

# OFFENTLIG VERKSAMHET SKALL HA HÖG KVALITET

SÖREN HOLMBERG

## Sammanfattning

Svenska folkets bedömning av hur väl olika myndigheter/verksamheter fungerar har blivit något mindre positiv. Och den har blivit något mer färgad av politiska och ideologiska sympatier. Främst är SD-sympatisörer negativa. Men skillnaderna i S- och M-väljares bedömningar ökar också. Det är normativt inte bra. Offentlig verksamhet skall kännetecknas av oväld och opartiskhet. Det står till och med i grundlagen. Myndighetssverige har anledning till självrannsakan.

En nygammal kunskap inom sentida samhällsforskning är betydelsen av kvaliteten på offentlig verksamhet. En forskare som tidigt insåg denna sanning var Mancur Olson. Hans tunga slutsats förtjänar att upprepas: "...de stora skillnader i välbstånd mellan nationerna har sin främsta grund i skillnader i institutionernas kvalitet." (Olson 1996). Det är inte brist på ekonomiska resurser, entreprenörskap eller fysiskt kapital som i första hand hindrar olika länders sociala och ekonomiska framsteg. Huvudproblemet är istället låg kvalitet på olika myndigheters verksamhet, ofta kopplat till omfattande korruption (Rothstein 2015). Bristande mänsklig välfärd i världen – sammanfattar Bo Rothstein – har som huvudorsak att en majoritet av jordens befolkning lever i länder med dysfunktionella samhällsinstitutioner (Rothstein 2015).

Betydelsen av kvalitet i offentlig verksamhet är inte okänd i myndighetssverige. Värdegrundsdelegationen sammanfattade för några år sedan vad som skall vägleda all statlig verksamhet i Sverige (Ångström 2014). Högt standard är målet. Sex punkter preciserades för att nå dit. Myndigheter och anställda skall inte bara följa lagar och förordningar. De skall också vara *demokratiska* och *öppna för olika åsikter*, därtill *sakliga* och *opartiska* och inte minst *respektfulla* och *serviceinriktade*. Det är vackra och krävande målsättningar, men inte lätta att leva upp till.

I vad mån svensk myndigheter och tjänstemän klarar av dessa mycket högt ställda krav vet vi inte. Några systematiska undersökningar finns inte. Det är naturligtvis en allvarlig brist. Om de vackra principerna inte enbart skall bli just vackra men tomma ord måste de preciseras och göras till föremål för samhälleliga mätningar. Vi kan inte bara tala om hög standard. Vi måste också mäta och utvärdera.

Om och när det kommer till mätningar är det självklart att medborgarna måste involveras. Det räcker inte med att myndighetschefer och politiker utvärderar vad som görs. Inte heller räcker det med att brukare och "kunder" tillfrågas. En bredare

ansats krävs där de många medborgarna inkluderas. Väljarnas votum vart fjärde år är en värdefull informationskälla, men räcker inte på långa vägar. Valutslag kan tolkas mycket olika och säger mycket lite om hur skilda myndigheter bedöms av väljarna. Lägg därtill att offentlig verksamhet sällan är marknadsbaserad. Enkla användbara försäljningssiffror finns oftast inte tillgå när verksamheter skall utvärderas.

Det betyder att om man vill veta vad medborgarna tycker måste man på ett eller annat sätt fråga dem. Naturligtvis förutsatt att man erkänner att medborgerliga åsikter om offentlig verksamhet är relevant och viktig i en fungerande demokrati. Myndigheter skall tjäna folket. Om de gör det till belåtenhet eller ej måste medborgarna vara med och uttala sig om. En grundläggande sanning i en demokrati kan det tyckas. Likväl finns det få systematiska medborgardialoger eller undersökningar av detta slag – i Sverige eller internationellt.

Insikten att medborgare måste med när offentlig verksamhet bedöms finns sedan många år inom samhällsforskningen, men också sedan några år inom myndighetsverige. Det är bakgrunden till forskningsprojektet *Kvalitet i offentlig verksamhet (KOV)*, som startades 2010 vid SOM-institutet i samarbete med Statskontoret (Johansson och Holmberg 2011).<sup>1</sup> Målsättningen är att skapa långsiktiga mätserier med årliga undersökningar av hur olika myndigheter och kommunala/regionala verksamheter bedöms kvalitetsmässigt av svenska folket. Varje år mäts ett tiotal olika myndigheter/verksamheter. Några har ingått i studierna vid flera tillfällen. Tanken är att i långa loppet få tillgång till längre mätserier för ett antal centrala myndigheter/verksamheter. I nuläget har vi kunskap om hur svensk folket bedömer kvaliteten hos tjugoen myndigheter och åtta verksamheter. I undersökningen 2016 ingår sex myndigheter och tre verksamheter.

