

09.10.2006

VEILEDER

Forvaltningsrevisjon

Gjennomføring av brukerundersøkelser i forvaltningsrevisjonen

Innholdsfortegnelse

INNLEDNING	2
HVA ER BRUKERUNDERSØKELSER I FORVALTNINGSREVISJONEN?	3
HVEM ER BRUKERNE?	3
BRUKERUNDERSØKELSER SOM REVISJONSBEVIS	4
HVA SKAL MAN KONKRET UNDERSØKE?	6
ER BRUKERNE TILFREDSE?	6
HVA ER VIKTIG FOR BRUKERNE?	7
KOBLINGEN TILFREDSHET OG VIKTIGHET	7
METODE – HVORDAN GJENNOMFØRE EN BRUKERUNDERSØKELSE	10
GJENNOMFØRING AV KVANTITATIVE SPØRREUNDERSØKELSER	10
ANDRE TILNÆRINGER TIL BRUKERUNDERSØKELSER	22
VEDLEGG:	25
GJØRE UNDERSØKELSEN SELV ELLER SETTE DEN UT TIL KONSULENTER?	25
KILDER	26
ANDRE RELEVANTE DOKUMENTER.....	26

Innledning

Utgangspunktet for denne veilederen er et klart ønske fra Stortinget om at forvaltningsrevisjonsrapportene bør være resultatorienterte. Dette innebærer at Riksrevisjonen skal undersøke om forvaltningens resultater er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Samtidig har Stortinget påpekt at Riksrevisjonen skal etterprøve om virksomhetenes resultater er nådd på en slik måte at brukerne er tilfredse.¹ I innstillingen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen blir det videre pekt på at:

”I undersøkelser hvor brukertilfredshet står sentralt, kan brukerundersøkelser være et egnet virkemiddel”.

Dette innebærer at det gjennom en brukerundersøkelse kan være relevant å undersøke brukernes oppfatninger om offentlig tjenesteproduksjon og måloppnåelse. Dette betyr *ikke* at alle forvaltningsrevisjoner som har et resultatfokus skal eller bør benytte brukerundersøkelser. Slike undersøkelser er bare en av flere mulige metoder for datainnsamling, og kan bare belyse noen aspekter ved resultatoppnåelsen på ulike områder. Videre må man være trygg på at resultatene fra en brukerundersøkelse kan brukes som revisjonsbevis. Dette innebærer at brukerundersøkelser ikke kan stå alene som metode for datainnsamling, men må kombineres med andre metoder.

Denne veilederen er primært utformet for å være til hjelp i gjennomføringen av brukerundersøkelser. Den kan imidlertid også utgjøre et vurderingsgrunnlag dersom det er aktuelt å undersøke kvaliteten på brukerundersøkelser som statlige virksomheter selv har gjennomført. Slike vurderinger kan være aktuelle ettersom alle statlige virksomheter skal gjennomføre systematiske brukerundersøkelser.²

¹ Innst. S. nr. 54 (2003 – 2004) Om Riksrevisjonens melding om virksomheten

² St.prp. nr. 1 (2004 – 2005)

Hva er brukerundersøkelser i forvaltningsrevisjonen?

Som sagt innledningsvis kan det være aktuelt å benytte brukerundersøkelser som en av flere datainnsamlingsmetoder i forvaltningsrevisjoner der hensikten er å undersøke virksomheters måloppnåelse og resultater. Brukerundersøkelser kan være hensiktsmessig i tilfeller der måloppnåelsen eller resultatene som skal undersøkes har direkte betydning for en eller flere brukergrupper. Vurderinger fra brukerne kan således inngå som revisjonsbevis for å belyse resultater og måloppnåelse på et område.

Man kan også tenke seg revisjoner der man undersøker selve brukerrettingen i en virksomhet. Det vil si, brukerretting er i seg selv en hovedproblemstilling i revisjonen. Da vil en brukerundersøkelse ofte være fornuftig.

Hvem er brukerne?

Når man skal gjøre en brukerundersøkelse må man ha et klart bilde av hvem brukerne er. I den grad man kommer fram til at brukerundersøkelser kan være en hensiktsmessig metode for å framskaffe revisjonsbevis, bør prosjektgruppen først kartlegge hvilke brukergrupper det kan være aktuelt å henvende seg til. Dette kan enten være brukergrupper som har erfaringer med det resultatområdet som skal undersøkes, eller det kan være brukere som utgjør sentrale målgrupper for revisjonsobjektet som skal undersøkes. Det er viktig her å påpeke at "bruker" ikke nødvendigvis betyr sluttbruker. I eksempelvis en virksomhetsanalyse kan brukerne gjerne være andre offentlige virksomheter som virksomheten har et ansvar i forhold til. Stortingets vedtak og forutsetninger vil her kunne utgjøre et sentralt grunnlag for identifisering av aktuelle brukergrupper for en brukerundersøkelse.

Det kan således være aktuelt å gjennomføre brukerundersøkelser både i forhold til bedrifter, offentlige virksomheter, privatpersoner og interesseorganisasjoner, alt avhengig av hvilke områder som er gjenstand for revisjon. I Riksrevisjonen er det eksempler på at det er gjennomført brukerundersøkelser i forhold til alle disse brukergruppene.

Brukerundersøkelser i forvaltningsrevisjon – ulike typer brukere

I samband med Dok. nr. 3:10 (2004 – 2005) Riksrevisjonens undersøkelse av regelverksforenkling og reduksjon av skjemabelastning for næringslivet, ble det gjennomført en brukerundersøkelse til 11 700 bedrifter. I tilknytning til Dok. nr. 3:11 (2004 – 2005) Riksrevisjonens undersøkelse av omorganiseringer som forvaltningspolitisk virkemiddel, ble det gjennomført brukerundersøkelser mot hhv. helse- og sosialavdelingene og landbruksavdelingene hos samtlige av landets fylkesmannsembeter. Riksrevisjonens undersøkelse av Norges forskningsråds handlingsrettede programmer, Dok. nr. 3:6 (2004 – 2005), omfattet en undersøkelse rettet mot brukerne av Forskningsrådets programmer, som omfattet både offentlige og private virksomheter, forskningsvirksomheter og interesseorganisasjoner. I forvaltningsrevisjonen om brukerretting av offentlige tjenester, ble det gjennomført en brukerundersøkelse rettet mot privatpersoners erfaring med Trygdeetaten og Politi- og lensmannsetaten, og private bedrifters erfaring med Skatteetaten.

Brukerundersøkelser som revisjonsbevis

I utgangspunktet er det nødvendigvis samme krav til revisjonsbevis innsamlet gjennom brukerundersøkelser som til revisjonsbevis innsamlet ved andre metoder. Det kan imidlertid være grunn til å være ekstra påpasselig ved bruk av opplysninger fra brukerundersøkelser. Grunnen er at disse opplysningene er *oppfatninger*, som i større eller mindre grad kan være basert på faktiske forhold. Fokuset er altså hele tiden er på brukernes subjektive oppfatninger. Data fra brukerundersøkelser kan således brukes som revisjonsbevis, men må suppleres med data fra andre kilder som for eksempel statistikk og dokumenter. I forvaltningsrevisjonen om regelverksforenkling og reduksjon av skjemabelastning for næringslivet, ble data fra en brukerundersøkelse i kombinasjon med statistikkdata brukt til å belyse måloppnåelsen på området.

