



2009:1

# Uppfattningar om statsförvaltningen





MISSIV

DATUM  
2009-01-19  
ERT DATUM  
2008-08-28

DIARIENR  
2008/208-5  
ER BETECKNING  
Fi2008/4798

Regeringen  
Finansdepartementet  
103 33 Stockholm

**Uppdrag att sammanställa och analysera information om hur statsförvaltningen uppfattas av medborgare och företag**

Regeringen gav den 28 augusti 2008 Statskontoret i uppdrag att utifrån statliga myndigheters befintliga undersökningar göra en sammanställning och analys av hur medborgare och företag uppfattar statsförvaltningen. Även material från andra aktörer än myndigheter ska användas om det bidrar till att ge en mer komplett bild. I uppdraget ingår också att kartlägga hur myndigheter arbetar med undersökningar mot medborgare och företag och att analysera hur resultat från dessa undersökningar används i myndigheternas verksamhet och storsystem. Uppdraget har genomförts i samråd med Verket för förvaltningsutveckling (Verva).

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Uppfattningar om statsförvaltningen* (2009:1).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. T.f. utredningschef Anna Karlgren, utredare Henrik Frykman, föredragande, utredare Gunnar Gustafsson och utredare Ida Knudsen var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Henrik Frykman

# Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>9</b>
<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>15</b>
1.1	Statskontorets uppdrag	15
1.2	Preciseringar av begrepp	16
1.3	Avgränsningar	17
1.4	Metod och material	18
1.4.1	Material	18
1.4.2	Hur materialet har använts	20
1.5	Genomförandet av utredningen	21
1.6	Rapportens disposition	21
<b>2</b>	<b>Bakgrund</b>	<b>23</b>
2.1	Ökad medborgarorientering och brukardialog i statsförvaltningen	23
2.2	Brukardialog genom undersökningar	24
2.2.1	Verktyg för myndigheternas brukardialog	24
2.2.2	Brukarundersökningarnas kontext	25
2.2.3	Brukarundersökningarnas innehåll	25
2.3	Brukarundersökningar i Europa	28
<b>3</b>	<b>Hur uppfattas statsförvaltningen?</b>	<b>31</b>
3.1	Statskontorets sammanställning av brukarundersökningar	34
3.1.1	Jämförbarhet mellan brukarundersökningar	35
3.1.2	Resultat av Statskontorets sammanställning	37
3.2	Myndigheternas egna bedömningar	44
3.2.1	Myndigheternas bedömning av andelen nöjda	45
3.2.2	Myndigheternas bedömning av förändringar i andel nöjda	45
3.3	Medborgarundersökningar om förtroende	46
3.3.1	SOM-institutet	46
3.3.2	SIFO:s samhällsbarometer	50
3.3.3	Förtroendet för domstolar	51
3.4	Brukarundersökningar från externa aktörer	52
3.4.1	Svenskt Kvalitetsindex	52
3.4.2	Nutek och ITPS	54
3.4.3	Företagarnas myndighetsranking	55
3.5	Analys och slutsatser	56
3.5.1	Hur medborgare uppfattar statsförvaltningen	57
3.5.2	Hur företag uppfattar statsförvaltningen	60
3.5.3	Jämförbarhet mellan brukar- och medborgarundersökningar	61
3.5.4	Jämförbarhet mellan myndigheter	62
3.5.5	Statsförvaltningen i jämförelse med andra sektorer	62
3.5.6	Statsförvaltningens utveckling över tid	63

<b>4</b>	<b>Myndigheternas arbete med brukarundersökningar</b>	<b>65</b>
4.1	Vilka myndigheter genomför undersökningar?	66
4.1.1	Tre fjärdedelar har genomfört undersökningar de senaste fem åren	67
4.1.2	Hälften genomförde en kvantitativ undersökning år 2008	67
4.1.3	De flesta undersökningar genomförs på myndighetens eget initiativ	68
4.1.4	Få brukarkontakter vanligaste skälet att inte genomföra undersökningar	68
4.1.5	Närmare sex av tio genomför löpande undersökningar	69
4.2	Vilka verktyg används i brukardialogen?	70
4.2.1	Kvantitativa brukarundersökningar är vanligast	70
4.2.2	Ovanligt göra fler än fyra undersökningar per år	72
4.3	Ökar användandet av undersökningar?	72
4.3.1	Oförändrad andel myndigheter som genomför undersökningar	73
4.3.2	Budgeterade resurser i de flesta fall oförändrade	73
4.3.3	Majoriteten myndigheter gör lika många eller fler undersökningar jämfört med för fem år sedan	74
4.3.4	65 procent planerar kommande undersökningar	75
4.4	Hur har myndigheter organiserat arbetet med brukarundersökningar?	76
4.4.1	En funktion med ansvar för brukarundersökningar finns vid flertalet myndigheter	76
4.4.2	Vanligt att anlita extern aktör	77
4.4.3	Olikartad synpunktshantering vid större myndigheter	78
4.5	I vilken utsträckning jämför myndigheter sig med varandra?	79
4.5.1	Begränsat intresse för jämförelser med andra	79
4.6	Hur används resultaten av undersökningarna?	80
4.6.1	Resultaten har fått genomslag i verksamheten	81
<b>5</b>	<b>Avslutande diskussion</b>	<b>83</b>
	<b>Referenser</b>	<b>85</b>
	Bilaga 1 Statskontorets uppdrag	87

Nedanstående bilagor finns att hämta från [www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se):

- Bilaga 2 – SCB-rapport: Myndigheter om brukarundersökningar
- Bilaga 3 – Statskontorets sammanställning av brukarundersökning
- Bilaga 4 – Statskontorets djupstudier vid fem myndigheter
- Bilaga 5 – Förtroendet för myndigheter, rapport från SOM-institutet
- Bilaga 6 – Myndigheter 2008, rapport från Svenskt Kvalitetsindex
- Bilaga 7 – PM från SCB om jämförbarhet mellan brukarundersökningar

## Tabellförteckning

Tabell 1: Samtliga betyg från medborgare och företag. Totalt och per frågeområde .....	37
Tabell 2: Undersökningar med fler än 200 svarande riktade till medborgare eller företag. Helhetsbetyg. Andel nöjda. ....	40
Tabell 5: NKI-undersökningar eller motsvarande i statlig förvaltning 2006-2008. ....	42
Tabell 6: Samtliga undersökningar. Förändringar totalt. Andel (procent) i parentes.....	43
Tabell 7: Ungefär hur stor andel av de svarande (i procent) är enligt er undersökning att betrakta som ”nöjda” eller ger ett godkänt betyg på dessa olika frågeområden (sammanställning av samtliga bedömningar)? .....	45
Tabell 8: Har betyget på de olika frågeområdena förbättrats, försämrats eller varit oförändrat jämfört med den först genomförda undersökningen under femårsperioden (samtliga bedömningar)?.....	46
Tabell 9: SOM-institutet: Förtroende för polisen, universitet, domstolarna, försvaret, Konsumentverket, SÄPO, Försäkringskassan och Arbetsmarknadsstyrelsen (procent, förtroendebalans). ....	48
Tabell 10: SIFO, andelen personer (procent) med mycket eller ganska stort förtroende för statliga institutioner och myndigheter. ....	50
Tabell 11: Kundnöjdhet – Svenskt Kvalitetsindex. ....	53
Tabell 12: Småföretagens betyg på myndigheters service och bemötande (SIFO 2007).....	56
Tabell 13: Resultat av nöjdhetsundersökningar enligt NKI och Svenskt Kvalitetsindex.....	58
Tabell 14: SOM-institutet och SIFO: Andel svars personer med mycket och ganska stort förtroende för statliga institutioner och myndigheter (procent).....	59
Tabell 15: Vilken eller vilka typer av brukar-, medborgar- eller företagarundersökningar har myndigheten genomfört under de senaste fem åren? .....	71
Tabell 16: Hur många undersökningar av den här typen (1–9) genomför myndigheten under år 2008? .....	72
Tabell 17: Genomför myndigheten fler, färre eller lika många kvantitativa och kvalitativa undersökningar år 2008 jämfört med år 2004? .....	75
Tabell 18: Hur vanligt är det att myndigheten har anlitat en extern aktör för att genomföra en betydande del eller hela undersökningen? .....	77



## Sammanfattning

Statskontoret har av regeringen fått i uppdrag att utifrån statliga myndigheters befintliga undersökningar göra en sammanställning och analys av hur medborgare och företag uppfattar statsförvaltningen, bl.a. avseende service, bemötande och förtroende. Sammanställningen och analysen ska också omfatta vilka förändringar över tid som går att utläsa. Utöver statliga myndigheters egna undersökningar ska undersökningar från ett antal i uppdraget namngivna aktörer utgöra underlag om det kan bidra till att ge en mer komplett bild.

Statskontoret ska vidare göra en sammanställning över vilka myndigheter som löpande genomför någon form av brukarundersökning och vilka som har gjort någon sådan de senaste fem åren. Därutöver ska Statskontoret:

- Beskriva hur myndigheter organiserar sitt arbete med att samla in, analysera och använda information om medborgares och företags behov, krav och förväntningar för att kunna nyttja sådan information i utvecklingen av myndighetens verksamhet.
- Beskriva om och hur myndigheten i sitt styrsystem beaktar sådan information för t.ex. målformuleringar och uppföljningar.

Slutsatserna i rapporten bygger bl.a. på en sammanställning som Statskontoret har gjort av 51 innehållsmässigt olika kvantitativa brukarundersökningar som har genomförts under åren 2006–2008 av 31 förvaltningsmyndigheter med omfattande brukarkontakter. I urvalet ingår inte universitet och högskolor eller statliga museer. Sammanställningen omfattar totalt 1 394 betyg på statsförvaltningen från medborgare och företag.

Statskontoret har också, i samarbete med Statistiska centralbyrån (SCB), vänt sig till 180 förvaltningsmyndigheter med en enkät om brukarundersökningar. Enkäten besvarades av 83 procent (149 stycken) av myndigheterna. Därutöver har Statskontoret genomfört djupstudier avseende arbete med brukardialog vid fem större myndigheter med omfattande brukarkontakter.

### Uppfattningar om statsförvaltningen

Den mest centrala slutsatsen av Statskontorets analys av kvantitativa brukarundersökningar är att undersökningarna är så pass olika att möjligheten att på ett meningsfullt sätt jämföra och sammanställa dem i praktiken är högst begränsad. Den slutsatsen får också starkt stöd av en utredning om jämförbarhet mellan olika brukarundersökningar som SCB har utfört på uppdrag av Statskontoret. Studien visar att till och med när förutsättningarna är som mest gynnsamma, är jämförbarheten mellan olika brukarundersökningar – så som de för närvarande utförs – i själva verket mycket liten. Den bristande jämförbarheten beror bl.a. på att undersökningarna avser mycket olikartade

verksamheter och brukargrupper samt att frågor, svarsalternativ, urvalsförfaranden och undersökningspopulationer varierar i alltför hög utsträckning.

Underlaget för en sammanställning är dessutom begränsat genom att många myndigheter faktiskt inte genomför kvantitativa brukarundersökningar med attitydfrågor i någon bredare omfattning eller med regelbundenhet. I många fall ställer myndigheter sakfrågor istället för attitydfrågor, eftersom det anses ge ett bättre underlag till verksamhetsutveckling. Det är också vanligt att myndigheter, istället för brukarundersökningar, genomför olika typer av medborgarundersökningar som vänder sig till en bredare allmänhet.

Statskontorets slutsats är att myndigheternas egna undersökningar – i deras nuvarande form – inte kan tjäna som underlag för en mer övergripande uppföljning av hur medborgares och företags uppfattningar om statsförvaltningen utvecklas. Statskontorets sammanställning av ett urval betyg ur kvantitativa brukarundersökningar från förvaltningsmyndigheter med omfattande brukarkontakter, redovisas därför med starka metodologiska förbehåll och utan anspråk på generaliserbarhet.

Mot bakgrund av ovanstående diskuterar vi i rapportens avslutande kapitel möjliga handlingsalternativ, om regeringen anser att det vore en tillgång för den statliga förvaltningspolitiken med mer övergripande uppföljningar av vad medborgare och företag tycker om kvaliteten i förvaltningens tjänster.

### ***Brukarnas uppfattningar om statsförvaltningen***

När det gäller hur stor andel av medborgarna som i någon utsträckning är nöjda med statsförvaltningen visar Statskontorets sammanställning av brukarundersökningar att i genomsnitt – beräknat för samtliga av de betyg som ingår i urvalet – cirka tre fjärdedelar av brukarna ger minst *godkänt* betyg eller motsvarande åt de verksamheter som de har kommit i kontakt med.

De bedömningar myndigheterna själva gör i Statskontorets enkät om brukarundersökningar pekar i samma riktning. Myndigheterna har bedömt uppnådda resultat i 188 namngivna undersökningar som genomförts år 2006–2008. I bara fyra procent av de totalt 468 bedömningarna uppskattar myndigheterna att andelen nöjda brukare är lägre än 50 procent. I så många som 42 procent av bedömningarna uppskattar myndigheterna att mer än 80 procent av brukarna i någon utsträckning är nöjda.

I Statskontorets sammanställning ingår endast kvantitativa brukarundersökningar från förvaltningsmyndigheter med mer omfattande brukarkontakter. Ifråga om domstolar anger 53 procent av svarspersonerna med egen erfarenhet av domstolar i Förtroendeutredningens (SOU 2008:106) enkätundersökning att de har mycket stort eller ganska stort förtroende för att svenska domstolar dömer korrekt.

När det gäller frågan om hur nöjda brukarna är med statsförvaltningen är ett mått de så kallade Nöjd–Kund–Index (NKI) undersökningar som är förhållandevis vanligt förekommande i statsförvaltningen. Dessa kan enligt SCB delvis jämföras med de brukarundersökningar som Svenskt Kvalitetsindex (SKI) genomför. Genomsnittligt nöjdhetsindex för de undersökningar som ingår i materialet, vilka avser förvaltningsmyndigheter med omfattande brukarkontakter, är 62 på en skala 0–100. Enligt SKI:s och SCB:s bedömningar ligger det strax ovanför gränsen för ett *normalt* betyg eller kan betraktas som ett uttryck för någorlunda *nöjda* brukare.

Emellertid ligger flera myndigheter och verksamheter i de senaste mätningarna strax ovanför eller under SKI:s gräns för ett lågt betyg. Det senare gäller bl.a. Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Kronofogdemyndigheten och företagens betyg på vägtransportsystemet. Bara ett fåtal resultat ligger över SKI:s och SCB:s gräns för ett *mycket bra* betyg. Ett exempel är kundernas betyg på polisens service vid passansökan.

I studien av myndigheters kvantitativa brukarundersökningar har Statskontoret sammanställt betyg i form av medelvärden, när dessa redovisas. Ett genomsnitt av samtliga medelbetyg från undersökningar riktade till medborgare uppgår till 67 på skalan 0–100. Det genomsnittliga *helhetsbetyget* från medborgare ligger på 63, alltså relativt likartat det genomsnittliga nöjdhetsindex som redovisas ovan. Med utgångspunkt i SCB:s och SKI:s bedömningar får det betraktas som ett *normalt* betyg.

Statskontorets sammanställning visar inte på några större eller särskilt tydliga skillnader ifråga om *vad* brukare är mer eller mindre nöjda med i sina kontakter med statsförvaltningen. Den aspekt som får bäst betyg är statsförvaltningens *bemötande*.

Beträffande företags uppfattningar om statsförvaltningen är underlaget betydligt mer begränsat än när det gäller medborgarnas uppfattningar. I Statskontorets sammanställning av ett urval betyg ur kvantitativa brukarundersökningar är i genomsnitt tre fjärdedelar av företagen i någon utsträckning nöjda eller ger minst godkänt åt statsförvaltningen. I sammanställningen hamnar genomsnittet av samtliga medelbetyg från undersökningar riktade till företag på 70 på en skala 0–100. Det genomsnittliga *helhetsbetyget* från företag ligger på 65, vilket är något högre än motsvarande siffra från medborgare.

### **Allmänhetens förtroende för statsförvaltningen**

SOM-institutet och SIFO mäter allmänhetens förtroende för delar av statsförvaltningen. Ett genomgående mönster i undersökningar av medborgarnas uppfattning om den offentliga sektorns service är enligt SOM-institutet att brukare är mer nöjda än allmänheten. Generellt är också andelen svarande

som saknar en distinkt uppfattning särskilt hög när det gäller statsförvaltningen i jämförelse med flera andra samhällssektorer.

Den genomsnittliga andelen med mycket och ganska stort förtroende för vissa myndigheter och institutioner under regeringen ligger i SOM:s undersökningar på 38 procent, medan den för SIFO ligger på 33 procent. Det kan vidare konstateras att polisen ligger mycket högt i båda undersökningarna. Även förtroendet för universitet och högskolor är relativt högt jämfört med andra samhällsinstitutioner. Det kan också konstateras att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen hamnar i botten av båda undersökningarna.

När det gäller domstolar visar en undersökning som SCB utfört på uppdrag av Förtroendestyrningen att sex av tio svenskar har ganska stort eller mycket stort förtroende för domstolar. Även den serie förtroendemätningar som SOM-institutet årligen genomför visar att förtroendet för svenska domstolar är relativt stort jämfört med andra samhällsinstitutioner.

### **Förändringar över tid**

När det gäller förändringar över tid har den långsiktiga stabiliteten varit det genomgående draget i såväl SOM-institutets som SIFO:s mätningar av allmänhetens förtroende för statsförvaltningen.

Ifråga om brukares bedömningar av statsförvaltningens utveckling finns det betydligt färre tidsserier att tillgå från externa aktörer. Sett till de senaste fem årens utveckling ifråga om företagares syn på myndigheternas service och bemötande kan det utifrån organisationen Företagarnas myndighetsranking konstateras att några större förändringar inte har skett.

Statskontorets sammanställning av betyg i brukarundersökningar inkluderar jämförelser mellan det tidigaste och det senaste tillfälle som en enskild fråga har ställts under perioden 2004–2008. Totalt har 255 förändringar registrerats. Av dessa ligger en stor majoritet, hela 66 procent i intervallet *Ingen förändring*. 25 procent innebär en förbättring och nio procent en försämring.

I Statskontorets enkät om brukarundersökningar ombads myndigheterna att – utöver att redovisa de senaste resultaten i sina respektive undersökningar – bedöma om betygen har förbättrats, försämrats eller är oförändrade jämfört med det tidigaste tillfälle samma fråga ställts under perioden 2004–2008. Myndigheternas bedömningar pekar i stor utsträckning i samma riktning som Statskontorets sammanställning av brukarundersökningar. Myndigheterna redovisar i enkäten totalt 302 bedömningar av förändringar i 112 undersökningar. I bara fem procent av dessa bedömer myndigheterna att brukarnas betyg har försämrats. I en majoritet av redovisningarna (52 procent) bedömer myndigheterna att betyget är oförändrat. I 43 procent av fallen bedöms betyget ha förbättrats.

### **Statsförvaltningen i jämförelse med andra samhällssektorer**

Det är naturligtvis svårt att jämföra statsförvaltningen med andra samhällssektorer. Dels därför att det är svårt att hitta relevanta jämförelsepunkter, dels – och med risk för att säga det uppenbara – därför att statsförvaltningen naturligtvis inte är en aktör, utan många. I SOM-institutets mätningar år 2007 var det bara sjukvården som redovisade högre förtroende än de statliga institutionerna polis och universitet och högskolor. Andra statliga myndigheter, t.ex. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan redovisar å andra sidan förtroendevärden som är klart sämre än motsvarande värden för t.ex. storföretag.

Enligt Svenskt Kvalitetsindex ligger brukarnas betyg på statliga myndigheter ganska lågt i jämförelse med motsvarande betyg för kommersiella branscher. Även kommunal service får högre betyg än majoriteten statliga myndigheter. I Företagarnas myndighetsranking görs mätningar av företags betyg på kommuners service och bemötande. Kommunerna får ett genomsnittligt betyg som placerar dem ungefär mittemellan de statliga myndigheter som får bäst respektive sämst betyg.

### **Myndigheternas arbete med brukarundersökningar**

Statskontorets enkätundersökning till 180 förvaltningsmyndigheter visar bl.a. följande: Av 149 förvaltningsmyndigheter har 73 procent under de senaste fem åren genomfört minst en undersökning för att ta reda på hur myndigheten och dess verksamhet uppfattas av medborgare och företag. Sex av tio myndigheter genomför för närvarande någon form av regelbundet återkommande undersökning, oftast årligen. År 2008 genomförde omkring hälften av myndigheterna minst en kvantitativ undersökning i syfte att ta reda på hur medborgare eller företag uppfattar deras verksamhet.

Flertalet undersökningar genomförs på myndighetens eget initiativ. Bara åtta myndigheter anger att det huvudsakliga initiativet har kommit från regeringen. Kvantitativa brukarundersökningar är den vanligaste undersökningstypen. Dessa vänder sig något oftare till medborgare än till företag. De flesta myndigheter genomför 1–4 undersökningar per år.

Andelen myndigheter som genomför undersökningar förefaller vara relativt oförändrad jämfört med tidigare mätningar under 2000-talet. Majoriteten myndigheter bedömer att de budgeterade resurser som idag används för att genomföra brukar- och medborgarundersökningar huvudsakligen är oförändrade jämfört med för fem år sedan. De myndigheter som bedömer att resurserna har ökat är fler än dem som bedömer att resurserna har minskat. En stor majoritet myndigheter bedömer att de antalsmässigt antingen gör lika många eller fler undersökningar idag jämfört med för fem år sedan. De flesta myndigheter anlitar i någon utsträckning externa aktörer för att genomföra brukar- och medborgarundersökningar.

Statskontorets djupstudier vid fem större myndigheter med omfattande brukarkontakter visar bl.a. följande: Det finns vid dessa myndigheter en etablerad struktur för synpunktshantering. Formerna för att hantera synpunkter och klagomål varierar dock mellan myndigheter. De studerade myndigheterna kan visa åtskilliga konkreta exempel på hur brukares synpunkter har satt avtryck i verksamheten. Det finns också gott om exempel på hur resultat används i myndigheternas styrsystem, bl.a. för att formulera mål i verksamhetsplaner och styrkort.

# 1 Inledning

## 1.1 Statskontorets uppdrag

### Bakgrund till Statskontorets uppdrag

Regeringens ambition är att statsförvaltningen ska vara rättssäker, effektiv och medborgarorienterad. För att statsförvaltningen ytterligare ska kunna utvecklas i den här riktningen måste myndigheterna sätta medborgare och företag i fokus. För närvarande saknas dock en övergripande helhetsbild av hur medborgare och företag uppfattar statsförvaltningen och hur dessa uppfattningar har utvecklats över tid. Därtill saknas en aktuell mer översiktlig bild av hur myndigheter arbetar med att samla in information om hur medborgare och företag uppfattar statsförvaltningen.

### Uppdraget

Statskontoret har av regeringen fått i uppdrag att – i samråd med Verket för förvaltningsutveckling (Verva) – sammanställa och analysera information om hur statsförvaltningen uppfattas av medborgare och företag. Uppdraget kan sägas bestå av två delar.

