

KVALITET I OFFENTLIG VERKSAMHET

SUSANNE JOHANSSON OCH SÖREN HOLMBERG

Finansdepartementet efterfrågar det. Statskontoret efterfrågar det. OECD efterfrågar det internationellt. Det är dock inte kvaliteten i offentlig verksamhet *per se* vi tänker på, även om alla självklart efterfrågar det. Det vi åsyftar – och som just nu är högt upp på agendan när det gäller offentlig sektor – är användbara och handfasta mätningar av kvaliteten på offentliga verksamheter. Inte minst efterfrågas mått på hur medborgare bedömer hur olika myndigheter sköter sitt värv. Sedan tidigare finns många olika och ofta dåligt jämförbara mått på hur olika slag av brukare/ användare/”kunder” bedömer skilda offentliga verksamheters tjänster. Många gånger har myndigheter själva tagit fram dessa mått och försökt upprätta avläsbara tidsserier.

Systematiska mätningar av medborgares bedömningar har varit mer sällsynta. Exempel på studier av institutionsförtroende, inkluderande vissa offentliga verksamheter finns dock, till exempel i SOM-undersökningarna sedan 1986 (Johansson och Rönnerstrand 2008, Holmberg och Weibull 2010). Förtroendemätningar är viktiga, men resultaten blir ibland svårtolkade eftersom förtroendebegreppet med nödvändighet är mycket vitt och dessutom ospecificerat. Förtroendeundersökningar ger inte upphov till handfasta mått.

Ett annat exempel på medborgarmätningar gäller hur nöjd alternativt missnöjd eller inte-nöjd människor är med olika former av offentlig service. Sådana undersökningar är relativt vanliga och görs också inom SOM-institutet (Johansson 2010, Nilsson 2010). Ett problem med dem är att de har ett så personligt fokus. Bedömningen gäller om de svarande personligen är nöjda eller ej, och det är dessutom svårt att uttala sig om man inte är brukare.

En tredje slags mätning som man ser ibland bygger på prioriterings- eller budgetfrågor. Medborgare ombeds att säga om man bör satsa mer eller satsa mindre på olika verksamheter, eller får de fördela givna ekonomiska resurser mellan verksamhetsgrenar. Även här finns det exempel på SOM-studier. Ett problem med dylika mätningar är att de kan bli mätmåttligt komplicerade och att människors svar inte nödvändigtvis säger någonting om huruvida en befintlig verksamhet uppfattas som bra eller dålig. Frågan gäller en förändring, inte ett nuvarande läge. Man kan vilja satsa mer på en verksamhet som man i dagsläget tycker är dålig, liksom man kan vilja satsa mindre på en verksamhet man tycker är bra, men inte tycker att den behöver förbättras ytterligare.

Ett fjärde exempel på hur kvaliteten på offentlig verksamhet kan mätas på medborgarnivå är att låta människor bedöma hur olika myndigheter sköter sitt arbete.

Det är en mätmetod som används i många sammanhang och vi har tidigare erfarenhet av sådana mätningar inom SOM-institutet. På amerikanska talar man om att mäta *job performance*. Den mest berömda av dylika mätningar är den som gäller hur amerikanska folket bedömer den amerikanske presidentens *job performance*. Här finns en tidsserie som går tillbaka ända till 1950-talet.

Vi har inspirerats av de amerikanska studierna när vi har utformat SOM:s nya mätinstrument för att systematiskt undersöka svenska folkets bedömning av hur olika myndigheter och andra offentliga verksamheter sköter sitt arbete. Forskningsprojektet går under namnet *Kvalitet i offentlig verksamhet (KOV)* och leds av Sören Holmberg (SOM) och Susanne Johansson (fd SOM, numera Statskontoret). Projektet bedrivs i samarbete med Statskontoret och med finansiering därifrån.

Tre nyckeltal

Tanken är att vi skall bygga upp en långsiktig mätserie med en årlig regelbundenhet kring hur olika konkreta nationella myndigheter, och mindre konkreta lokala/regionala offentliga verksamheter, bedöms kvalitetsmässigt av medborgarna. Utrymmesmässigt kan vi inte ta med fler än cirka tio myndigheter/verksamheter per årlig SOM-undersökning. Om vi vill täcka in ett större antal olika myndigheter och verksamheter i våra mätningar – och det vill vi – innebär det att vi framöver då och då måste rotera in nya myndigheter i studierna och låta andra myndigheter ”vila” något eller några år. På så sätt kan vi i studien både bygga upp ett antal tidsserier och få en bred täckning av myndighetssverige.