Eksempel: Opplysning fra en brukerundersøkelse brukt som revisjonsbevis

I forvaltningsrevisjonen Dok 3:11 (2004-2005) Omorganiseringer som forvaltningspolitisk virkemiddel, ble det foretatt en brukerundersøkelse rettet mot Fylkemannen for å belyse om Statens landbruksforvaltning og Sosial- og helsedirektoratet når målene om sterkere brukerorientering. Det ble stilt spørsmål om fylkesmannsembetenes tilfredshet med disse virksomhetene. Eksempelvis:

- Hvordan er Statens landbruksforvaltnings tilgjengelighet for faglige henvendelser?

Svarene fylkesmennene ga på dette spørsmålet er brukt som dokumentasjon i rapportens faktadel, og fungerer slik som revisjonsbevis. Samtidig må det påpekes at dataene fra brukerundersøkelsen var en relativt liten del av det totale datamaterialet som omhandlet SLF. For at brukerundersøkelsen skulle fungere som kilde til revisjonsbevis måtte den derfor settes inn i en større sammenheng.

Hva skal man konkret undersøke?

Når det gjelder hva man konkret ønsker å si noe om i en brukerundersøkelse, er det to aspekter som er sentrale. Dette er:

- **Tilfredshet** – er brukerne fornøyde?
- **Viktighet** – hva er viktig for brukerne?

Er brukerne tilfredse?

Tilfredshet dreier seg hovedsaklig om hvorvidt brukerne er fornøyde med det en statlig virksomhet leverer. Når det gjelder hva som blir levert, vil dette ofte dreie seg om tjenester. I forhold til tilfredshet med tjenester finnes det også noen størrelser som omhandler hvordan tjenesten blir levert, og som vil være aktuelle å måle i de aller fleste brukerundersøkelser. Dette er relativt generelle temaer, og er som følger:

Aktuelt å måle i de fleste brukerundersøkelser som omhandler tjenester:

1. *Tilgjengelighet* (åpningstid, ventetid, kapasitet ved sentralbordet, mulighet for kontakt med saksbehandler, avstanden til kontoret mv.)
 2. *Informasjon* (svar på spørsmål, tilstrekkelig og forståelig informasjon mv.)
 3. *Saksbehandlingstid* (raske svar, tid til samtale, tilfredsstillende saksbehandlingstid mv.)
 4. *Kvalitet på saksbehandlingen* (veiledning, kompetanse hos saksbehandler, god begrunnelse for vedtak mv.)
 5. *Service* (ansattes evne til å lytte, forståelse, høflighet, respekt, muligheten for konfidensiell behandling mv.)
-

Brukernes tilfredshet kan også være relevant i forhold til måloppnåelse der virksomhetens aktivitet ikke har form av en tjeneste. Et eksempel på en brukerundersøkelse der tilfredshet med måloppnåelsen sto i fokus er nevnte Dokument nr. 3:10 (2004 – 2005) Riksrevisjonens undersøkelse av regelverksforenkling og reduksjon av skjemabelastning for næringslivet. Denne revisjonen handlet om måloppnåelse på feltet regelverksforenkling, herunder private bedrifters opplevelse av regel- og skjemabelastningen. Brukerundersøkelsen ble da brukt til å belyse nettopp denne delen av revisjonen. Imidlertid, dersom måloppnåelse står i fokus må man være forsiktig med å stille spørsmål om kompliserte saksfelt. Særlig privatpersoner kan ha vanskelig å svare på slike spørsmål, særlig dersom spørsmålene ikke er direkte knyttet til konkrete erfaringer hos brukerne.

Hva er viktig for brukerne?

I tillegg til tilfredshet vil det kunne være aktuelt å undersøke hva som er viktig for brukerne. Dette er i tråd med de forvaltningspolitiske signalene fra Stortinget om at brukernes behov skal stå i sentrum.

Mens tilfredshet i stor grad handler om hvorvidt statlige etater gjør tingene riktig, handler viktighet om hvorvidt etatene gjør de riktige tingene. Hva som er viktig er derfor ofte like interessant som brukernes tilfredshet. Ved å kombinere spørsmål om tilfredshet og viktighet i brukerundersøkelser, kan vi få informasjon om hvilke forhold som ligger til grunn for brukernes vurdering av egen tilfredshet. Dette kan igjen gi grunnlag for vurderinger om hva virksomhetene bør prioritere hvis brukerne skal bli mer fornøyde.

Brukerundersøkelser kan også prinsipielt omhandle kun viktighet. I en revisjon vil det imidlertid være mest hensiktsmessig å kombinere spørsmål om tilfredshet og viktighet, og eventuelt se denne informasjonen i sammenheng med ulike tiltak som de statlige virksomhetene har iverksatt på saksområdet.

Koblingen tilfredshet og viktighet

Tilfredshet og viktighet er to ulike sider ved brukerorientering. Grunnen til dette er at en gitt bruker kan være fornøyd, samtidig som hun vurderer det hun blir spurt om som mindre viktig. Sagt på en annen måte, en gitt bruker kan godt være fornøyd med visse sider av servicekvaliteten på et offentlig kontor, uten at dette dermed er veldig viktig for brukeren.

Eksempel: Koblingen mellom tilfredshet og viktighet

Man kan i en undersøkelse spørre brukerne om hvor fornøyd de er med åpningstidene på det lokale trygdekontoret. Dersom mange er fornøyde er det jo positivt. Samtidig, det er ikke sikkert åpningstidene er veldig viktig for brukerne, dersom mange foretrekker å kontakte trygdekontoret elektronisk eller pr. telefon.

Tilfredshet kan derfor med fordel ses i forhold til hvor viktig det aktuelle området er. Forholdet mellom viktighet og tilfredshet kan vi illustrere med følgende firefeltstabell³:

Figur 1: Forholdet mellom Tilfredshet og Viktighet

VIKTIGHET	HØY	1) Viktig for brukerne + Misfornøyde brukere = Brukernes forventninger ikke oppfylt	2) Viktig for brukerne + Fornøyde brukere = Brukernes forventninger er oppfylt
	LAV	3) Mindre viktig for brukerne + Misfornøyde brukere = Ikke manglende mål-oppnåelse, men likevel avvik?	4) Mindre viktig for brukerne + Fornøyde brukere = Utførelsen er bedre enn brukernes forventninger?
		LAV	HØY
		TILFREDSHET	

Denne tabellen kan brukes som utgangspunkt for å vurdere etaters måloppnåelse i forhold til brukerretting. For eksempel, om et serviceområde er viktig for brukerne, og tilfredsheten i forhold til hvordan dette blir utført er lav (Rute 1), så kan man si at brukernes forventninger ikke er oppfylt. Dette kan indikere manglende måloppnåelse og et revisjonsmessig avvik på områder hvor brukertilfredshet står sentralt.

