



2003:21

# En medborgarundersökning för förvaltningen

- Analys av olika upplägg







DATUM  
2003-09-03  
ERT DATUM  
2003-02-25

DIARIENR  
2003/97-5  
ER BETECKNING  
PM 2003-02-25

Finansdepartementet  
Enheten för förvaltningsutveckling  
103 33 STOCKHOLM

### **Uppdrag om djupare analys av medborgarundersökningens resultat**

Statskontoret och Finansdepartementet gjorde den 25 februari 2003 en överenskommelse om att Statskontoret skulle göra en fördjupad analys och en mer lättöverskådlig framställning av resultaten från medborgarundersökningen. I uppdraget ingick även att Statskontoret skulle göra en mer utarbetad analys av om och hur medborgarundersökningar ska göras i framtiden.

En första delrapport med en sammanställning av resultaten lämnades till Finansdepartementet den 11 juni 2003. Med denna sista delrapport har Statskontoret också fullgjort sitt uppdrag att analysera hur en eventuell framtida medborgarundersökning ska göras i framtiden.

Arbetet har kvalitetssäkrats genom konsultation av berörda centrala myndigheter, departementsföreträdare, externa referenspersoner och en intern referensgrupp.

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Thomas Pålsson, chef för Enheten för styrningsfrågor, avdelningsdirektör Ann Lundberg, föredragande, och förste byråsekreterare Sachiko Muto, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Ann Lundberg



## INNEHÅLL

<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1 Bakgrund</b>	<b>11</b>
1.1 En mer detaljerad rekommendation denna gång	12
1.2 Rapportens upplägg	12
<b>2 Utgångspunkter</b>	<b>13</b>
<b>2.1 Regeringens behov</b>	<b>13</b>
2.1.1 Verksamheter som bör vara med	14
2.1.2 Medborgare – både brukare och icke-brukare	15
2.1.3 Yta eller djup?	16
2.1.4 Jämförbarhet mellan verksamheter eller relevans på respektive verksamhetsområde?	16
2.1.5 Bred eller smal ansats?	17
2.1.6 Tidscykel/periodicitet	18
2.1.7 Ställningstagandena i korthet	19
<b>2.2 Övriga perspektiv som bör belysas</b>	<b>19</b>
2.2.1 Värdet av undersökningen	19
2.2.2 Resursåtgång	20
2.2.3 Metodologiska aspekter	20
2.2.4 Genomförandeaspekter	21
<b>3 Intressenter och omvärld</b>	<b>23</b>
<b>3.1 Fackdepartementens bedömning</b>	<b>23</b>
<b>3.2 Myndigheternas bedömning</b>	<b>27</b>
<b>3.3 Undersökningar utomlands</b>	<b>28</b>
3.3.1 Storbritannien	28
3.3.2 Kanada	31
3.3.3 Danmark	33
3.3.4 Samlade iakttagelser	35
<b>4 Alternativen</b>	<b>37</b>
<b>4.1 Sammanställning av de befintliga undersökningarna</b>	<b>37</b>
4.1.1 Arbetsmarknadsstyrelsen	38
4.1.2 Riksförsäkringsverket	40
4.1.3 Riksskatteverket	40
4.1.4 Skolverket	41
4.1.5 Vägverket	43
4.1.6 Vad ger brukarundersökningarna?	44
<b>4.2 En ny undersökning</b>	<b>45</b>
4.2.1 En centralt genomförd undersökning	46
4.2.2 Kombination av central- /brukarundersökning	49
4.2.3 Samordnad undersökning	51
4.2.4 Tillägg	53
<b>5 Analys och slutsatser</b>	<b>55</b>
<b>5.1 Statskontorets förslag</b>	<b>58</b>

## TABELLFÖRTECKNING

Tabell 1. De olika ländernas medborgarundersökningar .....	36
Tabell 2. Den sökandes värdering av arbetsförmedlingens insatser 2003, andel svarande i procent.....	38
Tabell 3. Resultat för arbetsförmedlingens insatser 2003, andel svarande i procent.....	39
Tabell 4. De frågor i RFV:s enkät som fått lägst omdöme av de svarande 2001, medelvärden på en skala 1-5.....	40
Tabell 5. De frågor som fått störst andel ”instämmer inte alls” i RSV:s undersökning om skattemyndigheterna, 2002. ....	41
Tabell 6. De frågor som fått störst andel låga omdömen i Skolverkets undersökning om grund- och gymnasieskolan 2000, procent.....	42
Tabell 7. De frågor som en relativt stor andel svarande har givit lågt betyg i Vägverkets undersökning 2002.....	43
Tabell 8. Olika tillägg som kan väljas.....	53
Tabell 9. Sammanfattning av de olika alternativens för- och nackdelar.....	55

## TABLÅFÖRTECKNING

Tablå 1. Common Measurement Tool (CMT) .....	32
Tablå 2. De frågor i medborgarundersökningen som fått relativt låga betyg av brukarna.....	37
Tablå 3. Grundläggande förutsättningar för en ny undersökning .....	45
Tablå 4. Illustration av version 2 .....	47

## Sammanfattning

### *Medborgarundersökning slutfördes 2002*

Statskontoret fick år 2001 i uppdrag att göra en medborgarundersökning med förvaltningspolitiskt perspektiv. Tolv offentliga verksamheter ingick i studien: arbetsförmedlingen, domstolarna, försäkringskassan, skattemyndigheterna, polisen, universitet och högskolor, Vägverket och åklagarväsendet, förskolan, grundskolan, sjukvården och äldreomsorgen. Undersökningen genomfördes med hjälp av postenkäter och skickades ut till 19 500 individer runt om i Sverige. Resultaten presenterades i Statskontorets rapport 2002:12.

### *Nytt uppdrag att analysera djupare och ge rekommendationer*

I detta följduppdrag till Statskontoret efterfrågar Regeringskansliet (Finansdepartementets enhet för förvaltningsutveckling) en fördjupad analys och en mer lättöverskådlig framställning av resultaten. I uppdraget ingår också att Statskontoret ska göra en mer utarbetad analys av om och hur medborgarundersökningar ska göras i framtiden.

Den första delen av uppdraget har redovisats i en delrapport som överlämnades till Finansdepartementet i juni 2003.<sup>1</sup> I denna andra delrapport redovisar Statskontoret behovet av och alternativa upplägg för en medborgarundersökning.

Statskontorets analys har utgått från att regeringen efterfrågar medborgarnas syn på förvaltningen. Statskontoret kan inte ta ställning till värdet av att tillfråga medborgarna. Detta är en uppgift för regeringen och Regeringskansliet. Vi har istället tolkat vår uppgift som att beskriva olika alternativa upplägg av en undersökning och dess för- och nackdelar.

### *Statskontorets iakttagelser*

#### *Medborgarundersökningen mäter mer än faktiska förhållanden*

En medborgarundersökning, vare sig den är riktad till enbart brukare eller till både brukare och icke-brukare, mäter mer än förhållandet i förvaltningen. Även attityder i samhället och medias rapportering fångas upp i de resultat som undersökningen ger. Dessa övriga faktorer spelar troligen större roll för icke-brukarnas svar.

#### *Viktigt med andra former av uppföljningar som komplement*

En medborgarundersökning kan inte ensam täcka in alla aspekter av förvaltningen som regeringen efterfrågar, eftersom den endast studerar det som medborgarna tycker. För en rättvisande bild av hur förvaltningen utvecklar sig och förvaltningspolitiken slår igenom behövs kompletterande information i form av exempelvis utredningar. Internationella erfarenheter pekar också på att en undersökning som ingår i ett större uppföljningssystem ger bättre resultat.

<sup>1</sup> ”Förvaltningen i medborgarens ögon”, PM 2003-06-11, Dnr: 2003/97-5.

### *Färre frågor – särskilt för icke-brukarna*

Pilotundersökningen 2001/02 har resulterat i vissa erfarenheter som är viktiga för det fortsatta arbetet med en eventuell framtida studie. Bland annat visade den låga svarsfrekvensen och det interna bortfallet att det var för många frågor och att icke-brukare hade svårt att svara på undersökningens mer detaljerade frågor. Detta bör åtgärdas genom att det ställs färre frågor per svarsperson och att icke-brukarna endast avkrävs svar i begränsad omfattning och i mer övergripande frågeställningar.

### *Fackdepartementens syn*

Departementsföreträdarna är i allmänhet positiva till en medborgarundersökning. De framhåller fördelar med att den genomförs av en neutral part och att jämförelser kan göras. Samtidigt påpekas att undersökningen måste vara av hög kvalitet och att presentation och analys bör vara mer kvalificerad än i nuläget.

### *Centrala myndigheternas syn*

De centrala myndigheterna som berördes i pilotundersökningen har idag inget intresse av att frivilligt samordna sina egna brukarundersökningar så att de liknar varandra eller tar upp frågeställningar som ingick i medborgarundersökningen. De är mer intresserade av att ha kvar kontinuiteten i sina egna undersökningar. En ändring kan endast komma till stånd om detta krävs i myndigheternas regleringsbrev.

### *Internationella erfarenheter*

Internationella erfarenheter visar att olika upplägg har betydelse för hur användbar en medborgarundersökning är. Om undersökningen är en del av ett uppföljningssystem och inte bara har en symbolisk eller stimulerande funktion har erfarenheterna varit mer positiva.

### *Fyra olika sätt att samla in medborgarnas åsikter*

Om medborgarnas åsikter ska samlas in finns det ett antal olika sätt att göra detta på. Statskontoret beskriver fyra huvudsakliga alternativ. Det första, nollalternativet, är att sammanställa de befintliga brukarundersökningarna. Det andra är en central undersökning, som sker oberoende av de befintliga brukarundersökningarna. Det tredje alternativet är en kombinerad undersökning, där en central undersökning skulle innehålla frågor av övergripande karaktär och där myndigheternas undersökning har anknytande detaljerade frågor. Ett fjärde alternativ är att de befintliga brukarundersökningarna samordnas avseende form, innehåll och periodicitet.

### *Statskontorets förslag*

#### *Central undersökning*

Om regeringen anser att det finns ett värde med att tillfråga medborgarna så föreslår Statskontoret att en central undersökning genomförs. Det huvudsakliga skälet är att ett sådant upplägg både är flexibelt och täcker upp den information som regeringen vill ha av medborgarna. Detta upplägg kommer att kosta ca 2 miljoner kronor och ca 24 000 medborgare kommer att tillfrågas, under förutsättning att 10 verksamheter ingår i undersökningen.



*Informationen måste tas om hand*

Detta förslag är dock bundet till ett villkor. Regeringskansliet måste kunna ta hand om informationen som undersökningen genererar. Informationen måste återföras till myndigheterna i form av mål och prioriteringar. Endast då är undersökningsalternativet värt de pengar som det kostar. Kan detta inte genomföras finns ingen anledning att genomföra en så grundlig och detaljerad undersökning.

*Bra kvalitet och kontinuitet ett måste*

Undersökningen måste också vara av mycket hög kvalitet och vara accepterad av de verksamheter som ingår. Det är också viktigt att den blir bra från första början så att risken för ändringar som stör kontinuiteten minimeras. Syftet är ju att kunna följa utvecklingen över tiden.

*Vidareutveckling är en förutsättning*

För att nå den höga kvalitet som krävs måste undersökningen vidareutvecklas. Frågeställningarna som ingår bör ses över tillsammans med berörda centrala verksamheter. Detta utvecklingsarbete kommer att ta flera månader. En rimlig ansats är att påbörja genomförandet av en ny undersökning i slutet av 2004 om ett beslut om detta fattas i slutet av 2003.



# 1 Bakgrund

Statskontoret fick den 30 augusti 2001 i uppdrag av regeringen att i samarbete med Statistiska centralbyrån undersöka medborgarnas uppfattning om den offentliga förvaltningen. Detta skulle göras med ett förvaltningspolitiskt perspektiv. Undersökningen tog avstamp i det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet och dess utvecklingsområden förtroende, öppenhet och insyn, kvalitet, service och regelkvalitet.

Regeringens ambition var att undersökningen skulle kunna användas:

- ”1. För regeringens egen övergripande uppföljning av vad som sker i statsförvaltningen, dvs. avstämning av om den önskvärda utvecklingen enligt det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet förefaller åstadkommas samt bevakning av om det sker andra väsentliga förändringar. Denna uppföljning avses sedan ligga till grund för att initiera mer djupgående studier och/eller för att göra bedömningar av behovet av att vidta åtgärder.
2. Som underlag för regeringens uppföljning av olika verksamhetsområden inom statsförvaltningen och en diskussion om/analys av avvägningen mellan de sakpolitiska och de förvaltningspolitiska ambitionerna i styrningen av myndigheterna.
3. Som underlag för regeringens redovisning till riksdagen av utvecklingen inom statsförvaltningen enligt punkt 1 samt regeringens bedömning av denna.”<sup>2</sup>

Undersökningen omfattade tolv offentliga verksamheter. De statliga var arbetsförmedlingen, domstolarna, försäkringskassan, skattemyndigheterna, polisen, universitet och högskolor, Vägverket och åklagarväsendet. Förskolan, grundskolan, sjukvården och äldreomsorgen representerade de kommunala verksamheterna i studien. Studien avrapporterades i maj 2002 genom rapporten *Att ta reda på vad medborgarna tycker*, 2002:12.

## *Två huvudlinjer ställdes upp 2002*

I rapporten från 2002 ställde Statskontoret upp två huvudlinjer för en framtida undersökning av hur medborgarna ser på förvaltningen:

- 1) Om en medborgarundersökning ska göras bör den fokusera på allmänna uppfattningar om förvaltningen. Mer detaljerade frågeställningar på verksamhetsnivå bör i stället hämtas in från myndigheternas brukarundersökningar. Myndigheterna bör uppmuntras att lägga in vissa standardiserade och jämförbara frågor i de egna undersökningarna. På så sätt kan en koppling fås mellan den övergripande undersökningen och brukarundersökningarna.
- 2) Samordna myndigheternas egna brukarundersökningar för att tillmötesgå regeringens behov av uppföljningsinformation. Samordningen måste till att börja med gälla innehållet. I förhållande till de frågor som ställs idag i myn-

<sup>2</sup> Ju2001/5875.

digheternas brukarundersökningar innebär det en avsevärd utvidgning av antalet frågor.

## 1.1 En mer detaljerad rekommendation denna gång

I detta följduppdrag till Statskontoret efterfrågar Regeringskansliet (Finansdepartementets enhet för förvaltningsutveckling) en fördjupad analys och en mer lättöverskådlig framställning av resultaten. I uppdraget ingår också att Statskontoret ska göra en mer utarbetad analys av om och hur medborgarundersökningar ska göras i framtiden.<sup>3</sup>

Den första delen av uppdraget har redovisats i en delrapport som överlämnades till Finansdepartementet i juni 2003.<sup>4</sup> I denna andra delrapport redovisar Statskontoret behovet av och alternativa upplägg för en medborgarundersökning.

Statskontorets analys har utgått från att regeringen efterfrågar medborgarnas syn på förvaltningen. Statskontoret kan inte ta ställning till värdet av att tillfråga medborgarna. Detta är en uppgift för regeringen och Regeringskansliet. Vi har istället tolkat vår uppgift som att beskriva olika alternativa upplägg av en undersökning och dess för- och nackdelar.

Arbetet har kvalitetssäkrats genom konsultation av berörda centrala myndigheter, departementsföreträdare, externa referenspersoner och en intern referensgrupp. Kostnadsuppskattningarna har gjorts av SCB.

Gruppen som arbetat med rapporterna på Statskontoret har bestått av Bodil Aksén, Ann Lundberg (projektledare), Richard Murray och Sachiko Muto.

## 1.2 Rapportens upplägg

I avsnitt 2 kommer vi att gå igenom vad som bör ingå i en undersökning med basis på regeringens behov av information. Här presenterar vi också andra viktiga utgångspunkter för bedömningen av olika alternativ. Avsnitt 3 är en sammanställning av hur myndigheter, fackdepartementen och andra länder ser på behov och resurser rörande en övergripande undersökning. I avsnitt 4 går vi igenom de olika alternativen och resonerar kring olika för- och nackdelar utifrån olika utgångspunkter. Det sista avsnittet innehåller analys och slutsatser.

---

<sup>3</sup>

<sup>4</sup> ”Förvaltningen i medborgarens ögon”, PM 2003-06-11, Dnr: 2003/97-5.

## 2 Utgångspunkter

Analysen av tänkbara alternativa upplägg för en eventuell medborgarundersökning bör ta sin utgångspunkt i regeringens behov. Samtidigt måste dock alternativen värderas utifrån den nytta de ger i form av information och användbarhet. Detta bör relateras till kostnader som alternativen medför.

### 2.1 Regeringens behov

Av uppdraget till Statskontoret framgår att regeringen tänker sig två huvudsakliga användningsområden för medborgarundersökningen. Dels vill man ha en samlad bild av hur läget i förvaltningen är, dels vill man kunna använda informationen i mål- och resultatdialogen med myndigheterna. Den samlade bilden ska avgöra var någonstans insatser ska göras och utgöra en grund för redovisningen till riksdagen av utvecklingen inom statsförvaltningen.