De enkätfrågor vi valt att använda är mycket enkla och det är alltid en fördel i massundersökningar. Myndighetsfrågan lyder: ”Hur anser Du att följande myndigheter sköter sitt arbete?” Verksamhetsfrågan har följande lydelse: ”Hur tycker Du att den verksamhet fungerar som bedrivs på följande områden i det landsting/region eller kommun där Du bor?” Svartalternativen är sju: fem där man ombeds ge ett omdöme från mycket eller ganska bra, över varken bra eller dåligt till ganska eller mycket dåligt – och två där man antingen kan markera att man ej känner till myndigheten/verksamheten eller att man inte har någon uppfattning.

De två svartalternativen där man kan avstå från att ta ställning är viktiga av två skäl. Dels därför att vi vill minimera antalet oövertänkta gissningsvar på bedömningskalan mellan mycket bra till mycket dåligt. Dels därför att människors grad av kännedom om en myndighet eller offentlig verksamhet är en central aspekt vid sidan av hur myndighetens arbete betygssätts.

Amerikanska kampanjforskare talar om *name recognition* som en avgörande faktor. Översatt till vårt sammanhang betyder det att olika myndigheters/verksamheters grad av att vara kända av medborgarna är ett viktigt fenomen att mäta. Vi kommer att göra det genom att beräkna andelen personer som *inte* känner till en myndighet eller *inte* har någon uppfattning om verksamheten och sedan dra den andelen

från 100 procent. På så sätt får vi fram andelen medborgare som har kännedom, åtminstone i den meningen att de besvarat bra/dåligt-frågan och inte kryssat för ”vet ej-alternativen”.¹ Kännedomssiffror kommer att ingå som ett av våra tre centrala nyckeltal.

När det gäller svaren på bra/dåligt-skalan kommer vi att utnyttja dem för att konstruera ytterligare två nyckeltal. Och även här är vi inspirerade av amerikanska kampanjkonsulter. De talar om olika kandidaters, eller för den delen också andra aktörers *favorables* och *unfavorables* eller ibland också om *positives* och *negatives*. Därmed menas vilka företeelser som förknippas positivt eller negativt med en kandidat/aktör, men också i vilken utsträckning en kandidat/aktör uppskattas positivt respektive negativt.

När det gäller myndigheter/offentliga verksamheter är andelen medborgare med en negativ bedömning (=arbetet sköts dåligt) speciellt känslig. Den andelen skall självklart helst vara mycket låg. Andelen medborgare med en positiv bedömning är naturligtvis också viktig, men dock normativt sett något mindre viktig. En myndighet som inte verkar på en ”massmarknad” i direktkontakt med allmänheten kan till exempel inte räkna med höga andelar positiva omdömen. Många medborgare kommer inte att känna till den (=låg kännedom), och bland dem som känner till myndigheten kommer många att göra neutrala bedömningar (=varken bra eller dåligt) av hur arbetet sköts.

Vissa myndigheter kan med andra ord verka utan att synas för de många människorna. Och för sådana myndigheter är andelen positiva omdömen inte ett lika viktigt utvärderingsinstrument som andelen negativa omdömen. Det bör noteras att vi kommer att beräkna andelen positiva respektive andelen negativa bedömningar bland personer med kännedom om en myndighet eller verksamhet. Nyckeltalen nummer två och tre blir alltså andelen medborgare som gör en positiv eller en negativ bedömning av hur arbetet bedrivs av de aktuella myndigheterna/verksamheterna – och det bland personer med kännedom.

En första mätning

För premiärmätningen i SOM-undersökningen 2010 valde vi ut sex nationella myndigheter och fyra regional/lokala verksamheter (se Norén Bretzer och Holmberg 2011). Resultaten i tabell 1 visar hur lite över 3000 SOM-deltagare bedömde att de tio olika myndigheterna/verksamheterna sköter sitt arbete. I tabell 2 redovisas sedan de tre nyckeltalen för var och en av de tio studerade myndigheterna/verksamheterna.