Videre, om et område blir ansett som viktig av brukerne, og tilfredsheten i forhold til utførelse er høy (Rute 2), er det rimelig å tro at brukernes forventninger er oppfylt. Dette kan indikere god måloppnåelse og små avvik.

Om brukerne er misfornøyde med forhold de oppfatter som mindre viktige (Rute 3), så trenger dette i seg selv ikke indikere lav måloppnåelse eller store avvik. Imidlertid, det kan være situasjoner hvor et område både er lite viktig for brukerne, brukerne er misfornøyde og virksomheten har brukt store ressurser på området. Kort sagt, om man har brukt mye penger på et område som ikke er viktig og brukerne heller ikke er fornøyde, så kan det indikere et revisjonsmessig avvik.

³ Kilde: "How to Conduct Customer Surveys", Institute for Citizen-Centred Service, Canada, 2001. Dette er en veiledning i hvordan utføre brukerundersøkelser utgitt av myndighetene i delstaten Ontario, Canada.

Det kan også være en indikasjon på avvik dersom brukerne er veldig fornøyde med forhold som de oppfatter som mindre viktige (Rute 4). Særlig gjelder dette om vesentlige ressurser er brukt på området. Det kan indikere at den aktuelle virksomheten har satset på forbedringer på feil område. At noe er "for bra" kan således indikere sløsing med ressurser eller at virksomheten har prioritert feil i forhold til satsningsområder.

Rute 3 og 4 viser nødvendigheten av å supplere brukerundersøkelser med andre data, for eksempel om virksomhetens ressursbruk. Poenget er at måloppnåelsen i forhold til et mål om tilfredse brukere kan godt være høy, men ressursbruken for å oppnå dette må samtidig være rimelig. Forholdet mellom måloppnåelse og ressursbruk er for øvrig godt beskrevet i retningslinjene for forvaltningsrevisjon.

Metode – hvordan gjennomføre en brukerundersøkelse

Når det gjelder praktisk tilnærming til brukerundersøkelser så finnes det hovedsaklig tre muligheter. Dette er:

- 1. Kvantitative spørreundersøkelser**
- 2. Fokusgrupper**
- 3. Observasjon**

Dette kapittelet vil i hovedsak omhandle den første muligheten, ettersom kvantitative spørreundersøkelser i mange tilfeller vil være mest aktuelt ved gjennomføring av brukerundersøkelser.

Gjennomføring av kvantitative spørreundersøkelser

Hvordan samle inn data?

Det er i hovedsak tre måter å samle inn kvantitative data knyttet til brukerundersøkelser:

- Postale undersøkelser
 - Telefoniske undersøkelser
 - Web-baserte undersøkelser
-

Postale undersøkelser

En fordel med postale undersøkelser er at man i meget stor grad når fram til alle relevante brukere, og at brukerne selv styrer tidsbruken i forhold til å besvare skjemaet. Det siste er særlig en fordel dersom spørreskjemaet er omfattende.

En ulempe ved slike undersøkelser er imidlertid at kostnadene forbundet med denne datainnsamlingsmetoden er relativt høy, særlig ved gjennomføring av store brukerundersøkelser. Kostnadene kan bli høye knyttet til utsending (porto m. m.), registrering av det innsamlede materialet, og administrasjon. Samtidig kan det ta relativt lang tid å få inn tilstrekkelig mange skjemaer, selv med flere puringer. Det er også usikkerhet i forhold til svarprosent dersom enhetene i undersøkelsen er privatpersoner eller private bedrifter.

Det er også risiko for feilregistrering knyttet til postale undersøkelser. Denne risikoen kan imidlertid reduseres betydelig dersom de utfylte skjemaene leses optisk, en registreringsmetode som blir stadig mer utbredt. Tidsbruken ved optisk lesning av skjemaene reduseres også betydelig, sammenliknet med manuell registrering, dersom utvalget i undersøkelsen er stort.

Telefonbaserte undersøkelser

En annen aktuell datainnsamlingsmetode kan være telefoniske undersøkelser. Det vil si at de aktuelle brukerne blir oppringt, og må besvare et sett med spørsmål. En fordel med telefoniske undersøkelser er at man når frem til de aller fleste. Men i motsetning til postale undersøkelser vil man med henvendelser pr. telefon umiddelbart få brukernes svar, og kode svarene som gis direkte. En annen fordel er muligheten til å sikre seg at et tilstrekkelig antall svarer. For eksempel, om man ønsker svar fra 500 tilfeldig valgte privatpersoner kan man fortsette å ringe til man har oppnådd 500 svar.

Et problem med telefoniske undersøkelser kan være at brukerne/respondentene ikke får tid til å tenke seg om før de svarer. Dette er ikke nødvendigvis et stort problem, men spørsmålene i spørreskjemaet må lages slik at det er mulig å svare direkte uten å tenke seg veldig om.

Telefoniske undersøkelser vil være mest aktuelt i forhold til privatpersoner og bedrifter. Overfor statlige virksomheter er det vanskelig å tenke seg at de skal svare telefonisk på spørsmål fra Riksrevisjonen.

Web-baserte undersøkelser

En tredje og stadig mer utbredt datainnsamlingsmetode er web-baserte undersøkelser. Denne metoden innebærer at brukerne blir kontaktet per e-post og besvarer undersøkelsen over Internett. For eksempel ved bruk av Questback. Det er flere fordeler knyttet til denne datainnsamlingsmetoden. For det første er kostnadene knyttet til datainnsamlingen og eventuell puring lave. For det andre

blir brukernes svar direkte registrert. Dermed elimineres problemet med eventuell feilregistrering.

Et forhold som i enkelte tilfeller kan gjøre det praktisk vanskelig å gjennomføre brukerundersøkelser på denne måten, er at ikke alle har Internett-tilgang. Det kan derfor være lite hensiktsmessig å bruke denne metoden hvis den aktuelle målgruppen er privatpersoner. Hvis brukergruppen derimot er aktører innen offentlig forvaltning, private virksomheter eller interesseorganisasjoner, vil det normalt være best å bruke denne datainnsamlingsmetoden.

Særlig i forhold til bedrifter vil metoden være praktisk ettersom de aller fleste bedriftene har registrert e-postadressen i Brønnøysundregistrene. Det er også rimelig å tro at relativt få bedrifter vil ha elektroniske brannmurer som filtrerer ut spørreskjemaet.

Om trekking av utvalg

Om man skal gjøre en kvantitativ brukerundersøkelse er spørsmålet om utvalg sentralt. Et første spørsmål her er hvem brukerne er. Er brukerne offentlige virksomheter kan man potensielt spørre alle, dvs. ikke gjøre et utvalg. Riksrevisjonen kan i slike tilfeller også vanligvis kreve at brukerne svarer.

