

BETYG PÅ OFFENTLIG FÖRVALTNING

SÖREN HOLMBERG

Sammanfattning

Svensk offentlig förvaltning bedöms idag mer kritiskt av svenska folket än för tio år sedan. Tappat mest i uppskattning har Sjukvården, Äldreomsorgen och Polisen gjort. Och sedan länge ligger Migrationsverket och Arbetsförmedlingen i botten. Positivt är dock att Skatteverket fortsatt ligger i topp och att Valmyndigheten får ett övervägande bra betyg. Men medborgarnas betyg har blivit mer ideologiskt och partipolitiskt färgade. Klart mest negativa är sympatisörer till Sverigedemokraterna. Problematiskt är att skillnaden i S- och M-väljares bedömningar ökar. Normativt sett är utvecklingen inte önskvärd. Offentlig verksamhet skall utmärkas av övöld, och uppfattas som neutral och opartisk. Myndighetsverige har anledning att rannsaka, liksom partierna som opinionsbildare och medierna som kunskapspridare.

Att offentlig verksamhet skall kännetecknas av saklighet och opartiskhet är en självklarhet. Det står till och med i grundlagen (*Regeringsformen* 1:9). Därtill kan tillfogas att kvaliteten skall vara god och standarden hög. Endast det bästa är gott nog. Det slog Värdegrundsdelegationen fast för några år sedan (Ångström, 2014). Men myndighetsverige kan inte enbart tala om vackra målsättningar. Systematiska mätningar och riktade utvärderingar måste också till.

Och då är det viktigt att även de många människorna får delta. Att myndighetschefer och förtroendevalda gör försök att bedöma vad som utförs är naturligtvis inte onödigt. På samma sätt är revisionsverksamhet av vikt. Mediernas bevakning är också betydelsefull. Men allt detta är inte nog. Det räcker heller inte med att brukare och ”kunder” tillfrågas, även om dylika undersökningar kan ge användbar information. Vad som behövs är en mycket bredare ansats. En sådan är att låta alla berörda komma till tals. Det vill säga att alla (vuxna) medborgare skall vara med och bedöma den offentliga verksamheten. Precis som i de allmänna valen.

Men politiska val är inte bra som betygsättare. Valutslag är en oprecis mätmetod som säger mycket lite om hur människor bedömer olika myndigheters verksamhet. Marknaden är heller inte en bra mätare i sammanhanget. Offentlig verksamhet är oftast inte marknadsbaserad. Försäljningssiffror och vinstmarginaler finns sällan att tillgå.

Dessa realiteter betyder att om vi vill efterhöra vad medborgarna tycker måste vi fråga dem. En mycket grundläggande metod i en demokrati kan man tycka. Men det till trots, mycket få medborgardialoger eller systematiska mätningar finns internationellt eller i Sverige (Pidd, 2012; Tria & Valotti, 2012; Sundell, 2015).¹ Ett undantag och pionjär på området är forskningsprojektet *Kvalitet i offentlig verksam-*

het (KOV). Projektet grundades år 2010 som ett samarbete mellan SOM-institutet och Statskontoret (Johansson & Holmberg, 2011). Tanken är att långsiktigt bygga upp mätningar av medborgarnas bedömningar av hur olika myndigheter/offentliga verksamheter fungerar. Varje år får svarspersonerna i SOM-institutets nationella undersökning betygsätta hur ett tiotal olika myndigheter/verksamheter sköter sina uppgifter. Flera av myndigheterna/verksamheterna har ingått i studierna vid fler än ett tillfälle, vilket gör det möjligt att kartlägga förändringar över tid. I och med undersökningen 2018 har vi kunskap om hur svenska folket bedömer kvaliteten hos tjugofyra myndigheter och åtta regionala/kommunala verksamheter. I SOM-mätningen 2018 ingår åtta myndigheter och fyra verksamheter.

Det vi eftersträvar att mäta är de svarandes bedömning av verksamhetskvalitet – det som i amerikansk forskning kallas *Job Performance*. De enkätfrågor 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?”. Frågorna har sju svarsalternativ. Fem där svarspersonerna får ange hur de tycker myndigheterna/verksamheterna fungerar – från mycket eller ganska bra, över varken bra eller dåligt, till ganska eller mycket dåligt.

Därutöver finns två svarsalternativ där de svarande kan uppge att de ”inte känner till myndigheten/verksamheten” eller att de ”inte har någon uppfattning”. Skälen till de båda vet ej-alternativen är att vi vill undvika ogenomtänkta gissningsvar och att de svarande på ett enkelt sätt skall kunna erkänna att de inte är insatta i vad de olika myndigheterna/verksamheterna gör. Därmed får vi också ett bättre mått på vad som kan kallas verksamhetskänedom. I amerikansk forskning talar man om *Name Recognition* (marknadsekonomer frågar ”Hur känt är varumärket?”).