Mätmässigt använder vi enkla och därmed lättförståliga redskap. Vi eftersträvar ett mätinstrument som inte sätter individers personliga erfarenhet i centrum (nöjdmissnöjdfrågor), eller som betonar det känslomässigt affektiva (förtroendefrågor). Istället använder vi mått som mer fokuserar på det kognitiva och är inriktade på vad som mer konkret görs, på det som i amerikansk forskning brukar benämnas *Job Performance*. En möjlig svensk term skulle kunna vara verksamhetskvalitet.

Vår bedömningsfråga har följande utformning. ”Hur anser Du att följande myndigheter sköter sin uppgift?” Motsvarande fråga 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 efterföljande svarsalternativen är sju. Fem där de svarande får ange ett omdöme om hur myndigheterna/verksamheterna sköter sig – från mycket eller ganska bra, över varken bra eller dåligt till ganska eller mycket dåligt. Därutöver finns två svarsmöjligheter där svarspersonerna kan uppge att de ”inte känner till myndigheten/verksamheten” eller att de ”inte har någon uppfattning”.

De båda sistnämnda svarsalternativen är viktiga av två skäl. För det första, vi vill minimera antalet ogenomtänkta slentriansvar och rena gissningssvar. Kan man eller vill man inte avge ett omdöme skall man inte ”tvingas” därtill. Flera av de myndigheter vi mäter – och avser att mäta framöver – behöver inte nödvändigtvis

ha en masspublik. För sådana myndigheter är det naturligt att många människor inte känner till dem, och att andelen utan kännedom blir hög. För det andra, medborgares grad av kännedom om olika offentliga verksamheter är en självständig frågeställning. I amerikansk forskning talas om *Name Recognition* som ett centralt fenomen i all kommunikation och utvärdering. På svensk kan vi tala om verksamhetskännedom. Hur känt är varumärket? Känner man inte till något är det svårt att göra en meningsfull värdering.

## Grad av kännedom

De allra flesta av de myndigheter vi hittills har undersökt i SOM-studierna är förhållandevis välkända. Ätminstone enligt de resultat vi får fram. I Tabellerna 1 och 2 redovisas andelen svarande som är villiga att avge ett omdöme om de olika myndigheterna/verksamheterna. Dessa svarspersoner har alltså *inte* angivit att de ”inte känner till” eller att de ”inte har någon uppfattning”. De har fått möjligheten att avstå från att sätta ett betyg, men inte tagit den. De har avgivit ett omdöme. Därmed indikerande att de på något sätt känner till myndigheten/verksamheten och är beredda att uttala sig.

Andelen personer som på detta sätt uttrycker kännedom utgör med all 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 med all sannolikhet bli mindre. Men hur mycket mindre vet vi inte. Insikten att våra kännedomsskattningar är i överkant, en slags glädjemätningar, är viktig att bära med sig. Dock tror vi inte att överskattningarna på något avgörande sätt snedvrider relationen mellan de olika myndigheternas/verksamheternas olika grader av kännedom.

Svaret ”känner inte till” är klart mindre vanligt än svaret ”ingen uppfattning”. Genom att ta med 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 därför att kännedomen/kunskapen är bristfällig.

Polisen är den myndighet bland dem vi hittills studerat som är mest välkänd. Hela 95 procent av de svarande kan noteras för kännedom enligt vårt sätt att mäta. Undersökningsperioden är 2010–2016. Myndigheter/verksamheter som ingått i undersökningarna fler än en gång redovisas enligt det högsta värdet. Bra nära lika välkända som Polisen är Skatteverket och Försäkringskassan – båda med en kännedom på 87 procent. Längst ned på kännedomslistan återfinns fyra myndigheter där endast ett mindretal uppger bekantskap. De fyra är Statistiska centralbyrån med nästa femtio procent (47 procent), och tre nyskapade myndigheter – Energimarknadsinspektionen, Havs- och vattenmyndigheten och allra sist Forum för levande historia med låga 21 procent. En annan ny myndighet, Inspektionen för vård och omsorg, gör en stark debut. Kännedomssiffran på 59 procent är klart bättre än för övriga nya myndigheter.

**Tabell 1 Kända och mindre kända svenska myndigheter 2010–2016 (procent)**

|                                       | Andel som uppger sig känna till<br>och är villig att avge ett omdöme |
|---------------------------------------|--|
| 1. Polisen                            | 95   |
| 2. Skatteverket                       | 87   |
| 3. Försäkringskassan                  | 87   |
| 4. Migrationsverket                   | 82   |
| 5. Trafikverket                       | 80   |
| 6. Arbetsförmedlingen                 | 79   |
| 7. Valmyndigheten                     | 72   |
| 8. Skolverket                         | 71   |
| 9. Livsmedelsverket                   | 67   |
| 10. Naturvårdsverket                  | 66   |
| 11. Pensionsmyndigheten               | 63   |
| 12. Socialstyrelsen                   | 60   |
| 13. Centrala studiestödsnämnden (CSN) | 59   |
| 14. Inspektionen för vård och omsorg  | 59   |
| 15. Kronofogdemyndigheten             | 59   |
| 16. Konsumentverket                   | 57   |
| 17. Riksrevisionsverket               | 52   |
| 18. Statistiska centralbyrån (SCB)    | 47   |
| 19. Energimarknadsinspektionen        | 34   |
| 20. Havs- och vattenmyndigheten       | 28   |
| 21. Forum för levande historia        | 21   |