Er brukerne derimot privatpersoner eller private bedrifter vil det vanligvis være aktuelt å gjøre et utvalg, og man kan naturlig nok ikke kreve at brukerne svarer. Dette betyr at svarprosenten kan bli lav. Spør man privatpersoner er for eksempel en svarprosent på mellom 30 og 40 ikke uvanlig i spørreundersøkelser.

Det er også en rekke andre spørsmål som er aktuelle ved trekking av utvalg. For eksempel om utvalget skal være representativt eller ikke. Slike spørsmål er omtalt i "Veileder i utarbeidelse og bruk av spørreskjema". Interesserte henvises derfor dit, og til den generelle metodelitteraturen.

Hvilke og hvor mange spørsmål bør man stille?

Hvilke og hvor mange spørsmål man skal stille i en brukerundersøkelse vil variere mye. I noen tilfeller kan det være tilstrekkelig med veldig få og helt enkle spørsmål.

Eksempel på det enkle: Omorganisering som forvaltningspolitisk virkemiddel. Dokument nr. 3:11 (2004 – 2005)

En brukergruppe i denne undersøkelsen var Fylkesmennenes landbruksavdelinger. De ble blant annet spurt om de mottok den servicen de forventet fra Statens landbruksforvaltning. Svarene ble da enkelt oppsummert, og 16 av 18 landbruksavdelinger mente de fikk service som forventet.

På den annen side blir brukerundersøkelser mer kompliserte (og spennende) dersom man har som siktemål å måle brukernes totale tilfredshet, hva som er viktig for brukerne, og hvordan sammenhengen er mellom tilfredshet og viktighet.

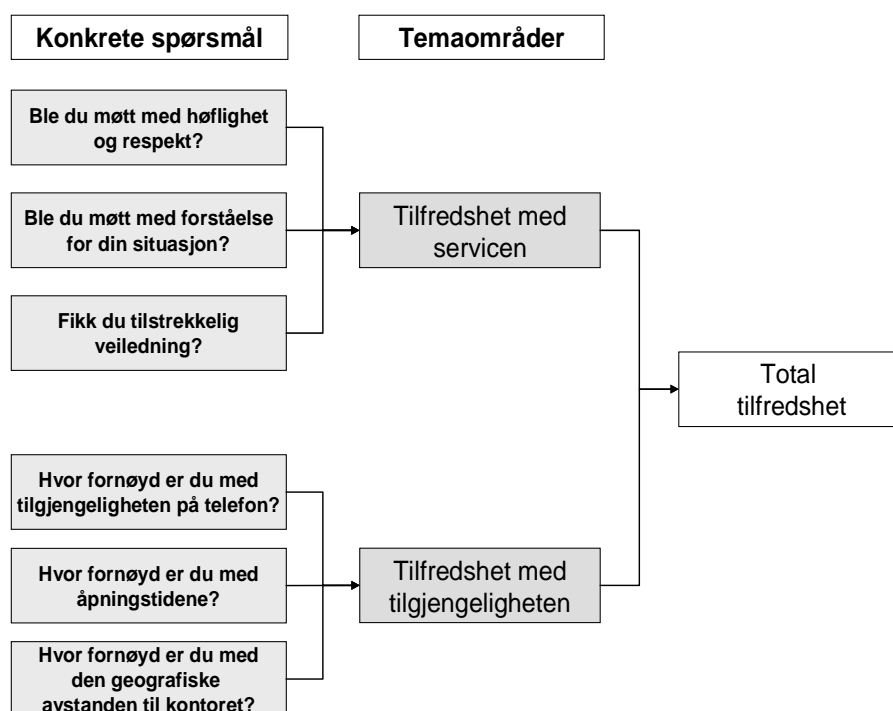
Et første poeng her er at tilfredshet og viktighet er sammensatte faktorer som må konkretiseres. Man vil derfor ikke få et godt mål på for eksempel tilfredshet ved å stille ett enkelt spørsmål. For eksempel, hvilke spørsmål må man stille for å måle "brukertilfredsheten i eldreomsorgen"?

Sagt på en annen måte, tilfredshet er en variabel som må operasjonaliseres i konkrete spørsmål i et spørreskjema. En grunnregel her er at man må bruke flere spørsmål for å måle slike variabler. Grunnen er nettopp at "tilfredshet" og "viktighet" er sammensatte størrelser som kan ha ulikt innhold for ulike personer. Det er derfor mulig å dele inn disse begrepene i *temaområder*, hvor hvert temaområde blir belyst ved hjelp av flere konkrete spørsmål.

Dette er vist i figur 2. Den totale brukertilfredsheten kan blant annet omhandle både tilfredsheten med servicen og med tilgjengeligheten, som da vil være to ulike temaområder. Listen på side 6, over elementer som vil være aktuelt å måle i de fleste brukerundersøkelser, er også en god rettesnor i definisjonen av temaområder.

Hvert temaområde vil videre måles gjennom flere enkeltspørsmål. Gjennom å lage slike enkle modeller blir det også ofte klarere hva man egentlig er ute etter å måle.

Figur 2: Operasjonalisering av tilfredshet



Et viktig poeng når man definerer temaområder og konkrete spørsmål er at de konkrete spørsmålene må være dekkende og konsistente i forhold til temaområdene. Dvs. man bør være rimelig sikker at et konkret spørsmål virkelig hører hjemme under et gitt temaområde. En bør også forsikre seg om temaområdene ikke er delvis overlappende, og at et konkret spørsmål ikke egentlig dekker flere temaområder.⁴

Når det gjelder antall spørsmål pr. temaområde, så finnes det ikke noe fastlagt tall for dette. En tommelfingerregel sier imidlertid at man bør ha minst tre spørsmål pr. område. Klarer man ikke å utarbeide tre spørsmål for et bestemt temaområde, så er kanskje ikke området tiltrekkelig viktig, eller det er kanskje ikke tilstrekkelig definert.

Utforming av spørsmål og bruk av skalaer

Når det gjelder utformingen av de konkrete spørsmålene, bruk av skalaer osv. henvises til veilederen i bruk av spørreskjema. Vi vil imidlertid presisere viktigheten av at spørsmålene om tilfredshet er konkrete, og at de knyttes direkte til brukernes erfaringer. Det vil si at kunnskapsspørsmål som ikke er basert på brukernes erfaringer bør unngås. På samme vis vil veldig generelle spørsmål om brukernes holdninger til statlige virksomheter, tjenester og aktiviteter sjelden fungere. Problemet med slike spørsmål er at det er veldig vanskelig å vite hva svarene som gis er basert på. Det blir derfor tilsvarende vanskelig å bruke dette som revisjonsbevis.

Det kan også være lurt å tenke gjennom hvordan man bruker skalaer som måleverktøy. Det er vanlig å bruke skalaer fra 1-10, hvor 1 kan være "veldig misfornøyd" og 10 være "veldig fornøyd". Nå synes mange det er vanskelig å framstå som veldig misfornøyd, selv om det er anonymt og pr. telefon. Det er derfor en fare for at slike målinger får en systematisk skjevhet i positiv retning.

