

PARTIPOLITISK SPLITTRING I BEDÖMNINGEN AV KVALITÉN PÅ OFFENTLIG VERKSAMHET

SÖREN HOLMBERG

Sammanfattning

Myndigheter och kommunal/regional offentlig verksamhet bedöms idag mer negativt än för fem till tio år sedan. Tappat mest i uppskattning har sjukvården gjort, följd av grundskolan och äldreomsorgen. Bland myndigheterna har svenska folket sänkt bedömningsbetygen mest för Skolverket och Migrationsverket. Sedan länge har Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan låga betyg. Vålfärdssveriges kärnverksamheter får övervägande negativ och sjunkande uppskattning bland medborgarna. Positivt är dock att Skatteverket fortsatt får ett högt betyg. Svenska folkets bedömningar har blivit mer ideologiskt och partipolitisk färgade. Tydligt mest kritiska är Sverigedemokraternas anhängare. En ovälkommen utveckling är att skillnaden mellan S- och M-väljares bedömningar ökar. Det är inte bra. Normativt skall all offentlig verksamhet karaktäriseras av oavald, och uppfattas som opartisk och neutral. Partipolitiska sympatier skall inte ha något samband med hur myndighetssverige bedöms. Den nuvarande tendensen till ökad politisering och polarisering i svenska folkets syn på hur offentlig verksamhet fungerar är ett växande legitimitetsproblem.

Svensk offentlig förvaltning skall kännetecknas av oavald. Den skall vara oberoende av ideologiska och politiska kopplingar. Partipolitik får inte vara med och styra stats- eller kommunaltjänstemäns agerande. Ledstjärnan skall vara upphöjda värdeord som neutralitet och objektivitet. I den bästa av alla världar skall myndigheter fungera så att alla medborgare uppskattar arbetet – och det oavsett politisk eller social hemvist. Opartiskhet skall råda. Det uttrycks tydligt i Sveriges grundlag:

”Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet” (Regeringsformen 1:9).

Om något politiskt läger eller social grupp är märkbart mer nöjt eller missnöjt med hur det offentliga sköter sina uppgifter kan det vara en signal om att något inte är som det skall. Regeringsformens påbud om opartiskhet kan vara i fara. År 2014 preciserade den statliga Värdegrundsdelegationen Regeringsformens paragraf om opartiskhet i ett antal principer som skall vägleda all offentlig verksamhet. I de sex punkter som tas upp fastslås att myndigheter inte bara självklart måste följa lagar och förordningar. De skall därtill vara demokratiska och ha ett öppet sinne för

olika åsikter. Dessutom skall de vara sakliga och opartiska, liksom serviceinriktade och respektfulla (Ångström, 2014). Våldigt vackra målsättningar, men inte lätta att leva upp till. Dock naturligtvis mycket viktiga målsättningar. Det inser man snabbt om man sätter ett *inte* framför de olika värdeorden.

I vad mån det offentliga Sverige uppfyller alla dessa högt ställda krav vet vi inte. Systematiska studier saknas. Och det är inte bra. Om principerna och Regeringsformens krav inte bara skall bli vackra ord – en söndagspredikan – måste de specificeras och göras till föremål för samhällseliga mätningar. Myndighetsverige kan inte dölja sig bakom tjugusiga målsättningar. Evidensbaserade utvärderingar måste till. Och när sådana utvärderingar görs är det självklart att medborgarna får delta. Det räcker inte med att myndighetschefer och politiker uttalar sig om vad som görs. Inte heller duger det med enbart brukarundersökningar – att ”kunder” och personer som kommer i kontakt med olika verksamheter tillfrågas. En mycket bredare ansats krävs. I en demokrati måste alla kunna få vara med och bedöma hur det offentliga sköter sig. Väljarnas besked vart fjärde år är en informationskälla, men den räcker inte på långa vägar. Valresultat kan tolkas mycket olika, och säger lite om hur skilda myndigheter betygsätts av väljarna. Lägg därtill att offentlig verksamhet oftast inte är marknadsbaserade. Några omsättningsciffror och vinstuppgifter finns sällan att tillgå när verksamheter skall bedömas.

Slutsatsen om man vill få reda på vad medborgarna tycker om offentlig verksamhet kan bara bli att de många människorna måste tillfrågas. En uppenbar metod i en demokrati kan man tycka. Ja, men trots det inte så vanlig. Mycket få medborgardialoger eller andra former av folkliga mätningar kring hur offentlig verksamhet fungerar finns internationellt eller i Sverige (Pidd, 2012; Tria & Valotti, 2012; Sundell, 2015). Dock, ett exempel på en medborgarstudie har varit projektet *Kvalitet i offentlig verksamhet* (KOV). Projektet startade 2010 som ett samarbete mellan Statskontoret och SOM-institutet och Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg (Johansson & Holmberg, 2011). Syftet var att långsiktigt bygga upp mätningar om svenska folkets bedömningar av hur olika myndigheter/offentliga verksamheter fungerar. Svarspersonerna i SOM-institutets nationella undersökningar har varje år fått betygsätta hur ett antal olika myndigheter/verksamheter sköter sin uppgift. Många myndigheter/verksamheter har varit med i studierna vid fler än ett tillfälle, vilket möjliggör analyser av förändringar över tid. I och med den senaste undersökningen år 2019 har vi sedan starten 2010 samlat in bedömningar av tjugosju myndigheter och åtta kommunala/regionala verksamheter. I SOM-undersökningen 2019 studeras femton myndigheter och två verksamheter.