Kända och mindre kända myndigheter/verksamheter

En majoritet av de myndigheter vi studerat i SOM-mätningarna har visat sig vara förhållandevis välkända med kännedomssiffror över femtio procent. Resultaten i tabellerna 1 och 2 visar hur stor andel av svarspersonerna som uppgett kännedom och varit villiga att avge ett betyg på de olika myndigheternas/verksamheternas kvalitet. Vi kan nog med stor säkerhet utgå ifrån att kännedomsresultaten är överskattningar – en slags glädjemätningar. Om alla som inte ställer upp i SOM-undersökningarna skulle delta är sannolikheten mycket stor att kännedomsuppskattningarna skulle bli lägre. Det innebär dock inte att vi tror att överskattningarna på något systematiskt sätt påverkar jämförelserna mellan de olika myndigheternas/verksamheternas kännedom.

Färre personer erkänner okunskap och svarar ”känner inte till” än som svarar ”ingen uppfattning”. Genom att ha med ingen uppfattning-svar som en indikator på frånvaro av kännedom minimerar vi något graden av överskattning när det gäller att känna till myndigheterna/verksamheterna.

Föga förvånande toppar Polisen listan över välkända myndigheter. Kännedomssiffran är höga 95 procent. Bra nära lika kända är Skatteverket och Försäkringskassan (båda 87 procent). Längst ned i botten på kännedomslistan finns ett antal myndigheter vars verksamhet är känd av klart färre än hälften av befolkningen. Det är fråga om fyra relativt nybildade myndigheter – Energimarknadsinspektionen, Rekryteringsmyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten och Forum för levande historia. Deras kännedomresultat håller sig mellan låga 21–34 procent. Två andra nykomlingar som myndigheter – Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) – har varit mer lyckosamma i starten med kännedomssiffror på något över femtio procent.

Tabell 1 Kända och mindre kända svenska myndigheter 2010–2018 (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 | 80 |
| 6. Trafikverket | 80 |
| 7. Arbetsförmedlingen | 79 |
| 8. Valmyndigheten | 72 |
| 9. Livsmedelsverket | 67 |
| 10. Naturvårdsverket | 66 |
| 11. Försvarsmakten | 64 |
| 12. Pensionsmyndigheten | 63 |
| 13. Socialstyrelsen | 60 |
| 14. Centrala studiestödsnämnden (CSN) | 59 |
| 15. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) | 59 |
| 16. Kronofogdemyndigheten | 59 |
| 17. Konsumentverket | 57 |
| 18. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) | 54 |
| 19. Riksrevisionsverket | 52 |
| 20. Statistiska centralbyrån (SCB) | 47 |
| 21. Energimarknadsinspektionen | 34 |
| 22. Rekryteringsmyndigheten | 28 |
| 23. Havs- och vattenmyndigheten | 28 |
| 24. Forum för levande historia | 21 |

Kommentar: Frågan löd 'Hur anser du att följande myndigheter sköter sin uppgift?'. Svarsalternativen var 'Känner ej till myndigheten', 'Mycket bra', 'Ganska bra', 'Varken bra eller dåligt', 'Ganska dåligt' samt 'Mycket dåligt'. Tabellen redogör för andelen svarspersoner som har uppgett något av svaren 'Mycket bra' till 'Mycket dåligt', det vill säga andelen som känner till verksamheten. Tabellen redogör för samtliga myndigheter som har omfrågats under perioden 2010–2018. Alla har dock inte omfrågats varje år. För myndigheter som deltagit i flera SOM-undersökningar redovisas det högsta kännedomresultatet. Antalet svarspersoner per undersökningsår har varierat mellan ca 1 500–1 600 personer.

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 2010–2018.

Tabell 2 Kända och mindre kända kommunala/regionala verksamheter, 2010–2018 (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 löd 'Hur tycker du att den verksamhet fungerar som bedrivs på följande områden i det landsting/region eller kommun där du bor?'. Svartalternativen var 'Känner ej till verksamheten', 'Mycket bra', 'Ganska bra', 'Varken bra eller dåligt', 'Ganska dåligt' samt 'Mycket dåligt'. Tabellen redogör för andelen svarspersoner som har uppgett något av svaren 'Mycket bra' till 'Mycket dåligt', det vill säga andelen som känner till verksamheten. Tabellen redogör för samtliga kommunala/regionala verksamheter som har omfrågats under perioden 2010–2018. Alla har dock inte omfrågats varje år. För verksamheter som deltagit i flera SOM-undersökningar redovisas det högsta kännedomsresultatet. Antalet svarspersoner per undersökningssår har varierat mellan ca 1 500–1 600 personer.

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 2010–2018.

De kommunala/regionala verksamheter som varit med i undersökningarna är alla förhållandevis välkända med i samtliga fall kännedomsresultat över sextio procent. Sjukvården toppar med 96 procent. Renhållning och kollektivtrafik följer tätt efter. Lägst grad av kännedom uppvisar Förskolan och Plan- och Byggfrågor med en kännedom på 62 procent i båda fallen.

