



Bilaga 7

PM från SCB om jämförbarhet mellan
brukarundersökningar

Uppdraget

Uppdragsgivare: Statskontoret

Kontaktperson/beställare: Henrik Frykman

PM utarbetat av: Lars-Gunnar Strand, Statistiska centralbyrån

Datum: 2009-01-12

Om jämförbarhet mellan myndigheters enkäter till medborgare och företagare - brukarenkäter

Denna PM är ett uppdrag åt Statskontoret i samband med ett regeringsuppdrag i vilket Statskontoret fått i uppgift att kartlägga förekomsten av myndighetsenkäter riktade till medborgare och företagare med frågor om hur de bedömer respektive myndighets verksamhet i olika avseenden. I den typen av undersökningar kan frågorna handla om att undersökningspersonerna ombeds bedöma myndighetens *Tillgänglighet, Bemötande, Information, Handläggning, Effektivitet, Rättssäkerhet* m.m.

Detta PM är begränsat till en diskussion om just den typen av undersökningar riktade till medborgare (allmänheten), företagare eller mer specifikt till brukare, dvs. personer med aktuell kontakt med myndigheten i fråga, och möjligheterna att jämföra resultat från olika sådana undersökningar.

Underlag för detta PM

Statskontoret har för detta uppdrag samlat in aktuella undersökningar av nämnda slag från myndigheterna och till SCB överlämnat filer med 106 dokument och undersökningsrapporter från 35 myndigheter omfattande totalt 5 330 sidor. Samtliga dessa dokument har granskats. Diskussionen i denna PM begränsas dock till material från tio av myndigheterna. Vi har därmed främst valt myndigheter vars verksamheter innebär breda kontakter med medborgare och/eller företag.

Det är främst undersökningar från följande tio myndigheter som ligger till grund för detta papper om undersökningars jämförbarhet:

ALLMÄNNA REKLAMATIONSNÄMNDEN
ARBETSFÖRMEDLINGEN
CENTRALA STUDIESTÖDSNÄMNDEN
FÖRSÄKRINGSKASSAN
LÄNSSTYRELSE (Norrbottens och Västra Götaland)
POLISEN
PATENT- OCH REGISTRERINGSVERKET
SKATTEVERKET
TULLVERKET
VÄGVERKET

Huvudsakliga orsaker till bristande jämförbarhet

Bristande jämförbarhet mellan olika myndighetsenkäter beror främst på:

- a) Olika frågeformulering
- b) Olika skalor för svarsalternativen
- c) Olika undersökningspopulationer
- d) Undersökningars begränsning till viss del av en myndighets verksamhet

- e) Skillnader avseende myndigheternas verksamheter
- f) Olika urvalsförfarande

Undersökningspopulationerna kan vara definierade på många olika sätt, men vi kan i det här sammanhanget tala om några huvudtyper av urval. Myndighetsenkäter av detta slag riktas vanligen till urval av medborgare eller företagare. Att jämföra t.ex. resultat från en myndighets företagarenkät med en annan myndighets medborgarenkät kan vara högst vanskligt. Myndigheters syften med undersökningar av detta slag är främst att få ett gediget underlag för myndighetens kvalitetsarbete. Det innebär att undersökningen bör vara inriktad på att få verksamheten bedömd av personer och företag som har aktuell erfarenhet av myndighetens verksamhet, dvs. att få synpunkter från brukarna/kunderna. Utan en sådan begränsning till personer med aktuell erfarenhet av myndigheten blir undersökningen snarare en Imageundersökning än en brukarundersökning.

I förhållande till vissa myndigheter kan i princip alla personer och företag betecknas som brukare. Det gäller t.ex. för Vägverket och Skatteverket. Till exempel har alla medborgare, oavsett tillgång till bil, erfarenhet av att färdas på våra vägar. I det avseendet är vi alla brukare.

Undersökningsområdet. Det är inte heller särskilt meningsfullt eller rättvisande att jämföra resultat baserade på en myndighetsenkät med *begränsat innehåll* (avseende t.ex. enbart myndighetens webbplats eller informationstjänst) med resultat från en annan myndighetsundersökning där enkäten har frågor som täcker hela myndighetens verksamhet.

Urvalet. För att säkerställa att resultaten är representativa för populationen av brukare/kunder/kontaktpersoner är det viktigt att undersökningen baseras på ett *slumpmässigt urval* (eller totalundersökning) av brukare till undersökningen. Visserligen kan brukarundersökningar baserade på t.ex. någon form av självselektion (till exempel besökare på myndighetens webbplats) ge högst meningsfull information för en myndighets förbättringsarbete, men det kan vara vanskligt att jämföra resultat från en sådan undersökning med resultat från en undersökning med slumpmässigt urval och med hög svarsfrekvens.

