

MYCKET HÖGA KRAV PÅ OFFENTLIG VERKSAMHET

SÖREN HOLMBERG

Våren 2014 sammanfattar Värdegrunddelegationen de principer som skall vägleda all statlig verksamhet. Och det är inte lite som krävs av offentliga myndigheter. I de sex punkter som preciseras fastslås att myndigheter och anställda inte bara självklart skall följa lagar och förordningar. De skall också vara demokratiska och öppna för olika åsikter. Därtill dessutom sakliga och opartiska, liksom respektfulla och serviceinriktade (Ångström 2014). Mycket vackra målsättningar, men inte lätta att leva upp till. Dock mycket viktiga målsättningar. Det ser man om man sätter ett *inte* framför de olika värdeorden.

I vilken utsträckning som svenska myndigheter och enskilda offentliga tjänstemän lever upp till alla dessa mycket högt ställda krav vet vi inte. Några systematiska studier finns inte. Och det är naturligtvis an allvarlig brist. Om principerna inte enbart skall bli tomma ord – en söndagspredikan – måste de preciseras och göras till föremål för samhällseliga mätningar. Det kanske är en from förhoppning, men det betyder att vi i framtiden behöver sätta av resurser så att vi regelbundet kan studera och värdera i vad mån myndighetsverige uppfyller de krav som Värdegrundsdelegationen ställer upp.

När det gäller sådana mätningar är det självklart att medborgarna måste inkluderas. Det räcker inte att myndighetschefer och politiker utvärderar vad som görs. Inte heller duger det med att brukare och ”kunder” tillfrågas. En mycket bredare och mer medborgerlig utvärdering krävs. Väljarnas votum vart fjärde är en inte oväsentlig informationskälla, men räcker inte. Valresultat kan tolkas mycket olika och säger mycket lite om hur skilda myndigheter bedöms av väljarna. Lägg därtill att offentlig verksamhet oftast inte är marknadsbaserad. Några enkelt användbara försäljningssiffror finns sällan att tillgå när verksamheten skall bedömas.

Det betyder att om man vill få reda på vad de många människorna tycker måste man på ett eller annat sätt fråga dem. Under förutsättning naturligtvis att man skriver under på att medborgerliga utvärderingar av offentlig verksamhet är central i en fungerande demokrati. Myndigheterna skall tjäna medborgarna. Och om de gör det bra eller dåligt måste medborgarna få vara med och uttala sig om. Elementära sanningar i en demokrati kan det tyckas, men likväl finns det få exempel på systematiska medborgardialoger eller studier av detta slag.

Dock, insikten att medborgarna måste med när offentlig verksamhet värderas finns sedan många år inom samhällsforskningen, men också sedan några år inom myndighetsverige. Det är bakgrunden till forskningsprojektet *Kvalitet i offentlig*

verksamhet (KOV) som startade 2010 vid SOM-institutet i samarbete med Statskontoret (Johansson och Holmberg 2011). Målsättningen är att skapa långsiktiga mätserier med årliga undersökningar av hur olika myndigheter och kommunala/regionala verksamheter bedöms kvalitetsmässigt av människor i Sverige. Varje år mäts ett tiotal olika myndigheter/verksamheter. Några har ingått i undersökningarna vid flera tillfällen. Tanken är att i långa loppet få tillgång till tidsseriemätningar för ett antal centrala myndigheter/verksamheter. I nuläget, efter fem års mätningar har vi kunskap om hur svenska folket bedömer kvaliteten hos tjuga myndigheter och åtta verksamheter.

De mätinstrument vi använder är mycket enkla och lättförståeliga; en given förutsättning och uppenbar fördel när vi genomför breda medborgarstudier. Vi strävar efter ett mätinstrument som inte sätter individers personliga erfarenhet i centrum (nöjd-missnöjdfrågor), eller som betonar det känslomässigt affektiva (förtroende-frågor). Istället vill vi ha mått som mer betonar det kognitiva och är inriktade på vad som mer konkret görs, på det som i amerikansk forskning brukar benämnas *job performance*. En svensk översättning/term skulle kunna vara *verksamhetskvalitet*.

Mot denna bakgrund har vår bedömningsfråga fått följande utformning: "Hur anser Du att följande myndigheter sköter sin uppgift?". Motsvarande enkätfråga för olika verksamheter är formulerad enligt följande: "Hur tycker Du att den verksamhet fungerar som bedrivs på följande områden i det landsting/region eller kommun där Du bor?" De vidhängande svarsalternativen är sju till antalet. Fem där de svarande får avge ett omdöme om hur myndigheterna/verksamheterna sköter sig – från mycket eller ganska bra, över varken bra eller dåligt till ganska eller mycket dåligt. Därtill finns två svarsmöjligheter där undersökningspersonerna kan uppge att de "inte känner till myndigheten/verksamheten" eller att de "inte har någon uppfattning".