Kännedomssiffrorna är i de flesta fall mycket stabila över tid. Inga tydliga tecken på varken minskande eller ökande kännedom. Vi har resultat för tolv myndigheter och fem verksamheter över tid sedan 2010; oftast sporadiska mätningar, inte regelbundna varje år. Med viss reservation för misstänkta kontexteffekter på mätningarna som genomsnittligt sänkte kännedomen något åren 2011 och 2018 uppvisar Skatteverket, Polisen, Trafikverket, Valmyndigheten, Pensionsmyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen en stabil grad av kännedom.² Två myndigheter har en svag nedåtgående kännedom. Det gäller Naturvårdsverket och CSN. En något uppåtgående kännedom har två andra myndigheter – Skolverket och Migrationsverket (Holmberg & Weissenbilder, 2019). De fem regionala verksamheter vi har kännedomssiffror för över tid uppvisar alla mycket stabila resultat. Inte minskande kännedom, men heller inte ökande.

Kvalitetsbetyg

Myndighetssverige klarar sig bra när folket får sätta betyg. Hela 18 av 24 myndigheter får övervägande positiva utvärderingar – fler medborgare tycker de gör ett bra arbete än som tvärtom tycker de sköter sin uppgift dåligt.³ Bäst bedömning får Skatteverket. I högskattelandet Sverige får fogden som samlar in medborgarnas pengar ett toppbetyg. Ett smått fantastiskt resultat. Hela 71 procent bland personer som gör en bedömning anser att Skatteverket sköter sin uppgift bra. Att Skatteverket tvärtom sköter sig dåligt tycker endast 6 procent. Det balanserade betyget blir +65. På rangplats två och tre närmast efter Skatteverket kommer Statistiska centralbyrån och Polisen.

Tabell 3 Svenska folkets bedömningsbetyg på ett antal myndigheter. Andel som sköter sin uppgift bra/dåligt 2010–2018 (procent, betygsbalans)

| | 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. Försvarsmakten | 56/9 | +47 |
| 8. Trafikverket | 58/12 | +46 |
| 9. Valmyndigheten | 56/10 | +46 |
| 10. Kronofogdemyndigheten | 54/9 | +45 |
| 11. Riksrevisionsverket | 49/7 | +42 |
| 12. Livsmedelsverket | 50/11 | +39 |
| 13. Havs- och vattenmyndigheten | 42/11 | +31 |
| 14. Pensionsmyndigheten | 47/18 | +29 |
| 15. MSB | 44/17 | +27 |
| 16. Forum för levande historia | 38/11 | +27 |
| 17. Rekryteringsmyndigheten | 32/12 | +20 |
| 18. Socialstyrelsen | 37/21 | +16 |
| 19. Försäkringskassan | 41/32 | +9 |
| 20. Skolverket | 30/27 | +3 |
| 21. Inspektionen för vård och omsorg | 30/39 | -9 |
| 22. Energimarknadsinspektionen | 18/36 | -18 |
| 23. Migrationsverket | 20/51 | -31 |
| 24. Arbetsförmedlingen | 17/52 | -35 |

Kommentar: Frågan löd 'Hur anser du att följande myndigheter sköter sin uppgift?'. Svartsalternativen var 'Känner ej till myndigheten', 'Mycket bra', 'Ganska bra', 'Varken bra eller dåligt', 'Ganska dåligt' samt 'Mycket dåligt'. Tabellen redogör för andelen som svarat mycket eller ganska bra samt andelen som svarat mycket eller ganska dåligt. Balansmättet anger andelen bra minus andelen dåligt och varierar mellan +100 (alla svarar bra) och -100 (alla svarar dåligt). Samtliga myndigheter som har omfrågats under perioden 2010–2018 redovisas i tabellen. Alla har dock inte omfrågats varje år. För verksamheter som deltagit i flera SOM-undersökningar redovisas högst uppmätta betygsbalans. Beräkningen har gjorts bland personer med kännedom om de olika myndigheterna. **Källa:** Den nationella SOM-undersökningen 2010–2018.

Bland myndigheter med starka betyg återfinns också Valmyndigheten; mycket avgörande resultat för demokratin och för Sverige. Mycket blir smidigare och mindre kostsamt i ett samhälle om institutioner som sköter insamling av offentlig statistik, brottslingar och inte minst skatter och väljarnas röster bedöms sköta sina uppgifter bra. Det sänker alla transaktionskostnader och gör samhället mer effektivt, och därtill också mer legitimt (Holmberg & Rothstein, 2012).

I botten av listan finns fyra myndigheter med en övervikt för negativa betyg – fler svarspersoner anser de gör ett dåligt arbete jämfört med antalet personer som tycker de sköter sig bra. Mest negativ bedömning får Arbetsförmedlingen med betygsbalansen -35 (52 procent tycker förmedlingen gör ett dåligt arbete mot 17 procent som tvärtom tycker att arbetet utförs bra). Ett bra när lika svagt betyg får Migrationsverket med resultatet -31 . Övervägande minusbetyg får också Energi-marknadsinspektionen och Inspektionen för vård och omsorg – två relativt nya myndigheter som inte fått en bra start enligt medborgarna.