Målsättningen är att systematiskt mäta de svarandes utvärdering av verksamhetskvalitet – det som i amerikansk forskning brukar benämnas *Job Performance*. För att nå det syftet har följande enkätfrågor använts: ”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 är försedda med sju svarsalternativ. Fem där svarspersonerna kan ange hur de tycker att myndigheterna/verksamheterna fungerar – från mycket eller ganska bra, över varken bra eller dåligt, till ganska eller mycket dåligt.

De två övriga svarsalternativen ger svarspersonerna möjligheten att uppge okunskap eller brist på kännedom. De kan markera att de ”inte känner till myndigheten/verksamheten” eller att de ”inte har någon uppfattning”. Skälet till de båda vet ej-alternativen är att vi vill minimera ogenomtänkta gissningssvar och göra det lätt för de svarande att tillstå att de inte är kunniga om vad olika myndigheter/verksamheter gör mer exakt. Därmed får vi ett användbart mått på vad som kan benämnas verksamhetskännedom. Marknadsekonomer brukar fråga: Hur känt är varumärket? Amerikanska forskare talar om *Name Recognition*.

Verksamhetskännedom

En klar majoritet av de myndigheter som vi har undersökt i de nationella SOM-undersökningarna har visat sig vara förhållandevis välkända bland medborgarna. Kännedomssiffrorna är oftast över femtio procent (tabell 1 och 2). Polisen toppar listan över kända myndigheter. Hela 95 procent av svenska folket uppger att de känner till polisen (tabell 1). Skatteverket och Försäkringskassan är bra nära lika välkända (båda 87 procent). Det under senare år mycket omdebatterade Migrationsverket, liksom Skolverket uppvisar också höga kännedomssiffror (82 respektive 80 procent). Även Arbetsförmedlingen är en mycket välkänd myndighet med ett kännedomsresultat på 79 procent.

Längst ned på kännedomslistan återfinns fyra relativt nybildade myndigheter – Energimarknadsinspektionen, Rekryteringsmyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten och Forum för levande historia (tabell 1). Kännedomsutfallet för dem håller sig kring låga 21–34 procent. Två andra nya myndigheter som varit mer i hetluften redan från början – Inspektionen för Vård och omsorg (IVO) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) – har varit mer framgångsrika med att göra sig kända. Båda har kännedomssiffror över femtio procent. En myndighet som man kanske kan tycka borde vara mycket välkänd, men som *inte* är det är Allmänna reklamationsnämnden (ARN). Den kan endast uppvisa en kännedom om 48 procent.

Tabell 1 Kända och mindre kända svenska myndigheter, 2010–2019 (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. Kriminalvården	66
12. Försvarsmakten	64
13. Pensionsmyndigheten	63
14. Socialstyrelsen	60
15. Tullverket	60
16. Centrala studiestödsnämnden (CSN)	59
17. Inspektionen för vård och omsorg (IVO)	59
18. Kronofogdemyndigheten	59
19. Konsumentverket	57
20. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)	54
21. Riksrevisionsverket	52
22. Allmänna reklamationsnämnden (ARN)	48
23. Statistiska centralbyrån (SCB)	47
24. Energimarknadsinspektionen	34
25. Rekryteringsmyndigheten	28
26. Havs- och vattenmyndigheten	28
27. 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 redogör för andelen svars-personer 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 2010–2019. Alla har dock inte omfrågats varje år. För myndigheter som deltagit i flera SOM-undersökningar redovisas de högsta kännedomsresultatet. Antalet svarspersoner per undersökning har varierat mellan 1 500–1 600 personer.

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 2010–2019.

Alla kommunala/regionala verksamheter vi undersökt har varit förhållandevis välkända. Föga förvånande, och mest så, gäller det sjukvården, renhållningen och kollektivtrafiken med i samtliga fall kännedomsresultat på 90 procent eller mer.

Förskolan och plan- och byggfrågor hamnar lägst med kännedom med 62 procent i båda fallen. Grundskolan och äldreomsorgen placerar sig cirka tio procentenheter högre.

Tabell 2 Kända och mindre kända kommunala/regionala verksamheter, 2010–2019 (procent)

	Andel som uppger sig känna till och är villig att avge ett omdöme
1. Sjukvården	97
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 följande områden i det landsting/region eller kommun där du bor?". Svartalternativen är "Känner ej till myndigheten"; "Mycket bra", "Ganska bra", "Varken bra eller dåligt", "Ganska dåligt", "Mycket dåligt" samt "Ingen uppfattning". Tabellen redogör för andel svarande som har uppgett något av svaren "Mycket bra" till "Mycket dåligt", d.v.s. andelen som känner till verksamheten. Tabellen redogör för samtliga regionala/kommunala verksamheter som har omfrågats vid minst ett tillfälle under perioden 2010–2019. För myndigheter som omfrågats i flera SOM-undersökningar redovisas det högsta kännedomsresultatet. Antalet svarpersoner per undersökning har varierat mellan 1 500–1 600 personer.

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 2010–2019.