**Kommentar:** För myndigheter som deltagit i fler SOM-undersökningar redovisas högsta kännedomresultat. Cirka 1 500–1 600 svarspersoner ingår i varje års mätning.

**Källa:** De nationella SOM-undersökningarna 2010–2016.

**Tabell 2 Kända och mindre kända kommunala/regionala verksamheter 2010–2016 (procent)**

|                         | Andel som uppger sig känna till<br>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 verksamheter som deltagit i fler SOM-undersökningar redovisas högsta kännedomresultat.

**Källa:** De nationella SOM-undersökningarna 2010–2016.

De åtta kommunala/regionala verksamheter vi undersökt sedan starten 2010 är alla kända av en majoritet av medborgarna. Sjukvården toppar med 96 procent, tätt följd av Renhållningen med 94 procent. Minst känd är Förskolan och Plan-och byggfrågor med kännedomssiffror strax över 60 procent.

Kännedomsresultaten är i de flesta fall mycket stabila över tid. Få statistiskt säkra förändringar kan noteras. Dock för en myndighet kan en viss ökad kännedom iakttas. Den myndigheten är Migrationsverket som är klart mer känt i mätningen 2016 (82 procent), efter den stora flyktingströmmen 2015, än i mätningen 2013 (71 procent), före den stora flyktingströmmen 2015.<sup>2</sup>

## Medborgarnas betyg

Stabilt och oförändrat i toppen. Skatteverket är fortfarande nummer ett – Sveriges mest uppskattade myndighet bland dem vi undersökt. Ett rätt fantastiskt resultat egentligen. I högskattelandet Sverige får fogden som samlar in folkets pengar ett toppbetyg av medborgarna. Hela 71 procent bland personer med en åsikt tycker Skatteverket sköter sin uppgift bra. Endast 6 procent gör en negativ bedömning. Det ger en betygsbalans på +65.<sup>3</sup> Det här är ett mycket viktigt och positivt resultat för staten Sverige. Skatteuppbörden – en helt central uppgift i alla samhällen – uppfattas som välskött och därmed legitim. Många andra länder ute i världen har anledning att se avundsjukt på detta sakernas tillstånd i Sverige; Grekland till exempel.

På platserna strax efter Skatteverket kommer Statistiska centralbyrån och Polisen.<sup>4</sup> Även det mycket positiva resultat för Sverige. Det mest blir smidigare och kostnadsbesparande i ett samhälle om de myndigheter som sköter insamling av skattemedel, av offentlig statistik och som upprätthåller lag och ordning bedöms sköta sitt arbete bra. Det minskar alla transaktionskostnader och gör samhället mer effektivt.

Sjutton av tjugoen undersökta myndigheter har en positiv betygsbalans – fler medborgare tycker de gör ett bra arbete än som tycker de sköter sig dåligt (se tabell 3). Bland dem återfinns ännu en fogde – Kronofogdemyndigheten. En så hög andel som 54 procent anger att de tycker kronofogden gör ett bra arbete mot endast 9 procent som är kritiska. Svenska folket har uppenbarligen ett övervägande positivt förhållande till de två ledande offentliga myndigheter som tar deras pengar.

I botten på betygslistan finner vi fyra myndigheter med en övervikt för negativa omdömen. Mest negativ värdering får Arbetsförmedlingen följd av Migrationsverket, Energimarknadsinspektionen och den helt nya myndigheten Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Ett speciellt tråkigt resultat för nystartade IVO. En start i uppförsbacke är aldrig bra. Försäkringskassan hamnar på listans nedre halva med ett svagt plusresultat.

Att välfärdssveriges två helt centrala myndigheter – Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan – hamnar så här lågt när medborgaren betygsätter vad som görs

är naturligtvis inte bra. Negativa bedömningar leder till skepsis, längre beslutstider och högre transaktionskostnader. Inte bara arbetslösa och sjuka drabbas. Hela samhället får bära en högre kostnad. Att även en annan viktig myndighet som Skolverket också ligger långt ned på listan med en låg betygsbalans på +3 gör inte saken bättre.