**Statskontorets bedömning:** De tänkta användningsområdena bidrar till att undersökningen måste ha både bredd och djup. Det räcker inte med att studien ger information om att medborgarna ger bättre eller sämre omdömen till vissa verksamheter och frågeområden, utan den bakomliggande orsaken till detta måste också synliggöras på ett mer konkret sätt. Annars är det svårt att avgöra vad som bör göras och vilken inriktning de politiska insatserna ska ha.

Det finns dock en del villkor för att undersökningen ska kunna utnyttjas för de användningsområden som beskrivs. Om informationen ska användas i mål- och resultatstyrningen måste dels fackdepartementen känna till undersökningen, dels ha resurser och motivation för att kunna ta till sig informationen. I våra intervjuer med de myndighetsansvariga enheterna på fackdepartementen framkommer att medborgarundersökningen inte varit känd på departementen, vilket visar på att resultaten inte spridits utanför den mottagande enheten för förvaltningsutveckling på Finansdepartementet.<sup>5</sup>

Intervjuerna visar också att det finns små marginaler för departementshandläggarna att göra egna analyser. Därför måste resultaten från medborgarundersökningen också presenteras på ett sätt som gör att det är lätt för departementen att ta till sig informationen. Detta skulle kunna innebära att enskilda rapporter för respektive verksamhet krävs. Det leder i sin tur till en högre kostnad för behandlingen av materialet.

#### *Medborgarundersökningen mäter mer än faktiska förhållanden*

En medborgarundersökning, vare sig den är riktad till enbart brukare eller till både brukare och icke-brukare, mäter mer än förhållandet i förvaltningen. Även attityder i samhället och medias rapportering fångas upp i de resultat som undersökningen ger. Dessa övriga faktorer spelar troligen större roll för icke-brukarnas svar. Det viktiga att komma ihåg är att undersökningar av detta slag inte kan få fram medborgarnas ”rena” erfarenheter, eftersom bedömningar är subjektiva till sin natur.

---

<sup>5</sup> Se avsnitt 3.1.

*Viktigt med andra former av uppföljningar som komplement*

Medborgarundersökningen är avsedd att vara en del av ett större uppföljningssystem för förvaltningens utveckling. Därmed är inte medborgarundersökningen den enda källan till information som regeringen bör eller behöver ha om utvecklingen i statsförvaltningen. Undersökningen kan inte själv täcka in alla aspekter av förvaltningen som efterfrågas av regeringen. Det är endast medborgarnas åsikter som belyses och inte data, som exempelvis genomströmningstider.

En medborgarundersökning kan inte heller peka ut lösningar på problem. Den är till för att ge en översikt och signalera om vissa frågeområden utvecklas mer eller mindre i önskad inriktning. Därför måste denna informationskälla också kompletteras med andra studier av mer riktad och kvalitativ art för att regeringen ska få en fullvärdig information om de offentliga verksamheterna.

### 2.1.1 Verksamheter som bör vara med

Beroende på hur informationen ska användas kan studien avgränsas till att undersöka olika delar eller verksamheter i den offentliga förvaltningen.

I det ursprungliga uppdraget angavs att man bland annat ville ha information som kunde användas till mål- och resultatdialogen.<sup>6</sup> Detta förutsätter att det är statliga verksamheter som undersöks. Det bör dessutom vara verksamheter, vilka har medborgarna som kunder. Utöver de myndigheter som var med i pilotundersökningen är exempelvis verksamheter som CSN, Migrationsverket och Konsumentverket tänkbara. Det finns förstås många fler att välja bland.

Ett annat sätt att se på det är att begrunda vilka verksamheter som har många kontakter med medborgarna. Grundskolan, försäkringskassan och hälso- och sjukvården är verksamheter som många medborgare har kontakt med under sin livstid och har därmed stor betydelse för hur dessa personer uppfattar offentlig sektor som helhet. Rättsväsende, arbetsförmedling och högskolor är däremot verksamheter som en mindre andel av befolkningen behöver kontakta. För det samlade medborgarantalet är då dessa verksamheter kanske av mindre vikt. Om en medborgarundersökning ses som ett sätt för medborgarna att få säga sitt om offentlig verksamhet är det just de kommunala tjänsterna som är relevanta.

**Statskontorets ställningstagande:** Det bör i första hand vara statliga myndigheter med många medborgarkontakter som ska ingå i undersökningens bas. Men även kommunala verksamheter är intressanta att undersöka. Det starkaste skälet är att det är den kommunala förvaltningen som medborgaren i störst utsträckning har kontakt med. En annan anledning är att det skulle gå att jämföra kommunala verksamheter med statliga.

Detta ställningstagande behöver dock inte betyda att de statliga och de kommunala verksamheterna undersöks i samma grad. Regeringen ska inte

<sup>6</sup> Ju 2001/5875, uppdragsbeskrivningen.

på samma sätt styra de kommunala verksamheternas inriktning. Om resurserna inte räcker till för att göra en stor undersökning räcker det därför med att dessa verksamheter endast är med i avgränsad utsträckning och inte på samma detaljerade nivå som de statliga. Det innebär att man exempelvis kan fråga om förtroende och hur nöjda medborgarna är med de kommunala verksamheternas tjänster på ett mer generellt plan. En utökning av en medborgarundersökning med kommunala verksamheter skulle därmed inte nödvändigtvis bidra till en så stor ökning i antalet frågor.

### 2.1.2 Medborgare – både brukare och icke-brukare

Varför vill man ställa frågor till både de som haft egen erfarenhet (brukare) av verksamheterna och de som inte haft det (icke-brukare)?<sup>7</sup> Dels handlar det om att man ger alla medborgare chansen att yttra sig om offentlig sektor i allmänhet. Alla som betalar skatt har ju ett intresse av att förvaltningen sköter sina åtaganden. En medborgarundersökning är ett sätt att fånga upp även icke-brukarens röst. Det ger det en möjlighet att jämföra dessa två kategorier svarspersoner. I regeringens uppdrag framgick att en sådan jämförelse var önskvärd. Fördelen med en sådan jämförelse är att det går att se om och, i så fall, i vilken riktning och omfattning som allmänna attityder och media påverkar medborgarnas syn på förvaltningens verksamheter. Av detta skulle man till exempel kunna dra slutsatsen att verksamheten är bättre eller sämre än sitt rykte.

Ett annat exempel på att icke-brukarnas åsikter är värda att undersökas gäller förtroende. Om medborgarna har lågt förtroende för exempelvis polisen är det inte säkert att de anmäler brott eller ställer upp som vittnen. Ett sådant resonemang har man fört Storbritannien.<sup>8</sup>

Pilotundersökningen gav dock klart besked om att medborgarna i allmänhet har svårt att tycka till om verksamheter de inte själva haft kontakt med. Frågor av detaljerad art var dessutom svårare än ett allmänt omdöme om t.ex. hur nöjd man är med tillgängligheten i sin helhet. Det är därför viktigt att man noggrant tänker igenom vilka svar som man skulle vilja få uppdelade på brukare respektive icke-brukare.

**Statskontorets ställningstagande:** Av medborgarundersökningen framgår att detaljerade frågor till icke-brukare inte är lämpliga. En framtida undersökning bör därför avgränsa undersökningen av icke-brukarnas åsikter till mer allmänna frågeställningar. Exempel på dessa är frågor om inställningen till offentlig sektor i sin helhet ur vissa perspektiv och hur medborgarna ser på hur väl verksamheterna utför sina uppgifter. Däremot är det fortfarande lämpligt att fråga brukarna om detaljerade förhållanden.

<sup>7</sup> Som brukare räknades, i undersökningen, de som haft kontakt med verksamheten/myndigheten de senaste två åren. Följaktligen kunde det bland icke-brukarna finnas personer som haft kontakt tidigare och som därmed grundade sina uppfattningar på egna erfarenheter.

<sup>8</sup> Se avsnitt 3.3.1.

### 2.1.3 Yta eller djup?

Undersökningens primära uppgift är att ge en övergripande bild av förvaltningens utveckling. För att få den övergripande bilden måste resultaten redovisas på en ganska aggregerad nivå, som det görs i Statskontorets PM ”Förvaltningen i medborgarnas ögon”.<sup>9</sup> Denna resultatredovisning möjliggörs genom frågor om helhetsomdömena om respektive frågeområde för varje verksamhet. Det gäller till exempel frågeområdet information.

Men de övergripande omdömena för frågeområdena säger ingenting om vilka aspekter som frågeområdet innehåller eller vad det är inom frågeområdet som är bra eller dåligt. I den sammanställning Statskontoret gjorde av medborgarundersökningens resultat går det att identifiera ett antal aspekter som ett flertal verksamheter fått låga betyg för. Exempelvis kan nämnas likvärdig behandling, hur lätt det är att få kontakt med rätt person och hur snabbt ett ärende handläggs. Dessa frågor är på en sådan konkret nivå att det går att använda informationen som input i en diskussion av åtgärder för att förbättra verksamheterna ur medborgarnas synvinkel.

De frågor som ingår under respektive frågeområde hjälper också till att ge en förståelse för vad exempelvis information eller tillgänglighet innebär. Om det är denna nivå som är önskvärd krävs dock ett större frågebatteri till medborgarna än om endast den övergripande bilden av förvaltningens utveckling ska visas.

**Statskontorets ställningstagande:** Det är önskvärt att informationen är på en detaljerad nivå. Först då går det att få en verklig nytta av undersökningen. Den kan användas i mål- och resultatdialogen och som underlag för riktade studier. Analyser kan göras utifrån en mer konkret bild av problemen, både generellt och för enskilda verksamheter. På så sätt blir det enklare att diskutera åtgärder och inriktningen av politiken. Med den detaljerade nivån som grund går det också att skapa en mer nyanserad version av den aggregerade bild som efterfrågas. Det kräver dock en bättre organisering och mer resurser att ta hand om informationen, eftersom den blir mer omfattande.

### 2.1.4 Jämförbarhet mellan verksamheter eller relevans på respektive verksamhetsområde?

Inför ett fortsatt arbete med utvecklingen av en medborgarundersökning behöver också ett ställningstagande göras angående hur lika frågorna ska vara för de olika verksamheterna i undersökningen, det vill säga standardisering. Standardiseringen i pilotundersökningen har drivits tämligen långt enligt önskemål från regeringen...

”Strävan skall vara att så långt möjligt utforma frågor och mått som har en generell karaktär och därmed möjliggör jämförelser mellan olika delar av förvaltningen.”<sup>10</sup>

Detta har i vissa fall lett till frågor som kanske inte varit riktigt relevanta för

<sup>9</sup> Statskontorets PM 2003-06-11, Diarenr: 2003/97-5.

<sup>10</sup> Ju2001/5875, uppdragsbeskrivningen.



en del verksamheter. En diskussion om detta bör ta upp i vilken omfattning frågor ska vara föremål för jämförelse mellan olika verksamheter. Att frågorna är likadana för samtliga verksamheter som ingår underlättar jämförandet, men även om frågorna är likadana kan de ändå betyda totalt olika saker för olika verksamheter. Rättssäkerhet är t.ex. något helt annat i polisens verksamhet än vad det är inom barnomsorgen. Därför finns inga garantier för exakta jämförelser även om man väljer att standardisera frågorna i hög utsträckning.

**Statskontorets ställningstagande:** I medborgarundersökningen är frågeställningarna standardiserade i hög utsträckning, men det finns naturligtvis variationer mellan de olika verksamheterna. Detta är ett måste för att frågorna ska vara relevanta på respektive område. Det gör det lättare för respondenterna att förstå vad som efterfrågas.

I syfte att *jämföra* olika verksamheters resultat är det tillräckligt om helhetsomdömena om frågeområdena har likalydande formuleringar.<sup>11</sup> De frågor som ingår inom varje frågeområde kan dock tillåtas att variera något för olika verksamheter.

### 2.1.5 Bred eller smal ansats?

Av uppdraget till Statskontoret och SCB framgår att medborgarundersökningen ska ha ett förvaltningspolitiskt perspektiv. I enlighet med det har frågor konstruerats utifrån handlingar som förvaltningspolitiska propositionen och det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet. Därmed är det en ganska bred bild av förvaltningen som har täckts in. I vissa fall motsvarar frågorna ambitionsområdena i förvaltningspolitiska handlingsprogrammet, i andra fall används flera frågor för att fånga komponenter av de mycket större begreppen demokrati, rättsäkerhet och effektivitet.

Ambitionen med denna breda ansats har varit att lägga en grund till framtida undersökningar. Även om det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet är aktuellt just nu, så kan det kanske vara andra frågeställningar som är i fokus för regeringen om några år. En viktig del av en sådan uppföljning som en medborgarundersökning utgör är att den kan upprepas och ge upphov till tidserier. Utvecklingstendenser är det som är intressant. I det perspektivet är den breda ansatsen ett sätt att garantera att vissa frågor alltid följer undersökningen under tidens gång. Inför eventuella nedskärningar i frågemängden är det dock viktigt att diskutera denna ansats.

**Statskontorets ställningstagande:** En medborgarundersökning kan ha både en fast och en flexibel del. På så sätt går det att spara in på kostnaderna. Den fasta delen av undersökningen bör i så fall vara de frågor som anses vara relevanta över tiden, medan övriga frågor kan varieras. Vilka frågor som ska vara de fasta respektive de flexibla måste avgöras först efter ett beslut om vilken form av medborgarundersökning som ska genomföras.

<sup>11</sup> Vi menar här frågor i linje med ”Hur nöjd är du med informationen i sin helhet?”.

## 2.1.6 Tidscykel/periodicitet

Regeringen måste ha tid att reflektera över resultaten, överväga åtgärder, sätta åtgärderna samt låta dem verka. Detta är en process som tar flera år och som berör undersökningens eller sammanställningens timing gentemot beredningsprocesser i både regeringskansli och myndigheter. Samtidigt kan inte intervallen mellan undersökningarna vara alltför långa, eftersom frågeställningar och resultat då kan riskera att bli för inaktuella.

Frågan är också om det är realistiskt att generella åtgärder kan medverka till en höjning av service och kvalitet för enskilda verksamheter. Det är troligt att dessa åtgärder måste verksamhetsanpassas och en sådan process kan ta lång tid att bereda i Regeringskansliet. Det kan hända att endast ett fåtal av myndigheterna hinner genomföra åtgärderna innan nästa undersökning görs. Då kan det också vara svårt att tolka ett resultat från undersökningen som visar att medborgarnas nöjdhet har ökat för förvaltningen i sin helhet. Är detta en effekt av åtgärderna eller är det något som skulle ha skett ändå? Sådana effekter bör i dessa fall utvärderas för att ge klarhet i om det är åtgärderna som förbättrat verksamheten.

Andra undersökningar, exempelvis SOM-undersökningen<sup>12</sup> och SKI-undersökningen<sup>13</sup>, visar att det är sällan stora attitydsvängningar sker från år till år hos medborgarna. Det pekar på att det är lämpligt att undersökningen sker med lite vidare intervall än varje år. Om undersökningen görs vart tredje eller vart fjärde år finns dock en risk att just det specifika undersökningsåret är speciellt för vissa verksamheter. Det kan till exempel röra sig om en skandal inom äldreomsorgen eller dylikt som påverkar både allmänhetens och brukarnas inställning till verksamheten. Att genomföra undersökningen varje år medför dock att kostnaderna blir högre.

**Statskontorets ställningstagande:** Det är rimligt att undersökningen görs vart tredje eller vart fjärde år med tanke på (1) kostnaderna för att göra den och (2) att åtgärder som tas måste få ha effekt innan en ny uppföljning görs samt (3) att frågorna bör förbli politiskt aktuella. Den nackdel som finns och som handlar om att undersökningen riskerar ske på ett speciellt år, som ger ett extremt utslag för en viss verksamhet, är ändå ganska liten. För samtliga verksamheter borde inte heller effekten vara så stor. Det vill säga den övergripande bilden bör inte ta skada.

Statskontoret vill dock återigen framhålla att det inte är möjligt att utvärdera en effekt av en åtgärd genom att bara följa upp resultaten i medborgarundersökningen. För att bedöma åtgärdernas verkan bör istället särskilda utvärderingar göras. Medborgarundersökningen kan endast peka ut problemområden utifrån medborgarnas perspektiv.

<sup>12</sup> SOM-undersökningen görs av Institutet för Samhälle, opinion och media (SOM).

<sup>13</sup> SKI står för Svenskt Kvalitetsindex och görs i samarbete mellan SCB, Handelshögskolan i Stockholm, Institutet för kvalitetsforskning och Centrum för tjänsteforskning.

### 2.1.7 Ställningstagandena i korthet

- Statliga verksamheter med medborgarkontakter bör omfattas. Även kommunala verksamheter bör vara med, men i mindre omfattning om undersökningens storlek måste reduceras.
- Medborgarna i allmänhet bör tillfrågas, men icke-brukarna ska inte behöva svara på detaljerade frågor.
- Information på detaljerad nivå bör hämtas in. D.v.s. djup behövs i undersökningen.
- *Exakt* jämförbarhet behövs endast på frågeområdesnivå, ej på frågenivå.
- Undersökningen kan baseras på en fast del, som är konstant genom åren, med möjlighet att utöka med en rörlig del, där några aktuella frågor bör ingå.
- En rimlig periodicitet för undersökningen är vart tredje eller vart fjärde år.

