

OFFENTLIG VERKSAMHET FÅR SÄMRE BETYG

SÖREN HOLMBERG

Sammanfattning

Bedömningen av hur svensk offentlig förvaltning fungerar har blivit mer negativ sedan 2010. Mest tappar Sjukvården, Äldreomsorgen och Polisen. Lägst ligger sedan tidigare Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. Bedömningarna har blivit mer ideologiskt och partipolitiskt färgade. SD-sympatisörer är klart mest kritiska. Men skillnaderna i M- och S-väljares betyg ökar också, med M-väljare som mest negativa. Utvecklingen är normativt sett inte bra. Offentlig verksamhet skall kännetecknas av oväld, och uppfattas som kompetent och opartisk. Myndighetsverige bör reflektera, liksom de politiska partierna. Och varför inte också medierna som informations-spridare. Kanske behövs en offentlig utredning?

Offentlig verksamhet skall självklart ha en god kvalitet. I högtidliga sammanhang fastslås att förvaltningsmyndigheter skall beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet (*Regeringsformen* 1:9). För några år sedan specificerade Värdegrundsdelegationen mer precist vad det bör innebära för statlig verksamhet i Sverige (Ångström, 2014). Högsta standard är målet. Sex punkter urskildes. Offentliga verksamheter och anställda skall inte bara följa lagar och föreskrifter. Därutöver skall de också vara demokratiska, öppna för olika åsikter, sakliga, opartiska, respektfulla och inte minst serviceinriktade. Vackra men ack så krävande målsättningar – inte helt lätta att leva upp till.

I vilken utsträckning som svenska myndigheter *de facto* klarar av dessa mycket högt ställda krav vet vi inte. Några etablerade undersökningar finns inte. Myndighetsverige mäter inte sig självt, annat än mycket styckvis och delat. Och ingen annan gör det heller på ett systematiskt sätt. Om de tjugiga målsättningarna inte bara skall bli vackra men enbart tomma högtidliga ord, måste de preciseras och göras till föremål för samhällsliga mätningar. Offentliga Sverige kan inte bara tala om god kvalitet och hög standard. Mätningar och utvärderingar måste också till.

Och här är det avgörande att de många människorna involveras. Att myndighetschefer och politiker försöker utvärdera vad som görs är inte bortkastat. Likaså är revisionsverksamhet nödvändigt. Men det räcker inte. Inte heller räcker det att ”kunder” och brukare tillfrågas. En mycket bredare ansats behövs. En ansats som redan fanns formulerad i den romerska rätten, långt före införandet av demokrati. På klassiskt latin slogs fast: *Quod omnes tangit, ab omnibus tractari et approbari debet*. ”Det som berör alla måste övervägas och godkännas av alla.” På modern

svensk betyder det att alla berörda - alla medborgare - skall vara med och bedöma det som görs.

Allmänna val och väljarnas röst vart fjärde år är värdefullt som informationskälla, men det räcker absolut inte. Valutslag är ett oprecist mätinstrument som kan tolkas mycket olika. Val säger dessutom mycket lite om hur olika myndigheters verksamhet uppfattas. Tillfoga härtill att offentlig verksamhet sällan är marknadsbaserad. Användbara försäljningssiffror finns sällan att tillgå när verksamheter skall utvärderas.

Allt detta betyder att om vi vill veta vad medborgarna anser måste man på något sätt fråga dem. Tanken med representativ demokrati och delegering av utföraruppgifter till olika offentliga institutioner är att myndigheter skall tjäna folket. Och huruvida myndigheterna gör så till belåtenhet måste medborgarna vara med och säga sitt om. En mycket basal sanning i en demokrati kan det tyckas. Trots det, få om några systematiska medborgardialoger eller etablerade undersökningar av detta slag finns – internationellt eller i Sverige.

Dock, insikten att de många medborgarna måste involveras när offentlig verksamhet utvärderas finns sedan många år inom samhällsforskningen. Även inom myndighetssverige är insikten förkommande sedan några år. Det är bakgrunden till forskningsprojektet *Kvalitet i offentlig verksamhet (KOV)*. Projektet påbörjades år 2010 som ett samarbete mellan SOM-institutet och Statskontoret (Johansson & Holmberg 2011). Målsättningen är att bygga upp långsiktiga mätserier kring hur olika myndigheter och kommunala/regionala verksamheter bedöms kvalitetsmässigt av svenska folket. Varje år studeras ett tiotal myndigheter/verksamheter, varav några har ingått i undersökningen vid flera tillfällen. Idén är att på längre sikt skapa användbara tidsserier för några av de viktigare myndigheterna/verksamheterna. I dagsläget har vi kännedom om hur svenska folket betygsätter kvaliteten hos tjugoen myndigheter och åtta verksamheter. I SOM-undersökningen 2017 ingår sju myndigheter och tre verksamheter.