Att två av välfärdssveriges viktigaste myndigheter – Arbetsförmedlingen och Migrationsverket – fortsätter att få bottenbetyg år efter år är riktigt illa. Ett stort underbetyg är en central del av myndighetssverige. Övervägande negativa bedömningar leder till längre beslutstider, skepticism och misstänksamhet och därmed till högre transaktionskostnader. Drabbas görs inte bara arbetslösa och flyktingar. Hela samhället får känna av stigande kostnader. Att därtill centrala välfärdsinstanser som Försäkringskassan och Skolverket också uppvisar svaga bedömningsbetyg gör inte saken bättre.

Tabell 4 Bedömningsbetyg på ett antal kommunala/regionala verksamheter 2010–2018 (procent, 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 löd 'Hur tycker du att den verksamhet fungerar som bedrivs på följande områden i det landsting/region eller kommun där du bor?'. Svarsalternativen var 'Känner ej till verksamheten', 'Mycket bra', 'Ganska bra', 'Varken bra eller dåligt', 'Ganska dåligt' samt 'Mycket dåligt'. Tabellen redogör för andelen som svarat mycket eller ganska bra samt andelen som svarat mycket eller ganska dåligt. Balansmättet anger andelen bra minus andelen dåligt och varierar mellan +100 (alla svarar bra) och -100 (alla svarar dåligt). Samtliga kommunala/regionala verksamheter som har omfrågats under perioden 2010–2018 redovisas i tabellen. Alla har dock inte omfrågats varje år. För verksamheter som deltagit i flera SOM-undersökningar redovisas högst uppmätta betygsbalans. Beräkningen har gjorts bland personer med kännedom om de olika verksamheterna. **Källa:** Den nationella SOM-undersökningen 2010–2018.

För de kommunala/regionala verksamheterna ser det bättre ut. Alla får mer positiva bedömningar än negativa (se tabell 4). Mest tydligt för Räddningstjänsten med bäst i test-resultatet +84. Imponerande 85 procent tycker man sköter sig bra mot endast 1 procent som är kritiska. Något därefter kommer Förskolan och Renhållningen med stark +65 i båda fallen. Grundskolan och Sjukvården få också klara plusbetyg kring +50. Kollektivtrafiken, Äldreomsorgen och Plan/Byggfrågor uppskattas något mindre, men får alla tre övervägande positiva betyg kring +20.

Betyg på väg nedåt

Tidigare kunde vi visa att svenska folkets kännedom om olika myndigheter och offentliga verksamheter inte hade förändrats mycket under de senaste tio åren. Ingen ökad kännedom, men heller ingen minskad kännedom. Stilla stabilitet råder. Detsamma kan inte sägas när det gäller hur svenska folket betygsätter kvaliteten på samma myndigheters och verksamheters arbete. Här har större förändringar inträffat. För tolv myndigheter och fem verksamheter kan vi se hur bedömningsbetygen förändrats över tid (Holmberg & Weissenbilder, 2019). I de allra flesta fall gäller förändringarna mellan 2010/12 och 2015/18, i några få fall en kortare period.⁴

I sex fall kan vi notera förstärkta positiva betyg. Mest så för CSN (+24) från ett medelbetyg 2010 och för Havs- och vattenmyndigheten (+24) från ett svagt startbetyg 2011. Övriga fyra myndigheter som ökat sin uppskattning är Skatteverket något lite från en redan tidigare hög nivå, Försäkringskassan (+4) också något lite men från en låg nivå, samt Naturvårdsverket (+8) och Pensionsmyndigheten (+9) från medelnivåer.

Men i majoriteten av fall (elva) ser vi sjunkande betyg. Myndigheterna/verksamheterna tappar i uppskattning. I fyra av dessa fall är nedgången i bedömningsbetygen mycket begränsade och inte statistiskt signifikanta. Det gäller för Valmyndigheten, Migrationsverket, Trafikverket och Kollektivtrafiken. För dem minskar betygsbalansen med mellan -1 till -8 enheter. Betygstappet är tydligare på skolområdet med sjunkande betyg för Skolverket (-10), Förskolan (-11) och Grundskolan (-12). Klart mer förlorar Polisen och Arbetsförmedlingen i uppskattning med -17 enheter för båda. Värst är betygsraset för Äldreomsorgen (-23) och Sjukvården (-26).

Det är lätt att bli alarmist när man tar del av dessa resultat. Att Polisen, Arbetsförmedlingen, Äldreomsorgen och Sjukvården är de offentliga verksamheter som förlorar mest i uppskattning bland svenska folket under de senaste sju, åtta åren är inget gott betyg åt den svenska rättsstaten eller åt den svenska välfärdsstaten. De sjunkande betygen även på skolområdet accentuerar ytterligare att allt inte står väl till i myndighetssverige. En smal tröst är att åtminstone Skatteverket och Valmyndigheten har goda och i huvudsak stabila uppskattningsbetyg.