## 2.2 Övriga perspektiv som bör belysas

*Ett flertal utgångspunkter att ta hänsyn till inför en rekommendation*

Statskontorets rekommendation till regeringen måste förutom regeringens behov av information också ta hänsyn till ett flertal andra perspektiv. Nedan går vi igenom de utgångspunkter som vi finner är centrala i värderingen av olika alternativa sätt att ta reda på medborgarnas uppfattning om förvaltningen. Det handlar om värdet och kostnaderna för undersökningen. Det alternativ som Statskontoret rekommenderar kommer även att undersökas med avseende på metodologiska utmaningar och genomförandepunkter.

### 2.2.1 Värdet av undersökningen

#### **Användning av informationen i enlighet med önskemålen**

Undersökningen bör kunna användas i de sammanhang som regeringen önskar, d.v.s. för att få en övergripande bild och i mål- och resultatstyrningen.

#### **Nytta – mervärde av central undersökning eller en samordning**

Statskontoret tog intryck av redan befintliga undersökningar på området när de olika frågeställningarna till medborgarundersökningen utformades. Detta har gjort att det finns en del överlappningar i information på vissa verksamhetsområden. Medborgarundersökningen ger alltså i viss mån information som redan finns. För att klargöra hur mycket merinformation som medborgarundersökningen ger kommer vi att studera de enskilda brukarundersökningarna närmare i avsnitt 4.1.

Andra faktorer som jämförbarhet och objektivitet kommer också att vägas in i jämförelsen mellan de befintliga brukarundersökningarna och med de alternativa uppläggen för en medborgarundersökning. Med jämförbarhet menar vi hur de olika alternativen underlättar jämförelser mellan olika verksamheter. Detta är något som kan förbättra möjligheten till benchmarking mellan verksamheter.

Objektiviteten är något som kan tänkas vara en fördel och ett mervärde gentemot brukarundersökningarna. De myndigheter som utför brukarundersökningar kan vara betjänta av att resultaten är positiva. Om utomstående organisationer genomför undersökningen finns inte något incitament till att exempelvis bara rapportera det som är positivt.

### 2.2.2 Resursåtgång

#### Kostnader

Medborgar- eller brukarundersökningar kostar naturligtvis pengar att genomföra. Om ytterligare en undersökning läggs till förutom myndigheternas egna brukarundersökningar kommer kostnaderna för staten totalt att öka, oavsett ambitionsnivå. Hur mycket större utgifterna blir för staten bör därför undersökas. Kostnaderna som anges kommer att vara grova uppskattningar. Exakta beräkningar kan inte göras förrän det är klarlagt vilka verksamheter som ska ingå och hur många frågor som ska inkluderas i varje enkät. Det är SCB som har skattat kostnaderna.

#### Tid

Men det är inte bara kostnaden i reda pengar som bör ingå i en analys. Det handlar också om resurser i form av tid för att ta hand om informationen. De resurser som behövs för att ta tillvara informationen kan påverkas av vilket alternativ som väljs. De områden, vars verksamheter redan har undersökningar, kommer kanske inte få en nämnvärt större informationsmängd. Motsvarande typ av resultat redovisas redan nu genom myndigheternas årsredovisningar. Däremot finns det områden som inte har någon undersökning, där en rutin för hur informationen tas om hand måste utvecklas.

#### *Enkättrötthet och svarsfrekvens*

Även för medborgarna finns en tidsaspekt. Beroende på hur man väljer att lösa problemet med att inhämta den information som regeringen behöver kommer detta att leda till högre eller lägre uppgiftslämnarbörda. Behövs mer information än vad som hämtas in genom dagens undersökningar leder det automatiskt till större börda. Enkättrötthet kan exempelvis bli en effekt av för stor uppgiftslämnarbörda. Detta kan i sin tur resultera i ett högt svarsbortfall, som påverkar undersökningens kvalitet. Men storleken på uppgiftslämnarbördan går att påverka. De olika alternativen har olika effekter och de bör undersökas i analysen.

### 2.2.3 Metodologiska aspekter

#### Upplägg

Den stora pilotundersökning, som medborgarundersökningen faktiskt var, har pekat på en del metodproblem som måste lösas om en sådan undersökning ska genomföras framöver. Det handlar om svarsfrekvensen, både den externa och den interna. De olika alternativen måste därför också analyseras utifrån de metodologiska utmaningar som de är förbundna med.

### **Vidareutveckling**

Om någon form av centralt genomförd undersökning ska ske, måste vissa frågeställningar utvecklas och somliga avvecklas. Statskontoret menar att det finns ett behov av att lägga ut detta arbete på andra organisationer. Särskilt när det gäller frågeområdena *inflytande* och *rättssäkerhet*, bör expertkompetens anlitas. Dessa områden har Statskontoret inte lyckats formulera i tillräckligt fungerande frågor i den tidigare undersökningen.

## **2.2.4 Genomförandeaspekter**

### **Utföraren**

En framtida undersökning kommer att behöva en utförare. Statskontoret har i sin utvecklingsroll tagit fram ett utkast till undersökning, som med hjälp av SCB har genomförts. Statskontoret har dock inte tillräckliga resurser att *genomföra* en undersökning av den storlek som det skulle bli tal om här. En utförare måste därför också föreslås för de alternativ vi resonerar kring.



## 3 Intressenter och omvärld

Här tar vi in åsikter och resultat från andra håll. Vi har diskussioner med berörda fackdepartement och myndigheter, samt studerar medborgarundersökningar som gjorts i tre andra länder.

### 3.1 Fackdepartementens bedömning

För att en eventuell medborgarundersökning skall vara värd att genomföras är det en förutsättning att regeringskansliet har möjlighet att ta hand om den information som i så fall skulle genereras. Som en del av arbetet med att värdera nyttan och kostnader med undersökningen har vi därför genomfört intervjuer med representanter från berörda fackdepartement. I detta avsnitt presenteras en översikt av de synpunkter som framförts av departementen vid dessa intervjutillfällen. Personer från följande departement har intervjuats:

- Näring – Arbetsförmedlingen och Vägverket
- Utbildning – för-, grund- och högskola<sup>14</sup>
- Social – sjuk- och äldreomsorg samt försäkringskassan
- Justitie – polis-, domstols- och åklagarväsende
- Finans – skattemyndigheten

#### *Befintliga brukarundersökningar används inte i styrningen*

Av intervjuerna framgår att departementen i dag inte på ett formaliserat vis använder sig av befintliga brukarundersökningar i styrningen av myndigheterna. Resultaten från verksamheternas undersökningar får visserligen ofta en omnämning i årsredovisning och budgetproposition, men detta är då en fråga om en spontanrapportering från myndigheternas sida, utan koppling till ett återrapporteringskrav. Myndigheterna kan också välja att använda sig av lösryckta resultat från en brukarundersökning för att matcha ett speciellt mål i regleringsbrevet, men det är inte hela paketet som redovisas och redovisningen sker inte systematiskt.

#### *Nästan ingen egen analys av existerande undersökningar*

Det samlade intrycket vi får av intervjuerna är att departementen utför väldigt lite egen analys av de brukarundersökningar som myndigheterna genomför. Någon bearbetning av det material som myndigheterna förser departementen med sker i alla fall inte systematiskt utan det kan i så fall vara om något särskilt väckt intresse, om det är något som ”sticker ut”. Ofta ber man då myndigheten att förklara varför det är så. En majoritet av intervjupersonerna uttrycker att det är brist på tid som gör att man inte kan titta närmare på brukarundersökningarna. Andra menar att myndigheterna som ju är närmare verksamheten är mer lämpade att analysera resultaten. Flera intervjupersoner påpekar dock att resultaten från brukarundersökningar ingår som en del av underlaget till styrning och att det sker en viss indirekt analys när material till regleringsbrev och budgetproposition sammanställs.

<sup>14</sup> En intervju med Utbildningsdepartementets högskoleenhet var planerad men kunde ej genomföras.

### *Förvaltningspolitiska mål olika viktiga för olika verksamheter*

I intervjuerna framkommer att de förvaltningspolitiska målen är olika viktiga för olika verksamheter. En intervjuperson vill inte alls se distinktionen mellan sakpolitik och förvaltningspolitik, ”Hur?” är för denna person lika viktigt som ”Vad?”. Båda delar, menar personen, kommer också in i målformuleringar som att, ”effektiv ärendehantering skall ske med hög rättssäkerhet”. Meningen med hårt regelstyrda verksamheter, förklarar en annan intervjuperson, är ju just att allmänheten skall få förtroende för verksamheten.

Flera andra intervjupersoner menar dock att även om de förvaltningspolitiska målen är viktiga så har de inte ”samma dignitet” som de sakpolitiska. Många uttrycker det som att de förvaltningspolitiska målen diskuteras och liksom genomsyrar arbetet, men att de försvinner i processen och sakpolitiken tar över.

En intervjuperson ser en viss risk i att fokusera för mycket på andra mål än de sakpolitiska. ”Det viktigaste är ju inte att vi är omtyckta”, menar denna person, och väljer man att ”lägga för mycket vikt på de förvaltningspolitiska målen” så kan man inte utgå från att grundverksamheten ”bara tickar på.”

#### *Ingen formell uppföljning av förvaltningspolitiska mål*

Oavsett hur viktiga de förvaltningspolitiska målen är så kan det konstateras att dessa sällan konkretiseras och att de också i regleringsbrev, i regel, får mindre plats än de sakpolitiska målen. Många av intervjupersonerna uttrycker det som att även om de förvaltningspolitiska målen ”finns med hela tiden” så mäts de inte. De förvaltningspolitiska målen ”genomsyrar regleringsbrevet men det sker ingen konkretisering eller formell utvärdering av åtgärderna.”

### *Värdet av en central medborgarundersökning*

#### *Stort intresse för vad medborgarna tycker*

Av intervjuerna framgår att det finns ett stort intresse från departementens sida för vad allmänheten anser om verksamheten. Det anses viktigt att veta inte bara *att* någonting görs, men också hur detta uppfattas av allmänheten. Flera understryker att eftersom många åtgärder gäller just frågor som att förbättra tillgänglighet och liknande så måste man också kunna se att dessa faktiskt får genomslag, att medborgarna märker vad som görs. Som en intervjuperson uttrycker det så finns ett behov av att veta hur verksamheten ”de facto uppfattas av allmänheten”.

Två intervjupersoner uttrycker dock en viss tveksamhet till att överhuvudtaget använda sig av attitydundersökningar. Argumentet är att vi trots allt lever i en representativ demokrati där medborgarna yttrar sina åsikter genom att rösta i val. Ytterligare några intervjupersoner anser att allmänheten inte bör tillfrågas om ”sådant de inte vet någonting om”. Dessa personer ställer sig tveksamma till om medborgarna har tillräckligt med kompetens och kunskap för att yttra sig till exempel om effektiviteten i statlig förvaltning. De allra flesta ser dock ett värde i att veta vad medborgarna tycker, oavsett hur åsikten formats.



En av intervjupersonerna nämner en potentiell fara med brukarundersökningar: myndigheter som inte gillar direktiven uppifrån kan använda sig av brukarundersökningar för att undkomma sådana direktiv.

*Departementen vill inte detaljstyra, men har behov av överblick*

Flera intervjupersoner understryker att man inte vill detaljstyra myndigheterna, ”det får inte bli för klåfingrigt”, som en intervjuperson uttrycker det. Samtliga intervjupersoner är dock ändå intresserade av att få information om hur det ligger till i verksamheten. Man menar att även om man inte har möjlighet att gå in och ändra på allt så kan man informera allmänheten om varför saker och ting är som de är.

*Värdefullt med en undersökning utförd av neutral part*

De allra flesta uttrycker ett intresse av att få en undersökning utförd av en neutral part. En sådan skulle kunna användas för att väga upp myndigheters egna undersökningar och för att ge ett övergripande perspektiv från ett oberoende håll. En utomstående granskning, menar en intervjuperson, är mer förtroendeingivande än intern granskning, även om det förstås inte är fråga om att misstro myndigheterna. Många intervjupersoner understryker i stället vikten av att involvera myndigheterna, för att ta vara på deras kompetens när det gäller frågeställningarna i en eventuell undersökning, och även för att ge undersökningen förankring.

*Möjlighet till jämförelse uppskattas av de flesta*

Många ser som den största fördelen med medborgarundersökningen just möjligheten att jämföra sig med andra verksamheter. Flera säger sig ha saknat benchmarking-perspektivet i den statliga förvaltningen. Även om skillnader finns, menar dessa personer, så skall de inte överskattas. En intervjuperson uttrycker det som att, ”Jag brukar tjata om att den här verksamheten inte är så speciell... att vissa saker är gemensamma.” Alla frågeställningar ses dock inte som relevanta för alla verksamheter. För vissa delar av rättssystemet till exempel är det kanske positivt att medborgaren inte kan påverka eller ha direkt inflytande.

*Även intressant med icke-brukare*

Även om intervjupersonerna ser det som mest intressant att få veta vad de som haft kontakt med verksamheten tycker om denna, anser de allra flesta att allmänhetens förtroende också är viktigt. Det resoneras att verksamheten kostar mycket och att medborgarna skall veta att om man vänder sig till verksamheten så skall man kunna lita på den. En intervjuperson uttrycker det som att, ”vi är ju till för alla medborgare så ett snävare perspektiv kan vi inte ha.”

Endast en intervjuperson menar att icke-brukarna inte är intressanta för verksamheten. Denna person pekar på att tidigare undersökningar visat att icke-brukare överlag är mycket mer negativa till verksamheten. Intervjupersonen menar att det eventuellt skulle vara intressant att få reda på skillnader mellan brukare och icke-brukare, men att denna information inte är intressant i första hand.

## *Skulle departementen använda medborgarundersökningen?*

### *Begränsade resurser*

På frågan om man på departementen skulle kunna använda sig av en medborgarundersökning så svarar majoriteten jakande. Som tidigare framkommit har departementen dock begränsade resurser för att hantera inkommande material. Redovisningen av en eventuell medborgarundersökning bör därför vara lättillgänglig så att den ganska så enkelt kan användas i styrningsarbetet – den bör utgöra underlag för att kunna ställa direkta frågor till myndigheten om verksamheten. Flera intervjupersoner efterfrågar mer analys, bedömning och utvärdering – man vill veta vad resultaten från undersökningen betyder. Risken är inte, som en intervjuperson uttrycker det, att departementet skulle ”köpa” analysen rakt av, utan den kunde den vara något att reagera mot, en hjälp att komma i gång. En ingående analys kräver dock stor kunskap om verksamheten och vissa intervjupersoner menar att det nog i alla fall blir myndigheten som får ta hand om detta och att departementet bara skulle titta på undersökningen om något sticker ut.

Flera intervjupersoner understryker att det krävs en samordnare för att medborgarundersökningen skall bli bra. Det går inte, enligt dessa personer, att hoppas på ett samarbete departementen emellan. Samtidigt måste undersökningen förankras i departementen och fortlöpande information om undersökningen förmedlas så att den inte glöms bort.

### *Undersökningens kvalitet är avgörande*

Avgörande för om medborgarundersökningen skulle användas av departementen är att den håller mycket hög kvalitet. En betydande andel av de vi intervjuat uttrycker känslan av att de redan i dag drunknar i information. Många intervjupersoner hade inte haft kännedom om medborgarundersökningen innan de kontaktades av Statskontoret för intervju. För att medborgarundersökningen skall vara värdefull måste den kunna stå sig om myndigheterna kommer med motargument. Den måste vara ”metodologiskt oantastlig”, som en intervjuperson uttrycker det.

### *Olika syn på lämpligt upplägg*

Några få intervjupersoner anser att en eventuell medborgarundersökning bör vara en del av den årliga styrningsprocessen, dessa personer vill kunna se att verksamheten blir bättre från år till år och pekar på risken att resultaten kan bli ”för gamla”. Majoriteten ser dock inte behov av att genomföra en medborgarundersökning oftare än vartannat eller vart tredje år. Förändringar måste få genomslag och ”undersökningen kostar ju pengar också”.

Även när det gäller hur omfattande undersökningen bör vara går meningarna isär. Vissa menar att det borde vara det mer generella som mäts och att antalet parametrar bör hållas ner. Man bör enligt denna linje undgå att gå för djupt då myndigheternas egna undersökningar lämpar sig bättre för detta. Genom att hålla sig på en mer övergripande nivå kan man undgå att myndigheterna hittar problem med frågeställningarna och kritik om att man inte förstått verksamheten. Andra vill ha frågorna på en relativt detaljerad nivå, så att man kommer åt orsaken till ett lågt betyg. Några intervjupersoner efterlyser en komplettering av undersökningen med djupintervjuer för att få

större förståelse för vad resultaten egentligen betyder. För vissa verksamheter är resultaten intressanta först när de kan knytas till lokal nivå.

Samtliga intervjupersoner anser dock att resultaten bör presenteras per verksamhet – det är inte tillräckligt att endast få den förvaltningsövergripande bilden.