Kännedomsresultaten är i de allra flesta fall mycket likartade över tid. Inga tydliga indikationer finns på varken minskande eller ökande kännedom. Vi har mätresultat för tretton myndigheter och fyra verksamheter mellan åren 2010/2014 och 2018/2019. För tio av myndigheterna och alla verksamheterna kan inga systematiska upp- eller nedgångar spåras i kännedomen (Holmberg & Weissenbilder, 2020). Det gäller för Skatteverket, Polisen, Trafikverket, Valmyndigheten, Konsumentverket, CSN, Pensionsmyndigheten, Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Skolverket. De fyra verksamheterna med stabil kännedom är sjukvården, grundskolan, förskolan och äldreomsorgen. Två myndigheter tappar något i kännedom – Kronofogdemyndigheten från 59 procent 2012 till 51 procent 2019 och Arbetsförmedlingen från 76 procent 2010 till 70 procent 2019. En myndighet uppvisar en viss ökning i kännedomen. Det är Migrationsverket från 71 procent 2013 till 77 procent 2019 – en uppgång med viss statistisk osäkerhet. Huvudresultatet är att myndighetsverige inte tappat i kännedom bland medborgarna under 2010-talet, men inte heller ökat i kännedom.

Medborgarna sätter betyg

Svensk offentlig verksamhet får bra betyg när folket säger sitt. Hela 23 av 27 myndigheter får övervägande positiva bedömningar – fler medborgare tycker att de gör ett bra arbete än andelen som tycker att de sköter sin uppgift dåligt. De exakta resultaten redovisas i tabell 3 och gäller de bästa betyg myndigheterna har fått under perioden 2010–2019. Många myndigheter har deltagit i SOM-institutets mätningar vid flera tillfällen och då återges det högsta betyget i tabellen.¹ Betygsbalansen beräknas som andel positiva bedömningar minus andelen negativa bedömningar.

Bäst utvärdering får Skatteverket. Svenska folket uppskattar mycket det arbete ”fogden” gör som samlar in deras skattepengar. Hela 71 procent bland personer som gör en bedömning tycker att Skatteverket sköter sin uppgift bra. Endast 6 procent anser tvärtom att Skatteverket gör ett dåligt arbete. Betygsbalansen blir imponerande +65. På rangplatserna närmast kommer Statistiska centralbyrån och Polisen, och strax därefter Kronofogdemyndigheten, Valmyndigheten och Riksrevisionsverket; mycket viktiga resultat för demokratin Sverige. Det mesta blir smidigare och mindre kostsamt i ett samhälle om institutioner som handhar insamling och kontroll av offentlig statistik, brottslingar, skatter och väljarnas röster bedöms sköta sina uppgifter bra. Det gör att alla transaktionskostnader minskar och gör samhället mer effektivt och därtill mer legitimt (Holmberg & Rothstein, 2012).

Längst ned i botten på listan finns fyra myndigheter med en negativ betygsövertikt. För dessa myndigheter är det fler svenskar som tycker att de gör ett dåligt arbete jämfört med antalet som anser att de sköter sig bra. Mest negativ kritik får Arbetsförmedlingen med betygsbalansen -35 (52 procent tycker att jobbet görs dåligt mot 17 procent som bedömer att arbetet utförs bra). Ett nästan lika svagt betyg får Migrationsverket (-31). Betyg med minusövertikt får också Energimarknadsinspektionen och Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

När två av välfärdssveriges viktigaste myndigheter – Arbetsförmedlingen och Migrationsverket – år efter år fortsätter att få bottenbetyg av svenska folket kan slutsatsen inte bli annan än att det är illa – ett stort underbetyg åt en mycket väsentlig del av myndighetssverige. Att därtill andra centrala välfärdsinstitutioner som Försäkringskassan och Skolverket också uppvisar lägre betyg – till och med på den negativa sidan i mätningen 2019 – gör inte saken bättre (se not 1).

De kommunala/regionala verksamheter vi undersökt i SOM-studierna har i samtliga fall fått övervägande positiva betyg (tabell 4). Högst når Räddningstjänsten med rekordbetyget +84. Men även förskolan och renhållningen, i båda fallen +65, får väl godkänt av svenska folket. Något därefter kommer grundskolan och sjukvården med betygsbalanser nära +50 som högsta värden under perioden 2010/2019.² Äldreomsorgen och plan-/byggfrågor hamnar lägre, med bästa betyg kring +20.

Tabell 3 Svenska folkets bedömningsbetyg på ett antal myndigheter. Andel som sköter sin uppgift bra/dåligt, 2010–2019 (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	59/8	+51
6. ARN	58/7	+51
7. Naturvårdsverket	57/9	+48
8. Kronofogdemyndigheten	56/8	+48
7. Försvarsmakten	56/9	+47
9. Trafikverket	58/12	+46
10. Valmyndigheten	56/10	+46
11. Riksrevisionsverket	49/7	+42
12. Livsmedelsverket	50/11	+39
13. Pensionsmyndigheten	52/14	+38
14. Havs- och vattenmyndigheten	42/11	+31
15. MSB	44/17	+27
16. Forum för levande historia	38/11	+27
17. Rekryteringsmyndigheten	32/12	+20
18. Socialstyrelsen	37/21	+16
19. Tullverket	40/27	+13
20. Försäkringskassan	41/32	+9
21. Kriminalvården	35/30	+5
22. Skolverket	30/27	+3
23. Inspektionen för vård och omsorg	30/39	-9
24. Energimarknadsinspektionen	18/36	-18
25. Migrationsverket	20/51	-31
26. 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". Tabellen redogör för andelen som svarat mycket eller ganska bra samt andelen som svarat mycket eller ganska dåligt. Balansmåtet anger andelen bra minus andelen dåligt och varierar mellan +100 (alla svarar bra) och -100 (alla svarar dåligt). Samtliga myndigheter som omfrågats vid minst ett tillfälle under perioden 2010–2019 redovisas i tabellen. 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 2010–2019.