De båda sistnämnda svarsalternativen är väsentliga av två skäl. För det första, vi vill minimera antalet ogenomtänkta slentriansvar och rena slumpsvar. Kan man eller vill man inte avge ett omdöme skall man inte "tvingas" därtill. Många av de myndigheter vi mäter, och avser att mäta i framtiden, behöver inte nödvändigtvis ha en masspublik. I dylika fall är det helt naturligt att andelen svarande utan kännedom eller åsikt är hög. För det andra, människors grad av kännedom om olika offentliga verksamheter är en egen självständig frågeställning. I den amerikanska forskning som inspirerat oss talas om *name recognition* som ett centralt fenomen i all kommunikation och utvärdering. På svenska kan vi tala om *verksamhetskännedom*. Känner man inte till något är det svårt att göra en meningsfull bedömning.

Mycket varierande kännedom

De allra flesta av de myndigheter vi hittills studerat via SOM-undersökningarna är förhållandevis välkända bland svenska folket. Åtminstone enligt de resultat vi får fram. I tabellerna 1 och 2 redovisas andelen svarande som är villiga att avge ett omdöme för de olika myndigheterna/verksamheterna. Dessa svars personer har alltså

inte uppgett att de ”inte känner till myndigheten/verksamheten” eller att de ”inte har någon uppfattning”. De har fått möjligheten att avstå från att sätta ett betyg, men inte tagit den. De har satt ett betyg. Därmed indikerande att de på något sätt känner till myndigheten/verksamheten och är villiga att avge ett omdöme.

Andelen personer som på detta sätt demonstrerar kännedom utgör med mycket stor säkerhet ett maximumestimat. Om alla cirka 40-50 procenten som inte besvarar SOM-enkäterna skulle ställa upp och delta i undersökningarna skulle graden av kännedom minska; med hur mycket vet vi dock inte. Det är viktigt att bär med sig insikten att de kännedomsskattningar som redovisas med all sannolikhet är något överdrivna. Dock tror vi inte att överskattningarna på något avgörande sätt påverkar relationen mellan de olika myndigheternas/verksamheternas grad av kännedom.

Svaret ”känner inte till” är klart mindre vanligt än svaret ”ingen uppfattning”. Genom att inkludera ingen uppfattning-svar som en indikator på frånvaro av kännedom tror vi oss minska graden av överskattning av graden av kännedom. Vad ”ingen uppfattning” i vilket fall visar är en ovilja att göra en bedömning – troligen oftast på grund av bristande kännedom/kunskap.

Tabell 1 Kända och mindre kända svenska myndigheter (procent)

	Andel som uppger sig känna till och är villig att avge ett omdöme
1. Polisen	95
2. Skatteverket	87
3. Försäkringskassan	87
4. Trafikverket	80
5. Arbetsförmedlingen	79
6. Valmyndigheten	72
7. Skolverket	71
8. Migrationsverket	71
9. Livsmedelsverket	67
10. Naturvårdsverket	66
11. Pensionsmyndigheten	64
12. Socialstyrelsen	59
13. Centrala studiestödsnämnden (CSN)	59
14. Kronofogdemyndigheten	59
15. Konsumentverket	57
16. Riksrevisionsverket	52
17. Statistiska centralbyrån (SCB)	47
18. Energimarknadsinspektionen	34
19. Havs- och vattenmyndigheten	28
20. Forum för levande historia	21

Kommentar: För myndigheter som deltagit i fler SOM-undersökningar redovisas högsta kännedomsresultat. Undersökningsperioden är 2010 -2014.

Tabell 2 Kända och mindre kända kommunala/regionala verksamheter (procent)

	Andel som uppger sig känna till och är villig att avge ett omdöme
1. Sjukvården	96
2. Renhållningen	94
3. Kollektivtrafiken	88
4. Räddningstjänsten	75
5. Äldreomsorgen	75
6. Grundskolan	74
7. Förskolan	62
8. Plan- och byggfrågor	62

Kommentar: För myndigheter som deltagit i fler SOM-undersökningar redovisas högsta kännedomsresultat. Undersökningsperioden är 2010-2014.

Polisen är den myndighet bland dem vi hittills studerat som är mest välkänd. Hela 95 procent kan noteras för kännedom enligt vårt sätt att mäta. Undersökningsperioden är 2010-2014. Myndigheter/verksamheter som ingått i mätningarna fler än en gång redovisas enligt det högsta värdet. Nästan lika välkända som polisen är Skatteverket och Försäkringskassan – båda med en kännedom på 87 procent. Längst ned på kännedomslistan återfinns fyra myndigheter där endast en minoritet avslöjar bekantskap. De fyra är Statistiska centralbyrån med nästa femtio procent (47 procent) och tre nya myndigheter – Energimarknadsinspektionen, Havs- och vattenmyndigheten och allra sist Forum för levande historia med låga 21 procent. Den enda myndigheten med lokalisering i Göteborg (Havs- och vattenmyndigheten) tillhör tråkigt nog, eller typiskt nog, de mest okända myndigheterna.

De åtta kommunala/regionala verksamheter vi hittills studerat är alla kända av en majoritet av svenska folket. Sjukvården är i topp med 96 procents kännedom, tätt följd av renhållningen med 94 procent. Minst känd är Förskolan och Plan- och byggfrågor med kännedomssiffror på i båda fallen 62 procent.

