant poeng ved det aktuelle plandokumentet er at mens befolkningsnedgang i de fleste offentlige dokumenter bare omtales som noe man har *som mål å unngå*, sier Hedmark fylkeskommune at befolkningsnedgang og uttynningssamfunn er noe man *har* og venter at en skal *fortsette å ha*, og følgelig som noe man finner behov for å forholde seg aktivt til i åra som kommer - ikke bare gjennom tiltak for å «sikre bosettingsmønsteret», men ved å spørre:

*Hva er problematisk ved at folketallet går tilbake og hvordan kan utfordringene møtes med strategier og praktiske tiltak slik at uttynningen ikke rammer levekårene til de gjenboende?*

Tjenestesektoren blir av flere grunner viktig å rette søkelyset mot når spørsmålet formuleres på en slik måte.

Koplingene mellom levekårsutvikling og tjenestesektorens utvikling er flere, og berører såvel arbeidsmarkedsspørsmål som forsyningsproblemer og sosiokulturelle forhold. For det første *sysselsetter* tjenestesektoren flere personer enn noen annen av næring. Det gjelder også i periferikommuner flest og det gjelder i enda større grad for kvinner enn for

menn. *Tjenesteforsyningssituasjonen* griper stadig sterke inn i folks hverdagsliv, gammel som ung. Tilgangen på varehandelstilbud, til bank, til post, til transporttilbud, til helsetjenester, tjenester knyttet til oppvekst, omsorg og opplæring osv. er i stor grad med på å legge grunnlag for levekårene. Tilbudsstedene fungerer dessuten ikke bare som stasjoner for transaksjoner av tjenester, men også som *sosiale arenaer* og som *symbolske markører*, slike som gir stedet et ansikt og *verdi* i mer symbolsk forstand. Spørsmål om tilbudslokalisering og serviceorganisering berører derfor mange sider ved den regionale utviklingen og har en rekke mer og mindre synlige fordelingsvirkninger. Det ligger derfor både klassiske sentrum-periferi-spenninger, spenninger mellom grender, bydeler og regioner, spenninger mellom profesjoner og befolkningsgrupper bakt inn mange vedtak og tiltak.

### **Litt om kunnskapsstatus og prosjektets fokus**

Det er først og fremst de *forsyningsmessige* aspektene ved tjenesteorganiseringen som vektlegges i dette prosjektet, og det er situasjonen til de typiske utkantområdene søkelyset rettes mot. På *kort sikt* gjelder det å sikre forsyningssituasjonen til utsatte grupper og i utsatte områder, på *lang sikt* å sikre en forsyningssituasjon som bidrar til at utkantene fortsatt kan oppfattes som attraktive steder å bo. Det forutsettes at ressursene som kan disponeres for å drive en målrettet tjenesteforsyningspolitikk er knappe. Derfor vil det også være et behov for å lete etter kostnadseffektive løsninger; måter å organisere tjenesteforsyningen på som tilfredsstiller brukernes behov men samtidig *husholderer med ressursene*.

Det er flere grunner til at tjenesteforsyningssituasjonen i tynt bosatte uttynningsområder vekker bekymring. Tynn bosetting har en tendens til å gå sammen med lav tilbudstetthet og dermed også store avstander som skal overvinnes. Sentralstedsteorien og studier influert av denne gir inn- tak til å forstå disse sammenhengene (Berry og Garrison 1958, Fossan 1975, Vanberg 1973, Aasbrenn 1981, Aasbrenn 1990, Aasbrenn 1993 m.fl). Uttynningsprosessen - kombinert med prosesser med nasjonal og

til dels internasjonal rekkevidde, som deregulering av offentlig sektor, ny teknologi og omfattende restruktureringsprosesser innenfor privat sektor bidrar til å forsterke disse utfordringene (Illeris 1996, Jacobsen og Dulsrud 1994, Nøhr 1987, Reidarson og Rasmussen 1997, Selstad og Hagen 1991, Aasbrenn 1997 m.fl). For visse grupper av befolkningen, det gjelder særlig lavmobile grupper, grupper med svake sosiale nettverk og grupper som mester ny teknologi dårlig - i praksis vil disse karakteristikene passe spesielt godt på mange *eldre mennesker* - framstår tjenesteforsyningen som *mer* problematisk enn for andre. Sett i et lengre perspektiv er det også grunn til legge merke til at yngre mennesker har en tendens til å stille større krav til tjenesteforsyningen enn den eldre garde gjør (Dale 1994). Opprettholdelse av dagens forsyningsnivå er følgelig ingen garanti for at også framtidige generasjoner vil finne situasjonen tilfredsstillende. Et vesentlig poeng er også at sjølve bygdesamfunnet gjennomgår vesentlige endringer. Det er mye som tyder på at de sosiale nettverkene fortsatt er solidere, og evnen til å løse problemer utenfor markedet og uten offentlig sektors bistand dermed større i typiske bygdemiljøer enn i mer bymessige strøk (Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelser), men samtidig skjer en modernisering av bygdesamfunnet som bidrar til fragmentering (Mingione 1991, Wiborg 1995). At eldreandelen er stor, og i de fleste utkantkommuner stigende, kan bidra til å forsterke behovet for offentlig innsats (Nøhr 1987). På den andre siden skjer det interessante teknologiske innovasjoner, særlig på IKT-siden, som sammen med alminneliggjøring av PC- og internettbruk bidrar til å endre forutsetningene for etablerte forsyningsprinsipper og som i visse tilfeller mer eller mindre opphever betydningen av geografisk avstand (Jansen 1996). Situasjonen kan derfor ikke beskrives som en entydig forverring, men trolig men som en differensieringsprosess som uten at spesielle tiltak settes i verk vil forsterke ulikheter mellom ulike kategorier av brukere, kanskje også skape nye ulikheter (Aasbrenn 1997 og 1998).

Tidligere prosjekter om tjenesteforsyning, har gjerne satt *tjenestebrukeren* i fokus. Det er blitt stilt spørsmål om hva brukerne eventuelt oppfatter som problematisk (Dale 1994 m.fl) og hvordan brukerne tilpasser seg ulike situasjoner (Anvik m.fl. 1998, Aasbrenn 1998). Brukerfokusering er enkel å begrunne og viktig å ha med. Brukernes dom er til siste slutt

den avgjørende målestokken på om forsyningssituasjonen er tilfredsstillende og om tiltakene for å påvirke forsyningssituasjonen fungerer (Berry m.fl. 1998, Grönroos og Monthelie 1988 m.fl). Fordi *politikkutforming* og spørsmålene om hva som kan utrettes med bruk av *offentlige virkemidler* står så sentralt i dette prosjektet, vil imidlertid *offentlig sektor* bli viet spesiell interesse, og både i rollen som *tjenesteprodusent* og i rollen som utformer av *tjenestepolitikk* med konsekvenser for aktører utenfor offentlig sektor. For å komme i grep med en slik problemstilling kan det være hensiktsmessig å studere tjenesteøkonomien med basis i et *produksjonssystemperspektiv* (Aasbrenn 1998).

### **Hovedperspektiv: Tjenesteforsyningssystem som grunnleggende begrep**

Offentlig sektor er en viktig *tjenesteprodusent*, ikke minst i typiske distrikts-kommuner, men rår også over virkemidler som influerer kraftig på handlingsrommet til *andre* tjenesteproduserende aktører (private tilbydere, frivillige organisasjoner, brukerne sjøl og de uformelle nettverkene som omgir dem). Slik *indirekte* innflytelse kan utøves ved å utforme lover, regler og retningslinjer, ved å ha et tungt ansvar for samfunnets infrastruktur, og blant annet ved å opptre som (del)finansør når private aktører yter tjenestene. I diskusjonen om offentlige virkemiddelrepertoar og virkemiddelbruk er det viktig å rette oppmerksomhet *både* mot offentlig sektor i rollen som tjenesteprodusent og i de mer indirekte rollene (Ny-lehn og Støkken 1996, Aasbrenn 1998). Se figur 2.

En måte å tilnærme seg diskusjonen av virkemidler på, er å framstille typisk tjenesteproduksjon som resultatet av samhandling innenfor leveranse- eller forsyningssystemer. Med basis i et slikt perspektiv oppfattes tjenesteproduksjon som et «lagspill» der flere aktører, gjerne også aktører tilknyttet ulike sektorer, involveres i et mer eller mindre komplisert *samspill* som forløses i «sannhetens øyeblikk» - brukerens møte med sluttleverandøren.



## Hovedmål

Hovedmålet med prosjektet er å styrke kunnskapsgrunnlaget for utvikling av politiske strategier og praktiske tiltak for å sikre tjenesteforsyningen i det aktuelle området og i områder som ligner. Betegnelsen *regional tjenesteorganisering* vil bli brukt som et felles uttrykk for en rekke varianter av tiltak som hver for seg eller sammen intenderer å virke inn på måten tjenesteforsyningen fungerer innenfor et område. I praksis vil tjenesteorganiseringstiltak på lokalt/kommunalt kunne spenne over et svært bredt register av tiltak, som: næringsutviklingssaker, lokaliseringssaker, infrastrukturtiltak, transporttiltak, tilrettelegging for ambulerende tilbud og «kontordagløsninger», utvikling av IKT-baserte løsninger, inngåelse av avtaler om interkommunalt samarbeid og samarbeidsavtaler mellom offentlig sektor og markedsaktører, eller offentlig sektor og frivillige organisasjoner osv. Dels på kommunalt/fylkeskommunalt nivå, men særlig på nasjonalt nivå vil også inngrep/tiltak som har med lovgivning og fastsetting at regler og retningslinjer for tjenesteproduksjon og -distribusjon også falle inn under det som her kalles (regional) tjenesteorganisering. Figur 2 illustrerer på prinsipielt grunnlag handlingsrommet for offentlige tiltak (se også Aasbrenn 1998).

Figur 2: Handlingsrom for offentlige tiltak for å sikre tjenesteforsyningen. Prinsippskisse.

| VIRKEMIDDEL<br>FORMÅL           | Rettet mot rammevilkårene |                          | Rettet mot tjenesteproduksjonen  |                                   |
|---------------------------------|---------------------------|--------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|
|                                 | A<br>Suprastrukturtiltak  | B<br>Infrastrukturtiltak | C<br>Deltakelse med driftsansvar | D<br>Deltakelse uten driftsansvar |
| 1 Desentralisert tilbudsmønster | 1A                        | 1B                       | 1C                               | 1D                                |
| 2 Redusert avstandsfriksjon     | 2A                        | 2B                       | 2C                               | 2D                                |
| 3 Styrket sjøhjelpsevne         | 3A                        | 3B                       | 3C                               | 3D                                |
| 4 Effektivisering/samordning    | 4A                        | 4B                       | 4C                               | 4D                                |
| 5 Kvalitetssikring              | 5A                        | 5B                       | 5C                               | 5D                                |

Det er mål med prosjektet å gi begrepet *regional tjenesteorganisering* både et teoretisk og et praktisk innhold. Resultatene skal først og fremst komme til nytte i de tre kommunene der feltarbeidet utføres: Engerdal, Rendalen og Stor-Elvdal. Det vil imidlertid bli lagt stor vekt på å formidle resultatene på en måte som gjør dem relevante for andre utkantområder, både i Hedmark og utenfor.

## Hovedproblemstillinger

### 1. Sårbarhet:

Det synes av og til å bli tatt for gitt, at bare en klarer å bevare bosettingsmønsteret, vil også tjenesteforsyningsproblemene løses automatisk. Problemene med nedlegging av konkrete tilbud og ordninger osv. settes i forbindelse med at kunde- og klientgrunnet svekket og at finansieringsgrunnet forvitret i takt med nedgangen i innbyggertallet. Slike koplinger fins, men opprettholdelse av bosettingsmønsteret gir ingen *garanti* for at tjenesteforsynings situasjonen er og forblir uproblematisk. I det nylig avsluttede forskningsprosjektet «Tjenesteforsyning i uttynningsområder» knyttes sårbarheten i like stor grad til overlokale eller mer allmenne forhold, som effektene av maktkonsentrasjon og kjededannelser i privat sektor, deregulering av offentlig sektor og forvitring av sosiale nettverk og innarbeidet mestringskultur og mestringssevne. Men ikke alle endringer av mer generell karakter bidrar pr. definisjon til å svekke utkantens posisjon eller øke sårbarheten. *Informasjons- og kommunikasjonsteknologi* og mulighetene den gir for å overføre informasjon billig over lange distanser er allerede introdusert i mange ledd i etablerte tjenesteforsyningssystemer og nettverk, og har et interessant potensiale, men også fordelingsvirkninger det er viktig å etterspore.

- *Vi ønsker å studere utviklingsforløp, utfordringer og muligheter i forbindelse med den framtidige tjenesteforsyningen i utkantene som et samspill mellom lokale og eksterne/universelle prosesser.*

- *Hvilke forutsetninger er dagens tilsynelatende relativt uproblematisk situasjon (jfr. Østerdals-studien - Aasbrennn 1998) bygd på?*

*- I hvilken grad og på hvilke måter skaper de pågående prosessene sårbarhet, i hvilken grad er de problemskapende og i hvilken grad mulighetsskapende - hvor og for hvem?*

## 2. Hvordan løses dagens utfordringer?

To typer tjenester betraktes som særskilt viktige i forsyningssammenheng: Tjenester som retter seg mot *behov som er vanskelige å forutsi og truer liv og helse*, og *tjenester som mange trenger ofte*. I den første kategorien hører mange helsetjenester hjemme, særlig slike som har med øyeblikkelige behov å gjøre. I den andre kategorien fins tjenester som post- og teletjenester, visse typer varehandelstilbud, barnehage, skole og visse omsorgstjenester. Eldre utpekes ovenfor som en spesielt sårbar gruppe. Det gir argumenter for å se spesielt på eldrerelaterte tjenester.