Betyg i olika sociala grupper

Likabehandlingsprincipen gäller för all offentlig verksamhet i Sverige. Om oväld råder bör idealt sett olika sociala grupper vara någorlunda samstämmiga i bedömningen av hur myndighetssverige fungerar. Kvinnor och män, unga och äldre, arbetare och tjänstemän, landsbygd och stad – alla skall de göra i huvudsak likartade utvärderingar av offentlig verksamhet. Något är fel om skilda sociala grupper systematiskt gör radikalt olika bedömningar.

Resultaten i tabell 5 visar utfallet av en test som prövar om ett tjugofemtal olika sociala grupper i Sverige bedömer offentlig verksamhet på ett likartat sätt. Prövningen gäller mätningarna år 2018 men görs på ett jämförbart sätt med tidigare tester (Holmberg, 2015; 2017; 2018). Sammanlagt ingår tolv myndigheter/verksamheter i provet 2018. Beräkningarna visar den genomsnittliga betygsbalansen i de olika samhällsgrupperna. I teorin kan utfallen variera mellan -100 (alla svarande gör en negativ bedömning) och $+100$ (alla avger ett positivt betyg). Ju högre positivt värde desto bättre betyg. I prövningen 2018 är det genomsnittliga resultatet $+11$; en bit över på den positiva sidan med andra ord. Det vi letar efter är dock inte nivån på betygen utan eventuella skillnader i betyg mellan olika grupper. Vår normativa förväntan är att vi inte skall finna några större betygsskillnader.

Utfallet motsvarar vår förväntan. Gruppsskillnader i betygen är i de allra flesta obetydliga. Endast tre grupper av totalt tjugofem har ett genomsnittligt kvalitetsbetyg som avviker med mer än $+/-$ fem enheter från medeltalet för samtliga svaranden. Storstadsbor ($+5$) och personer med sjuk/aktivitetsersättning ($+5$) är mer negativa än genomsnittet. Mest avvikande är dock gruppen är arbetslösa med ett snittbetyg på $+20$; ett högre värde än genomsnittet för alla svarande.⁵

De flesta betyg befinner sig kring $1-3$ enheter från hela befolkningens medeltal och är inte statistiskt signifikanta på en mätskala mellan -100 till $+100$. Dock, även om skillnaderna är små finns vissa mönster som återkommer genom åren. Bland de grupper som tenderar att vara något *mer nöjda* än genomsnittet med offentlig verksamhet finner vi kvinnor, äldre, boende i mindre städer, högre tjänstemän, SACO-medlemmar, lågutbildade, arbetslösa och anställda i offentlig sektor. Tillfredsställande nog för myndighetssverige sätter offentligt anställda högre betyg på sin egen verksamhet än genomsnittssvensken. Det hade inte varit bra om de satt ett lägre betyg. Personer som har en tendens att vara *mer kritiska* mot offentlig verksamhet än genomsnittet är oftast män, $50-64$ åringar, landsbygdsbor (dock inte 2018), företagare, LO-medlemmar, personer med medelutbildning, verksamma i privat sektor och personer med sjuk/aktivitetsersättning.

Det förtjänar att upprepas att de mönster som urskiljs bygger på mycket små skillnader i olika gruppers betyg på offentlig verksamhet. Myndighetssverige klarar det sociala testet bra. Olika sociala grupper i Sverige bedömer offentliga verksamheter mycket likartat. Som normativt förväntat i ett välfungerande förvaltningsystem.

Tabell 5 Genomsnittligt bedömningsbetyg för ett antal myndigheter/ verksamheter i olika demografiska grupper 2018 (betygsbalans)

| | | 2018 |
|----------------------|---------------------------|------|
| | Samtliga | +11 |
| Kön | Kvinna | +12 |
| | Man | +10 |
| Ålder | 16–29 år | +10 |
| | 30–49 år | +9 |
| | 50–64 år | +9 |
| | 65+ år | +16 |
| Boendeort | Landsbygd | +11 |
| | Tätort | +13 |
| | Stad | +13 |
| | Storstad | +5 |
| Eget hem | Arbetsbostad | +9 |
| | Tjänstemannabostad | +12 |
| | Högre tjänstemannabostad | +13 |
| | Företagare | +7 |
| Fackförbund | LO | +10 |
| | TCO | +11 |
| | SACO | +14 |
| Utbildningsnivå | Låg utbildning | +14 |
| | Medel utbildning | +11 |
| | Hög utbildning | +11 |
| Sektor | Statlig sektor | +12 |
| | Kommunal/landsting | +15 |
| | Privat sektor | +9 |
| Arbetsmarknadsstatus | Arbetslös | +20 |
| | Sjuk/aktivitetsersättning | +5 |

Kommentar: För frågans lydelse och svarsalternativ, se tabell 1 och 2. Bedömningsbetyget kan variera mellan +100 (alla svarar bra) och -100 (alla svarar dåligt). Procenten är beräknad bland samtliga svarspersoner (inklusive de som svarat 'Ingen uppfattning' resp. 'Känner ej till myndigheten/verksamheten'). Totalt 12 myndigheter/verksamheter ingår i analysen: Skatteverket, Polisen, Försvaret, Valmyndigheten, Rekryteringsmyndigheten, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, sjukvården, äldreomsorgen, grundskola, förskola.