- Statskontoret ska för det första, utifrån statliga myndigheters befintliga undersökningar, göra en sammanställning och analys av hur medborgare och företag uppfattar statsförvaltningen, bl.a. avseende service, bemötande och förtroende. Sammanställningen och analysen ska också omfatta vilka förändringar över tid som går att utläsa. Utöver statliga myndigheters befintliga undersökningar ska undersökningar från Statistiska centralbyrån (SCB), Svenskt Kvalitetsindex (SKI), SOM-institutet, Verket för näringslivsutveckling (Nutek) och Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) utgöra underlag om det kan bidra till att ge en mer komplett bild.
- Statskontoret ska för det andra göra en sammanställning över vilka myndigheter som löpande genomför någon form av brukarundersökning och vilka som har gjort någon sådan de senaste fem åren. Statskontoret ska inom ramen för detta även:
  - Beskriva hur myndigheter organiserar sitt arbete för att samla in, analysera och använda information om medborgares och företags behov, krav och förväntningar för att kunna nyttja sådan information i utvecklingen av myndighetens verksamhet.
  - Beskriva om och hur myndigheten i sitt styrsystem beaktar sådan information för t.ex. målformuleringar och uppföljningar.

Statskontoret ska i sitt uppdrag ta del av resultatet av det uppdrag att analysera och lämna förslag på insatser för bättre service till medborgare och företag som redovisas i rapporten Myndiga medborgare – Medborgarutredningen.<sup>1</sup>

## 1.2 Preciseringar av begrepp

I detta avsnitt preciseras några centrala begrepp som förekommer i vår utredning. I rapporten Myndiga medborgare konstateras att det finns en skillnad beträffande hur olika myndigheter ser på medborgarna. Denna skillnad återspeglas enligt utredningen i att begreppsfloran på området är omfattande och styckevis ganska rörig. Det talas om brukare, kunder, kundnytta, servicenivå, kundorientering, medborgarorientering, servicemottagare, klienter m.m.<sup>2</sup>

### **Brukare**

I studien Myndighet frågar medborgare, som nyligen publicerats av forskare vid Växjö universitet, konstateras att det inte finns någon juridiskt fastlagd definition av brukarbegreppet.<sup>3</sup> I en rapport från Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR) definieras brukare kort och gott som den eller de som är mottagare av en myndighets tjänster.<sup>4</sup> I rapporten konstateras också att varje verksamhet måste definiera och identifiera sina brukare utifrån de förutsättningar som gäller i det specifika fallet.<sup>5</sup>

Det kan också argumenteras för att brukare är ett begrepp som kan ges en vidare definition än att bara omfatta dem som har haft personlig kontakt med en myndighet och dess verksamhet. Exempelvis kan skattebetalare i allmänhet i någon mening ses som brukare av offentlig verksamhet, oavsett direkta kontakter eller inte.

I den här rapporten har definitionen av brukare i hög utsträckning lämnats åt de berörda myndigheterna själva. Vi har nöjt oss med att ange att vi med ”brukare” syftar på dem som har haft någon form av aktuell kontakt med myndigheten ifråga och dess verksamhet. Vad som ska avses med ”aktuell”, eller om kontakten ska ha varit personlig, är bedömningar som respektive myndighet har fått göra.

---

<sup>1</sup> Fi 2007/6780 Myndiga medborgare- Medborgarutredningen.

<sup>2</sup> Fi 2007/6780 Myndiga medborgare- Medborgarutredningen, s. 77.

<sup>3</sup> Salonen, Abalo, Danielsson: *Myndighet frågar medborgare – Brukarundersökningar i offentlig verksamhet*, s. 13

<sup>4</sup> Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR) 2005: *Vägledning för brukardialoger – steg till tjänsteutveckling*, s. 8.

<sup>5</sup> Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR) 2005: *Vägledning för brukardialoger – steg till tjänsteutveckling*, s 23.

### ***Brukarundersökning***

Statskontoret ansluter sig till den definition som anges i studien Myndighet frågar medborgare. Där sägs att en brukarundersökning enkelt uttryckt består i att ett större antal brukare av en viss offentlig tjänst tillfrågas om sina attityder till olika aspekter av den aktuella verksamheten. I studien konstateras vidare att: ”Även andra benämningar som t.ex. kundundersökning, föräldraenkät eller serviceenkät förekommer. Dessa varierande benämningar åsyftar egentligen samma typ av undersökning, det vill säga sådana som söker ta reda på vad brukarna av en specifik offentlig tjänst tycker om densamma.”<sup>6</sup>

### ***Medborgarundersökning***

I den här undersökningen används begreppet ”medborgarundersökning” för att beteckna en undersökning som till skillnad från brukarundersökningar inte endast omfattar brukare, utan en bredare allmänhet. I regel skiljer sig också frågorna i en medborgarundersökning från dem som ställs i en brukarundersökning.

### ***Attitydundersökningar***

I rapporten används ”attitydundersökningar” som samlingsbegrepp för brukar- och medborgarundersökningar som efterfrågar uppfattningar om eller upplevelser av en verksamhet.

## **1.3 Avgränsningar**

### ***Uppfattningar om ”statsförvaltningen”***

Statskontoret ska enligt uppdragsdirektiven sammanställa och analysera information om hur medborgare och företag uppfattar statsförvaltningen. En central avgränsning handlar därför om vad vi menar med statsförvaltningen och vad det är vi ska analysera uppfattningar om.

I den här utredningen har vi avgränsat frågan om uppfattningar gällande statsförvaltningen till att avse hur myndigheter under regeringen uppfattas. Myndigheter har också ålagts ansvar för en verksamhet. I vår studie är därför frågan om hur myndigheten uppfattas synonym med frågan om hur den verksamhet myndigheten ansvarar för uppfattas. Däremot behandlar vi t.ex. inte de vanligt förekommande undersökningar som gäller attityder till enskilda yrkesgrupper, av vilka flera – helt eller delvis – kan vara statligt anställda.

### ***Tidsperiod***

I direktivens andra stycke redogörs för uppdraget att kartlägga hur myndigheter arbetar med brukarundersökningar. Statskontoret ges bl.a. i uppgift att sammanställa information om vilka myndigheter som har genomfört en

---

<sup>6</sup> Salonen, Abalo, Danielsson: *Myndighet frågar medborgare – Brukarundersökningar i offentlig verksamhet*, s. 16.

brukarundersökning ”de senaste fem åren”. Eftersom en avgränsning i tid måste göras även i det uppdrag som beskrivs i direktivens första stycke (att sammanställa myndigheters undersökningar) har vi – i brist på andra tidsangivelser och för att få hanterliga tidsspann – utgått från att även den analysen ska avse fem år. Den period som studeras är således år 2004 till år 2008.

## **1.4 Metod och material**

I det följande görs inledningsvis en översiktlig redovisning av det huvudsakliga material som vi har använt för att besvara frågorna i uppdraget. Därefter görs – med utgångspunkt i uppdragets frågeställningar – en redovisning av vilket material som har använts för att besvara var och en av frågeställningarna.

### **1.4.1 Material**

#### ***Webbenkät från Statskontoret och SCB***

Statskontoret har i samarbete med Statistiska centralbyrån (SCB) utformat en webbenkät om brukarundersökningar. Enkäten har tillsänts 180 myndigheter. Av dessa har 149 svarat, d.v.s. en svarsfrekvens på 83 procent. Enkäten innehåller 22 frågor som bl.a. handlar om vilka typer av undersökningar statliga myndigheter genomför. Därutöver ställs också frågor gällande de övergripande resultaten av ett antal genomförda undersökningar. Enkäten och SCB:s rapport Myndigheter om brukarundersökningar återfinns i sin helhet som bilaga 2.

#### ***Sammanställning av brukarundersökningar***

Statskontoret har sammanställt och analyserat resultaten av 51 innehållsmässigt olika brukarundersökningar som har genomförts av statliga myndigheter under åren 2006–2008. Sammanställningen återfinns i sin helhet som bilaga 3.

#### ***Djupstudier av fem myndigheter***

Statskontoret har gjort djupstudier av arbetet med brukarundersökningar vid fem av de sex myndigheter som ingår i Forum för strategisk servicesamverkan; Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Försäkringskassan, Migrationsverket och Skatteverket. Dessa myndigheter har besvarat skriftliga frågor från Statskontoret. Deras svar har sammanställts av Statskontoret och redovisas som bilaga 4.

#### ***Rapport från SOM-institutet***

Statskontoret har gett SOM-institutet i uppdrag att inventera och redovisa resultaten av de mätningar som genomförts inom ramen för SOM-undersökningarna 1986–2007 angående förtroende för myndigheter under regeringen. I rapporten, som återfinns som bilaga 5, diskuterar SOM-institutet

också tänkbara faktorer som kan förklara eventuella skillnader över tid i medborgarnas attityder till statsförvaltningen.

#### ***Rapport från Svenskt Kvalitetsindex***

Statskontoret har gett Svenskt Kvalitetsindex (SKI) i uppdrag att redovisa resultat av de mätningar om kundnöjdhet gällande statliga myndigheter som SKI har genomfört. Rapporten återfinns som bilaga 6.

#### ***Rapport från SCB***

Statskontoret har gett Statistiska centralbyrån (SCB) i uppdrag att diskutera jämförbarhet mellan ett antal brukarundersökningar som under senare år har genomförts i statsförvaltningen. Rapporten återfinns som bilaga 7.

#### ***Rapport från Verva***

Statskontoret har gett Verket för förvaltningsutveckling (Verva) i uppgift att vid tre myndigheter (CSN, Migrationsverket och Vägverket) studera hur resultat av brukarundersökningar används i verksamheten.

#### ***Externa attitydundersökningar***

Utöver myndigheters egna undersökningar har Statskontoret analyserat resultat i ett flertal olika undersökningar om attityder till statsförvaltningen som har genomförts av ett antal externa aktörer, bl.a. Företagarna och SIFO.

#### ***Övrigt material***

Statskontoret har som underlag använt sig av rapporter från i första hand Verva och Medborgarutredningen. Därtill har vi haft omfattande kontakter med ansvariga för attitydundersökningar på myndigheter.

## 1.4.2 Hur materialet har använts

Materialet har använts för att besvara frågeställningarna i uppdraget enligt nedanstående:

Statskontoret ska...	Metod och material
... göra en sammanställning och analys av hur medborgare och företag uppfattar statsförvaltningen bl.a. avseende service, bemötande och förtroende	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Webbenkät</li> <li>• Rapport från SOM-institutet</li> <li>• Rapport från SKI</li> <li>• Rapport från SCB</li> <li>• Sammanställning av brukarundersökningar</li> <li>• Externa attitydundersökningar</li> </ul>
... göra en sammanställning över vilka myndigheter som löpande genomför någon form av brukarundersökning och vilka som har gjort någon sådan de senaste fem åren.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Webbenkät</li> </ul>
... beskriva hur myndigheter organiserar sitt arbete för att samla in, analysera och använda information om medborgares och företags behov, krav och förväntningar för att kunna nyttja sådan information i utvecklingen av myndighetens verksamhet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Webbenkät</li> <li>• Djupstudier av fem myndigheter</li> <li>• Övrigt material</li> </ul>
... beskriva om och hur myndigheten i sitt styrsystem beaktar sådan information.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Djupstudier av fem myndigheter</li> <li>• Rapport från Verva</li> <li>• Övrigt material</li> </ul>
... ta del av resultatet av uppdraget att analysera och lämna förslag på insatser för bättre service till medborgare och företag (dnr Fi 2007/6780)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Myndiga medborgare – Medborgarutredningen</li> </ul>

## 1.5 Genomförandet av utredningen

I Statskontorets utredningsarbete har följande personer deltagit: Henrik Frykman (uppdragsansvarig), Gunnar Gustafsson och Ida Knudsen.

Enligt utredningsdirektiven ska Statskontoret genomföra uppdraget i samråd med Verket för förvaltningsutveckling (Verva). Inom Verva har en projektgrupp arbetat med uppdraget. I gruppen har ingått Thomas Johansson, Philippe Jolly och Lena Köling-Abjörner. Gruppen har dels fungerat som referenspersoner, dels bidragit med underlag till studien.

Statskontoret har genomfört en enkät i samverkan med Statistiska centralbyrån (SCB). Statskontoret har konsulterat företaget Statisticon för metodstöd gällande sammanställningen av myndigheters brukarundersökningar. Som externa referenspersoner har följande anlitats: Susanne Johansson, Lennart Nilsson, Björn Rönnerstrand och Lennart Weibull (SOM-institutet), Lars-Gunnar Strand (SCB), Mikael Pyka (Skatteverket, analysenheten) samt Erik Thunell (Centrala studiestödsnämnden, utvärderings- och statistik-enheten).

## 1.6 Rapportens disposition

- I rapportens första kapitel definieras centrala begrepp. Vi redovisar våra avgränsningar och redogör för vårt tillvägagångssätt och vårt material.
- I rapportens andra kapitel ges en bakgrund till medborgarorientering i staten och den förmodat ökade användningen av brukar- och medborgarundersökningar.
- I rapportens tredje kapitel redovisas vårt svar på frågan om hur medborgare och företag uppfattar statsförvaltningen och hur denna uppfattning har förändrats över tid.
- I rapportens fjärde kapitel besvarar vi frågan om hur myndigheter arbetar med brukar- och medborgarundersökningar.
- I rapportens femte kapitel för vi en avslutande diskussion mot bakgrund av tidigare slutsatser.

Till undersökningen hör följande bilagor:

1. Statskontorets uppdrag.
2. *Myndigheter om brukarundersökningar*, rapport från Statistiska centralbyrån om Statskontorets och SCB:s enkätundersökning.
3. Statskontorets sammanställning av brukarundersökningar.

4. Redovisning av Statskontorets djupstudier om brukardialog vid fem myndigheter.
5. *Förtroendet för myndigheter*, rapport från SOM-institutet.
6. *Myndigheter 2008*, rapport från Svensk kvalitetsindex.
7. *Jämförbarhet mellan brukarundersökningar*, PM från SCB.

## 2 Bakgrund

I det här kapitlet redogör vi för den ökade medborgarorienteringen i svensk förvaltningspolitik och den ökade användningen av olika former för medborgar- och brukardialog. I kapitlet görs också en kategorisering av olika verktyg för inhämtning av brukarsynpunkter. Därtill redogörs för några av de vanligast förekommande frågekategorierna i brukarundersökningar och den stora variationen av svarsalternativ i kvantitativa brukarundersökningar. Kapitlet behandlar också statliga brukarundersökningar i ett europeiskt perspektiv.

### 2.1 Ökad medborgarorientering och brukardialog i statsförvaltningen

En ökad medborgarorientering har varit på den förvaltningspolitiska agendan sedan 1970-talet. Regeringen tog år 1999 fram ett förvaltningspolitiskt handlingsprogram.<sup>7</sup> Enligt detta ska statsförvaltningen uppfylla höga krav på rättssäkerhet, effektivitet och demokrati genom att vara tillgänglig och tillmötesgående. Vidare framhölls att Regeringskansliet återkommande borde stämma av medborgarnas och företagens syn på förvaltningen som ett led i förvaltningspolitiken.

Den nuvarande regeringens syn på förvaltningspolitiken, och specifikt på medborgare och företagare, framgår bl.a. av budgetpropositionen för år 2007. I propositionen anger regeringen att den avser att driva förvaltningspolitiken utifrån ett medborgar- och medarbetarperspektiv. Det konstateras att medborgare, företag och organisationer ställer allt högre krav på förvaltningen när det gäller kvalitet, tillgänglighet och opartiskhet. Vidare anges att svensk statsförvaltning ska vara rättssäker, effektiv och medborgarorienterad.<sup>8</sup> Regeringens ställningstaganden i budgetpropositionen kan enligt Statskontoret ses som en vidareutveckling och en ersättning av de förvaltningspolitiska intentioner som av den tidigare regeringen uttrycktes i det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet.

Om den statliga förvaltningen ska kunna utvecklas ur ett medborgarperspektiv, i enlighet med vad regeringen önskar, krävs dialog mellan regering, myndigheter och medborgare. Medborgar- eller brukardialogen kan med andra ord sägas vara ett centralt förvaltningspolitiskt tema, vars primära syfte är att förbättra kvalitet och effektivitet. Som en konsekvens av den ökade betoning på medborgarorientering som har ägt rum i staten har statliga myndigheter de senaste decennierna i ökad utsträckning vänt sig till medborgare för att hämta in information om deras behov, krav och uppfattningar om myndigheternas verksamhet.

---

<sup>7</sup> Regeringskansliet 1999: *En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram*.

<sup>8</sup> Proposition 2006/07:1, utgiftsområde 2, s. 26.

## 2.2 Brukardialog genom undersökningar

Som ett led i medborgar- och brukardialogen framhålls ofta så kallade kund- eller brukarundersökningar och medborgarundersökningar som viktiga instrument för att mäta och följa upp hur offentlig verksamhet utvecklas ur ett medborgar- och företagsperspektiv. Undersökningarna kan också ha som syfte att hämta in information om brukares krav på och önskemål om hur verksamheten ska utvecklas och hur tjänster ska utformas.

### 2.2.1 Verktyg för myndigheternas brukardialog

Medborgar- och brukarundersökningar kan grovt delas upp i kvantitativa och kvalitativa undersökningar. Kvantitativa undersökningar innehåller ofta insamling av en mängd fakta och sedan analys med statistiska metoder. Kvalitativa undersökningar innebär ofta djupintervjuer och sammanställs oftast i analyserande text utan tabeller.

Det finns en rad olika verktyg för dialog med brukare. Flera av dessa kan användas för att samla in såväl kvalitativ som kvantitativ information. Nedan ges några exempel på metoder, så som de beskrivs i en rapport från Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR)<sup>9</sup>.

Fokusgrupp	En fokusgrupp är en form av gruppintervju där en grupp brukare samlas och diskuterar ett på förhand givet område under ledning av en samtalsledare.
Enkät	En enkät är en uppsättning på förhand bestämda frågor som ställs till brukare. Syftet med en enkät är huvudsakligen att samla in vilka attityder brukare har till verksamheten och i mindre utsträckning att fördjupa kunskap om brukarnas behov eftersom metoden i låg grad tillåter följdfrågor.
Panel	En panel kan bestå av ett representativt urval av brukare eller ett urval från någon begränsad brukarkategori. Panelen står till förfogande för återkommande undersökningar. Metoden kan användas både för att samla in kvalitativ och kvantitativ information.
Synpunktshantering	Till skillnad från synpunkter som myndigheterna samlar in genom egna initiativ kommer till många myndigheter ett löpande flöde av synpunkter och frågor. Det finns en rad exempel på system för att fånga upp dessa synpunkter, t.ex. via brevlådor, webbformulär, telefonservice, kundcenter m.m. Det finns också olika sätt att på ett systematiskt sätt tillvarata och analysera inkomna synpunkter.

<sup>9</sup> Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR) 2005: *Vägledning för brukardialoger – steg till tjänsteutveckling*, s. 14.

## 2.2.2 Brukarundersökningarnas kontext

I studien Myndighet frågar medborgare görs olika kategoriseringar av brukar- och medborgarundersökningar. Dessa kan dels variera med avseende på innehåll, dels med avseende på kontext. I det senare fallet identifieras sex dimensioner i vilka brukarundersökningar kan variera.<sup>10</sup> Nedan beskrivs en något modifierad variant av dessa dimensioner med avseende på brukarundersökningar i staten.

Dimension	Beskrivning
Verksamhetsområde	Undersökningen kan antingen vara myndighetsövergripande, dvs. avse myndighetens aktivitet överlag, eller avse ett specifikt verksamhetsområde.
Geografisk avgränsning	Undersökningen kan vara gjord på riksnivå, eller inom ett regionalt eller lokalt avgränsat område.
Tjänst	Oavsett om undersökningen avser hela myndighetens verksamhet eller en del av den, kan den också avse en specifik tjänst, t.ex. en e-tjänst.
Varierande regelbundenhet	Undersökningar genomförs med varierande regelbundenhet.
Olika insamlings-tekniker	Undersökningen kan använda sig av olika tekniker för att samla in information: t.ex. postenkät, telefonintervju eller webbenkät.
Varierande representativitet	Undersökningarna varierar ifråga om proportionen mellan totalpopulation/målpopulation och urvalspopulation (urvalets storlek i relation till totalpopulationen) och mellan urvalspopulation och undersökningsspopulation (svarsfrekvens och bortfall).

## 2.2.3 Brukarundersökningarnas innehåll

### Vanliga frågor i brukarundersökningar

I studien Myndighet frågar medborgare görs en indelning i olika frågekategorier som återfinns i brukar- och medborgarundersökningar.<sup>11</sup> Författarna identifierar tre övergripande frågekategorier:

<sup>10</sup> Salonen T, Abalo E och Danielsson N (2008), *Myndighet frågar medborgare – Brukarundersökningar i offentlig verksamhet*, s. 32 ff.

<sup>11</sup> Salonen T, Abalo E och Danielsson N (2008), *Myndighet frågar medborgare – Brukarundersökningar i offentlig verksamhet*, s. 44 ff.

- Attityder till olika aspekter av offentliga verksamheter.
- Frågor om brukarnas bakgrund, nyttjande och kunskaper.
- Frågor som syftar till viktning av olika aspekter av offentliga verksamheter.

De två sistnämnda kategorierna kommer inte att utvecklas närmare här. I sammanhanget räcker det att konstatera att det i de flesta undersökningar förekommer frågor om brukarnas bakgrund och att respondenten ibland ombeds att gradera vilken betydelse en viss aspekt har, ofta i jämförelse med någon annan aspekt.

Centralt för vår studie är att göra en sortering av några av de kategorier av attitydfrågor som ofta förekommer i brukarundersökningar. Med utgångspunkt i bl.a. studien Myndighet frågar medborgare har vi identifierat nedanstående kategorier av vanligt förekommande attitydfrågor, som utgör utgångspunkter för våra undersökningar. Det ska också sägas angående nedanstående kategorier att de i många fall förekommer under andra benämningar i de undersökningar vi har tagit del av. Uppräkningen av kategorier gör inte anspråk på att vara heltäckande.

- I frågeområdet Bemötande ingår frågor om t.ex. hjälpsamhet, vänlighet, respekt och korrekthet vid kontakter med myndigheten. Frågorna kan också i flera hänseenden vara betydligt mer specificerade. Frågorna kan t.ex. handla om det bemötande man fått av en specifik personalgrupp inom myndigheten (t.ex. receptionspersonal eller handläggare) och de kan också avse en specifik typ av kontakter (t.ex. telefonkontakter och fysiska besök).
- I frågeområdet Tillgänglighet ingår frågor om t.ex. kontaktmöjligheter, öppet- och besökstider, telefontider, väntetider samt eventuella hinder i samband med myndighetsbesöken (kommunikationer, möjlighet till parkering etc.).
- I frågeområdet Information, vägledning och klarspråk ingår frågor om myndighetens information i allmänhet. Frågorna kan också vara preciserade i flera hänseenden, t.ex. utifrån de olika informationskanaler som används (muntlig och skriftlig information, information på webb, per telefon osv.). Frågorna kan också vara preciserade utifrån informationens innehåll (information om en specifik del av myndighetens verksamhet) och informationens form (dess tillgänglighet, begriplighet, tydlighet etc.). Ibland talar myndigheter hellre om vägledning, vilket här betraktas som synonymt med information. Vi har också valt att inkludera frågor som avser myndighetens tydlighet (klarspråk) i den här kategorin.