Kännedomsresultaten är mycket stabila över tid. De myndigheter/verksamheter som varit med i SOM-undersökningarna mer än en gång uppvisar mycket likvärdiga resultat. De aktuella tidsperioderna är än så länge korta. Några mer påtagliga förändringar i graden av kännedom skall man inte förvänta sig. Och det är vad vi ser – inga större upp- eller nedgångar i hur kända de olika myndigheterna/verksamheterna är bland svenska folket.¹

Höga betyg, och låga

Ingen förändring på plats nummer ett. Skatteverket toppar fortfarande listan över mest uppskattade myndigheter i Sverige. Ett rätt fantastiskt resultat egentligen. I

högs kattelandet Sverige får fogden som samlar in folkets skatter ett toppbetyg av medborgarna. Hela 69 procent bland personer med en åsikt tycker att Skatteverket sköter sin uppgift bra. Endast 5 procent avger ett negativt omdöme. Det här är ett mycket viktigt och positivt resultat för staten Sverige. Skatteuppbörden – en helt central uppgift i varje samhälle – uppfattas som legitim och har folkets stöd i Sverige. Många andra länder har anledning att vara avundsjuka på Sverige på detta område, Grekland till exempel.

På platserna strax efter Skatteverket kommer Statistiska centralbyrån och Polisen. Även det är mycket positiva resultat för Sverige. Det mesta blir smidigare i ett samhälle om de myndigheter som sköter insamling av skattemedel, av offentlig statistik och upprätthåller lag och ordning bedöms sköta sitt arbete bra. Det minskar alla transaktionskostnader och gör samhället mycket mer effektivt.

Tabell 3 Svenska folkets bedömningsbetyg på ett antal myndigheter. Andel som sköter sin uppgift bra/dåligt och betygsbalans (procent)

	Procent bra/dåligt	Betygsbalans bra minus dåligt
1. Skatteverket	69/5	+64
2. SCB	62/2	+60
3. Polisen	68/11	+57
4. Konsumentverket	59/8	+51
5. Trafikverket	58/12	+46
6. Valmyndigheten	56/10	+46
7. Kronofogdemyndigheten	54/9	+45
8. Riksrevisionsverket	49/7	+42
9. Naturvårdsverket	51/11	+40
10. Livsmedelsverket	50/11	+39
11. Havs- och vattenmyndigheten	42/11	+31
12. Pensionsmyndigheten	47/18	+29
13. Forum för levande historia	38/11	+27
14. CSN	44/18	+26
15. Socialstyrelsen	37/21	+16
16. Skolverket	30/27	+3
17. Försäkringskassan	34/38	-4
18. Energimarknadsinspektionen	18/36	-18
19. Arbetsförmedlingen	17/52	-35
20. Migrationsverket	14/52	-38

Kommentar: Högsta betygsbalans redovisas. Procenten har beräknats bland personer med kännedom om de olika myndigheterna. Undersökningsperioden omfattar åren 2010-2014.

Sexton av de tjugo undersökta myndigheterna har en positiv betygsbalans – fler medborgare tycker de sköter sig bra än som tycker de sköter sig dåligt (se tabell

3). Bland dem återfinns ytterligare en fogde – Kronofogdemyndigheten. En så hög andel som 54 procent uppger att de tycker kronofogden gör ett bra arbete mot endast 9 procent som är kritiska. Svenska folket har uppenbarligen ett helt övervägande positivt förhållande till de två ledande offentliga myndigheter som tar deras pengar.

Fyra myndigheter hamnar klart i botten på betygslistan med övervikter för negativa omdömen. Mest negativ utvärdering får Migrationsverket, följt av Arbetsförmedlingen, Energimarknadsinspektionen och Försäkringskassan.

Att välfärdssveriges två helt centrala myndigheter – Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan – hamnar så här lågt när medborgarna utvärderar vad som görs är naturligtvis inte bra. Negativa bedömningar leder till skepsis, längre ledtider och högre transaktionskostnader för myndigheterna. Inte bara arbetslösa och sjuka drabbas. Hela samhället får bära en högre kostnad. Effektivitet och resultat tar skada.

Att därtill också Migrationsverket får ett dåligt betyg är heller inte bra. Invandrings- och flyktingfrågor är på väg uppåt på medborgarnas dagordning och är helt avgörande välfärdsfrågor för hela samhället, inte bara för de närmast berörda hit kommande personerna. Att Migrationsverket sysslar med känsliga och ibland impopulära företeelser är ingen ursäkt, möjligen en delförklaring. Kan Skatteverket och Kronofogdemyndigheten få klara överbetyg borde också andra myndigheter med tuffa fögderier kunna få till betyg med en positiv övervikt.

Tabell 4 Bedömningsbetyg på ett antal kommunala/regionala verksamheter (procent)

	Procent bra/dåligt	Betygsbalans bra minus dåligt
1. Räddningstjänsten	85/1	+84
2. Förskolan	74/9	+65
3. Renhållningen	73/8	+65
4. Grundskolan	64/14	+50
5. Sjukvården	65/16	+49
6. Kollektivtrafiken	53/26	+27
7. Äldreomsorgen	47/26	+21
8. Plan- och byggfrågor	41/22	+19

Kommentar: Högsta betygsbalans redovisas. Procenten har beräknats bland personer med kännedom om de olika myndigheterna. Undersökningsperioden omfattar åren 2010-2014.