Et annet viktig spørsmål ved slike skalaer er om de kan sies å være metriske eller ikke. Det vil si, er det slik at avstanden mellom svarkategoriene 1 og 2 er den samme som mellom 7 og 8? Man antar gjerne at det er slik, men er dette en realistisk antagelse? Vi skal ikke utbrodere dette mer her. Imidlertid, også når det gjelder skalabruk kan det være lurt å konferere med metoderådgiverne.

Hvordan analysere data?

Når det gjelder analyse av kvantitative data fra en brukerundersøkelse, gjelder nødvendigvis de samme regler som for spørreundersøkelser generelt. Kvantitativ analyse er et enormt felt i seg selv, og det er ikke plass til å gå veldig inn på dette

⁴ Dette kan sammenlignes med bruken av et spørsmålstre. Logikken er helt den samme.

her. Det henvises derfor til faglitteraturen.⁵ Det kan også variere hvor sofistikerte analysemetoder man ønsker, eller føler seg kompetent til, å bruke. Det må her påpekes at statistiske analyseteknikker som regresjonsanalyse og lignende egentlig ikke er fryktelig vanskelig. Det er derfor ingen grunn til å tro at "dette er noe jeg ikke kan og ikke klarer å få til".

De aller enkleste analysene vil være å stille en del spørsmål om tilfredshet, kvalitet og/eller viktighet, og så rapportere gjennomsnitt og spredning på de enkelte spørsmålene.

Før eksempel, man kan spørre privatpersoner følgende spørsmål om en statlig etat:

"På en skala fra 1 til 10, i hvor stor grad ble du møtt med høflighet og respekt?"

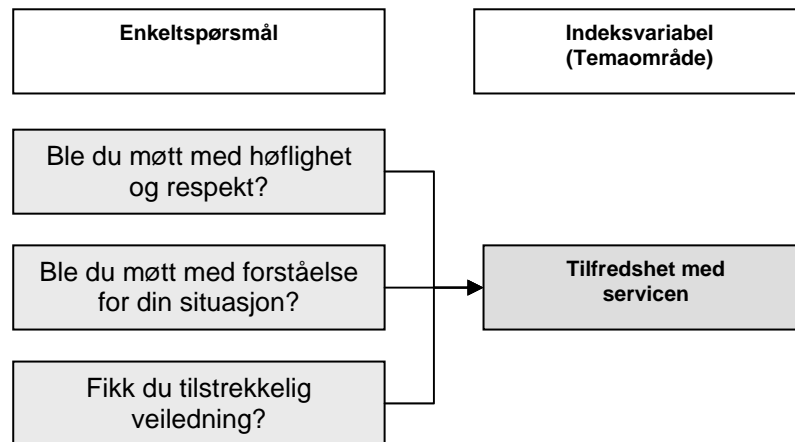
Svarene som gis kan så oppsummeres som et gjennomsnittstall og/eller median, og man kan vise hvordan spredningen er. Det vil sannsynligvis være brukerundersøkelser hvor slike enkle analyser er fullt ut tilstrekkelig.

Om konstruksjon av indeksvariabler

Imidlertid, ettersom tilfredshet består av flere temaområder er det begrenset hvor nyttig det er å rapportere resultater fra enkeltspørsmål. Derfor er det ofte lurt å samle enkeltspørsmål i såkalte indeksvariabler som vil være dekkende for temaområdet, jamfør figur 3. Dette er på sett og vis det omvendte av operasjonalisering, slik dette ble illustrert i figur 2 ovenfor. Framgangsmåten er altså som følger:

Man deler først opp temaområdene i enkeltspørsmål, så gjennomfører man spørreundersøkelsen, for så igjen å samle enkeltspørsmålene i indeksvariabler.

⁵ For innføring i kvantitativ analyse, se for eksempel Ottar Hellevik "Forskningsmetode i sosiologi og samfunnsvitenskap", Bohrstedt & Knoke "Statistics for Social Data Analysis", eller (for de spesielt interesserte) Hair, Anderson, Tatham & Black "Multivariate Data Analysis".

Figur 3: Eksempel på konstruksjon av indeksvariabler

Den enkleste måten å konstruere indeksvariabler på er å summere gjennomsnittsverdiene for de ulike enkeltspørsmålene⁶ under hvert temaområde, og så dele på antall spørsmål. På den måten får man gjennomsnittsverdien for variablene som inngår i temaområdet.

Ulempen med denne metoden er nettopp at man får ut en gjennomsnittsverdi, som kan tilsløre viktig variasjon i datamaterialet. Som vi ser av eksempelet blir verdien på indeksvariabelen 4,2 ($(1,9 + 3,4 + 7,2) / 3$ variabler = 4,2). Forskjellen mellom den første og siste variabelen (verdiene 1,9 og 7,2) er imidlertid vesentlig, men denne forskjellen forsvinner i indeksen.

Et eksempel – temaområde servicekvalitet:

Enkeltspørsmål	Ble du møtt med høflighet og respekt?	Ble du møtt med forståelse for din situasjon?	Fikk du tilstrekkelig veiledning?	Indeksvariabel: Tilfredshet med servicen
Verdi på en skala fra 1 - 10	1,9	3,4	7,2	4,2

Det finnes måter å konstruere indekser på som tar høyde for dette problemet. Konstruksjon av indekser er imidlertid et stort tema innen kvantitativ analyse, og vi må derfor her henviser til faglitteraturen. For eksempel Hellevik omtaler konstruksjon av indeksvariabler.

En annen måte å løse problemet på er å bruke en statistisk teknikk som heter faktoranalyse. Dette er en teknikk for å oppsummere informasjonen som ligger i et stort datamateriale ved å redusere et stort antall variabler (enkeltspørsmål) til en lite antall faktorer (her: temaområder).

⁶ Slike enkeltspørsmål blir vanligvis omtalt som "indikatorer" i faglitteraturen

Litt mer om faktoranalyse

Det man konkret gjør i en faktoranalyse er å slå sammen et stort antall variabler (for eksempel 30 variabler) til et lite sett av dimensjoner/faktorer (for eksempel 3 faktorer). Dette kan ha to formål.

For det første kan man redusere antall variabler man må forholde seg til. I stedet for 30 variabler har man nå 3 faktorer. Dette kan være en fordel ettersom mange statistiske analyser er vanskelig å gjøre med svært mange variabler. Det er for eksempel ikke mulig å gjøre regresjonsanalyser med 30 variabler. De som er interessert i hvorfor det er slik kan konsultere litteraturen.

For det andre kan man avdekke underliggende strukturer i et datamateriale gjennom en faktoranalyse. Utgangspunktet her er at man i en del datasett vil ha enkeltvariabler som til sammen måler en underliggende dimensjon. For eksempel, man kan i en gitt undersøkelse inkludere en lang rekke enkeltpørsmål som samlet sett er dekkende for å måle brukernes tilfredshet med en etat.

Samtidig er det et mål at en del av disse spørsmålene skal dekke samme tema, for eksempel tilfredshet med "servicekvalitet" og "saksbehandling". Disse to størrelsene vil da være ulike dimensjoner ved fenomenet "brukernes totale tilfredshet". Disse dimensjonene vil være temaområdene i undersøkelsen.