**Tabell 3 Svenska folkets bedömningsbetyg på ett antal myndigheter. Andel som sköter sin uppgift bra/dåligt 2010–2016 (procent och betygsbalans)**

|     |                                  | Procent<br>bra/dåligt | Betygsbalans<br>bra minus dåligt |
|-----|----------------------------------|-----------------------|----------------------------------|
| 1.  | Skatteverket                     | 71/6                  | +65                              |
| 2.  | SCB                              | 62/2                  | +60                              |
| 3.  | Polisen                          | 68/11                 | +57                              |
| 4.  | Konsumentverket                  | 59/8                  | +51                              |
| 5.  | CSN                              | 59/9                  | +50                              |
| 6.  | Naturvårdsverket                 | 57/9                  | +48                              |
| 7.  | Trafikverket                     | 58/12                 | +46                              |
| 8.  | Valmyndigheten                   | 56/10                 | +46                              |
| 9.  | Kronofogdemyndigheten            | 54/9                  | +45                              |
| 10. | Riksrevisionsverket              | 49/7                  | +42                              |
| 11. | Livsmedelsverket                 | 50/11                 | +39                              |
| 12. | Havs- och vattenmyndigheten      | 42/11                 | +31                              |
| 13. | Pensionsmyndigheten              | 47/18                 | +29                              |
| 14. | Forum för levande historia       | 38/11                 | +27                              |
| 15. | Socialstyrelsen                  | 37/21                 | +16                              |
| 16. | Försäkringskassan                | 41/32                 | +9                               |
| 17. | Skolverket                       | 30/27                 | +3                               |
| 18. | Inspektionen för vård och omsorg | 30/39                 | -9                               |
| 19. | Energimarknadsinspektionen       | 18/36                 | -18                              |
| 20. | Migrationsverket                 | 20/51                 | -31                              |
| 21. | Arbetsförmedlingen               | 17/52                 | -35                              |

**Kommentar:** Högsta betygsbalans redovisas. Procenten har beräknats bland personer med kännedom om de olika myndigheterna.

**Källa:** Den nationella SOM-undersökningen 2010–2016.

Migrationsverkets ävenledes dåliga betyg förbättrar inte det hela. Invandrings- och flyktingfrågorna toppar svenska folkets dagordning sedan den rekordstora flyktingströmmen 2015. Samtidigt försämras Migrationsverkets underbetyg från -31 i SOM-mätningen 2015 till -42 i undersökningen 2016. Att Migrationsverket sysslar med känsliga och ibland impopulära saker är ingen bra ursäkt, möjligen en delförklaring. Kan Skatteverket och Kronofogdemyndigheten få till klara överbetyg borde också andra myndigheter med tuffa fögderier kunna åstadkomma bedömningar med positiv övervikt. Det gäller också Migrationsverket.

De kommunala/regionala verksamheter som undersökts hittills får mer positiva betyg av svenska folket – åtminstone genomsnittligt sett (se Tabell 4). Ingen verksamhet har än så länge hamnat på en negativ betygsbalans. I topp återfinns vi Räddningstjänsten med rekordresultatet +84, fungerar bra säger 85 procent, dåligt endast 1 procent. Därefter kommer Förskolan och Renhållningen med i båda fallen en betygsbalans på +65. Även Grundskolan (+50) och Sjukvården (+49) får övervägande positiva betyg, men på en klart lägre nivå än de tre topplacerade verksamheterna. Minst positiv uppskattning får Kollektivtrafiken, Äldreomsorgen och Plan- och byggfrågor. Men även här överväger de positiva betygen.

**Tabell 4 Bedömningsbetyg på ett antal kommunala/regionala verksamheter 2010–2016 (procent och betygsbalans)**

|    |                      | Procent<br>bra/dåligt | Betygsbalans<br>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 något undersökningsår redovisas. Procenten har beräknats bland personer som uppger kännedom om de olika verksamheterna.

**Källa:** De nationella SOM-undersökningarna 2010–2016.

## Betyg på väg upp eller betyg på väg ned

När det gäller bedömningsbetygen kan vi till skillnad från när det gäller kännedom notera flera relativt tydliga förändringar. Tre myndigheter uppvisar klart förbättrade betyg – Havs- och vattenmyndigheten från en låg startnivå 2011, CSN från en medelhög nivå 2010 och Försäkringskassan från en bottenivå 2010. Ytterligare tre myndigheter kan uppvisa begränsat bättre betyg jämfört med åren 2010–2012. Det gäller Skatteverket från en redan hög nivå, och Pensionsmyndigheten och Naturvårdsverket från medelnivåer.<sup>5</sup>

Dock de flesta myndigheter/verksamheter tappar i uppskattning. Betygsbalansen försämras för nio. För sex av dem är nedgången mer begränsad, mellan -4 till -12 enheter på vår betygsbalansskala. De myndigheter/verksamheter som återfinns här är Migrationsverket (-4), Arbetsförmedlingen (-6), Kollektivtrafiken (-7), Trafikverket (-8), Förskolan (-10) och grundskolan (-12). Värre är betygsfallet för tre andra mycket viktiga institutioner i välfärdsstaten och rättsstaten Sverige.