De kommunala/regionala verksamheter vi hittills mätt bedöms med mer positiv uppskattning av svenska folket – åtminstone genomsnittligt sett (se tabell 4). Och ingen verksamhet tvingas ståta med en övervikt för negativa omdömen. I topp finner vi Räddningstjänsten med rekordhöga betygsbalansen +84; fungerar bra säger 85 procent, dåligt endast 1 procent. Därefter kommer Förskolan och

Renhållningen på en delad andraplats med också de starka betygen, i båda fallen en betygsbalans på +65. Även Grundskolan och Sjukvården får klart övervägande positiva omdömen. Men på en tydligt lägre nivå än de tre topplacerade verksamheterna, och också på en klart lägre nivå än Skatteverket. Minst positivt betyg får Äldreomsorgen och Plan- och byggfrågor. Men även här överväger dock de uppskattande bedömningarna.

När det gäller bedömningsbetygen kan vi till skillnad från när det gäller kännedom notera vissa relativt tydliga förändringar under den korta period vi genomfört våra undersökningar. Två myndigheter uppvisar något förbättrade betyg – Skatteverket från en redan hög nivå och Försäkringskassan från en låg nivå.²

Fyra myndigheter/verksamheter tappar i uppskattning. Mest går Arbetsförmedlingen ned från ett dåligt betyg på -36 år 2010 till ett ännu sämre betyg 2013 (-61) och 2014 (-53). Nästan lika mycket tappar Sjukvården och Grundskolan, fast från höga startvärden; från +49 år 2010 till +27 år 2014 för Sjukvården och från +46 år 2010 till +32 år 2014 för Grundskolan. Bakom dessa relativt stora betygssänkningar är det troligt att debatten om sjukvårdens långa köer och tillgänglighetsproblem spelat en roll, liksom de dåliga resultaten i Pisamätningarna bidragit till att sänka skolans betyg. Den fjärde myndighet som fått se sina bedömningsbetyg gå ned något är Polisen – från +57 år 2010 till +43 år 2013 och +49 år 2014. En mindre nedgång som eventuellt kan kopplas till en mer negativ uppmärksamhet i massmedia (Holmberg och Weibull 2014).

Brukare brukar vara mer uppskattande

Människor som kommer mest i kontakt med olika myndigheter/verksamheter (=brukare) plägar oftast vara mer positiva till vad som görs än icke-brukare. Och så bör det naturligtvis vara. Det omvända med mer negativa bedömningar bland brukare vore problematiskt. Vi utgår ifrån att brukare är mer kunniga om olika verksamheter och har mer personliga erfarenheter. Och att de dessutom har mer av ett behov att rättfärdiggöra/försvara sitt brukande. Därför är det extra illavarslande om just olika slags brukare är mer negativa än personer som inte har lika mycket kunskap/erfarenhet av en myndighet eller kommunal/regional verksamhet. Vi förväntar oss med andra ord att brukare som regel ger bättre betyg än icke-brukare.

Detta förväntade samband är vad vi funnit tidigare och vad vi brukar finna när vi studerar institutionsförtroende (Holmberg och Weibull 2014). I SOM-undersökningen 2014 har vi lyckats lokalisera ett antal mer eller mindre uppenbara brukargrupper vars bedömningsbetyg kan jämföras med vad medelsvensson tycker. Och i de flesta fall är brukare mer positiva i sina omdömen än genomsnittet, även om skillnaderna oftast är förhållandevis små.

Några illustrativa exempel från 2014 års studie: Arbetslösa personer är mindre negativa till Arbetsförmedlingen än genomsnittssvensken. Pensionärer är klart mer positiva till Pensionsmyndigheten än folk i allmänhet. Föräldrar till småbarn

respektive skolbarn ger ett högre betyg till förskolan respektive grundskolan än medelvensson.

Dock, vi har också flera exempel på motsatsen – att brukare gör mer negativa bedömningar än genomsnittet. Sjukskrivna personer ger exempelvis ett sämre betyg åt både Försäkringskassan och Sjukvården än svensken i allmänhet.³ Sjukvården får dessutom ett sämre betyg än genomsnittet bland människor som upplever sin egen hälsa som dålig. Resultaten kan möjligen förklaras bort med att personer med sviktande hälsa är något extra pessimistiska och tveksamma inför den hjälpande handen. Men ett tråkigt och tankeväckande resultat är det. Människor som mest behöver och utnyttjar Försäkringskassan och Sjukvården är mindre positiva till vad som görs än svensken i allmänhet. Det borde naturligtvis vara tvärtom.