Tabell 4 Bedömningsbetyg på ett antal kommunala/regionala verksamheter, 2010–2019 (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: Högsta betygsbalans något undersökningsår redovisas. Procenten har beräknats bland personer som uppger kännedom om de olika verksamheterna.

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 2010–2019.

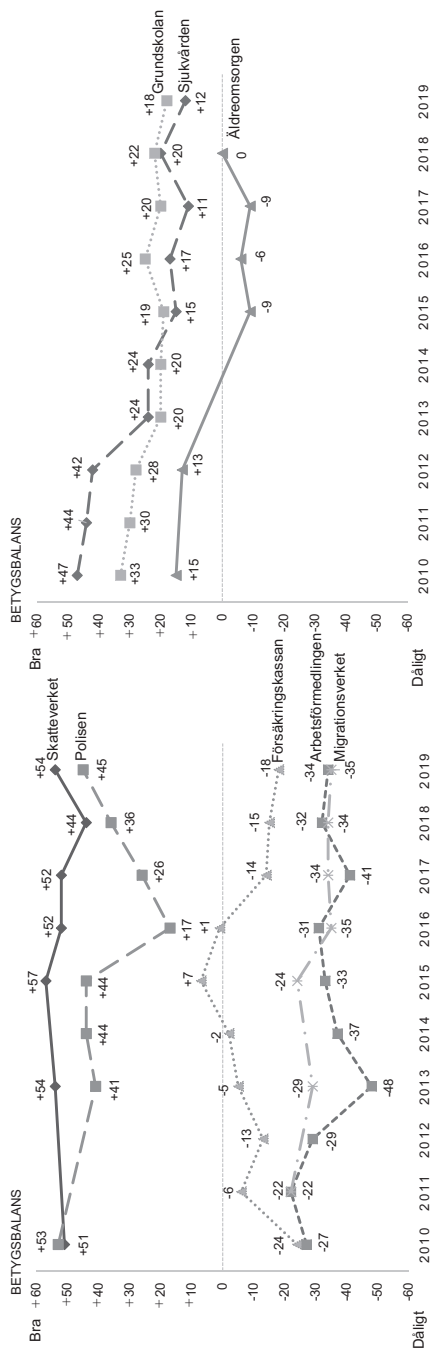
Fler betyg nedåt än uppåt

Tidigare visade vi att kännedomen om olika myndigheter/verksamheter inte hade förändrats under de senaste tio åren. Ingen minskad kännedom, men heller ingen ökad kännedom; stabilitet råder. Detsamma kan inte sägas gällande uppskattningen av myndigheternas/verksamheternas arbete. Här har flera större förändringar inträffat. Vi har exempel på både sjunkande och stigande betyg. För fjorton myndigheter och fyra verksamheter har vi resultat som kan följas över tid, vilket gör det möjligt att se om bedömningsbetygen förbättrats eller försämrats. I majoriteten av fallen gäller förändringarna mellan åren 2010/2012 och 2018/2019, i några få fall för en kortare period.³

För sex myndigheter kan vi se stärkta betyg. Mest tydligt för CSN och Pensionsmyndigheten med + 15 enheter i båda fallen. De övriga fyra som rönt en något ökad uppskattning under 2010-talet är Skatteverket, Trafikverket, Naturvårdsverket och Försäkringskassan. I det senare fallet gäller uppgången bara om vi jämför med det rekordlåga betyget år 2010. Jämfört med alla andra år får Försäkringskassan ett mycket svagt betyg 2019 (-18). Försäkringskassans uppskattning ökade tydligt mellan 2010 och 2015, för att därefter tappa rejält fram till 2019 (se figur 1).

Övriga tolv myndigheter/verksamheter har fått se sina bedömningsbetyg försämrats (elva fall) eller förbli oförändrade (ett fall). I de flesta fall är nedgångarna mycket begränsade och ibland inte statistiskt säkra. Det gäller för uppskattningen av Kronofogdemyndigheten, Socialstyrelsen, Arbetsförmedlingen, Valmyndigheten, Konsumentverket, Polisen och förskolan. För dem förändras betygsbalansen med endast ± 0 till -8 enheter under 2010-talet. För två myndigheter och tre verksamheter kan vi dock notera mycket påtagliga betygsnedgångar. Skolverket

Figur 1 Svenska folkets bedömning av hur ett antal myndigheter och offentliga verksamheter sköter sina uppgifter, 2010–2019 (betygsbalans)



Kommentar: Se tabell 3 och 4 för frågeformuleringar. Betygsbalans som visar andel bra-svar minus andelen dåligt-svar. Beräkningar har gjorts bland samtliga personer som besvarat de olika bedömningsfrågorna, inklusive personer utan kännedom. Åldreomsorgen mättes inte i den nationella SOM-undersökningen 2019.