*- Hvordan er de viktigste tjenestene organisert i dag?*

*Sentrale tema: samarbeid på tvers av kommunegrenser*

*samarbeid mellom offentlige og private aktører*

*samarbeid mellom offentlige og frivillige aktører*

*bruk av IKT i ulike ledd av tjenesteleveranser*

*- Omfang av og erfaringer med alternative organisasjons- og forsyningsmodeller - modeller, slike som framstår som et alternativ til standardløsningen: det permanente, stasjonære og kundebesøkte tilbudet. Slike modeller er beskrevet i litteraturen som flerfunksjonelle løsninger, sjølbetjente løsninger, ambulerende tjenester, temporære tilbud (kontordag-prinsippet) mv.*

## 3. Framtidig tjenesteorganisering

Gjennom det forholdsvis tette samarbeide med Fylkeskommunen og de impliserte kommunene som prosjektet forutsetter, ønsker vi å få i gang en dialog om framtidig tjenesteorganisering der erfaringene fra det aktuelle prosjektet og tilgrensende studier forsøkes pløyd inn i prosessen. Det



er ikke lagt opp til et design som plasserer prosjektet i kategorien «aksjonsforskning», men det inviteres til medvirkning når det gjelder drøfting av eksempelvis reorganiseringstiltak og prøveordninger. Prosjektet vil ikke kunne ut i en «kokebok» - et antall konkrete forslag til handling, men det vil være *brukerrettet* i betydningen at det er et mål å frambringe kunnskap som kan fungere som input i lokalt utviklingsarbeid. Eventuell evaluering av konkrete prøveprosjekter vil måtte skje i form av spesielle oppfølgingsprosjekter.

Det er lagt uttrykkelig vekt på at det er de tjenesteforsyningsmessige aspektene ved måten tjenestene organiseres på søkelyset primært skal rettes mot. Som omtalt ovenfor vil ethvert tiltak for å påvirke den regionale tjenesteorganiseringen også kunne ha andre enn forsyningsmessige konsekvenser. De vil kunne virke inn på hvor arbeidsplassene havner, hvor mange arbeidsplasser som tilbys, og på innholdet i jobbene. Tiltakene kan skape eller ta grunnlaget bort fra sosiale arenaer og lokale, symbolske markører. Disse sidene ved tjenesteorganiseringen vil *ikke* bli viet systematisk oppmerksomhet i prosjektet. I den grad prosjektet vil bli videreført i form av praktisk handling er det likevel viktig å ha et bevisst forhold til tjenesteorganiseringens flerdimensjonalitet og fordelingseffekter. Man beveger seg i politiske spenningsfelt der både manifeste og latente motsetninger kan komme til uttrykk.

## Metode

Prosjektet vil støtte seg på data som allerede er samlet inn gjennom «Østerdals-studien» (Aasbrenn 1998) og en rekke andre prosjekter som er gjennomført av oss og andre i den aktuelle regionen og tilgrensende områder. Problemområde (1) vil i stor grad baseres på litteraturstudier og analyse av sekundærmateriale, først og fremst statistiske kilder. Problemområde (2) impliserer et betydelig kartleggingsarbeid, og forutsetter feltarbeid i den aktuelle regionen, først og fremst i form av intervju av nøkkelinformanter (offentlig ansatte, nøkkelpersoner i privat og frivillig sektor) samt deltakende observasjon. På bakgrunn av hovedproblemstillingen vil det være naturlig å prioritere saksforhold der offentlig sektor er

direkte eller indirekte deltaker. Feltarbeidet vil i all hovedsak foregå i de tre utpekte kommunene, Engerdal, Rendalen og Stor-Elvdal. Det kan være aktuelt å legge noe feltarbeid til nabokommuner.

Referansegruppen for Fylkeskommunens utkantsatsing ønskes utnyttet som en møteplass mellom forskersiden og brukersiden (jfr. problemområde 3).

## Referanser

ANVIK, Cecilie Høy m.fl. (1998): "Tilgjengelighet av tjenester. En undersøkelse av utvalgte bygder i Nordland, Nord-Sverige og Finland). *NF-rapport nr. 6/98*. Nordlandsforskning, Bodø.

BERRY, B.J.L. & GARRISON, W.L. (1958): "Recent Developments of Central Place Theory" *Papers and Proceedings, Regional Science Association 4*;107-120.

BERRY, Leonard L, ZEITHAML, Varalrie A. & PARASURAMAN, A (1988): "Quality Counts in Services, Too" p. 216-225 in LOVELOCK, Christopher H.: "*Managing Services. Marketing, Operations, and Human Resources*" Prentice-Hall International Editions.

DALE, Britt (1994): "Service og samfunn i endring" Utviklingstrekk i tjenestesektoren belyst i et regionalt og forbrukerorientert perspektiv". *Dr.polit.avhandling, Geografisk institutt, Univ. i Trondheim*.

FOSSAN, Bjørn (1975): "*Senterstrukturen i Norge*" Miljøverndepartementet, Planavdelingen.

GRÖNROOS, Christian & MONTHELIE, Christina (1988): "*Service Management i den offentliga sektorn*" Liber, Malmö.

Hedmark fylkeskommune (1997): *Fylkesdelplan Sør-Østerdal. Delutredning: Samfunnsorganisering i uttynningsområder*. Hamar.

ILLERIS, Sven (1996): "*The Service Economy: A Geographical Approach*" J. Wiley & Sons, West Sussex 1996.

JACOBSEN, Eivind og DULSRUD, Arne (1994): "Kjedenes makt til forbrukernes beste? Konsentrasjon og integrasjon i dagligvarehandelen med matvarer i Norge" *SIFO rapport nr. 4-1994*. Statens institutt for forbruksforskning.

JANSEN, Arild (1996): "Distriktene og informasjonsteknologien. En skjult revolusjon?" s. 194-210 i AASBRENN, Kristian (red.): "*Opp og stå, gamle Norge. 16 artikler om distriktpolitikk og lokalt utviklingsarbeid*". Landbruksforlaget, Oslo.

MINGIONE, Enzo (1991): "*Fragmented societies. A Sociology of Economic Life beyond the Market Paradigm*" Basil Blackwell.

NYLEHN, Børre og STØKKEN, Anne Marie (1996): "Kommunalt samspill med private. Analyser og eksempler fra tre kommuner" *HBO-rapport 6/1996*. Høgskolen i Bodø.

NØHR, Øyvind (1987): "Aldring og omsorgssystemer i endring. En bygdegeografisk studie fra Rendalen kommune" *Meddelelser fra Geografisk institutt. Ny kulturgeografisk serie nr. 20. Univ. i Oslo*.

REIDARSON, Per og RASMUSSEN, Per Gunnar (1997): "*Varehandel i vekst og omstilling. Distribusjonsteknikk mot år 2005*" Tano Aschehoug 1997

SELSTAD, Tor og HAGEN, Svein Erik (1991): "Servicnæringer til besvær" NORAS. Basisprosjektet. *ØF-rapport 30/91*. Lillehammer.

VANBERG, Vidar (1973): "Servicefunksjoners nivåtilhørighet og terskelverdier" *NIBR rapport 27*. Oslo.

WIBORG, Agnete (1995): "Mellom økonomisk fornuft, livsstil og symboler. Bygdehushold i endring". *Nordlandsforskning, rapport nr. 4/95*. Bodø.

AASBRENN, Kristian (1981): "Tjenesteyting i bygdemiljø" *Meddelelser fra Geografisk institutt, Universitetet i Oslo. Ny kulturgeografisk serie nr.5*. Oslo.

AASBRENN, Kristian (1990): "Uttynningsamfunnet. Utfordringer og forskningsbehov" *Østlandsforskning rapport nr. 17*.

AASBRENN, Kristian (1993): "Demografisk uttynning - marginaliseringens nordiske ansikt" s. 168-179 i "Norden utfordres. Internasjonaliseringens mange regionale ansikter" *NordREFO Rapport 5*.

AASBRENN, Kristian (1997): "Marginale uttynningsamfunn. Tjenesteforsyning som velferdspolitisk utfordring". *Høgskolen i Hedmark. Notat nr. 4*.

AASBRENN, Kristian (1998): "Regional tjenesteorganisering i uttynningsområder. Utfordringer - erfaringer - strategier. *Høgskolen i Hedmark. Rapport nr. 5*.



## **Tilgjengelighet til offentlige tjenester. Kan standarder og minstekrav sikre brukernes interesser?**

Til grunn for beslutninger som angår lokalisering, organisering og prising av offentlige tjenestetilbud, vil det som regel måtte foretas en rekke avveininger: På den ene siden skal tjenestene være av en viss standard, og de skal kunne nå eller nås av alle uten at brukerne påføres urimelige kostnader. På den andre siden skal tjenesteproduksjonen foregå innenfor rammen av knappe, offentlige budsjetttrammer. I denne situasjonen vil både tilbydere og brukere av tjenester kunne ha interesse av at det ligger klart definerte minstestandarder til grunn for offentlig tjenestepolitikk. Slike standarder kan fortelle brukerne hva de har krav på og samtidig definere grensene for offentlig ansvar. Skal standardene fungere, må de imidlertid evne å fange opp mest mulig av det brukerne oppfatter som *vesentlig* ved tjenesteforsyningssituasjonen. Det gjør arbeidet med å utvikle standarder komplisert. Tjenesteprodukter og tjenesteproduksjon har mange sider som ikke nødvendigvis lar seg fange inn i enkle beskrivelser av hva og hvor.

Målene for offentlig tjenestepolitikk kan formuleres på ulike måter, mer eller mindre ambisiøst. Men enten det legges til grunn en formulering om at alle innbyggere skal ha et "likeverdig tjenestetilbud" eller målet formuleres i retning "minstestandarder" for ulike tjenester, sitter man stort sett igjen med de samme operasjonaliseringsproblemene: *Hvordan finne måter å beskrive ulike tjenesteforsyningssituasjoner på, som tillater sammenligninger på tvers av tjenesteområder, regiongrenser og brukergrupper?*

Hensikten med notatet er å *diskutere* en slik problematikk, ikke *konkludere*. Notatet er skrevet på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet – som et innspill til departementets arbeid med å utvikle minstestandarder for tilgjengelighet til ulike, offentlige tjenester. I notatet argumenteres det for at det kan være hensiktsmessig å forholde seg til "tjenesteforsyningssituasjon" som et flerdimensjonalt begrep der det i utgangspunktet skilles mellom tjenestens *innhold*, tjenestens *pris* og tjenestens *tilgjengelighet*. Det konkluderes med at dokumenter av typen "service-erklæringer" gjeldende for ulike tjenesteområder bør

inkludere alle tre dimensjonene om de skal evne å fungere som et middel til rimelig presis kommunikasjon mellom brukere og tilbydere av tjenester: Hva tilbys, hvor, når, hvordan og til hvilken pris? Notatets hovedtema er også behandlet i rapporten ”Regional tjenesteorganisering i uttynningsområder. utfordringer - erfaringer – strategier” (Aasbrenn, 1998).

## Sammendrag

Problemet ”å lage minstekrav til tilgjengelighet for ulike typer tjenester”, *kan* løses enkelt. En metode er å gjøre det hele til et spørsmål om lokaliseringspolitikk, og dermed til et spørsmål om fastsettelse av normer for tolererbar avstand til ulike typer tilbud, eventuelt til et spørsmål om hva slags tilbud som skal finnes på kommunenivå, på regionnivå, osv. Noen ganger kan en slik løsning ganske sikkert fungere, særlig når tilbudene er standardiserte og kommunikasjonene gode. Oftest er det nødvendig å være mer nyansert. I tillegg til spørsmålet om *hvor* et gitt tilbud er lokalisert, er det nødvendig å si noe mer presist om *hva* tilbudet i realiteten skal romme, *når* og *hvordan* de aktuelle tjenestene tilbys og til hvilken *pris*. Når disse spørsmålene er besvart, eksisterer det et brukbart utgangspunkt for å karakterisere tilgjengelighetssituasjonen. Men å finne uttrykk for standarder som fanger opp alt dette, er et komplisert arbeid.

*Hvor-spørsmålet og avstandsovervinnelse som utfordring:* En kilometer er en kilometer og en time på veien en time på veien, men avstand slår svært ulikt ut for ulike brukergrupper. Før var det mest snakk om forskjellen mellom *bilbrukerne* og de andre. I framtida er det kanskje like viktig å skille mellom *nettbrukerne* og de andre. I det hele tatt innebærer det økende omfanget av IKT-baserte løsninger i tjenesteleveranser at ”avstand” i tradisjonell forstand blir en mindre viktig faktor for tilgjengeligheten. Infrastruktur, utstyr og ferdigheter som behøves for å utnytte mulighetene på nettet, blir viktigere. I mange tilfeller leveres tilbud fra en nettverksorganisasjon som ikke har én men mange lokaliseringer. Det interessante er ikke hvor tilbudet befinner seg, men hvor det er tilgjengelig fra – og på hvilke betingelser.

*Når-spørsmålet* har først og fremst med åpningstider å gjøre. Variasjonene er ofte store. For ett og samme ”tjenestetilbud” kan man oppleve alt fra 24-timer-i-døgnet-løsninger til løsninger som innebærer ”kontordag” noen timer pr. uke eller sjeldnere.

*Hva-spørsmålet*: Det er i praksis ikke alltid entydig hva slags innhold et ”serVICETilbud” med en gitt betegnelse, eksempelvis ”bibliotek” eller ”jordmor-ordning”, har. Det kan være stor spennvidde når gjelder hvilke *tjenestepakker*, det vil si miks av kjernetjenester, bi- og støttetjenester, som i realiteten tilbys.

*Hvordan-spørsmålet*: For brukeren teller ikke bare sluttresultatet, hva man *oppnår*, men også hva man *opplever* mens tjenesten tar form. Spørsmål som hvor lenge man må stå i kø, hvor vennlige og kompetente kundebehandlere man møter osv., teller mye for kvalitetsopplevelsen. Ikke minst er omfanget av *bruker-medvirkning* og innholdet i denne medvirkningen viktig, når *hvordan-spørsmålet* skal besvares. Kravet til brukermedvirkning kan være stort eller lite. Fullservice-konseptet og den sjølbetjente løsningen er ytterpunktene. Kravet til brukermedvirkning kan defineres som en kostnadsfaktor og i visse tilfeller som en diskriminerende faktor når det stilles bestemte krav til utstyr og ferdigheter.