En föreställning som finns är att aktivt verksamma personer i olika myndigheter inte bara bör vara mer kunniga om arbetet utan också vara mer positiva till vad som görs. Anställda förväntas ge högre betyg åt den egna myndigheten/verksamheten än den stora, mindre insatta allmänheten. Så är det i två fall vi testat i SOM-studien 2014, men inte i ett annat. Antalet undersökningspersoner är begränsat, men lärare/pedagoger avger ett mer positivt omdöme om Förskolan och Grundskolans insatser än genomsnittssvensken.⁴ Resultatet är inte lika trevligt när det gäller Sjukvården och vårdpersonal. Personer i vårdyrken ger i genomsnitt ett något lägre betyg åt Sjukvården än folk i gemen.⁵

För det mesta likartade betyg i olika sociala grupper

En förvaltning som karakteriseras av oväld – och någorlunda väl uppfyller alla de högtflygande målsättningar som Värdegrundsdelegationen fastslår – skall *inte* kännetecknas av att olika demografiska och socioekonomiska samhällsgrupper gör klart skilda bedömningar av hur väl olika myndigheter/verksamheter sköter sig. Offentlig verksamhet skall vara opartisk och neutral (Rothstein 2015). Likabehandlingsprincipen är helt central. Då är det illa om vissa grupper myndigheter bedöms mer positivt bland exempelvis män än bland kvinnor, eller bland företagare jämfört med bland arbetare, eller i storstäder jämfört med på landsbygden. Idealet är att viktiga samhällsgrupper bedömer kvaliteten på offentlig verksamhet på ett likartat sätt. Smärre skillnader kan naturligtvis finnas och är tolerabla, men inte större skillnader – framförallt inte om de visar sig vara långlivade.

I tabell 5 visas systematisk prövning av i vad mån myndighetssverige bedöms likartat i ett trettiotal olika samhällsgrupper. För att få ett bättre underlag genomförs analysen på ett jämförbart sätt för både 2013 och 2014 års undersökningar. Elva myndigheter/verksamheter 2013 respektive tio 2014 ingår i analysen. Antalet myndigheter/verksamheter som medverkar i både mätningarna är fyra⁶. Resultaten visar den genomsnittliga betygsbalansen beräknad för elva fall 2013 och tio fall 2014. Genomsnittsvärden redovisas för var och en av grupperna och för samtliga svars personer. Mätsskalan kan teoretiskt variera mellan -100 (alla är negativa) och +100 (alla är positiva); ju högre positivt värde desto bättre betyg. Snittresultatet

för samtliga svarande är mycket snarlikt de båda mätåren, +14 år 2013 mot +15 år 2014.⁷

Om någon oro funnits kan den stillas. Myndighetssverige klarar det sociala bedömningsstestet väl. Olika demografiska och sociala grupper betygsätter i genomsnitt svensk offentlig förvaltning på ett mycket likartat sätt. Ingen samhällsgrupps bedömningsbetyg skiljer sig mer än +/- 5 enheter från genomsnittet för samtliga svarande. De mindre betygsskillnader vi kan iaktta på oftast mellan enbart 1-3 enheter är inte statistiskt signifikanta på en skala mellan -100 till +100.

Tabell 5 *Genomsnittligt bedömningsbetyg för ett antal myndigheter/verksamheter 2013 och 2014 (betygsbalans) i olika demografiska grupper*

	Bedömningsbetyg – medeltal betygsbalans	
	2013	2014
Samliga	+14	+15
Kvinna	+13	+15
Man	+15	+14
16-29 år	+13	+13
30-49 år	+16	+17
50-64 år	+11	+11
65+ år	+15	+16
Landsbygd	+11	+8
Tätort	+10	+17
Stad	+17	+18
Storstad	+14	+11
Arbetsrum	+13	+14
Tjänstemannahem	+14	+17
Högre tjänstemannahem	+16	+17
Företagare	+12	+11
LO	+11	+11
TCO	+13	+15
SACO	+16	+17
Statlig sektor	+14	+16
Kommunal/landsting	+14	+16
Privat sektor	+13	+13
Arbetslös	+15	+20
Sjuk/aktivitetsersättning	+10	+10

Kommentar: Bedömningsbetyget kan variera mellan +100 (samtliga svarar bra) och -100 (samtliga svarar dåligt). Procenten är beräknad bland samtliga svarspersoner (inkl de som svarat 'ingen uppfattning' resp. 'Känner ej till myndigheten/verksamheten. 2013 ingår elva myndigheter/verksamheter. 2014 ingår tio.

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 2013 och 2014.

Några av de små skillnader som finns är dock värda att uppmärksammas, speciellt som flera av dem återfinns både 2013 och 2014. I genomsnitt såväl 2013 som 2014, mest positiva till svensk offentlig service är yngre medelålders personer, stadsbor utanför storstäderna, högutbildade, högre tjänstemän, SACO-medlemmar, arbetslösa och personer verksamma i offentlig sektor. Något mindre uppskattande i genomsnitt är 50-64 åringar, boende på landsbygden, personer med mellanlåg utbildning, företagare och arbetare, medlemmar i LO, personer med sjuk- eller aktivitetsersättning och personer verksamma i privat sektor. Noteras bör att kvinnor eller män inte finns med i någon av uppräkningsarna. Det beror på att det inte finns några könsskillnader när det gäller hur svensk offentlig verksamhet bedöms. Kvinnor och män gör i genomsnitt mycket likartade bedömningar.

Men alla dessa mindre skillnader får inte skymma huvudresultatet. I allt väsentligt värderas *inte* svensk offentlig byråkrati skiljaktigt i breda sociala och ekonomiska samhällsgrupper. Myndighetsverige kan andas ut. Eller kan de verkligen det? Det viktigaste testet återstår – det ideologiskt/partipolitiska testet.