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 2010–2019.

och Migrationsverket har tappat -11 respektive -13 i betygsbalans. Båda uppvisar sina sämsta betyg i mätningen 2019. Två verksamheter har förlorat ungefär lika mycket under 2010-talet. Det gäller grundskolan och äldreomsorgen som bägge fått se sina betygsbalanser minska med -15 enheter. Men värst är betygsraset för sjukvården. Mellan 2010 och 2019 har betygsbalansen gått ned från relativt höga +47 år 2010 till +12 år 2019 (se figur 1). Ett klart underbetyg för välfärdssveriges viktigaste verksamhet.⁴

Det är svårt att undvika att bli alarmist när man tar del av dessa delvis dystra resultat. Att sjukvården, grundskolan, äldreomsorgen, Skolverket och Migrationsverket är de offentliga verksamheter som förlorat mest i uppskattning bland medborgarna under 2010-talet är inget bra betyg åt den svenska välfärdsstaten. En viktig tröst är att åtminstone Skatteverket har goda och till och med något ökande bedömningsbetyg. Svensken litar fortsatt på fogden och skattmasen.

Det socio-ekonomiska testet

Alla skall behandlas lika. Det är den likabehandlingsregel som gäller för offentlig verksamhet i Sverige. Om det är som det skall och oväld råder bör i den bästa av världar olika sociala och ekonomiska grupper vara i huvudsak samstämmiga i utvärderingen av hur offentliga Sverige fungerar. Ung eller gammal, kvinna eller man, arbetare eller tjänsteman, norrlänning eller stockholmare – alla skall de i allt väsentligt göra likartade bedömningar av hur olika myndigheter/verksamheter sköter sin uppgift. Om mycket skilda värderingar görs av olika grupper kan det tyda på att något är fel.

Rapporteringen i tabell 5 visar resultaten av en test som prövar om ett trettiootal olika socio-ekonomiska grupper betygsätter offentlig verksamhet på ett likartat sätt. Prövningen gäller mätningen hösten 2019, men utförs på ett jämförbart sätt med tidigare undersökningar (Holmberg 2015, 2017, 2018, 2019). I testningen 2019 ingår femton myndigheter och två kommunala/regionala verksamheter. Beräkningarna visar den genomsnittliga betygsbalansen i de olika samhällsgrupperna. Teoretiskt kan resultaten variera mellan -100 (alla svarande gör en negativ värdering) och +100 (alla avger ett positivt betyg). Ju högre positivt värde desto mer godkänt betyg.

Det genomsnittliga bedömningsbetyget 2019 är +13; klart över på den positiva sidan. Det vi dock eftersöker är inte nivån på betygen utan om det finns skillnader i genomsnittsbetyg mellan olika demografiska och sociala grupper. Den normativa förväntan/förhoppningen är att vi inte skall återfinna några större skillnader.

Tabell 5 Genomsnittligt bedömningsbetyg för sjuttion myndigheter/
verksamheter i olika demografiska och sociala grupper, 2019
(betygsbalans)

		2019
	Samtliga	+13
Kön	Kvinna	+14
	Man	+11
Ålder	16–29 år	+10
	30–49 år	+11
	50–64 år	+9
	65+ år	+15
Boendeort	Landsbygd	+6
	Tätort	+12
	Stad	+15
	Storstad	+12
Eget hem	Arbetsbostad	+11
	Tjänstemannabostad	+13
	Högre tjänstemannabostad	+12
	Företagare	+15
Fackförbund	LO	+9
	TCO	+16
	SACO	+16
Utbildningsnivå	Låg utbildning	+17
	Medel utbildning	+9
	Hög utbildning	+16
Sektor	Statlig sektor	+14
	Kommunal/landsting	+16
	Privat sektor	+10
Arbetsmarknadsstatus	Arbetslös	+9
	Sjuk/aktivitetsersättning	+2
Region	Stockholm/ Stockholms län	+14
	Västra Götaland och Halland	+12
	Västernorrland, Jämtland, Väster- och Norrbotten	+15
Medborgarskap	Svensk medborgare	+13
	Utländsk medborgare	+14

Kommentar: Enkätfrågans lydelse och svarsalternativ återfinns i tabell 1 och 2. Bedömningsbetyget kan variera mellan -100 (alla svarar *dåligt*) och +100 (alla svarar bra). Procentberäkningarna har gjorts bland samtliga svarande. Sammanlagt 17 myndigheter/verksamheter ingår i analysen. Vilka de är framgår i tabell 6. Antalet svarspersoner är ca 1 600.

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 2019.

Utfallet lever upp till vår normativa förväntan. Betygsskillnaderna mellan olika samhällsgrupper är i de allra flesta fall mycket små. Enbart två grupper av sammanlagt trettio uppvisar ett genomsnittligt bedömningsbetyg som skiljer sig mer än ± 5 enheter från samtliga svenskers. Boende på landsbygden (+6) och personer med sjuk-/aktivitetsersättning (+2) är klart mer negativt kritiska mot myndighetsverige än genomsnittssvensken.

En klar majoritet av de olika gruppernas genomsnittsbetyg har värden mellan 0–3 enheter från hela befolkningens medeltal och är inte statistiskt säkra på en mätskala mellan -100 till +100. Men med det sagt, vissa återkommande mönster finns i resultaten även om betygsskillnaderna är små mellan olika grupper. Bland de sociala grupper som genom åren tenderat att vara något mer positiva än genomsnittet till offentlig verksamhet finner vi kvinnor, äldre, boende i tätort eller mindre stad, tjänstemän, SACO-medlemmar, låg- och högutbildade samt offentligt anställda. Skönt nog för myndighetsverige ger offentligt anställda högre betyg åt sin egen verksamhet än genomsnittssvensken. Det hade varit bekymmersamt om de satt ett lägre betyg. Att förlora på hemmaplan är aldrig bra. Svenskar som har en tendens att vara mer negativt kritiska mot offentlig verksamhet än genomsnittet är oftast män, unga och 50–64-åringar, boende på landsbygd och i storstäder, arbetare och företagare, LO-medlemmar, personer med mellanutbildning, anställda i privat sektor och personer med sjuk-/aktivitetsersättning.