Äldreomsorgen tappar -28 betygsenheter ned till ett övervägande negativt betyg, Sjukvården minskar -31 enheter men är fortfarande kvar på den positiva betygs-sidan. Polisen, slutligen, är också kvar på den positiva betygs-sidan, men tappar mest: från betygsbalansen +57 år 2010 och +48 år 2015 ned till +18 efter raset i senaste mätningen 2016. Centraliseringsreformen har kostat Polisen dyrt i förlorad tilltro. Vägen tillbaka kan vi bara hoppas blir kort.

## Det sociala testet

En förvaltning som utmärks av oväld – och någorlunda väl uppfyller de högt ställda mål som Värdegrundsdelegationen fastslår – skall *inte* kännetecknas av att olika demografiska och sociala samhällsgrupper gör klart olika bedömningar av hur olika myndigheter/verksamheter fungerar. Offentlig verksamhet skall vara opartisk och tjäna alla medborgare lika (Rothstein 2015). Likabehandlingsprincipen är central.

I Tabell 5 genomförs en systematisk prövning av i vad mån myndighetssverige uppskattas likartat i ett trettio-tal olika samhällsgrupper. Analysen görs på ett jämförbart sätt med tidigare års tester (se Holmberg 2016 och 2015). Nio myndigheter/verksamheter ingår i 2016 års prövning. Resultaten visar den genomsnittliga summerade betygsbalansen i olika samhällsgrupper. Resultaten kan teoretiskt variera mellan -100 (alla är negativa) till +100 (alla är positiva); ju högre positivt värde desto bättre betyg. Det genomsnittliga resultatet för samtliga svarande är +8 i undersökningen 2016.

Om någon oro funnits kan den någorlunda stillas. Myndighetssverige klarar det sociala bedömningstestet förhållandevis väl. Skilda demografiska och socio-ekonomiska grupper betygsätter i genomsnitt svensk offentlig förvaltning på ett likartat sätt. Endast sex samhällsgrupper uppvisar betyg som skiljer sig mer än +/- 5 enheter från genomsnittet för samtliga svarande.<sup>6</sup> De mindre bedömnings-skillnader vi kan notera håller sig oftast mellan 1-3 enheter från medeltalet, och är inte statistiskt signifikanta på en skala mellan -100 till +100.

De sociala grupper som avviker mest tydligt från genomsnittet i uppskattningen av myndighetssverige i mätningen 2016 är på den positiva sidan lågutbildade, arbetslösa och personer verksamma i kommun eller landsting. På den negativa sidan finner vi främst personer med sjuk/aktivitetsersättning, personer verksamma i den privata sektorn och boende på landsbygden. När det gäller personer med sjuk/aktivitetsersättning är det negativa betyget rekord negativt år 2016. De avgav ett lågt betyg också 2015, men inte i närheten av underbetyget 2016.<sup>7</sup>

Några av de mindre skillnader som vi kan iaktta är värda uppmärksamhet, speciellt som vi sett flera av dem tidigare. Över åren och i genomsnitt tenderar de som ger högst betyg åt myndighetssverige vara yngre/medelålders, högutbildade (dock inte 2016!), högre tjänstemän, SACO-medlemmar och personer verksamma i offentlig sektor. En något mindre uppskattning får det offentliga bland 50-64 åringar, bland boende på landsbygden, bland lågutbildade (2016 ett undantag), bland företagare



och arbetare, bland personer i den privata sektorn och mest tydligt bland personer med sjuk/aktivitetsersättning.

**Tabell 5** *Genomsnittligt bedömningsbetyg för ett antal myndigheter/verksamheter i olika demografiska grupper 2016 (betygsbalans)*

|                      |                           | 2016 |
|----------------------|---------------------------|------|
|                      | Samtliga                  | +8   |
| Kön                  | Kvinna                    | +10  |
|                      | Man                       | +5   |
| Ålder                | 16–29 år                  | +10  |
|                      | 30–49 år                  | +6   |
|                      | 50–64 år                  | +5   |
|                      | 65+ år                    | +11  |
| Boendeort            | Landsbygd                 | +2   |
|                      | Tätort                    | +8   |
|                      | Stad                      | +9   |
|                      | Storstad                  | +7   |
| Eget hem             | Arbetsbostad              | +7   |
|                      | Tjänstemannabostad        | +9   |
|                      | Högre tjänstemannabostad  | +10  |
|                      | Företagare                | +5   |
| Fackförbund          | LO                        | +8   |
|                      | TCO                       | +8   |
|                      | SACO                      | +8   |
| Utbildningsnivå      | Låg utbildning            | +15  |
|                      | Medel utbildning          | +5   |
|                      | Hög utbildning            | +9   |
| Sektor               | Statlig sektor            | +9   |
|                      | Kommunal/landsting        | +14  |
|                      | Privat sektor             | +2   |
| Arbetsmarknadsstatus | Arbetslös                 | +16  |
|                      | Sjuk/aktivitetsersättning | -19  |

**Kommentar:** Bedömningsbetyget kan variera mellan +100 (samtliga svarar bra) och -100 (samtliga svarar dåligt). Procenten är beräknad bland samtliga svarspersoner (inklusive de som svarat 'Ingen uppfattning' resp. 'Känner ej till myndigheten/verksamheten'). Totalt 9 myndigheter/verksamheter ingår i analysen.