När det gäller mätmetoder har vi eftersträvat enkla och lättförståeliga redskap. Vi har velat undvika instrument som sätter undersökningspersonernas personliga erfarenheter i centrum (nöjd-missnöjdfrågor), eller som fokuserar på det affektiva känslomässiga (förtroendefrågor). Därför använder vi istället mått som inriktar sig på det kognitiva och på vad som mer konkret görs. Det vi syftar till att mäta är människors bedömning av verksamhetskvalitet, det som i amerikansk forskning brukar benämnas *job performance*.

De bedömningsfrågor som vi använder har följande lydelse: "Hur anser Du att följande myndigheter sköter sina uppgifter?" respektive "Hur tycker Du att den verksamhet fungerar som bedrivs på följande områden i det landsting/region eller kommun där Du bor?" De tillhörande svarsalternativen är sju. Fem där svarspersonerna får bedöma 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 man kan uppge att man ”inte känner till myndigheten/verksamheten” eller svara att man ”inte har någon uppfattning”.

Skälen till de två sistnämnda svarsalternativen är två. För det första, vill vi minimera ogenomtänkta slentrianikryssningar och rena gissningsvar. Kan eller vill man inte avge ett omdöme skall man inte ”tvingas” därtill. Flera av de myndigheter som ingår i undersökningen har inte någon masspublik eller stora mängder brukare. För dylika myndigheter är det förväntat att många medborgare inte känner till dem, och att andelen utan kännedom därför blir hög. Skäl nummer två är att människors grad av kännedom om olika offentliga verksamheter är en självständig och viktig frågeställning. I amerikansk forskning uppmärksammas *name recognition* som ett central fenomen i all kommunikation och utvärdering. På svenska kan vi tala om verksamhetskännedom. På marknadspråk – hur känt är varumärket? Känner man inte till något är det svårt att göra en genomtänkt utvärdering.

Verksamhetskännedom

De flesta av de myndigheter vi hittills studerat i SOM-undersökningarna är förhållandevis välkända. I tabellerna 1 och 2 visas andelen svarande som satt betyg på de olika myndigheterna/verksamheterna. Dessa svarspersoner har *inte* uppgett att de ”inte känner till” eller ”inte har någon uppfattning”. De har erbjudits möjligheten att avstå från att avge ett omdöme, men inte tagit den. De har satt ett betyg och därmed antytt någon form av verksamhetskännedom.

Andelen personer som på detta sätt indikerar kännedom är med all säkerhet uppskattningar åt maximumhållet. Om alla som inte ställer upp och besvara SOM-enkäterna på något magiskt sätt skulle delta, skulle med all sannolikhet våra kännedomsestimat bli lägre. Men hur mycket lägre vet vi inte. Insikten att de uppmätta resultaten för verksamhetskännedomen är i överkant – en slags glädjemätningar – är viktig att vara medveten om. Dock, tror vi inte att överskattningarna på något systematiskt sätt snedvrider jämförelserna mellan de olika myndigheternas/verksamheternas kännedomssiffror.

Klart färre svarar ”känner inte till” än ”ingen uppfattning”. Genom att inkludera ingen uppfattning-svaren som en indikator på frånvaro av kännedom försöker vi minska graden av överskattning. Vad svaret ”ingen uppfattning” avslöjar är en ovilja att göra en bedömning – troligen i många fall därför att verksamhetskännedomen är bristfällig.

Polisen toppar listan över välkända myndigheter. Höga 95 procent av de svarande kan registreras för kännedom enligt vårt sätt att mäta. Undersökningsperioden är 2010–2017. Myndigheter/verksamheter som ingått i studierna fler än en gång redovisas enligt det högsta kännedomsresultatet. Nästan lika kända som Polisen är Skatteverket och Försäkringskassan – båda med kännedomsestimat på 87 procent.