Det ideologiskt/partipolitiska testet

Offentlig förvaltning skall vara oberoende av politiska och ideologiska kopplingar. Partipolitik får inte influera stats- eller kommunaltjänstemän. Partipolitisk neutralitet skall inte bara vara en ledstjärna utan också en realitet i svensk offentlig förvaltning. Sådan är den hävdvunna doktrinen. Idealt skall myndigheter fungera så att alla medborgare uppskattar arbetet – och det oavsett politisk hemvist. Opartiskhet skall råda. Det sägs till och med uttryckligen i Sveriges grundlag:

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. (Regeringsformen 1 kapitlet 9:e paragrafen)

Om något politiskt läger är påtagligt mer nöjt eller missnöjt med hur det offentliga sköter sig kan det vara en signal om att något är allvarligt fel. Regeringsformens krav på opartiskhet kan vara i fara.

I tabellerna 6 och 7 prövas om viktiga partipolitiska och ideologiska grupper bedömer svenska myndigheter/verksamheter på ett någorlunda likartat sätt. I tabell 6 görs analysen enligt den metod som tillämpades i den demografiskt/sociala analysen; förutom politiska grupper har vi också inkluderat några grupper som visar hur människor med olika grad av exponering för massmedia bedömer hur det offentliga sköter sig. I tabell 7 redovisas mer detaljerat hur olika partiers sympatisörer betygsätter alla de tio myndigheter/verksamheter som ingår i SOM-mätningen 2014.

I det alliansstyrda Sverige 2013 eller i det rödgrönstyrda Sverige hösten 2014 bedömer människor med olika ideologisk inriktning i allt väsentligt kvaliteten på den offentliga verksamheten på samma sätt. Personer med ideologiska sympatier till vänster eller till höger ger i genomsnitt mycket likartade betyg på hur olika

myndigheter/verksamheter sköter sig; ideologiskt högerorienterade är dock något mer positiva än vänsterorienterade, men skillnaden är liten.

Tabell 6 *Genomsnittligt bedömningsbetyg för ett antal myndigheter/verksamheter 2013 och 2014 i olika politiska grupper och bland personer med olika grad av medieexponering*

	Bedömningsbetyg – medeltal betygsbalans	
	2013	2014
Samliga	+14	+15
Mycket/ganska politiskt intresserade	+13	+15
Inte särskilt/inte alls politiskt intr.	+13	+15
Vänster	+12	+14
Varken eller	+13	+15
Höger	+16	+16
V	±0	+3
S	+18	+21
MP	+15	+13
C	+19	+17
FP	+19	+20
KD	+13	+16
M	+17	+20
SD	±0	-5
FI	-	+6
<i>Aktuellt/Rapport</i>		
Dagligen	+13	+15
Flera gånger/vecka	+15	+18
Någon gång/mer sällan	+14	+12
Aldrig/ ej svar	+12	+11

Kommentar: Bedömningsbetyget kan variera mellan +100 (samtliga svarar bra) och -100 (samtliga svarar dåligt). Procenten är beräknad bland samtliga svarspersoner (inkl de som svarat 'ingen uppfattning' resp. 'Känner ej till myndigheten/verksamheten. 2013 ingår elva myndigheter/verksamheter. 2014 ingår tio.

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 2013 och 2014.

När det gäller graden av politiskt intresse finns inga skillnader. Mycket/ganska politiskt intresserade personer sätter inga andra betyg än personer som är svagt politiskt intresserade. Däremot finns ett visst samband när det gäller graden av medieexponering. Personer som ser ofta på Aktuellt/Rapport, men inte dagligen, är i genomsnitt mest uppskattande när det gäller hur myndighetssverige sköter sig. Minst positiva är personer som aldrig ser på Aktuellt eller Rapport. Om vi kan misstänka att personer som aldrig ser på SVT-nyheter i genomsnitt är mindre

kunniga i samhällsfrågor jämfört med personer som tar del av Aktuellt/Rapport, är resultatet bra för myndighetssverige.⁸ Mer samhällskunniga människor bedömer offentlig verksamhet något mer positivt.

Större bedömningskillnader återfinns dock när det gäller partisympatier. Men inte när det gäller anhängare till Sveriges två stora regeringsbärande partier. Socialdemokratiska och moderata sympatisörer gör i genomsnitt mycket likartade bedömningar av hur myndighetssverige fungerar. De allra flesta sympatisörer till regeringen eller den etablerade oppositionen är i huvudsak överens när det gäller att värdera hur svensk offentlig förvaltning sköter sitt jobb. Ett mycket viktigt och positivt besked till myndighetssverige.

Denna konsensus omfattar också – med lite god vilja – övriga allianspartiers sympatisörer och MP:s anhängare. Även om kristdemokraternas och miljöpartiets sympatisörer utmärker sig genom att vara något mindre positiva än exempelvis framförallt FP- men också C-sympatisörer.

Tre partiers anhängare ingår dock inte i den stora etablerade majoritetens konsensus. Det gäller mest tydligt Sverigedemokraternas sympatisörer, men också sympatisörer till Vänsterpartiet och Feministiskt Initiativ. I mätningen 2014 noteras SD-sympatisörer för ett genomsnittsbetyg på -5, V-sympatisörer för +3 och FI-anhängare för +6. Som en jämförelse avger S- och M-sympatisörer snittbetygen +21 respektive +20. Sympatisörer till den icke-etablerade oppositionen - som står utanför decemberöverenskommelsen – är klart mest kritiska till hur olika myndigheter/verksamheter sköter sitt arbete. De sex mer etablerade partiernas väljare är påtagligt mer uppskattande.