Men det måste upprepas och betonas – de mönster vi urskilt bygger på mycket små skillnader i olika sociala gruppers betyg på offentlig verksamhet. Det offentliga Sverige klarar det sociala testet med väl godkänt. Olika sociala och ekonomiska grupper har hittills under 2010-talet bedömt svensk offentlig verksamhet mycket samstämmigt. Så bör det normativt vara i ett välfungerande förvaltningssystem. Och så är det i Sverige.

Det tuffare politiska testet

Nu blir det ett svårare och viktigare test. Myndighetsutövning skall vara politiskt neutral och utan partipolitiska influenser. Ideologi och partitillhörighet får inte färga av sig när beslut fattas. Allt detta kan tyckas självklart och speciellt viktigt i en demokrati; men det självklara är inte alltid lätt att leva upp till. Det politiska testet gäller om medborgare med olika ideologier och partipolitisk hemvist bedömer offentlig förvaltning på ett likartat sätt. Om det visar sig att någon politisk gruppering är klart mer nöjd eller missnöjd än genomsnittet kan det vara en indikation på ett verksamhetsproblem. Dock behöver det inte nödvändigtvis tyda på att det är något fel på myndighetssidan. Den/de politiska grupper som avger de avvikande betygen gör kanske ”överdriver” politiserade och ej evidensbaserade bedömningar. Men oavsett, ett problem är det. Offentlig verksamhet i Sverige skall vara opartisk och av alla *uppfattas* och bedömas fungera opartiskt.

När våra mätningar inleddes för tio år sedan uppfattade medborgare med olika politiska bakgrunder mycket små skillnader i hur myndigheter utförde sitt arbete. De samband mellan vänster-högerideologi och betyg som kunde noteras var obetydliga. Betygssättningen gjordes med mycket svagt politiskt färgade glasögon. Betygen i ett Sverige styrt av Alliansen 2013 eller av S/MP 2015 såg i allt väsentligt likadana ut oavsett som de sattes av personer till vänster eller till höger. De mindre skillnader som fanns hade enbart ett minimalt samband med vem som hade regeringsmakten. Personer till höger var något lite mer positiva till myndighetssverige 2013 än 2015. Det motsatta gällde personer med vänsteråsikter. De var mer positiva 2015 än 2013. Men dessa ideologiskt färgade bedömningsskillnader var små.

Dessa i huvudsak ideologiskt opartiska bedömningar gäller dock inte längre. Sedan tre–fyra år har värderingen av hur myndighetssverige sköter sig blivit mer partipolitiskt polariserad bland allmänheten. Personer med sympatier åt vänster har blivit mer positiva till offentlig förvaltning samtidigt som högerlutande personer blivit mer negativt kritiska. Bedömningarna har politiserats och polariserats ideologiskt. I SOM-mätningen 2019 noteras svarande med en subjektiv vänsterposition för en genomsnittlig betygsbalans på +19, att jämföra med +10 för personer som uppfattar sig som ideologiskt till höger, en differens på nio enheter. Motsvarande skillnad var endast 1 enhet i mätningen 2015. Något har hänt. Svensk offentlig förvaltning har börjat betygsättas med ideologiska och politiserade glasögon påsatta. Ett litet positivt tecken är dock att de ideologiska bedömningarna må hända är på väg att minska igen. Skillnaden mellan vänster- och högerpersoners genomsnittsbetyg var större åren 2016–2018, med differenser om 17, 13, respektive 11 enheter. År 2019 har differensen minskat till 9 enheter. Fortfarande indikerar det ideologiserade betyg, men med en minskad trend. Dock ännu är vi inte tillbaka till de icke-ideologiserade bedömningarna som kunde ses för fyra–fem år sedan.

Resultaten i tabell 6 skärskådar utfallet 2019 närmare, med fokus på vilka bedömningar som olika partiers sympatisörer gör. Resultaten illustrerar tydligt att olika partiers anhängare tenderar att göra skilda utvärderingar av hur svensk offentlig förvaltning fungerar idag. Det visar sig – föga överraskande – att regeringspartiernas (S/MP) anhängare är de som är mest positiva till hur såväl myndigheterna som de kommunala/regionala verksamheterna fungerar. Mest negativa genomsnittsbetyg levererar Sverigedemokraternas sympatisörer – både när det gäller myndigheterna och kommunala/regionala verksamheter. Mest kritiska är SD-väljare mot Migrationsverket. Anhängare till KD och M är inte genomsnittligt lika kritiska som SD-väljare, men klart mer negativa än sympatisörer till regeringspartierna och sympatisörer till regeringens två stödpartier Centern och Liberalerna. Vänsterpartiets anhängare är också mer negativa än sympatisörer till Januariöverenskommelsens fyra partier, men långt ifrån lika negativa som SD-anhängare.