I botten på kännedomslistan finner vi ett antal myndigheter med verksamhetskännedom bland färre än hälften av befolkningen. De är Statistiska centralbyrån

(SCB), som dock nästan når femtio procent (47 procent), och tre nyskapade verk – Energimarknadsinspektionen, Havs- och vattenmyndigheten och mest okänd, Forum för levande historia med låga 21 procent. Två andra nya myndigheter, Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) klarar sig bättre i starten med kännedomsresultat på 59 respektive 54 procent.

Tabell 1 Kända och mindre kända svenska myndigheter 2010–2017 (procent)

	Andel som uppger sig känna till och är villig att avge ett omdöme
1. Polisen	95
2. Skatteverket	87
3. Försäkringskassan	87
4. Migrationsverket	82
5. Skolverket	81
6. Trafikverket	80
7. Arbetsförmedlingen	79
8. Valmyndigheten	72
9. Livsmedelsverket	67
10. Naturvårdsverket	66
11. Pensionsmyndigheten	63
12. Socialstyrelsen	60
13. Centrala studiestödsnämnden (CSN)	59
14. Inspektionen för vård och omsorg (IVO)	59
15. Kronofogdemyndigheten	59
16. Konsumentverket	57
17. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)	54
18. Riksrevisionsverket	52
19. Statistiska centralbyrån (SCB)	47
20. Energimarknadsinspektionen	34
21. Havs- och vattenmyndigheten	28
22. Forum för levande historia	21

Kommentar: Frågan lyder: 'Hur anser du att följande myndigheter sköter sin uppgift?'. Svarsalternativen är 'känner ej till myndigheten'; 'mycket bra'; 'ganska bra'; 'varken bra eller dåligt'; 'ganska dåligt'; 'mycket dåligt' samt 'ingen uppfattning'. Tabellen visar andelen som satt betyg på de olika myndigheterna och *inte* uppgivit att de 'känner ej till myndigheten' eller 'ingen uppfattning'. För myndigheter som deltagit i fler SOM-undersökningar redovisas högsta kännedomsresultat. Cirka 1 500–1 600 svarpersoner ingår i varje års mätning.

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 2010–2017.

Tabell 2 Kända och mindre kända kommunala/regionala verksamheter 2010–2017 (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: Frågan lyder: 'Hur tycker du att den verksamhet fungerar som bedrivs på tolvande områden i det landsting/region eller kommun där du bor?' Svartalternativen är 'känner ej till verksamheten'; 'mycket bra'; 'ganska bra'; 'varken bra eller dåligt'; 'ganska dåligt'; 'mycket dåligt' samt 'ingen uppfattning'. Tabellen visar andelen som satt betyg på de olika verksamheterna och inte uppgivit att de 'känner ej till verksamheten' eller 'ingen uppfattning'. För verksamheter som deltagit i fler SOM-undersökningar redovisas högsta kännedomresultat. Cirka 1 500–1 600 svarspersoner ingår i varje års mätning.

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 2010–2017.

De kommunala/regionala verksamheter vi haft med i undersökningarna är alla kända bland klara majoriteter av medborgarna. Sjukvården toppar föga överraskande med 96 procent, tätt följd av Renhållningen med 94 procent och Kollektivtrafiken med 88 procent. Förskolan och Plan- och Byggfrågor uppvisar lägst kännedomstal med i båda fallen 62 procent.

Resultaten för kännedomen är i de flesta fall mycket stabila över tid.¹ Få statistiskt säkra förändringar kan iakttas. En tydlig förändring i riktning av en ökad kännedom kan dock noteras. Det gäller Migrationsverket. I mätningen 2013 var graden av kännedom 71 procent. I de senaste undersökningarna 2016 och 2017 har kännedomen gått upp till 82 respektive 81 procent. Däremellan inträffade den stora flyktingströmmen hösten 2015, som placerade Migrationsverket i centrum för medieuppmärksamhet och debatt.

Verksamhetskvalitet

Ingen förändring i toppen. Skatteverket är fortfarande mycket uppskattat och nummer ett. Fogden som samlar in folkets pengar i högskattelandet Sverige får toppbetyg av medborgarna. Ett fantastiskt resultat. Hela 71 procent bland personer med en åsikt anser att Skatteverket sköter sin uppgift bra. Motsatt bedömning, att Skatteverket sköter sig dåligt, gör endast 6 procent. Det balanserade omdömet blir höga +65.