Fordelen med faktoranalyse er at man ikke trenger å bestemme på forhånd hva som er temaområdene og hvilke enkeltpørsmål som hører til hvilke temaområder. Det er nettopp dette en slik analyse forteller oss. Analysen vil også si hvor stor betydning hvert enkeltpørsmål har for hvert temaområde. Dette er viktig siden det gir et bilde på hva som er viktig og mindre viktig i definisjonen av hvert temaområde.

Om man på forhånd *har* definert klare temaområder med tilhørende enkeltpørsmål kan faktoranalyse også brukes som en såkalt ex-post test på hvor god denne definisjonen var. Er det godt samsvar mellom de temaområdene man definerte forut for undersøkelsen, og de faktorene man får ut gjennom denne analysen, så har man truffet godt i definisjonen av temaområder.

Når man ønsker å analysere både tilfredshet og viktighet som omtalt tidligere er det en klar sammenheng mellom tilfredshet og viktighet, noe som gjør det aktuelt å inkludere begge deler i samme undersøkelse. Det er to måter å gjøre dette på. Den enkleste er å spørre om begge deler direkte. For eksempel:

Tilfredshet: "På en skala fra 1 til 10, i hvilken grad fikk du tilstrekkelig veiledning?"

Viktighet: "På en skala fra 1 til 10, hvor viktig er veiledning for deg?"

Denne måten er absolutt den enkleste, og kan være bra nok i en del sammenhenger. Et problem med denne framgangsmåten er at alt fort blir like viktig. Det er rimelig klart at personer ofte har vanskelig for å rangere hva som er viktig på direkte spørsmål. En årsak til dette kan være at man ubevisst oppfatter det man blir spurt om som viktig. Enkelt sagt, hvorfor skulle noen ringe meg opp og spørre om noe som var helt uvesentlig?

En annen ulempe med denne enkle måten å gjøre det på er at det blir vanskelig å måle styrken på sammenhengen mellom tilfredshet og viktighet. Man får ikke svar på spørsmål som dette:

"Om man er lite tilfreds med servicekvalitet, og man synes dette er veldig viktig, hvilken betydning har denne kombinasjonen for den totale tilfredsheten med etaten?"

En annen, og ofte bedre måte er derfor å utlede viktighet fra hvordan respondentene svarer på tilfredshet. Dette innebærer at man ikke behøver å stille noen spørsmål om viktighet direkte.

Denne utledningen gjøres gjennom en statistisk regresjonsanalyse, der man undersøker hvor stor forklaringskraft de ulike temaområdene har på den totale tilfredsheten.

Framgangsmåten er som følger:

Som omtalt tidligere vil man samle enkeltspørsmålene om tilfredshet i indeksvariabler/faktorer som dekker ulike temaområder. Samtidig inkluderer man i spørreskjemaet et eller flere spørsmål om "Total tilfredshet". Ordlyden for dette spørsmålet kan være noe slikt som:

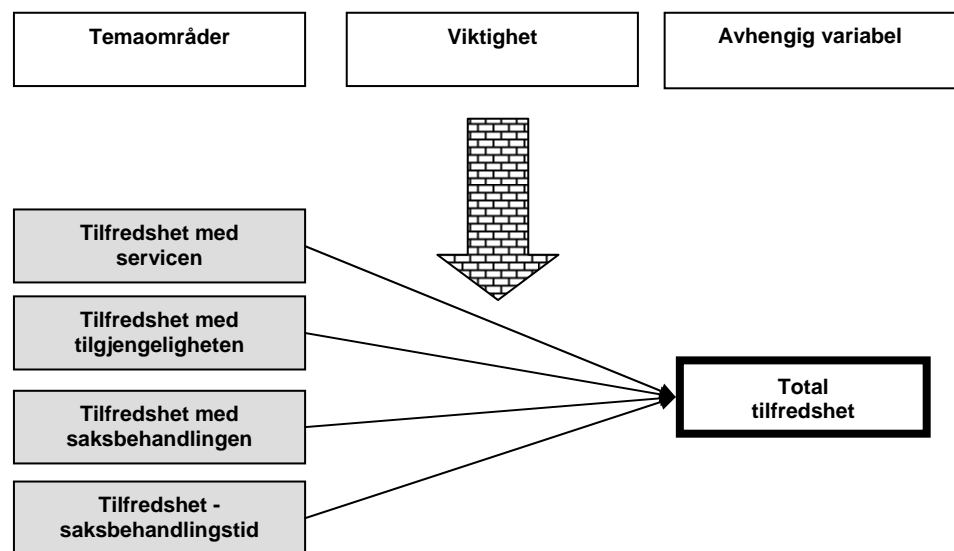
"Alt i alt, på en skala fra 1-10, der 1 er svært misfornøyd og 10 er svært fornøyd, hvor fornøyd eller misfornøyd er du med den service og behandling du har fått?"

Eventuelt:

"På en skala fra 1 til 10, hvor nært ligger den behandlingen du fikk opp til en ideell behandling for deg?"

På denne måten får vi et mål på total tilfredshet og vi har mål på tilfredsheten med de enkelte temaområdene. Undersøker vi så hvilken effekt de ulike temaområdene har på total tilfredshet får vi et mål på hva som er *viktig*. For eksempel, dersom "Tilfredshet med servicen" har stor betydning for den totale tilfredsheten, så vil dette temaområdet være viktig for brukerne. Dette kan illustreres med følgende figur:

Figur 4: Måling av viktighet



I statistisk språkbruk vil temaområdene være uavhengige variabler vi bruker til å forklare den avhengige variabelen "Total tilfredshet". Ved å gjøre det på denne måten finner vi ut tre ting:

1. Hvor fornøyde brukerne er med de ulike temaområdene isolert sett
2. Hvor dekkende de definerte temaområdene totalt sett er for den totale tilfredsheten
3. Hvor viktig hvert enkelt temaområde er for å forklare den totale tilfredsheten

En begrensning med denne metoden er muligheten for at temaområdene samlet sett bare forklarer en relativt liten del av den totale tilfredsheten. Det vil si, det er en

mulighet for at ingen av temaområdene er spesielt viktige i forhold til brukernes totale tilfredshet. Dette er en begrensning ved alle former for statistiske årsaksforklaringer, og er ikke et tungt argument for ikke å gjøre denne typen analyser. Det er sannsynligvis også slik i virkeligheten, at en del kan ha vanskeligheter med å rangere hva som er viktig/mindre viktig.