*Valgmuligheter som kvalitetsmål*: Det mest brukte målet på tjenestekvalitet er ”forventningsbrøken” – hva brukeren opplever satt opp mot forventningene. Et slikt mål fungerer dårlig på aggregert nivå. Sannsynligheten for at en sammensatt gruppe av brukere skal bli tilfredse, avhenger av valgmuligheter, både når det gjelder sammensetningen av tjenestepakkene, hvordan tjenestene produseres og distribueres, når de er tilgjengelige osv.. Ønsket om å bygge opp tilbud med innebygde valgmuligheter kan av og til, men ikke alltid, komme i konflikt med ønsket om å tilby tjenestene nær brukerne. *De viktigste tjenestene å ha nær*, er tjenester som mange trenger ofte og som samtidig ikke tillater fjernbetjening, og beredskapstjenester som retter seg mot akutte og uforutsigbare behov som angår liv og helse.

## Tjenesten som blandingsprodukt - hva er en offentlig tjeneste?

Et typisk kjennetegn ved moderne tjenesteproduksjon, er at produksjonsprosessen svært ofte involverer mange aktører, og ofte aktører tilhørende både offentlig, privat og uformell sektor. Det er ikke entydig hva som er *offentlige tjenester*, hva som er *private tjenester* og hva som er tjenester produsert på sjølhjelpsbasis (*uformelle tjenester*). Et alminnelig tilfelle er at brukeren betjenes av en privat leverandør, eksempelvis en spesialist innenfor medisinske tjenester, som på sin side blir betalt av trygdekontoret, mens brukeren, eller noen tilhørende brukerens uformelle nettverk, besørger og bekoster reisen – eventuelt med en viss refusjon fra det offentlige. Er det da snakk om en offentlig tjeneste? Hva skal i tilfelle kriteriene for å skille offentlige tjenester fra andre, være?

Litteraturen skiller gjerne mellom ansvaret for å produsere en tjeneste (drift), å betale for den (finansiering), å fastlegge retningslinjene for produksjonen (styring) og gå god for resultatet (kontroll) (se for eksempel Nylehn og Støkken, 1996).

En vanlig variant er å benevne som offentlige tjenester alle tjenester der *drift* er et formelt, offentlig ansvar. Med utgangspunkt i en slik definisjon vil for eksempel en øyeoperasjon utført på et offentlig sjukehus være å forstå som en offentlig tjeneste, mens en tilsvarende operasjon utført ved en privat klinikk – men på det offentliges regning og på grunnlag av retningslinjer fastlagt av det offentlige – være en privat tjeneste. Brukeren merker ikke nødvendigvis forskjellen.

En standardisering av ”offentlige tjenester” som skal framstå som en *garantiordning* for brukerne og potensielle brukere av tjenester, må innenfor en moderne blandingsøkonomi ta opp i seg noe mer enn bare spørsmålet om driftsansvar. Brukere flest er trolig mer opptatt av om produktet tilfredsstillende behøver deres og av hvem som skal betale regningen, enn av hvem som lønner leverandøren.

Fra et brukersynspunkt vil en avgrensning av standarder for ”offentlige” tjenester som utelukkende avgrenses til tjenester der *driftsansvaret* er plassert på kommunalt, fylkeskommunalt eller statlig nivå, derfor kunne framstå som et for snevert utgangspunkt. Det avgjørende er spørsmålet om styring og kontroll: Hvem stiller tjenesten til rådighet og hvem står til ansvar for resultatet? Dersom dette er et



offentlig ansvar er tjenesten å anse som en offentlig tjeneste, uavhengig av i hvilken grad private aktører er involvert på produksjonssiden.

## **Standardisering – hva er hensikten?**

Fastsetting av (minste)standarder kan begrunnes ut fra brukernes interesser. En standard som er felt ned i en serviceerklæring vil kunne fungere som en kontrakt, en avtale med tilhørende klagemuligheter og eventuelt krav på bestemte ytelser om avtalen brytes.

Leverandører av tjenester kan imidlertid også se seg tjent med slike avtaler. En standard er ikke bare en formell sak, men fungerer også som markedskommunikasjon. Ved å formulere eksplisitte standardkrav og formidle disse klart til brukerne har leverandøren av tjenesten samtidig utviklet et middel til å *påvirke* forventningene, dermed også den subjektive kvalitetsopplevelsen (se nedenfor). Det øker sannsynligheten for å unngå den type utilfredshet som bunner i uklare eller urealistiske forventninger. Når så mange offentlige etater nå arbeider med service-erklæringer, er det blant annet dette som ligger til grunn for arbeidet. Klart definerte standarder kan samtidig gjøre serviceleverandørene tryggere på kravene som stilles til dem og til organisasjonen de tilhører. De vet når de har gjort jobben, og de kan stilles til ansvar når de ikke har gjort den.

Men det fins også andre begrunnelser bak ønsket om å standardisere og operasjonalisere minstestandarder. Juss er en side av saken. Klare regler for rettigheter og plikter er en forutsetning for effektiv forvaltning av de ulike tjenesteområdene. Mulighetene til å unngå politisk støy ved å gjøre mest mulig av tjenestepolitikken til et spørsmål om å etterleve definerte krav framfor å slåss om hver lokaliseringssak og hver sak som angår tjenesteorganisering eller prising, er et annet hensyn.

Det avgjørende fra brukersynspunkt er likevel *innholdet* i standarden: For det første om den er i stand til å fange opp det brukerne oppfatter som de mest relevante sidene ved tjenesten og tjenestetransaksjonen, og dernest om lista er lagt høyt nok – om tjenestene som er levert etter standarden tilfredsstillende behovene og ønskene.

## Den enkle løsningen – og hvorfor den ikke duger

En enkel løsning på problemet: Å utvikle minstekrav til servicetilgjengelighet for ulike typer tjenester, er å la sentralstedsteoriens begreper ”tjenestefunksjon” (tilbud) og ”rekkevidde” utgjøre grunnpilarene<sup>1</sup>. *Minstekrav* kan da inneholde formuleringer som: Tjenestefunksjon ”X” skal være tilgjengelig for alle, eventuelt for så og så mange prosent av befolkningen, innenfor en avstand på ”Y” kilometer, eller eksempelvis en reiseavstand på ”Z” timer.

I noen tilfeller kan slike formuleringer fungere tilfredsstillende, og de kan være det mest presise man er i stand til å formulere. Som generelt prinsipp duger en slik framgangsmåte imidlertid ikke, av minst to grunner:

For det første: Begrepet *tjenestefunksjon* er i svært mange tilfeller ikke presist nok til å fange opp innholdet i et *tjenesteprodukt* som skal oppfylle en bestemt standard. Begrepet ”funksjon” (eksempelvis sjukehus, jordmorordning, bibliotek, dagligvarebutikk osv.) forteller ikke i seg sjøl noe særlig presist om hvilke tjenester som leveres der, om hvilke åpningstider, priser og andre leveringsbetingelser som gjelder, men i utgangspunktet bare noe om at en bestemt infrastruktur er til stede.

For det andre: *Avstand* – enten denne uttrykkes i kilometer, i tidsforbruk eller på andre måter, fanger ikke opp alle faktorer som teller når en persons eller en gruppes *tilgjengelighet* til ulike tjenester skal beskrives. Landskapet er ingen ”isotrop” slette, og mobilitetsressursene er ikke likt fordelt, slik Christaller forutsatte i sin klassiske sentralstedsteori. Før skilte vi mellom bilbrukerne og de andre. I en tid da det dukker opp stadig nye, IKT-baserte tjenestekonsepser blir det i tillegg relevant å skille mellom nettbrukerne og de andre.

Disse to hovedpoengene skal utdypes i det følgende.

---

<sup>1</sup> Med sentralstedsteorien siktes det her til Walter Christallers klassiske lokaliseringsteori for tjenesteytende virksomheter (Christaller, 1933/66), og litteratur med røtter i denne tradisjonen, som Berry & Garrison (1958), Vanberg (1973) og Sjøholt (1981).

## Hvorfor er funksjonsbegrepet for upresist når hensikten er å standardisere tjenester?

I en verden der enhver dagligvarebutikk er nøyaktig likt utstyrt, har lik åpnings- tid og utfører sine tjenester etter en og samme driftshåndbok, vil *funksjonen* dagligvarebutikk også uttrykke noe forholdsvis presist om hvilke konkrete tjenester som formidles, og om hvordan tjenesteformidlingen skjer. Tilsvarende med trygdekontor, offentlige bibliotek, kinoer osv. McDonald's-verdenen er bevisst forsøkt formet slik, med streng standardisering gjennom nøyaktige beskrivelser av produktene og hvordan de formidles. Men ikke har alle tjenesteleverandører arbeidet like mye med standardisering som McDonald's-kjeden har gjort, og ikke er alle tjenesteprodukter like enkle å beskrive som tilberedning og salg av hamburgere. Likevel: Meningsfulle standardiseringer for ulike tjenestefelt må nødvendigvis forholde seg både til beskrivelser av produktene og elementene som inngår i dem, og til vilkårene leveransen foregår under. "Funksjonen", her i betydning et "tilbud" beskrevet som tilstedeværelse av en bestemt institusjon (dagligvarebutikk, bibliotek osv.), kan i utgangspunktet bare indikere hva som leveres og hvilke vilkår som gjelder for leveransene:

Det kan være stor variasjon innenfor en og samme type serviceinstitusjon med hensyn til hvilke *kjernetjenester* som leveres. Eksempel: En dagligvarebutikk kan ha et smalt eller bredt sortiment av varer i hyllene, den kan ha eller ikke ha ferskvaredisk, den kan ha eller ikke ha online-løsning for tipping og spill osv.

Det kan være store variasjoner innenfor en og samme type serviceinstitusjon med hensyn til hvilke *bi- og støttetjenester* som tilbys rundt de aktuelle kjerne- tjenesten. Stiller butikken opp med rådgivning? Har den muligheter til fakture- ring, til elektronisk betalingsformidling, til å bestille varer som ikke lagerføres, praktiseres utkjøring eller utsendelse av varer osv.?

Hvilke leveringsvilkår gjelder? Hva med åpningstidene? Hvor lang ventetid er det når en vare som ikke lagerføres, må bestilles? Hvilke bytteordninger og ga- rantiordninger fins? Hva forventes det at brukeren skal yte? Ett er prisen, målt i kroner og øre. Men hva med egeninnsatsen i form av transport, i form av sjøl å orientere seg i varespekteret, plukke varer fra hyllene, montere flatpakkede va-

rer, sjølregistrere prisen osv., eventuelt kople seg opp mot ”tilbudet” via telefon eller datanett?

Eksempelene fra varehandelen kan overføres til andre tjenesteområder: Det er lett for alle å forstå at eksempelvis et ”bibliotek” som er åpent en kveld i uka, med noen titalls titler på lager og som mangler søkemuligheter og fleksible avtaler med andre bibliotek om innleie, *ikke* er et ”bibliotek” av samme kaliber som et velutstyrt bibliotek med lang åpningstid og elektroniske støttefunksjoner. En ”jordmorordning” som innebærer at en jordmor har fast kontortid på stedet noen timer en dag i uka eller hver 14. dag, er *ikke* det samme som en 24-timer i døgnet-ordning tilknyttet ultralyd- og anestesitilbud osv. - som på sin side heller ikke er det samme som en ”jordmor-på-nett-ordning”, sjøl om dette tilbudet er både døgnåpent og interaktivt.

## **Hvorfor er ikke tilgjengelighet og geografisk avstand det samme?**

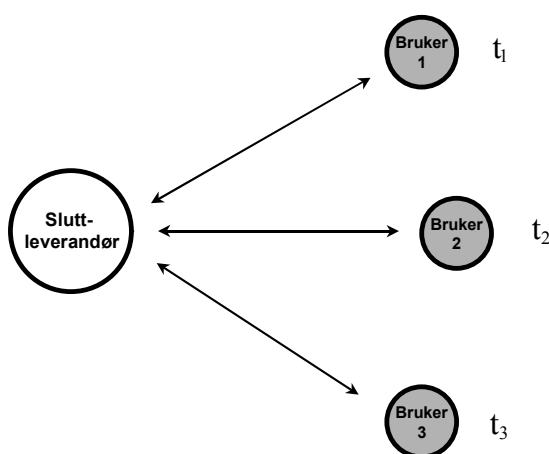
Det forteller naturligvis *noe* om en persons tjenestetilgjengelighet dersom vi vet at denne personen bor fem kilometer fra nærmeste dagligvarebutikk eller en halv times bussreise fra nærmeste sosialkontor. Men fem kilometer framstår som en ubetydelig veistrekning for noen, som en uoverkommelig barriere for andre. En halv times bussreise kan være grei å leve med når bussavgangene er hyppige, men kan spise opp en hel dag når bussene går sjelden.

Mange tjenester eller operasjoner knyttet til mer sammensatte leveranser kan i prinsippet gjøres tilgjengelig gjennom *fjernbetjente* løsninger – som postbaserte, telefonbaserte eller nettbaserte tjenester. I disse sammenhengene er avstand mer eller mindre irrelevant for tilgjengeligheten. Hva slags muligheter den enkelte har til å kople seg på tjenestene teller mer. I andre tilfeller kan det være kapasitetsproblemer og tilhørende ventetid som er den viktigste barrieren. Det kan være formelle barrierer av typen ”studiekompetanse”, det kan være språklige eller andre kulturelle barrierer som forhindrer potensielle brukere fra å komme i brukerposisjon. Avstanden er ikke alltid den avgjørende hindringen.