På platserna närmast efter Skatteverket kommer Statistiska centralbyrån och Polisen. Det här är viktiga resultat för Sverige. Mycket blir kostnadsbesparande och smidigt i ett samhälle om de institutioner som sköter insamling av skatter, av offentlig statistik och av förbrytare bedöms sköta sitt arbete bra. Det minskar alla transaktionskostnader och gör samhället mer effektivt.

En klar majoritet av de undersökta myndigheterna (8 av 22) kan uppvisa en positiv betygsbalans – fler medborgare tycker de gör ett bra arbete än som tvärtom tycker de gör dåligt ifrån sig (se tabell 3). Bland dessa arton inner vi ännu en fogde – Kronofogdemyndigheten. Det är uppenbart att svensk folket har ett gott förhållande till de två ledande myndigheter som tar deras pengar.

Tabell 3 Svenska folkets bedömningsbetyg på ett antal myndigheter. Andel som sköter sin uppgift bra/dåligt 2010–2017 (betygsbalans och procent)

	Procent bra/dåligt	Betygsbalans 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. MSB	44/17	+27
15. Forum för levande historia	38/11	+27
16. Socialstyrelsen	37/21	+16
17. Försäkringskassan	41/32	+9
18. Skolverket	30/27	+3
19. Inspektionen för vård och omsorg	30/39	-9
20. Energimarknadsinspektionen	18/36	-18
21. Migrationsverket	20/51	-31
22. Arbetsförmedlingen	17/52	-35

Kommentar: Frågan lyder: 'Hur anser du att följande myndigheter sköter sin uppgift?'. Svarsalternativen är 'känner ej till myndigheten'; 'mycket bra'; 'ganska bra'; 'varken bra eller dåligt'; 'ganska dåligt'; 'mycket dåligt' samt 'ingen uppfattning'. Procenten har beräknats bland personer med kännedom om de olika myndigheterna. Betygsbalansen visar andelen med bra minus andelen dåligt och kan variera mellan -100 (samtliga svarar dåligt) och +100 (samtliga svarar bra). Högsta betygsbalans något undersökningsår redovisas.

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 2010–2017.

Längst ned i betygslistan återfinns fyra myndigheter med en övervägande negativ betygsbalans. I botten befinner sig Arbetsförmedlingen med resultatet -35. Nästan lika svagt betyg får Migrationsverket med -31. Också med minusbetyg hittar vi Energimarknadsinspektionen och Inspektionen för vård och omsorg - två nyetablerade myndigheter som inte startat i medvind.

Att två av välfärdssveriges absolut mest centrala myndigheter – Arbetsförmedlingen och Migrationsverket – får bottenbetyg av medborgarna är milt uttryckt inte bra. Negativa bedömningar leder till skepticism, tveksamhet, längre beslutstider och därmed högre transaktionskostnader. Inte bara arbetslösa och flyktingar drabbas. Hela samhället får känna av högre kostnader. Att dessutom andra viktiga välfärdsmyndigheter som Försäkringskassan och Skolverket ävenledes ligger lågt på betygslistan gör inte saken bättre.

De kommunala/regionala verksamheter som hittills undersökts har alla lyckats få betyg på den övervägande positiva sidan. Mest så Räddningstjänsten med rekordresultatet +84. Hela 85 procent tycker man sköter sig bra mot endast 1 procent som gör tummen ned. En bit därefter kommer Förskolan och Renhållningen med i båda fallen betyget +65. Något längre ned men med fortfarande starka siffror placerar sig Grundskolan (+50) och Sjukvården (+49). Minst positiv uppskattning röner Kollektivtrafiken, Äldreomsorgen respektive Plan- och byggfrågor. Dock, även här återfinns en övervikt för positiva betyg (se tabell 4).

Tabell 4 Bedömningsbetyg på ett antal kommunala/regionala verksamheter 2010–2017 (procent och betygsbalans)

	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: Frågan lyder: 'Hur tycker du att den verksamhet fungerar som bedrivs på följande områden i det landsting/region eller kommun där du bor?' Svartalternativen är 'känner ej till verksamheten'; 'mycket bra'; 'ganska bra'; 'varken bra eller dåligt'; 'ganska dåligt'; 'mycket dåligt' samt 'ingen uppfattning'. Procenten har beräknats bland personer som uppger kännedom om de olika verksamheterna. Betygsbalansen visar andelen med bra minus andelen dåligt och kan variera mellan -100 (samtliga svarar dåligt) och +100 (samtliga svarar bra). Högsta betygsbalans något undersökningsår redovisas.