- I frågeområdet Effektivitet och kompetens kan det ingå frågor om effektivitet eller snabbhet i handläggning av ärenden och hur myndigheten håller utlovade tider. När det gäller kompetens avses t.ex. frågor om personalens kunnighet.
- I frågeområdet Förtroende ingår frågor om hur stort förtroende man har för myndigheten i allmänhet, eller vilket förtroende man känner för specifika aspekter av myndigheten och dess verksamhet. I en del fall är frågorna formulerade i termer av trygghet och tillit, vilket i den här enkäten ses som synonymt med förtroende. Om begreppet förtroende överhuvudtaget definieras i de undersökningar där det uppträder kan det ges olika betydelse. I Statskontorets rapport Att ta reda på vad folket tycker definieras förtroende som ”en förväntan på att en institution arbetar för medborgarens bästa och inte missbrukar sin maktposition.<sup>12</sup> Förtroende kan också beskrivas som en effekt av förvaltningens prestationer inom de övriga frågeområden som ingår i den här uppräknings. I den meningen är Förtroende en form av helhetsbetyg på verksamheten.
- I frågeområdet Inflytande och rättssäkerhet ingår frågor om medborgarnas upplevelser av att kunna vara med och utforma och påverka den offentliga tjänst som de tar del av. I kategorin ingår också t.ex. frågor om huruvida respondenten upplever sig ha fått en rättvis behandling, om han eller hon tror att myndigheten behandlar alla rättvist och tolkar regler enhetligt och om myndigheten hanterar personliga uppgifter på ett säkert sätt.
- Ifråga om Helhetsbetyg på verksamheten avses här sådana omdömen som gäller kvalitén och servicen i allmänhet ifråga om utförandet av den eller de verksamheter som den aktuella undersökningen avser.

I vårt uppdrag nämns uttryckligen tre aspekter ifråga om vilka regeringen vill veta hur medborgare och företag uppfattar statsförvaltningen. Dessa är service, bemötande och förtroende. Som synes täcker kategoriseringen ovan endast de två sistnämnda. Det beror på att vi – och flera med oss – uppfattar service som ett samlingsbegrepp för flera kategorier, däribland bemötande som alltså nämns i uppdraget.

I Statskontorets rapport Att ta reda på vad folket tycker formuleras detta som att: ”god service är en del av kvaliteten och innefattar hur tjänsterna levereras. Snabba beslut, tillgänglighet och bemötande är exempel på sådant som ingår i servicebegreppet”.<sup>13</sup> ”Kvalitet” uppnås enligt samma rapport genom att förvaltningens tjänster skapar avsedda effekter. Det sker om tjänsterna är de rätta och är utformade så att de passar medborgarnas behov och önsknings.

<sup>12</sup> Statskontoret 2002:12 Att ta reda på vad folket tycker, s.31.

<sup>13</sup> Statskontoret 2002:12 Att ta reda på vad folket tycker, s. 30.

## Olika svarsalternativ i brukarundersökningar

Svarsalternativen varierar väsentligt mellan olika brukarundersökningar. I studien Myndighet frågar medborgare görs en ambitiös genomgång av hur olika svarsalternativ kan vara konstruerade.<sup>14</sup> Svarsalternativens heterogenitet framgår också av vår redovisning av genomförda brukarundersökningar i staten (se bilaga 3).

## 2.3 Brukarundersökningar i Europa

Utbyte av erfarenheter mellan medlemsländer om hur brukarundersökningar ska utformas och användas har pågått i organiserad form sedan hösten 2005. Utbytet sker i arbetsgruppen ”Customer Satisfaction Management Working Group” (CSM) som är en del av EUPAN<sup>15</sup>.

Inriktningen på CSM:s arbete har ändrats över tid. Inledningsvis var den ledande frågeställningen om det var möjligt och önskvärt att utforma ett gemensamt Customer Satisfaction Index (CSI) för samtliga medlemsländer. Tanken var att med stöd av indexet identifiera goda exempel som andra länder kunde lära av. Arbetet i gruppen resulterade i att den inte rekommenderade att ett arbete med att utforma ett gemensamt angreppssätt skulle genomföras. Ett tänkbart alternativ var dock att utveckla European Performance Satisfaction Index (EPSI)<sup>16</sup> alternativt Eurobarometer<sup>17</sup>. En generisk modell som struktur och vägledning för de som utformar och använder CSI togs fram. Modellen kallas 5-D modellen, de olika stegen är:

1. Define the problem –Survey objectives
2. Design and Methodology
3. Data collection and techniques
4. Data Analysis
5. Documentation, reporting and use of results.

---

<sup>14</sup> Salonen T, Abalo E och Danielsson N (2008), *Myndighet frågar medborgare – Brukarundersökningar i offentlig verksamhet*, s. 44 ff.

<sup>15</sup> EUPAN står för European Administration Network som är ett informellt samarbete mellan EU:s medlemsstater inom det förvaltningspolitiska området. Syftet med samarbetet är att sprida kunskaper och erfarenheter om framgångsrikt utvecklingsarbete mellan medlemsländer. Mer info på [www.eupan.org](http://www.eupan.org)

<sup>16</sup> EPSI- European Performance Satisfaction Index är ett samarbete mellan European Organisation for Quality (EOQ), European Foundation for Quality Management (EFQM) and International Foundation for Customer Focus (IFCF). EPSI startade 1997 och används/genomförs i ett antal medlemsländer. EPSI används även i ex. Sydafrika, USA och Mellan Östern. Modellen bygger på Svenskt Kvalitetsindex.

<sup>17</sup> Eurobarometer är en undersökning som genomförs regelbundet sedan 1973 i EU:s medlemsländer och kandidatländer. Syftet med barometern är att samla information om EU-medborgarnas attityder, farhågor och känslor till EU.

Gruppens arbete har senare inriktats mer mot användningen av dessa typer av verktyg och tonat ned tekniska bitarna som handlade om olika modellens och metodens utformning. Ett konkret resultat av CSM:s arbete är framtagandet av skriften "European Primer on Customer Satisfaction management".<sup>18</sup> I denna publikation sätts arbetet med brukarundersökningar in i sitt sammanhang. Under år 2007 startades en ny arbetsgrupp inom EUPAN som arbetar med besläktade frågor. Arbetsgruppen är ett s.k. "Learning Team" med inriktning mot "mätning av administrativ börda för medborgare".

För att kunna besvara den inledande frågan och beskriva nuläget (2006) genomfördes en kartläggning<sup>19</sup> av förekomsten av CSI i medlemsländerna. Datainsamlingen gjordes med hjälp av en enkät som skickades till medlemsländerna. Kartläggningen visade att det i samtliga länder som besvarat den utskickade enkäten (17st) pågick olika aktiviteter med CSI, på olika nivåer inom resp. förvaltning. Enligt kartläggningen finns det inom offentlig sektor en hög grad av förståelse för behovet av att genomföra brukarundersökningar. Kartläggningen visade också att det inte i något land fanns ett "standardiserat" tillvägagångssätt eller en gemensam modell/metod som följdes. Det fanns variation mellan organisationer i samma sektor, mellan sektorer och mellan olika nivåer i förvaltningen. Som exempel anges att det i Storbritannien genomförs mer än 60 olika regelbundet återkommande undersökningar.

De områden där det mest frekvent genomförs brukarundersökningar är sjukvård, transport och infrastruktur, kommunala tjänster, utbildning och socialförsäkring. Områden där det är mindre vanligt med brukarundersökningar är domstolsväsende, sport och miljö.

I kartläggningen är det sju länder som anger att de genomför mer allmänna undersökningar där attityder till offentlig sektor som helhet efterfrågas. Dessa länder är Österrike, Belgien, Grekland, Italien, Luxemburg, Norge och Slovenien.

---

<sup>18</sup> Finns för nedladdning på [www.eupan.org](http://www.eupan.org)

<sup>19</sup> Undersökningen genomfördes av Vienna University of Economics and Business Administration, Institute for Marketing-Management



### 3 Hur uppfattas statsförvaltningen?

#### **Sammanfattning**

Statskontoret har sammanställt ett urval om totalt 1 394 betyg ur 51 innehållsmässigt olika kvantitativa brukarundersökningar, genomförda under perioden 2006–2008, vid 31 förvaltningsmyndigheter med omfattande brukarkontakter.

#### *Begränsad jämförbarhet*

Den mest centrala slutsatsen av Statskontorets sammanställning av myndigheters kvantitativa brukarundersökningar är att dessa är sinsemellan mycket olika. Det i sin tur innebär att jämförbarheten dem emellan är högst begränsad. Den slutsatsen får också starkt stöd av en utredning om jämförbarhet mellan olika brukarundersökningar som SCB har utfört på uppdrag av Statskontoret. Studien visar att t.o.m. när förutsättningarna är som mest gynnsamma, är jämförbarheten mellan olika brukarundersökningar – så som de för närvarande utförs – mycket begränsad. Den bristande jämförbarheten beror bl.a. på att undersökningarna avser mycket olikartade verksamheter och brukargrupper samt att frågor, svarsalternativ, urvalsförfaranden och undersökningspopulationer varierar i alltför hög utsträckning.

Underlaget är dessutom begränsat genom att många myndigheter faktiskt inte genomför kvantitativa brukarundersökningar med attitydfrågor i någon bredare omfattning eller med regelbundenhet.

Statskontorets slutsats är att myndigheternas egna undersökningar – i deras nuvarande form – inte kan tjäna som underlag för en mer generell uppföljning av hur medborgares och företags uppfattningar om statsförvaltningen utvecklas.

Statskontorets sammanställning av ett urval betyg ur kvantitativa brukarundersökningar från förvaltningsmyndigheter med omfattande brukarkontakter redovisas därför med starka metodologiska förbehåll och utan anspråk på generaliserbarhet.

#### *Brukarnas uppfattningar*

När det gäller medborgarnas uppfattning om statsförvaltningen visar sammanställningen att i genomsnitt tre fjärdedelar av brukarna i någon utsträckning är nöjda eller ger minst godkänt åt de verksamheter de har kommit i kontakt med. De bedömningar myndigheterna själva gör i Statskontorets enkät om brukarundersökningar pekar i samma riktning. Myndigheterna har bedömt uppnådda resultat i 188 namngivna undersökningar. I bara fyra procent av de totalt 468 bedömningarna uppskattar myndigheterna att andelen nöjda brukare är färre än 50 procent. I så många som 42 procent av bedömningarna uppskattar myndigheterna att fler än 80 procent av brukarna i någon utsträckning är nöjda.

I Statskontorets sammanställning ingår bara kvantitativa brukarundersökningar från förvaltningsmyndigheter med mer omfattande brukarkontakter. När det gäller domstolar anger 53 procent av svarspersonerna med egen

erfarenhet av domstolar i Förtroendutredningens (SOU 2008:106) enkätundersökning att de har mycket stort eller ganska stort förtroende för att svenska domstolar dömer korrekt.

Beträffande frågan om i vilken utsträckning som brukarna är nöjda med statsförvaltningen är ett mått de så kallade Nöjd–Kund–Index (NKI) undersökningar som genomförs i statsförvaltningen och som enligt SCB kan jämföras med de brukarundersökningar som Svenskt Kvalitetsindex (SKI) genomför.

Genomsnittligt nöjdhetsindex i undersökningarna – som omfattar förvaltningsmyndigheter med omfattande brukarkontakter – är 62 på en skala 0–100. Enligt SKI:s och SCB:s bedömningar ligger det strax ovanför gränsen för ett *normalt* betyg eller kan betraktas som ett uttryck för någorlunda *nöjda* brukare.

I studien av myndigheters kvantitativa brukarundersökningar har Statskontoret även, utöver andel nöjda och nöjdhetsindex, sammanställt betyg i form av medelvärden, när dessa redovisas. Då ligger det genomsnittliga medelbetyget från medborgare på 67, på en skala 0–100.

Statskontorets sammanställning visar inte på några större skillnader ifråga om *vad* brukare är mer eller mindre nöjda med i sina kontakter med statsförvaltningen. Den aspekt som får bäst betyg är statsförvaltningens *bemötande*.

När det gäller företags uppfattning om statsförvaltningen är underlaget betydligt mer begränsat än när det gäller medborgarnas uppfattningar. I Statskontorets sammanställning är i genomsnitt tre fjärdedelar av företagen i någon utsträckning är nöjda eller ger minst godkänt åt statsförvaltningen. I sammanställningen ligger det genomsnittliga medelbetyget från företag på 70 på en skala 0–100, vilket är något högre än motsvarande siffror för medborgare.

#### *Allmänhetens förtroende*

SOM-institutet och SIFO mäter allmänhetens förtroende för delar av statsförvaltningen. Ett genomgående mönster i undersökningar av medborgarnas uppfattning om den offentliga sektorns service är enligt SOM-institutet att brukare är mer nöjda än allmänheten. Generellt är också andelen svarande som saknar uppfattning särskilt hög när det gäller statsförvaltningen i jämförelse med flera andra samhällssektorer.

Den genomsnittliga andelen med mycket och ganska stort förtroende för vissa myndigheter under regeringen ligger i SOM:s undersökningar på 38 procent, medan den för SIFO ligger på 33 procent. Det kan vidare konstateras att polisen ligger mycket högt i båda undersökningarna. Det kan också konstateras att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen hamnar i botten av båda undersökningarna. Även förtroendet för universitet och högskolor är relativt stort jämfört med andra samhällsinstitutioner.

När det gäller domstolar visar en undersökning som SCB utfört på uppdrag av Förtroendutredningen att 6 av 10 svenskar har ganska stort eller mycket stort förtroende för domstolar. Även den serie förtroendemätningar

som SOM-institutet årligen genomför visar att förtroendet för svenska domstolar är relativt stort jämfört med andra samhällsinstitutioner.

#### *Förändringar över tid*

När det gäller förändringar över tid har den långsiktiga stabiliteten varit det genomgående draget i såväl SOM-institutets som SIFO:s förtroendemätningar. Ifråga om brukares bedömningar av statsförvaltningens utveckling finns det från externa aktörer betydligt färre tidsserier att tillgå.

Statskontorets sammanställning av betyg i brukarundersökningar inkluderar jämförelser mellan det tidigaste och det senaste tillfälle en enskild fråga har ställts under perioden 2004–2008. Totalt har 255 förändringar registrerats. Av dessa ligger en stor majoritet, hela 66 procent i intervallet ”Ingen förändring”. 25 procent redovisar någon form av förbättring och 9 procent någon form av försämring.

De bedömningar av betyg från medborgare och företag som myndigheterna själva har gjort i Statskontorets enkät pekar i samma riktning. Myndigheterna redovisar i enkäten totalt 302 bedömningar av förändrade betyg i 112 undersökningar från 2004–2008. I bara fem procent av dessa bedömer myndigheterna att brukarnas betyg har försämrats. I en majoritet av redovisningarna (52 procent) bedömer myndigheterna att betyget är oförändrat. I 43 procent av fallen bedöms betyget ha förbättrats.

Enligt uppdraget ska Statskontoret, utifrån statliga myndigheters befintliga undersökningar, göra en sammanställning och analys av hur medborgare och företag uppfattar statsförvaltningen, bl.a. avseende service, bemötande och förtroende. Sammanställningen och analysen ska också analysera vilka förändringar över tid som går att utläsa. Utöver statliga myndigheters befintliga brukarundersökningar ska undersökningar från SCB, Svenskt Kvalitetsindex, SOM-institutet, Nutek och ITPS utgöra underlag om det kan bidra till att ge en mer komplett bild. I det här kapitlet redogör vi för ovanstående del av uppdraget.

Utöver de undersökningar som nämns i uppdraget har vi på eget initiativ inkluderat även ytterligare material från bl.a. SIFO, Företagarna och Förtroendeutredningens undersökning om förtroendet för svenska domstolar.<sup>20</sup> Kapitlet är strukturerat med utgångspunkt i det underlag vi använt oss av. Materialet presenteras i följande ordning:

- Statskontorets sammanställning av brukarundersökningar.
- Myndigheternas egna bedömningar av resultat i genomförda undersökningar.
- Medborgarundersökningar från SOM-institutet, SIFO och Förtroendeutredningen.

<sup>20</sup> SOU 2008:106 *Ökat förtroende för domstolarna – strategier och förslag*.

- Brukarundersökningar från externa aktörer: Svenskt Kvalitetsindex, Nutek och ITPS, Företagarnas myndighetsranking.

Med utgångspunkt i ovanstående material diskuteras i ett avslutande avsnitt vilken bild som framträder av hur medborgare och företag uppfattar statsförvaltningen.

### **3.1 Statskontorets sammanställning av brukarundersökningar**

Statskontoret ska enligt uppdraget utifrån statliga myndigheters befintliga undersökningar göra en sammanställning och analys av hur medborgare och företag uppfattar statsförvaltningen, bl.a. avseende service, bemötande och förtroende samt vilka förändringar över tid som går att utläsa.

Den sammanställning som vi har genomfört återfinns i sin helhet som bilaga 3 till utredningen. Där beskrivs tillvägagångssätt, avgränsningar, definitioner och resultat mer ingående. Här diskuteras huvuddragen i studien. Fokus i analysen ligger på att finna resultat som är övergripande och förvaltningsgemensamma. Resultat på verksamhetsnivå är av sekundärt intresse.

Vi har avgränsat sammanställningen till att omfatta attitydfrågor i kvantitativa brukarundersökningar från förvaltningsmyndigheter med betydande medborgar- och företagskontakter. Vi har alltså exkluderat sådana undersökningar som huvudsakligen vänder sig till icke-brukare, dvs. undersökningar som syftar till att ta reda på hur en bredare allmänhet uppfattar en myndighet och dess verksamhet. Skälet till detta är främst att det i första hand är brukare med aktuell erfarenhet av kontakter med statsförvaltningen som faktiskt kan bedöma service och kvalitet i myndigheters tjänster. Från kategorin förvaltningsmyndigheter med omfattande medborgarkontakter har vi av tidsskäl exkluderat universitet och högskolor samt statliga museer.

Bedömningen av vilka som ska anses vara en myndighets *brukare* och vad som ska anses vara en *kvantitativ undersökning*, har i stor utsträckning lämnats åt myndigheterna själva. Vi har också gjort en avgränsning i tid. Undersökningarna ska ha genomförts minst en gång under perioden 2006–2008 för att komma ifråga för sammanställningen.

Sammanställningen består av svar från brukare på enskilda frågor i de undersökningar som ingår i materialet. Vi har kategoriserat frågorna med utgångspunkt i sju frågeområden, vilka beskrivs närmare i bilaga 3.

Undersökningarna använder sig av olikartade mått i sina redovisningar av resultat:

- I förekommande fall har vi sammanställt redovisningar av andel svarande som över enskilda frågor har avgett svar med innebörden att de ger minst godkänt betyg eller i någon utsträckning är nöjda. Vad övriga har svarat kan vi inte uttala oss om. Bedömningen av var gränsen för godkänd/nöjd eller motsvarande ska anses ligga på den skala som används utgår så långt möjligt från den bedömning som görs i den aktuella undersökningen.
- I förekommande fall har vi sammanställt redovisningar av medelvärden. För att kunna få jämförbarhet mellan olika skalor har medelvärden räknats om till indextal på skalan 0–100 enligt en formel som redogörs för i bilaga 7.
- I förekommande fall har vi sammanställt redovisningar av Nöjd–Kund–Index (NKI) och motsvarande jämförbara indirekta samlade mått.

Totalt har vi kontaktat 96 myndigheter, per telefon och per e-post, med begäran om att ta del av de kvantitativa brukarundersökningar som myndigheten eventuellt genomfört under åren 2006–2008. Sammanställningen omfattar 51 stycken innehållsmässigt olika undersökningar som helt eller i delar innehåller relevant underlag för vår sammanställning. Inräknat undersökningar där jämförelser görs över tid omfattar sammanställningen resultat från 72 kvantitativa brukarundersökningar. Totalt har vi gått igenom och tagit ställning till omkring 7 000 sidor undersökningar.

### 3.1.1 Jämförbarhet mellan brukarundersökningar

De brukarundersökningar myndigheter genomför är sinsemellan mycket olika. I bilaga 3 diskuteras dessa olikheter mer ingående. Att sammanställa resultat av brukarundersökningar kräver att dessa är jämförbara. Men genom att olikheterna är så pass stora blir jämförbarheten i själva verket starkt begränsad. De stora olikheterna mellan myndigheters brukarundersökningar och bristen på jämförbarhet dem emellan är den mest centrala slutsatsen i Statskontorets studie.

Det är samtidigt viktigt att påpeka att det här inte är någon ny insikt. Statskontoret fick den 30 augusti 2001 i uppdrag av regeringen att i samarbete med SCB genomföra en undersökning för att ta reda på medborgarnas uppfattningar om den offentliga förvaltningen. I rapporten *En medborgarundersökning för förvaltningen*<sup>21</sup> från 2003 analyserar Statskontoret fyra olika sätt att samla in medborgarnas åsikter. Ett av dessa är att sammanställa myndigheters befintliga brukarundersökningar.

---

<sup>21</sup> Statskontoret 2003:21, *En medborgarundersökning för förvaltningen – Analys av olika upplägg*

Statskontoret konstaterar i rapporten att myndigheternas brukarundersökningar är mycket olika till sin karaktär. Enligt Statskontoret är följden att ”en jämförelse mellan olika verksamheter med nuvarande upplägg på brukarundersökningarna är omöjlig”. Detta innebär också att ”det inte går att få en sammantagen helhetsbild av dessa verksamheter”.<sup>22</sup>

### ***En studie om jämförbarhet mellan brukarundersökningar***

Statskontoret har inom ramen för det här uppdraget gett Statistiska centralbyrån (SCB) i uppdrag att bedöma jämförbarhet mellan olika brukarundersökningar. SCB överlämnade uppdraget i december 2008 i form av en rapport. Denna återfinns som bilaga 7 till utredningen.

Vi har redan konstaterat att brukarundersökningar ser väsentligt olika ut. En förhållandevis vanligt förekommande form i offentlig förvaltning är dock så kallade Nöjd-Kund-Index (NKI) undersökningar. Dessa har åtminstone vissa gemensamma drag. SCB, som har stor erfarenhet av att utföra NKI-undersökningar, fick i uppdrag att diskutera jämförbarheten mellan ett antal undersökningar av den här typen. Urvalet undersökningar i SCB:s studie kan betraktas som ett ”mest sannolikt urval” eller en ”most likely design” om man så vill. Förutsättningarna för jämförbarhet mellan NKI-undersökningar – som åtminstone till namnet använder samma undersökningsverktyg – får anses vara betydligt mer gynnsamma jämfört med de flesta andra sinsemellan olikartade undersökningar som genomförs i offentlig förvaltning.

SCB konstaterar emellertid i sin rapport att även jämförbarhet mellan olika NKI-undersökningar är starkt begränsad. I regel sträcker sig jämförbarheten inte längre än till de tre standardiserade avslutande frågor som ställs i traditionella NKI-undersökningar. I övriga delar är undersökningarna bara undantagsvis jämförbara med varandra. Och förekomsten av de tre frågorna är naturligtvis inte i sig en garant för att två undersökningar kan jämföras med varandra. NKI-undersökningar genomförs av en rad olika aktörer och med mycket varierande kvalitet. Bristande jämförbarhet mellan undersökningar (som diskuteras mer utförligt i bilaga 3) beror på en rad faktorer, bl.a:

- Olika frågeformulering
- Olika skalor för svarsalternativ
- Olika undersökningspopulationer
- Undersökningars begränsning till viss del av en myndighets verksamhet
- Olika urvalsförfaranden

SCB:s studie visar kort sagt att t.o.m. när förutsättningarna för jämförbarhet är som mest gynnsamma (någorlunda likartade mätinstrument används) så är jämförbarheten i praktiken begränsad till tre frågor, om ens det. Vi menar

---

<sup>22</sup> Statskontoret 2003:21, En medborgarundersökning för förvaltningen – Analys av olika upplägg, s. 44.

att studien är ett starkt argument för att sammanställningar av myndigheters brukarundersökningar – så som de ser ut i dag – inte är en bra metod för att ta reda på hur statsförvaltningen uppfattas av medborgare och företag.

### 3.1.2 Resultat av Statskontorets sammanställning

Eftersom jämförbarheten mellan undersökningarna är högst begränsad blir resultatet av vår sammanställning en statistik med starka vidhängande förbehåll. Vi redogör för dessa förbehåll i bilaga 3. Där redovisas också resultat av sammanställningen mer utförligt. Här redovisas ett urval av resultat.