Tabell 6 Partiernas sympatisörer betygsätter ett antal myndigheter och verksamheter, 2019 (procentandel bra/dåligt och betygsbalans)

	Partisympati								Samtliga
	V	S	MP	C	L	KD	M	SD	
Myndigheter									
Skatteverket	54/6	65/2	67/3	62/4	61/2	55/6	66/5	49/9	59/5
Polisen	56/24	72/9	71/6	68/13	65/14	54/22	60/18	54/28	62/17
CSN	35/4	35/3	54/1	42/3	42/5	29/6	37/5	23/8	35/5
Konsumentverket	29/5	37/1	33/1	36/3	34/5	28/4	29/2	35/5	33/3
Pensionsmyndigheten	29/12	44/5	22/8	36/5	33/8	37/8	36/9	33/17	35/9
Kronofogdemyndigheten	22/5	32/2	29/1	34/2	30/2	29/6	30/3	27/8	29/3
ARN	25/5	34/3	24/0	29/2	36/0	24/6	25/2	28/6	28/3
Trafikverket	34/17	40/12	43/9	37/12	41/12	41/16	46/12	36/19	38/14
Tullverket	20/14	26/11	19/12	23/10	27/12	19/22	26/18	24/31	24/16
Socialstyrelsen	22/21	28/12	22/8	23/12	29/12	16/20	17/21	16/29	22/17
Kriminalvården	18/20	27/12	31/9	20/15	25/24	15/21	28/22	21/34	23/20
Skolverket	19/29	29/21	37/14	22/24	27/35	13/45	14/41	14/46	21/31
Försäkringskassan	23/45	29/35	27/30	26/36	17/43	18/37	22/38	13/56	22/40
Arbetsförmedlingen	17/43	16/36	13/29	14/44	6/45	7/51	7/53	4/58	11/45
Migrationsverket	10/51	14/35	12/34	13/46	16/45	4/65	11/43	2/69	12/47
Medeltal	28/20	35/13	34/11	32/13	33/18	26/22	30/19	25/28	30/18
Betygsbalans	+8	+22	+23	+19	+15	+4	+11	-3	+12
Verksamheter									
Sjukvården	45/35	53/26	45/29	49/28	52/29	42/36	50/34	36/50	46/34
Grundskolan	35/23	45/13	36/24	41/18	37/18	35/26	44/18	26/33	38/20
Medeltal	40/29	49/20	41/27	45/23	45/24	39/31	47/26	31/42	42/27
Betygsbalans	+11	+29	+24	+22	+21	+8	+21	-11	+15

Kommentar: För frågornas lydelse och svarsalternativ se tabell 1 och 2. Procenten är beräknad bland samtliga svarande, inklusive de som svarat "Ingen uppfattning" respektive "Känner ej till myndigheten/verksamheten". Antalet svarande är ca 1 600.

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 2019

Ett närtstudium av hur de tre största partiernas väljare betygsatt myndigheterna genom åren belyser hur bedömningarna partipolitiserats. Skillnaden i snittbetyg mellan anhängare till S och M var endast 2 enheter år 2013. I SOM-mätningarna 2018 och 2019 har den differensen ökat till 13 respektive 18 enheter. Motsvarande skillnad är mycket större och också ökande mellan S - och SD-sympatisörer, 27 enheter 2013, 34 år 2018 och 36 år 2019. Bedömningsskillnaderna mellan anhängare till M och SD är mindre och tvärtom något minskande från 19 enheter 2013 och 21 år 2018 ned till 18 enheter 2019.

Sympatisörer med Socialdemokraterna och Sverigedemokraterna fortsätter att bedöma myndighetssverige mycket olika, och i ökande grad så; S-väljare mer positivt, SD-väljare mer negativt. Samtidigt har moderata och sverigedemokratiska väljare börjat närma sig varandra i en kritisk bedömning av svensk offentlig verksamhet. Denna förändring har skett parallellt med att S- och M-väljare gör alltmer olika bedömningar av hur offentliga Sverige fungerar. Enkelt uttryckt har M-sympatisörer distanserat sig från S-sympatisörer i bedömningen av hur offentliga sektorn sköter sig, och närmat sig de mer negativa utvärderingar som SD-anhängare gör. Sveriges två hittillsvarande regeringsbärande partier S och M har idag sympatisörer som i ökande utsträckning gör olika bedömningar av hur svenska myndigheter fungerar. Lägg därtill att Sveriges tredje stora parti SD har anhängare som mycket påtagligt är de allra mest negativa till myndighetssverige. Detta sakernas tillstånd är naturligtvis inte bra. Så bör det inte se ut i ett väl fungerande samhälle. Medborgares bedömningar av myndigheter skall inte karaktäriseras av politisering och polarisering. Det offentliga skall inte bedömas beroende på medborgarnas ideologi och partipolitiska hemvist.

Partipolitisk splittring i synen på myndighetssverige

Vad som än ligger bakom den ideologiska och partipolitiska splittringen i svenska folkets uppskattning av myndigheter och offentliga verksamheter – bra är det inte. Idealt i en väl fungerande demokrati skall offentlig förvaltning vara opartisk och tjäna alla lika, och därtill uppfattas och bedömas som opartisk och behandlande alla lika. Myndigheterna skall vara oväldiga och uppfattas som oväldiga. När vi nu ser tecken på en ökad politisering och polarisering i bedömningarna av hur svensk offentlig förvaltning fungerar finns anledning till rannsakan och utvärdering på många håll. Självklart inom myndighetssverige, men också inom politiken och de politiska partierna. Därtill med viss emfas också i medievärlden – den centrala informationsspridaren – och bland medborgarna själva som sätter betyg med kanske svag eller ingen evidensbas. Forskningens ansvar bör heller inte glömmas i sammanhanget. Som alltid, mer och bättre forskning behövs.