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 2010–2017.

Många viktiga betyg på väg nedåt

Om vi inte kunde notera några större förändringar när det gäller olika myndigheters/verksamheters kännedom gäller bra nära det motsatta för betygen. För fjorton myndigheter/verksamheter kan uppskattningen av arbetet åren 2010/12 jämföras med utvärderingen 2015/17. I sex fall finner vi då ett förbättrat betyg – mest tydligt för CSN från ett medelhögt betyg 2010 och Havs- och vattenmyndigheten från en låg startnivå 2011. Övriga fyra myndigheter som fått förbättrade omdömen är Försäkringskassan från en bottennivå 2010 till en inte lika låg bottennivå 2017, Pensionsmyndigheten och Naturvårdsverket från medelnivåer och Skatteverket från en redan tidigare hög nivå.

Dock tappar de flesta av våra långtidsmätta myndigheter/verksamheter i uppskattning. Betygsbalansen försämras för åtta (Holmberg och Weissenbilder 2018). Tre fall uppvisar en mer begränsad nedgång – Migrationsverket med ett tapp på -4 enheter på vår betygsskala, Trafikverket med -8 och Skolverket med -11. Värre är betygsfallet för Grundskolan (-18), Arbetsförmedlingen (-21) och Polisen (-29) och allra värst för Äldreomsorgen (-34) och Sjukvården (-39).

Försiktigt uttryckt – att Polisen, Äldreomsorgen och Sjukvården är de verksamheter som under 2010-talet tappar mest i uppskattning bland svenska folket är inget bra tecken för den svenska rättsstaten eller för den svenska välfärdsstaten. Att Skolverket också uppvisar ett försvagat betyg understryker ytterligare att allt inte står rätt till.

Olika sociala grupper sätter betyg

Om oväld råder i myndighetssverige och verksamheten inte är politiserad skall idealt sett olika sociala samhällsgrupper vara någorlunda eniga i bedömningen av hur det fungerar. Kvinnor och män, unga och äldre, arbetare och övre medelklass, stadsbor och landsbygdsbor – alla skall de vara i huvudsak lika nöjda eller missnöjda med det offentliga. Eftersom likabehandlingsprincipen gäller för alla offentlig verksamhet bör utfallet vara att alla skall vara lika positiva eller lika negativa till den service de får.

I tabell 5 redovisas resultatet av en test av huruvida svenska offentliga verksamheter bedöms likartat i ett tjugofem olika sociala och demografiska grupper. Prövningen görs på ett jämförbart sätt med motsvarande tester tidigare år (Holmberg, 2015, 2016 och 2017). Totalt ingår tio myndigheter/verksamheter i testet år 2017. Resultaten visar den genomsnittliga betygsbalansen i de olika samhällsgrupperna. Teoretiskt kan utfallen variera mellan -100 (alla svarande ger ett negativt betyg) och +100 (alla ger ett positivt betyg) – ju högre positivt värde desto bättre betyg. I testet 2017 är det genomsnittliga utfallet +2 för samtliga svarande; nätt och jämt på plussidan med andra ord.

Tabell 5 Genomsnittligt bedömningsbetyg för ett antal myndigheter/verksamheter i olika demografiska grupper 2017 (betygsbalans)

		2017
	Samtliga	+2
Kön	Kvinna	+3
	Man	+1
Ålder	16–29 år	-2
	30–49 år	+4
	50–64 år	+1
	65+ år	+3
Boendeort	Landsbygd	+0
	Tätort	+3
	Stad	+3
	Storstad	+1
Eget hem	Arbetshem	+1
	Tjänstemannahem	+4
	Högre tjänstemannahem	-1
	Företagare	-5
Fackförbund	LO	+3
	TCO	+1
	SACO	+6
Utbildningsnivå	Låg utbildning	+3
	Medel utbildning	+1
	Hög utbildning	+2
Sektor	Statlig sektor	+5
	Kommunal/landsting	+4
	Privat sektor	+0
Arbetsmarknadsstatus	Arbetslös	+7
	Sjuk/aktivitetsersättning	+0

Kommentar: Frågan lyder: 'Hur anser du att följande myndigheter sköter sin uppgift?/ 'Hur tycker du att den verksamhet fungerar som bedrivs på följande områden i det landsting/ region eller kommun där du bor?' Svarsalternativen är 'känner ej till myndigheten/ verksamheten'; 'mycket bra'; 'ganska bra'; 'varken bra eller dåligt'; 'ganska dåligt'; 'mycket dåligt' samt 'ingen uppfattning'. Betygsbalansen visar andelen med bra minus andelen dåligt och 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 ingår 10 myndigheter/verksamheter i analysen.