#### Samtliga registrerade betyg

Sammanställningen omfattar totalt 51 innehållsmässigt olika undersökningar och 1 394 betyg. Av dessa avser 844 stycken andel svarande som avgett godkända/nöjda betyg och 550 medelbetyg från de svarande.

**Tabell 1: Samtliga betyg från medborgare och företag. Totalt och per frågeområde**

Frågeområde	Andel nöjda (%)		Medelbetyg	
	Antal betyg	Genomsnitt	Antal betyg	Genomsnitt
Totalt	844	74,6	550	68,6
1 Bemötande	85	81,6	70	74,2
2 Tillgänglighet	117	74,7	79	68,4
3 Information	317	74,4	181	68,5
4 Effektivitet	142	73,8	102	69,7
5 Förtroende	23	81,1	15	65,8
6 Inflytande	43	63,8	27	64,6
7 Helhetsbetyg	117	73,4	76	64,2
Antal respondenter:	182 170			

Den genomsnittliga andelen godkända/nöjda i alla de betyg som sammanställts, både från medborgare och företag, är 74,6 procent av brukarna. Det genomsnittliga medelbetyget – som alltså avser *hur* nöjda brukarna är – för alla de betyg som sammanställts är 68,6 på en skala 0–100. Det totala antalet respondenter i de 51 undersökningar som ingår är 182 170.

Det frågeområde som får bäst betyg är bemötande. I genomsnitt ger över 80 procent av brukarna minst godkänt åt myndigheternas bemötande. Det genomsnittliga medelbetyget är 74,2, nära SCB:s och SKI:s gräns för ett mycket högt betyg när det gäller nöjdhetsindex (som dock är väsentligt annorlunda konstruerade).

Vad gäller helhetsbetyg på verksamheterna ger i genomsnitt närmare tre fjärdedelar (73,4 procent) av brukarna minst godkänt åt de verksamheter som de har kommit i kontakt med. Det genomsnittliga medelbetyget är 64,2 på skalan 0–100. Enligt SKI:s och SCB:s bedömningar av skalan 0–100 för nöjdhetsindex är det ett resultat strax över gränsen för ett *normalt* betyg, eller kan ses som uttryck för någorlunda *nöjda* brukare.

Vid en särredovisning över betyg från *medborgare* är den genomsnittliga andelen godkända/nöjda i samtliga betyg som sammanställts 74,4 procent av brukarna. Det genomsnittliga medelbetyget för alla de betyg som sammanställts är 67,2 på en skala 0–100. I båda fallen är resultaten snarlika, om än något sämre än motsvarande för företag. Det totala antalet respondenter i de 31 undersökningar som ingår i underlaget är 146 615.

Vid en särredovisning över betyg från *företag* är den genomsnittliga andelen godkända/nöjda i alla de betyg som sammanställts 74,8 procent av brukarna. Det genomsnittliga medelbetyget för alla de betyg som sammanställts är 70 på en skala 0–100. Det totala antalet respondenter i de 19 undersökningar som ingår är 35 555.

Det som säkert kan konstateras utifrån ovanstående tabell är att det råder obalans mellan våra frågeområden ifråga om antalet betyg. Det förefaller vanligast att ställa frågor kring information och klarspråk. Den slutsatsen stämmer också med vad som framkommit i Statskontorets enkät till myndigheter om brukarundersökningar (se bilaga 2). Att ställa frågor kring förtroende och inflytande och rättssäkerhet är betydligt mindre vanligt.

Den genomsnittliga andel brukare som i någon utsträckning är nöjda eller ger godkänt i alla de betyg som sammanställts ligger alltså omkring 75 procent. Det förefaller också som om resultaten är relativt likartade, oavsett frågeområde. Skillnaderna är vanskliga att kommentera mot bakgrund av övriga osäkerheter och förbehåll i materialet. Andelen nöjda medborgare och företag ligger för samtliga frågeområden i eller omkring intervallet 70–80 procent.

De genomsnittliga medelbetygen från medborgare och företag ligger antingen i eller omedelbart omkring intervallet 65–75 på skalan 0–100. Är det bra eller dåligt? Med utgångspunkt i hur SCB och SKI bedömer sina nöjdhetsindex (som visserligen är konstruerade väsentligt annorlunda än ovanstående indextal) får det betraktas som huvudsakligen *normala* betyg eller som ett uttryck för någorlunda *nöjda* brukare.

Att det rör sig om en statistik med starka förbehåll har redan diskuterats. Vad går då att säga om resultatens generaliserbarhet? Finns det någon sådan så skulle den – med hänsyn till de avgränsningar som gjorts – definitivt inte sträcka sig längre än till andra statliga förvaltningsmyndigheter med någor-

lunda omfattande brukarkontakter. Möjligtvis skulle resultaten kunna ses som en mycket svag indikation på nöjdheten även med andra någorlunda liknande myndigheter och verksamheter än dem som ingår i undersökningen, men det skulle i så fall lika gärna kunna bero på något annat. De resultat som presenteras är enligt vår uppfattning endast ett genomsnitt av vad de undersökningar och betyg från dessa som ingår i urvalet redovisar ifråga om andel nöjda brukare och medelvärde.

### **Redovisning per undersökning**

#### ***Hur stor andel brukare ger godkänt betyg åt verksamheterna?***

Nedan visas per undersökning ett genomsnitt över andelen medborgare och företag som avgett vad vi har kategoriserat som helhetsbetyg med innebörden att respondenten ger minst godkänt betyg/är nöjd eller motsvarande. Undersökningar med färre än 200 svarande och sådana undersökningar som avser särskilda webbtjänster har exkluderats. Undersökningar som avser företag markeras med grå bakgrund. I kolumnen antal betyg anges hur många betyg från undersökningen som snittet är beräknat på. Som synes varierar mängden helhetsbetyg (enligt vår kategorisering) avsevärt.

**Tabell 2: Undersökningar med fler än 200 svarande riktade till medborgare eller företag. Helhetsbetyg. Andel nöjda.**

Myndighet	Antal anställda	Antal svarande	Undersökningens namn	År	Antal betyg	Andel nöjda snitt
Sjöfartsverket	1 352	207	Fartygsbefäls betyg på Farleder, Sjökort, VTS, Lots	2006	13	95,2
Vägverket	6947	1410	Vägverket Trafikregistret	2007	3	92,7
Patent och registreringsverket	466	208	Kunder om PRV Patent	2008	3	92,3
Rikspolisstyrelsen	25 323	12 627	Kundernas betyg på Polisens service vid Passansökan	2008	3	91,7
Patent och registreringsverket	466	1 000	Design- och varumärkesavdelningen	2007	9	91,6
Centrala Studiestödsnämnden	1 014	3 845	Telefonkundernas upplevelse av CSN	2008	1	90,0
Vägverket	6 947	477	Betyg på Vägverkets Förarprov	2007	3	89,7
Pliktverket	260	2 354	Mönstringenkät Information	2006	1	88,0
Arbetsförmedlingen	9 279	26 053	Arbetsgivarundersökningen	2007	1	87,0
Rikspolisstyrelsen	25 323	9 707	Kundernas betyg på polisens service vid vapentillstånd	2008	3	86,0
Exportkreditnämnden	116	326	Mikroenkäter, EKN:s handläggning	2008	1	86,0
Vägverket	6 947	1 702	Kundtjänst	2008	2	86,0
Rikspolisstyrelsen	25 323	2 118	Polisens service i polisens kontaktcenter	2008	2	83,5
Verket för högskoleservice	115	225	Sökandes betyg på VHS:s antagningsverksamhet	2008	3	82,7
Riksgäldskontoret	152	395	Riksgäldens kundmätning	2008	3	80,3
Arbetsförmedlingen	9 279	53 136	Sökandeundersökningen	2007	1	74,0
Arbetsförmedlingen	9279	2218	Undersökning om deltidsarbetslösa	2008	1	74,0
Vägverket	6 947	1 933	Medborgarnas resor, Allmänhetens svar	2008	10	73,8
Polismyndigheten i Uppsala Län	-	1 142	Brottsoffers uppfattning om Polisen	2007	2	72,0
Allmänna reklamationsnämnden	41	500	Undersökning av parternas syn på ARN	2006	2	72,0
Vägverket	6 947	1 784	NKI-mätning inom området Myndighetsutövning	2008	1	66,0
Tullverket	2 378	800	Kundundersökning Effektiv Handel	2007	1	63,0
Kronofogdemyndigheten	2 458	206	Insiktsarbete Kronofogdemyndigheten	2008	1	63,0
Länsstyrelsen i Norrbottens Län	298	873	Kundundersökning	2006	1	62,0
Arbetsförmedlingen	9 279	2 218	Lämnatundersökningen	2008	1	61,0
Vägverket	6 947	1 784	NKI-mätning inom området Myndighetsutövning	2008	1	60,0
Jordbruksverket	845	400	Kundundersökning- Sällskapsdjursägare	2008	3	58,0
Högskoleverket	158	409	Profilundersökning	2007	1	55,0
Vägverket	6947	2052	Vägtransportssystemet, företagens svar	2008	9	53,8
Boverket	208	250	Boverkets Image 2007	2008	1	53,0
Skatteverket	10 662	2 002	Företagens synpunkter på Skatteverkets sätt att arbeta	2008	2	53,0
Banverket	7 016	2 596	Resenärers syn på Banverkets Trafikinformation	2008	1	49,0
Jordbruksverket	845	401	Kundundersökning- Lantbrukare	2008	3	45,3
Skatteverket	10 662	2 280	Medborgarnas synpunkter på Skatteverkets sätt att arbeta	2007	3	44,7

Det första som kan konstateras är att undersökningarna rör mycket olikartade verksamheter, både till karaktär och omfattning. De gäller allt från vad drygt 26 000 arbetsgivare tyckte om Arbetsförmedlingens tjänster år 2007 till vad 207 svenska och utländska fartygsbefäl år 2006 ansåg om Sjöfartsverkets verksamhetsdel sjökort. Det är också väldigt svårt – för att inte säga omöjligt – för oss att värdera undersökningspopulationerna. I många fall är de påfallande små, även om man tar i beaktande att det i flera fall är juridiska och inte fysiska personer som svarat.

Utöver att verksamheterna och antalet svarande är högst olika kan det konstateras att en mycket stor majoritet av de genomsnittliga helhetsbetygen redovisar fler än 50 procent nöjda brukare. Det är dock viktigt att poängtera att jämförelser med utgångspunkt i undersökningarnas ofta olikartade redovisningar av andel nöjda riskerar att bli missvisande i många avseenden. Skatteverket hamnar t.ex. i botten över andel nöjda. Det kan förklaras av att verket – till skillnad från de flesta andra undersökningar – vid redovisning av svarsandelar inkluderar dem som inte har svarat på frågan eller har uppgett att de saknar en uppfattning. Eftersom dessa i många fall uppgår till över 50 procent av dem som fått frågan så blir andelen som uppger att de i någon utsträckning är nöjda av förklarliga skäl förhållandevis låg. Enligt Skatteverket finns det en poäng med detta, nämligen att inte i onödan presentera och sprida ”glädjesiffror”.

#### ***I vilken utsträckning är brukarna nöjda?***

Ett mått på i vilken utsträckning brukare är nöjda är så kallade Nöjd–Kund–Index (NKI) undersökningar, som diskuterats ovan. Nedan visas en sammanställning över de NKI-undersökningar som vi har funnit har genomförts i statsförvaltningen 2006–2008. Tullverkets undersökning benämns inte NKI, men är genomförd av Svenskt Kvalitetsindex (SKI). SKI genomför sina undersökningar på ett likartat sätt och SCB bedömer att det finns jämförbarhet mellan traditionellt genomförda NKI:er och undersökningar genomförda av SKI.

I högerkolumnen i nedanstående tabell anges det NKI-värde som undersökningen redovisar. Grå fält markerar att undersökningen huvudsakligen vänder sig till företag.

**Tabell 3: NKI-undersökningar eller motsvarande i statlig förvaltning 2006–2008.**

Myndighet	Undersökning	Senaste mätning	Antal svarande	NKI
Rikspolisstyrelsen	Kundernas betyg på Polisens service vid passansökan	2008	12627	77
Sjöfartsverket	Fartygsbefäls betyg på Farleder, Sjökort, VTS, Lotsning	2006	207	77*
Patent- och registreringsverket	Design- och varumärkesavdelningen	2007	1000	72*
Vägverket	Vägverket Trafikregistret	2007	1410	71
Vägverket	Betyg på Vägverkets Förarprov	2007	477	70
Rikspolisstyrelsen	Kundernas betyg på Polisens service vid vapentillståndsansökan	2008	9707	70
Patent- och registreringsverket	Kunderna om PRV Patent	2008	208	69
Tullverket	Kundundersökning	2007	800	65,4
Verket för högskoleservice	Sökandes betyg på VHS:s antagningsverksamhet	2008	225	62
Försäkringskassan	Kundundersökning	2007	19 782	60
Vägverket	Medborgarnas resor	2008	1933	57
Vägverket	Vägtransportssystemet, företagens svar	2008	2052	45

\* Flera NKI-värden, för olika verksamheter, ingår i undersökningen. Siffran i kolumnen är ett genomsnitt av dessa.

Som synes är det en begränsad mängd NKI-värden som redovisas. När det gäller PRV och Sjöfartsverket redovisas flera NKI-värden för olika delar av verksamheten. Möjligtvis går det också att sätta frågetecken för antalet respondenter i några undersökningar.

Är ovanstående att betrakta som bra resultat? SCB har undersökt hur NKI-skalan (0–100) upplevs. Med utgångspunkt i dessa undersökningar kan resultaten enligt SCB bedömas enligt följande:

Ej godkänt –39  
 Godkänt 40–54  
 Nöjd 55–74  
 Mycket nöjd 75–

Det är för det första värt att notera att bedömningarna av skalan delvis avviker från de bedömningar som SKI gör av sina indextal. För det andra kan noteras att ingen undersökning noterat icke-godkänt värde enligt SCB:s bedömning. Det stora flertalet ligger i intervallet *Nöjd*.

### Förändringar över tid

Utöver att ge en aktuell bild av hur statsförvaltningen uppfattas ska vi enligt uppdraget även beskriva eventuella förändringar över tid. För de undersökningar som har genomförts mellan år 2006 och år 2008, redovisar vi föränd-

ringar över tid i den utsträckning som motsvarande undersökning har genomförts mer än en gång under perioden 2004–2008.

Jämförelsen över tid görs på enklaste sätt: Vi jämför resultat av den senaste undersökningen från perioden 2006–2008, med den tidigast genomförda motsvarande undersökningen under perioden 2004–2008. Det är alltså en mätning mellan två punkter. Den eventuella förändring som ägt rum säger alltså ingenting om vad som inträffat mellan dessa punkter.

Eventuella förändringar har bedömts mot en skala med fem steg enligt följande:

Stor försämring	Mer än 10 procentenheter jämfört med första mättilfälle
Liten försämring	5–10 procentenheter jämfört med första mättilfälle
Ingen förändring	Max ± 4,9 procentenheter jämfört med första mättilfälle
Liten förbättring	5–10 procentenheter jämfört med första mättilfälle
Stor förbättring	Mer än 10 procentenheter jämfört med första mättilfället

Resultaten för samtliga 255 registrerade förändringar fördelar sig på de olika skalstegen enligt nedanstående:

**Tabell 4: Samtliga undersökningar. Förändringar totalt. Andel (procent) i parentes.**

	Stor försämring	Liten försämring	Ingen förändring	Liten förbättring	Stor förbättring	Totalt
Totalt	15 (6)	7 (3)	169 (66)	56 (22)	8 (3)	255 (100)

När det gäller samtliga 255 betyg ligger alltså en stor majoritet, hela 66 procent inom intervallet ”Ingen förändring”. 25 procent redovisar någon form av förbättring och nio procent någon form av försämring.

### Slutdiskussion

Den mest centrala slutsatsen av Statskontorets sammanställning av kvantitativa brukarundersökningar är att dessa är sinsemellan mycket olika. Det i sin tur innebär att jämförbarheten dem emellan är mycket starkt begränsad. Bara genom att begå visst våld på verkligheten går det att sammanställa resultat från flera undersökningar och resultatet blir då en statistik med starka vidhängande förbehåll.

Ytterligare en central slutsats är att det har varit svårt att hämta in material till sammanställningen och då framförallt relevant material (kvantitativa brukarundersökningar med attitydfrågor). Detta trots att vi endast har vänt oss till vad vi uppfattar är myndigheter med så pass omfattande brukarkontakter att de skulle kunna ha anledning att genomföra undersökningar riktade mot dessa. De här svårigheterna kan bero på en rad olika faktorer. En sådan är att flera myndigheter – i den utsträckning de genomför kvantita-

tiva brukarundersökningar – faktiskt inte ställer attitydfrågor i dessa, utan sakfrågor.

Men sannolikt är den mest troliga förklaringen att kvantitativa brukarundersökningar med attitydfrågor genomförs i mycket varierande utsträckning vid förvaltningsmyndigheter. Regelbundna undersökningar görs huvudsakligen vid ett fåtal större myndigheter. Vid andra myndigheter handlar det ofta om tillfälliga insatser, om ens det.

Den här slutsatsen stämmer på ett sätt mindre väl med resultaten av den enkät om brukarundersökningar som Statskontoret har låtit göra. Där uppger närmare hälften av myndigheterna att de genomförde någon form av kvantitativ undersökning under år 2008. I enkäten namnger myndigheterna och redovisar också resultat från 188 undersökningar som genomförts åren 2006–2008, dvs. långt fler undersökningar än vad vi har kunnat hämta in som underlag till vår sammanställning.

Det finns sannolikt flera tänkbara förklaringar till de här avvikelserna och att vi delvis har haft svårt att hitta material som stämmer med våra urvalskriterier. Till skillnad från vår sammanställning omfattar enkäten t.ex. universitet och statliga museer som redovisat en förhållandevis stor mängd undersökningar. Därutöver har myndigheter också redovisat en stor mängd undersökningar som snarare är att betrakta som medborgarundersökningar mot en bredare allmänhet, snarare än brukarundersökningar.

### 3.2 Myndigheternas egna bedömningar

I den enkät som Statskontoret genomfört i samarbete med SCB ställs inte bara frågor om hur myndigheter arbetar med brukar- och medborgarundersökningar, utan också frågor om resultaten från dessa. Till skillnad från vår egen sammanställning och analys av brukarundersökningar är det som efterfrågas här myndigheternas *bedömningar* av resultaten i de undersökningar som har genomförts.

Myndigheterna ombads att namnge de tre mest omfattande och innehållsmässigt olika brukarundersökningar som genomförts åren 2006–2008. De namngivna undersökningarna följdes sedan upp med bl.a. följande frågor:

- *Ungefär hur stor andel av de svarande (i procent) är enligt er undersökning att betrakta som "nöjda" eller ger ett godkänt betyg på följande frågeområden: Bemötande, Tillgänglighet, Information och vägledning, Effektivitet i handläggning av ärenden, Förtroende, Helhetsbetyg på verksamheten.*
- *Har motsvarande undersökning genomförts mer än en gång under den senaste femårsperioden?*

- Om JA på föregående fråga: Har betyget på de olika frågeområdena (Bemötande, Tillgänglighet etc.) förbättrats, försämrats eller varit oförändrat jämfört med den första genomförda undersökningen under femårsperioden?

Myndigheterna namngav och redovisade resultat från totalt 188 undersökningar. I flertalet fall har antalet kontaktade personer varit över 500 och för de flesta undersökningar är svarsandelen 60 procent eller mer.

### 3.2.1 Myndigheternas bedömning av andelen nöjda

Varje myndighet kunde alltså redovisa resultat från som mest tre innehållsmässigt olika undersökningar. Totalt redovisade myndigheterna 468 olika bedömningar av andelen nöjda, enligt nedanstående:

**Tabell 5: Ungefär hur stor andel av de svarande (i procent) är enligt er undersökning att betrakta som "nöjda" eller ger ett godkänt betyg på dessa olika frågeområden (sammanställning av samtliga bedömningar)?**

Grad av nöjdhet	Bemötande	Tillgänglighet	Information/vägledning	Effektivitet	Förtroende	Helhetsbetyg	Totalt	Andel (%)
Färre än 50 procent	3	5	4	3	2	2	19	4
50 – 80 procent	38	53	55	24	41	43	254	54
Fler än 80 procent	50	31	37	15	24	38	195	42
Summa (antal):	91	89	96	42	67	83	468	100

Myndigheternas bedömningar tecknar som synes en relativt ljus bild av nöjdheten med statsförvaltningen. I bara fyra procent av bedömningarna anses andelen nöjda vara färre än hälften av brukarna. I så många som 42 procent av bedömningarna anses fler än 80 procent av de svarande vara nöjda.

Den största andelen nöjda återfinns inom frågeområdet bemötande där 55 procent av bedömningarna ligger i intervallet *Fler än 80 procent nöjda*. I övriga frågeområden ligger motsvarande siffra mellan 35–45 procent.

### 3.2.2 Myndigheternas bedömning av förändringar i andel nöjda

De tre undersökningar som myndigheterna namngett har i 60 procent av fallen (112 undersökningar) genomförts fler än en gång under den senaste femårsperioden. I de fall undersökningarna har genomförts fler än en gång

har myndigheterna ombetts att ange om det senaste betyget har förbättrats, försämrats eller är oförändrat jämfört med den första genomförda undersökningen under femårsperioden. Det totala antalet bedömningar fördelar sig enligt nedanstående tabell:

**Tabell 6: Har betyget på de olika frågeområdena förbättrats, försämrats eller varit oförändrat jämfört med den först genomförda undersökningen under femårsperioden (samtliga bedömningar)?**

Betygets förändring	Bemötande	Tillgänglighet	Information/vägledning	Effektivitet	Förtroende	Helhetsbetyg	Totalt	Andel (%)
Betyget har förbättrats	25	22	24	17	20	21	129	43
Betyget har försämrats	3	5	3	0	2	2	15	5
Betyget är oförändrat	27	28	33	15	22	33	158	52
Summa (antal):	55	55	60	32	44	56	302	100

Som synes tecknar myndigheternas egna bedömningar även här en ljus bild av utvecklingen i statsförvaltningen, med avseende på andel nöjda. I bara fem procent av bedömningarna anser myndigheterna att det senaste betyget är en försämring jämfört med det första under femårsperioden.

### 3.3 Medborgarundersökningar om förtroende

Enligt uppdraget ska undersökningar från SOM-institutet utgöra underlag om de kan bidra till att komplettera bilden av hur statsförvaltningen uppfattas av medborgare och företag. SOM-undersökningarna är medborgarstudier vilket innebär att det är medborgarna i allmänhet som tillfrågas om sina åsikter och bedömningar.

Utöver resultat från SOM-undersökningar redovisas i det följande också resultat från SIFO:s samhällsbarometer. Denna nämns visserligen inte i uppdraget, men redovisas då den enligt företrädare för SOM-institutet i viss utsträckning kan jämföras med SOM:s egna undersökningar.

#### 3.3.1 SOM-institutet

SOM-institutet<sup>23</sup> är centrum för den undersöknings- och seminarieverksamhet som drivs gemensamt av Institutionen för journalistik och masskommunikation (JMG), Statsvetenskapliga institutionen samt Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS) vid Göteborgs universitet.