Tabell 1 Bedömning av olika myndigheters och verksamheters arbete år 2010 (procent)

	Mycket bra		Ganska bra		Varken bra eller dåligt		Ganska dåligt		Mycket dåligt		Ingen uppfattning		Känner ej till myndigheten		Summa procent		Antal svarande		Andel bra		Andel dåligt		Bedömningsbalans	
<i>Myndigheter:</i>																								
Polisen	14	50	20	8	3	4	1	100	3 200	64	11	53												
Skatteverket	14	42	26	4	1	12	1	100	3 172	56	5	51												
Välmyndigheten	13	27	24	6	2	24	4	100	3 191	40	8	32												
CSN	6	20	22	8	3	33	8	100	3 180	26	11	15												
Försäkringskassan	4	17	21	24	21	11	2	100	3 212	21	45	-24												
Arbetsförmedlingen	2	11	23	23	17	19	5	100	3 206	13	40	-27												
<i>Verksamheter:</i>																								
Räddningstjänsten	26	38	10	1	0	19	6	100	3 208	64	1	63												
Sjukvården	13	49	18	11	4	4	1	100	3 221	62	15	47												
Grundskolan	8	37	17	10	2	17	9	100	3 202	45	12	33												
Äldreomsorgen	6	29	20	15	5	17	8	100	3 222	35	20	15												

Kommentar: Frågan lyder: 'Hur anser du att följande myndigheter sköter sitt arbete?' respektive 'Hur tycker du att den verksamhet fungerar som bedrivs på följande områden i det landsting/region eller kommun där du bor?'. Tabellens rangordning baseras på bedömningsbalansen (kolumnen längst till höger).

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 2010.

Tabell 2 Svenska folkets kännedom och positiva eller negativa bedömning av ett antal olika myndigheters och verksamheters arbete (procent)

	Andel kännedom	Andel positiv bedömning	Andel negativ bedömning	Nyckeltal
<i>Myndigheter</i>				
Polisen	95	67	12	95:67/12
Skatteverket	87	64	6	87:64/6
Försäkringskassan	87	24	52	87:24/52
Arbetsförmedlingen	76	17	53	76:17/53
Valmyndigheten	72	56	11	72:56/11
CSN	59	44	19	59:44/19
<i>Verksamheter</i>				
Sjukvården	95	65	16	95:65/16
Räddningstjänsten	75	85	1	75:85/1
Äldreomsorgen	75	47	27	75:47/27
Grundskolan	74	61	16	74:61/16

Kommentar: Se tabell 2 för hur enkätfrågorna är utformade. Kännedom har definierats som andelen svarspersoner som bedömer respektive myndighet/verksamhet utan att kryssa för svarsalternativen "känner ej till myndigheten/verksamheten" eller "ingen uppfattning". Andelen positiv respektive negativ bedömning har beräknats bland svarande med kännedom om respektive myndighet/verksamhet. Nyckeltalet är en sammanfattning av kännedom: positiv bedömning/negativ bedömning. Resultaten kommer från 2010 års nationella SOM-undersökning.

Premiären var lyckad så till vida att mycket få svarspersoner hoppade över frågorna (under 5 procent). De allra flesta bemödade sig om att besvara dem. Andelen personer som angav att de inte kände till de olika myndigheterna/verksamheterna var mycket begränsad, endast mellan 1 till 9 procent. Det är med stor visshet underskattande siffror. Beroende på vad man menar med känna till naturligtvis, men det är känt i opinionsundersökningar att människor inte alltid vill tillstå okunskap. Och dessutom kan vi utgå ifrån att de cirka 40 procent som inte ställde upp i SOM-undersökningen (=bortfallet) är mer okunniga om de flesta av våra myndigheter än de som ställde upp. Hade bortfallet ställt upp hade andelen som uppger att de inte känner till de olika myndigheterna med mycket stor sannolikhet varit högre. Att kombinera resultaten för "känner ej till" med resultaten för "ingen uppfattning", som är ett mycket vanligare svar, är alltså en bra lösning för att få fram ett mer realistiskt mått på graden av kännedom – vårt första nyckeltal.

Resultaten i tabell 2 visar att den första mätningen omfattar två myndigheter/verksamheter med mycket höga kännedomssiffror – Polisen med 95 procents kännedom bland allmänheten och sjukvården med samma höga tal. Därefter återfinns

sju myndigheter/verksamheter med anständiga men inte imponerande kännedomstal. De är Skatteverket och Försäkringskassan med 87 procent, Arbetsförmedlingen med 76 procent, Räddningstjänsten och Äldreomsorgen med 75 procent och valåret 2010 Valmyndigheten med 72 procent.

En myndighet visar sig var klart sämre känd än övriga. Det är Centrala Studiestödsnämnden (CSN) med en kännedomssiffra på halvlåga 59 procent. Men det är kanske inte så anmärkningsvärt med tanke på att CSN inte verkar mot hela allmänheten utan i huvudsak mot ungdom och mot nuvarande och fd högskolestuderande personer. Bland unga under 30 år har CSN en kännedom på 83 procent (Norén Bretzer och Holmberg 2011).