**Källa:** Den nationella SOM-undersökningen 2016.

Kvinnor eller män finns inte med i uppräkningsen. Det beror på att det inte finns några större könsskillnader när det gäller hur svensk offentlig verksamhet betygsätts. Kvinnor och män gör i genomsnitt mycket likartade bedömningar. Dock i undersökningen 2016 finner vi en mindre skillnad. Kvinnor är något mer positiva än män.

## Det ideologiska och det partipolitiska testet

Offentlig förvaltning skall vara oberoende av politiska och ideologiska kopplingar. Partipolitik får inte influera stats- eller kommunaltjänstemän. Partipolitisk neutralitet är ledstjärnan för den opartiska och oförvitliga tjänstepersonen. Sådan är den hävdvunna och viktiga doktrinen. Idealt skall myndigheter fungera så att alla medborgare uppskattar arbetet – oavsett politisk hemvist. Opartiskhet skall råda. Det uttrycks till och med i Sveriges grundlag.

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

Om något politiskt läger är uppenbart mer nöjt eller uppenbart mer missnöjt med hur det offentliga fungerar kan det vara en indikation på att något är fel. Regeringsformens krav på opartiskhet kan vara i fara.

**Tabell 6** *Genomsnittligt bedömningsbetyg för ett antal myndigheter/ verksamheter i olika politiska och mediala grupper 2016 (betygsbalans)*

|                                |  | 2016 |
|--------------------------------|--|------|
|                                | Samtliga                                       | +8   |
| <i>Politiskt intresse</i>      | Mycket/ganska politiskt intresserade           | +6   |
|                                | Inte särskilt/inte alls politiskt intresserade | +10  |
| <i>Vänster-höger placering</i> | Klart/något till vänster                       | +16  |
|                                | Varken eller                                   | +4   |
|                                | Klart/något till höger                         | +3   |
| <i>Partisympati</i>            | Vänsterpartiet                                 | +5   |
|                                | Socialdemokraterna                             | +21  |
|                                | Miljöpartiet                                   | +14  |
|                                | Centerpartiet                                  | +9   |
|                                | Liberalerna                                    | +8   |
|                                | Kristdemokraterna                              | +18  |
|                                | Moderaterna                                    | +7   |
|                                | Sverigedemokraterna                            | -11  |
| Feministiskt Initiativ         | +11  |      |
| <i>Aktuellt/Rapport</i>        | Dagligen                                       | +8   |
|                                | Flera gånger/vecka                             | +10  |
|                                | Någon gång/mer sällan                          | +5   |
|                                | Aldrig/ ej svar                                | +7   |

**Kommentar:** Bedömningsbetyget kan variera mellan +100 (samtliga svarar bra) och -100 (samtliga svarar dåligt). Procenten är beräknad bland samtliga svarspersoner (inklusive dem som svarat 'Ingen uppfattning' resp. 'Känner ej till myndigheten/verksamheten'). 2016 ingår nio myndigheter/verksamheter.

**Källa:** Den nationella SOM-undersökningen 2016.

I Tabell 6 och 7 undersöks om viktiga partipolitiska och ideologiska grupper värderar svenska myndigheter/verksamheter på ett någorlunda likartat sätt. I Tabell 6 görs prövningen enligt den metod som användes i det sociala testet. Förutom olika politiska grupper har vi också tagit med några grupper som visar hur personer med olika grad av medieexponering betygsätter hur det offentliga fungerar. I Tabell 7 redovisas mer detaljerat hur olika partiers sympatisörer bedömer all de nio myndigheter/verksamheter som ingår i SOM-undersökningen 2016.

I det alliansstyrda Sverige 2013 eller i det rödgrön styrda Sverige 2015 bedömer medborgare med olika ideologisk inriktning i allt väsentligt kvaliteten på offentlig verksamhet på samma sätt. Vissa mindre skillnader finns där personer med ideologisk vänsterlutning är mer positiva 2015 än 2013 medan personer med en högerlutning tvärtom är mer positiva 2013 än 2015 (Holmberg 2016). Vem som innehar regeringsmakten färgar något lite av sig.