Varför har bedömningarna av svensk offentlig förvaltning blivit mer polariserade? Hur kan tre av välfärdssverige viktigaste myndigheter Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Migrationsverket få övervägande underbetyg av *samtliga* riksdagspartiers väljare? Vad ligger bakom Sjukvårdens allt mer negativa betyg under 2010-talet? Om Skatteverket kan uppnå toppbetyg – fogden som tar våra pengar – varför inte också Skolverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen?

Väldigt många frågor som pochar på svar, och som kräver ordentliga opartiska analyser – följda av förslag till åtgärder. Varför inte en offentlig utredning? Ett förslag som inte blivit mindre angeläget med tanke på Coronakrisen 2020. Virusangreppet har närmast övertydligt påvisat vikten av trovärdiga och legitima myndigheter som medborgarna kan lita på. Mot denna bakgrund kommer SOM-institutets

och Statskontorets fortsatta mätningar av folkets bedömningar av om hur svensk offentlig förvaltning fungerar att vara helt central. Den empiriska forskningens klassiska slagord ”mät mera” känns ovanligt träffande i sammanhanget.

Noter

- ¹ Femton myndigheter mättes i SOM-undersökningen 2019 och bland personer med kännedom blev betygsbalansen: Skatteverket +65, CSN +51, ARN +51, Konsumentverket +50, Polisen +49, Kronofogdemyndigheten +48, Pensionsmyndigheten +38, Trafikverket +33, Tullverket +13, Socialstyrelsen +7, Kriminalvården +5, Skolverket -13, Försäkringskassan -22, Migrationsverket -45 och Arbetsförmedlingen -48. Fyra myndigheter får ett övervägande underbetyg 2019: Skolverket, Försäkringskassan, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen. Bäst betyg får Skatteverket.
- ² Betygsbalansen för sjukvården och grundskolan år 2019 är +12 respektive +18 – klart lägre än i de bästa, tidigare mätningarna under perioden. Båda verksamheterna har tappat tydligt i uppskattning under senare år (se figur 1).
- ³ Jämförelsen gäller åren 2010/2012 till 2018/2019 för Skatteverket, Polisen, CSN, Pensionsmyndigheten, Kronofogdemyndigheten, Trafikverket, Skolverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Valmyndigheten samt för sjukvården, grundskolan, förskolan och äldreomsorgen. För Socialstyrelsen är mätperioden 2014–2019, för Naturvårdsverket 2012–2016 och för Konsumentverket 2014–2019.
- ⁴ Syftet med studien är att mäta hur svenska folket bedömer kvaliteten på offentlig verksamhet. Att försöka förklara varför bedömningar ser ut som de gör och varför de förändras över tid, är dock inte en av analysuppgifterna. En sådan forskning kräver data kring hur olika myndigheter/verksamheter *de facto* fungerar och hur t.ex. mediebevakningen ser ut. Dylig förklaringsinformation har vi inte systematiskt tillgång till. Dock som framgår av resultaten i figur 1 är våra mätningar inte överdrivet trögrörliga, vilket är bra för framtida förklaringsanalyser. De mycket tydliga nedgångarna i uppskattningen för Polisen 2016 och för Arbetsförmedlingen 2013 är bra exempel. Båda har samband med omfattande mediekritik och starkt ifrågasatta chefer (rikspolischef respektive generaldirektör), samt därtill en mycket omdiskuterad omorganisation (Polisen).

Referenser

- Holmberg, Sören (2015). Mycket höga krav på offentlig verksamhet. I Annika Bergström, Bengt Johansson, Henrik Oscarsson & Maria Oskarson (red) *Fragment*. Göteborg: SOM-institutet vid Göteborgs universitet.
- Holmberg, Sören (2017). Offentlig verksamhet skall ha hög kvalitet. I Ulrika Andersson, Jonas Ohlsson, Henrik Oscarsson & Maria Oskarson (red) *Larmar och gör sig till*. Göteborg: SOM-institutet vid Göteborgs universitet.
- Holmberg, Sören (2018). Offentlig verksamhet får sämre betyg. I Ulrika Andersson, Anders Carlander, Elina Lindgren & Maria Oskarson (red) *Sprickor i fasaden*. Göteborg: SOM-institutet vid Göteborgs universitet.
- Holmberg, Sören (2019). Betyg på offentlig förvaltning. I Ulrika Andersson, Björn Rönnerstrand, Patrik Öhberg & Annika Bergström (red) *Storm och stiltje*. Göteborg: SOM-institutet vid Göteborgs universitet.
- Holmberg, Sören & Marcus Weissenbilder (2020). *Svenska folket utvärderar offentlig verksamhet*. Göteborg: SOM-institutet vid Göteborgs universitet.
- Holmberg, Sören & Bo Rothstein (2012, red). *Good Government: The Relevance of Political Science*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Johansson, Susanne & Sören Holmberg (2011). Kvalitet på offentlig verksamhet. I Sören Holmberg, Lennart Weibull & Henrik Oscarsson (red) *Lycksalighetens ö*. Göteborg: SOM-institutet vid Göteborgs universitet.
- 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 & Giovanni Valotti (2012). *Reforming the Public Sector*. Washington, DC: Brookings.
- Ångström, Lars (2014). *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda – grundläggande rättsliga principer*. Stockholm: Värdegrundsdelegationen.