Om vi ser på hur svenska folket bedömde de olika myndigheternas/verksamheternas arbete finner vi en mycket klar vinnare med en hög andel positiva omdömen och nästan inga negativa. Den vinnaren är Räddningstjänsten med 85 procent positiva bedömningar mot endast 1 procent negativa. Andelen personer som uttalar sig om Räddningstjänsten (=graden av kännedom) är 75 procent. Det är bland dessa 75 procent som hela 85 procent är positiv mot endast 1 procent negativa.

Andra myndigheter/verksamheter som också får i huvudsak godkända utvärderingar av svenska folket är Skatteverket med 64 procent positiva bedömningar mot endast 6 procent negativa (=67/6), Valmyndigheten med 56/11, Polisen med 67/12, Sjukvården med 65/16, Grundskolan med 61/16 och lite mer tveksamt CSN med 44/19. I alla dessa fall är andelen negativa omdömen lägre än tjugo procent. Och andelen positiva bedömningar är klart större än de negativa.

Äldreomsorgen är ett exempel på en verksamhet med en anständig men inte imponerande kännedomssiffra (75 procent). Och där en relativt hög andel är negativa (27 procent) samtidigt som det dock är fler som är positiva än negativa. Andelen som bedömer Äldreomsorgens arbete positivt är 47 procent. Ett sammanlagt betyg lutar väl åt godkänt, men på den svaga sidan.² I vår mätning har Äldreomsorgen bara två andra institutioner bakom sig med ännu högre andelar negativa omdömen.

De båda myndigheterna i botten på mätningen – med de klart högsta andelarna negativa bedömningar – är Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. De får 52 respektive 53 procent negativa omdömen mot endast 24 respektive 17 procent positiva. De negativa omdömena överväger klart, tydligast för Arbetsförmedlingen men också för Försäkringskassan. Svenska folkets omdöme kan inte sammanfattas på annat sätt än att båda myndigheternas arbete får betyget *underkänt*.

Myndigheter/offentliga verksamheter skall vara opolitiska

Normen är tydlig. Svenska myndigheter skall kännetecknas av oväld. Opartiskhet skall råda när beslut fattas (Rothstein och Teorell 2008). Och inte minst viktigt – partipolitiken får inte påverka. Partipolitiserade myndigheter är ett absolut anatema i svensk förvaltning.

Myndigheter bör bedriva sin verksamhet så att alla medborgare oavsett ideologisk eller partipolitisk hemvist är tillfreds med arbetet. Om något politiskt läger är mer nöjt än något annat läger finns det anledning att se över verksamheten. Frågan om i vilken utsträckning som skilda myndigheter/offentliga verksamheter bedöms olika av medborgare med divergerande partisympatier är därför central. Vår hypotes och den normativa förväntningen är att de skillnader som eventuellt finns är små. Skulle någon myndighet eller verksamhet uppskattas klart mer, eller klart mindre bland vissa partisympatisörer än bland andra skulle det vara en varningssignal om att den partipolitiska neutraliteten är i fara.

Resultaten av vår partipolitiska test redovisas i tabell 3. Myndighetsverige kan andas ut. Svenska folkets bedömningar av de olika myndigheterna/verksamheterna är i mycket liten grad färgade av partipolitiska överväganden.

Tabell 3 Andel positiva/negativa bedömningar av ett antal myndigheters och verksamheters arbete bland personer med olika partisympati (procent)

	Partisympati								Samtliga
	V	S	MP	C	FP	KD	M	SD	
<i>Myndigheter</i>									
Polisen	61/18	71/7	61/15	73/8	69/12	70/12	71/9	58/25	67/12
Skatteverket	61/10	64/5	65/5	64/7	67/3	66/7	67/5	51/15	64/6
Försäkringskassan	14/70	24/53	22/57	28/42	25/50	26/43	27/49	24/51	24/52
Arbetsförmedlingen	19/52	18/49	17/57	20/54	10/58	20/43	16/55	13/59	17/53
Valmyndigheten	58/6	55/10	65/8	63/10	63/10	55/7	58/11	40/13	56/11
CSN	48/14	47/13	41/21	47/24	38/27	51/16	44/19	37/19	44/19
<i>Verksamheter</i>									
Sjukvården	56/20	67/14	60/15	64/13	65/18	73/12	68/14	60/23	65/16
Räddningstjänsten	83/1	85/1	82/3	91/1	86/1	90/0	86/1	79/4	85/1
Äldreomsorgen	3/41	49/24	40/32	49/23	39/28	57/22	49/22	41/35	47/27
Grundskolan	58/20	64/13	63/16	64/19	59/18	65/13	63/15	47/26	61/16
Medeltal Myndigheter	44/28	47/23	45/27	49/24	45/27	48/21	47/25	37/30	45/26
Medeltal Verksamheter	59/21	66/13	61/17	67/56	62/16	71/12	67/13	57/22	65/15

Kommentar: Se tabell 1 och 2 för frågeformuleringar och definitioner av positiva respektive negativa bedömningar. Partisympati bygger på en fråga om bästa parti. Resultaten kommer från den nationella SOM-undersökningen 2010.