<sup>23</sup> Förkortningen SOM står för Samhälle Opinion Massmedia

SOM-institutet genomför varje höst sedan 1986 en nationell frågeundersökning – Riks-SOM – i syfte att kartlägga den svenska allmänhetens vanor och attityder på temat samhälle, politik och medier. Data samlas in via postala enkäter, och varje undersökning genomförs under i huvudsak samma förutsättningar för att resultaten från de olika åren ska vara jämförbara. SOM-institutet genomför även regionala frågeundersökningar, bl.a. avseende förtroendet för regionala och kommunala myndigheter.

Statskontoret gav i oktober 2008 SOM-institutet i uppdrag att:

- Göra en inventering och redovisning av resultaten av de mätningar som genomförts inom ramen för SOM-undersökningarna 1986–2007 angående förtroende för myndigheter under regeringen.
- Redovisa hur SOM-institutets mätningar avseende medborgarnas förtroende och attityder till myndigheter genomförs.
- Diskutera tänkbara faktorer som kan förklara eventuella skillnader över tid i medborgarnas attityder.

Uppdraget överlämnades i en skriftlig rapport till Statskontoret den 1 december 2008. Rapporten i dess helhet redovisas som bilaga 5. Här återges några av de övergripande resultaten.

### **Förtroende för myndigheter vid det senaste mättillfället**

I SOM-undersökningen år 2007 fick svarspersonerna uppge sitt förtroende<sup>24</sup> för tio statliga myndigheter eller institutioner under regeringen. Av dessa tio myndigheter gällde emellertid fyra frågor mer specifika aspekter av myndigheternas verksamheter; frågorna om förtroendet för Naturvårdsverket, Kärnkraftsinspektionen och Energimyndigheten gällde specifikt information om energi och frågan om förtroende för Fiskeriverket gällde information om havsmiljön. Resultat av dessa frågor redovisas i den bilagda rapporten från SOM-institutet (bilaga 5).

Nedan redovisas de senaste resultaten där svarspersonerna fått uppge vilket förtroende de känner i allmänhet för åtta statliga institutioner. För sex av institutionerna ställdes frågan i SOM-undersökningen år 2007. Mätning av förtroendet för Försäkringskassan och för Konsumentverket gjordes senast år 2005 respektive år 2003.

I tabellen används måttet förtroendebalans. Förtroendebalansen visar på andelen som har ganska och mycket stort förtroende, minus andelen som har ganska litet och mycket litet förtroende för den aktuella institutionen. För-

---

<sup>24</sup> För SOM-institutets definition av ”Förtroende”, se bilaga 5.

troendet för en institution kan därmed variera mellan +100 (alla svars-personer anger högt förtroende) och -100 (alla svars-personer anger lågt förtroende). Ju högre förtroendebalans, desto högre förtroende åtnjuter institutionen.

**Tabell 7: SOM-institutet: Förtroende för polisen, universitet, domstolarna, försvaret, Konsumentverket, SÄPO, Försäkringskassan och Arbetsmarknadsstyrelsen (procent, förtroendebalans).**

	Mycket stort	Ganska stort	Varken stort eller litet	Ganska litet	Mycket litet	Summa procent	Antal svar	Förtroende balans
Polisen*	11	49	26	11	3	100	3287	+46
Konsument- verket 2003**	8	45	39	6	2	100	1712	+45
Universitet/högskola*	8	43	42	5	2	100	3252	+44
Domstolarna*	9	37	36	13	5	100	3241	+28
SÄPO 2007**	8	33	45	9	5	100	1594	+27
Försvaret*	5	20	48	18	9	100	3252	-2
Försäkrings- kassan 2005**	3	18	44	24	11	100	1666	-14
Arbetsmarknadsstyrelsen 2007**	2	13	46	27	12	100	1685	-24

**Kommentar\*:** Frågan lyder: "Hur stort förtroende har Du för det sätt på vilket följande samhällsinstitutioner och grupper sköter sitt arbete?" Svartalternativ är 'mycket stort förtroende', 'ganska stort förtroende', 'varken stort eller litet förtroende', 'ganska litet förtroende', 'mycket litet förtroende'. Källa: Den nationella SOM-undersökningen 2007

**Kommentar \*\*:** Frågan lyder: "Ange också hur stort förtroende du har för följande samhällsinstitutioner eller grupper" Notera att redovisat förtroende gäller olika år. Svartalternativ är 'mycket stort förtroende', 'ganska stort förtroende', 'varken stort eller litet förtroende', 'ganska litet förtroende', 'mycket litet förtroende'. Källa: Den nationella SOM-undersökningen 2003-2007.

Av tabellen ovan framgår att polis och universitet och högskolor noterar högst resultat år 2007, ett år då bara sjukvården hade ett högre förtroende bland de 21 institutioner som SOM-institutet mäter kontinuerligt. En stor andel personer hyser högt förtroende även för domstolar, men förtroendebalansen dras ner av att många också hyser negativt förtroende. Som synes hamnar AMS och Försäkringskassan i botten när det gäller förtroendebalans, även om det ska noteras att den senaste mätningen av Försäkringskassan gjordes år 2005.

### **Förtroende för myndigheter över tid**

SOM-institutets årliga mätningar av förtroende genomförs med likalydande frågor och under i övrigt så likartade omständigheter som möjligt. Därför är förutsättningarna för att skapa tidsserier för flera institutioner mycket goda. I rapporten från SOM-institutet redovisas utveckling över tid avseende förtroendet för tio statliga institutioner och myndigheter (se bilaga 5).

Trendserierna visar att förtroendet för polis, universitet och högskolor samt domstolar genomgående har varit högt över åren. Förtroendebalansen för försvaret har de senaste åren legat kring noll, dvs. andelen som har respektive inte har förtroende är ungefär lika stora. Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) har redovisat negativ förtroendebalans sedan mätningarna av förtroendet för myndigheten startade 1997. Förtroendet för Försäkringskassan har bara mätts vid tre tillfällen, men gick ner ganska kraftigt mellan 2002 och 2005.

### **Slutsatser från SOM-institutet**

Ett genomgående mönster i undersökningar av medborgarnas uppfattning om den offentliga sektorns service är enligt SOM-institutet att brukare är mer nöjda än allmänheten, dvs. de med egen erfarenhet är klart mer positiva än de som saknar personlig kontakt med verksamhetsområdena. Denna bild stämmer med erfarenheter från studier i andra länder. För bedömningen av den service som den offentliga sektorn producerar är det personlig erfarenhet som är av störst betydelse, inte ideologisk övertygelse eller partisympati. SOM-institutet framhåller vidare särskilt att det finns ett starkt samband mellan människors förtroende för olika institutioner; de som har högt förtroende för en institution har det normalt även för andra.

En viktig slutsats från SOM-institutet är att det är mycket olika ställt med förtroende för myndigheterna. Förtroendet för Arbetsmarknadsstyrelsen har vid ett antal mättillfällen visat sig vara mycket lågt. Den senaste mätningen av förtroendet för Försäkringskassan indikerade också ett lågt förtroende. Polisen samt universitet och högskolor är exempel på institutioner som återfinns i den absoluta toppen av "förtroendeligan". Även förtroendet för Konsumentverket var mycket högt då myndigheten senast var föremål för SOM-institutets mätningar år 2003.

Utöver att några av ovanstående resultat är från olika år påpekar SOM-institutet särskilt att en jämförelse mellan t.ex. Konsumentverket och Försäkringskassan egentligen inte är rättvis, då det är frågan om två helt olika typer av verksamheter. Myndigheter vars verksamhet bygger på behovsprövning åtnjuter aldrig förtroende i lika stor uträkning som myndigheter vars uppgift är att ge service till medborgarna utan urskiljning.

Ytterligare mönster som framhålls av SOM är att normuppehållande myndigheter, t.ex. poliser och domstolar, kommer relativt högt samt att förtroendet därutöver påverkas av hur viktig en verksamhet upplevs vara (t.ex. sjukvården).

Institutionsförtroende är generellt sett relativt stabilt i Sverige och denna regel gäller i stor utsträckning även för myndigheter. De förändringar av förtroendet för myndigheter som äger rum sker oftast i små steg eller som

resultat av trender som spänner över längre tid. Men vissa saker kan ge upphov till upp- och nergångar av tillfällig karaktär. Exempel på det är den förtroendesänkande verkan som uppmärksammande skandaler har och effekten av valår. Det senare tenderar att öka förtroendet för alla institutioner, i synnerhet de politiska. SOM-institutet menar att en förklaring kan vara att människor tror mer på överheten när det ges möjlighet att ge mandat och utkräva ansvar.

Ett mönster som gäller genomgående för de statliga institutioner och myndigheter som ingår i SOM-institutets mätningar är att en stor andel svarspersoner väljer svarsalternativ som *Känner ej till myndigheten*, *Ingen uppfattning* eller *Varken stort eller litet förtroende*. För vissa myndigheter är därför andelen personer som representerar "den allmänna opinionen" mindre än hälften av dem som besvarat frågan. Samtidigt är det naturligt att många svenskar saknar åsikt om myndigheter som de kanske aldrig har kommit i kontakt med eller knappt känner till.

### 3.3.2 SIFO:s samhällsbarometer

Samhällsbarometern har utkommit med viss regelbundenhet sedan 1995 och tas fram av SIFO Research International. För år 2007 och 2008 har inga undersökningar genomförts. För år 2009 planerar SIFO dock att åter genomföra undersökningen. Barometern bygger på en postenkät som tillsänds ett slumpmässigt urval av personer. Det är alltså frågan om en medborgarundersökning och inte någon brukarundersökning. Urvalet har gjorts med hjälp av befolkningsstatistiken. Cirka 1 000 personer besvarar enkäten.

Samhällsbarometern behandlar medborgares förtroende för olika samhällsinstitutioner. Förutom statliga myndigheter ingår även institutioner såsom kungahuset, rättsväsendet, regeringen, radio och TV, börsen, stora företag, fackliga organisationer, kommunala verksamheter m.fl. Nedan redovisas utfallet för statliga institutioner/myndigheter.

Siffrorna avser andelen personer i procent som angivit att de har mycket eller ganska stort förtroende för institutionerna.

**Tabell 8: SIFO, andelen personer (procent) med mycket eller ganska stort förtroende för statliga institutioner och myndigheter.**

<i>Hur stort förtroende har du för...</i>	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2004	2006
Polisen	77	56	58	56	54	58	61	53	54
Skattemyndigheten	65	47	46	48	50	49	57	53	55
Försvaret	50	43	30	30	28	32	34	28	29
Riksförsäkringsverket	-	-	-	-	-	29	31	26	30
Rättsväsendet	-	-	35	34	35	37	46	36	34
Försäkringskassan	-	41	28	27	28	31	30	26	26
Statliga arbetsförmedlingar	-	17	12	14	15	15	19	-	-
Arbetsförmedlingen	-	-	-	-	-	-	-	12	9

År 2006 mätte SIFO förtroende för sammanlagt 29 institutioner. Den genomsnittliga siffran över procentandel som angett mycket och ganska stort förtroende låg på 34 procent. Noterbart är att polisen och Skattemyndigheten intar en särställning bland statliga myndigheter och institutioner när det gäller andel svarande som angett att de känner mycket eller ganska stort förtroende för myndigheterna. Det kan också konstateras att Arbetsförmedlingen intar en särställning bland statliga myndigheter när det gäller låga siffror. Noterbart är också att polisen, Skattemyndigheten och försvaret samtliga noterade sina bästa siffror vid det första mättillfället år 1995. I ett tioårsperspektiv är dock den generella trenden att förtroendet är relativt stabilt.

### 3.3.3 Förtroendet för domstolar

I Förtroendeutredningens<sup>25</sup> betänkande Ökat förtroende för domstolarna – strategier och förslag (SOU 2008:106) redovisas en enkätundersökning som SCB har genomfört om förtroendet för svenska domstolar. Undersökningen omfattar såväl allmänhetens förtroende för domstolar, som människor med erfarenhet av domstolar.

Studien visar i korthet följande: 6 av 10 svenskar har ganska stort eller mycket stort förtroende för domstolarna. Resultaten är enligt undersökningen i linje med tidigare mätningar av förtroendet för domstolar som gjorts i Sverige.<sup>26</sup> Förtroendet för domstolar är lägre bland personer med egen erfarenhet av domstolar. Totalt anger 53 procent av svarspersonerna med erfarenhet av domstolar att de har mycket stort eller ganska stort förtroende för att domstolarna dömer korrekt. Resultaten när det gäller förtroende för domstolar är således rakt motsatta det generella mönster som bl.a. SOM-institutet observerat, nämligen att brukare i regel är mer positiva än dem som inte har haft en personlig kontakt med en verksamhet.

Frågan är dock vad skillnaderna mellan allmänhet och dem med egen domstolserfarenhet beror på. Förtroendeutredningen menar att det inte nödvändigtvis måste vara så att förtroendet försämrats genom domstolskontakter, utan att det generellt kan vara personer med redan lågt förtroende för domstolar som i högre utsträckning än andra kommer i kontakt med domstolsväsendet.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Ju 2007:08

<sup>26</sup> Förtroendeutredningens undersökning om förtroende för domstolar skiljde sig från SOM-institutets såtillvida att den förra använde sig av en fyrgradig skala utan mittalternativ, medan den senare använder en femgradig skala med alternativet ”varken stort eller litet förtroende”. År 2007 angav inte mindre än 36 procent av de svarande det alternativet i SOM:s mätning om förtroende för domstolar.

<sup>27</sup> SOU 2008:106, s. 87.

## 3.4 Brukarundersökningar från externa aktörer

### 3.4.1 Svenskt Kvalitetsindex

Svenskt Kvalitetsindex (SKI) är ett system för att samla in, analysera och sprida information kring image, preferenser och upplevd kvalitet, kundnöjdhet samt kundlojalitet. Arbetet med Svenskt Kvalitetsindex drivs inom ramen för ett särskilt institut. Bakom driften står också den internationella organisationen EPSI Rating (European Performance Satisfaction Index) som håller i jämförande mätningar i närmare 20 länder.<sup>28</sup>

SKI genomför mätningar av hur brukare upplever verksamheter inom en rad sektorer, bl.a. detaljhandel, bank- och försäkringssektorn. SKI mäter också brukares upplevelser av statliga myndigheter och kommunal service. Statskontoret gav hösten 2008 SKI i uppdrag att sammanställa sina resultat med avseende på studierna av statliga myndigheter. Sammanställningen redovisades i en skriftlig rapport till Statskontoret, den 5 december 2008. Rapporten återfinns som bilaga 6 till den här utredningen.

#### ***SKI:s mätinstrument***

SKI använder sig av en modell för mätning som beskrivs i bilaga 6. Indexet för kundnöjdhet, det centrala måttet i Svenskt Kvalitetsindex, kan anta värdet mellan 0 och 100. Ju högre värde desto bättre anser de faktiska kunderna att produkterna och företagen/organisationerna uppfyller konsumenternas krav och förväntningar

Med utgångspunkt i svar på enskilda underliggande frågor redovisar SKI även indextal för olika frågekategorier, kallade ”aspekter”. Dessa aspekter, som beskrivs närmare i bilaga 6, avser bl.a. kunders förväntningar på en myndighet och vilken kvalitet kunden har upplevt i kontakten med myndigheten, både vad avser produkt- och servicekvalitet.

#### ***Mätningarnas genomförande***

Mätningarna genomförs i form av telefonintervjuer med ett statistiskt urval av personer (från rikets totala befolkning) som har haft en aktuell kontakt (någon form av ärende) med en myndighet. Frågeformuläret omfattar ett drygt 30-tal modellfrågor samt ett 15-tal bakgrundsfrågor. Modellfrågorna bygger på att mätning görs efter en skala 1–10, där 1 står för ”inte alls nöjd/instämmer inte alls” och 10 ”mycket nöjd/instämmer helt”.

Sedan tidigare har SKI genomfört en eller flera mätningar avseende polisen (brott), högskola, Försäkringskassan, Tullverket och Skatteverket. Sedan år

---

<sup>28</sup> Uppgiften hämtad från [www.kvalitetsindex.se](http://www.kvalitetsindex.se)

2008 har mätningarna utökats med ytterligare sju myndigheter och nio verksamheter.

### Huvudresultat

I tabellen nedan redovisas kundnöjdhet för de myndigheter och verksamheter som SKI mäter, sorterat fallande efter resultat 2008.

**Tabell 9: Kundnöjdhet – Svenskt Kvalitetsindex.**

Myndighet	Nöjdhet 2003	Nöjdhet 2004	Nöjdhet 2005	Nöjdhet 2006	Nöjdhet 2007	Nöjdhet 2008
Lantmäteriet						68,2
Högskola	63,0	63,6	64,6	65,7	64,9	65,5
Tullverket					65,4	65,4
Migrationsverket						64,6
Skatteverket	59,5	57,4	60,6	62,9	61,5	64,5
Vägverket - ärende						63,5
CSN						60,2
Vägverket - väghållning						60,0
Polisen - ärende						59,4
PPM						56,4
Polisen - brott	52,2	51,7	49,4	50,0	47,9	52,2
Försäkringskassan					54,3	52,1
Arbetsförmedlingen						46,7
Kronofogden						45,9

Enligt SKI kan indextalen generellt tolkas enligt följande:

Lågt           –60  
 Normalt       60–75  
 Mycket bra   75–100

Det är värt att notera att ingen av de statliga myndigheternas resultat för 2008 ligger i intervallet *Mycket bra*. Det stora flertalet resultat gränsar mot eller hamnar under gränsen för lågt betyg. Den genomsnittliga nöjdheten för de 14 verksamheterna ligger på 58,9.

SKI har jämfört resultaten för statliga myndigheter med kommunal service, omfattande ett 15-tal kommunala verksamheter. Kommunal service redovisar en nöjdhet för 2008 på 65,6, vilket alltså är i nivå med de högsta resultaten för myndigheter och betydligt högre än flera myndigheter. I jämförelse med betygen från kunder inom många kommersiella branscher ligger myndigheterna ganska lågt enligt SKI.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> [www.kvalitetsindex.se](http://www.kvalitetsindex.se)

Några ytterligare resultat av undersökningen:

- Arbetsförmedlingen får goda betyg när det gäller information och tillgänglighet. När det gäller jobbmatchning är bedömningen klart lägre.
- För Kronofogden efterfrågas en större effektivitet och snabbhet i hanteringen av ärenden.
- PPM får särskilt låga betyg ifråga om snabbhet i hantering av pensionsärenden. Även information i samband med hantering av premiepensionsärenden får lågt betyg av brukare.
- Skatteverket, en av två myndigheter där det finns längre tidsserier, får högre betyg än tidigare år.
- Polisen får bättre betyg för sin ärendehantering (hittegods, pass, ansökan om tillstånd etc.) än för brottsutredning.
- Lantmäteriet hamnar i topp. Myndigheten får bra betyg när det gäller personlig service och bedöms vara effektiv i jämförelse med andra myndigheter.
- Försäkringskassan får sänkt betyg jämfört med år 2007 och får särskilt låga betyg för effektivitet och snabbhet i hantering av ärenden.
- Vägverket får bättre betyg för ärendehantering än för väghållning.

### **3.4.2 Nutek och ITPS**

I Statskontorets direktiv görs en beskrivning av bakgrunden till uppdraget. Där sägs att det görs undersökningar av bl.a. Verket för näringslivsutveckling (Nutek) och Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) som ger bilder av hur företagare upplever sina kontakter med myndigheter. Enligt ITPS gör myndigheten dock inga sådana undersökningar.

Nutec har genom undersökningen Företagens villkor och verklighet genomfört riksomfattande undersökningar av småföretag i Sverige. Undersökningarna har genomförts åren 2002, 2005 och 2008. Urvalet omfattar omkring 26 000 företag med färre än 50 anställda. I 2008 års enkät har 18 000 företagare besvarat enkäten vilket innebär en svarsfrekvens på 71 procent. Frågor som återkommer gäller bl.a. företagets upplevda administrativa börda, dvs. den tid som läggs ner på att följa krav i lagar och andra regler.

Resultaten är dock inte helt jämförbara över tid eftersom olika svarsintervall har använts. Som exempel kan dock nämnas att andelen företagare som bedömt att de använt mer än 5 timmar per vecka för administration av lagar och regler har ökat över tid. År 2002 angav 10,5 procent att så var fallet.

Andelen hade år 2005 ökat till 35,5 procent och uppgick år 2008 till 44,9 procent.

På frågan om hur den administrativa bördan har förändrats de senaste tre åren angav 24,4 procent år 2002 att den hade ökat. År 2005 hade andelen ökat till 37,5 procent och uppgick år 2008 till 39,5 procent. I 2005 års undersökning ställdes också frågor om på vilket sätt myndighetsföreskrifter, tillståndskrav och liknande upplevs vara ett tillväxthinder.

En av våra avgränsningar går ut på att vi redovisar uppfattningar om statlig förvaltning i form av institutioner, alltså myndigheter och deras verksamhetsområden. Nuteks undersökningar är dock inte i första hand inriktade på statliga myndigheter. Frågeställningarna är istället tvärsektoriella. Det gör att det för det första svårt att jämföra dem med undersökningar som har ett annat angreppssätt. För det andra så innebär Nuteks ansats svårigheter för oss att identifiera vilka av de omdömen som lämnas i undersökningen som verkligen avser just statlig förvaltning. Några av de regleringar som undersöks kan t.ex. hanteras av kommunala myndigheter.

### **3.4.3 Företagarnas myndighetsranking**

Företagarna är en organisation som representerar 70 000 företagare varav 55 000 är direktanslutna medlemmar och ca 15 000 är medlemmar via anslutna branschförbund. Företagarna genomför varje år en undersökning av hur småföretag upplever bemötandet och servicenivån hos olika myndigheter. Med undersökningen hoppas man kunna hjälpa myndigheter att förbättra sin service gentemot mindre företag genom att ge ett mått på hur myndigheten betraktas av Sveriges småföretagare.

#### ***Betyg på service och bemötande***

Undersökningar av myndigheternas service och bemötande har genomförts sedan år 2004 och baseras på intervjuer med slumpmässigt utvalda företagare med mellan 1 och 49 anställda. Undersökningen har utförts av SIFO Research och hösten 2007 har 3 916 företagare fått besvara följande fråga:

”Med utgångspunkt från dina erfarenheter vill vi att du betygsätter följande myndigheter utifrån service och bemötande på en skala 1 – 5, där 1 betyder mycket dåligt och 5 är mycket bra. Har du ej haft kontakt med myndigheten svarar du ”vet ej”. Av sistnämnda mening framgår att nedan redovisade resultat är bedömningar som gjorts av brukare.

**Tabell 10: Småföretagens betyg på myndigheters service och bemötande (SIFO 2007)**

Myndighet	2004	2005	2006	2007
Bolagsverket	-	-	3,4	3,5
Skatteverket	3,4	3,3	3,3	3,4
Arbetsmiljöverket	-	-	-	3,1
SCB	2,8	2,7	2,8	2,9
Arbetsförmedlingen	2,9	2,7	2,4	2,8
Försäkringskassan	2,7	2,6	2,6	2,7

Bolagsverket hamnar i topp de två år som myndigheten har deltagit, tätt följd av Skatteverket. Försäkringskassan hamnar sist, mycket på grund av en stark upphämtning av Arbetsförmedlingen 2007 jämfört med år 2006. Nykomlingen Arbetsmiljöverket hamnar i mitten.

Sett till utvecklingen över tid ifråga om företagares syn på myndigheternas service och bemötande kan konstateras att några större förändringar inte har skett. När det gäller jämförelser med icke-statlig verksamhet görs mätningar också av kommuner, som får ett genomsnittligt betyg på 3,2. Företagarna avstår dock uttryckligen från att jämföra centrala statliga myndigheter med kommuner.

### **3.5 Analys och slutsatser**

Mot bakgrund av det material som redovisats diskuteras i det här avsnittet slutsatser ifråga om hur medborgare och företag uppfattar statsförvaltningen.