#### *Timingen viktig*

Flera intervjupersoner påpekar att timingen är av betydelse för om en medborgarundersökning skulle bli användbar. Förslag på när departementen skulle vilja ta emot resultaten är bland annat: på hösten inför att regleringsbrevet skall skrivas, eller innan sommarsemestern så att den kan finnas med i arbetet med budgetpropositionen.

## **3.2 Myndigheternas bedömning**

#### *Seminarium med berörda statliga myndigheter*

Statskontoret genomförde den 18 augusti 2003 ett seminarium där 10 statliga myndigheter deltog:

- Arbetsmarknadsstyrelsen
- Domstolsverket
- Högskoleverket
- Riksförsäkringsverket
- Rikspolisstyrelsen
- Riksskatteverket
- Riksåklagaren
- Skolverket
- Socialstyrelsen
- Vägverket

På seminariet diskuterades vilket upplägg som kunde vara rimligt vid en eventuell framtida medborgarundersökning och vilken nytta myndigheterna ser med en sådan.

#### *Central undersökning – inte samordning*

De tillfrågade myndigheterna hade som väntat mycket olika syn på hur medborgarundersökningen ska göras. Både samordning och central undersökning lyftes fram bland de alternativ som förordades från myndigheterna. Under seminariets gång blev det dock tydligt att även om samordning lyftes fram inledningsvis finns det inget som helst intresse från de enskilda myndigheterna att genomföra detta. Myndigheterna kommer inte att göra några ansträngningar för att samordna sig om det inte står i regleringsbrevet.

#### *Brukarundersökningarna kan inte ersättas av medborgarundersökningen*

De verksamheter som har egna brukarundersökningar kommer att fortsätta att göra sina studier, eftersom de har utarbetat metoder och har använt dessa under en tid. Att bryta kontinuiteten i dessa är inte aktuellt. Myndigheterna anser också att brukarundersökningen ger dem den information de behöver och dessutom är informationen på en nivå som en medborgarundersökning inte kan täcka.

#### *Nytan av jämförelser – olika syn på olika myndigheter*

Det finns dock ett intresse för jämförelser. En del verksamheter har som mål att bli bland de bästa i statsförvaltningen och de är därför måna om att kunna jämföra sig med andra. Också för verksamheternas frontpersonal är jämförelser viktiga. Sådana jämförelser kan göras genom en undersökning

av medborgarundersökningens typ. Det ska dock framhållas att alla myndigheter inte tror på att göra jämförelser mellan olika verksamheter.

*Information, bemötande och tillgänglighet bör kunna jämföras*

Tanken att statsförvaltningen har gemensamma åtaganden gentemot medborgarna fördes fram. Seminariedeltagarna öppnade upp för att vissa frågor som är gemensamma för alla verksamheter undersöktes i medborgarundersökningen och att Statskontoret vore en lämplig part att avgöra vilka frågeställningar som var gemensamma. De frågeställningar som gavs som förslag var: information, bemötande och tillgänglighet. Det fanns dock myndigheter som inte tyckte att detta var särskilt viktigt.

*Flera var tveksamma till upplägget*

Mycket kritik framfördes också kring upplägget och vad informationen skulle kunna användas till utifrån myndigheternas perspektiv. Mest kritiska var de myndigheter som hade kontroll/tillsyn av de kommunala verksamheterna. Ett förslag var att en medborgarundersökning borde ha en enklare utformning och olika upplägg för olika verksamheter.

Det förefaller dock som om överlappning inte ses som något större problem av verksamheterna. Snarare kan medborgarundersökningens tangering av vissa frågor tjäna som en validering av brukarundersökningarna.

*Icke-brukares uppfattningar intresserar inte alla verksamheter*

Myndigheterna hade skilda uppfattningar om huruvida man borde fråga bara brukare eller icke-brukare. Vissa av verksamheterna såg det som att man inte ska fråga medborgarna om det de inte känner till, medan andra tyckte att alla medborgares åsikter var värdefulla.

*Alla vill vara med i utvecklingsarbetet*

Avslutningsvis kan vi nämna att samtliga myndighetsrepresentanter ändå var villiga att ställa upp och hjälpa till i ett eventuellt fortsatt utvecklingsarbete.

### **3.3 Undersökningar utomlands**

Även utomlands har medborgarundersökningar gjorts. Vi tittar i detta avsnitt närmare på tre länder och hur de valt att lägga upp undersökningarna, vilket deras syfte varit och vilka erfarenheter de gjort. Länderna vi valt att titta på är Storbritannien, Kanada och Danmark. Dessa länder har i likhet med Sverige genomfört en medborgarundersökning.

#### **3.3.1 Storbritannien**

*Modernisering av den offentliga verksamheten och medborgarfokus*

Den brittiska regeringens program för modernisering av den offentliga verksamheten återfinns i *Modernising Government* från 1999 och *Reforming our Public Services* från 2002. Båda dessa dokument framhåller att den offentliga verksamheten skall ha fokus på brukarna och att medborgarna skall höras och involveras. Med den nu nedlagda medborgarundersökningen *People's Panel* ville regeringen visa att den lyssnade på medborgarnas

åsikter och att den ville förbättra servicen till medborgarna. Panelen ingick dock inte på ett formaliserat sätt i ett större uppföljningssystem.

### ***Medborgarpanelen ”People’s Panel”***

1998 etablerades en medborgarpanel – *People’s Panel* – bestående av 5000 medborgare.<sup>15</sup> Tanken med panelen var att den skulle bestå av ett representativt urval av befolkningen och att den enkelt och till en relativt låg kostnad skulle kunna användas av samtliga departement och myndigheter för en rad olika undersökningar. Tre undersökningar om medborgarnas syn på den offentliga verksamheten var utformade för att möjliggöra jämförelser över tid. Dessa genomfördes åren 1998, 2000 och 2002.

I de tre jämförande undersökningarna mättes medborgarnas attityder till och kunskap om den offentliga verksamheten samt deras prioriteringar mellan 29 olika verksamheter. Genom panelen skulle man ta reda på vad medborgarna tyckte om offentlig verksamhet och ta emot förslag på hur servicen kunde förbättras. Implementering av förslagen skulle sedan leda till mätbara förbättringar. Ett annat uttalat syfte med panelen var att uppmuntra verksamheterna till att börja utföra egna undersökningar.

### ***Både brukare och icke-brukare var intressanta***

Även om begreppen medborgare/brukare ibland används som synonymer i regeringens officiella informationsmaterial så finns det i Storbritannien en medvetenhet om skillnaden mellan de två. Det finns ett intresse från regeringens sida att fånga upp åsikterna hos både brukare och icke-brukare, bland annat på grund av att undersökningar visar att vissa verksamheter – såsom sjukvården – är bättre än sitt rykte, alltså de som har erfarenhet av verksamheten ger bättre betyg än de som inte har det. Det omvända förhållandet gäller för en del andra verksamheter. Det anses som värdefullt att fånga upp dessa skillnader då till exempel allmänhetens förtroende för rättssystemet kan påverka benägenheten att rapportera brott eller ställa upp som vittne.<sup>16</sup>

### ***Värdet av medborgarpanelen och tillhörande undersökningar***

En oberoende utvärdering av panelen utfördes efter det första året<sup>17</sup> och en slutlig utvärdering genomfördes av *The Office of National Statistics* (ONS) (motsvarar ungefär SCB) efter att panelen hade lagts ner. Bland de positiva utlåtandena i den slutliga utvärderingen märks:

- Panelen var en viktig symbol och ett verktyg för konsultation
- Undersökningen gav en bra känsla för den allmänna opinionen på hög nivå
- Panelen var lätt att använda för oerfarna utredare på departementen
- Panelen visade värdet av och metoder för att mäta nöjdhet

<sup>15</sup> Cabinet Office, *Office of Public Service, People’s Panel Final Newsletter*, 2002

Efter hand blev det nödvändigt att fylla på med 1000 nya deltagare för att kompensera för avhopp. Det rekryterades också ytterligare 830 paneldeltagare för att öka representationen av olika etniska minoritetsgrupper.

<sup>16</sup> Audit Commission, *Trust in Public Institutions – New Findings: National Quantitative Survey*, 2003

<sup>17</sup> Cabinet Office/Evaluation Associates, *The People’s Panel: The First Year Evaluation*, 2000

- Rapporteringen uppskattades för att den kopplade resultat från undersökningen med policymål och alltså visade att resultaten från panelen hade inverkan på policy och service

I sin utvärdering fann dock ONS åtskilliga problem med panelen:

- Panelens symboliska värde är svårt att mäta
- Det fanns grundläggande metodologiska brister avseende urvalet
- Avhopp från panelen ledde till ökad snedfördelning vilket minskar värdet av jämförelser över tid
- En tydlig ”paneleffekt” uppstod – deltagarna blev mer intresserade av den offentliga verksamheten efter att ha deltagit i panelen, de blev mer benägna att ha en åsikt efter att de tillfrågats flera gånger
- Rapporteringen ansågs vara ytlig

Dessutom pekar ONS i sin utvärdering på den relativt låga svarsfrekvensen som också verkade bidra till en stark snedfördelning. Ungefär 50 % av de man lyckades kontakta valde att delta i undersökningen, vilket är en låg siffra jämfört med andra liknande engångsundersökningar i Storbritannien som *Omnibus* och *General Household Survey*. Dessa brukar ha svarsfrekvenser på 68 % respektive 71 %. Den lägre svarsfrekvensen kan möjligtvis ha att göra med att deltagarna rekryterades till att delta i flera undersökningar och att panelen alltså innebär en större börda för deltagarna än normalt deltagande i engångsundersökningar.

I utvärderingen nämns att rekommendationer från *People's Panel* vid några tillfällen gjort att det startats utredningar inom myndigheter och departement, men man menar annars att det är svårt att visa på att panelen har haft någon direkt inverkan på policy. Panelen var inte en del av ett formaliserat uppföljningssystem och den lyckades inte riktigt leva upp till målsättningen om att kunna mäta förändringar över tid. En konflikt uppstod tidigt mellan denna målsättning och benägenheten att använda panelen för en serie av *ad hoc* undersökningar.

#### *Regeringen anser att medborgarpanelen givit resultat*

Man menar från regeringens sida att man nu har uppnått ett viktigt syfte med *People's Panel*, vilket var att inspirera myndigheter och departement att komma i gång med egna undersökningar. Det pågår i Storbritannien också projekt som skall leda till en harmonisering av enkäter och undersökningar inom offentlig verksamhet vilket skall möjliggöra flera jämförande analyser.<sup>18</sup>

#### ***Övervakning av viktiga verksamheter i stället för helhetsbild***

*People's Panel* lades ner i januari 2002 med förklaringen att funktionen kunde utföras mer effektivt på decentraliserad nivå genom departementens och myndigheternas egna brukarundersökningar. I stället övervakar nu regeringen utvecklingen inom vissa viktiga departement.<sup>19</sup> Särskilt viktig i sammanhanget är inrikesministeriets (*Home Office*) *British Crime Survey*

<sup>18</sup> The Office for National Statistics, *Harmonised Concepts and Questions for Government Social Surveys*, <http://www.statistics.gov.uk/harmony/>.

<sup>19</sup> Vår kontakt på Office of Public Service Reform: James Airey.

(BCS), där flera verksamheter som polisen, domstolarna och kriminalvården ingår.<sup>20</sup> BCS ingår på ett formaliserat sätt i ett uppföljningssystem genom att de berörda myndigheterna i den årliga *Home Office Targets and Delivery Report* är ålagda att redovisa brukarnas nöjdhet vad gäller bemötande och ärendehantering.

### **Kostnader**

Det är svårt att säkert fastställa kostnaden för varje enskild undersökning eftersom panelen sattes upp för att användas till många olika undersökningar. Det förekom också att två undersökningar genomfördes vid samma intervjutillfälle. Med detta förbehåll så beräknar vi de initiala kostnaderna och kostnaderna för den första undersökningen till 80 000 pund, vilket motsvarar ca 1 048 800 kr. Kostnaden för den sista jämförande undersökningen 2002 beräknas till £82 000, motsvarande ca 1 075 020 kr.

De relativt höga kostnaderna beror främst på att man använde sig av fältintervjuer. Deltagarna intervjuades i hemmet och en intervju tog i genomsnitt 52 minuter. I den första undersökningen 1998 intervjuades över 5000 medborgare och de två senare undersökningsomgångarna bestod av drygt 1000 intervjuer.<sup>21</sup>

## **3.3.2 Kanada**

### **Regeringens målsättning – medborgarfokuserad förvaltning**

I Kanada finns sedan 1998 en uttalad målsättning om att den offentliga verksamheten skall ha fokus på medborgarna. I ett handlingsprogram<sup>22</sup> förbinder sig den kanadensiska regeringen att uppnå en tioprocentig förbättring av medborgarnas nöjdhet med offentlig service till 2005. För att uppnå den målsättningen har the *Treasury Board Secretariat* (TBS) (motsvarar ungefär förvaltningsutvecklingsenheten) utvecklat en femårig plan som bland annat innebär att departement och myndigheter med betydande servicefunktion är ålagda att redovisa hur man arbetar för att bidra till det övergripande målet.<sup>23</sup> Den centrala medborgarundersökningen, *Citizens First*, är i Kanada en del av ett större uppföljningssystem. Undersökningen skall ge en samlad bild av hur förvaltningen ligger till i förhållande till regeringens målsättning vad gäller service till medborgarna.

### **En central undersökning sker vartannat år**

Den första *Citizens First* genomfördes 1998 och det beslutades sedan att den tillsvidare skulle upprepas vartannat år. En andra undersökning genomfördes således år 2000, och den senaste, *Citizens First 3*, genomfördes under 2002.<sup>24</sup>

Undersökningen består av enkäter som skickas ut med post. Svarsfrekvensen för den senaste undersökningen var enligt den mest fördelaktiga beräkningen endast 14,3 %, vilket måste ses som problematiskt. Analysen baseras

<sup>20</sup> People's Panel final newsletter, <http://www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/2001/panel/newsletter.final.htm>.

<sup>21</sup> Office for National Statistics, *The People's Panel – a second evaluation*, 2002.

<sup>22</sup> Treasury Board of Canada Secretariat, *Results for Canadians – A Management Framework for the Government of Canada*, 2000.

<sup>23</sup> Treasury Board of Canada Secretariat, *A Policy Framework for Service Improvement in the Government of Canada*, 2000.

<sup>24</sup> The Institute of Public Administration of Canada, *Citizens First 3*, 2003.

normalt på ca 6000 till 9000 svar. Förutom en rapport som redovisar de sammanlagda resultaten används undersökningen till att skraddarsy rapporter baserade på ca 400 svar till de deltagande verksamheterna.

#### *Jämförbarhet över tid – en målsättning*

Undersökningen kan sägas ha en fast del och en flexibel del. Huvuddelen i de tre undersökningarna som hittills genomförts har varit densamma. En viss finslipning har skett och resultaten från tidigare undersökningar har gjort att nya frågeområden lagts till, men målsättningen har dock varit att resultaten skall vara jämförbara och att det skall vara möjligt att mäta förändringar över tid.

Frågorna i undersökningen är av både övergripande och mer specifik karaktär. Medborgarna får bland annat ta ställning till vilka verksamheter de anser bör prioriteras och hur länge man kan tänka sig vänta på svar när kontakten med myndigheten sker via e-post.

#### *En del av ett större uppföljningssystem*

I Kanada kombineras den centrala medborgarundersökningen med en standardisering av verksamheternas egna brukarundersökningar. De senare återkopplar också till den centrala undersökningen.

Målet om kontinuerlig förbättring av användarnas nöjdhet förutsätter ju bland annat att de departement och myndigheter som har kontakt med medborgarna regelbundet mäter nöjdhet. Enligt regeringens handlingsplan skall detta ske varje år på ett standardiserat sätt med hjälp av ett verktyg kallat *Common Measurement Tool* (CMT).<sup>25</sup>

**Tablå 1. Common Measurement Tool (CMT)**

CMT är en standardenkät bestående av en fast del och en flexibel del. Tanken är att CMT skall kunna anpassas efter behov samtidigt som man maximerar möjligheterna för jämförande analys. Den fasta delen består av 14 frågor vilka väntas utgöra en relativt liten del av varje verksamhets undersökning. Denna kärna av frågor är dock av avgörande betydelse eftersom dessa kopplar CMT till *Citizens First*. Det är också denna kärna av frågor som måste ingå i departementets eller myndighetens årsrapportering till parlamentet, vilken också följer en standardmall.

Resten av frågorna väljer varje myndighet från en bank av frågor. Instruktioner om vilka förändringar som kan göras finns att tillgå. Dessutom finns en databas för att möjliggöra för benchmarking. Tanken är att det skall gå att göra jämförelser och att man inte ska ändra på frågorna hur som helst. Däremot kan det vara så att *Citizens First* identifierar nya områden eller prioriteringar som gör vissa ändringar önskvärda. Frågorna i CMT skall därför ses över med några års mellanrum. *Citizens First* kommer att fortsätta att utföras vartannat år för att verifiera att de enskilda verksamheternas initiativ ger övergripande resultat, samt för att identifiera förändringar i medborgarnas prioriteringar.