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 2017.

Om vi för tillfället bortser från det låga genomsnittliga betyget och istället ser på hur likartat olika verksamheter bedöms i skilda sociala grupper, klarar sig myndighetssverige mycket bra. Betygen i olika grupper skiljer sig mycket lite åt. Endast en grupp av totalt tjugosex i tabell 5 har ett bedömningsbetyg som avviker med mer än +/- 5 enheter från medeltalet för samtliga svarande. Den gruppen är företagare med det negativa snittbetyget -5. De allra flesta betyg håller sig kring 1–3 enheter från hela befolkningens genomsnitt, och är inte statistiskt signifikanta på en mätskala som kan variera mellan -100 till +100.

Även om de flesta gruppskillnader i bedömningarna är små, finns vissa mönster som återkommer genom åren. Bland de sociala grupper som tenderar att vara mer negativa än genomsnittet återfinns 50–64 åringar, boende på landsbygd, personer med mellanlåg utbildning, arbetare, företagare, personer verksamma i privat sektor och människor med sjuk-/aktivitetsersättning. Grupper som har en benägenhet att ge högre betyg åt myndighetssverige är yngre medelålders (30–49 år), boende i städer (dock ej storstäder), högre tjänstemän (undantagandes 2017), Saco-medlemmar och offentligt anställda.² Att den sistnämnda gruppen ger högre betyg än genomsnittssvensken är trösterikt för myndighetssverige. Om offentligt anställda bedömt hur offentlig verksamhet sköter sig mer negativt än personer som inte är inom offentlig sektor hade det varit illa. Men så är det alltså inte.

Kvinnor och män är inte med i uppräknningen. Det beror på att könsskillnaderna är mycket små när svensk offentlig förvaltning bedöms. Den lilla skillnad som finns har dock haft samma utseende under senare år – män är något mer negativa än kvinnor.

Olika partiers sympatisörer sätter alltmer olika betyg

Det offentliga skall i sin utövning vara politiskt oberoende och utan ideologiska kopplingar. Partipolitik skall inte färga av sig på hur stats- eller kommunaltjänstemän handlar eller fattar beslut. Opartiskhet och oförvitlighet är det som gäller. Idealt skall offentliga verksamheter tjänstgöra så att alla medborgare uppskattar vad som görs – och det oavsett politisk hemvist. Om någon politisk grupp är påtagligt mer nöjd eller missnöjd är det en indikation på att något inte är som i den bästa av världar. Inte per automatik nödvändigtvis något fel på den offentliga verksamheten. Den/de aktuella politiska grupperingarna kanske gör politiserade och föga evidensbaserade bedömningar. Men oavsett, bra är det inte. Offentlig förvaltning skall fungera neutralt och av alla uppfattas fungera neutralt. Partisk förvaltning och/eller politiserade och ideologiserade bedömningar i vissa grupper kan skapa stora problem och höja transaktionskostnaderna i samhället.

Om vi börjar med att se på hur människor med olika vänster-högerideologi betygsätter myndigheter/verksamheter har något hänt under senare år. I det alliansstyrda Sverige 2013 eller i det rödgrönt styrda Sverige 2015 bedöms kvaliteten på den offentliga byråkratin genomsnittligt sett på ett mycket likartat sätt. Vissa

mindre skillnader av politiskt slag är synliga. Vem som innehar regeringsmakten avspeglar sig något lite. Personer med lutning åt vänster är något mer positiva 2015 än 2013. För personer med lutning åt höger är resultatet det omvänd, något mer positiva 2013 är 2015.