Et annet problem ved å uttrykke tilgjengelighet gjennom avstand, er den innebygde forutsetningen som ligger i dette, om at tjenesten tilbys på et bestemt og fast sted. Dette er ikke alltid tilfellet. I økende grad tilbys tjenester gjennom en kombinasjon av stasjonære tilbydere og medleverandører som kan befinne seg andre steder eller være mobile. Tilbudet framstår som et *nettverk* og begrepet ”tilbudssted” framstår ikke alltid som et meningsfullt, iallfall ikke som et entydig uttrykk. Økende anvendelse av IKT-baserte løsninger og IKT-løsninger bakt inn delleveranser bidrar til å aktualisere denne problematikken og dermed til å undergrave avstandsbegrepets validitet i forbindelse med fastsetting av minstekrav for tilgjengelighet.

I en klasse for seg, når det er snakk om tilgjengelighet, er *økonomiske* barrierer. Både utleggene i tilknytning til avstandsovervinnelse og i forbindelse med tjenestekjøpet er med på å regulere tilgjengeligheten til tjenestene, og kan diskriminere.

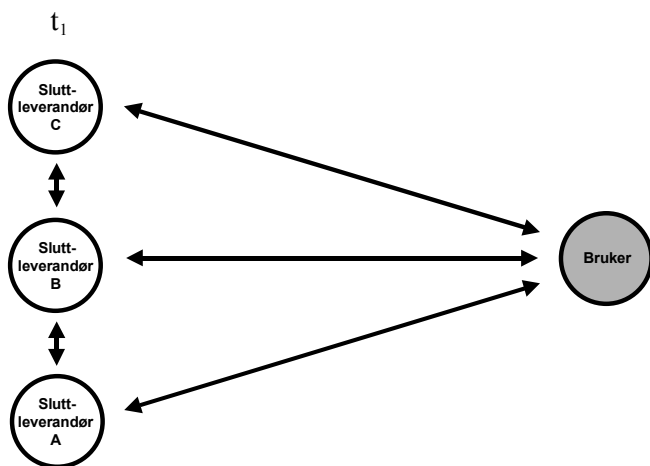
Veien mot en meningsfull fastsettelse av minstestandarder for tjenester, som også skal inkludere krav til tilgjengelighet, må gå via en rimelig presis beskrivelse av tjenestens *innhold* kombinert med en avklaring av hvordan *tilgjengelighet* skal uttrykkes og operasjonaliseres, og må i tillegg inkludere formuleringer om prissetting.



**Figur 1:**

**Enkel tjenesteleveranse**

*Eksempel på tjenesteleveranse med én sluttleverandør (eksempelvis en frisør) som betjener kunder etter tur, og som i hovedsak er ansvarlig for hele tjenestepakka, både timebestilling, hårbehandling, eventuell rådgivning, betalingsformidling osv.*

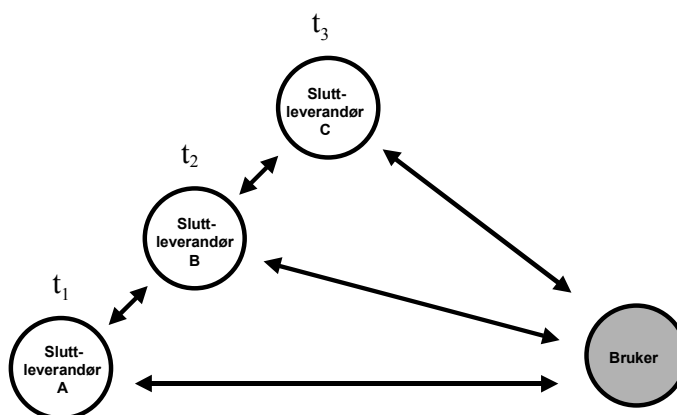


**Figur 2: Tjenesteleveranse i nettverk – synkron betjening**

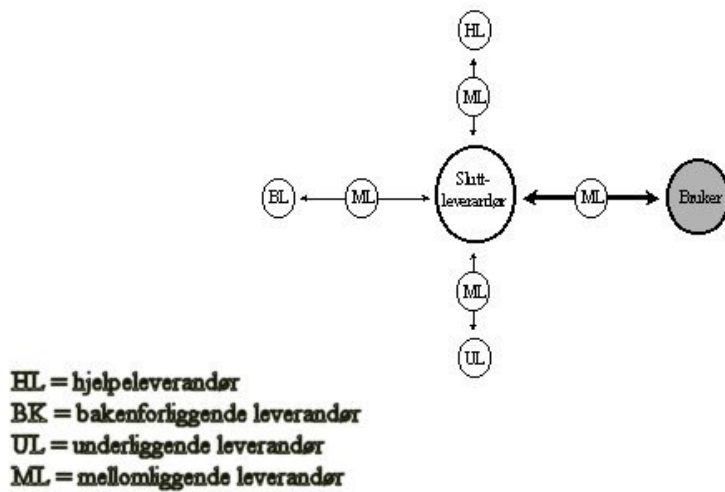
Eksempel på tjenesteleveranse der en konkret bruker har samtidig kontakt med flere leverandører som på sin side har ansvar for ulike deler av en tjenestepakke. En telemedisinsk undersøkelse kan for eksempel foregå på denne måten. Brukeren befinner seg fysisk hos en lokal leverandør, men settes via IKT-løsninger i forbindelse med spesialiteter som fysisk befinner seg andre steder.

**Figur 3: Tjenesteleveranse i nettverk – asynkron betjening**

Eksempel på tjenesteleveranse der en konkret bruker har kontakt med flere leverandører med ansvar for ulike deler av en tjenestepakke, men der de ulike leverandørene koples inn etter tur. Eksempel på en slik leveranse kan være en pasient som "vandrer" gjennom helsevesenets ulike tilbud, fra primærlege til spesialist, til sjukehus, tilbake til primærlege osv.



**Figur 4: Komplekst tjenesteleveransesystem**



Tjenesteleveranse framstilt skjematisk som samspill mellom ulike typer leverandører. Brukeren er her koplet til en sluttleverandør via en mellomliggende leverandør (fraktordning). Sluttleverandøren har på sin side koplinger til bakenforliggende leverandører, underliggende leverandører og hjelpeleverandører. Eksempel varehandelsbedrift med tilbringerordning (mellomliggende tjeneste), engrosledd (bakenforliggende tjeneste), vaktordning (underliggende tjeneste) og synkron kopling til bank (hjelpetjeneste).

## Tjenesten - et unikt produkt?

Ovenfor er det understreket at når en standard for tjenestetilgjengelighet skal diskuteres, er første bud at tjenesten (produktet) beskrives på en mest mulig presis og gjenkjennelig måte. Fenomenene som sammenlignes må være sammenlignbare. Det er ikke alltid enkelt. Årsakene er flere. Det skyldes at den typiske tjenesten har immateriell karakter og dermed et element av ”opplevelse” innbakt i oppfatningen av produktet. Det skyldes at tjenester ofte ”pakkes” ulikt. De leveres med eller uten tilleggsutstyr (bi- og støttetjenester) av ymse slag, og uten at dagligspråket nødvendigvis har uttrykkene som behøves for å uttrykke nyanse. Det skyldes også at sjølve produksjonsprosessen fortoner seg så ulikt fra tilfelle til tilfelle – blant annet med svært ulik grad av brukermedvirkning. Fordi det typiske tjenesteproduktet, til forskjell fra den typiske varen, konsumeres og produseres samtidig, blir det også nødvendig å ta med ”genesen” (tilblivelsesprosessen) i diskusjonen av hva en tjeneste er og inneholder, ikke bare sluttresultatet. Poengene skal utdypes:

I tjenestefaglige sammenhenger er det vanlig å snakke om produktene som *tjenestepakker*, integrerte helheter bestående av en kjernetjeneste i sentrum (den

egentlige tjenesten – eksempelvis å trekke en tann) og et antall supplerende tjenester, noen som er nødvendige for å bære fram kjernetjenesten (bitjenester – eksempelvis å bestille time og ha en ordning for betalingsformidling) og noen som er plassert inn i helheten for å gjøre den mer attraktiv og profilert (støttetjenester – for eksempel tannlegens rådgivning og tilgang til sitteplass, lesestoff og musikk på venteværelset). I bilbransjen kalles det variasjoner i *utstyrsnivå* når biler kan leveres som strippede versjoner uten annet utstyr enn det lovpålagte, subsidiært med påkostede utstyrspakker. Bilbransjen benevner gjerne de ulike bilmodellene med bestemte bokstaver eller betegnelser. Like enkelt er det ikke alltid å uttrykke ”utstyrsnivået” i tjenestesektoren.

Det fins etter hvert en betydelig mengde litteratur som på ulike måter beskriver tjenesten som produkt<sup>2</sup>. En vanlig konklusjon er at enhver typisk tjeneste djupest sett må betraktes som noe *unik*. Det endelige resultatet, det være seg en hårfri-syre, en reise fra A til B med toget, et bad med hjemmehjelpen som assistent eller en sluttbehandlet byggesak, vil kunne ”pakkes” ulikt, vil kunne produseres på ulike måter og vil kunne oppleves ulikt – til dels svært ulikt – brukere imellom. En *vare* framstår som noe fysisk og håndfast. Den kan måles, veies, holdbarhetstestes og beskrives uavhengig av hvem som i siste instans skal bruke varen. Den typiske *tjenesten* har derimot immateriell karakter. Produktet både blir til og konsumeres der og da, fortrinnsvis i et personlig møte mellom tjenesteleverandør og tjenestebruker. Å beskrive tjenesten fra en dommertribune blir som å være teaterkritiker: Man kan nok formidle objektivt hva stykket handlet om, hvem som spilte de ulike rollene og til en viss grad hva som foregikk av faktiske hendelser på scenen og i salen. Likevel vil det ofte være svært delte meninger om stykket var godt eller dårlig. Hva det gav den enkelte kan en utenforstående kritiker i høyden ha kvalifiserte meninger om.

Noe av det litteraturen som diskuterer likheter og ulikheter mellom varer og tjenester og problemene ved å beskrive tjenestenes innhold på en presis måte, legger størst vekt på, er det problematiske ved å skille tjenesten som sluttprodukt fra produksjonsprosessen – *genesen*. Et eksempel alle vil forstå: En blindtarmoperasjon som foregikk *med* bedøvelse og en som foregikk *uten*, kan vanskelig oppfattes som en og samme tjeneste, sjøl om pasienten skulle vise seg å bli frisk

---

<sup>2</sup> Se for eksempel Normann (1983), Clement (1985), Grönroos & Monthelie (1988) og Grönroos (1997).



til slutt i begge tilfeller. Eller et mer dagligdags eksempel: Å betale en regning via bankens skranke og å gjøre det via egen hjemme-PC er bedømt ut fra sluttresultatet en og samme tjeneste, men ikke vurdert ut fra genesen. I en sammenheng der *tilgjengelighet* til ulike typer tjenester skal problematiseres, virker det nokså opplagt at genesen framstår som en viktig faktor å ta med i vurderingen. Ikke minst *brukerens egeninnsats* i tilknytning til transaksjonen, er en viktig variabel å forholde seg til i denne sammenhengen.

Standardisering er pr. definisjon et forsøk på å overskride det unike gjennom å lage kategorier og sortere enkelttilfeller ut fra gitte kriterier.

Umuliggjør en posisjon som forfekter at enhver tjenesteste djupest sett er noe unikt utvikling av kategorier som i neste omgang kan fungere som standarder? Nei, hevdes det i dette notatet, men det er viktig å være klar over begrensningene.

For det første: Mange tjenester framstår som nokså ensartet i måten å ”pakke” dem på, eller dagligspråket har ordene som behøves for å karakterisere de ulike utstyrspakkene. Mange tjenester produseres omtrent på samme måte og krever omtrent det samme av brukeren uansett hvor de produseres og hvem som leverer. Og sjøl om opplevelseselementet er til stede i enhver tjenestetransaksjon, er det ikke alltid en faktor det virker meningsfullt å legge *stor* vekt på når tjenesten skal beskrives som produkt. Det kan kreve et omhyggelig arbeid, men det teknisk sett fullt mulig å gi en detaljert beskrivelse eksempelvis av hvilke ytelser en konkret klient i hjemmetjenesten skal ha, ned til hvilke flater i huset det skal tørkes støv av og når, og hvordan et konkret sår skal behandles dag for dag.

Generelt kan det sies, at det er vanskeligere å beskrive tjenester i et språk som tillater kategorisering og gir mening:

- jo flere forskjellige varianter av utstyrspakker som tilbys rundt en bestemt type kjernetjeneste
- jo større variasjonsbredde som forekommer i produksjonsprosessen av en og samme tjeneste, kategorisert ut fra sluttproduktets karakter

- jo større innholdet av opplevelse er forbindelse med leveransen av tjenesten

Generelt vil det også være enklere å beskrive en tjeneste der en konkret leverandør møter brukere som betjenes etter tur (fig. 1), sammenlignet med mer komplekse leveranser, der brukeren møter eller kommer i kontakt med et team av leverandører som arbeider innenfor en nettverksorganisasjon (fig. 2, 3 og 4).

### **Tjenesteforsyning som flerdimensjonalt begrep: Innhold, tilgjengelighet og pris.**

Teoretisk er det altså viktig å skille mellom ”tilbud” (dagligvarebutikk, kino, bank, sjukehus, osv.) og ”tjeneste” (varekjøp, filmopplevelse, kontantuttak, blindtarmoperasjon osv.). ”Tilbudet” (i sentralstedsteorien kalt ”tjenestefunksjon”) er i praksis å betrakte som en form for *infrastruktur* – en mulighetsskapende struktur. Tjenesten er *produktet*: En realisert mulighet. Skillet mellom tilbud og tjeneste er viktig blant annet fordi en ”standard” formulert som en offentlig garantiordning svært ofte vil måtte innebære at en gitt infrastruktur, et *tilbud*, stilles til brukerens rådighet. For noen tilbuds del kan brukeren pålegges å realisere ”tjenesten”. Slik er det med for eksempel grunnskole, godkjenningsordning for motorkjøretøyer og innlevering av sjølmelding. Å gå til legen, bli student ved en høgskole, sende et brev med posten eller oppsøke en kommunal kino er i alminnelighet en frivillig sak. Man kan klage til kommune, fylkeskommune eller stat på manglende infrastruktur, men kan ikke vente å få gjennomslag for en klage på at man sjøl lot være å benytte den.