<sup>25</sup> Treasury Board of Canada Secretariat, *Preparation Guide Departmental Performance Reports 2002-2003*.



Uppgiften att administrera undersökningen har givits till ett statligt finansierat institut – *Institute for Citizen-Centred Service*. Institutet har också tagit fram CMT och ansvarar för administrationen av den databas av resultat som möjliggör för benchmarking mellan verksamheter.

#### *Brukare och icke-brukare*

Ett uttalat syfte med *Citizens First* är att medborgarna och inte bara brukarna skall höras. Tanken är att alla medborgare/skattebetalare har rätt att tycka till om den offentliga verksamheten. I Kanada satsas det också mycket på att ge medborgarna integrerad service – *Single-Window Service Delivery*. Den centrala undersökningen är tänkt att fånga upp de problem som motverkar denna målsättning. För den politiska nivån är ett intressant resultat av undersökningen att de som har erfarenhet av en verksamhet är mer positiva än de utan erfarenhet. Förvaltningen är alltså bättre än sitt rykte.

#### **Resultat**

De personer vi varit i kontakt med i Kanada menar att de genom *Citizens First* får ett helhetsperspektiv på förvaltningen som skulle ha missats om verksamheterna endast genomförde sina egna brukarundersökningar. Jämfört med de första två undersökningarna får förvaltningen i den senaste undersökningen överlag bättre betyg av både brukare och icke-brukare, vilket tolkas som att regeringens satsning har givit resultat. Kanadensarna menar dessutom att de kunnat visa på en koppling mellan medborgarnas nöjdhet med offentlig service och förtroende för det politiska systemet. Detta ses som ett viktigt argument för att fortsätta med handlingsprogrammet: förbättrad offentlig service ger ökat förtroende för hela det politiska systemet. De rapporterar också att samarbetet har fått den positiva bieffekten att kommunikationen mellan myndigheter ökat.<sup>26</sup>

#### **Kostnader**

TBS är huvudsponsor för undersökningen. Andra bidragsgivare är de provinsiella regeringarna, några större städer, samt ett antal betydande federala myndigheter såsom skatteverket (*Revenue Canada*) och postverket (*Canada Post*). Våra kontakter i Kanada menar att det sparas pengar på att ha en gemensam undersökning. Kostnaden beräknas till ca 2 689 500 kr (330 000 USD) per gång och delas mellan de olika sponsorerna.<sup>27</sup>

### **3.3.3 Danmark**

#### ***Regeringens moderniseringsprogram, medborgarfokus***

Den danska regeringens moderniseringsprogram publicerade förra året handlingsprogrammet *Med borgeren ved roret*<sup>28</sup>, i vilket det fastställs att den offentliga verksamheten skall ha fokus på medborgare och brukare. Målsättningen är att skapa en offentlig sektor som lyssnar<sup>29</sup> och för att

<sup>26</sup> Våra kontakter: Brian Marson, Treasury Board of Canada Secretariat och Nicholas Prychodko, Institute for Citizen-Centred Service.

<sup>27</sup> Våra kontakter: Brian Marson, Treasury Board of Canada Secretariat och Nicholas Prychodko, Institute for Citizen-Centred Service.

<sup>28</sup> Regeringens Moderniseringsprogram, *Med borgeren ved roret*, 2002.

<sup>29</sup> KL, Socialministeriet, Finansministeriet, *En offentlig sektor der lytter*.

uppnå detta har 29,4 miljoner danska kronor avsatts för att främja brukarundersökningar på det sociala området för perioden 2001-2004.

I Danmark genomför finansministeriet centrala medborgarundersökningar ungefär vartannat år. De senaste två utfördes 1998 och 2000. Det bör dock understrykas att det inte har varit samma undersökning som utförts och att inga direkta jämförelser av resultaten är möjliga. Enligt våra kontakter med danska finansministeriet planeras en ny medborgarundersökning inom det närmaste året men vilken utformning den kommer att ha är ännu inte bestämt.<sup>30</sup>

### ***Medborgarundersökningen 2000***

Undersökningen som utfördes 2000 hade särskilt fokus på service men liknade annars den svenska medborgarundersökningen vad gäller utformning. Undersökningen var en kombinerad medborgar- och brukarundersökning och bestod dels av en övergripande del och dels av en del med mer detaljerade frågeställningar. Konsultföretaget PLS Rambøll stod för utförandet av undersökningen. 3000 medborgare som motsvarade ett representativt urval av befolkningen intervjuades per telefon. Totalt räknat uppnådde man en svarsfrekvens på 62 % och man bedömde snedfördelningen i bortfallet som obetydlig.<sup>31</sup>

Resultaten från medborgarundersökningen redovisades tillsammans med ett antal mindre undersökningar i publikationen *Hvad sagde de?*<sup>32</sup> Det konstaterades att den offentliga verksamheten fått ett gott betyg även om det identifierades områden där förbättring kunde ske. I skriften formulerades regeringens initiativ som svar på vad medborgarna uttryckt i undersökningen. Det sades också att uppföljning skulle ske och att man även i fortsättningen skulle lyssna på medborgarna. Det verkar dock inte ha funnits någon ambition att integrera undersökningen i ett formaliserat uppföljningssystem.

### ***Andra undersökningar***

Danska myndigheter och kommuner uppmuntras allmänt att använda sig av brukarundersökningar. Socialministeriet och Finansministeriet har tillsammans utvecklat en handbok för hur offentliga verksamheter skall gå till väga när det gäller brukarundersökningar.<sup>33</sup> Kommunernes Landsforening (KL) har nyligen utfört en landsomfattande undersökning om medborgarnas syn på områdena barnomsorg, skola och äldrevård.<sup>34</sup> KL har också utvecklat ett benchmarkingverktyg som enskilda kommuner kan använda sig av för att se hur man ligger till, dels i förhållande till den centrala undersökningen, och dels i förhållande till andra enskilda kommuner.

I Danmark finns också planer på att ge medborgarna mera direkt inflytande över den offentliga verksamheten. I ett första led är det tänkt att skall all-

<sup>30</sup> Vår kontakt på Finansministeriet: Kristian Lyk-Jensen.

<sup>31</sup> PLS Rambøll Management, *Undersøgelse for Finansministeriet Borgernes tilfredshed med den offentlige sektor*, 2000.

<sup>32</sup> Finansministeriet, *Hvad sagde de – Folkehøringer og borgerundersøgelse 2000*, 2000.

<sup>33</sup> Socialministeriet, Finansministeriet, *Web-håndbog om brugerinddragelse*, 2002.

<sup>34</sup> Kommunernes Landsforening, *Brugerne har ordet*, 2003.

mänheten konsulteras när det gäller statens naturområden, t ex vid etablering av faciliteter för friluftsliv.<sup>35</sup>

### ***Kostnader***

Enligt vår kontakt på danska finansministeriet beräknas konsultkostnaderna för själva genomförandet av medborgarundersökningen till ca en halv miljon danska kronor, motsvarande ca 620 000 svenska kronor. Till detta tillkommer finansministeriets egna kostnader samt tryckkostnader.

### **3.3.4 Samlade iakttagelser**

Utifrån ländernas skilda erfarenheter är det möjligt att göra några generella iakttagelser.

#### *Modernisering och medborgarfokus*

Regeringarna i alla tre länder har ett tydligt annonserat medborgarfokus i sina moderniseringsprogram för förvaltningen. Medborgarundersökningen är en del av denna större satsning.

#### *Både brukare och icke-brukare intressanta*

Särskilt i Storbritannien och Kanada så har det varit ganska tydligt att både brukare och icke-brukare skall ingå i undersökningarna. Man resonerar att alla skattebetalare har rätt till en åsikt om förvaltningen och man är även intresserad av skillnaden mellan en verksamhets anseende hos allmänheten (*service reputation*) och det betyg som brukarna ger verksamheten (*service experience*).

#### *Symbolisk handling eller en del av ett större system*

Där medborgarundersökningen inte är en del av ett större system för uppföljning så blir den inte mycket mer än en symbolisk handling. I alla tre länder pågår försök att harmonisera verksamheternas brukarundersökningar, men det är bara i Kanada som dessa är kopplade till den centrala undersökningen och där återrapportering av medborgarnas åsikter sker på ett systematiskt och standardiserat sätt.

#### *Låga svarsfrekvenser*

Svarsfrekvensen är relativt låg för samtliga länder, den mycket låga svarsfrekvensen i Kanada måste ses som särskilt problematisk.

Tabell 1 innehåller en sammanställning över ländernas medborgarundersökningar när det gäller innehåll, målgrupp, urval, svarsfrekvens och kostnader. Den största undersökningen utför otvivelaktigt Kanada, som når ut till mer än 50 000 medborgare och omfattar 60 verksamheter.

---

<sup>35</sup> *Med borgeren ved roret.*

Tabell 1. De olika ländernas medborgarundersökningar

Land	Verksamheter som ingår	Målgrupp	Urval	Svarsfrekvens	Kostnad
Sverige	<b>12 verksamheter:</b> arbetsförmedlingen, domstolarna, försäkringskassan, skattemyndigheten, polisen, universitet & högskola, vägverket, åklagarmyndigheten, förskolan, grundskolan, sjukvården och äldreomsorgen	Medborgare	19 500	56 %	2 100 000
Storbritannien	<b>30 verksamheter, bland andra:</b> sjukvård, barnomsorg, skatteverk, polis, socialtjänst, arbetsförmedling, brandkår, vägverk, sophämtning, kollektivtrafik, bibliotek, museum och parker	Medborgare	9477 (10 260) <sup>1</sup>	49 %	1 100 000
Kanada	<b>Över 60 verksamheter, bland andra:</b> skatteverk, postväsende, pensionssystem, domstolar, universitet och högskolor, sophämtning, studiestöd, sjukhus, vägverk, polis, parker, bibliotek och museum	Medborgare	53 242 (58 250) <sup>2</sup>	12 % <sup>3</sup>	2 700 000
Danmark	Barnomsorg, förskola, grundskola, hemtjänst, ålderdomshem, husläkare, sjukhus, socialtjänst	Medborgare	4823 (6053) <sup>4</sup>	62 %	600 000 <sup>5</sup>

Anm. <sup>1</sup>Siffran i parentes är det ursprungliga antalet adresser. Siffran som står först är det antal adresser som var användbara för undersökningen och som använts för beräkning av svarsfrekvens. <sup>2</sup>Siffran i parentes är antal utskickade enkäter. Första siffran är antal utskickade enkäter minus de enkäter som kom i retur (fel adress). Det är denna siffra som använts för beräkning av svarsfrekvens. <sup>3</sup>Kanadensarna bedömer dock att det faktiska antalet felaktiga adresser är högre än de brev som kommit i retur och beräknar utifrån detta en svarsfrekvens på 14.3 %. <sup>4</sup>Siffran i parentes är det antal telefonnummer som fanns i det ursprungliga urvalet. Den första siffran är det ursprungliga urvalet minus felaktiga nummer och nummer som inte uppringts p.g.a. att man redan uppnått önskat antal intervjuer, det är denna siffra som använts för beräkning av svarsfrekvens. <sup>5</sup>Externa kostnader enbart.

## 4 Alternativen

*Flera alternativ är möjliga*

Utifrån de behov regeringen ställt upp och de perspektiv som ska undersökas har vi identifierat fyra möjliga huvudvägar, som bygger på de rekommendationer som gjordes 2002:

1. En sammanställning av befintliga brukarundersökningar (Status Quo)
2. En centralt genomförd undersökning utöver myndigheternas egna.
3. En kombination, där den centrala undersökningen omfattar information på en mer ytlig nivå och brukarundersökningarna omfattar detaljerade frågor. Detta kräver en viss samordning mellan myndigheternas egna brukarundersökningar.
4. Ingen central undersökning, men en mer eller mindre långtgående samordning mellan de olika verksamheternas brukarundersökningar avseende tid, innehåll och form, skulle göras.

Det finns olika för- och nackdelar med dessa sätt. Nedan går vi igenom de olika alternativen avseende vilka kostnader och vilken nytta de bidrar med.

### 4.1 Sammanställning av de befintliga undersökningarna

Ett alternativ är ju naturligtvis att inte göra någon ytterligare undersökning eller ett försök att slå ihop myndigheternas brukarundersökningar. Det är möjligt att den information som finns idag på många sätt matchar regeringens behov. Statskontorets rapport ”Att ta reda på vad medborgarna tycker” jämför över vad som täcks in i respektive brukarundersökning på verksnivå med medborgarundersökningen. Resultaten pekar på att medborgarundersökningen framför allt har fler frågeområden som belyser olika förvaltningspolitiska perspektiv.

**Tablå 2. De frågor i medborgarundersökningen som fått relativt låga betyg av brukarna**

<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Hur lätt det är att få kontakt med rätt person</li> <li>▪ Hur likvärdigt människor behandlas</li> <li>▪ Hur snabbt ett ärende behandlas/handläggs</li> <li>▪ Informationen om hur ett ärende går</li> <li>▪ Möjligheten att påverka verksamheten i stort</li> <li>▪ Möjligheten att överklaga/klaga</li> <li>▪ Hur snabbt felaktiga beslut korrigeras</li> </ul>
---

Statskontorets analys av resultaten från medborgarundersökningen, ”Förvaltningen i medborgarens ögon”, visar att slutsatser kan dras på frågenivå. Det går till exempel att se att det är vissa moment i ärendekedjan som drar på sig ett generellt missnöje (Tablå 2). Undersökningen visar också att två frågor bör prioriteras; hur snabbt myndigheten arbetar och hur mycket och

vilken information som utväxlas mellan medborgare och myndighet under ärendets gång.

Låt oss se på vad en sammanställning av resultaten från respektive brukarundersökning kan ge. Det som vi finner här är vårt *nollalternativ* och det som följande alternativ sedan måste jämföras med medborgarundersökningen i fråga om mervärde, användbarhet och kostnader. Syftet är att belysa om medborgarundersökningen ger något mervärde eller endast duplicerar resultaten från myndigheternas egna brukarundersökningar.

#### *Avgränsning till vissa verksamheter och befintliga kontinuerliga studier*

I denna genomgång av brukarundersökningen har vi avgränsat oss till de verksamheter som ingår i medborgarundersökningen. Detta gör vi för att jämföra informationen som vi får om verksamheterna med resultaten som medborgarundersökningen gav. Vi avgränsar oss också till de studier som upprepas regelbundet på riksnivå och som det för närvarande inte finns några planer på att lägga ner. Det finns också andra studier, som genomförts en gång eller som kommer att genomföras under en begränsad tid. Dessa är alltså inte med i genomgången.

Med dessa avgränsningar omfattar genomgången fem studier. Dessa utförs av Arbetsmarknadsstyrelsen, Riksförsäkringsverket, Riksskatteverket, Skolverket och Vägverket.

### 4.1.1 Arbetsmarknadsstyrelsen

#### **Undersökningen:**

*Avser:* Arbetsförmedlingen

*Genomförs:* Varje månad

*Svarande:* Arbets sökande

*Urval:* 6 500/månad = ca 50 000/år

*Svarsfrekvens:* 76 procent

*Kostnad:* 6 000 000 kr/år

#### **Frågeområden och resultat**

**Tabell 2. Den sökandes värdering av arbetsförmedlingens insatser 2003, andel svarande i procent**

Den sökandes värdering	Andel svarande	
	Ja	Nej
Var dessa jobbsökaraktiviteter ett bra stöd för Ditt fortsatta jobbsökande?	57	39
Är handlingsplanen ett bra stöd?	76	24
Var informationen (på förmedlingen eller förmedlingens hemsida) ett bra stöd för Dig?	76	18
Är Du nöjd med den hjälp Du får från Arbetsförmedlingen?	78	17
Var hjälpen från personalen ett bra stöd för Dig?	84	10

Källa: AMS sökandeundersökning.

Arbetsmarknadsstyrelsens sökandeundersökning omfattar frågor som handlar om vad arbetsförmedlingen gjort för den sökande, hur den sökande har agerat och hur den sökande värderar hjälpen från arbetsförmedlingen. Endast fem av de ca 30 frågorna är sådana där den sökande själv får värdera arbetsförmedlingens insats. I Tabell 2 kan vi se om de tycker att insatserna varit till stöd och hjälp. I huvudsak förefaller de arbetsökandes värdering av arbetsförmedlingens insatser vara positiva. Det är jobsökaktiviteterna som en stor andel av de sökande inte tycker har varit något bra stöd.

Ett annat sätt att bedöma om arbetsförmedlingen gjort det de ska är att fråga de sökande om de fått en viss hjälp eller inte och om arbetsförmedlingens insatser bidragit till jobb. Dessa svar är mer objektiva till sin karaktär. De svarande värderar inte direkt arbetsförmedlingens insatser. I Tabell 3 kan vi se hur stor andel av svaren som innebär ett negativt resultat för arbetsförmedlingen (de svarsandelar som är markerade med fetstil).