I undersökningarna 2016 och 2017 har den ideologiska färgningen av bedömningarna blivit mycket tydligare. Personer med ideologisk hemvist till vänster är nu klart mer uppskattande av offentlig verksamhet än personer till höger. Vänsterpersoners snittbetyg på myndigheter/verksamheter 2017 är +11 mot endast -5 för högerpersoner, en skillnad på hela 16 enheter. Motsvarande skillnad var 13 enheter år 2016. Så sent som i mätningen 2015 var skillnaden enbart 1 enhet. Bedömningen av kvaliteten på svensk offentlig verksamhet har tydligt blivit mer färgad av politiserad ideologi. Vänster och höger är inte lika överens längre.³

Tabell 6 Olika partiers sympatisörer bedömer hur ett antal myndigheter/verksamheter sköter sin uppgift 2017 (procentandel bra/dåligt)

	Partisympati									
	V	S	MP	C	L	KD	M	SD	FI	Samtliga
Myndigheter										
Arbetsförmedlingen	26/57	17/55	20/52	7/77	10/73	6/76	10/76	6/81	17/67	12/67
Försäkringskassan	24/50	36/36	36/33	25/48	32/39	19/50	28/45	19/63	14/52	28/45
Polisen	52/33	61/17	62/23	55/27	54/26	41/31	51/28	41/46	43/35	54/26
Skatteverket	74/6	69/5	70/9	73/4	74/1	61/14	74/6	56/16	67/10	67/7
Migrationsverket	19/60	22/44	25/45	14/64	17/55	19/75	13/67	4/80	9/73	16/59
Skolverket	36/31	40/21	38/28	23/32	33/33	22/57	23/47	12/54	50/31	29/36
MSB	46/10	53/9	56/13	47/17	36/27	59/14	39/16	35/30	55/9	45/17
Medeltal	40/35	43/27	44/29	35/38	37/36	32/45	34/41	25/53	36/40	36/37
Betygsbalans	+5	+16	+15	-3	+1	-13	-7	-28	-4	-1
Verksamheter										
Grundskolan	51/29	59/17	59/21	57/22	54/18	44/31	51/28	44/35	44/28	55/24
Sjukvården	40/41	52/28	64/21	55/31	51/38	30/48	45/35	35/46	36/56	47/35
Äldreomsorgen	26/52	40/37	44/30	35/42	24/46	19/64	32/42	24/62	19/44	32/45
Medeltal	39/41	50/27	56/24	49/32	43/34	31/48	43/35	34/48	33/43	44/35
Betygsbalans	-2	+23	+32	+17	+9	-17	+8	-14	-10	+9

Kommentar: Frågan lyder: 'Hur anser du att följande myndigheter sköter sin uppgift?/ 'Hur tycker du att den verksamhet fungerar som bedrivs på följande områden i det landsting/ region eller kommun där du bor?' Svartalternativen är 'känner ej till myndigheten/ verksamheten'; 'mycket bra'; 'ganska bra'; 'varken bra eller dåligt'; 'ganska dåligt'; 'mycket dåligt' samt 'ingen uppfattning'. Procenten är beräknad bland personer med uppgiven kännedom om myndigheterna/verksamheterna. Betygsbalansen visar andelen bra minus andelen dåligt och kan variera mellan +100 (samtliga svarar bra) och -100 (samtliga svarar dåligt). Antalet svarspersoner varierar mellan 1 000–1 700.

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 2017.

I tabell 6 ges en mer detaljerad bild av hur olika partiers sympatisörer uppskattar hur olika myndigheter/verksamheter sköter sina uppgifter. Resultaten gäller undersökningen 2017. Utfallet illustrerar mycket tydligt att olika partiers anhängare gör klart skilda bedömningar av hur svensk offentlig förvaltning sköter sig idag. Tidigare mindre bedömningsskillnader har vuxit och blivit klart påtagliga (se tabell 6).

När det gäller betygen på såväl myndigheter som kommunala/regionala verksamheter är de mycket mer positiva bland regeringspartiernas anhängare (S, MP) än bland sympatisörer till allianspartierna eller bland anhängare till FI och SD. Allra mest negativ i bedömningarna är sympatisörer till Sverigedemokraterna. Migrationsverket är den myndighet som SD-sympatisörer ger sämst betyg.

Precis som tidigare år får två av välfärdssveriges mest centrala myndigheter uppseendeväckande underbetyg av *samtliga* partiers väljare. Det svidande omdömet drabbar Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Inget partis väljare ger dem ett övervägande positivt betyg. De får klart underkänt i alla politiska läger. Att det är otillfredsställande är en alltför mild slutsats. Något bör, måste göras.