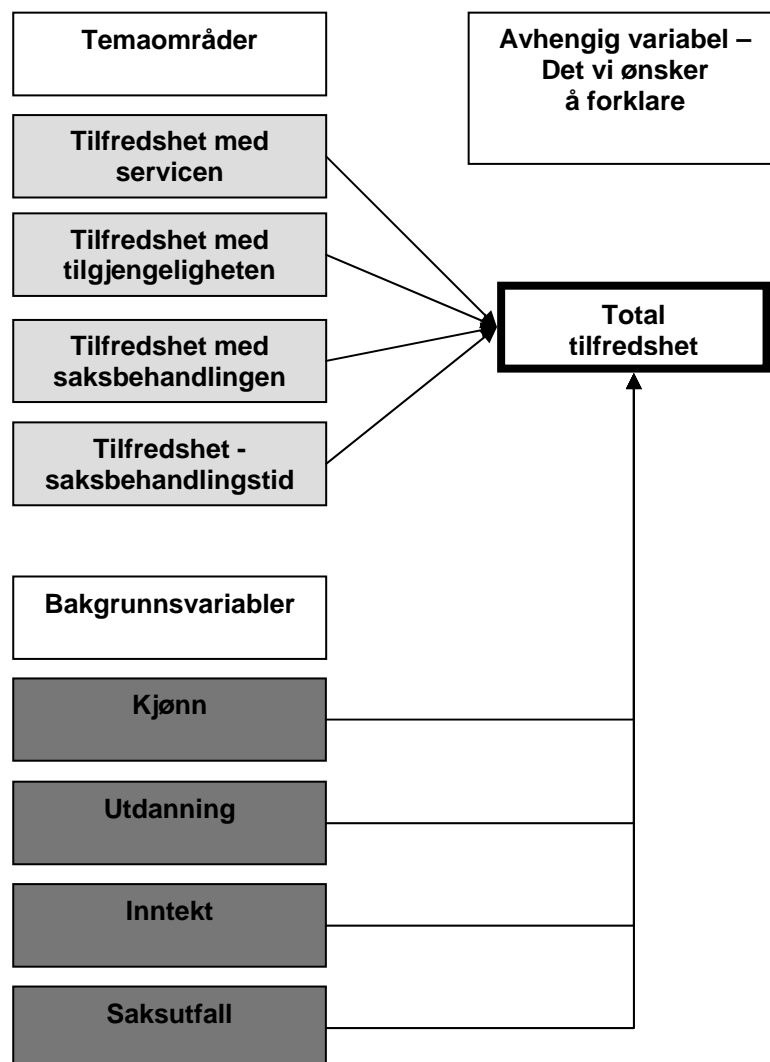
Om kontrollspørsmål og bakgrunnsvariabler

En faktor som ofte vil ha stor betydning i undersøkelser som omhandler brukernes tilfredshet med statlige tjenester er *saksutfall*. Det vil derfor som regel være nødvendig å inkludere et kontrollspørsmål om dette i spørreskjemaet. Eksempelvis, dersom man søker om en offentlig ytelse som man ikke får innvilget, vil dette sannsynligvis ha betydning for tilfredsheten.

I tillegg til å stille spørsmål om tilfredshet kan det i brukerundersøkelser ofte være lurt å inkludere noen spørsmål om kjønn, utdanning, inntekt og lignende. Dette er kontrollspørsmål om bakgrunnsvariabler som ofte har betydning for hvordan en person svarer på en spørreundersøkelse. Enkelt sagt, hvorvidt en person er tilfreds eller ikke kan også ha sin årsak i kjønn og inntekt, ikke bare i hvor brukerrettet etaten er. For eksempel fremstår menn ofte som mindre tilfredse enn kvinner, og høyinntektsgrupper mindre tilfredse enn de med lavere inntekt. På denne måten kan man få et bedre bilde på hvor viktige de enkelte temaområdene er isolert sett.

I en regresjonsanalyse kan man kontrollere statistisk effekten av slike variabler, og på den måten få et mål på hvor stor effekten eventuelt er. Det kan imidlertid også være fornuftig å inkludere bakgrunnsvariabler i undersøkelser som ikke er basert på regresjonsanalyse ettersom slike variabler kan være relevante i mange sammenhenger.

Figur 5: Hvordan kontrollere effekten av bakgrunnsvariabler



Sammenligning av virksomheter

Noen ganger kan det være ønskelig å sammenligne brukere av ulike etater med hensyn til tilfredshet og viktighet. For eksempel, er Trygdeetatens brukere gjennomgående mer fornøyde enn brukerne av Skatteetaten? Slike spørsmål er potensielt svært interessante.

Det er imidlertid god grunn til å være forsiktig med slike sammenligninger. Man kan fort komme til å sammenligne størrelser som i utgangspunktet ikke er sammenlignbare. Hvis vi ønsker å foreta slike sammenligninger stiller det strenge krav til gjennomføring av undersøkelsen. En sentral forutsetning for å kunne foreta

slike sammenligninger er at virksomhetene som skal undersøkes har visse likhetstrekk.

Dette innebærer at virksomhetene hvis brukere skal sammenlignes bør være like med hensyn til enten:

- Funksjoner (For eksempel tilsyn, direktorat, universitet og høyskoler, sykehus)

eller

- Oppgaver (For eksempel tilsyn og kontroll, forvalter av lov og regelverk, fagorgan, tjenesteprodusent,)

eller

- Brukere (Privatpersoner, bedrifter, kommuner, fylkeskommuner, interesseorganisasjoner, departementer mv.)

I den grad disse kravene til sammenlignbarhet er til stede, stilles det også visse krav til selve utformingen av undersøkelsen og trekking av utvalget. Når det gjelder utforming av undersøkelsen må ordlyden i de konkrete spørsmålene være identisk på tvers av virksomhetene.

Selv med identiske spørsmål kan imidlertid direkte sammenligning være vanskelig. Dette kommer av at like spørsmål kan bli oppfattet ulikt ut fra sammenhengen de blir stilt i. Enkelt sagt, det er ikke sikkert et spørsmål som ”Ble man møtt med høflighet og respekt?” betyr det samme for en arbeidssøker som for et voldsoffer.

Når det gjelder uttrekket av utvalget for undersøkelsen er det en forutsetning at utvalget består av samme type brukergruppe. Således er det for eksempel vanskelig å sammenligne vurderinger som bedrifter har gitt med vurderinger som privatpersoner eller offentlige etater gir.

Andre tilnæringer til brukerundersøkelser

Fokusgrupper

Fokusgrupper kan defineres som kvalitative gruppeintervjuer, og er mye brukt både i forskning og markedsundersøkelser. For eksempel brukes fokusgrupper mye av private bedrifter for å få en bedre forståelse av hva deres kunder er fornøyde/mindre fornøyde med, og hva de synes er viktig. Nå er det ikke nødvendigvis en veldig stor forskjell på kundeorientering i privat sektor og brukerorientering i offentlig sektor. Også statlige etater kan derfor bruke fokusgrupper i egne brukerundersøkelser.

I praksis vil fokusgrupper som regel være relativt uformelle diskusjoner med en prosessleder. Prosesslederen skal blant annet sørge for at diskusjonen er fokusert

og at alle kommer til orde. Det er heller ikke uvanlig i markedsundersøkelser å arrangere fokusgrupper der prosessen blir ledet av en konsulent, og hvor det blir gjort opptak av diskusjonen.