Den mest centrala slutsatsen av Statskontorets sammanställning av myndigheters kvantitativa brukarundersökningar är att dessa är sinsemellan mycket olika. Det i sin tur innebär att jämförbarheten dem emellan är högst begränsad. Den slutsatsen får också starkt stöd av den utredning om jämförbarhet mellan olika brukarundersökningar som SCB har utfört på uppdrag av Statskontoret. Studien visar att t.o.m. när förutsättningarna är som mest gynnsamma, är jämförbarheten mellan olika brukarundersökningar – så som de för närvarande utförs – mycket begränsad.

Underlaget är dessutom begränsat genom att många myndigheter faktiskt inte genomför kvantitativa brukarundersökningar med attitydfrågor i någon bredare omfattning eller med regelbundenhet.

Vår slutsats är att myndigheternas egna undersökningar – i deras nuvarande form – inte kan tjäna som underlag för en mer övergripande uppföljning av hur statsförvaltningen utvecklas. Bara genom att bortse från berättigade metodologiska invändningar har vi kunnat sammanställa resultat från flera brukarundersökningar. Resultatet blir en statistik med starka vidhängande förbehåll.

Utöver vår egen sammanställning av myndigheters kvantitativa brukarundersökningar har vi i det här kapitlet redovisat flera andra underlag. I uppdraget sägs att undersökningar från SCB, Svenskt Kvalitetsindex, SOM-institutet, Nutek och ITPS ska ingå om de kan bidra till att ge en mer komplett bild. Därutöver har vi även inkluderat undersökningar från SIFO, Företagarna och Förtroendestudien.

Ovannämnda undersökningar kan dock inte utgöra komplement i meningen att de skulle ingå som en del i vår sammanställning av brukarundersökningar. Därtill är de alltför olikartade. Att sammanställa myndigheters undersökningar är vanskligt nog, utan att dessutom involvera andra aktörers undersökningar i sammanställningen. I den meningen kan andra undersökningar inte utgöra underlag i vår sammanställning, utan de ger andra och kompletterande bilder av hur statsförvaltningen uppfattas av medborgare och företag.

### **3.5.1 Hur medborgare uppfattar statsförvaltningen**

#### **Brukarnas uppfattningar**

##### ***Hur stor andel av brukarna är nöjda?***

I Statskontorets sammanställning av brukarundersökningar ger i genomsnitt tre fjärdedelar av medborgarna (privatpersoner) minst ett godkänt betyg åt statsförvaltningen.

De bedömningar myndigheterna själva gör i Statskontorets enkät om brukarundersökningar pekar i samma riktning. Myndigheterna har bedömt uppnådda resultat i 188 namngivna undersökningar. I bara fyra procent av de totalt 468 bedömningarna uppskattar myndigheterna att andelen nöjda brukare är färre än 50 procent. I så många som 42 procent av bedömningarna uppskattar myndigheterna att fler än 80 procent av brukarna i någon utsträckning är nöjda.

I Förtroendestudiens undersökning anger 53 procent av svarspersonerna med egen erfarenhet av domstolar att de har mycket stort eller ganska stort förtroende för att domstolarna dömer korrekt.

##### ***Hur höga betyg ger brukarna statsförvaltningen?***

I Statskontorets sammanställning av brukarundersökningar ligger det genomsnittliga medelbetyget från medborgare på 67 på en skala 0–100. När det gäller helhetsbetyg är det genomsnittliga medelvärdet 63. Det är i båda fallen något lägre betyg än motsvarande från företag. Används SCB:s skala för bedömning av NKI-värden, placerar sig medelvärdena mitt i intervallet för *nöjda* brukare.

I SKI:s undersökningar av tolv myndigheter och 14 verksamheter ligger den genomsnittliga nöjdheten på 58,9, vilket är under gränsen för lågt betyg som går vid 60. Sex av verksamheterna ligger under den gränsen. Övriga ligger i normalintervallet, i de flesta fall strax över gränsen för ett lågt betyg. Ingen myndighet får ett mycket bra betyg.

Enligt SCB:s studie om jämförbarhet mellan olika undersökningar kan traditionellt genomförda NKI-undersökningar jämföras med resultat från SKI:s undersökningar. Nedan visas en tabell som inkluderar både SKI:s resultat och Statskontorets sammanställning av NKI-undersökningar.

**Tabell 11: Resultat av nöjdhetsundersökningar enligt NKI och Svenskt Kvalitetsindex.**

Myndighet	Undersökning	Nöjdhet
Sjöfartsverket	Fartygsbefäls betyg på farleder, sjökort, VTS och lotsning (2006)	77*
Rikspolisstyrelsen	Kundernas betyg på Polisens service vid passansökan (2008)	77
PRV	Design- och varumärkesavdelningen (2007)	72*
Vägverket	Trafikregistret (2008)	71
Rikspolisstyrelsen	Kundernas betyg på Polisens service vid vapentillståndsansökan (2008)	70
Vägverket	Betyg på Vägverkets Förarprov	70
PRV	Kunderna om PRV patent (2007)	69
Lantmäteriet	SKI (2008)	68,2
Högskola	SKI (2008)	65,5
Tullverket	SKI (2008)	65,4
Migrationsverket	SKI (2008)	64,6
Skatteverket	SKI (2008)	64,5
Vägverket - ärende	SKI (2008)	63,5
Verket för högskoleservice	Sökandes betyg på VHS antagningsverksamhet (2008)	62
CSN	SKI (2008)	60,2
Försäkringskassan	Kundundersökning (2007)	60
Vägverket - väghållning	SKI (2008)	60
Polisen - ärende (hittegods, pass, tillstånd etc.)	SKI (2008)	59,4
Vägverket	Medborgare om sina resor (2008)	57
PPM	SKI (2008)	56,4
Polisen - brott	SKI (2008)	52,2
Försäkringskassan	SKI (2008)	52,1
Arbetsförmedlingen	SKI (2008)	46,7
Kronofogden	SKI (2008)	45,9
Vägverket	Företag om vägtransportsystemet (2008)	45

\* Flera NKI-värden, för olika verksamheter, ingår i undersökningen. Siffran i kolumnen är ett genomsnitt av dessa.

Det kan snabbt konstateras att listan toppas av undersökningar som myndigheterna själva har låtit göra och av mer begränsade verksamheter. Det genomsnittliga nöjdhetsvärdet för undersökningarna är 62. Enligt SCB:s och SKI:s bedömningar ligger det strax ovanför gränsen för ett *normalt* betyg (även om det enligt SKI:s bedömning gränsar till ett *lågt* betyg) eller kan betraktas som ett uttryck för någorlunda *nöjda* brukare.

Det kan också konstateras att polisen får väsentligt bättre nöjdhetsvärden för passhantering och service vid vapentillstånd än i SKI:s undersökningar om ärende. Även Försäkringskassan redovisar i sin egen undersökning från år 2007 ett bättre NKI (60) än vad SKI redovisade motsvarande år (54,3). Noterbart är också att CSN, som i egna undersökningar av myndighetens telefonservice redovisar en hög andel nöjda brukare (90 procent för helheten), i SKI:s mätning får ett resultat som nätt och jämnt klarar sig över gränsen för ett lågt betyg. Är resultaten tillförlitliga kan det tyda på att myndigheten har en hög andel nöjda brukare, men att dessa inte ger särskilt höga betyg.

### Hur allmänheten uppfattar statsförvaltningen

Enligt företrädare för SOM-institutet är SOM:s och SIFO:s undersökningar av allmänhetens förtroende för samhällsinstitutioner så pass likartade att det är möjligt att jämföra dem med varandra. SIFO redovisar andel svarspersoner som har angett att de i någon utsträckning känner förtroende för olika institutioner. En gemensam redovisning med motsvarande siffror från SOM ser ut enligt följande:

**Tabell 12: SOM-institutet och SIFO: Andel svarspersoner med mycket och ganska stort förtroende för statliga institutioner och myndigheter (procent).**

Myndighet/institution	SOM-institutet	SIFO (2006)
Polisen	60 (2007)	54
Skatteverket		55
Konsumentverket	53 (2003)	
Universitet/högskola	51 (2007)	
Domstolarna	46 (2007)	
Säpo	41 (2007)	
Rättsväsendet		34
Riksförsäkringsverket		30
Försvaret	25 (2007)	29
Försäkringskassan	21 (2005)	26
AMS/Arbetsförmedlingen	15 (2007)	9

Utöver att undersökningarna från SOM och SIFO inte avser samma år, kan det noteras att Konsumentverket, universitet och högskolor, SÄPO, Riksförsäkringsverket och Skatteverket bara förekommer i någon av undersökningarna. Därtill mäter SOM förtroende för domstolar, medan SIFO mäter förtroende för rättsväsendet, som ju inkluderar mer än bara domstolar. Det är också viktigt att poängtera att vi inte vet vilka svarsalternativ i övrigt som

SIFO har använt sig av, utöver alternativen mycket och ganska stort förtroende. SOM-institutet använder en femgradig skala utan alternativet ”ingen uppfattning”.

Den genomsnittliga andelen med mycket och ganska stort förtroende ligger i kolumnen med SOM:s undersökningar på 38 procent, medan den för SIFO ligger på 33 procent. Det kan vidare konstateras att polisen ligger mycket högt i båda undersökningarna. Det kan också konstateras att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen hamnar i botten av båda undersökningarna. Också försvaret får relativt likartade resultat i båda undersökningarna. Lite drygt var fjärde medborgare känner i någon utsträckning förtroende för försvaret.

Förtroendet för svenska domstolar är relativt stort jämfört med andra samhällsinstitutioner. Det visar den serie förtroendemätningar som SOM-institutet årligen genomför. I 2007 års undersökning är andelen med mycket stort eller ganska stort förtroende för domstolarna 46 procent. SOM:s resultat överensstämmer med resultat från den Nationella trygghetsundersökningen, där Brottsförebyggande rådet i två undersökningar har kartlagt förtroendet för domstolarna.<sup>30</sup> Den undersökning som SCB utfört på uppdrag av Förtroendeutredningen visar att 6 av 10 svenskar har ganska stort eller mycket stort förtroende för domstolar, alltså en något högre andel jämfört med SOM-institutets mätning 2007.<sup>31</sup>

Även allmänhetens förtroende för universitet och högskolor är relativt stort jämfört med andra samhällsinstitutioner. Universitet och högskolor har legat i förtroendetoppen ända sedan SOM startade sina mätningar.

### **3.5.2 Hur företag uppfattar statsförvaltningen**

#### ***Hur stor andel av företagen är nöjda?***

När det gäller företags uppfattning om statsförvaltningen är underlaget betydligt mer begränsat än när det gäller medborgarnas uppfattningar.

Statskontorets sammanställning visar att i genomsnitt tre fjärdedelar av företagen i någon utsträckning är nöjda eller ger minst godkänt åt statsförvaltningen.

---

<sup>30</sup> Refererat från SOU 2008:106, s. 41.

<sup>31</sup> Förtroendeutredningens undersökning om förtroende för domstolar skiljde sig från SOM-institutets såtillvida att den förra använde sig av en fyrgradig skala utan mittalternativ, medan den senare använder en femgradig skala med alternativet ”varken stort eller litet förtroende”. År 2007 angav inte mindre än 36 procent av de svarande det alternativet i SOM:s mätning om förtroende för domstolar.

### ***Hur höga betyg ger företagen statsförvaltningen?***

I Statskontorets sammanställning av brukarundersökningar ligger det genomsnittliga medelbetyget från företag på 70 på en skala 0–100. När det gäller helhetsbetyg från företag är det genomsnittliga medelvärdet 65. I båda fallen är medelvärdena något högre än motsvarande siffror för medborgare. Används SCB:s skala för bedömning av NKI-värden, placerar sig medelvärdena mitt i intervallet för *nöjda* brukare.

Ett bättre underlag utgör Företagarnas myndighetsranking och framförallt SIFO:s undersökningar (som ingår i myndighetsranking) om hur företag upplever myndigheters service och bemötande. Noterbart från den här undersökningen är kanske framförallt att det är samma myndigheter som hamnar i botten som i tillgängliga brukar- och medborgarundersökningar, nämligen Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, medan Skatteverket får relativt höga betyg.

### **3.5.3 Jämförbarhet mellan brukar- och medborgarundersökningar**

Generellt ger allmänheten lägre betyg än brukare. Andelen svarande bland allmänheten som saknar en distinkt uppfattning är i regel också särskilt hög när det gäller statsförvaltningen i jämförelse med övriga samhällssektorer. De två faktorerna kan i stor utsträckning förklara att andelen svarande som upplever förtroende för statliga myndigheter i SOM:s och SIFO:s mätningar är så pass mycket lägre än andelen brukare som ger minst godkänt betyg åt sina kontakter med statsförvaltningen. Det kan naturligtvis också diskuteras i vilken utsträckning som frågor om förtroende överhuvudtaget är jämförbara med undersökningar som rör brukares nöjdhet.

Vad som möjligtvis kan sägas vid en jämförelse är att Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan får jämförelsevis låga betyg såväl i brukarundersökningar från externa aktörer (SKI och Företagarnas myndighetsranking) som i undersökningar om allmänhetens förtroende (SOM och SIFO). I den utsträckning som myndigheternas egna undersökningar är jämförbara med dessa, så förefaller de få något bättre resultat i egna undersökningar. I Arbetsförmedlingens stora sökandeundersökning angav t.ex. närmare 75 procent av de sökande år 2007 att de var nöjda med myndighetens service. Och andelen företagare som var nöjda med hur Arbetsförmedlingen hantlade deras ärende var 87 procent samma år.

Det finns å andra sidan även exempel på motsatsen. Skatteverket redovisar jämförelsevis låga siffror över andel nöjda i sina egna brukarundersökningar. Som redan påpekats beror detta i stor utsträckning på den modell myndigheten har valt för redovisning. I såväl externa brukarundersökningar (SKI och Företagarnas myndighetsranking) som medborgarundersökningar

(SIFO) hamnar Skatteverket i regel högt i jämförelse med många andra statliga myndigheter.

### **3.5.4 Jämförbarhet mellan myndigheter**

I Statskontorets uppdrag ligger inte att försöka förklara variationer i nöjdhet eller att relatera resultat till bakomliggande variabler. För att föra en kortare diskussion är det dock viktigt att poängtera att myndigheterna har högst olikartade förutsättningar vid inbördes jämförelser. SOM-institutet påpekar t.ex. i sin rapport till Statskontoret (bilaga 5) att en jämförelse mellan t.ex. Konsumentverket och Försäkringskassan egentligen inte är rättvis, då det är frågan om två helt olika typer av verksamheter. Myndigheter vars verksamhet bygger på behovsprövning åtnjuter aldrig förtroende i lika stor uträkning som myndigheter vars uppgift är ge service till medborgarna utan urskiljning. Det gäller med stor sannolikhet även brukares bedömningar. SOM-institutet pekar också på att en del institutioner, t.ex. polisen, har en förtroendeskapande närhet till medborgare som t.ex. domstolar och försvar saknar.

I SKI:s mätningar av bl.a. Försäkringskassan syns därutöver stora skillnader ifråga om kundnöjdhet vid en uppdelning mellan dem som har blivit nekade någon form av ersättning och dem som inte har nekats ersättning.<sup>32</sup> På samma sätt noterar Förtroendeutredningen, i sin undersökning om förtroende för svenska domstolar, att ju mer nöjd en person är med utgången i det mål som han eller hon varit en del av, desto högre förtroende tenderar vederbörande att ha för domstolar.

I Statskontorets djupstudier vid fem myndigheter med omfattande brukarkontakter diskuteras frågan om jämförbarhet mellan olika verksamheter. Myndigheternas uppfattning är att olika intensitet och typ av kontakt med brukarna skapar olika förutsättningar. En myndighet vars brukarkontakter till stor del består av kontrollverksamhet som har stor betydelse för brukarens livssituation är t.ex. svår att jämföra med myndigheter vars kontakter består av ren service.

### **3.5.5 Statsförvaltningen i jämförelse med andra sektorer**

När det gäller allmänhetens förtroende för statliga myndigheter har SOM-institutet på Statskontorets uppdrag gjort jämförelser med trendserier över förtroendevärden för sjukvården och storföretagen. Här kan konstateras att sjukvårdens resultat, som är oöverträffade bland de samhällsinstitutioner som SOM mäter, ligger strax över de statliga verksamheter som får bäst betyg, nämligen polisen samt universitet och högskolor. I jämförelse med storföretagen redovisar de senare en betydligt högre förtroendebalans. Några

---

<sup>32</sup> [www.kvalitetsindex.se](http://www.kvalitetsindex.se)

statliga verksamheter, t.ex. försvaret redovisar vid senaste mätningen (2007) i stort sett likvärdig förtroendebalans med storföretagen. Förtroendet för två statliga myndigheter, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, är vid de senaste mätningarna klart sämre än förtroendet för storföretagen.

SKI har jämfört resultaten för statliga myndigheter med kommunal service, omfattande ett 15-tal kommunala verksamheter. Kommunal verksamhet redovisar en nöjdhet för 2008 på 65,6, vilket alltså är i nivå med de högsta resultaten för myndigheter. I jämförelse med betygen från kunder inom många kommersiella branscher ligger myndigheterna ganska lågt enligt SKI.<sup>33</sup>

I Företagarnas myndighetsranking görs mätningar också av företags betyg på kommuners service och bemötande. Kommunerna får ett genomsnittligt betyg som placerar dem ungefär mittemellan de statliga myndigheter som får bäst respektive sämst betyg. Företagarna avstår dock uttryckligen från att jämföra centrala statliga myndigheter med kommuner.

### **3.5.6 Statsförvaltningens utveckling över tid**

#### ***Allmänhetens förtroende***

Den långsiktiga stabiliteten har varit det genomgående draget i de mätningar av förtroende som SOM-institutet har gjort. Institutionsförtroendet är generellt sett relativt stabilt i Sverige enligt SOM-institutet och denna regel gäller i stor utsträckning även för myndigheter. Det är också värt att notera att förtroendet för de flesta institutioner har stigit en aning under 2000-talet. De förändringar av förtroendet för myndigheter som äger rum sker oftast i små steg eller som resultat av trender som spänner över längre tid.

SIFO:s mätningar visar i likhet med SOM-institutets på en relativ stabilitet över tid ifråga om förtroende för statliga institutioner. Undantaget är det första måttillfället 1995 då polisen, Skattemyndigheten och försvaret noterade väsentligt bättre siffror än vid senare mätningar.

SOM-institutet framhåller att det i många fall inte i första hand är den aktuella institutionen som sådan som utvärderas i förtroendemätningar, utan det som kommer till uttryck är människors förväntningar. Upp och nedgångar över tid beror i många fall i mindre utsträckning på vad myndigheter gör än på opinionsklimatet i samhället. Till exempel syns det i SOM-institutets mätningar att allmänhetens förtroende för institutioner påverkas av t.ex. valår och uppmärksammade skandaler.

---

<sup>33</sup> [www.kvalitetsindex.se](http://www.kvalitetsindex.se)

### **Brukares bedömningar**

Ifråga om brukares bedömningar av statsförvaltningens utveckling finns det betydligt färre tidsserier att tillgå från externa aktörer, jämfört med allmänhetens bedömningar.

När det gäller SKI:s undersökningar så är det bara fem verksamheter som har mätts vid fler än ett tillfälle. Av dessa är det bara tre som har mätts vid fler än två tillfällen. Det säger sig självt att det inte är tillräckligt omfattande underlag för några generaliserbara slutsatser. Det som kan konstateras är att Skatteverket har förbättrat sina siffror något jämfört med för fem år sedan, medan polisen (brott) och högskolan är relativt oförändrade.

Företagarna genomför sin myndighetsranking varje år. Sett till utvecklingen de senaste fem åren ifråga om företagares syn på myndigheternas service och bemötande kan konstateras att några större förändringar inte har skett.

När det gäller Statskontorets sammanställning av brukarundersökningar som har genomförts mellan 2006 och 2008, så redovisar vi förändringar över tid i den utsträckning som motsvarande undersökning har genomförts mer än en gång under perioden 2004–2008. Totalt har 255 förändringar registrerats. Av dessa ligger en stor majoritet, hela 66 procent inom intervallet ”Ingen förändring”. 25 procent redovisar någon form av förbättring och 9 procent någon form av försämring.

I Statskontorets enkät om brukarundersökningar ombads myndigheterna att – utöver att redovisa de senaste resultaten i sina respektive undersökningar – bedöma om betygen har förbättrats, försämrats eller är oförändrade jämfört med det tidigaste tillfälle samma fråga ställts under perioden 2004–2008. Myndigheternas bedömningar pekar i stor utsträckning i samma riktning som Statskontorets sammanställning av brukarundersökningar. Myndigheterna redovisar i enkäten totalt 302 bedömningar av förändringar i 112 undersökningar. I bara fem procent av dessa bedömer myndigheterna att brukarnas betyg har försämrats. I en majoritet av redovisningarna (52 procent) bedömer myndigheterna att betyget är oförändrat. I 43 procent av fallen bedöms betyget ha förbättrats.

## 4 Myndigheternas arbete med brukarundersökningar

### Sammanfattning

Statskontorets enkätundersökning till 180 förvaltningsmyndigheter visar bl.a. följande:

Av 149 förvaltningsmyndigheter har 73 procent under de senaste fem åren genomfört minst en undersökning för att ta reda på hur myndigheten och dess verksamhet uppfattas av medborgare och företag. Sex av tio myndigheter genomför för närvarande någon form av regelbundet återkommande undersökning, oftast årligen. År 2008 genomförde ungefär hälften av myndigheterna minst en kvantitativ undersökning i syfte att ta reda på hur medborgare eller företag uppfattar deras verksamhet.

Flertalet undersökningar genomförs på myndighetens eget initiativ. Bara åtta myndigheter anger att det huvudsakliga initiativet har kommit från regeringen.

Kvantitativa brukarundersökningar är den vanligaste undersökningstypen. Dessa vänder sig något oftare till medborgare än till företag.

De flesta myndigheter genomför 1–4 undersökningar per år. Andelen myndigheter som genomför undersökningar förefaller vara relativt oförändrad jämfört med tidigare mätningar under 2000-talet. Majoriteten myndigheter bedömer att de budgeterade resurser som idag används för att genomföra brukar- och medborgarundersökningar är relativt oförändrade jämfört med för fem år sedan. De myndigheter som bedömer att resurserna har ökat är fler än dem som bedömer att resurserna har minskat. En stor majoritet myndigheter bedömer att de antalsmässigt antingen gör lika många eller fler undersökningar idag jämfört med för fem år sedan.

De flesta myndigheter anlitar i någon utsträckning externa aktörer för att genomföra brukar- och medborgarundersökningar.

Statskontorets djupstudier vid fem större myndigheter med omfattande brukarkontakter visar bl.a. följande:

Det finns en etablerad struktur för synpunktshantering. Formerna för att hantera synpunkter och klagomål varierar dock mellan myndigheter.

De studerade myndigheterna kan visa åtskilliga konkreta exempel på hur brukares synpunkter har satt avtryck i verksamheten. Det finns också gott om exempel på hur resultat används i myndigheternas styrsystem, bl.a. för att formulera mål i verksamhetsplaner och styrkort.

Statskontoret ska enligt uppdraget göra en sammanställning över vilka myndigheter som löpande genomför någon form av brukarundersökning och vilka som har gjort någon sådan de senaste fem åren. Statskontoret ska också:

- Beskriva hur myndigheter organiserar sitt arbete för att samla in, analysera och använda information om medborgares och företags behov, krav och förväntningar för att kunna nyttja sådan information i utvecklingen av myndighetens verksamhet.
- Beskriva om och hur myndigheten i sitt styrsystem beaktar sådan information för t.ex. målformuleringar och uppföljningar.