Resten av detta PM begränsas huvudsakligen till de problem med jämförbarheten som kan orsakas av a) olika frågeformulering och b) olika svarsalternativ.

Typer av brukarundersökningar

Bland de nämnda tio myndigheternas undersökningsrapporter kan vi urskilja fyra typer av brukarundersökningar:

- a) Nöjd-Kund-Index (NKI). Analyseras enligt en matematisk-statistisk modell som är beskriven och publicerad i vetenskapligt

sammanhang.

- b) Nöjd-Kund-Index med åtminstone till det yttre en liknande utformning som a). Alternativ b) är dock ej tydligt dokumenterad.
- c) Nöjd-Kund-Index som inte har något gemensamt med a) eller b) förutom att man lånat begreppet NKI. Skiljer sig egentligen inte från d) nedan.
- d) Övriga frågeblanketter. Kan karaktäriseras som Ad hoc-lösningar anpassade för en specifik mätning åt en beställande myndighet. Inget tydligt eller uttalat undersökningskoncept.

Vad är en NKI-undersökning?

Modellen har utvecklats vid Handelshögskolan i Stockholm av professor Claes Fornell. Den matematisk-statistiska modellen bygger på ett strukturekvationssystem med PLS. Frågeblanketten består av frågor som besvaras på en 10-gradig skala där 1 är lägsta betyg och 10 är högsta betyg. Frågorna grupperas till faktorer såsom Tillgänglighet, Bemötande, Utförande etc. För varje faktor vägs dess frågor samman till ett sammmanfattande betygsindex som går från 0-100. NKI-värdet är helhetsbetyget på verksamheten och presenteras också som ett index från 0-100. Ju högre värde desto nöjdare är brukarna. NKI-värdet grundar sig alltid på tre standardiserade frågor om:

- a) verksamheten i sin helhet,
- b) hur verksamheten uppfyller ens förväntningar och
- c) verksamheten vid jämförelse med en ideal sådan.

De tre NKI-frågorna är standardiserade och formulerade på samma sätt i alla NKI-undersökningar. I NKI-undersökningar beräknas dessutom för varje faktor ett effektmått som anger hur stor påverkan som en förbättring eller försämring av faktorn förväntas ha på helhetsbetyget NKI. Modellens beräkning av faktorernas effektmått i respektive undersökning ger underlag till rekommendationer om prioriteringar i förbättringsarbetet.

En NKI-undersökning är uppbyggd för en standardiserad matematisk-statistisk analys. Det är enbart frågornas tekniska utformning och deras svarsalternativ, de tre helhetsfrågorna för NKI samt den matematisk-statistiska beräkningsmodellen som är garanterat gemensam för olika NKI-undersökningar i grupp a) ovan. Enkätens övriga frågor kan variera mycket till både antal och innehåll mellan olika NKI-undersökningar och mellan olika undersökningsföretag.

Jämförelser mellan NKI-undersökningar

Även om frågorna många gånger kan vara identiska och återkommande i olika undersökningar så är skillnaderna mellan olika NKI-undersökningar ofta besvärande stora. Det är endast de tre helhetsfrågorna och det därpå beräknade NKI-värdet, som med säkerhet är jäm-

förbart mellan olika NKI-undersökningar. Frågeblanketterna kan vara mycket olika både vad gäller frågornas antal och innehåll. Vad gäller övriga frågor i en NKI-enkät så saknas en standardiserad frågeuppsättning som samtliga undersökningsföretag håller sig till. Även ett och samma undersökningsföretags NKI-undersökningar kan variera påtagligt, framför allt av det skälet att varje undersökning är inriktad på att ge så god belysning som möjligt av en viss verksamhet. Det enda med säkerhet jämförbara måttet i olika NKI-undersökningar är just helhetsbetyget NKI som är baserat på tre standardiserade frågor.

En NKI-enkät som ska ge god information för en myndighets kvalitetsarbete behöver vara förhållandevis detaljerad med frågor anpassade till myndighetens verksamhet. Detta är det tyngsta skälet för att NKI-frågeblanketter kan ha så varierande innehåll. I sammanställningen nedan ges övergripande information om några myndigheters NKI-undersökningar i form av vilka faktorer som ingår och hur många frågor som ligger till grund för de olika faktorernas sammanfattande betygindex.