Fokusgrupper er også relevant i revisjonssammenheng, og kanskje særlig aktuelt i foranalysen i forvaltningsrevisjonsprosjekter. For eksempel, man ønsker å undersøke brukernes oppfatninger, men man har ikke tilstrekkelig kunnskap til å stille veldig presise spørsmål. Ved å bruke fokusgrupper kan man få mer dybdekunnskap om brukernes oppfatninger, dog uten at dette nødvendigvis vil være representativt. Samtidig, om alle brukerne i en fokusgruppe er samstemte i hva som gjør at de eventuelt ikke er tilfredse, så kan dette være god indikasjon på hvor avvikene ligger. Slik sett kan en fokusgruppe både være en metode for datainnsamling og et grunnlag for en kvantitativ spørreundersøkelse. Fokusgrupper kan også brukes til å velge ut case, for eksempel dersom man har flere alternativer for hvilke etater/statlige enheter man ønsker å undersøke.

En fordel med fokusgrupper er at det er relativt billig å gjennomføre, samtidig som man kan få verdifull dybdekunnskap med relativt lite ressursinnsats. Derfor, om det viser seg at en fokusgruppe ikke var særlig nyttig har dette ikke store tids- og ressursmessige konsekvenser. Denne risikoen er nok uansett relativt liten. Tvert i mot er det grunn til å tro at fokusgrupper ofte er svært nyttige.

Svakheten med fokusgrupper er at det kan være vanskelig å bruke informasjonen fra slike grupper som revisjonsbevis, og at informasjonen ikke kan sies å være representativ. Kravet til supplerende datakilder vil derfor vanligvis være enda større ved bruk av fokusgrupper, enn ved bruk av for eksempel en kvantitativ spørreundersøkelse. En annen fare er at det kan oppstå visse undersøkelseeffekter ved gjennomføring av fokusgrupper. For eksempel er gruppesammensettingen kritisk ettersom det kan gro fram en form for "gruppetenkning", der medlemmene blir stadig mer enige etter hvert som de blir bedre kjent med hverandre.

Observasjon

Man skiller her mellom ikke-deltakende og deltakende observasjon, ut fra hvilken rolle observatøren spiller i den situasjonen som observeres. Ved ikke-deltakende observasjon innretter observatøren seg slik at han ikke påvirker atferden til de som observeres. Dette forutsetter gjerne at observatøren ikke blir lagt merke til av de som blir observert. Ved deltakende observasjon deltar observatøren i de omgivelsene som studeres, og vil derfor nødvendigvis påvirke omgivelsene og atferden til de som observeres. På den annen side kan det i en del tilfeller være nødvendig å være deltaker for å kunne forstå det som studeres.

Eksempel på bruk av observasjon

En forvaltningsrevisjon av Sydneys jernbanetjenester, gjennomført av den australske Riksrevisjonen, er et eksempel på vellykket bruk av deltakende observasjon ved gjennomføring av en brukerundersøkelse. Ved denne revisjonen inntok revisor selv rollen som bruker for å få mest mulig pålitelige data om hvordan uforutsette situasjoner ved Sydneys jernbanenettverk, som forsinkelser, ble håndtert av jernbaneselskapet.

Når det gjelder deltagende observasjon er det rom for stor kreativitet. En mulighet kan eksempelvis være å arbeide en dag som kundebehandler i førstelinjetjenesten til en offentlig tjenestetilbyder. Man ville sannsynligvis lære svært mye om brukernes behov og årsaker til eventuelle avvik som er avdekket i undersøkelsen.

Vedlegg:

Gjøre undersøkelsen selv eller sette den ut til konsulenter?

Et viktig spørsmål når man skal gjøre en brukerundersøkelse er om man skal sette ut hele eller deler av arbeidet til en ekstern part. Utgangspunktet bør her være at prosjektgruppa kun setter ut de oppgaver de selv ikke har kompetanse til å utføre. Det kan imidlertid også være hensiktsmessig å sette ut oppgaver som er enkle, men samtidig tidkrevende. Eksempler på slike oppgaver kan være utsending og registrering av svar fra en kvantitativ brukerundersøkelse.

En fare ved å sette ut arbeidet er at det blir utført på en slik måte at det vanskelig kan brukes i en forvaltningsrevisjon. Om man gjør en spørreundersøkelse er det blant annet en risiko for at de spørsmålene som stilles brukerne ikke er egnet til å gi revisjonsbevis i en forvaltningsrevisjonsrapport. Et annet faremoment er at det innsamlede datamaterialet blir presentert på en måte som gjør det vanskelig for prosjektgruppa å anvende resultatene i en forvaltningsrevisjonsrapport. For å unngå slike problemer, er det derfor viktig at prosjektgruppa sørger for å styre det arbeides som utføres gjennom god kommunikasjon med leverandøren underveis.

Risikoen for et dårlig resultat vil vanligvis være svært høy om man setter ut både design av undersøkelsesopplegget og gjennomføring av selve undersøkelsen til et konsulentselskap. Det er derfor fornuftig at prosjektgruppa selv har hovedansvaret for utformingen av undersøkelsesopplegget.

At man leier inn ekstern bistand til å gjennomføre selve datainnsamlingen er vanligvis mindre risikofylt. For eksempel, om man skal gjøre en kvantitativ spørreundersøkelse basert på telefonintervjuer av 1500 personer, vil det være tidsbesparende å sette ut "ringejobben" til et konsulentselskap. Imidlertid, det er også her viktig at oppdragsbestillingen til leverandøren er så konkret som mulig, slik at faren for misforståelser minimaliseres.

Kilder

Følgende kilder er brukt i utarbeidelsen av denne veilederen:

- Asle Rolland: "Brukertilfredshetsmålinger i offentlig sektor", SSB-notat 2005/32
- Asle Rolland (red.): "Borger- og brukerundersøkelser i en modernisert offentlig sektor", SSB-notat 2003/19
- Asle Rolland, Øyvind Brekke (SSB); Bendik Meling Samuelsen, Pål Rasmus Silseth (BI): "Evaluering av kommunale brukerundersøkelser", SSB-rapport 2004/7
- Institute for Citizen-Centred Service: "How to Conduct Customer Surveys", Canada, December 2001
- The Audit Office of New South Wales: "Managing disruptions to CityRail Passenger Services", New South Wales Auditor-General's Report, Australia, October 2004

Andre relevante dokumenter

- Statskontoret: "At ta reda på vad folket tycker", Sverige, Rapport 2002:12
 - Statskontoret: "Förvaltningen i medborgarens ögon", Sverige, PM 2003-06-11
 - Statskontoret: "En medborgarundersökning för förvaltningen – Analys av olika upplägg", Sverige, Rapport 2003:21
 - PLS Rambøll Management: "Undersøgelse for Finansministeriet – Borgernes tilfredshed med den offentlige sektor", Danmark, August 2000
 - Manfred Bruhn, Michael A. Grund: "Theory, development and implementation of national customer satisfaction indices: the Swiss Index of Customer Satisfaction, Total Quality Management, Vol. 11, No. 7, 2000.
-