En enkel måte å formulere en tjenesteforsyningsmessig minstestandard på, er altså å beskrive en ”funksjon” (infrastruktur) og i neste omgang gjøre minstekravet til et spørsmål om lokalisering, eksempelvis ”alle norske kommuner skal ha minst ett postkontor” eller ”ingen skal mer enn X antall kilometer til nærmeste grunnskole”.

MEN. Å vite noe om hvor langt en person bor fra ulike typer ”tilbud”, enten man regner avstanden i kilometer eller tidsbruk, forteller altså ikke noe presist og universelt om *serviceforsynings situasjonen* til denne personen. Tilleggs-

opplysninger om for eksempel prisnivå, åpningstider og sortiment, og om hans eller hennes personlige forutsetninger for å nå tilbudene, nyanserer, men kompliserer samtidig resonnetet. Begrepet "forsyningssituasjon" er med andre ord sammensatt, og er prinsipielt vanskelig å løsrive fra individuelle preferanser, opplevelser og vurderinger. Introduksjon av stadig flere fjernbetjente løsninger, både telefonbaserte og nettbaserte, kompliserer saken ytterligere.

På veien mot formuleringer av standarder kan det være formålstjenlig å dekomponere begrepet "serviceforsyningssituasjon" og rette søkelyset mot tre dimensjoner:

- *Tjenestens innhold* (hva tilbys og hvordan?)
- *Tjenestens pris* (hva koster det som tilbys?)
- *Tjenestens tilgjengelighet* (hvilke barrierer må overvinnes for å nå tjenesten?)

## **Tjenestens innhold**

En beskrivelse av tjenestens *innhold* handler om å beskrive *kvalitative* aspekter ved tjenesten. Slik begrepet benyttes i denne sammenhengen er det imidlertid *ikke* synonymt med tjenestekvalitetsbegrepet slik dette i alminnelighet brukes i tjenestemarkedsføringslitteraturen eller Service Management-tradisjonen (se fotnote 2). Det fungerer derimot som et overordnet begrep, og rommer her underbegrepene: *tjenesten som pakke* (fokus på produktelementene), *leveransevilkårene* (fokus på produksjonsprosessen og forhold som styrer denne) og *tjenestens kvalitet* (brukerens subjektive opplevelse av tjenesten).

***Tjenesten som pakke.*** Som nevnt ovenfor: Ofte vil det som av brukeren oppleves som en komplett "tjeneste" la seg analysere som en "pakke" bestående av ulike elementer: I sentrum en "kjernetjeneste" (den grunnleggende tjenesten, for eksempel en flyreise fra A til B), understøttet av et antall bi- og støttetjenester – også kalt "hjelpetjenester" (bestillingstjenester, transport til og fra flyplassen, innsjekking, informasjon, servering og underholdning om bord, transport fra flyplassen osv). En og samme kjernetjeneste kan pakkes ulikt, med høyt eller med lavt utstyrsnivå. I visse sammenhenger benyttes uttrykket *tjenestnivå* for å

beskrive pakkens karakter. Eksempelvis snakkes det i reiselivssammenheng om ”fullservicekonsepter” (hotell med oppredde senger, alle måltider servert, skjørtene strøket osv.) kontra sjøstellskonsepter (campinghytte med madrass i senge-  
ne, punktum).

**Leveransevilkårene.** ”Tjenesten” lar seg ikke beskrive utelukkende som et sluttprodukt (en behandlet blindtarmbetennelse). Måten sluttproduktet blir til på (hvordan behandlingen av blindtarmbetennelsen forløp fra første kontakt med primærlege til friskmelding fire uker senere), framstår som et integrert hele. En beskrivelse av tjenestens innhold som skal korrespondere med brukerens opplevelse av tjenesten vil derfor i utgangspunktet måtte legge til grunn en *produktforståelse*, som også er en *prosessforståelse*: Tjenesten må forstås som en *transaksjon* og ikke bare som et resultat frikoplet fra transaksjonsforløpet. Dette skiller den typiske tjenesten fra den typiske varen og bidrar til at *måten leveransen er organisert på*, blir et sentralt poeng når tjenestens innhold skal beskrives.

En *referansemodell* for sluttleveranser av tjenester forutsetter blant annet at tjenesten formidles via en stasjonær tilbyder. Tilbudet er permanent og betjent. Det er kundebesøkt, det formidler en konkret type tjeneste (funksjon) og er tilbyderens levebrød. I alminnelighet er det kunden/brukeren av tjenesten som bærer det praktiske og økonomiske ansvaret for transport til og fra. Sentralstedsteoriens utledninger av ”terskelkrav” og ”rekkeviddebegrensinger” for tjenester forutsetter mer eller mindre implisitt at denne modellen gjelder.

I praksis avvikes det svært ofte fra disse modellkravene. Ikke minst i tynt bosatte områder fins det mange eksempler på anvendelse av *alternative drifts- og distribusjonsmodeller* (Aasbrenn, 1998). Eksempler på alternative driftsmodeller er at tilbudet er ubetjent (minibank). Eller det kan være temporært, eksempelvis ved at det fungerer etter et ”kontordag-prinsipp”. I andre tilfeller kan tilbyderen fungere som en ”skaffer” – en distribusjonssentral for varer og tjenester som bestilles via for eksempel en katalog fra en fjernleverandør. Flerfunksjonalitet, eksempelvis postfilial i bensinstasjonen eller bibliotek i banken endrer ikke pr. de-

finisjon tjenestens innhold, men betyr i praksis ofte at det som tilbys blir ”light-versjoner” og i manges øyne derfor mindreverdige tjenester<sup>3</sup>.

Det er eksempel på en *alternativ distribusjonsmodell* når tilbudet ikke er stasjonært men ambulerende, eller når kravet om personlig møte fravikes og det opptrer en form for mellommann eller link som utgjør bindeleddet mellom tilbyder og bruker av tjenesten. Det tradisjonelle eksemplet på en slik ”mellommannmodell” er postordreløsningen. Utviklingen av ulike former for IKT-baserte løsninger har åpnet for helt nye perspektiver når det gjelder bruk av IKT-linker i tjenesteformidlingen, eksempelvis i forbindelse med informasjonsformidling, bookingtjenester, telemedisin og netthandel. Utviklingen utfordrer gjeldende lokaliseringsteori og utfordrer også tradisjonell tenkning rundt begrepet ”tjenestens innhold”. I hvilken grad kan tilgjengelighet til nettbank sies å være ekvivalent med tilgang til en tradisjonell, betjent bank? I hvilken grad kan nettformidlet informasjon erstatte et bibliotek eller ”jordmor på nettet” erstatte en tilstedeværende jordmor osv.?

Anvendelse av alternative drifts- og distribusjonsmodeller, også slike som ikke er IKT-basert, utfordrer generelt til kritiske spørsmål om hvordan et konkret tjenestetilbud skal defineres. Er det å ha tilgang til jordmor gjennom en kontordagløsning fire timer annenhver torsdag det samme som permanent jordmortjeneste? Er et flerfunksjonelt tjenestetilbud (post i butikk) det samme som et spesialtilbud (postkontor)? Er et ambulerende bibliotek (bokbuss) sammenlignbart med et stasjonært bibliotek?

*Brukermedvirkning* er vanlig i forbindelse med tjenestetransaksjoner. Som et minimum er det vanlig at brukeren sjøl frakter seg sjøl til og fra stedet der tjenesten tilbys. Med det er også vanlig med innsats langt ut over dette, og rene sjølbetjeningskonsepter er utviklet i mange bransjer. Sjølbetjeningsbutikker, drivstoffutsal basert på sjøltanking og bruk av betalingskort, minibanker og billettautomater er eksempler på slike løsninger. IKT-løsninger, både hjemmebaserte og kollektive er med på å legge grunnlaget for stadig nye varianter av

---

<sup>3</sup> Posten har løst dette kommunikasjonsproblemet ved å spesifisere hvilke tjenester en post-i-butikk skal kunne levere, hvilke tjenester landpostbudet skal kunne levere og hvilke tjenester man må til postkontoret for å løse.

brukermedvirkning i leveransen. Ofte eksisterer flere konsepter side om side, sjølhjelpsbaserte og betjente. Begrepet *servicenivå* uttrykker gjerne også noe om behovet for brukerinnsats i leveransen. Eksemplet som ble benyttet ovenfor, der reiselivsbransjens ”fullservicekonsept” ble satt opp mot ”sjølstellskonseptet”, illustrerer dette. Slik kan en si at et kontantuttak i minibank representerer lavere tjenestenivå enn den samme tjenesten utført som skranketjeneste, og at barnehagen (som fordrer at foreldrene sjøl er ansvarlige for å skyss sine barn til og fra) i denne sammenhengen har lavere servicegrad enn skolen, som tilbyr skyss til alle elever utenfor en viss radius som en del av tjenestepakken.

Det fins med andre ord redskaper til å beskrive tjenesten ut fra dens mer tekniske innhold og ut fra vilkår om sortiment, åpningstid, leveringsbetingelser osv. som leverandøren legger til grunn for sin virksomhet. Begrepet *tjenestekvalitet*, slik det benyttes her, sier noe om hvordan brukeren av tjenesten opplever det aktuelle godet, og bare indirekte med hva slags standard som ligger til grunn. Det er med andre ord et uttrykk for noe subjektivt. Tjenestemarkedsføringslitteraturen uttrykker det gjerne slik: *Tjenestekvaliteten er brukerens vurdering av tjenesten satt opp mot de forventninger han eller hun hadde på forhånd.*

Kvalitet er ”conformance to specifications” sier Philip Crosby (Crosby, 1979). De aktuelle ”specifications” kan i prinsippet godt være objektive og utformet som ”standarder” for hvordan en Big-Mac skal se ut, hvor lang tid det skal ta å få den leveringsklar, osv., men eksistensen av slike standarder vil uansett måtte kommuniseres til servicebrukeren og konverteres til en bestemt forventningsnivå. Et viktig poeng ved denne tilnærmingen til kvalitetsbegrepet, er at det frikoples fra spørsmålet om tjenestens standard og dermed hvor eksklusiv en tjeneste er. En kafeteria kan i prinsippet oppnå like høy servicekvalitet som en velrenommert restaurant, og en legevakt like høy kvalitet som et velutrustet sjukehus, forutsatt at kundenes forventninger til besøket oppfylles. Det som teller er om utførelsen (conformance) står i forhold til den usynlige avtalen som er nedfelt i forventningene (specifications). Utlagt: Det avgjørende kan være om tilbydereren har klart å markedsføre sin standard på en forståelig måte og er i stand til å leve opp til denne standarden. Serviceerklæringer må forstås i en slik sammenheng. De fungerer ikke bare som en påminnelse til staben på om hva de skal passe på, men skal også virke styrende på brukernes forventningsnivå.

Berry et al. (1988) diskuterer nærmere hvilke faktorer (determinants) som erfaringsmessig skaper kvalitet, og lister opp i alt ti slike kvalitetsskapende faktorer (s. 217-218). Oversettelsene i parentes er våre<sup>4</sup>:

- Reliability (pålitelighet)
- Responsiveness (forekommenhet)
- Competence (faglig dyktighet)
- Access (tilgjengelighet)<sup>5</sup>
- Courtesy (vennlighet)
- Communication (kommunikasjon)
- Credibility (troverdighet)
- Security (sikkerhet - konfidensialitet m.v.)
- Understanding the customer (innlevelse)
- Tangibles (fysisk miljø)

Det understrekes at de ti determinantene vil ha ulik relevans for ulike situasjoner, og at kundene forventes å vektlegge de forskjellige forholdene ulikt. Legg merke til at det heller ikke her snakkes om ”standarder” i ytre forstand, men om sider ved serviceleveransen som kunder forutsettes å legge vekt på når den subjektive dommen, bevisst eller ubevisst, felles.

Litteraturens drøfting av ”tjenestekvalitet” kan ikke uten videre anvendes på en problemstilling der hensikten er å utvikle *standarder* for tjenester. Det er ikke enkelt å fastsette ”standarder” for egenskaper som forekommenhet, vennlighet og innlevelse. Sjekklisten ovenfor inneholder likevel noen operasjonaliserbare forhold som lar seg bygge inn i den beskrivelsen av tjenestens objektive innhold, fortrinnsvis som en del av leveransevilkårene. Det er likevel viktig å opprettholde et definatorisk skille mellom ”standard” og ”kvalitet”. Mange ulike ”standarder” kan bedømmes som produkter med høy kvalitet – forutsatt at forventningene oppfylles. Omvendt, dersom forventingsbuen er spent for høyt, kan et produkt med høy standard oppleves som et produkt med lav kvalitet. Derfor er et av

---

<sup>4</sup> Grönroos (1997:44) presenterer en praktisk talt identisk oversettelse som også inkluderer oversettelse av utfyllende kommentarer fra originalkilden.

<sup>5</sup> Utdypes som "approachability" and "ease of contact". Forhold som parkeringsfasiliteter og venting på å bli ekspedert, lar seg plassere under denne overskriften, likeledes åpningstider og hvor enkelt eller vanskelig det er å nå fram på telefon. Transport i betydningen *avstandsovervinnelse* nevnes ikke eksplisitt.

hovedformålene i servicemarkedsføringen (herunder utformingen av serviceerklæringer) å bidra til å styre brukernes forventingsnivå.