I prövningen 2016 är den politiska färgningen klart tydligare. Personer med ideologisk hemvist till vänster är nu klart mer uppskattande av offentlig verksamhet (snitt +18) än personer till höger (+3). Partipolitiskt skiljer sig S- och M-sympatisörer klart åt i betygsättningen. Bland S-sympatisörer får det offentliga snittbetyget +21 mot endast +7 bland M-sympatisörer. Tidigare mätningar har visat på inga eller mycket mindre skillnader mellan S- och M-anhängares uppskattning av myndighetssverige. De partipolitiska skillnaderna i betygen på det offentliga har ökat. Dock har fortfarande all partiers sympatisörer en övervägande positiv genomsnittlig betygsbalans för olika myndigheters/verksamheters arbete, med ett mycket påtagligt undantag – Sverigedemokraternas anhängare. Genomsnittsbetyget för SD-sympatisörerna är -11 i SOM-mätningen 2016. För övriga partiers anhängare varierar medelbetyget mellan +5 (V) till +21 (S). Det är mycket tydligt att Sverigedemokraternas väljare är klart mer missnöjda med hur det offentliga fungerar än övriga partiers sympatisörer. SD-anhängare skiljer ut sig tydligt på den kritiska och negativa sidan.

Redovisningen i Tabell 7 ger en mer detaljerad bild av hur olika partiers anhängare bedömer olika myndigheter/verksamheter. Resultaten gäller för studien 2016.

Sverigedemokraternas sympatisörer är mindre positiva/mer negativa än genomsnittet i bedömningen av all myndigheter/verksamheter; mest tydligt när det gäller Migrationsverket. S-sympatisörer ger inte ett lägre betyg än genomsnittet till någon myndighet/verksamhet. S-väljare är överlag mer nöjda än medelsvensson. Det samma kan inte sägas om M-anhängare. För de flesta myndigheter/verksamheter är M-sympatisörer något mer positiva – eller lika positiva – som folk i allmänhet. Men när det gäller Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Migrationsverket är M-sympatisörer något mer på den negativa sidan än genomsnittet. En viss partipolitisk färgning är tydlig i bedömningarna, något tydligare än tidigare.

Två av välfärdssveriges viktigaste myndigheter får svidande underbetyg av samtliga partiers anhängare. Det gäller Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Det är klart otillfredsställande att stödet för så viktig verksamhet som dessa båda myndigheter bedriver inte får ett övervägande positivt betyg bland något enda partis väljare.

**Tabell 7 Olika partiers sympatisörer bedömer hur ett antal myndigheter/verksamheter sköter sin uppgift 2016 (procentandel bra/dåligt)**

|                     | Partisympati |       |       |       |       |       |       |       |       |       | Samtliga |  |
|---------------------|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----------|--|
|                     | V            | S     | MP    | C     | L     | KD    | M     | SD    | FI    |       |          |  |
| <b>Myndigheter</b>  |              |       |       |       |       |       |       |       |       |       |          |  |
| Arbetsförmedlingen  | 15/59        | 26/47 | 20/52 | 14/69 | 21/56 | 21/54 | 16/68 | 9/75  | 20/55 | 18/61 |          |  |
| Försäkringskassan   | 34/40        | 42/28 | 39/37 | 33/40 | 45/33 | 41/21 | 34/37 | 22/53 | 50/25 | 36/36 |          |  |
| Polisen             | 46/29        | 61/21 | 58/20 | 50/30 | 44/36 | 47/28 | 50/31 | 28/52 | 70/15 | 50/31 |          |  |
| Skatteverket        | 78/5         | 69/5  | 76/2  | 69/8  | 78/4  | 73/3  | 68/5  | 54/13 | 71/6  | 68/7  |          |  |
| Migrationsverket    | 21/60        | 29/44 | 26/45 | 17/58 | 14/69 | 32/46 | 11/67 | 3/86  | 19/52 | 18/60 |          |  |
| Naturvårdsverket    | 68/10        | 64/7  | 78/7  | 54/11 | 65/0  | 68/11 | 55/8  | 38/17 | 80/0  | 57/9  |          |  |
| <b>Medeltal</b>     | 44/34        | 49/25 | 50/27 | 40/36 | 45/33 | 47/27 | 46/36 | 26/49 | 52/26 | 41/34 |          |  |
| Betygsbalans        | +10          | +24   | +23   | +4    | +12   | +20   | +10   | -23   | +26   | +7    |          |  |
| <b>Verksamheter</b> |              |       |       |       |       |       |       |       |       |       |          |  |
| Grundskolan         | 52/31        | 65/15 | 65/15 | 62/20 | 56/29 | 52/27 | 61/22 | 44/32 | 60/27 | 57/23 |          |  |
| Sjukvården          | 48/40        | 57/23 | 53/29 | 56/29 | 47/41 | 70/24 | 53/29 | 36/48 | 39/35 | 50/32 |          |  |
| Äldreomsorgen       | 25/51        | 45/31 | 35/47 | 39/34 | 36/38 | 50/29 | 36/42 | 17/61 | 18/59 | 35/43 |          |  |
| <b>Medeltal</b>     | 42/41        | 56/23 | 51/30 | 52/28 | 46/36 | 57/27 | 50/31 | 32/47 | 39/40 | 47/33 |          |  |
| Betygsbalans        | +1           | +33   | +21   | +24   | +10   | +30   | +19   | -15   | -1    | +14   |          |  |

**Kommentar:** Procenten är beräknad bland personer med uppgiven kännedom om myndighet/verksamhet. Antal svarspersoner är 1 585.