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 2018.

Det politiska testet

Nästa prövning kan bli svårare. Offentlig myndighetsutövning skall vara politiskt neutral och oberoende. Partipolitik får inte färga av sig när beslut fattas. Det politiska testet gäller om medborgare med olika partipolitisk hemvist bedömer offentlig förvaltning på samma sätt. Visar det sig att någon partipolitisk eller ideologisk grupp är påtagligt mer nöjd eller missnöjd är det en indikation på att något inte är som vi förväntar oss i den bästa av alla världar. Det behöver inte nödvändigtvis innebära att det är något fel på myndigheterna. Den/de politiska grupper som står för de avvikande betygen kanske gör "överdrivet" politiserande och svagt evidensbaserade bedömningar. Men oavsett, bra är det inte. Offentlig verksamhet skall vara neutral och av alla uppfattas fungera neutralt.

När vi började våra mätningar bedömde svenska folket myndigheternas arbete med mycket svagt ideologiskt färgade glasögon. De samband mellan vänsterhögeråsikt och betyg som kunde iakttas var mycket obetydliga och inte statistiskt säkra. I ett Sverige styrt av Alliansen 2013 och ett Sverige styrt av de Rödgröna 2015 betygsattes den offentliga verksamheten på ett mycket likartat sätt av människor med en vänster- eller högerideologi. De mindre skillnader som fanns avspeglade något vem som innehade regeringsmakten. Personer med ideologisk preferens åt höger var något mer positiva 2013 än 2015. Motsatt mönster rådde för personer med lutning åt vänster. De var något mer positiva 2015 än 2013.

Men dessa ideologiskt opartiska bedömningar har inte fortsatt. I senare års mätningar har den ideologiska färgningen av betygen blivit mycket tydligare. Svenskar med ideologiska uppfattningar åt vänster har blivit klart mer positiva till offentlig verksamhet samtidigt som personer till höger blivit mer kritiska. Bedömningarna har polariserats ideologiskt. Vänsterpersoners genomsnittliga betyg på myndigheters/offentliga verksamheters arbete år 2018 är +18 mot endast +7 för personer med ideologisk preferens åt höger, en skillnad på hela 11 enheter.⁶ Motsvarande differens var 13 enheter 2016 och 16 enheter 2017. I undersökningen 2015 var skillnaden bara 1 enhet. Något har hänt. Svensk offentlig förvaltning har börjat bedömas med ideologiska och politiserade glasögon. Vänster och höger är inte lika överens längre.

Frågan är hur mönstret ser ut om vi skärskådar resultaten mer detaljerat och ser på hur olika partiers sympatisörer bedömer olika förvaltningars arbete. Svaret återfinns i tabell 6. Utfallet illustrerar mycket tydligt att olika partiers anhängare gör klart skilda utvärderingar av hur svensk offentlig förvaltning fungerar idag. Tidigare klart mindre skillnader i betyg har vuxit och blivit mer påtagliga. När det gäller bedömningar av framförallt myndigheter men också kommunala/regionala verksamheter är de mer positiva bland anhängare till regeringspartierna (S och MP) än bland sympatisörer till oppositionspartierna. Mest negativa genomsnittsbedömningar av myndigheterna gör personer som sympatiserar med Sverigedemokraterna, Kristdemokraterna och Moderaterna. Vänsterpartister är nästan lika

kritiska. Anhängare till regeringens nya stödpartier Centerpartiet och Liberalerna är något mindre negativa. Ser vi på bedömningarna av den kommunala och regionala verksamheten är sympatisörer till C och L lika positiva som anhängare till S och MP, medan även här personer som stödjer SD, KD och M, men också V är mer negativa.

Tabell 6 Partiernas sympatisörer bedömer hur ett antal myndigheter och verksamheter sköter sin uppgift 2018 (procentandel bra/dåligt, betygsbalans)