CSN

Angående studiebidrag och studielån

Utförare: SCB. År 2005

Enkät till personer med förmån från CSN eller med betalningskrav.

Frågeområden/Faktorer:

Tillgänglighet (7 frågor)

Bemötande (3 frågor)

Information (7 frågor)

Elektroniska tjänster (3 frågor)

Tillit (3 frågor)

Kompetens (3 frågor)

Rättssäkerhet (6 frågor)

Inflytande (4 frågor)

Förtroende (1 fråga)

NKI (3 frågor)

Kommentar: Traditionell NKI-analys.

CSN

Angående studiebidrag och studielån

Utförare: CSN. År 2006

Enkät till personer med förmån från CSN eller med betalningskrav som haft aktuell telefonkontakt.

Frågeområden/Faktorer:

Tillgänglighet/Bemötande via telefon (9 frågor)

Service via tfn (3 frågor)

Information (7 frågor)

Personlig information (6 frågor)

Informationen i sin helhet (2 frågor)

Inflytande/Rättssäkerhet (6 frågor)

Förtroende (3 frågor)
Handläggningen (13 frågor)
Handläggningen i sin helhet (3 frågor)
Inflytande (4 frågor)
Förtroende (1 fråga)
Helhetsfrågor, NKI (6 frågor)

Kommentar: Helhetsfrågorna innehåller förutom de tre standardiserade frågorna ytterligare tre frågor. Ej traditionell NKI-analys.

LÄNSSTYRELSEN Västra Götaland

Aktuella avslutade ärenden

Utförare: Länsstyrelsen. År 2007

Intervju med aktuella kunder/personer vid olika enheter med ärenden i vilka beslut har fattats.

Frågeområden/Faktorer:

Bemötande (2 frågor)
Tillgänglighet (2 frågor)
Kvalitet (3 frågor)

Kommentar: Skalan är 1-6. Inga helhetsfrågor ingår. Ingen modellanalys och inga indexvärden. Endast NKI-undersökning till namnet.

PRV

Namnbyten

Utförare: SCB. År 2006

Enkät till personer med aktuellt ärende om namnbyte.

Frågeområden/Faktorer:

Tillgänglighet (4 frågor)
Bemötande (3 frågor)
Information (7 frågor)
Kompetent (4 frågor)
Handläggning (4 frågor)
Helhetsfrågor, NKI (3frågor)

Kommentar: Traditionell NKI-analys. Begränsad del av verksamheten.

RIKSPOLISSTYRELSEN

Vapentillståndsansökan

Utförare: SCB. År 2006

Enkät till personer med aktuell vapentillståndsansökan.

Frågeområden/Faktorer:

Tillgänglighet vid besök (5 frågor)
Bemötande vid besök (3 frågor)
Tillgänglighet per tfn (3 frågor)
Bemötande i tfn (3 frågor)
Information (6 frågor)
Effektivitet (2 frågor)

Synpunkter (2 frågor)
Helhetsfrågor, NKI (3frågor)

Kommentar: Traditionell NKI-analys. Begränsad del av verksamheten.
Liknande studie utförd av SCB har gjorts avseende passärenden.

TULLVERKET

Exportörer och importörer

Utförare: Svenskt Kvalitetsindex, SKI. År 2007

Enkät till företag (exportörer och importörer) med aktuell kontakt med Tullverket.

Frågeområden/Faktorer:

Image (5 frågor)
Förväntningar (8 frågor)
Produktkvalitet (3 frågor)
Servicekvalitet (5 frågor)
Prisvärde (3 frågor)
Förtroende (2 frågor)
Klagomål (1 fråga)
NKI (3 frågor)

Kommentar: Två av de tre NKI-frågorna avviker från standard. Traditionell NKI-analys. Huvudsakligen generella frågor.

VÄGVERKET

Medborgare om sina vägresor

Utförare: SCB. År 2008

Enkät till medborgare om deras vägresor.

Frågeområden/Faktorer:

Vägars o gators standard (4 frågor)
Trafiksäkerheten (4 frågor)
Tryggheten (4 frågor)
Framkomligheten (4 frågor)
Samspelet i trafiken (4 frågor)
Service längs vägarna (4 frågor)
Valmöjligheter (4 frågor)
Miljö (4 frågor)
Information (4 frågor)
NKI (3 frågor)

Kommentar: Traditionell NKI-analys. Täcker stora delar av Vägverkets verksamheter. Liknande undersökning gjordes samtidigt riktad till transsportföretag.

VÄGVERKET

Aktuella ärenden

Utförare: Nordiska undersökningsgruppen. År 2008

Intervjuer med företag och privatpersoner om deras aktuella diarieförda ärenden.