Tillsammans omfattar V-, FI- och SD-sympatisörer inte längre en liten försummar minoritet i väljarkåren. Efter valet 2014 utgör de sammantaget en stor minoritet på cirka 20-25 procent. Även om partierna och deras sympatisörer i vissa avseenden kan bedömas som speciella och kanske också extrema, kan inte det tas till förvändning för att negligera resultaten. De negativa betygen kanske inte enbart beror på att V/FI/SD-anhängare är ”avvikande”. Något kan måhända ligga i deras kritik. Myndighetssverige bör ta utfallet *ad notam* och fundera över varför stödet för verksamheten är så klart mycket svagare bland V/FI/SD-anhängare – de tre tydligaste oppositionspartierna till den etablerade ordningen i Sverige.

Redovisningen i tabell 7 ger en mer detaljerad bild av hur de olika partiernas sympatisörer bedömer olika myndigheter/verksamheter. Resultaten gäller för undersökningen 2014.

Sverigedemokraternas anhängare är mer negativa än genomsnittet för alla myndigheter/verksamheter, men mest tydligt när det gäller Socialstyrelsen och Försäkringskassan. V-sympatisörer är relativt sett mest kritiska när det gäller Sjukvården och Pensionsmyndigheten. Även FI:s anhängare har Pensionsmyndigheten högt på sin kritiklista.

Socialdemokraternas sympatisörer ger inte ett lägre betyg än genomsnittet till någon myndighet/verksamhet. S-väljare är överlag mer nöjda än medelsvensson. Detsamma kan inte fullt ut sägas om M-sympatisörer. Men nästan. För de flesta

myndigheter/verksamheter är M-väljare mer positiva än folk i allmänhet. Ett litet undantag är dock Arbetsförmedlingen som bedöms negativt av 68 procent bland M-sympatisörer mot bland 67 procent bland samtliga svarande.

Tabell 7 Olika partiers sympatisörer bedömer hur ett antal myndigheter/verksamheter sköter sin uppgift 2014 (procentandel bra/dåligt)

	Partisympati									
	V	S	MP	C	FP	KD	M	SD	FI	Samtliga
Myndigheter										
Arbetsförmedlingen	10/66	17/61	14/65	14/73	12/61	13/72	14/68	5/78	11/71	14/67
Försäkringskassan	25/46	33/37	38/40	30/36	45/22	29/49	42/31	20/56	25/38	35/38
Polisen	52/26	71/13	66/16	60/14	72/10	58/27	69/14	47/27	47/20	65/16
Socialstyrelsen	37/18	45/15	36/15	39/17	27/18	39/27	40/22	16/39	32/23	37/21
Konsumentverket	57/9	63/5	59/7	61/7	59/5	50/12	62/8	47/13	69/6	59/7
Pensionsmyndigheten	46/30	50/12	42/19	35/16	58/15	47/23	55/16	31/31	31/38	47/18
Forum för levande historia	53/12	35/7	41/3	42/5	43/14	47/7	41/9	21/26	25/25	38/11
Medeltal	40/30	45/21	42/24	40/24	45/21	42/31	46/24	27/39	34/32	42/25
Betygsbalans	+10	+24	+18	+16	+24	+11	+22	-12	+2	+17
Verksamheter										
Grundskolan	37/43	62/19	45/25	66/19	57/25	58/23	65/18	38/39	45/32	56/24
Sjukvården	37/41	56/23	50/25	60/23	59/23	60/19	59/26	38/39	52/33	67/14
Förskolan	46/24	72/10	58/17	82/6	68/15	76/9	75/10	52/22	73/7	67/14
Medeltal	40/36	63/17	51/22	69/16	61/21	65/17	66/18	43/33	57/24	59/22
Betygsbalans	+4	+46	+29	+53	+40	+48	+48	+10	+32	+37

Kommentar: Procenten är beräknad bland personer med kännedom om myndigheterna och verksamheterna.

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 2014.

En av välfärdssveriges viktigaste verksamheter får svidande underbetyg av samtliga partiers sympatisörer. Det gäller Arbetsförmedlingen. Försäkringskassan klarar sig något bättre, men får övervägande negativa omdömen av alla partiers väljare utom Folkpartiets och Moderaternas. Två andra grundpelare i välfärdssamhället – Sjukvården och Grundskolan – erhåller övervägande positiva betyg bland de flesta partiers anhängare, dock inte bland sympatisörer till Vänsterpartiet och Sverigedemokraterna. Det är klart att det inte är riktigt bra om stödet för så här centrala verksamheter i samhället inte är starkare – gäller Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan – eller inte omfattar alla riksdagspartiernas väljare – gäller Grundskolan och Sjukvården.

Givet dessa resultat, är det inte självklart att slå fast att myndighetssverige klarat partitestet. Det har vi tidigare sagt att det offentliga i huvudsak gjort. Men läget

är annorlunda nu efter valet 2014. De mest myndighetskritiska sympatisörerna till V/FI/SD utgör inte längre en liten minoritet bland svenska folket. De är idag en stor minoritet.