**Tabell 3. Resultat för arbetsförmedlingens insatser 2003, andel svarande i procent**

Vilket resultat har Din användning av AF:s sökandebank givit?	Erbjuden arbete 4	Varit på intervju 3	Ag har kontaktat 9	Inget re- sultat <b>85</b>			
Har Du genom AF:s personal fått information och hjälp när det gäller att välja yrke/utbildning?	Ja 33	Nej <b>67</b>					
Vad är främsta skälet till att Du inte har någon handlingsplan?	Väntar på arbete 12	Räknar att återgå 4	Ej disk. med AF <b>58</b>	Annat 27			
Har arbetsförmedlaren gett Dig förslag på lediga platser att söka?	Ja 45	Nej <b>55</b>					
Varför har Du inte sökt det/de jobb som förmedlaren föreslagit?	Har redan jobb 5	Har jobb på gång 11	Räknar att återgå 1	Passade inte <b>55</b>	På annan ort 17	Personlig situation 13	Annat 5
Vilket resultat har Din användning av Platsbanken gett?	Erbjuden arbete 4	Varit på intervju 10	Kontakt m. arbgiv 4	Hittat jobb att söka 48	Inget re- sultat <b>34</b>		
Är det någon på AF som visat Dig hur man använder AF:s Internettjänster?	Ja 35	Nej <b>32</b>	Nej, ej behov 33				
Har Du och Din arbetsförmedlare/någon arbetsförmedlare gjort en handlingsplan?	Ja 75	Nej/ vet ej <b>25</b>					

Källa: AMS sökandeundersökning. Anm. Andelar som är markerade med fet stil innebär ett negativt resultat för arbetsförmedlingen. Alla sökande har inte svarat på samtliga frågor. Ibland är det en fråga innan som avgjort vilka som svarar. Exempelvis har frågan om "varför har du inte sökt jobben som förmedlaren föreslagit?" föregåtts av en fråga om man sökt de jobb som förmedlaren föreslagit.

I dessa avseenden är resultaten något mer negativa. Men de innehåller som sagt ingen riktig värdering av arbetsförmedlingens tjänster. Däremot är de en slags kontroll av hur arbetsförmedlingen arbetar och om de gör det de ska göra.

## 4.1.2 Riksförsäkringsverket

### Undersökningen:

*Avser:* Försäkringskassorna

*Genomförs:* Vartannat år

*Svarande:* Personer som har fått en utbetalning under året

*Urval:* ca 76 000 st

*Svarsfrekvens:* 57 procent

*Kostnad:* 1 100 000 kr

### Frågeområden och resultat

Riksförsäkringsverket har en undersökning som till innehållet påminner mycket om medborgarundersökningen. De frågeområden som ingår är tillförlitlighet, bemötande, kompetens, tillgänglighet, information och helhetsbild (en fråga: Hur skulle du sammanfatta din uppfattning om försäkringskassans service?).

I Tabell 4 nedan har vi plockat ut det under varje delområde som fått sämst betyg. Det är svårt att med hjälp av medelbetyg få en känsla för om skillnaden mellan frågorna är speciellt stor.

**Tabell 4. De frågor i RFV:s enkät som fått lägst omdöme av de svarande 2001, medelvärden på en skala 1-5.**

Fråga	Medelvärde	Medelvärde	Förändring
	2000	2001	%
Jag litar på att försäkringskassan hjälper mig att ta till vara mina intressen	3,81	3,86	1,3
Personalen arbetar snabbt	3,46	3,46	0
Reglerna förklaras så att jag förstår dem	3,27	3,29	0,6
Jag får en ursäkt om försäkringskassan begått ett fel	3,19	3,19	0
Jag får veta hur länge mitt ärende kommer att ta	3,08	3,11	1
Blanketterna är lätta att fylla i	3,02	3,03	0,3

Källa: RFV, "Mötet med försäkringskassan", Analyserar 2002:6.

Några av frågeställningarna som hamnar i tabellen påminner om de generella resultat som medborgarundersökningen presterat. De låga omdömena om hur snabbt personalen arbetar och informationen om hur lång tid ärendet kommer att ta motsvaras i medborgarundersökningen av snabbheten i ärendehandläggningen och informationen under ärendets gång.<sup>36</sup>

## 4.1.3 Riksskatteverket

### Undersökningen:

*Avser:* Skattemyndigheterna

*Genomförs:* Vartannat år

*Svarande:* Allmänheten

*Urval:* 23 500 st

*Svarsfrekvens:* 64 procent (vägt)

*Kostnad:* 1 100 000 kr

<sup>36</sup> Se sida 37.



## Frågeområden och resultat

Riksskatteverkets undersökning innehåller frågeområdena tillgängligheten, snabbhet och handläggning, bemötande, sakkunskap, kommunikation, skattekontrollen, SKM:s sätt att arbeta, förtroende (en fråga). Vi har valt ut de frågor som fick störst andel ”instämmer inte” inom varje område. Dessa frågor redovisas i Tabell 5.

**Tabell 5. De frågor som fått störst andel ”instämmer inte alls” i RSV:s undersökning om skattemyndigheterna, 2002.**

	Instämmer (5+4)	Varken eller (3)	Instämmer inte (2+1)	Vet ej/ej svar
SKM är bra på att bekämpa skattefusket	14	20	25	42
Det är lätt att komma fram på telefonen	24	19	21	36
Personalen använder ett enkelt och begripligt skriftspråk	27	19	21	34
Det är enkelt att få kontakt med rätt person <sup>1</sup>	23	18	18	41
SKM ger alla en likvärdig och rättvis behandling	21	14	16	49
SKM handlägger ärenden snabbt <sup>2</sup>	27	19	15	39
Man får en ursäkt när fel begåtts av SKM	10	9	15	66
SKM är bra på att upptäcka fusk	19	17	15	48
När SKM gjort fel rättar man snabbt felet <sup>3</sup>	15	12	13	61
Den tjänsteman jag får kontakt med kan svara på mina frågor	38	18	10	34
Jag kan lita på att de svar/besked jag får är korrekta	39	15	10	35

Källa: RSV, "Allmänhetens syn på skattemyndigheternas sätt att arbeta", 2003:1. Anm.

<sup>1</sup>Viktigast inom området tillgänglighet. <sup>2</sup>Viktigast inom området snabbhet och handläggning.

<sup>3</sup>Näst viktigast inom snabbhet och handläggning.

Jämför vi med frågorna som medborgarundersökningen tagit fram kan vi se flera likheter. Frågorna om kontakt med rätt person, likvärdig behandling, snabb ärendehandläggning är exempel på likheter mellan undersökningarna. I båda undersökningarna får dessa frågor relativt låga omdömen inom respektive område.

### 4.1.4 Skolverket

#### Undersökningen:

Avser: Grund- och gymnasieskola

Genomförs: Vart tredje år

Svarande: Allmänhet, skolbarnsföräldrar, elever och lärare

Urval: 2 704, 2 029, 1 985, 1 975 st = totalt ca 6 600

Svarsfrekvens: 70, 73, 74, 80 procent

Kostnad: 1 547 000 kr

## Frågeområden och resultat

Skolverket genomför vart tredje år en undersökning om allmänhetens, elevernas, skolbarnsföräldrarnas och elevernas inställning till grund- och gymnasieskola. Fyra undersökningar har redan gjorts i denna serie.

**Tabell 6. De frågor som fått störst andel låga omdömen i Skolverkets undersökning om grund- och gymnasieskolan 2000, procent**

<b>Förtroendet för (balansmått)</b>	<b>Allmänhet</b>	<b>Skolbarnsföräldrar</b>		
Skolpolitiker på kommunal nivå	-53	-58		
Skolpolitiker på riksnivå	-56	-56		
<b>Bra med val av skola (andel ja)</b>	<b>Allmänhet</b>	<b>Skolbarnsföräldrar</b>		
Konfessionell (religiös) inriktning	38	42		
<b>Svenska skolans lyckande (andel låga betyg)</b>	<b>Elevernas svar</b>			
Självförtroende	16			
Ta ställning	18			
Lära dig hur människor med olika bakgrund och åsikter kan leva tillsammans	23			
<b>Svenska skolans lyckande (andel positiva svar)<sup>1</sup></b>	<b>Allmänhet</b>	<b>Elever</b>	<b>Skolbarnsföräldrar</b>	
Religionskunskap	62	20	28	
Andra språk	56	22	29	
<b>Vad tycker Du om följande på Ditt barns skola?"</b>	<b>"Mycket bra" och "Ganska bra"</b>	<b>"Varken bra eller dåligt"</b>	<b>"Mycket dåligt" och "Ganska dåligt"</b>	
Klasstorlek	46	17	36	
Extra stöd och hjälp	32	19	34	
<b>"Är resurserna på Ditt barns skola tillräckliga eller inte tillräckliga inom följande områden enligt Din mening?"</b>	<b>Tillräckliga</b>	<b>Inte tillräckliga</b>	<b>Vet inte</b>	
Antal lärare	36	54	10	
Övr undervisningsmaterial	35	37	29	
Aktiviteter utanför skolan	32	57	11	
<b>"Hur tycker Du att Ditt barns skola skött sin informationsuppgift inom följande områden?"</b>	<b>Mycket bra och "Ganska bra"</b>	<b>Varken bra eller dåligt</b>	<b>Mycket dåligt och "Ganska dåligt"</b>	<b>Vet inte</b>
Mål och krav i olika ämnen	40	21	33	6
Hur resurser används och fördelas	30	26	34	10
<b>Hur mycket vill/kan Du som elev vara med och (påverka)/bestämma om...</b>	<b>Vill</b>	<b>Kan</b>	<b>Diff</b>	
Skolmaten?	64	16	-48	
<b>Hur mycket vill/kan Du som förälder vara med och bestämma om följande...</b>	<b>Vill</b>	<b>Kan</b>	<b>Diff</b>	
Egna barnets möjl. att få extra stöd?	91	24	-67	
Storleken på klassen/gruppen?	74	6	-68	

Källa: Skolverket, "Attityder till skolan 2000", 2001. Anm. Undersökningen har olika svarsalternativ på olika frågor och därför är denna sammanställning brokig och svår att få en överblick över. <sup>1</sup>Sorteras efter elevernas värdering.

I undersökningen ingår frågor om förtroende, lärarnas situation, val av skola, svenska skolans lyckande (t.ex. när det gäller likvärdig utbildning, samarbetsförmåga, olika ämnen osv.), Skolmiljön, t.ex. klassrummen och skolgården, värdering av skolan angående skolmat, lärare, klasstorlek mm, befintliga resurser, informationen från skolan, elevernas inflytande och

föräldrarnas inflytande. Tabell 6 visar de frågor som fått lägst omdömen i undersökningens olika frågeområden.

#### 4.1.5 Vägverket

##### Undersökningen:

*Avser:* Vägverkets verksamhet

*Genomförs:* Varje år

*Svarande:* Allmänheten

*Urval:* 3 150 st

*Svarsfrekvens:* 58 procent

*Kostnad:* 288 000 kr

##### Frågeområden och resultat

Vägverkets undersökning rör områdena vägarna, vägunderhåll, nybyggnation/ombyggnation, rastplatser, busshållplatser, vägvisning, trafikregler, information, påverkan, miljöarbetet, trafiksäkerheten, tillgängligheten och körkortsutbildningen.

Tabell 7. De frågor som en relativt stor andel svarande har givit lågt betyg i Vägverkets undersökning 2002

Fråga	Andel lågt betyg
<b>Busshållplatser</b>	
hur busshållplatserna anpassats till funktionshindrades <sup>1</sup> behov?	58
<b>Nybyggnation/Ombyggnation</b>	
utbyggnadstakten av nya vägar?	53
hänsyn till allmänhetens synpunkter vid planering av nya/ombyggda vägar?	46
<b>Information</b>	
information om vägtrafikens miljöeffekter?	51
information om nya eller förändrade trafikregler?	47
<b>Rastplatser</b>	
hur rastplatserna anpassats till funktionshindrades <sup>1</sup> behov?	50
<b>Tillgängligheten</b>	
funktionshindrades möjligheter att färdas till olika aktiviteter med bil (ej färdtjänst) och allmänna färdmedel?	50
barns- och ungdomars möjligheter att färdas till olika aktiviteter på egen hand?	48
hur väl samordningen mellan olika färdmedel fungerar?	48
<b>Vägarna</b>	
vägarnas beläggning?	49
<b>Vägunderhåll</b>	
underhållet av vägarna?	46
<b>Påverkan</b>	
att få trafikanterna att agera trafiksäkert (använda cykelhjälm, visa hänsyn, hålla avstånd, etc.)?	45
<b>Miljöarbetet</b>	
att minska klimatpåverkan av koldioxidutsläpp från vägtrafiken	45
att minska damm och nedsmutsning från vägtrafiken?	44
att minska hälsovådliga utsläpp från vägtrafiken?	41
<b>Trafiksäkerheten</b>	
att minska rattonykterheten?	44

Källa: Vägverket, "Sätt betyg på Vägverket. Allmänhetens om vägverkets verksamhet, 2002". Anm. Med lågt betyg menas 1-4 på en skala 1-10. <sup>1</sup>Rörelsehinder, nedsatt syn eller hörsel, astma eller allergier.

Som för andra undersökningar ovan har vi valt ut de frågor som har relativt hög andel låga betyg. Vi har satt gränsen vid 40 procent missnöjda, vilket resulterat i att 17 av de 56 frågorna tagits med i tabellen.

Det är många frågor som fler än 40 procent av de svarande givit låga betyg. Miljöarbetet och tillgängligheten är två områden som ett flertal frågor finns representerade från. Viktigast för förklaringen av nöjdhet är området vägunderhållet och vägarna. Informationen från Vägverkets undersökning är mer inriktad på verksamheten än på vilket sätt den bedrivs.

#### 4.1.6 Vad ger brukarundersökningarna?

Som framgår tydligt av föregående avsnitt är myndigheternas brukarundersökningar mycket olika till sin karaktär. Detta resulterar naturligtvis också i att resultaten ser olika ut.

Följden är att en jämförelse mellan olika verksamheter med nuvarande upplägg på brukarundersökningarna är omöjlig. Detta innebär dessutom att det inte går att få en sammantagen helhetsbild av dessa verksamheter, vilket är en av regeringens målsättningar med uppföljningen.

Om vi jämför resultaten från medborgarundersökningen med det vi kan läsa ut av ovanstående genomgång är det endast 2 av verksamheterna, vars undersökningar genererat ungefär samma resultat som medborgarundersökningen (se Tablå 2 på sida 37). Dessa är Riksskatteverkets och Riksförsäkringsverkets undersökningar.<sup>37</sup> De övriga studierna är mer inriktade på verksamhetens huvuduppgifter och ger därmed inte någon bredare information utifrån ett förvaltningspolitiskt perspektiv.

Samtidigt visar det också på att medborgarundersökningen ger mycket kompletterande information för fyra av de statliga undersökningarna och mindre kompletterande information för skattemyndigheterna och försäkringskassorna. En snabb genomgång av CSN:s NKI-undersökning visar att den också tillhör gruppen där resultaten är liknande dem för medborgarundersökningen. Med andra ord så är CSN, SKM och FK verksamheter där även brukarundersökningarna pekar åt samma håll som medborgarundersökningen.

#### **Kostnader**

Sammantaget kostar dessa undersökningar ca 10 miljoner kr per gång/år. Tidsperioden mellan första och sista undersökningen uppgår till ca 18 månader – 24 månader, beroende på vilket år som insamlingen görs.

*Informationsbehov täcks inte i nuläget – en undersökning måste göras*  
Statskontoret bedömer att det inte går att använda verksamheternas egna brukarundersökningar för den uppföljning som regeringen vill ha av hur medborgarna uppfattar förvaltningspolitiken. Det är resultat som vi också tidigare kommit fram och det betyder att någon form av undersökning måste göras för att täcka informationsbehoven. Men hur ska den läggas upp? Vi

<sup>37</sup> Detta tyder också på att medborgarundersökningens resultat är rättvisande för dessa verksamheter.

har tagit ställning till vad informationen till regeringen bör innehålla i avsnitt 2.1. Utifrån dessa ställningstaganden gör vi olika alternativ.

## 4.2 En ny undersökning

Alternativen som vi tar fram är grova beskrivningar och ska närmast ses som olika huvudinriktningar. Det går naturligtvis att göra otaliga kompromisser och varianter inom de här huvudinriktningarna. Vill man till exempel inkludera kommunala verksamheter, vilket Statskontoret anser, kan dessa innehålla enbart mer övergripande frågeställningar. Man kan också tänka sig att undersökningen tar upp statliga verksamheter i olika hög detaljeringsgrad. Vissa verksamheter är kanske mer intressanta på detaljnivå än andra. På så sätt kan man laborera med undersökningens storlek och antal frågor, vilket ger olika resultat i termer av kostnader och användbarhet.

**Tablå 3. Grundläggande förutsättningar för en ny undersökning**

### *Endast en verksamhet per enkät*

I varje utskickad enkät bör frågor om endast en verksamhet ingå. Detta är en åtgärd för att reducera antalet frågor varje enskild medborgare får svara på. Den bortfallsanalys som gjordes i samband med pilotundersökningen visar att många inte tyckte det fanns tid att besvara enkäten, som var mycket omfattande. En kortare enkät måste därför till för att öka svarsfrekvensen.