## Tjenestens tilgjengelighet

Her er det altså valgt å skille ut *tilgjengelighet* som egen dimensjon, atskilt fra innholds- og prisdimensjonen. Det er ingen opplagt sak. Vi kunne, med støtte i litteraturen, godt ha integrert tilgjengelighet i en eller begge av disse dimensjonene. Transport i ulike former kan godt defineres som integrerte deler av tjenestepakken, og følgelig som en del av leveransens innhold. Som nevnt ovenfor inngår ”accessibility” som en av de ti kvalitetsdeterminantene hos Berry et al., riktig nok med eksempler som åpningstider, omfang av køing etc, og ikke eksplisitt knyttet til avstandsovervinne. I sentralstedsteorien blir avstandsovervinne implisitt gjort til en del av prisen. Tjenestens egentlige kostende er prisen ”free-on-board”, altså levert ved tilbudsstedet, *pluss* kostnadene ved å overvinne avstand.

Når det her er valgt å skille ut tilgjengelighet som egen dimensjon, er begrunnelsen at ”tilgjengelighet” i denne sammenhengen framstår som noe mer enn et produktelement som en eller annen aktør produserer til en bestemt pris. Tilgjengelighet til konkrete tjenester fordrer i alminnelighet avstandsovervinne i en eller flere former, og ofte både person-, vare- og informasjonstransport i en og samme leveranse. Men tilgjengelighet har *også*, slik vi allerede har vært inne på, med juss, økonomi, språk og kultur å gjøre. *Tilgjengelighet handler om å overvinne barrierer – herunder avstandsbarrierer.*

Avstandsovervinne, i sin mest dagligdagse form, handler om å overvinne avstand mellom boligen og tilbudsstedet, fortrinnsvis ved å transportere seg sjøl eller bli transportert til og fra tilbudsstedet. Eller det kan være å få varer brakt hjem via post eller annen transportordning. Det kan også være å bestille en vare via en postsendt bestillingsslipp, bestille time hos tannlege pr. telefon eller å overføre penger fra en konto til en annen via Internett. Alt dette handler om ”avstandsovervinne” i en form som kan defineres som et produktelement, en del av tjenestepakken, og noe som har en pris. Prisen kan uttrykkes som *egeninn-*



sats, som et pengeutlegg, som tidsforbruk, eller kanskje en kombinasjon av de ulike kostnadskategoriene.

Ofte inngår flere former for avstandsovervinnelse i en og samme tjenesteleveranse (se fig. 1-4). De ulike typer medier har ulik avstandsfriksjon og ulike krav til det utstyr og de ferdigheter som behøves for å takle den aktuelle barrieren. Det er ikke nok å disponere bil for å være mobil. Foruten bensin på tanken og veier å kjøre på, trengs også sertifikat og en rimelig god helse for å kunne utnytte bilen som mobilitetsressurs. For å utnytte Internett kreves både hardware, software og den nødvendige kompetanse. *Dette betyr at avstand mellom en persons bolig og et tilbudssted av en gitt type bare kan fungere som en indikator på hvor god eller dårlig tilgjengeligheten til denne personen er. De personlige ressursene, ikke bare mobilitetsressursene i snever forstand, men også kompetanse og disposisjonsrett til utstyr og infrastruktur, teller.* Solveig Mårtensson har i sin artikkel ”Time allocation and daily living conditions. Comparing regions” (Mårtensson, 1978), illustrert dette poenget gjennom en simuleringsmodell basert på tidsgeografisk tilnærming. Hun simulerer på bakgrunn av kjente opplysninger om offentlig kommunikasjon, veiavstander, reisemåter osv. hvor mye tid ulike tjenestereiser med forskjellig geografisk utgangspunkt vil kreve, og avslører store forskjeller brukergrupper imellom. Artikkelen gir en påminnelse om at avstand ikke uten videre kan omregnes til ”pris” uten å tilsløre at ulike kategorier av individer opplever betydningen av avstand svært forskjellig, og at ”tilgjengelighet”, i likhet med ”kvalitet”, ikke ukritisk kan brukes som et begrep løsrevet fra brukerens personlige forutsetninger. IKT-revolusjonen har tilført denne konklusjonen nye perspektiver.

Hvordan en praktisk skal løse problemene med å operasjonalisere ”minstekrav til tilgjengelighet” fins det ingen opplagte svar på. Vi har allerede påpekt svakhetene med operasjonaliseringer som utelukkende forholder seg til avstand i kilometer eller tid, og vi har påpekt det betenkelige ved å forutsette at nettbaserte løsninger er allment tilgjengelige.

I mange tilfeller er det nok likevel få andre praktiske muligheter enn å benytte et mål for avstand som operasjonaliseringskriterium, eventuelt formuleringer i retning av at hver kommune skal ha et tilbud av en bestemt type. Viktigere enn å lete etter finurlige operasjonaliseringer kan det være å møte brukere og bruker-

grupper med spesielle tilgjengelighetsproblemer (slike vil bestandig eksistere, både i by og bygd) med særskilte tjenester – eksempelvis serviceruter, slik det nå eksperimenteres med i en rekke bygdekommuner – og eventuelt videreutvikle refusjonssystemet for brukere med spesielt store reisebehov eller vanskelige kommunikasjonsforhold. Problemet som ”den analoge generasjonen” har med tilgangen til digitale/nettbaserte tilbud, kan i noen grad møtes med å gjøre offentlige servicekontor, der slike opprettes, til en formidlende sentral. På samme måte som hjemmehjelpen i dag bistår personer som ikke er sjølhjulpne med transport til å få ordnet sine bankærender, kan et offentlig servicekontor stille teknologi og kompetanse til rådighet, slik at en person uten de nødvendige forutsetninger til å få betalt sine regninger via nettbank, eller få bestilt en togreise via Internett, kan få tjenestene utført. I en overgangsperiode er det vanskelig å tenke seg andre løsninger enn bruk av ”mellommann” for at en ”offentlig tjeneste” som bare er tilgjengelig på nettet skal kunne anses som allment tilgjengelig.

## **Tjenestens pris**

I utgangspunktet skulle en kanskje tro at *prisen* på en tjeneste er en rimelig grei størrelse å måle og forholde seg til, og følgelig at det skulle være en kurant sak å kartlegge variasjonene i prisnivået for ulike tjenester og eventuelt utvikle et standardisert prissystem. Riktig så enkelt er det ikke, i hvert fall ikke bestandig. Det har flere grunner.

For det første er det *ikke alltid helt klart hva en betaler for når en kjøper en vare eller tjeneste*, hva ”tjenesten” egentlig består av. Det har både med ulik pakking å gjøre, og at måten leveransen er organisert på, kan variere mye fra tilfelle til tilfelle. Graden av brukermedvirkning i leveransen er et viktig forhold i denne sammenhengen. Hvordan ulike former for brukermedvirkning verdsettes, fins det imidlertid ingen allmenngyldig norm for.

Enkelte tjenesteleverandører har utviklet raffinerte prisingssystemer der ulike utstyrspakker koster forskjellig og der graden av egeninnsats bestemmer prisen. Eksempelvis tilbyr enkelte butikker tradisjonell sjølbetjeningsopplegg til standardpris, men mot et tillegg i prisen kan kunden få varene hentet ut av hyllene,

pakket i pose og kanskje også brakt hjem. En kan i noen grad tenke seg offentlige tjenester priset etter tilsvarende prinsipp – noen eksempler som likner fins allerede.

Av ulike grunner er altså ikke prisen på tjenestene alltid enkelt å standardisere. Det er nok likevel ikke på dette planet de største utfordringene i tilknytning til standardisering ligger. Refusjonsordninger og ordninger som maksimalbeløp for egenandeler (helsesektoren) kan også bidra til å jevne ut ulikheter mellom grupper av brukere, og dermed virke som et prinsipp som i noen grad kompenserer for brukernes ulike økonomiske evne.

## **Tjenesten som produkt – tjenesten som mulighet. Valgmulighet som gode**

Ovenfor understreket vi viktigheten av å skille mellom ”tilbud” og ”tjeneste”. ”Tilbudet” er å betrakte som en form for *infrastruktur* – en mulighetsskapende struktur. Tjenesten er *produktet*: En realisert mulighet. Skillet mellom tilbud og tjeneste er viktig blant annet fordi en ”standard” formulert som en offentlig garantiordning svært ofte vil måtte innebære at en gitt infrastruktur, et *tilbud* stilles til brukerens rådighet – og på visse, nærmere definerte vilkår. En standard kan bidra til å sikre alle visse rettigheter – men ikke nødvendigvis opplevelsen av kvalitet.

Med henvisning til det tradisjonelle, subjektive kvalitetsbegrepet kan det diskuteres om begrepet ”tjenestekvalitet” har mening på aggregert nivå – annet enn eventuelt som en gjennomsnittsverdi eller tilsvarende uttrykk. Aasbrenn (1998) konkluderer med at en beskrivelse av *valgmulighetene* kan benyttes som et indirekte mål for tilbudets godhet på aggregert nivå. Er valgmulighetene til stede, øker samtidig sannsynligheten for at en tjenestebruker ut fra sine egne prioriteringer og forutsetninger finner et tilbud som passer, en pakke som faller i smak, en ønsket grad av brukermedvirkning, en åpningstid som passer, et sted der køene ikke er for lange. Supermarkedet leverer ikke pr. definisjon tjenester av høyere kvalitet enn den lille grendebutikken, men kan tilby større valgfrihet.

Et kjent bensinselskap presenterer seg gjennom slagordet: ”Det du trenger når du trenger det”. En svensk butikkjede opererer med en variant som likner: ”Bra, bredt og billig”. Disse slagordene fanger opp noe vesentlig. Minstekravsbestemmelser for tjenestetilbud som skal ha forutsetninger for å tilfredsstille moderne mennesker kan ikke alltid nøye seg med å definere et standardprodukt som skal pakkes på nøyaktig samme måte og leveres på nøyaktig samme måte til alle. Grunnskoletilbudet fungerer greit på den måten, og det samme gjelder flere andre offentlige tilbud. Andre ganger må en viss *valgfrihet* defineres inn, valgfrihet både med hensyn til detaljutformingen av pakken og til måten tjenesten leveres på, herunder når tjenesten skal være tilgjengelig. Postens tilbud er eksempel på et slikt tjenestefelt.

En minimumsstandard bør gis en utforming som ikke bare definerer et tjenesteprodukt som prototyp, men også sier noe om variasjonsbredde.

## **Mot et integrert standardbegrep**

Det er fullt mulig å lage enkle operasjonaliseringer som formelt løser standardiseringsproblematikken. En av de enkleste løsningene er å sette likhetstegn mellom ”tilbud” og ”tjeneste” – la være å problematisere tjenestens innhold ut over det elementære – og deretter legge inn noen minstekrav til tilgjengelighet – eksempelvis operasjonalisert i retning hvor mange veikilometer brukerne maksimalt må tåle å tilbakelegge. I mange tilfeller kan slike operasjonaliseringer sikkert fungere godt, i andre tilfeller ikke. De vil uansett ikke løse problemene med at ulike brukergrupper er svært ulikt stilt når det gjelder bilbruk og bruk av IKT, og de kan ikke forhindre at en og samme ”standard” vil romme mange ulike tjenesteforsyningssituasjoner.

Ovenfor er det argumentert for at *beskrivelsen av en tjeneste* – enten beskrivelsen gjøres retrospektivt og knyttes til noe som er skjedd, eller prospektivt, som et program eller en mal for hvordan noe bør skje – vanskelig kan gjøres uten at både sluttresultatet og forløpet av leveransen betraktes som et integrert hele. Det er argumentert for at slike beskrivelser ideelt sett bør si noe om tjenestens *inn-*

*hold*, herunder hvordan leveransen er organisert og hvilken egeninnsats som forventes av brukeren, og de bør si noe om tjenestens *tilgjengelighet* og *pris*.

Ett ledd i beskrivelsen av en tjenestes innhold, kan være å stille spørsmål om hvilke *produktelementer* den består av. Service Management-tradisjonens begrep *tjenestepakke* kan fungere som en innfallsport for en slik beskrivelse. Begrepsapparatet gir anledning til å karakterisere en tjeneste ut fra sitt innhold og ikke bare ut fra hva leverandøren kaller seg.

En beskrivelse av tjenestens innhold som ikke tar hensyn til *hvordan leveransen er organisert*, er en ufullstendig beskrivelse. En standard bør derfor si noe om hvilken *distribusjonsmodell* som benyttes (stasjonær service kontra ambulerende service, ansikt-til-ansikt-løsninger kontra bruk av nettet eller andre mellomledd osv.) og hvilken *driftsmodell* som gjelder (permanente kontra temporære tilbud, betjente kontra ubetjente tilbud osv.). Det blir et definisjonsspørsmål om det ”å få en pakke i posten” er én og samme tjeneste enten pakken bruker én eller ti dager på veien, og enten den kommer med landpostbudet inn på kjøkkenbordet, om den må hentes ved et lokalt postkontor som holder åpnet mellom 10 og 12 eller i bensinstasjonen som holder åpent mellom 8 og 22. For kunden er det sjelden likegyldig. Det er heller ikke likegyldig hvor langt man eventuelt må reise for å få pakken, for å komme til legen eller til sosialkontoret. Og det er ikke bare spørsmål om hva transporten koster i kroner og øre, men også hvor lang tid og hvor mange krefter som spilles og hvordan en reise – eller det å sitte og vente på landpostbudet – legger føringer på hvordan hverdagen kan organiseres.

Spørsmålet om ”hvordan leveransen er organisert” rommer også *brukermedvirkningen* i leveransen, både omfanget av brukermedvirkning og denne medvirkningens karakter<sup>6</sup>. Den ulønnede innsatsen inngår i et samspill der gjerne deler av tjenestepakken produseres formelt og deler av den på ulønnet basis, fortrinnsvis av brukeren sjøl eller noen i det nære nettverket. Introduksjonen av IKT-utstyr som er enkelt å betjene, enten det befinner seg hjemme hos brukeren eller hos leverandøren, har åpnet opp for nye former for sjølforsyning eller brukermedvirkning. Ikke minst er uformell sektor en viktig logistikkprodusent –

---

<sup>6</sup> Et poeng er det i denne sammenhengen at målt i antall arbeidstimer, nedlegges det hvert år like mange timer i uformelt (ulønnet) servicearbeid som i lønnet servicearbeid. Jfr. beregninger basert på tidsnyttingsdata – se Lysestøl (1992) og Aasbrenn (1998).

produsent av tilgjengelighetsfremmende produktelementer – i sammenheng med tjenesteleveranser.