Frågeområden/Faktorer:

Tillgänglighet (1 fråga)

Bemötande (1 fråga)

Förståelse (1 fråga)

Snabbhet med beslut (1 fråga)

Tydlighet i beslut (1 fråga)

Kompetens (1 fråga)

Snabbhet med verkställighet (1 fråga)

Resultatet av beslutet (1 fråga)

Helheten (1 fråga)

Kommentar: Betecknas av utföraren som en NKI-mätning. Innehåller dock ingen NKI-analys. Femgradig skala. Avser endast en begränsad del av Vägverkets verksamhet, i undersökningsrapporten betecknad som myndighetsutövning.

VÄGVERKET

Utförare: SCB. År 2007

Enkät till körkortsaspiranter.

Frågeområden/Faktorer:

Teoriprov (7 frågor)

Körprov (8 frågor)

Information (6 frågor)

Service/Tillgänglighet (4 frågor)

Bemötande (5 frågor)

Förarprovets bidrag (4 frågor)

Pris (3 frågor)

NKI (3 frågor)

Kommentar: Traditionell NKI-analys. Avser endast en begränsad del av Vägverkets verksamhet.

VÄGVERKET

Trafikregistret

Utförare: SCB. År 2007

Enkät till fordonsägare (privatpersoner) med aktuell kontakt med trafikregistret.

Frågeområden/Faktorer:

Tillgänglighet (9 frågor)

Bemötande (7 frågor)

Självservicetjänst webb (2 frågor)

Broschyrer (3 frågor)

Blanketter (3 frågor)

Muntlig information (3 frågor)

Självservicetjänst tfn (2 frågor)

Brev/fax (3 frågor)

Informationen i sin helhet (3 frågor)

Insyn (4 frågor)

Delaktighet (4 frågor)

Rättssäkerhet (3 frågor)

Förnyelse (4 frågor)

Effektivitet (4 frågor)

NKI (3 frågor)

Kommentar: Traditionell NKI-analys. Avser endast en begränsad del av Vägverkets verksamhet.

Ovanstående sammanställning ger en övergripande information om det högst varierande innehållet i dessa NKI-undersökningar åt myndigheter. Det finns stora variationer mellan nämnda undersökningar både vad gäller frågeområdena/faktorerna och antalet frågor per faktor. I exemplena ovan kan vi se att Tillgänglighet i någon undersökning mätts med en enda fråga och i en annan undersökning mätts med hela nio frågor.

Visserligen ingår frågeområdena/faktorerna Tillgänglighet, Bemötande och Information i de flesta exemplen ovan, men även från det finns det avvikelser. Förklaringen till det är att undersökningsföretagen tillsammans med beställaren strävar efter att skapa en frågeblankett som ska ge så bra och konkret information som möjligt för myndighetens egna kvalitetsarbete. För Vägverket, en myndighet med många olika verksamheter, ingår därför hela fyra exempel på NKI-undersökningar i sammanställningen ovan.

En annan förklaring till att även NKI-undersökningar kan se förhållandevis olika ut är att varje undersökningsföretag sätter sin prägel på frågeblanketten. Av konkurrensskäl förekommer ingen samordning mellan undersökningsföretagen vad gäller utvecklandet av frågeblanketternas innehåll. Det är endast de tre helhetsfrågorna för beräkning av NKI-värdet som kan sägas vara allmänt tillgänglig information och som därmed används i alla NKI-undersökningar som i strikt bemärkelse kan betecknas som NKI-undersökningar.

Svarsalternativen. Varierande antal skalsteg

Det förekommer faktiskt NKI-undersökningar med svarsskalor med 6 och 7 skalsteg i stället för den mer etablerade 10-gradiga skalan. Att jämföra resultat baserade på frågor som inte är identiskt formulerade är ytterst vanskligt. Problemet med att frågor har olika antal skalsteg är mer överkomligt – även om inte heller det kan överbryggas helt.

Frågor som ska mäta vilket betyg kunden/brukaren ger åt en verksamhet måste ha flergradiga svarsalternativ. Det förekommer allt från 3-gradiga till 10-gradiga. (Att det också finns kontinuerliga skalor där den svarande markerar ett läge på en linje bortser vi från.) I brukarundersökningar innehåller skalorna vanligtvis minst 5 steg (t.ex. mycket missnöjd, missnöjd, varken nöjd eller missnöjd, nöjd, mycket nöjd). Rent matematiskt kan betyg erhållna i undersökningar med olika skalsteg lätt transformeras till en gemensam skala. Förslagsvis genom att översätta det erhållna betyget till ett nytt värde på skalan 0-100.