I det här kapitlet besvarar vi ovanstående frågeställningar. Det huvudsakliga material som används utgörs av:

- Statskontorets enkät om brukarundersökningar ( bilaga 2).
- Statskontorets djupstudier på fem större myndigheter med omfattande brukarkontakter, vilka ingår i Forum för strategisk servicesamverkan (bilaga 4).
- Vervas rapport om hur resultat av brukarundersökningar används i verksamheten används vid tre myndigheter (CSN, Migrationsverket och Vägverket).

De slutsatser som diskuteras i det följande har begränsningar när det gäller generaliserbarhet. Det finns i dagsläget omkring 400 myndigheter. Enkäten har tillsänts 180 förvaltningsmyndigheter och besvarats av 149 av dessa. Bland andra högskolor, domstolar, myndigheter under riksdagen och flertalet förvaltningsmyndigheter med färre än 20 anställda har inte tillsänts enkäten. Resultaten kan sannolikt bara i liten utsträckning generaliseras till att gälla även dessa myndigheter.

Detsamma gäller naturligtvis i än högre utsträckning resultaten av våra djupstudier. Från dessa sträcker sig generaliserbarheten i bästa fall till andra större myndigheter med omfattande brukarkontakter.

## **4.1 Vilka myndigheter genomför undersökningar?**

I Statskontorets uppdrag ingår att göra en sammanställning över vilka myndigheter som löpande genomför någon form av brukarundersökning och vilka som har gjort någon sådan de senaste fem åren. Vi presenterar i det här avsnittet därutöver bl.a. uppgifter över hur många myndigheter som genomförde någon typ av undersökning år 2008 samt orsaken till att undersökningar genomförs eller inte genomförs.

#### **4.1.1 Tre fjärdedelar har genomfört undersökningar de senaste fem åren**

I den enkät som Statskontoret genomfört i samarbete med SCB ställdes följande fråga till 180 myndigheter:

*Har myndigheten under de senaste fem åren (perioden 2004–2008) genomfört en eller flera undersökningar som syftar till att ta reda på hur hela eller delar av myndigheten och dess verksamhet uppfattas av medborgare och/eller företagare (brukare och/eller icke brukare) vad gäller service, bemötande, förtroende etc.?*

Av de 149 myndigheter som besvarat enkäten svarar 109 stycken (73 procent) ja. 37 myndigheter (25 procent) har svarat nej och tre stycken har valt att inte besvara frågan.

Studeras de myndigheter som besvarat enkäten utifrån olika bakgrundsvariabler och utifrån frågan om myndigheten de senaste fem åren har genomfört någon typ av brukar-, medborgar- eller företagareundersökning framgår följande:

- Myndigheter under Finansdepartementet genomför i lägre grad än myndigheter under andra departement någon typ av brukar-, medborgar- eller företagareundersökning.
- Det tycks vara vanligare att ha genomfört någon typ av brukar-, medborgar- eller företagareundersökning för myndigheter med fler anställda.
- Myndigheter som dagligen har kontakt med medborgare och/eller företagare genomför i större utsträckning någon typ av brukar-, medborgar- eller företagareundersökning.

#### **4.1.2 Hälften genomförde en kvantitativ undersökning år 2008**

I Statskontorets enkät om brukarundersökningar tillfrågas myndigheterna om vilka olika typer av undersökningar som genomfördes under år 2008. 71 av 149 myndigheter, 48 procent, uppger att de genomförde någon form av kvantitativ undersökning mot medborgare eller företag år 2008. Totalt 33 av 149 myndigheter, 22 procent, genomförde någon form av kvalitativ undersökning under år 2008.

### 4.1.3 De flesta undersökningar genomförs på myndighetens eget initiativ

I den enkät som Statskontoret genomfört i samarbete med SCB ställs följande fråga till de 109 myndigheter som angett att de har genomfört en undersökning de senaste fem åren:

*Varifrån har det huvudsakliga initiativet till myndighetens genomförande av brukar-, medborgar- eller företagarundersökningar kommit under de senaste fem åren (2004–2008)?*

Av de svarande anger en stor majoritet, 75 procent (82 stycken), att brukar-, medborgar- eller företagarundersökningar har genomförts på initiativ av myndigheten själv. Bara åtta myndigheter anger att det huvudsakliga initiativet har kommit från regeringen. Elva myndigheter anger att undersökningar i några fall har genomförts till följd av specifika krav från regeringen, i andra fall på initiativ av myndigheten själv.

Bland de myndigheter som av regeringen har eller har haft i uppdrag att genomföra undersökningar märks bl.a. Centrala studiestödsnämnden (CSN), Lantmäteriet, Statens historiska museer, Konkurrensverket, Nutek, Kammarkollegiet och Statens pensionsverk (SPV).

### 4.1.4 Få brukarkontakter vanligaste skälet att inte genomföra undersökningar

I den enkät som Statskontoret genomfört i samarbete med SCB ställs följande fråga till de 37 myndigheter som angett att de inte har genomfört en undersökning de senaste fem åren:

*Vilken är anledning till att myndigheten inte har genomfört någon brukar-, medborgar- eller företagarundersökning under de senaste fem åren (2004–2008)?*

De 37 stycken myndigheter som besvarat frågan har haft möjlighet att ange flera olika skäl till varför någon undersökning inte har genomförts. Totalt har 46 svar på frågan lämnats. Den största andelen av dessa svar, 17 stycken (37 procent) handlar om att myndigheten har begränsade kontakter med medborgare och företag och att undersökningar riktade mot dessa därför inte har varit aktuella.

Ett fåtal myndigheter, fem stycken, anger som skäl att frågan om brukar-, medborgar- eller företagarundersökningar inte har diskuterats i ledningsgruppen. Tio myndigheter pekar på resursbrist som orsak till att undersökningar inte har genomförts.

Så många som 14 myndigheter har angett ”annan anledning” som orsak till att undersökningar inte har genomförts. Här har myndigheten också haft möjlighet att i skrift utveckla vilken denna anledning är. Länsstyrelsen i Västmanlands län svarar att den på 1990-talet genomfört en totalundersökning om såväl brukares som icke-brukares uppfattning om länsstyrelsen. Det visade sig dock mycket svårt att tolka och använda resultaten, huvudsakligen därför att de svarande hade en så pass diffus bild av vad länsstyrelsen gör. Av det skälet jobbar just den här länsstyrelsen med mer selektiva former för återföring från brukare, oftast inom ramen för enskilda ärenden.

Folkhälsoinstitutet pekar på att myndigheten tidigare har genomfört brukarundersökningar. Under senare år har myndigheten dock fått omstrukturera sin verksamhet till följd av att den varit föremål för omlokalisering. Det har därför inte funnits möjlighet att prioritera brukarundersökningar.

#### **4.1.5 Närmare sex av tio genomför löpande undersökningar**

I Statskontorets uppdrag ingår att besvara vilka myndigheter som *löpande* genomför någon form av brukarundersökning.

I den enkät som Statskontoret genomfört i samarbete med SCB ställdes följande fråga:

*Genomför, eller planerar myndigheten att genomföra regelbundet återkommande brukar-, medborgar- eller företagundersökningar?*

Totalt 145 av 149 myndigheter har besvarat frågan. Av dessa svarar närmare 59 procent (85 stycken) att regelbundet återkommande undersökningar genomförs. Märk då att detta kan röra sig om såväl kvantitativa som kvalitativa undersökningar. Närmare 30 procent (43 stycken) av myndigheterna svarar att de inte genomför och inte planerar att genomföra regelbundet återkommande undersökningar. Resterande 17 myndigheter (12 procent) svarar att de för närvarande inte genomför regelbundet återkommande undersökningar, men planerar att genomföra sådana.

Det faktum att en myndighet genomför en innehållsmässigt likartad undersökning regelbundet, måste dock inte med nödvändighet betyda att resultaten är jämförbara över tid. I många fall förändras frågor eller svarsalternativ i sådan utsträckning att möjligheterna till jämförelser mellan olika år begränsas. I den sammanställning av kvantitativa brukarundersökningar som vi har genomfört syns tydligt att jämförbarhet över tid i praktiken är mycket begränsad i många undersökningar.

### ***De flesta löpande undersökningar genomförs årligen***

Av vår enkätundersökning att döma genomför alltså närmare sex av tio myndigheter någon form av löpande undersökning. Det framgår emellertid inte av materialet med vilken regelbundenhet detta görs.

När det gäller kvantitativa brukarundersökningar visar vår genomgång att den stora majoriteten regelbundet återkommande undersökningar genomförs årligen.

Det finns emellertid ett fåtal större myndigheter som genomför kvantitativa brukarundersökningar med tätare intervall. Två exempel är Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan som genomför vissa mätningar månadsvis. Av Statskontorets studie av fem större myndigheter framgår samtidigt att Skatteverket beslutat att i framtiden inte genomföra brukarundersökningar i samma skala varje år. I stället avses en större undersökning genomföras ungefär vart fjärde år och mindre undersökningar under mellanperioden.

## **4.2 Vilka verktyg används i brukardialogen?**

Statskontoret ska enligt uppdraget beskriva hur myndigheter organiserar sitt arbete för att samla in, analysera och använda information om medborgares och företags behov, krav och förväntningar för att kunna nyttja sådan information i utvecklingen av myndighetens verksamhet. I det här avsnittet besvaras frågan med avseende på de verktyg myndigheter använder för att samla in synpunkter på verksamheten.

### **4.2.1 Kvantitativa brukarundersökningar är vanligast**

I den enkät som Statskontoret genomfört i samarbete med SCB ställdes frågor om vilken eller vilka typer av undersökningar som myndigheter har genomfört under åren 2004–2008. Svartalternativen utgjordes av sex kvantitativa undersökningstyper (typ 1–6), tre kvalitativa undersökningstyper (typ 7–9) och alternativet ”annan typ av undersökning”. Svaren fördelar sig som följer:

**Tabell 13: Vilken eller vilka typer av brukar-, medborgar- eller företagundersökningar har myndigheten genomfört under de senaste fem åren?**

Typ av undersökning	Antal	Andel (%)
1 Brukarundersökning som enbart vänder sig till medborgare	42	16
2 Brukarundersökning som enbart vänder sig till företagare	36	14
3 Brukarundersökning som vänder sig till både medborgare och företagare	39	15
4 Medborgarundersökning som även vänder sig till icke-brukare	27	11
5 Företagarundersökningar som även vänder sig till icke-brukare	13	5
6 Medborgar- och företagundersökningar som även vänder sig till icke-brukare	5	2
7 Fokusgrupper/diskussionspaneler, djupintervjuer eller liknande med medborgare	24	9
8 Fokusgrupper/diskussionspaneler, djupintervjuer eller liknande med företagare	19	7
9 Fokusgrupper/diskussionspaneler, djupintervjuer eller liknande med både medborgare och företagare	15	6
10 Annan typ av undersökning	35	15
Summa:	255*	100

\* Flera olika typer av undersökningar har kunnat väljas.

Av tabellen framgår att fler myndigheter genomför kvantitativa än kvalitativa undersökningar. De kvantitativa (typ 1–6) uppgår till 162 stycken, vilket är 63 procent av svaren. De kvalitativa (typ 7–9) uppgår till 58 stycken, vilket är 23 procent.

Av de markerade kvantitativa undersökningarna (typ 1–6) är brukarundersökningar (typ 1–3) mer vanligt förekommande än sådana undersökningar som även omfattar icke-brukare (typ 4–6). 117 av 162 (72 procent) kvantitativa undersökningar är brukarundersökningar.

Av de kvantitativa brukarundersökningar som genomförts vänder sig något fler till medborgare än till företagare. Den vanligaste undersökningstypen är brukarundersökningar som enbart vänder sig till medborgare (typ 1). Sammanlagt 42 myndigheter har svarat att de genomfört en sådan typ av undersökning. Men nästintill lika många myndigheter, 36 stycken, har uppgivit att de genomfört brukarundersökningar som enbart vänder sig till företagare (typ 2). 39 myndigheter har uppgivit att de genomfört brukarundersökningar som vänder sig till både medborgare och företagare (undersökningstyp 3).

Även när det gäller kvalitativa undersökningar så fördelar sig sådana som vänder sig till medborgare eller företag relativt jämnt. Av Statskontorets studie av fem större myndigheter framgår att samtliga myndigheter i någon mån arbetar med kvalitativa undersökningar. För kvalitativa undersökningar anlitar dessa myndigheter i högre utsträckning externa aktörer, jämfört med kvantitativa undersökningar.

## 4.2.2 Ovanligt göra fler än fyra undersökningar per år

I den enkät som Statskontoret genomfört i samarbete med SCB ställdes frågor om hur många undersökningar av varje typ som myndigheten genomförde år 2008.

Kolumnsiffrorna i tabellen nedan anger vilken typ av undersökning som avses (se tabell 15 för beskrivning av de olika typerna). De myndigheter som genomförde undersökningar gjorde i flertalet fall mellan 1–4 undersökningar riktade till medborgare och företagare under 2008. Några få myndigheter gör 9 eller fler undersökningar på ett år och då handlar det nästintill uteslutande om kvantitativa brukarundersökningar.

**Tabell 14: Hur många undersökningar av den här typen (1–9) genomför myndigheten under år 2008?**

Antal undersökningar	Undersökningstyper								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ingen	10	8	13	9	4	1	4	5	7
1	12	10	12	12	6	3	11	3	2
2 – 4	13	13	9	4	2	1	7	9	7
5 – 8	2	4	1	0				1	
9 eller fler	5	2	2	1			1		

## 4.3 Ökar användandet av undersökningar?

Det finns naturligtvis flera tänkbara mått på om myndigheter genomför attitydundersökningar i högre utsträckning idag jämfört med föregående år. Ett mått är antalet myndigheter som genomför undersökningar. Ett annat är antalet undersökningar som dessa genomför. Ett tredje tänkbart mått är de budgeterade resurser myndigheten använder.

Vårt material pekar mot att användandet av olika attitydundersökningar har ökat något under senare år, såtillvida att undersökningarna har ökat i antal och att myndigheternas egna bedömningar lutar åt att budgeterade resurser för undersökningar snarare har ökat än minskat. När det gäller frågan om utveckling avseende andelen myndigheter som genomför brukarundersökningar tyder tillgängliga uppgifter på att utvecklingen är relativt oförändrad. Det är emellertid en slutsats som enbart avser utveckling ifråga om *regelbundet återkommande* undersökningar.

### 4.3.1 Oförändrad andel myndigheter som genomför undersökningar

Huruvida fler myndigheter har genomfört undersökningar år 2008 jämfört med tidigare år framgår inte av vår enkätundersökning. Antalet myndigheter totalt sett har också minskat sedan mitten av 1990-talet.<sup>34</sup>

Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR) har vid två separata tillfällen under 2000-talet, år 2000 och år 2003, vänt sig till omkring 200 statliga myndigheter med en enkät gällande systematiskt kvalitetsarbete. I 2003 års undersökning angav 54 procent (97 stycken) av de myndigheter som besvarade frågan att de genomförde regelbundna undersökningar om tillfredsställelsen bland sina kunder.<sup>35</sup> Andelen minskade med åtta procent jämfört med när samma fråga ställdes år 2000.<sup>36</sup> KKR:s undersökning tyder alltså på att användandet av undersökningar – uttryckt i andel myndigheter som genomför sådana – minskat under 2000-talets inledande år.

Det är emellertid värt att notera att KKR frågar efter just ”regelbundna” kundundersökningar. När vi i vår enkätundersökning ställde en liknande fråga (som besvarades av 145 myndigheter) svarade närmare 59 procent (85 stycken myndigheter) att regelbundet återkommande undersökningar genomförs. Andelen förefaller således vara relativt oförändrad jämfört med när KKR undersökte frågan i början av 2000-talet.

### 4.3.2 Budgeterade resurser i de flesta fall oförändrade

I den enkät som Statskontoret genomfört i samarbete med SCB ställdes följande fråga:

*Gör en bedömning utifrån budgetens olika poster: Har andelen budgeterade resurser inom myndigheten för brukar-, medborgar- eller företagundersökningar påtagligt minskat, ökat eller varit oförändrade jämfört med för fem år sedan (jämför år 2008 med år 2004)?*

Myndigheterna ombads alltså att göra en uppskattning, vilket naturligtvis kan vara svårt nog (23 myndigheter har angett att de inte kan göra någon sådan bedömning). Allra helst då arbetet med attitydundersökningar inte alltid särredovisas. Det är också värt att notera att myndigheterna tillfrågas om budgeterade resurser har ökat eller minskat ”påtagligt”.

---

<sup>34</sup> SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*, s. 141.

<sup>35</sup> Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR, 2003): *Omfattning, inriktning och utveckling av systematiskt kvalitetsarbete inom statsförvaltningen*.

<sup>36</sup> Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR, 2000): *Kvalitetsarbetet i staten*, dnr A 221-00.

Av de 110 myndigheter som besvarat frågan anger en majoritet, 57 stycken (52 procent) att resurserna i stort sett är oförändrade. 24 stycken (22 procent) anger att de har ökat påtagligt, medan bara sex stycken myndigheter anger att resurserna har minskat påtagligt. Utifrån myndigheternas bedömning förefaller resurserna således ha ökat något, snarare än minskat, även om situationen enligt de flesta bedömningar är relativt oförändrad. De förändringar som ägt rum säger ju inte heller något om storleken på förändringen. Även om det är osannolikt kan det inte uteslutas att de budgeterade resurserna sammantaget kan ha minskat mer hos de myndigheter som angett detta, än hos de myndigheter som angett att de har ökat.

Det bör också noteras att enkäten frågar efter en jämförelse mellan år 2004 och år 2008. Som ett hypotetiskt exempel är det naturligtvis fullt tänkbart att budgeterade resurser hos någon myndighet år 2008 kan ha ökat påtagligt jämfört med år 2004, men minskat påtagligt jämfört med år 2006. En sådan förändring skulle i så fall inte synas i den bedömning myndigheten gör.

Av de myndigheter som omfattats av Statskontorets studie av fem större myndigheter anger Skatteverket och Centrala studiestödsnämnden att kostnaderna för undersökningarna i stort sett varit oförändrade. Arbetsförmedlingen anger att vissa besparingar har skett. Migrationsverket har inte kunnat bedöma kostnaderna då kunskap om eventuella undersökningar på regional eller lokal nivå inte finns centralt.

### **4.3.3 Majoriteten myndigheter gör lika många eller fler undersökningar jämfört med för fem år sedan**

Ytterligare ett tänkbart mått på om användandet av attitydundersökningar ökar eller inte är förändringen sett till antalet undersökningar.

I den enkät som Statskontoret genomfört i samarbete med SCB ställdes frågan om myndigheterna år 2004 genomför fler, färre eller lika många kvantitativa och kvalitativa undersökningar jämfört med år 2004. Återigen är det alltså frågan om en mätning mellan två punkter och vi vet inte med säkerhet något om hur utvecklingen har sett ut under mellanliggande år.

Av svaren framgår att en stor majoritet av myndigheterna, oavsett om det gäller kvantitativa eller kvalitativa undersökningar, anger att de gjorde fler eller lika många undersökningar år 2008 som år 2004. Bara ett fåtal myndigheter har angett att de gör antalsmässigt färre undersökningar jämfört med år 2004.

**Tabell 15: Genomför myndigheten fler, färre eller lika många kvantitativa och kvalitativa undersökningar år 2008 jämfört med år 2004?**

Antal kvantitativa och kvalitativa undersökningar	Antal myndigheter	Andel (%)
Färre undersökningar	11	11
Fler undersökningar	50	51
Ungefär lika många undersökningar	37	38
Totalt	98	100

#### **4.3.4 65 procent planerar kommande undersökningar**

I den enkät som Statskontoret utformat i samarbete med SCB ställs följande fråga:

*Ingår det i myndighetens plan att inom de närmaste två åren (2009–2010) genomföra någon typ av brukar-, medborgar- eller företagarundersökning?*

147 av 149 myndigheter har besvarat frågan. Av dessa svarar 65 procent (96 stycken) att de har sådana planer. 25 stycken (17 procent) uppger att de inte har sådana planer och ungefär lika många svarar att de inte vet.

Svaret på frågan stärker uppfattningen att andelen myndigheter som genomför någon form av undersökning ligger omkring 60 procent. Svaren kan också tolkas som att andelen inte kommer att minska under den närmaste framtiden, utan snarare öka något.

Av Statskontorets studie av fem större myndigheter framgår att myndigheternas dialog med brukarna är under utveckling. Som exempel kan nämnas att Skatteverket avser att genomföra sina större undersökningar med längre intervaller, bl.a. för att skapa utrymme för mer analys och marknadsföring de år de genomförs. Migrationsverket har för avsikt att ta ett mer samlat grepp. Bl.a. planeras övergripande kundundersökningar genomföras med start år 2009 samt undersökningar kring kundnöjdhet. Arbetsförmedlingen har för avsikt att testa elektronisk datainsamling som komplement till intervjuer. Även inom Försäkringskassan finns planer på framtida brukarundersökningar. Frånsett att gå ifrån rena attitydfrågor planerar CSN inte några genomgripande förändringar av sättet att arbeta med brukarundersökningar. Arbetsförmedlingen har beslutat att minska populationen samt antalet frågeställningar för de större undersökningarna. Myndigheten har också i stor utsträckning frångått rena attitydfrågor och ställer istället frågor med en direkt koppling till förmedlingens insatser

## 4.4 Hur har myndigheter organiserat arbetet med brukarundersökningar?

Statskontoret ska enligt uppdraget beskriva hur myndigheter organiserar sitt arbete med att samla in, analysera och använda information om medborgares och företags behov, krav och förväntningar för att kunna nyttja sådan information i utvecklingen av myndighetens verksamhet. I det här avsnittet besvaras frågan med avseende på hur några större myndigheters interna organisation för brukardialoger ser ut. Materialet i denna del utgörs främst av Statskontorets egna djupstudier vid fem av de myndigheter som ingår i det så kallade Forum för strategisk servicesamverkan (se bilaga 4). För majoriteten slutsatser gäller således att generaliserbarheten är begränsad.

### 4.4.1 En funktion med ansvar för brukarundersökningar finns vid flertalet myndigheter

Statskontoret har studerat hur ansvaret för brukardialog är organiserat vid fem större myndigheter med omfattande brukarkontakter. Resultaten visar, att alla myndigheter, med undantag för Migrationsverket, har en utpekad funktion med ansvar för dialog med myndighetens brukare. Inom Försäkringskassan har en grupp för kundanalys ett uttalat ansvar för kundundersökningar på central nivå. Gruppen fungerar som intern expertis och samlar in och systematiserar verkets alla undersökningar på ett ställe i organisationen. Ett liknande ansvar har en utvärderings- och statistikenhet inom CSN. Vid Skatteverket utförs frågekonstruktion och tolkning av resultat i huvudsak av personal på en analysenhet vid verkets huvudkontor. Inom Arbetsförmedlingen har en intervjuarenhet och en statistikenhet ansvar för förmedlingens brukarundersökningar.

I Vervas rapport Allmänna lärdomar för ökat brukarinflytande<sup>37</sup> görs fallstudier vid tre myndigheter; Lantmäteriet, Tullverket och Skatteverket. När det gäller hur brukarinflytandet och arbetet med brukardialoger är organiserat i de tre myndigheterna gör Verva bl.a. följande iakttagelser: Ansvaret för breda attityd- och brukarundersökningar på myndighetsnivå ligger ofta hos en centralt placerad stabsfunktion, medan ansvar för andra verktyg för infångande av synpunkter ofta är decentraliserat och därmed närmare den operativa verksamheten.