En närmare syn på hur sympatisörer till de tre största partierna (S, M och SD) har satt betyg genom åren tydliggör att myndighetsbedömningarna blivit klart mer partipolitiserade under senare år. Skillnaden i genomsnittsbedömningen av myndighetssverige mellan S- och M-sympatisörer var endast 2 enheter år 2013, fyra år senare 2017 har den ökat till 23 enheter. Motsvarande skillnad mellan S- och SD-anhängare ökar från 27 till 44 enheter under samma period. De mer positiva S-väljarna skiljer sig alltmer i bedömningarna från de mer negativa SD-väljarna och de i ökande grad negativa M-väljarna. Samtidigt som bedömningsavstånden mellan S-M respektive mellan S-SD ökar under perioden 2013-2017 förblir motsvarande avstånd i huvudsak detsamma mellan M-SD (från 19 till 21).⁴ Sveriges två regeringsbärande partier har idag sympatisörer som gör alltmer olika bedömningar av hur svensk offentlig förvaltning fungerar. Det är bekymmersamt.

En utredning behövs

Oavsett vad som ligger bakom den ökande partipolitiseringen av hur svensk offentlig förvaltning bedöms, finns anledning till rannsakan på flera håll. Myndighetssverige bör reflektera, liksom de politiska partierna. Och varför inte också medierna som informationsspridare och inte minst väljarna själva. Vad ligger bakom den tilltagande partisplittringen i betygen? Är de mer negativa bedömningarna under senare år berättigade? Vad ligger bakom att Sjukvården, Äldreomsorgen och Polisen tappar mest? Om Skatteverket kan få toppbetyg, varför inte också Arbetsförmedlingen, Skolverket och Försäkringskassan? Många frågor söker svar. Svar som kräver mycken forskning och analys, och förslag till förändringar. Kanske en offentlig utredning?

Noter

- ¹ Estimaterna för kännedom byggda på SOM-studien 2011 skall användas mycket varsamt. Resultaten det året drabbades av en kontexteffekt som sänkte kännedomen tillfälligt. Effekten beror på en något avvikande placering av våra enkätfrågor i SOM-formuläret år 2011 jämfört med tidigare och senare år.
- ² En mindre grupp som också ofta avger betyg över medeltalet är arbetslösa.
- ³ Människors vänster-högerideologi har mätts på en subjektiv självplaceringsskala. Snittbetygen beräknade på samma sätt som i tabell 5 är som följer för personer till vänster/varken eller/till höger: 2013 +12/+13/+16; 2014 +14/+15/+16; 2015 +12/+8/+11; 2016 +16/+4/+3; 2017 +11/+1/-5. Undersökta myndigheter/verksamheter är inte helt desamma genom åren.
- ⁴ Resultaten gäller snittsiffror för bedömningar av myndigheter. Bedömningsskillnaderna vad gäller snittsiffrorna för betygen på de kommunala/regionala verksamheterna är: 2013 S-M 5 enheter, 2017 15 enheter; 2013 S-SD 25 enheter, 2017 37 enheter; 2013 M-SD 20 enheter, 2017 22 enheter. Med andra ord, samma mönster i resultaten som för myndigheterna – ökande bedömningsavstånd mellan S-M respektive S-SD, i huvudsak stabila avstånd för M-SD.

Referenser

- Arkhed, Sofia och Holmberg, Sören 2015. *Svenska folkets bedömning av offentliga myndigheters verksamhet*. Göteborg: SOM-institutet.
- Holmberg, Sören 2016. I Holmberg, Sören och Arkhed, Sofia *Svenska folket sätter betyg på offentlig verksamhet*. Göteborg: SOM-institutet.
- Holmberg, Sören 2017. Offentlig verksamhet skall ha hög kvalitet. I Andersson, Ulrika, Ohlsson, Jonas, Oscarsson, Henrik och Oskarson, Maria (red) *Larmar och gör sig till*. Göteborg: SOM-institutet.
- Holmberg, Sören 2015. Mycket höga krav på offentlig verksamhet. I Bergström, Annika, Johansson, Bengt, Oscarsson, Henrik och Oskarson, Maria (red) *Fragment*. Göteborg: SOM-institutet.
- Holmberg, Sören och Weissenbilder, Marcus 2018. *Betyg på offentlig 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.
- Ångström, Lars 2014. *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda – grundläggande rättsliga principer*. Stockholm: Värdegrunddelegationen.