En sådan transformering av ett värde från en svarsskala till en indexskala från 0 till 100 kan göras på följande sätt. Om man har ett medelvärde (M) för en fråga eller ett frågeområde så beräknas indextalet genom nedanstående formel. Formeln förutsätter att den skala på vilken betyget ursprungligen mätts har sitt första och lägsta skalsteg på 1. 1 är alltså det sämsta betyget.

Medelvärde för ursprungliga frågan/frågeområdet = M.

Ursprungliga frågans antal skalsteg = S

Nya skalan med betygsindex från 0-100 = B

$$(M-1) \times 100 / S - 1 = B$$

Om två frågor vars resultat ska jämföras har mätts med olika skalor men med likartat formulerade frågor kan en sådan transformation av deras betyg till en gemensam skala vara intressant. Det förutsätter förstås att frågorna är formulerade så att de bedöms vara jämförbara.

Även om de två frågor som ska jämföras är formulerade exakt lika men den ena har en svarsskala med t.ex. 5 skalsteg och den andra har 10 skalsteg så finns det kvarstående problem med jämförbarheten även om själva transformeringen till gemensam skala är beräkningsmässigt enkel att genomföra. Svarsskalornas utformning kan nämligen påverka svarsfördelningen:

- En skala med många skalsteg ger mer nyanserad information.
- Det krävs mindre för att den svarande ska sätta högsta respektive lägsta betyg på en kortare skala.
- Det är lättare att välja ett svarsalternativ som motsvarar ens uppfattning när avståndet mellan skalstegen är mindre, dvs i skalor med många skalsteg.
- Vid skalor med udda antal skalsteg tenderar fler av de svarande att välja ett alternativ i skalans mitt.

- I kortare skalor är varje skalsteg vanligtvis verbalt beskrivet. Genom att skalstegen är verbalt beskrivna kan de svarandes uppfattning om avståndet mellan skalstegen påverkas. Formeln ovan för transformering till ny skala förutsätter att skalstegen är ekvidistanta, dvs. att avstånden mellan skalstegen uppfattas som lika stora av de svarande.

Sammanfattning

- Genomgången av myndigheternas medborgarundersökningar, företagundersökningar och brukarundersökningar visar att möjligheterna till jämförelser mellan olika undersökningar är ytterst begränsade.
- Undersökningarnas frågor är nästan aldrig formulerade på ett likartat och jämförbart sätt.
- Frågornas svarsskalor har ofta olika utformning och olika antal skalsteg. Detta problem kan hjälpligt överbryggas med hjälp av transformering till en gemensam skala.
- Undersökningarna kan vara riktade till olika målgrupper till exempel allmänhet/medborgare respektive företagare.
- Många undersökningar är innehållsligt begränsade till att mäta en viss del av en myndighets verksamhet, ibland utan att beröra kärnverksamheten.
- Även mellan olika NKI-undersökningar är jämförbarheten begränsad av nämnda skäl. NKI, dvs. helhetsbetyget på den studerade verksamheten mäts dock vanligtvis på samma sätt i olika NKI-undersökningar och ger därmed jämförbarhet.
- Ett viktigt skäl för begränsad jämförbarhet är att varje undersökning anpassas till den beställande myndighetens verksamhet för att ge ett så åtgärdsrelevant underlag som möjligt till myndighetens kvalitetsarbete.

Exempel på samordnade ansatser för jämförbarhet:

- För jämförbarhet krävs någon form av samordning av myndigheternas undersökningar.
- Exempel på sådan samordning är de undersökningar med NKI-ansats som SCB genomförde åt Statskontoret år 2002 med samordnade enkäter för mätning av följande offentliga verksamheter: Arbetsförmedling, Barnomsorg, Domstolar, Försäkringskassan, Grundskolan, Polis, Sjukvård, Skattemyndigheter, Universitet/högskolor, Vägverket, Åklagare och Äldreomsorg.
- År 2002 genomfördes en liknande samordnad undersökning ("Mindre företag om statliga myndigheter") åt Näringsdepartementet avseende tio statliga myndigheter.

- För att få viss jämförbarhet avseende kommunernas olika verksamheter har Sveriges Kommuner och Landsting via sitt Jämförelseprojekt gått ut med rekommendationer till kommunerna om att i sina oftast individuellt utformade brukarundersökningar tillfoga de tre standardiserade NKI-frågor som SCB använder för respektive verksamhets helhetsbetyg.