Å si at både innhold, pris og tilgjengelighet må tas med i en helhetlig beskrivelse av ”tjenesteforsyningssituasjonen” er ikke det samme som å si at disse ulike dimensjonene lar seg definere inn i et og samme uttrykk. Slik sett er en formulering som ”likeverdig tjenestetilbud” ytterst vanskelig å operasjonalisere. For å si det enda tydeligere: Det framstår som en tom og ganske uforpliktende frase. Det er mulig å beskrive en tjenestes ”innhold” på en måte som også sier noe om tilgjengelighet og det er mulig å definere tilgjengelighet som et spørsmål om pris. Men en kan ikke forutsette at ”en kilometer” eller ”en halv times reise med bil” utgjør samme barriere for alle, eller at en landpostbudordning fungerer like godt for en yrkesaktiv og utearbeidende person som for en hjemmeværende pensjonist. Dette er viktige spørsmål å ta hensyn til i arbeidet for utvikling av standarder, ikke minst i områder der avstandene er store og en betydelig andel av befolkningen er eldre personer som kanskje også mangler en nettverkstilknytning som kobler dem til uformelle hjelpeordninger. Noe vi ser, er at tjenesteforsyningen lett kan få preg av et Svarteper-spill, der det en aktør foretar seg (eksempelvis sentralisering av et offentlig tjenestetilbud) dytter ansvar og kostnader over på andre aktører, ikke sjelden brukeren og brukerens uformelle nettverk - eller kanskje hjemmehjelpen eller servicekontoret.

I forlengelsen av slike erfaringer ligger også en erkjennelse av at standardisering av offentlige tjenestetilbud – tross opplagte fordeler – har sine begrensninger. I uheldigste fall resulterer det i en form for rigiditet som forhindrer framveksten av fleksible og brukertilpassede løsninger. Når et landpostbud som intervjues under feltarbeid i bygde-Norge og forteller om sin hverdag legger til: ”men det må du ikke skrive, for det har jeg ikke lov til å gjøre” er det et eksempel på det siste, og et eksempel på at tjenestekvalitet i svært mange tilfeller forutsetter mennesker som tenker, vurderer og forholder seg til konkrete situasjoner og ikke bare en driftshåndbok.

Standardiseringens begrensninger ligger derfor ikke bare i måleproblemer, definisjonsproblemer og begrensede budsjetttrammer, men også i tjenesteproduksjonens egenart og brukernes behov for ulike grader av skreddersøm. En dress som skal passe alle, kan fort vise seg å ikke passe noen.

## Den geografiske periferien: Er noen tjenester viktigere enn andre?

Det er ikke nødvendigvis systematisk slik at det faller så mye dyrere og er så mye mer krevende å opprettholde god servicetilgjengelighet i den geografiske periferien, men utfordringene er av spesiell karakter (Aasbrenn, 1998).

Sentralstedsteoriens grunnbegreper ”terskelkrav” og ”rekkevidde” kan benyttes som innfallsport til å forstå utfordringene. For å si det kort: Lite etterspørselsvolum skaper dårlig grobunn for tjenester, særlig de mer spesialiserte, og resultatet har en tendens til å bli: Få tilbud innenfor hver bransje, og mange bransjer som overhodet ikke er representert. Brukerne vil i disse tilfellene ha en situasjon der konkurransen er begrenset, valgmulighetene er få. Avstandene som må overvinnes, er ofte store. Det er opp gjennom årene skrevet en del om hva demografisk uttynning betyr av risiko for at etablerte tilbud settes under press og eventuelt faller bort. Trolig er det som skjer med tjenesteøkonomien på overlokalt nivå, gjennomgående en større trussel mot lokale tilbud enn befolkningsutviklingen i nærmiljøet. Endringene er til dels dramatiske både innenfor bransjer som varehandel og innenfor tradisjonelt offentlige tjenestesektorer, ikke minst samferdselssektoren. I tillegg er erfaringen at folk flest – både i by og på land – stiller stadig større krav til hva de skal kalle en tilfredsstillende tjenesteforsyningssituasjon. En relativt stor andel av befolkningen i periferien er eldre, de har svak helse og kanskje dårlig økonomi og få hjelpere rundt seg. Alt dette bidrar til å gjøre dem lite mobile og dermed spesielt sårbare.

Faktorer som endrede brukerpreferanser, demografisk uttynning og aldring, og strukturelle endringer som berører tjenesteøkonomien i sin alminnelighet, bidrar altså *i sum* til at tjenesteforsyningen i periferien settes på prøve, og må følges med årvåkenhet og åpenhet for at spesielle grep må foretas for å sikre levekår og velferd. Befolkningen i slike områder vil av samme grunner føle seg spesielt berørt av debatten om standardisering og minstekrav til tilgjengelighet. Fra offentlig sektors side, vil det samtidig være interesse for kriterier som gjør det mulig å prioritere tiltak. Et av spørsmålene som faller naturlig å stille er dette:

## Hvilke tjenester er det viktigst å ha nær, og hvilke er det mindre viktig med?

Fra et velferdssynspunkt skiller to typer tjenester seg ut som spesielt viktige å sikre god tilgang til alle steder: Tjenester som *mange bruker ofte* og *beredskapstjenester*, særlig slike som angår liv og helse.

Til den første gruppen hører grovt sett det som i sentralstedsteorien benevnes som ”lavere ordens tjenester”: dagligvarebutikk, drivstoffutsal, skole, barnehage, post, bank, eldreomsorgstjenester m.v. Gruppen ”beredskapstjenester som angår liv og helse” kan også inneholde lavere ordens tjenester, eksempelvis primærlegeordning, men også en del tjenester der etterspørselsvolumet ikke nødvendigvis er så stort, men der behovet oppstår brått og er av en slik karakter at brukeren ikke kan vente. Beredskap ved akutte og alvorlige sjukdomstilfeller, ulykker, og for eksempel brann tilhører denne typen tjenester.

Restgruppen av tjenester blir da slike som få bruker sjelden, og som samtidig retter seg mot forutsigbare behov og behov som det ikke haster på timen med å få gjort noe med. Erfaringer fra områder der det fins smått med slike tjenester viser at brukerne i stor grad samler opp ærender til en bytur i ny og ne, og gjennomfører det som i engelskspråklig litteratur kalles ”multipurpose trips” (flerformålsreiser). Reisene kan være tidkrevende og kostbare, men fordi de ikke foregår så ofte og fordi det ikke er livstruende å vente, er det enklere for brukerne å tolerere dem. Noen vil til og med si at de beriker tilværelsen.

Av de to gruppene nøkkeltjenester, er den første kategorien, kall dem gjerne ”hverdagens tjenester”, på mange måter enklest å opprettholde sjøl i områder der befolkningsgrunnlaget er spinkelt. Sjøl en liten befolkning genererer betydelig etterspørsel, og gjennom ordninger som flerfunksjonalitet osv. (se ovenfor), faller det ikke nødvendigvis spesielt dyrt å opprettholde mange tilbudssteder. De livsnødvendige beredskapstjenestene *trenger* heller ikke å koste spesielt mye, men de *kan* gjøre det. Her spiller organiseringen av tjenestene en stor rolle både for tjenestenes innhold og for kostnaden.

Spørsmålet om hvilke tjenester det er *viktig å ha nær* og spørsmålet om hvilke tjenester det *viktig å god tilgjengelighet til*, er ikke helt identiske. Teoretisk kan



det skille mellom to typer tjenester, slike som forutsetter ansikt-til-ansikt-kontakt mellom leverandør og bruker, og slike som *ikke* gjør det.

Oppsummert:

Krever ansikt-til-ansikt-kontakt:

- Kan være brukerb besøkt eller oppsøkende.
- Tilgjengelighet avhenger av geografisk nærhet.

Krever *ikke* ansikt-til-ansikt-kontakt.

- Tilgjengelighet avhenger i liten grad av geografisk nærhet, men av god kommunikasjonsmessig infrastruktur – fortrinnsvis telefoniske eller IKT-baserte løsninger.
- Kan desentraliseres eller sentraliseres uten at det får store tilgjengelighetsmessige konsekvenser.
- Kan inngå i nettverksorganiserte leveransesystemer med samtidig involvering av flere aktører.

*Figur 5: Nøkkeltjenester og transaksjonens avhengighet av ansikt-til-ansikt-kontakt*

|                                     |     | Tjenester som mange trenger ofte | Livsnødvendige beredskaps-tjenester |
|-------------------------------------|-----|----------------------------------|-------------------------------------|
| Behov for ansikt-til-ansikt-kontakt | Ja  | 1                                | 2                                   |
|                                     | Nei | 3                                | 4                                   |

En grov konklusjon vil følgelig bli omtrent slik (se figur 5): *Alle* tjenester som tilhører en av kategoriene 1, 2, 3 eller 4 er viktige å ha god tilgjengelighet til, men det er først og fremst tjenester av typen 1 og 2 som er viktige å ha *nær* i fy-

sisk forstand. Lokaliseringen er mindre viktig når det gjelder tjenester (tjenestepakker eller deler av tjenestepakker) som tilhører kategoriene 3 eller 4, og altså kjennetegnes ved at brukerne kan betjenes via et medium uten ansikt-til-ansikt-kontakt mellom leverandør og bruker. Disse tjenestene er imidlertid avhengig av at det eller de mediene som benyttes, er godt utbygd og tilgjengelig for brukerne. Det siste gjelder post, og det gjelder tradisjonell telefon, men pr. dato er det neppe grunnlag for å si det samme om nettet. En eventuell nedbygging av post-tjenestene i distriktene vil kunne redusere mulighetene ulike leverandører i dag har for å benytte posten som hjelpeleverandør. Det er for eksempel vanskelig å tenke seg netthandel i særlig omfang uten at posten eller en aktør som leverer tilsvarende tjenester, opptrer som mellomledd.

For tjenester som ikke tilhører noen av kategoriene 1- 4, det vil si at de brukes sjelden og av få og behovene er ikke av akutt og/eller uforutsigbar karakter, kan variasjoner i tilgjengelighet lettere aksepteres.

## **Oppsummering: I spenningsfeltet mellom brukernes beste og budsjettets tyranni**

Å sikre brukerne en rimelig tilgang til offentlige tjenester byr på mange utfordringer. For det første er det et spørsmål om *ressurstilgang*, om hva stat, fylkeskommune og kommune har råd til. For det andre er det et spørsmål om *hvordan ressursene utnyttes*, dermed om tjenesteorganisering og evnen til å finne fram til kostnadseffektive løsninger. Innenfor disse rammene er det en oppgave å utvikle regler og retningslinjer som fordeler godene på en måte som tilfredsstiller velferdsstatens krav til likebehandling. I denne sammenhengen kan operasjonalisering av minstekrav for tilgjengelighet til offentlige tjenester fungere som et grep for å institusjonalisere en form for garantiordning brukerne har. Samtidig kan slike operasjonaliseringer fungere som rettesnor og som en trygghet for leverandøren: Skal man vite når jobben er gjort, må man vite hvilke krav som skal oppfylles.

En garantiordning som skal fungere, må både kunne si noe forholdsvis presist om de spesifikke tjenesteproduktene *innhold*, om *tilgjengeligheten* til de aktuel-

le tjenestene og om *prisen*: Hva brukeren sjøl forventes å måtte yte av økonomisk og annen innsats for å skaffe seg tilgang til godet. Et hovedpoeng i dette notatet, er at verken innholdsbegrepet, tilgjengelighetsbegrepet eller prisbegrepet, er enkle og entydige å forholde seg til.

Den tradisjonelle måten å beskrive en tjenestes *innhold* på - gjennom begrepet ”funksjon” eller ”tilbud” (dagligvarebutikk, bibliotek, jordmorordning osv.), fanger ikke opp at *tjenestepakken* som tilbys kan være svært ulike uten at dagligspråkets navn på tilbudet nødvendigvis fanger opp forskjellene. I denne sammenhengen er det et viktig poeng at beslektede tjenester i praksis leveres under svært ulike vilkår. Ulikhetene kan i noen grad fanges opp via begrepene *driftsmodell* og *distribusjonsmodell*. Tjenestene kan eksempelvis leveres fra fast tilbudssted, som ambulerende ordning eller via post, telefon eller via nettet. De kan være tilgjengelige 24 timer i døgnet eller via et kontor som kanskje er åpent noen dager i uka eller annenhver uke. Tjenestene kan leveres via betjente eller via ubetjente tilbud. De kan leveres i en form som krever stor *innsats fra brukeren* eller i en form som stiller mindre krav til brukermedvirkning.

I prinsippet kan enhver tjeneste betraktes som et spesialpakket og skreddersydd produkt der to tjenester av samme slag aldri vil bli helt like. Det store innholdet av personlig kontakt som ligger i svært mange tjenesteleveranser, bidrar ytterligere til at tjenestens innhold vanskelig kan ses på helt isolert fra brukers subjektive opplevelse. Brukers *kvalitetsopplevelse* vil i siste instans være et spørsmål om en subjektiv vurdering – fortrinnsvis av opplevd resultat satt opp mot forventningene. Kvalitet, definert på denne måten kan ikke standardiseres, men standarder kan bidra både til å rettlede leverandørene av tjenestene, og å styre forventningsnivået til brukerne.