#### ***Myndigheterna har definierat sina brukare...***

En grundläggande förutsättning för en ökad brukarorientering är att tydligt definiera myndighetens brukare. Myndigheten måste kunna besvara frågan om vem eller vilka den ska föra dialog med och vilkas behov som ska påverka tjänsteutformningen.

---

<sup>37</sup> Verva 2008:3 *Allmänna lärdomar för ett ökat brukarinflytande*.

Statskontorets djupstudier vid fem större myndigheter med mycket brukarkontakter visar att dessa på en övergripande nivå har definierat sina brukargrupper. Det görs bl.a. utifrån brukarnas behov, deras kontaktvägar med myndigheten eller utifrån deras livssituation.

***...och verksamheten är delvis organiserad utifrån brukargrupper***

Statskontorets djupstudier vid fem större myndigheter med mycket brukarkontakter visar att dessa i hög grad har organiserat arbetet med brukardialog med utgångspunkt i hur myndigheten har definierat sina brukare. I många fall finns också en överensstämmelse mellan definierade brukargrupper och myndigheternas verksamhetsområden och/eller prioriterade områden eller grupper av individer.

#### **4.4.2 Vanligt att anlita extern aktör**

Det verkar vara vanligt förekommande att myndigheter anlitar extern aktör för att utföra någon del av brukar- eller medborgarundersökningar. I den enkät som Statskontoret har genomfört ställdes följande fråga:

*För de brukar-, medborgar- eller företagarsundersökningar myndigheten genomfört under perioden 2004–2008 – hur vanligt är det att myndigheten anlitat en extern aktör för att genomföra en betydande del av undersökningen (t.ex. förstudie, datainsamling, eller analys) eller hela undersökningen?*

**Tabell 16: Hur vanligt är det att myndigheten har anlitat en extern aktör för att genomföra en betydande del eller hela undersökningen?**

Anlitande av extern aktör	Antal	Andel (%)
Extern aktör har aldrig anlitats	13	12
Externa aktörer har anlitats ibland, men i färre än hälften av gångerna	29	26
Extern aktör har anlitats mer än hälften av gångerna, men inte alltid	26	24
Extern aktör har alltid anlitats	38	34
Annat	4	4
Summa:	110	100

Sammantaget tyder resultaten på att det är något vanligare att anlita en extern aktör än att inte göra det. Det vanligaste är att en extern aktör alltid anlitas för att genomföra någon del av undersökningen.

Statskontorets sammanställning av brukarundersökningar, som redovisas i bilaga 3, bekräftar den här bilden. När det gäller kvantitativa brukarundersökningar har externa aktörer anlitats i flertalet fall.

Samtidigt visar Statskontorets djupstudier vid fem större myndigheter med omfattande brukarkontakter att dessa i allt högre grad har övergått till att själva genomföra undersökningar, från att tidigare ha anlitat externa aktörer.

Det kan tyda på att större myndigheter med omfattande brukarkontakter har byggt upp egna resurser för attitydundersökningar.

#### **4.4.3 Olikartad synpunktshantering vid större myndigheter**

Till skillnad från synpunkter som myndigheter samlar in genom egna initiativ kommer ett löpande flöde av synpunkter och frågor till de flesta myndigheter. Frågor kräver till skillnad från synpunkter ett direkt svar. Till viss del kan frågor och synpunkter dock likställas. Frågor kan t.ex. vara ett sätt att lämna synpunkter. En systematisk synpunktshantering gör att brukarnas åsikter kan tillvaratas på ett bra sätt. Det förstärker i sin tur brukarnas möjligheter till inflytande.

##### ***Positiv bild i Statskontorets djupstudier...***

Statskontorets djupstudier vid fem större myndigheter med omfattande brukarkontakter visar att flertalet av dessa har etablerat kanaler för att hämta in synpunkter. Av den skriftliga redovisning som myndigheterna har lämnat till Statskontoret förefaller arbetet bedrivas systematiskt och genomtänkt. Migrationsverket har t.ex. inrättat en sökandeombudsman med ansvar för bl.a. synpunktshantering. Även Skatteverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har rutiner för synpunktshantering. Detta i form av ett kundpunktsystem, en klagomur, en öppen synpunktskanal eller liknande.

##### ***...men Medborgarutredningen och Verva ser stora brister***

Statskontorets studier vid större myndigheter med omfattande brukarkontakter visar att dessa bedriver arbetet med synpunkts- och klagomålshantering på olika sätt. En kompletterande bild ges i två nyligen genomförda studier av synpunktshantering vid större myndigheter.

Den så kallade Medborgarutredningen (Fi 2007/6780) hade bl.a. regeringens uppdrag att följa upp och analysera om och i förekommande fall hur ett urval myndigheter på ett systematiskt sätt hanterar klagomål från medborgare och företag. Utredningen gjorde fallstudier på fyra myndigheter: Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Skatteverket och i viss mån Rikspolisstyrelsen.

Medborgarutredningen anger att den inte har kunnat fördjupa sig i klagomålshandlingen vid de fyra myndigheterna, men den bild som ges är lika fullt nedslående. Dokumentationen på detta område bedöms ha stora brister och några systematiska uppföljningar och sammanställningar av medborgarnas klagomål har utredaren inte kunnat återfinna.

Verket för förvaltningsutveckling (Verva) har i rapporten Allmänna lärdomar för ett ökat brukarinflytande<sup>38</sup> studerat synpunktshandlingen vid tre myndigheter: Tullverket, Skatteverket och Lantmäteriet. Utöver att konstatera att myndigheterna i varierande grad tillhandahåller en struktur för inlämning av synpunkter gör Verva bl.a. följande iakttagelser:

- Egen insamling prioriteras framför spontana synpunkter. Myndigheternas inhämtning av brukarsynpunkter domineras av fasta och regelbundna aktiviteter på eget initiativ, medan mindre energi läggs ned på att ta tillvara den potential som finns i synpunkter som lämnas på brukarnas initiativ.
- Det är ofta svårt att lämna synpunkter. System för brukare att lämna synpunkter eller ställa frågor får inte alltid en framskjuten placering på myndigheternas webbplatser eller i andra kanaler.
- Verva hittade inte heller hos någon av de tre myndigheterna en heltäckande policy för synpunktsinhämtning och synpunktshandling. Verva föreslår att myndigheten i en sådan policy till exempel skulle kunna ta ställning till vilka verktyg som ska användas, vem som har ansvar för hantering av inkomna synpunkter, hur olika slags synpunkter ska värderas m.m.

## **4.5 I vilken utsträckning jämför myndigheter sig med varandra?**

Statskontorets uppdrag handlar om att jämföra och sammanställa resultat från olika brukarundersökningar, i syfte att få en bild av hur statsförvaltningen uppfattas. "Statsförvaltningen" är emellertid ett heterogent begrepp som rymmer en stor spännvidd ifråga om myndigheter och verksamheter. En central fråga – som vi visserligen inte har att besvara, men som ändå är svår att undvika – gäller därför vilka myndigheter och verksamheter som egentligen kan jämföras med varandra. Och i vilka avseenden?

### **4.5.1 Begränsat intresse för jämförelser med andra**

I Statskontorets djupstudie av fem större myndigheter tillfrågades myndigheterna om hur de ser på möjligheterna att jämföra resultaten från genomförda undersökningar med undersökningar som andra myndigheter eller organisationer har genomfört.

I viss mån görs sådana jämförelser. Skatteverket påtalar t.ex. att jämförelser görs med studier från Företagarna och Svenskt Kvalitetsindex. I den mån jämförelser med andra myndigheter i övrigt görs avser det i första hand s.k.

---

<sup>38</sup> Verva 2008:3: *Allmänna lärdomar för ett ökat brukarinflytande*.

imageundersökningar, alltså undersökningar mot en bredare allmänhet snarare än brukare. I övrigt pekas på en rad problem kopplade till jämförelser. Bland de förbehåll som lyfts fram kan nämnas följande:

- Det finns en risk med att jämföra för brett genom att jämförelserna blir för generella för att fånga särskilda aspekter med varje myndighet.
- Ofta jämförs resultat för att säga om något har blivit bättre eller sämre. För att sådana jämförelser ska vara relevanta krävs dock en stor medvetenhet om bakomliggande faktorer till varför myndigheternas resultat blev som de blev.
- Myndigheternas verksamhetsområden kan i sig medföra att de har helt olika förutsättningar för att få höga betyg på sin service till kunderna.
- Olika intensitet och typ av kontakt med brukarna skapar olika förutsättningar. En myndighet vars brukarkontakter till stor del består av kontrollverksamhet som har stor betydelse för brukarens livssituation är t.ex. svår att jämföra med myndigheter vars kontakter består av ren service.
- Det finns en risk för att resurser som används till att specifikt mäta myndigheternas arbete istället används för mer generella jämförelser.

I sammanhanget kan det vara intressant att ta upp länsstyrelserna, en tydligt avgränsbar grupp av myndigheter där möjligheterna till jämförbarhet faktiskt borde vara osedvanligt goda. För närvarande genomför länsstyrelserna brukarundersökningar i mycket begränsad och varierande omfattning. Länsstyrelsen i Västra Götalands län har emellertid nyligen tagit initiativ till undersöka förutsättningarna för att utveckla länsstyrelsegemensamma brukarundersökningar, bl.a. i syfte att i framtiden kunna jämföra resultat mellan länsstyrelser.

## **4.6 Hur används resultaten av undersökningarna?**

Statskontoret ska enligt uppdraget beskriva om och hur myndigheten i sitt styrsystem beaktar inhämtad information om medborgares och företags behov, krav och förväntningar, t.ex. för målformuleringar och uppföljningar. Underlaget i denna del utgörs bl.a. av våra egna djupstudier på fem större myndigheter med omfattande brukarkontakter (se bilaga 4). Statskontoret har också gett Verva i uppgift att undersöka just frågan om hur myndigheter använder information från brukardialog i verksamheten. Verva har i det syftet genomfört studier vid tre myndigheter: Centrala studiestödsnämnden (CSN), Migrationsverket och Vägverket.

Ytterligare underlag i denna del utgörs av Vervas rapport från 2008, Allmänna lärdomar för ökat brukarinflytande. Den innehåller tre fallstudier som avser att belysa just den frågeställning som Statskontoret nu har att utreda.

#### 4.6.1 Resultaten har fått genomslag i verksamheten

I Vervas rapport Allmänna lärdomar för ökat brukarinflytande<sup>39</sup> görs fallstudier vid tre myndigheter: Lantmäteriet, Tullverket och Skatteverket. Av studierna framgår att det vid de tre studerade myndigheterna har varit svårt att omsätta resultat från kund-, brukar- och attitydundersökningar i den konkreta utvecklingen av verksamheten.

Den slutsatsen får emellertid inte stöd varken av Vervas nya djupstudier på tre myndigheter, eller av Statskontorets djupstudier på fem myndigheter. Den allmänna slutsatsen är tvärtom att resultat från undersökningar har fått genomslag i såväl verksamhetsplanering som verksamhetsutveckling och samtliga studerade myndigheter kan uppvisa förbättringar som kan härledas till kundsynpunkter.

Några konkreta exempel på detta är:

- Skatteverkets omfattande arbete med bemötandefrågor de senaste åren bygger på kundernas önskemål. Skatteverket har även tagit fram en mängd förslag på hur skattereglerna för småföretag kan förenklas baserat på synpunkter och önskemål från företagare
- Arbetsförmedlingen har omfördelat resurser mellan t.ex. sökande och arbetsgivare, gjort lokalmässiga förändringar, förändringar av öppettider, ökade internutbildningsinsatser, samt förnyat utformningen av broschyrer och annat informationsmaterial.
- En enkät om vad kunderna anser om CSN:s e-tjänster visar att kunder som betalar tillbaka på sina lån vill ha fler och bättre e-tjänster, t.ex. vill de kunna simulera hur den framtida återbetalningen kan utveckla sig utifrån olika alternativa sätt att betala. CSN har nu utvecklat och produktionsatt ett simuleringsverktyg där kunden kan räkna på olika alternativ med hjälp av de personliga uppgifter som CSN har i verksamhetssystemet.
- Inom Försäkringskassan pågår ett stort utvecklingsarbete avseende brev och blanketter som tar sin utgångspunkt i kundernas synpunkter.

Samtliga av de myndigheter som Verva har studerat uppger att högsta ledningen är engagerad och efterfrågar resultat från brukar- och medborgar-

---

<sup>39</sup> Verva 2008:3 *Allmänna lärdomar för ett ökat brukarinflytande*

undersökningar. Det finns också gott om exempel på hur resultat används i myndigheternas styrsystem, bland annat för att formulera mål i verksamhetsplanen eller i styrkort.

## 5 Avslutande diskussion

Underlaget som den här rapporten bygger på visar att:

- Närmare sex av tio förvaltningsmyndigheter genomför olika former av löpande undersökningar för att ta reda på hur de och deras verksamhet uppfattas av medborgare och företag.
- Myndigheternas egna brukarundersökningar – i deras nuvarande form – kan inte tjäna som underlag för en mer övergripande uppföljning av hur statsförvaltningen utvecklas.

Den utredning om jämförbarhet mellan olika brukarundersökningar som SCB har utfört på uppdrag av Statskontoret visar att t.o.m. när förutsättningarna är som mest gynnsamma, är jämförbarheten mellan olika brukarundersökningar – så som de för närvarande utförs – starkt begränsad.

Insikten om brukarundersökningarnas inbördes olikheter är inte ny. Statskontoret hade i början av 2000-talet i uppdrag att överväga olika alternativ för att ta reda på hur medborgare uppfattar offentlig förvaltning och förordade då utvecklandet av en förvaltningsgemensam medborgarundersökning. Alternativet att använda statliga myndigheters befintliga attitydundersökningar prövades också, men Statskontoret fann att undersökningarna var sinsemellan alltför olika för att kunna utgöra ett fungerande underlag.

Att myndigheternas respektive undersökningar ser så pass olika ut kan till stor del förklaras med att dessa är utvecklade för att användas som en del i myndigheternas verksamhetsutveckling. Eftersom myndigheternas verksamheter är av varierande karaktär är det naturligt att också deras brukarundersökningar anpassas efter den specifika verksamhet som de avser. Syftet är trots allt att ge ett så åtgärdsrelevant underlag som möjligt till myndigheternas kvalitetsarbete.

Det är i första hand en fråga för regeringen om det skulle kunna anses vara en tillgång för den statliga förvaltningspolitiken om det – utöver tillgången till enskilda myndigheters uppföljningar av sina respektive brukares åsikter – funnes mer övergripande uppföljningar och kontinuerliga undersökningar av vad medborgarna tycker om kvaliteten i förvaltningens tjänster på en aggregerad nivå. Då finns det i huvudsak två alternativa vägar att gå.

Det första alternativet är att utveckla och genomföra en central undersökning, oberoende av myndigheternas befintliga brukarundersökningar. Det kan då göras antingen i form av en brukarundersökning eller en medborgarundersökning. Dessa typer av undersökningar kan också kombineras.

En möjlig förlaga existerar redan, i form av den pilotundersökning om medborgarnas syn på offentlig förvaltning som Statskontoret genomförde och redovisade år 2002 i rapporten *Att ta reda på vad folket tycker*.<sup>40</sup> Undersökningen bygger visserligen på det tidigare förvaltningspolitiska handlingsprogrammet, men borde i stora delar kunna vara relevant även idag. Den största nackdelen med alternativet att genomföra en central undersökning är att det är förhållandevis kostsamt och att erfarenheten från Statskontorets pilotundersökning visar att det är svårt att få en acceptabel svarsfrekvens. Även SOM-institutets mätningar visar att en stor andel svarspersoner saknar distinkta uppfattningar när det gäller statliga institutioner och myndigheter.

Det andra alternativa sättet att samla in medborgares uppfattningar om statsförvaltningen är att utveckla och samordna de attitydundersökningar som många myndigheter redan idag genomför utifrån ett förvaltningspolitiskt medborgarperspektiv. En möjlighet, som bl.a. diskuteras i Statskontorets rapport *Att ta reda på vad folket tycker*, vore t.ex. att ett antal större myndigheter får i uppdrag, alternativt uppmuntras, att i sina brukarundersökningar inkludera frågor som täcker in centrala aspekter av förvaltningspolitiken.<sup>41</sup> Det skulle ge vissa, mer begränsade jämförelsemöjligheter.

Ett villkor gäller dock för båda ovan skisserade alternativ. Regeringskansliet måste kunna ta hand om informationen som en förvaltningsgemensam undersökning, eller samordnade brukarundersökningar, genererar.

Oavsett det eventuella behovet av en övergripande uppföljning av förvaltningsutvecklingen ur ett medborgar- och företagsperspektiv kan det också vara värt att fundera över om det finns behov av en förvaltningsgemensam metodutveckling för att säkra en hög kvalitet i myndigheternas brukar- och medborgarundersökningar. En möjlighet är att ge myndigheter i uppdrag att samordna sina kundundersökningar. Ett sådant uppdrag ligger i linje med vad som förordas av Verva i rapporten *Allmänna lärdomar för ett ökat brukarinflytande*.<sup>42</sup> Även Medborgarutredningen anser att en sådan samordning kan innebära betydande effektiviseringar och samordningsvinster.<sup>43</sup>

Tre frågor är dock centrala att ställa sig gällande behovet av övergripande förvaltningspolitiska jämförelser av hur myndigheter upplevs av allmänhet och brukare: Vilka myndigheter – eller delar av myndigheter – är jämförbara? I vilka avseenden är de jämförbara? Och i vilket syfte ska de jämföras med varandra?

---

<sup>40</sup> Statskontoret 2002:12 *Att ta reda på vad folket tycker – En pilotundersökning om medborgarnas syn på offentlig förvaltning*.

<sup>41</sup> Statskontoret 2002:12 *Att ta reda på vad folket tycker – En pilotundersökning om medborgarnas syn på offentlig förvaltning*.

<sup>42</sup> Verva 2008:3 *Allmänna lärdomar för ett ökat brukarinflytande*.

<sup>43</sup> Fi 2007/6780 *Myndiga medborgare- Medborgarutredningen*, s. 53.

## Referenser

Fi 2007/6780 *Myndiga medborgare – Medborgarutredningen*

Regeringskansliet (1999) *En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram*

Salonen T, Abalo E, Danielsson M (2008) *Myndighet frågar medborgare – Brukarundersökningar i offentlig verksamhet*. Växjö University Press

Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR, 2000): *Kvalitetsarbetet i staten*, dnr A 221-00

Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR, 2003) *Omfattning, inriktning och utveckling av systematiskt kvalitetsarbete inom statsförvaltningen*

Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR, 2005) *Vägledning för brukardialoger – steg till tjänsteutveckling*

Statskontoret 2002:12 *Att ta reda på vad folket tycker – En pilotundersökning om medborgarnas syn på offentlig förvaltning*

Statskontoret 2003:09 *Lyssna för att lära och lova. Utvärdering av en försöksverksamhet med servicedialoger och serviceåtaganden*

Statskontoret 2003:21 *En medborgarundersökning för förvaltningen – Analys av olika upplägg*

SOU 2008:106 *Ökat förtroende för domstolarna – strategier och förslag*.

SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*

Verket för förvaltningsutveckling (Verva 2008:3) *Allmänna lärdomar för ett ökat brukarinflytande*



## Statskontorets uppdrag



REGERINGEN

Regeringsbeslut 5  
2008-08-28 Fi2008/4798

Finansdepartementet

Till avd.....	/
Kontakt med.....	
Beslut.....	god
Datum.....	2008-09-10
Sign.....	[Signature]

Statskontoret  
Box 8110  
104 20 Stockholm

STATSKONTORET	
Ink. 2008-09-10	
Dnr. 2008/208-5	

**Uppdrag att sammanställa och analysera information om hur statsförvaltningen uppfattas av medborgare och företag**

**Uppdraget**

Regeringen uppdrar åt Statskontoret i samråd med Verket för förvaltningsutveckling (Verva) att utifrån statliga myndigheters befintliga undersökningar göra en sammanställning och analys av hur medborgare och företagare uppfattar statsförvaltningen bl.a. avseende service, bemötande och förtroende samt vilka förändringar över tid som går att utläsa. Om undersökningar av Statistiska centralbyrån (SCB), Svenskt kvalitetsindex, Institutet för samhälle, opinion och massmedia (SOM-institutet), Verket för näringslivsutveckling (Nutek) och Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) kan bidra till att ge en mer komplett bild ska dessa också utgöra underlag.

I uppdraget ingår även att göra en sammanställning över vilka myndigheter som löpande genomför någon form av brukarundersökning och vilka som har gjort någon sådan de senaste fem åren. I uppdraget ingår också att beskriva hur myndigheter organiserar sitt arbete för att samla in, analysera och använda information om medborgares och företags behov, krav och förväntningar för att kunna nyttja sådan information i utvecklingen av myndighetens verksamhet. Vidare ingår att beskriva om och hur myndigheten i sitt styrsystem beaktar sådan information, t.ex. för målformuleringar och uppföljningar.

Statskontoret ska ta del av resultatet av uppdraget att analysera och lämna förslag på insatser för bättre service till medborgare och företag (dnr Fi2007/6780), som slutredovisas den 15 september 2008.

Statskontoret ska skriftligen redovisa uppdraget senast den 30 januari 2009.

Postadress  
103 33 Stockholm  
Besöksadress  
Drottninggatan 21

Telefonväxel  
08-405 10 00  
Telefax  
08-21 73 86

E-post: [registrator@finance.ministry.se](mailto:registrator@finance.ministry.se)  
Telex  
117 41 FINANS S

### Bakgrund

Statsförvaltningen ska vara rättssäker, effektiv och medborgarorienterad. För att ytterligare kunna utveckla statsförvaltningen måste myndigheterna sätta medborgare och företag i fokus. Det gäller inte minst sådana myndigheter som har omfattande kontakter med enskilda.

Många myndigheter genomför olika typer av undersökningar av hur de som verksamheten är till för uppfattar den. För att få en bättre bild av i vilken omfattning myndigheterna gör regelbundna brukar- och attitydundersökningar och hur resultaten används genomförde Verva ett projekt under år 2007 för att belysa dessa frågor.

I rapporten Allmänna lärdomar för ett ökat brukarinflytande (Verva 2008:3) konstateras att formerna för myndigheternas insamling av denna typ av information varierar och kan t.ex. utgöras av synpunktshantering, kundtjänst, fokusgrupper, paneler, samverkansgrupper eller enkäter. Syftet är att förbättra verksamheten så att den bättre svarar mot brukarnas behov, krav och önskemål. Resultaten av brukar- och attitydundersökningar redovisas i särskilda dokument eller på myndighetens webbplats. Enligt rapporten är det dock svårt att utifrån dessa redovisningar få en bild av om och i så fall hur brukarnas synpunkter påverkat verksamheten. Av rapportens fallstudier framgår att även myndigheter som under lång tid har samlat in synpunkter från brukare har svårt att på ett systematiskt sätt tillvarata dessa för att utveckla sin verksamhet.

Resultaten av myndigheternas undersökningar och hur de används för att utveckla den statliga verksamheten redovisas i olika grad till regeringen.

Utöver myndigheternas egna undersökningar genomförs olika typer av mätningar av bl.a. SCB, Svenskt kvalitetsindex och SOM-institutet som i vissa delar beskriver hur medborgare och företag uppfattar den statliga förvaltningen.

Vidare görs undersökningar av bl.a. Nutek och ITPS som ger bilder av hur företagare upplever sina kontakter med myndigheter.

På regeringens vägnar



Mats Odell



Martin Sparr

Kopia till

Verket för förvaltningsutveckling