Medeltalen för olika partisympatisörers bedömningar är mycket lika. Socialdemokratiska och Moderata sympatisörer har exempelvis nästan identiska resultat. En mindre skillnad som dock kan noteras är att anhängare till två partier tenderar att i de flesta fall avge mer negativa omdömen än övriga partisympatisörer. Det är sympatisörer till Vänsterpartiet och till Sverigedemokraterna. De sympatisörer som tenderar att avge minst andel negativa bedömningar kommer från Kristdemokraterna.

Huvudslutsatsen av vår test är dock att myndighetsSverige klarade den partipolitiska prövningen mycket bra. Svenska folket bedömer inte svensk offentlig förvaltning olika beroende på politisk hemvist. Den partipolitiska neutraliteten finns fortfarande kvar i folks ögon. Det är ett gott betyg.

Mer mätningar behövs

Tio myndigheter/verksamheter mätta i premiären är gott nog som en första test. Fler myndigheter och offentliga verksamheter kommer att studeras framöver. Resultaten 2010 visar på i huvudsak godkända siffror i majoriteten av fall. Räddningstjänsten får bäst betyg av svensk folket medan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen är de två myndigheter som får sämsta omdömena. Den viktiga partipolitiska prövningen visar att svensk förvaltning inte bedöms olika av medborgare från skilda politiska läger. Myndigheternas partipolitiska neutralitet finns där. Det är ett viktigt besked.

Noter

- ¹ En ytterligare möjlighet att mäta graden av kännedom är att ta hänsyn till hur många svarspersoner som besvarar bedömningsfrågorna med mittsvaret varken bra eller dåligt, och betrakta dylika svar som en indikator på bristande kännedom. Det skulle ge ett slags maximum estimat av icke-kännedom och därmed också ett minimum estimat av graden av kännedom. Vi väljer dock att inte göra så. Mittsvar kan naturligtvis vara ett tecken på ignorans, men i många fall är det ett ”korrekt” svar. Man har kännedom, men man tycker inte en verksamhet är varken speciellt bra eller speciellt dålig. Man tycker kanske att verksamheten är OK – men inte mer, men heller inte mindre. Man förhåller sig neutral. Man står i mitten. Det är fullt möjligt och legitimt att stå i mitten när det gäller att bedöma olika samhällliga fenomen. Följaktligen bör mätskalor innehålla svarsalternativ som möjliggör för svarspersoner att deklarerat att de står i mitten, att de inte tillhör något av de motstående lägren. Mellan de positiva och de negativa på våra bedömningsskalor finns de neutrala. Och den bästa klassificeringen är att betrakta dem som insatta, inte som okunniga, även om det naturligtvis är fråga om en glidande skala.

- ² Betygsättningen bör så här första gången tolkas litet försiktigt. Kriterierna för olika tänkbara betygsgrader finns inte fastslagna. Det kan bli en framtida uppgift när vi har tillgång till mätresultat från fler myndigheter/verksamheter. Betyg är ett bra pedagogiskt medel för att förmedla resultaten av KOV-mätningarna.

Referenser

- Holmberg, Sören och Weibull, Lennart (2010) Ljusare bild av samhällets institutioner. I Holmberg, Sören och Weibull, Lennart (red) *Nordiskt ljus*. Göteborg: SOM-institutet.
- Johansson, Susanne (2010) red. *Regional demokrati. Om politik och medier i Skåne*. Göteborg: SOM-institutet.
- Nilsson, Lennart (2010) Välfärd och service på lokal och regional nivå. I Nilsson, Lennart (red) *En region blir till*. Göteborg: SOM-institutet.
- Norén Bretzer, Ylva och Holmberg, Sören (2011) *Svenskars bedömning av offentliga myndigheters verksamhet*. Göteborg: SOM-institutet.
- Rothstein, Bo och Teorell, Jan (2008) What is Quality of Government. A Theory of Impartial Government Institutions. *Governance* 21:165-190.
- Rönnerstrand, Björn och Johansson, Susanne (2008) *Förtroendet för myndigheter*. Göteborg: SOM-institutet.