### *Frågor av mer allmän natur ingår – de kan besvaras av icke-brukarna*

Det har visat sig att icke-brukarna haft svårt att besvara mer verksamhetsspecifika frågor. Eftersom även icke-brukarnas syn är intressant borde därför allmänna frågor om offentlig sektor och verksamheterna alltid ingå, så att det finns en möjlighet för icke-brukarna att ha en åsikt.<sup>38</sup> Dessa mer allmänna och övergripande frågor är också en bas för jämförelser mellan verksamheter och för analys.

Av detta skäl är det också rimligt att en eventuell kortare enkät som innehåller kommunala verksamheter också tar upp dessa frågor.

### *Tre frågor under de frågeområden som väljs*

Krävs för få tillförlitliga resultat om vilka frågor som är viktigast för omdömet om frågeområdet.<sup>39</sup>

### *Förutsättningar baserade på tidigare erfarenheter*

Undersökningen kan som sagt utföras på många olika sätt. Men det finns vissa grundläggande förutsättningar för en ny undersökning (Tablå 3). Dessa baseras på de erfarenheter som gjorts av den tidigare pilotundersök-

<sup>38</sup> Med allmänna frågor menas: Frågor om förtroende (sektion A1 i pilotundersökningen), frågor om offentlig sektor i allmänhet (A2), Huvuduppgifterna (frågor om flera av varje verksamhets uppgifter, exempelvis trafikkontroll och brottsbekämpning för polisen), Nöjdhetsfrågorna (grunden för NKI-analysen).

<sup>39</sup> Ju fler frågor som ingår i frågeområdet desto större tillförlitlighet i analysen av vilka frågor som är viktiga för omdömet om området i sin helhet. Tre frågor är en bra riktlinje för lägsta antal.

ningen. Förutsättningarna speglar också de tidigare genomgångna frågeställningarna angående regeringens informationsbehov.

Vi skisserar på ett par olika alternativ. De olika alternativen är grova beskrivningar på hur undersökningen kan se ut. Det innebär att en detaljerad redogörelse för vilka frågor och frågeområden som ska ingå inte görs. En sådan avvägning bör först göras när ett alternativ är valt av regeringen.

Att avgöra vilka frågor som ska ingå i en eventuell undersökning kommer att behöva noggrann eftertanke. Frågorna är ofta olika betydelsefulla för olika verksamheter. Därför behövs ett fortsatt utvecklingsarbete, som grundas både på politiska ambitioner och på medborgarnas möjlighet att svara enligt resonemangen ovan.

#### **4.2.1 En centralt genomförd undersökning**

Det första alternativ vi ska undersöka är en oberoende, centralt genomförd undersökning. Detta alternativ innebär en upprepning av den tidigare pilotundersökningen med vissa modifikationer. Den genomförs oberoende av vad myndigheterna själva gör. Det finns flera olika ambitionsnivåer den här undersökningen kan göras på. I och med att den genomförs oberoende av övriga undersökningar finns ett stort mått av frihet i hur den läggs upp.

Nedan följer två olika versioner av centrala undersökningar.

##### **Version 1**

Den första varianten av en egen undersökning skulle vara att ta med samtliga frågeområden som finns i den nuvarande medborgarundersökningen.

Dessa är:

- \* Tillgänglighet
- \* Inflytande
- \* Information
- \* Effektivitet
- \* Bemötande
- \* Huvuduppgifter
- \* Rättssäkerhet

I detta alternativ skulle antalet frågor under varje frågeområde också uppgå till minst 3 och maximalt 5. Det skulle innebära att informationen om verksamheterna har både bred och djup för varje verksamhet, samtidigt som de allmänna frågorna om offentlig sektor täcks in. Utifrån detta kan sedan nya frågeställningar läggas på. Det blir en mycket ambitiös undersökning, även om vissa frågor kan komma att strykas på metodologiska grunder.

##### **Version 2**

*Version 2* har i relation till version 1 en smalare inriktning. Här tänker vi oss att fokusera på ett antal frågeområden där ett antal detaljerade frågor ingår.

Vi kan välja ut ett antal av dessa frågeområden som vi är intresserade av och fråga medborgarna om vad de tycker om verksamheternas insatser på dessa områden, där 3 eller fler frågor ingår i varje område.

Undersökningen har visat att medborgarna (såväl brukare som icke-brukare) har lättare att besvara frågor om tillgänglighet, information, och huvuduppgifter. Därmed behövs en avvägning mellan vad som är viktigt för regeringen att medborgarna svarar på och vad medborgarna kan svara på. Förslagsvis grundas undersökningen på att följa upp ärendegången, som är det mest konkreta som brukaren möts av. Det vill säga kontaktsökandet, behandlingen, informationen och själva tjänsten. Utöver dessa frågor bör lämpliga frågor från intressanta frågeområden läggas in. Urvalet av frågorna görs på grundval av de regressioner som gjordes i PM "Förvaltningen i medborgarens ögon".

Ett exempel på hur det skulle kunna se ut har vi i Tablå 4. Det kan till exempel gälla en fråga om öppettiderna inom området tillgänglighet eller hur vänlig personalen är inom området bemötande.

**Tablå 4. Illustration av version 2**

Illustration: Några frågeområden med exempel på frågor som ingår för Arbetsförmedlingen

- \* Tillgänglighet
  - hur lätt det är att komma fram på telefon
  - öppettiderna
  - hur lätt det är att få kontakt med rätt person
- \* Bemötande
  - hur hjälpsam personalen är
  - hur vänlig personalen är
  - hur personalen engagerar sig för de arbetssökande
- \* Rättssäkerhet
  - hur likvärdigt människor behandlas
  - hur de (arbetsförmedlingen) följer lagar och regler på sitt område
  - hur personliga uppgifter skyddas

### **Tillägg – en rörlig del**

En annan möjlighet för den centrala undersökningen är att använda sig av en flexibel del. Vi har tidigare tagit ställning till att det är lämpligt att ha ett antal frågor som undersökningen grundas på. Dessa frågor bör vara intressanta över tiden och ovan föreslog vi att de bör ta upp kontakten, behandling, information och tjänsten. Men ibland kan det finnas anledning att undersöka andra frågeställningar. Ett sätt att hantera det är att den grunddel som det skisseras på i de båda versionerna kompletteras med en temadel, där nya frågor kan introduceras för varje undersökning som görs. Det är främst för de statliga verksamheterna som denna temadel bör tillämpas. Tycker regeringen att kostnaderna för att även inkludera en temadel för de kommunala delarna är överkomliga kan detta naturligtvis också göras.

## Värdering av alternativet med en central undersökning

Den stora fördelen med att göra en egen central undersökning i något av de två alternativa utförandena är att de relativt enkelt kan utformas för att matcha regeringens informationsbehov. De områden som regeringen är intresserad av täcks därmed in. Undersökningen ger en helhetsbild och identifierar områden som kan prioriteras eller undersökas noggrannare genom utvärderingar eller utredningar. I relation till den något mindre omfattande version 2 ger version 1 information om fler frågeområden. Med tillägget av en flexibel del försäkras man sig också om att det alltid finns en möjlighet att belysa aktuella frågeställningar eller teman.

En annan fördel med undersökningen är att den kommer att utföras av en neutral part. I de andra alternativen, som vi går igenom nedan, skulle även de enskilda myndigheterna medverka i informationsinsamlingen. För medborgaren kan det kanske vara ett orosmoment att samma verksamhet som de har behov av också ber om en utvärdering. Svaren från medborgare med en behovsrelation av denna typ kan komma att bli mer positiva.

Även utifrån Regeringskansliets perspektiv finns det anledning att ha en neutral utförare, vilket framgår av avsnitt 3.1.

De enskilda verksamheternas användning av den här undersökningen är troligtvis begränsad till vissa jämförelser av frågor. Beroende på vilken verksamhet som det gäller, ger också medborgarundersökningen mer eller mindre ytterligare information än vad de egna undersökningarna åstadkommer. Huruvida den informationen också innebär ett mervärde har att göra med vilka återrapporteringskrav verksamheten har på området förvaltningspolitik. Dessutom beror det också på i vilken mån verksamhetens interna mål motsvarar frågeställningarna i undersökningen.

I jämförelse med det som brukarundersökningarna ger, i deras nuvarande form, kan vi konstatera att en centralt genomförd undersökning i många fall kompletterar informationsbilden markant. Det beror på att medborgarundersökningen har en större bredd och därmed täcker in en större del av de förvaltningspolitiska ambitionerna. När det gäller undersökningarna om skattemyndigheterna och försäkringskassorna är mervärdet inte lika stort (skulle också CSN läggas in i undersökningen är det också en verksamhet som har en överlappande egen undersökning).

I och med att undersökningen, oavsett version, skulle göras utöver redan befintliga brukarundersökningar innebär det att medborgarna utsätts för ytterligare enkäter. Eftersom det kan påverka enkättröttheten i samhället, finns en risk att svarsfrekvenserna inte blir så hög. I detta fall blir kostnaderna högre för undersökningen, eftersom insatser för att få in ytterligare svar blir mer omfattande.

### Kostnader

Version 1 skulle i nuläget kosta ca 1 950 000 kr för tio verksamheter. Då ingår kostnader för insamling, enkätkonstruktion och rapportskrivning.



Med motsvarande förutsättningar för version 2 blir kostnaderna något lägre, ca 1 750 000 kr, beräknat på att ca 10 frågor per verksamhet sparas in.<sup>40</sup>

Tilläggets kostnader uppgår uppskattningsvis till ca 200 000 kr för ungefär 10 frågor.

### **Tid**

För båda versionerna skulle tiden som krävs från utskick av enkäterna till färdig rapport uppgå till ca 6 månader.

## **4.2.2 Kombination av central- /brukarundersökning**

I alla offentliga verksamheter som har medborgarkontakter finns det frågeställningar som är gemensamma. Det handlar exempelvis om tillgänglighet och information. Detta talar för att en viss samordning av utformningen av myndigheternas egna brukarundersökningar borde kunna göras. Detta kan kombineras med en central, övergripande undersökning. Upplägget skulle innebära att den centrala undersökningen koncentreras på de mer övergripande frågorna. I brukarundersökningarna skulle sedan standardiserade frågor läggas in för varje verksamhet. Detta alternativ innebär dock inte att myndigheterna behöver göra undersökningen vid samma tidpunkt.

### Exempel:

I den centrala medborgarundersökningen ingår frågor om förtroende, nöjdhet och huvuduppgifter samt sammanfattande helhetsomdömen om de frågeområden, som brukarna ska fylla i. Det vill säga frågor ställs om hur brukaren uppfattar exempelvis informationen i sin helhet, tillgängligheten i sin helhet o.s.v.<sup>41</sup>

Myndigheterna inkluderar i sin tur ett antal mer eller mindre standardiserade frågor i sina egna undersökningar. Dessa motsvarar frågor i den nuvarande medborgarundersökningen, som exempelvis "Hur lätt det är att få tag i rätt person", "Hur snabbt ärendet handläggs/tjänsten utförs", "Hur likvärdigt människor behandlas". Frågorna kan placeras varhelst myndigheterna tycker att de passar in. Att frågorna nämns i olika sammanhang kan dock ge effekter på vad respondenterna svarar. Detta är svårt att åtgärda, eftersom brukarundersökningarna ser olika ut.

Tillsammans ger undersökningarna både en bred, övergripande bild och information på en mer detaljerad nivå. Ju fler frågor som myndigheterna lägger in, desto bättre ur informationssynpunkt.

Vi kan räkna på tre olika alternativ. I respektive alternativ lägger myndigheterna in 5, 10 och 20 frågor<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> Det sparas in ca 20 000 kr om tio frågor exkluderas i enkäten. Detta bygger på en grov uppskattning.

<sup>41</sup> Frågeställningarna skulle se ut som de gör i den korta versionen av medborgarundersökningens enkäter.

<sup>42</sup> Detta kan jämföras med de 14 frågor som är standardiserade i verksamheternas egna undersökningar i Kanada (se sida 32).

## Värdering av alternativet med en kombinerad undersökning

En kombinerad undersökning av detta slag ger endast till viss del den information som regeringen efterfrågar. Det är inte möjligt att infoga så många frågeställningar i myndigheternas egna brukarundersökningar. Det innebär att det inte går att få en bild av vilka frågor på frågeområdet som utvecklar sig i en eller annan riktning. Dessutom sker inte myndigheternas undersökningar vid samma tidpunkt eller år, så informationen blir inte riktigt jämförbar. En annan försvårande omständighet är att man inte mäter på samma sätt i undersökningarna. Om nya frågor läggs in är det inte rimligt att de skulle ha en annan skala. Detta skulle göra det svårare för respondenterna att svara. Så i en sammanställning av resultaten måste dessa räknas om till jämförbara skalor. I vissa fall är detta kanske inte möjligt.

Den här varianten av undersökningen ger dock mer än om inga frågor alls kunde läggas in i myndigheternas egna undersökningar. För försäkringskassan och skattemyndigheterna skulle dock studien ge en ganska god täckning av regeringens informationsbehov, eftersom många av deras frågeställningar liknar medborgarundersökningens.

I relation till samtliga brukarundersökningar sammantaget ger den här formen av undersökning mer information, men det är mindre än vad en egen central undersökning skulle göra.

En nackdel är dock att det inte går att styra när informationen finns tillgänglig för sammanställning, utan den måste samlas in allt eftersom undersökningarna blir klara. Med utgångspunkt från hur ofta brukarundersökningarna görs skulle en sammanställning kunna göras vart tredje år.

Ett annat problem är att den enskilde medborgaren kan behöva svara på flera brukarundersökningar och den centrala undersökningen, eftersom dessa inte är samordnade när det gäller urval.

Det bör också nämnas att det bara är för verksamheter med egna brukarundersökningar som detta alternativ är möjligt att genomföra. Detta begränsar användbarheten av undersökningen.

### Kostnader

Det här alternativet skulle i nuläget kosta ca 1 400 000 kr för den centrala delen, omfattande 10 verksamheter. Extra kostnader för myndigheterna uppgår till ca 170 000kr (för 5 frågor) respektive ca 200 000 kr (för 10 frågor) och 225 000kr (för 20 frågor) för 10 verksamheter. Alternativets totalkostnad skulle bli mellan 1 570 000–1 625 000 kr. Då ingår kostnader för insamling, enkätkonstruktion och rapportskrivning.

### Tid

För sammanställning av brukarundersökningarna krävs ca 2 månader (samma tid som för nollalternativet), medan den centrala undersökningen skulle ta ca 6 månader från och med utskick till färdig rapport.

### 4.2.3 Samordnad undersökning

Ett annat sätt att få in den information regeringen eftersträvar är att försöka få myndigheterna att tillsammans utveckla en form för brukarundersökningar som kan användas av alla. Det som ska vara lika är när den görs, hur brukarna väljs ut, hur ofta den görs och vilka frågeområden som ingår. Utgångspunkten är att det finns vissa gemensamma faktorer i statlig förvaltning. Medborgaren ska ta kontakt, få hjälp, bli rättvist behandlad osv. Dessa gemensamma förvaltningspolitiska faktorer borde vara intressanta för myndigheterna att följa upp, eftersom faktorerna är de enda som går att jämföra mellan verksamheter i statlig verksamhet.

Det är naturligtvis lättare att tänka sig en samordnad undersökning för verksamheter som bedrivs av kommuner och landsting och som är desamma i olika kommuner. Men det är statens verksamheter som i första hand ska studeras i den här undersökningen.

*Upplägget på en samordnad undersökning skulle vara ungefär så här:*

Berörda myndigheter<sup>43</sup> genomför en samordnad brukarundersökning, som sker samtidigt, innehåller i stort sett samma standardiserade frågor (vissa verksamhetsspecifika anpassningar) och har samma utformning. De gemensamma frågeställningarna begränsas till en särskild del av brukarundersökningen som är avskiljd från de verksamhetsspecifika frågorna. På så sätt skulle alltså de förvaltningspolitiska frågeställningarna hakas på de enskilda brukarundersökningarna.

Följden blir också att samma analyser kan göras för undersökningarna. Skillnaden är att de skickas till olika brukare. Detta urval kan göras olika för olika verksamheter.

I vissa fall, som för RFV:s undersökning, kan urvalet vara biased eller skevt. RFV har bara register på människor som fått en utbetalning under året och det är där man söker sina brukare. Men om medborgaren fått en utbetalning har de fått igenom sina krav. Detta är en faktor som påverkar medborgaren att svara positivt om verksamheten. För att få en mer ”verklig” bild av hur medborgarna ser på verksamheten bör egentligen ett slumpmässigt urval av brukarna göras oavsett utgång på ärendet. Så länge man vet hur urvalet gjorts går det dock att hantera. I slutändan är det utvecklingen som är intressant och inte nivån på omdömet.

Det bör inte vara ett krav att den samordnade undersökningen ska ersätta de andra undersökningar man gör. Myndigheten får själv avgöra hur den vill hantera de olika undersökningarna. Men om brukarundersökningarna ersätts av den samordnade studien blir det naturligtvis billigare sammanlagt för staten.