| | Partisympati | | | | | | | | | |
|------------------------------|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----------|
| | V | S | MP | C | L | KD | M | SD | FI | Samtliga |
| Myndigheter | | | | | | | | | | |
| Skatteverket | 73/9 | 68/3 | 73/7 | 80/2 | 80/1 | 66/10 | 63/6 | 46/16 | 63/6 | 65/8 |
| Polisen | 52/19 | 65/14 | 68/11 | 65/13 | 56/15 | 56/25 | 61/19 | 47/33 | 64/12 | 59/19 |
| Försvaret | 44/15 | 59/6 | 59/8 | 61/7 | 49/10 | 48/9 | 63/6 | 57/16 | 50/0 | 54/26 |
| Valmyndigheten | 69/15 | 57/10 | 65/13 | 64/11 | 65/9 | 60/15 | 51/18 | 29/42 | 59/12 | 53/18 |
| Rekryterings- myndigheten | 25/16 | 39/9 | 30/6 | 27/9 | 34/15 | 29/12 | 34/10 | 28/17 | 67/0 | 32/12 |
| Försäkringskassan | 31/49 | 32/43 | 27/50 | 24/49 | 31/45 | 21/59 | 28/50 | 20/59 | 23/69 | 27/50 |
| Arbetsförmedlingen | 13/56 | 18/51 | 12/53 | 11/65 | 8/76 | 7/79 | 11/73 | 12/77 | 17/66 | 13/65 |
| Migrationsverket | 7/55 | 19/47 | 29/41 | 13/57 | 18/54 | 9/73 | 10/63 | 6/80 | 37/32 | 13/60 |
| Medeltal | 39/29 | 45/23 | 45/24 | 43/27 | 43/28 | 37/35 | 40/31 | 31/43 | 48/25 | 36/37 |
| Betygsbalans | +10 | +22 | +21 | +16 | +15 | +2 | +9 | -12 | +23 | +10 |
| Verksamheter | | | | | | | | | | |
| Sjukvården | 54/33 | 57/22 | 50/25 | 61/24 | 56/25 | 54/35 | 47/33 | 38/42 | 34/22 | 52/29 |
| Äldreomsorgen | 33/39 | 46/27 | 43/33 | 53/34 | 41/20 | 32/52 | 33/44 | 31/51 | 11/55 | 37/39 |
| Grundskola | 56/26 | 64/14 | 66/17 | 66/14 | 57/24 | 45/30 | 52/22 | 43/33 | 58/25 | 56/22 |
| Förskola | 68/10 | 72/11 | 76/12 | 76/12 | 71/5 | 54/26 | 67/14 | 58/21 | 46/39 | 68/14 |
| Medeltal | 53/27 | 60/19 | 59/22 | 64/21 | 56/19 | 46/36 | 50/28 | 43/37 | 37/35 | 53/26 |
| Betygsbalans | +26 | +41 | +37 | +43 | +37 | +10 | +22 | +6 | +2 | +27 |

Kommentar: För frågans lydelse och svarsalternativ, se tabell 1 och 2. Bedömningsbetyget kan variera mellan +100 (alla svar bra) och -100 (alla svar dåligt). Procenten är beräknad bland personer med uppgiven kännedom om myndigheterna/verksamheterna. Det totala antalet svarspersoner varierar mellan 1 000 och 1 700.

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 2018.

En närmare analys av hur de tre största partiernas väljare har betygsatt myndigheterna genom åren illustrerar hur bedömningarna blivit mer partipolitiserade. Skillnaden i genomsnittsbetygen på myndighetssverige mellan anhängare till S respektive M var endast 2 enheter år 2013. I SOM-undersökningen 2018 har den differensen ökat till 13 enheter. Motsvarande skillnad mellan S- och SD-sympatisörers bedömningar ökar under samma period från 27 till 34 enheter.⁷ Mer positiva S-anshängare

skiljer sig alltmer i betygen från negativa SD-väljare och i ökande grad negativa M-sympatisörer. Bedömningsskillnaderna mellan M- och SD-anhängare förändras dock inte. De är 19 enheter 2013 och 21 enheter 2018. Sveriges hittillsvarande två regeringsbärande partier har numera sympatisörer som i ökande utsträckning gör olika bedömningar av hur svensk offentlig förvaltning fungerar. Därtill har det tredje största partiet Sverigedemokraterna anhängare som är de som är allra mest negativa i bedömningarna av hur svenska myndigheter fungerar. Så bör det inte se ut i ett idealt välfungerande samhälle. Det offentliga skall inte få olika betyg beroende på medborgarnas ideologi eller partipolitiska hemvist.

Vad bör göras?

Vad som än ligger bakom den ökande ideologiska och partipolitiska splittringen i bedömningarna av svensk offentlig förvaltning finns anledning till eftertanke på många håll. Inte minst bör myndighetsverige rannsaka sig, liksom de politiska partierna. Dessutom, varför inte också medierna som informationsspridare och väljarna själva som betygsättare med svag eller ingen evidensbas. Varför har bedömningarna blivit mer partipolitiserade? Är de mer negativa bedömningarna på senare år berättigade? Hur kan två av välfärdssveriges viktigaste myndigheter Arbetsförmedlingen och Migrationsverket få underbetyg av *samtliga* riksdagspartiers väljare? Positivt nog får Valmyndigheten övervägande godkänt betyg av alla partier. Dock med undantag för Sverigedemokraterna. Finns det någon substans bakom det betyget från SD:s väljare? Vad kan ligga bakom att Sjukvården, Äldreomsorgen och Polisen är de förvaltningar som tappar mest i uppskattning? Om Skatteverket kan nå toppbetyg, varför inte också Skolverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen?