*Tilgjengelighetsbegrepet* er heller ikke enkelt å forholde seg til. En tradisjonell operasjonalisering er å knytte det til geografisk avstand, og en kan godt lage minstestandarder og garantiordninger basert på en slik operasjonalisering. Den vil som regel fange opp noe vesentlig, men underslår i mange tilfeller også mye. Når geografisk avstand skal være målet på tilgjengelighet, tas det ikke hensyn til at ulike personer har ulik avstandstoleranse. I tilfeller der tilgjengelig er basert på andre kontaktformer enn ansikt-til-ansikt-kontakt, (telefonbaserte tjenester eller nettbaserte tjenester) er det ofte brukers tilgang til utstyr og infrastruktur

og brukerens personlige kompetanse mer enn den geografiske avstanden, som bestemmer tilgjengeligheten. I tillegg til de mer tekniske sider ved tilgjengelighetsproblematikken, knytter det seg også juridiske, økonomiske og kulturelle skranker. Jussen bestemmer hvem som har formell tilgang til et gode og hvem som ikke har det, de økonomiske barrierene influeres både av prisen på godet der det leveres, og av hva det koster av tid, krefter og anstrengelser å overvinne avstanden dit. De kulturelle barrierene som må overvinnnes for å komme i brukerposisjon kan være av språklig art eller skyldes ulike forestillinger og holdninger til eksempelvis hva man ”bryr andre med”.

*Prisen* er det brukeren yter for å skaffe seg et konkret gode. Den kan uttrykkes på mange vis, i rene pengeutgifter eller på en måte som også kalkulerer inn verdien av egeninnsats i tilknytning til tjenesteleveransen. Prisen kan ses på som en økonomisk barriere og ses som en del av tilgjengelighetsproblematikken. Eller den kan skilles ut som en egen variabel. Det siste kan ha sine fordeler. Pris er noe av det teknisk sett enkleste å utligne i en situasjon der utjevningspolitik er et mål, eksempelvis ved å institusjonalisere lik egenandel for alle brukere, eller gjennom like former for refusjonsordninger for bruk av egen bil i forbindelse med tjenesteleveranser.

Å utvikle tjenestestandarder er å lage kategorier, og å lage kategorier er å gjøre vold mot noe av virkeligheten. Det er stor forskjell på tjenester. Noen framstår som forholdsvis ensartede, andre framstår som skreddersydde. De fungerer bare når det inngår et element av skreddersøm basert på den enkelte brukerens spesielle behov og situasjon. I noen tilfeller lar tjenesten seg rimelig greit beskrive gjennom benevning av et bestemt ”tilbud” eller en ”funksjon” som er, eller ikke er, tilgjengelig på et tilbudssted, og avstand fra bosted til tilbudssted kan uttrykke noe rimelig presist om tilgjengeligheten. Andre ganger er det *ikke* slik. Det er nødvendig å si noe mer presist om hvordan tjenesten er pakket, med andre ord hvilke ytelser som faktisk inngår og ikke inngår, det er nødvendig å si noe om hvordan tjenesten leveres, herunder på hvilke måter og i hvilken grad det forutsettes brukermedvirkning, det er nødvendig å si noe om åpningstider, ventetider osv. dersom brukerne skal oppleve en gitt ”minstestandard” som en relevant operasjonalisering. Prisen må fortrinnsvis også inngå i denne garantiordningen.

I de fleste tilfeller vil geografisk nærhet mellom bosted og tilbudssted telle positivt for tilgjengeligheten. Det er ikke alltid slik. Noen tjenester, i det minste deler av en tjenestepakke, kan tilbys effektivt pr. post, telefon eller via en nettløsning for brukere som har muligheten til å kople seg opp mot slike ordninger. Det er uansett ikke gitt at maksimal desentralisering gir den beste tjenesteforsyningssituasjonen. I noen tilfeller kan det vise seg at prioritering av nærhet bruker/leverandør kan gå ut over standarden på tjenesten. Det kan for eksempel være nødvendig av budsjettmessige hensyn å tilby tjenesten som en kontordagløsning i stedet for som et permanent tilbud, redusere valgfriheten med hensyn til hvordan tjenesten skal pakkes, eller kanskje måtte renonsere på leverandørens kompetansenivå. Et standardiseringsprinsipp som legger stor vekt på forhold som eksempelvis valgmulighet, åpningstid og formell kompetanse hos leverandøren, forventes å virke sentraliserende. I en del tilfeller kan det derfor vise seg at strenge krav til valgmuligheter med hensyn til tjenestens innhold kan føre til redusert tilgjengelighet, mens prioritering av tilgjengelighet kan føre til at færre kunder vurderer tilbudene som gode. Det er viktig å understreke formuleringen ”i en del tilfeller” i denne sammenhengen. Det fins også tilfeller, eksempelvis innenfor omsorgsfeltet, der nettopp nærhet bidrar til å heve kvaliteten på tjenesten, blant annet fordi leverandøren har uformell kompetanse i form av kunnskap om brukeren og brukerens situasjon. Det er imidlertid viktig å skille mellom begrepene nærhet og god tilgjengelighet, og prioritere nærhet i tilfeller der tjenesten forutsetter ansikt-til-ansikt-kontakt mellom leverandør og bruker, eller der slik kontakt fremmer tjenestens kvalitet.

Utvikling av operasjonaliserte minstekrav for offentlige tjenester vil måtte ta ekstra *hensyn de svakeste brukergruppene*. Det faller naturlig å nevne befolkningen i de tynt bosatte områdene spesielt. Her tilsier erfaringen at tilbudene er få og spredte, og at avstandene som skal overvinnes lett blir store. Men det er viktig å understreke at ulike brukere, sjøl om de bor på samme sted, vil kunne ha ulike preferanser og ulike forutsetninger for å skaffe seg tilgang til de eksisterende tilbudene. De lavmobile er spesielt utsatt som gruppe, særlig i tilfeller der de samtidig har et svakt familienettverk. Mange eldre personer tilhører denne gruppen. Det vil trolig også være en rekke innvandrere som av ulike grunner, blant annet kulturelle barrierer, har dårligere forutsetninger enn andre til å skaffe seg tilgjengelighet til etablerte tjenestetilbud.

Hensikten med dette notatet har mer vært å si noe om hvilke utfordringer man står overfor i arbeidet med å utvikle minstestandarder for offentlige tjenester, enn å formidle konkrete forslag til løsninger. Det er pekt på ulike, mer generelle forhold, kall det gjerne dimensjoner i et tjenesteforsyningsforhold, som bør ofres oppmerksomhet, og det er introdusert noen stikkord som kan tjene som redskaper til beskrivelse. Det er videre understreket at standardiseringene først har forutsetninger for å fungere når dimensjonene som vektlegges oppleves som relevante for brukerne og i rimelig utfyllende i forhold til hva *de* vektlegger når de vil beskrive sin egen tjenesteforsynings situasjon. Veien fram mot de konkrete forslagene er dels et spørsmål om politikk, dels et spørsmål som rent teknisk må behandles tjenestefelt for tjenestefelt og fortrinnsvis nedfelles i forholdsvis detaljerte serviceerklæringer, om de skal gi mening.

At utformingen av konkrete standarder er en *politisk* jobb og ikke bare en faglig oppgave, skyldes flere forhold. Mest opplagt er at det koster penger å organisere offentlige tjenester, og fordeling av penger er politikk. Men det handler også om fordelingspolitikk brukergrupper imellom – mest opplagt: Hvor mye utkantbefolkningen skal kunne pålegges av ansvar for å nå tilbud som av ulike grunner ikke befinner seg i lokalmiljøet, og i hvilken grad en eventuelt skal kompensere for ekstraavgifter og ekstra bryderi gjennom rabatter, refusjonsordninger og tilbud om transport. Det handler også mer prinsipielt om hvor mye brukermidvirkning som skal forlanges innenfor ulike tjenestefelt, og i denne sammenheng om konsekvensene av IKT-baserte løsninger. Etter hvert ser det ut til å være greit å forutsette at brukerne har tilgang til telefon. En tjeneste som er tilgjengelig på telefon, *er* tilgjengelig. Det samme gjelder pr. i dag tjenester som kan formidles via posten. Men hvor mange av brukerne må ha tilgang til nettet før en kan si det samme om nettbaserte tjenester, og hva er konsekvensen av å utvikle betjente løsninger med den begrunnelse at stadig flere har anledning til å velge IKT-baserte løsninger?

Den politiske håndteringen av minstekravproblematikken må også ta hensyn til at lokalisering og organisering av tjenester ikke bare handler om tjenesteforsyning, men også om sysselsetting, og sosiale møteplasser og om stedsutvikling i videre forstand, herunder de tunge prestisjespørsmålene i regionalpolitikken som er knyttet til at det å få en institusjon av et bestemt slag, eventu-

elt å miste noe man har hatt, tillegges vekt langt ut over betydningen det har for forsyningsspørsmål, sysselsetting og tilgang til sosiale møteplasser.

## Etterord: Og så blir alle tilfredse?

Undertittelen på dette notatet er formulert som et spørsmål: - Kan standarder og minstekrav sikre brukernes interesser?

Standardiseringsstrevet handler om vanskelige avveininger, heter det i innledningen. ”På den ene siden skal tjenestene være av en viss standard, og de skal kunne nå eller nås av alle uten at brukerne påføres urimelige kostnader. På den andre siden skal tjenesteproduksjonen foregå innenfor rammen av knappe, offentlige budsjetttrammer”. Dette er ikke enkle avveininger å gjøre, og særlig ikke om vi legger til at den endelige målestokken på om man har lyktes med standardiseringsstrevet, er *ikke* om man har funnet løsninger som teknisk sett lar seg forsvare, og som det heter i innledningen: Har evnet å ”fange opp det brukerne oppfatter som *vesentlig* ved tjenesteforsyningssituasjonen”. Det avgjørende spørsmålet er likevel om brukerne er tilfredse. Å oppnå *det*, kan virke som en mer krevende oppgave enn å utvikle teknisk sett gode (minste)standarder.

En av utfordringene er at ulike brukergrupper har så ulike *behov* og er så ulikt stilt når det gjelder *forutsetningene for å nyttiggjøre seg et gitt tjenestetilbud*. En annen utfordring er at *forventningene* varierer så mye og *endres* så raskt. En løsning som folk av den eldre generasjon kan uttrykke tilfredshet med, tilfredsstiller ikke nødvendigvis unge menneskers forventninger, og det som fikk passere i går, passerer ikke nødvendigvis i morgen (Dale, 1995, Collier, 1998).

Sjøl om kvalitetsbegrepet strengt talt ikke er en del av, og heller ikke kan gjøres til en del av standardbegrepet, er det kvaliteten på tjenestene – slik brukerne opplever og vurderer den, som differensen mellom det forventede og det opplevde resultatet - som til siste slutt blir målestokken på om ”brukernes interesser” er oppfylt. Denne vurderingen har like mye med forventningsnivået som med den objektive ytelsen å gjøre. Så lenge forventningsnivået varierer og endres, kan aldri tidløse standarder for hva som skal leveres når og hvor og hvordan, fungere som sikkerhet for at brukerne blir tilfredse, og så lenge brukerne er ulikt utrustet og vurderer forskjellig, kan heller ikke likebehandling sikre at resultatet blir likt.



En slik konklusjon er ikke det samme som å si at alt standardiseringsarbeid innenfor feltet ”offentlig tjenesteyting” er formålsløst. Det er bare en påminnelse om at også dette feltet er fullt av feller og paradokser. Om notatet har bidratt til å gjøre leseren mer oppmerksom på noen av disse, er en viktig hensikt oppnådd.



## Litteratur

BERRY, B.J.L. & GARRISON, W.L. (1958): "Recent Developments of Central Place Theory" *Papers and Proceedings, Regional Science Association 4*; 107-1-20.

BERRY, Leonard L, ZEITHAML, Valarie A. & PARASURAMAN, A. (1988): "Quality Counts in Services, Too" p. 216-225 in LOVELOCK, Christopher H.: *Managing Services. Marketing, Operations, and Human Resources*. Prentice-Hall International Editions.

CHRISTALLER, Walter 1966 (1933): "*The Central Places of Southern Germany*" Transl. by C. Baskin. Eaglewood Cliffs: Prentice Hall. (Tysk orig. 1933).

CLEMENT, Jytte (1985): "*Ledelse av servicevirksomheder*" Civiløkonomernes forlag a/s, København.

COLLIER, Rohan (1998): *Equality in Managing Service Delivery*. Open University Press. Buckingham/Philadelphia.

CROSBY, Philip B. (1979): *Quality Is Free*. New York: Mc-Graw-Hill.

DALE, Britt (1995): "Service og velferd i uttynningssamfunnet." s. 174-190 i AASBRENN, Kristian (red.): "Livskraftige uttynningssamfunn. En nordisk antologi." *NordREFO 1995:3*. Stockholm.

GRÖNROOS, Christian (1997): *Markedsføring av tjenester*. Cappelen Akademisk Forlag.

GRÖNROOS, Christian & MONTHELIE, Christina (1988): *Service Management i den offentliga sektorn*. Liber, Malmö.

LYSESTØL, Peder Martin (1992): *Husholdets politiske økonomi*. Universitetsforlaget.

MÅRTENSSON, Solveig (1978): *Time allocation and daily living conditions: Comparing regions*. Pp. 181-197 i: CARLSTEIN, T., PARKES, D., AND THRIFT, N.: "Human activity and time geography" Edw. Arnold, London.

NORMANN, Richard (1983): *Service Management*. Bedriftsøkonomens forlag, Oslo.

NYLEHN, Børre og STØKKEN, Anne Marie (1996): "Kommunalt samspill med private. Analyser og eksempler fra tre kommuner" *HBO-rapport 6*. Høgskolen i Bodø.

SJØHOLT, Peter (1981): Systemet av sentrale steder og omland: En teoretisk-metodisk forståelse av funksjonell struktur og interaksjon med teoretiske eksempler fra Midt-Norge. *Ad Novas 18*. Universitetsforlaget.

VANBERG, Vidar (1973): "Servicefunksjoners nivåtilhørighet og terskelverdier" *NIBR rapport 27*. Oslo.

AASBRENN, Kristian (1998): "Regional tjenesteorganisering i uttynningsområder. utfordringer - erfaringer – strategier". *Høgskolen i Hedmark. Rapport nr. 5*.