**Källa:** Den nationella SOM-undersökningen 2016.

## Självvranssakan behövs

Givet våra resultat med den något ökande partipolitiska och ideologiska färgningen av betygen på myndigheternas verksamhet är det inte självklart att som tidigare säga att myndighetssverige klarat partitestet eller ideologitestet. Framst SD-sympatisörernas negativa betygsättning, men också de tilltagande skillnaderna mellan S- och M-väljares bedömningar gör att slutsatsen måste bli att allt inte längre är bra. Myndighetssverige har anledning till självvranssakan. Det ligger kanske något i den ökande partisplittringen i betygen.

## Noter

- <sup>1</sup> En del av text och analys i detta kapitel går tillbaka på rapporten *Hög standard* publicerad på SOM-institutets hemsida år 2016.
- <sup>2</sup> Kännedomssiffrorna för mätningen 2011 skall användas försiktigt. Resultaten 2011 drabbades av en kontexteffekt som sänkte kännedomssiffrorna tillfälligt. Effekten beror på en annorlunda placering av enkätfrågororna i SOM-undersökningen 2011 jämfört med övriga undersökningsår.
- <sup>3</sup> Resultaten gäller för 2015. I mätningen 2016 blir utfallet något svagare 68/7 och en betygsbalans på +61. Kanske ser vi här en liten effekt av all medieuppmärksamhet kring hur Skatteverkets ledning skött olika affärer.
- <sup>4</sup> Resultaten för Polisen går ned kraftigt mellan 2015 och 2016. En uppskattning på 64/16 år 2015 minskar till 50/32 år 2016. Betygsbalansen sjunker från +48 till +18. Polisens centraliseringsreform och den omfattande medieuppmärksamheten har kostat på. Med ett betyg på endast +18 hamnar Polisen på den nedre halvan när svenska myndigheter betygsätts av svenska folket (se tabell 3). Polisen förtroende har också gått ned tydligt i SOM-mätningen 2016, se Holmberg och Weibulls kapitel.
- <sup>5</sup> Grundmaterialet för förändringsanalysen finns publicerat i Holmberg och Arkhede 2017 (Tabell 1c).
- <sup>6</sup> I mätningen 2015 återfanns enbart en social grupp med en större avvikelse än +/-5 enheter från genomsnittet. Den gruppen var personer med sjuk/aktivitetsersättning som gav myndighetssverige ett klart lägre betyg än genomsnittet.
- <sup>7</sup> Snittbetyget för personer med sjuk/aktivitetsersättning var +3 i mätningen 2015. Resultaten 2015 och 2016 är inte helt jämförbara eftersom delvis olika myndigheter ingår i undersökningarna.

## Referenser

- Arkhedde, Sofia och Holmberg, Sören 2015. *Svenska folkets bedömning av offentliga myndigheters verksamhet*. Göteborg: SOM-institutet.
- Holmberg, Sören och Arkhedde, Sofia 2017. *Betyg på offentlig verksamhet 2016*. Göteborg: SOM-institutet.
- Holmberg, Sören och Tryggvason Oleskog, Nora 2014. *Svenska folkets bedömning av offentliga myndigheters verksamhet*. Göteborg: SOM-institutet.
- Holmberg, Sören och Arkhedde, Sofia 2016. *Svenska folket sätter betyg på offentlig verksamhet 2015*. Göteborg: SOM-institutet.
- Holmberg, Sören 2016. Högt standard. I Holmberg, Sören och Arkhedde, Sofia *Svenska folket sätter betyg på offentlig verksamhet 2015*.
- Johansson, Susanne och Holmberg, Sören 2011. Kvalitet i offentlig verksamhet. I Holmberg, Sören, Weibull, Lennart och Oscarsson Henrik (red) *Lycksalighetens ö*. Göteborg: SOM-institutet.
- Olsson, Mancur 1996. Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich, and Others Poor. *Journal of Economic Perspectives*. 10: 3-24.
- Rothstein, Bo 2015. *De samhälleliga institutionernas kvalitet*. Stockholm: Makadam förlag.
- Ångström, Lars 2014. *Den gemensamma värdegrunden för det statsanställda – grundläggande rättsliga principer*. Stockholm: Värdegrunddelegationen.