Många frågor som behöver analyseras och leda till förslag på åtgärder. Varför inte en offentlig opartisk utredning? Mot den bakgrunden är en fortsättning av SOM-institutets och Statskontorets mätningar av svenska folkets bedömningar av kvaliteten på svensk offentlig förvaltning helt central. Om vi inte mäter vet vi inte vad som händer.

Noter

- ¹ En mätning av olika myndigheters ställning i befolkningen är Kantar Sifos Anseendeindex. Det bygger på många olika ingredienser och är inte en "ren" Job Performance-studie. I mätningen 2018 ingår 40 myndigheter. Kustbevakningen och SMHI toppar medan Arbetsförmedlingen och Migrationsverket hamnar i botten (*Myndigheternas anseende 2018*, Kantar Sifo).
- ² Kontexteffekterna 2011 och 2018 tror vi beror på något avvikande placeringar av KOV-frågorna i SOM-formulären 2011 respektive 2018 jämfört med placeringen övriga år.

- ³ I Kantar Sifos anseendemätning 2018 får 37 av 40 myndigheter ett övervägande positivt betyg. För de 17 myndigheter som ingår i både Sifos och SOM:s mätningar är rangordningen av bedömningarna mycket likartade. Rangkorrelationen är +.73. När det gäller SOM-rangordningen har vi utgått från resultaten i tabell 3.
- ⁴ Tidsjämförelserna gäller mellan 2010-2018 för Skatteverket, Polisen, Valmyndigheten, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Sjukvården, Grundskolan och Äldreomsorgen. För Migrationsverket och Förskolan jämförs 2011 med 2018. Jämförelsen för Trafikverket och Havs- och vattenmyndigheten gäller åren 2011 och 2015. Skolverket jämförs mellan 2012 och 2017, CSN mellan 2010 och 2015, Pensionsmyndigheten mellan 2011 och 2014, Naturvårdsverket mellan 2012 och 2016 samt Kollektivtrafiken mellan 2011 och 2013.
- ⁵ Arbetslösa höga betyg 2018 är inget undantag. I alla våra prövningar har arbetslösa gett högre betyg åt offentlig verksamhet än genomsnittet. En annan välfärdsberoende grupp som tvärtom alltid avgivit lägre betyg än snittet är personer med sjuk/aktivitetsersättning. Vi talar inte om några dramatiska skillnader. De är oftast små, men systematiska.
- ⁶ Vänster-högerideologi har mätts på en självplaceringsskala. Personer som svarar att de varken är vänster eller höger har ett snittbetyg på +9 i SOM-undersökningen 2018. Detaljresultaten för tidigare mätningar återfinns i Holmberg 2018, fotnot 3.
- ⁷ Skillnaderna har ökat i jämförelse med läget år 2013, men inte i jämförelse med år 2017. I SOM-mätningen 2017 var differensen mellan S-M 23 enheter, och mellan S-SD 44 enheter. Skillnaden mellan M-SD var 2017 21 enheter, samma som 2018.

Referenser

- Holmberg, Sören (2015). Mycket höga krav på offentlig verksamhet. I Bergström, Annika, Johansson, Bengt, Oscarsson, Henrik & Oskarson, Maria (red) *Fragment*. Göteborg: SOM-institutet vid Göteborgs universitet.
- Holmberg, Sören (2017). Offentlig verksamhet skall ha hög kvalitet. I Andersson, Ulrika, Ohlsson, Jonas, Oscarsson, Henrik & Oskarson, Maria (red) *Larmar och gör sig till*. Göteborg: SOM-institutet vid Göteborgs universitet.
- Holmberg, Sören (2018). Offentlig verksamhet får sämre betyg. I Andersson, Ulrika, Carlander, Anders, Lindgren, Elina & Oskarson, Maria (red) *Sprickor i fasaden*. Göteborg: SOM-institutet vid Göteborgs universitet.
- Holmberg, Sören & Weissenbilder, Marcus (2019). *Svenska folket betygsätter offentlig verksamhet*. Göteborg: SOM-institutet.

- Holmberg, Sören & Rothstein, Bo (2012, red). *Good Government*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Johansson, Susanne & Holmberg, Sören (2011). Kvalitet på offentlig verksamhet. I Holmberg, Sören, Weibull, Lennart & Oscarsson, Henrik (red) *Lycksalighetens ö*. Göteborg: SOM-institutet vid Göteborgs universitet.
- Kantar Sifo (2018). *Myndigheternas anseende 2018. Den samhällsliga guldreserven*. Stockholm: Sifo.
- Pidd, Michael (2012). *Measuring the Performance of Public Services*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sundell, Anders (2015). *Public Administration and Corruption*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Tria, Giovanni & Valotti, Giovanni (2012). *Reforming the Public Sector*. Washington, DC: Brookings.
- Ångström, Lars (2014). *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda – grundläggande rättsliga principer*. Stockholm: Värdegrunddelegationen.