Ingen alarmism, men något att tänka på

Det vore att ta i att säga att Regeringsformens stadgande om att förvaltningsmyndigheter ska beakta allas likhet inför lagen och iakttä saklighet och opartiskhet är i fara. Så illa är det inte. En viktig indikator på att stadgandet inte är hotat är att de allra flesta viktiga demografiska, sociala, ekonomiska och politiska grupper i Sverige bedömer olika myndigheters verksamhet på ett mycket likartat sätt. Män och kvinnor, unga och äldre, arbetare och företagare, folk på landsbygden och storstadsbor, socialdemokrater och moderater – alla gör de mycket snarlika bedömningar av hur svensk offentlig förvaltning fungerar. En stor samstämmighet råder om vad som är bra respektive vad som är dåligt när det gäller hur svenska myndigheter/verksamheter sköter sig.

Men denna stora samstämmighet omfattar inte en växande oppositionell partipolitisk minoritet. En minoritet som främst består av sympatisörer till Sverigedemokraterna, men också återfinns bland anhängare till Vänsterpartiet och Feministisk initiativ. Sympatisörer med dessa tre partier är klart mer negativa till hur myndighetssverige sköter sig än medelsvensken. Och vi talar inte längre om en liten väljarminoritet. Vi talar om en stor minoritet på cirka 20-25 procent av svenska folket.

Myndighetssverige bör inte nonchalera denna stora minoritet. Åtminstone bör man *lyssna* på kritiken.

Noter

- ¹ Dock, om vi tar resultaten från undersökningen 2011 *ad notam* ser vi några större förändringar. Men kännedomssiffrorna för studien 2011 skall läsas med stor försiktighet. Kännedomsresultaten 2011 drabbades av en kontexteffekt som sänkte siffrorna tillfälligt. Effekten beror på en annorlunda placering av frågeinstrumenten i SOM-enkäten 2011 jämfört med övrig undersökningsår.
- ² Med Skatteverket som undantag, uppmärksammar vi bara förändringar för myndigheter/verksamheter som varit med i minst tre SOM-undersökningar. Resultaten gäller för betygsförändringar bland svarspersoner med åsikter om de olika myndigheterna/verksamheterna. Grundmaterialet för analysen återfinns i Holmberg och Arkhede Olsson 2015.
- ³ Sjukskrivna personer under 2014 (både kort- och långtidssjukskrivna) ger i snitt betyget -3 åt Försäkringskassan; obetydligt sämre än Försäkringskassans genomsnitt bland samtliga svarande som är -2. Sjukvården får betyget +15

bland korttidssjukskrivna och +16 bland långtidssjukskrivna; klart lägre betyg än bland folk i allmänhet som i genomsnitt sätter betyget +24.

- ⁴ I undersökningen 2013 var lärare/pedagoger mer kritiska mot Grundskolans arbete än folk i gemen, se Holmberg och Oleskog Tryggvason 2014. Antalet undersökningspersoner var dock enbart 61. I studien 2014 är gruppen lärare/pedagoger något vidare definierad och omfattar 133 personer.
- ⁵ Resultatet var detsamma år 2013, det vill säga mer kritiska omdömen om Sjukvården bland personalen än bland allmänheten (Holmberg och Oleskog Tryggvason 2014). I SOM-studien 2014 får Sjukvården snittbetyget +18 bland personer med vårdyrken (150 personer) som kan jämföras med genomsnittet på +24.
- ⁶ De fyra är Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Grundskolan och Sjukvården.
- ⁷ Observera att en jämförelse mellan +14 och +15 inte är helt relevant. Olika myndigheter/verksamheter ingår i de båda mätårens studier. Vi drar med andra ord *inte* slutsatsen att svenska offentliga verksamheter har fått ett mer positivt betyg 2014 än 2013.
- ⁸ Något i sammanhanget renodlat och användbart kunskapsmått finns inte i SOM-undersökningarna. Kunskapsfrågor är svåra att ställa i enkätundersökningar där svarspersonerna kan ta reda på de rätta svaren innan de svarar.

Referenser

- Holmberg, Sören och Olsson Arkhede, Sofia 2015. *Svenska folket bedömer offentliga myndigheters verksamhet*. Göteborg: SOM-institutet.
- Holmberg, Sören och Weibull, Lennart 2014. Institutionsförtroende mellan berördhet och mediebevakning. I bergström, Annika och Oscarsson, Henrik (red) *Mittfåra & Marginal*. Göteborg: SOM-institutet.
- Holmberg, Sören och Tryggvason Oleskog, Nora 2014. *Svenska folkets bedömning av offentliga myndigheters verksamhet*. Göteborg: SOM-institutet.
- Johansson, Susanne och Holmberg, Sören 2011. Kvalitet i offentlig verksamhet. I Holmberg, Sören, Weibull, Lennart och Oscarsson, Henrik (red) *Lycksalighetens ö*. Göteborg: SOM-institutet.
- Rothstein, Bo 2015. *De samhällliga institutionernas kvalitet*. Stockholm: Riksbankens Jubileumsfond och Makadam förlag.
- Ångström, Lars 2014. *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda – grundläggande rättsliga principer*. Stockholm: Värdegrunddelegationen.