---

<sup>43</sup> Vilka myndigheter som berörs beror på vilka verksamheter som ingår.

## Värdering av alternativet med en samordnad undersökning

Med en samordnad undersökning kommer en stor del av regeringens informationsbehov att täckas in, om än inte allt. I jämförelse med vårt nollalternativ, d.v.s. en sammanställning av de befintliga undersökningarna är det naturligtvis en stor informationsvinst. En annan stor fördel är att det skapar en plattform för samarbete och benchmarking på de enskilda myndigheterna.

En samordning skulle också innebära att ingen medborgare behöver svara på mer än en enkät om statliga verksamheter. Dessutom kan en gemensam insats bidra till att effektivisera användandet av brukarundersökningar. Men det kräver att undersökningen integreras i myndigheternas egna uppföljningar. Då skulle den här ansatsen vara optimal. Undersökningen skulle vara användbar för både myndighetsstyrning och helhetsbild. Om behoven kan kombineras är detta den bästa lösningen.

En gemensam insats betyder dessutom att fler myndigheter kan komma in i ett utvecklingsarbete med en brukarundersökning. Resurser och erfarenhet skulle samlas på ett och samma ställe. (Oavsett om detta samarbete skulle resultera i något som skulle tillfredsställa regeringens behov eller frambringa ett samordnat brukarundersökningsarbete inom staten). Ett sådant samarbete är värt mycket.

Det finns naturligtvis nackdelar också. Medborgarperspektivet skulle inte undersökas för alla verksamheter i detta upplägg. Vissa myndigheter anser att det endast är intressant att undersöka vad brukarna tycker och inte icke-brukarna.

Omfattningen på brukarundersökningarna skulle också öka. Svarsfrekvenserna är redan nu låga för en del av brukarundersökningarna och det lär inte bli bättre av att fler frågor läggs till i enkäterna.

En periodicitet på en 3-4 år enligt ställningstagande ovan, talar för att en total samordning av myndigheternas brukarundersökningar är omöjlig. Myndigheterna kan behöva sin feedback oftare eller mer sällan än detta tidsperspektiv. Därför bör en utformning av en eventuell samordning också ta hänsyn till myndigheternas behov och göras oftare om så önskas. En annan lösning på detta är att myndigheterna kan genomföra en egen undersökning mellan de återkommande samordnade undersökningarna.

Vill man även få information om de kommunala verksamheterna måste en central undersökning göras också.

### Kostnader

Detta alternativ är svårare att kostnadsberäkna. Om denna samordnade undersökning ersätter de gamla brukarundersökningarna blir merkostnaderna inte så stora. Om den däremot blir ytterligare en undersökning ökar statens kostnader med ungefär samma belopp som i alternativ 1, version 1 och uppgår därmed till 1 950 000 kr. Troligtvis kommer inte de samordnade brukarundersökningarna att ersätta de brukarundersökningar som redan

görs. Om vi ska gå på det som de berörda myndigheterna säger är det inte möjligt att ändra deras redan utvecklade brukarundersökningar på grund av en önskan att bevara kontinuiteten i dem. Skulle 5 verksamheter av 10 välja att använda medborgarundersökningen istället uppgår kostnaden till 975 000 kr.

### Tid

För att beräkna tidsåtgången för denna undersökning måste man också veta hur undersökningen kommer att behandlas av de olika verksamheterna. Kommer den att ersätta eller att komplettera? Det enda som är säkert är att det behövs ca 2 månader att sammanställa undersökningarna till en rapport.

### 4.2.4 Tillägg

Till de olika alternativen går det att välja tillägg av frågor och verksamheter. I Tabell 8 visar vi på några sådana som kan göras och vad de skulle kosta.

Om det exempelvis inte skulle vara ekonomiskt försvarbart för regeringen att också inkludera kommunala verksamheter i full skala i undersökningen, skulle det gå att lägga till dessa i en separat enkät. Antalet frågor per kommunal verksamhet skulle inte bli så många och de skulle täcka in aspekter som förtroende, nöjdheten med verksamheten totalt och hur medborgarna ser på hur de sköter sina huvuduppgifter. I gengäld är kostnaden för undersökningen lägre.

**Tabell 8. Olika tillägg som kan väljas**

Tillägg	Innehåll	Extra Kostnad (kr)
A	Kommunala verksamheter (ver 1) – en separat enkät för kommunala verksamheter som täcker in mer allmänna och övergripande frågor per verksamhet	275 000
B	Kommunala verksamheter (ver 2) – endast förtroendefrågan ställs om kommunala verksamheter	10 000
C	NKI-analys per verksamhet	15 000
D	Regressionsanalys av enskilda frågor	0–100 000 <sup>1</sup>

Anm. <sup>1</sup>Denna kostnad är beroende av vilken analys man vill ha. Om SCB:s NKI-analys väljs är en analys av enskilda frågor en biprodukt som kommer på köpet. Då kostar detta inte något extra (därför nollkostnaden). I annat fall ska någon köra och alternativt också utveckla en regressionsmodell.

Beroende på hur avancerad analys som ska göras av materialet kommer kostnaden att variera. Men i relation till vad det kostar att lägga till verksamheter till undersökningen bidrar dessa analyser inte så mycket till kostnaderna.



## 5 Analys och slutsatser

När vi nu har beskrivit de olika alternativen och diskuterat för- och nackdelar med deras upplägg är det dags att göra en avvägning mellan dem. Vi ska se till helheten i alternativen, deras användningsområden och kostnader. Dessutom ska vi föra in synpunkterna från departement och myndigheter i vår diskussion.

### Alternativen

Vi börjar med att sammanfatta diskussionen kring de olika alternativen i en lättöverskådlig tabell (Tabell 9).

Tabell 9. Sammanfattning av de olika alternativens för- och nackdelar

	Alternativ	Fördelar	Nackdelar	Ca extra kostnad (Tkr)	Ca tidsåtgång (mån)
0	Sammanställning (nollalternativ)	Låga ytterligare kostnader	Mycket liten informationstäckning, metodolikheter, endast verksamheter med egen undersökning, ej neutral part	60	2
1	Central	Stor informationstäckning för regeringen, flexibilitet, neutral part, mycket merinformation, användbar för regering och Regeringskansli <sup>1</sup>	Viss överlappning, hög kostnad, ej användbar för de flesta myndigheterna	1 950 <sup>2</sup>	6
2	Kombinerad	Ingen överlappning, lite billigare än alternativ 1, användbar för både regering och myndigheter	Liten informationstäckning för regeringen, lång insamlingstid, metodolikheter, endast verksamheter med egen undersökning, ej neutral part	Centralt: 1 400 <sup>2</sup> Myndighetsvisa: 170 - 225 <sup>2</sup>	Centralt: 6 Myndighetsvisa: 2
3	Samordnad	Mellanstor informationstäckning för regeringen, användbar för både regering och myndigheter, Ingen överlappning, låg kostnad (endast om den ersätter befintliga brukarundersökningar), samarbete mellan myndigheter	Endast brukare, endast verksamheter med egen undersökning, ej kommunala verksamheter, ej neutral part	975 - 1 950 <sup>3</sup>	6

Anm.<sup>1</sup>Förutsätter att det finns möjlighet för RK att ta emot och hantera informationen som undersökningen ger. <sup>2</sup>Beräknat för 10 verksamheter. <sup>3</sup>Kostnaden beror på om verksamheterna ersätter sina egna undersökningar med medborgarundersökningen. Det är därför mycket svårt att uppskatta kostnaderna. Om 10 verksamheter är med och samtliga av dessa inte ersätter sina egna undersökningar uppnås samma belopp som för alternativ 1, d.v.s. 1 950 00 kr. Om hälften ersätter sina undersökningar uppgår kostnaden till 975 000 kr.

#### *Nollalternativet täcker inte regeringens behov*

Som vi tidigare konstaterat är inte nollalternativet tillräckligt för att täcka regeringens informationsbehov. Det som är alternativets stora fördel är dock att det inte kostar regeringen eller staten så mycket i ytterligare kostnader.

#### *Den centrala undersökningen ger regeringen efterfrågad information*

Utifrån regeringens informationsbehov är det helt klart en central undersökning som är det mest lämpade alternativet. Den är också mycket flexibel när det gäller att lägga till och dra bort verksamheter från undersökningen. Dess största nackdelar är dock att den kostar mest av alternativen och att använd-

ningen av den riskerar att begränsas till regeringens behov av överblick över statsförvaltningens utveckling.

*En kombinerad undersökning ger metodproblem och dålig täckning*

I relation till de andra alternativen framstår den kombinerade undersökningen som det sämsta av de tre med både metodproblem och dålig täckning av informationsbehoven. Upplägget gör att det inte går att få med speciellt många frågor i myndigheternas brukarundersökningar, vilket avsevärt reducerar den information som fås från undersökningen. Dessutom är det endast de verksamheter som har egna brukarundersökningar som skulle kunna ge den detaljerade informationen. Ur uppföljningssynpunkt kompliceras bilden ytterligare i och med att brukarundersökningarna sker vid olika tidpunkter. De extra kostnader som alternativet för med sig är heller inte så mycket lägre än för den centrala undersökningen.

*Samordning kan vara en idé oavsett om förvaltningspolitiken ska följas*

Den samordnade undersökningen har många fördelar, men den har begränsad information, både när det gäller frågeområden och verksamheter. Det är endast de myndigheter som har en egen undersökning eller håller på att utveckla en som kommer att ingå i detta alternativ. Utifrån ett uppgiftslämnarperspektiv är den optimala lösningen en total samordning av de olika brukarundersökningarna. I stället för att de som nu görs av de olika verksamheterna oberoende av varandra, skulle man komma överens om vid vilken tidpunkt de skulle göras, vilka personer de skulle skickas till och vilka frågor den skulle innehålla. Vinsten ur uppgiftslämnarsynpunkt är att man kan undvika att medborgarna får svara på flera undersökningar.

Om urvalet kontrolleras och avskiljs för varje verksamhet minimerar vi dessutom risken för enkättrötthet. Denna vinst bör kunna uppnås oavsett om det görs en samordning i syfte att följa förvaltningspolitiken och förvaltningens gemensamma utveckling. Det vill säga myndigheterna borde tjäna på att ha en kontakt med varandra i den här frågan.

## **Synpunkter och erfarenheter från intressenter och omvärld**

*Fackdepartementens syn är försiktigt positiv*

De flesta departementsföreträdare har ett stort intresse för en medborgarundersökning. Att få reda på hur medborgarna uppfattar en verksamhet är viktigt. De ser också en fördel med att den skulle utföras av en neutral part och att det finns möjligheter att göra jämförelser mellan olika verksamheter, vilket är något som saknas idag. Undersökningen bör göras vartannat eller vart tredje år. På departementen finns dock inte några stora resurser för att analysera materialet, vilket ställer stora krav på vilken form undersökningen presenteras i. Departementsföreträdarnas eget förslag är att analyserna görs av de berörda centrala myndigheterna. Statskontoret håller med om detta, eftersom det inte finns någon myndighet som har tillräcklig kompetens inom samtliga verksamhetsområden.

Departementsföreträdarna framhåller också att det är viktigt att undersökningen är av hög kvalitet och att den är accepterad bland de verksamheter som ingår. Annars kommer myndigheterna att bestrida resultaten med hänvisning till att den inte på ett rättvisande sätt belyser just deras verksamhet.



### *Centrala myndigheter avböjer samordning i alla former*

De myndigheter som berörts av den tidigare gjorda medborgarundersökningen ser inte samordning som en framkomlig väg. Myndigheterna menar att de alltid kommer att göra egna undersökningar, vilket innebär att överlappning är en realitet även för det kombinerade och samordnade alternativet ovan, d.v.s. alternativ 2 och 3. Även vinsten med lägre kostnader för dessa alternativ kommer då att försvinna.

Det finns ingen vilja från myndigheternas sida att genomföra en samordning på frivillig väg. Det enda sättet att få myndigheterna att göra någon form av samordning är att lägga in ett krav i regleringsbrevet. Men inte ens då är det säkert att medborgarundersökningen blir något som ersätter de befintliga brukarundersökningarna. Samordningsvinsterna kommer därmed inte att realiseras fullt ut, vilket pekar mot att en central undersökning borde väljas.

### *Internationella erfarenheter – upplägget spelar roll*

I de länder vi studerat, Storbritannien, Kanada och Danmark, har medborgarfokus stått i centrum för moderniseringen av förvaltningarna. Medborgarfokus har även Sverige haft i sin ambition att utveckla och förbättra förvaltningen.

För att mäta förbättringar har dock olika system och upplägg använts i de olika länderna. I Storbritannien var det en medborgarpanel som användes under ett antal år, innan metodologiska problem gjorde att den avvecklades. I Danmark görs en central undersökning vartannat år, men som inte är jämförbar år från år och därmed inte kan visa på en utveckling. I Kanada finns ett stort uppföljningssystem kopplat till den centrala medborgarundersökningen.

Ländernas egna bedömningar pekar mot att det är i Kanada som det största värdet med undersökningen har kunnat påvisas. Skälet bedömer Statskontoret vara den eftertanke och planering som föregått undersökningen och dess funktion som en del i ett större uppföljningssystem. I Storbritannien och Danmark, där undersökningarna var fristående, blev undersökningarna i stället mer av en symbolisk handling och fungerade som stimulation för myndigheterna att göra egna brukarundersökningar.

### **Slutsats**

Den analys som Statskontoret gjort ovan pekar på att en central undersökning är det bästa alternativet för regeringen att genomföra. Både informationstäckning och användbarhet förefaller vara bättre än för övriga alternativ. Det är mer osäkert vad en samordningsinsats kan ge för vinster i och med myndigheternas egen syn är att de kommer att genomföra egna undersökningar i vilket fall som helst.

Vilken version av den centrala undersökningen ska då väljas? Ett av undersökningens syften är att följa utvecklingen i förvaltningen över tiden. Det är därför viktigt att det finns frågor som återkommer i de framtida undersökningarna. Framtiden kan dock innebära förändringar i fokus och inriktning i politiken. En sådan beredskap bör undersökningen kunna hantera. Därför är

ett upplägg med en grunddel med fasta frågor och en temadel med variabla frågor en ändamålsenlig lösning. (Kostnaderna kan varieras genom att välja en smal eller bred ansats). En sådan undersökning bör i enlighet med resonemangen ovan också utföras vart tredje år.

## 5.1 Statskontorets förslag

Om regeringen anser att det finns ett värde med att tillfråga medborgarna så föreslår Statskontoret att en central undersökning genomförs vart tredje år fr.o.m. år 2004/05. Undersökningen bör vara baserad på en fast frågedel (grunddelen) och en del med variabla frågor (temadelen). Undersökningen kommer att kosta ca 2 miljoner kronor och beröra ca 24 000 medborgare, under förutsättning att 10 verksamheter ingår.<sup>44</sup>

Detta förslag är dock bundet till ett villkor. Regeringskansliet måste kunna ta hand om informationen som undersökningen genererar. Informationen måste återföras till myndigheterna i form av mål och prioriteringar. Endast då är undersökningsalternativet värt de pengar som det kostar. Kan detta inte genomföras finns ingen anledning att genomföra en så grundlig och detaljerad undersökning.

Undersökningen måste också vara av mycket hög kvalitet och vara accepterad av de verksamheter som ingår. Det är också viktigt att den blir bra från första början så att risken för ändringar som stör kontinuiteten minimeras. Syftet är ju att kunna följa utvecklingen över tiden.

### Vidareutveckling

Undersökningen måste förbättras innan den genomförs igen för att få önskad kvalitet. Frågor måste strykas eller omformuleras och frågeområden bör omstruktureras eller slås samman. Hänsyn bör tas till vad medborgarna kan svara på i kombination med en ökad anpassning till myndigheternas verksamhet. Detta utvecklingsarbete kommer att ta flera månader och bör ske i samarbete med berörda verksamheter. Först därefter kan en ny undersökning göras. En rimlig ansats är att påbörja genomförandet av en ny undersökning i slutet av 2004 om ett beslut om detta fattas i slutet av 2003.

### Utföraren

Kapacitet att göra denna typ av undersökning har endast renodlade undersökningsorganisationer som SCB eller motsvarande. Därför bör en framtida undersökning läggas ut på en sådan organisation.

Däremot kan Statskontoret bevaka regeringens intresse i de framtida undersökningsuppläggen och vara med att diskutera ämnen eller verksamheter som bör undersökas.

<sup>44</sup> Urvalet, som uppgår till 2 400 medborgare per verksamhet, är beräknat efter uppskattningar som förutsätter att 500 brukare ska skicka in svar på respektive enkät. Detta är dock en schablonberäkning. För vissa verksamheter kan det behövas större eller mindre urval för att få önskat antal brukare. Ett mindre urval kan göras om det går att utnyttja register för att hitta brukare. Men detta måste beräknas för specificerade verksamheter och därför kan vi inte ange några kostnadsuppskattningar generellt.





## **STATSKONTORET**

Box 2280, 103 17 Stockholm  
Norra Riddarholmshamnen 1  
Telefon 08-454 46 00. Fax 08-791 89 72  
[www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se)