

ÖKAD UPPSKATTNING AV OFFENTLIG VERKSAMHET PANDEMIÅRET 2020

SÖREN HOLMBERG

Sammanfattning

Utifrån kommande kriser brukar starka stödet för sittande regering. Så skedde också i Sverige pandemiåret 2020. Även ledande offentlig verksamhet vederfors ett ökat opinionsstöd. Det gäller t. ex Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och Sjukvården. Men borgfreden under pandemins första år innebar inte att tendensen till ökad politisering i bedömningen av offentlig verksamhet bromsade. Personer ideologiskt till vänster värderar myndighetssverige klart mer positivt än personer till höger. Även Folkhälsomyndigheten fick erfara en dylik politiserad bedömning med mer positiva omdömen bland V/S/MP/C/L-sympatisörer än bland KD/M/SD-anhängare. Minst uppskattande av Folkhälsomyndighetens insatser var Sverigedemokraternas väljare.

En gammal sanning inom den politiska opinionsforskningen är att utifrån kommande kriser brukar stärka stödet för sittande regeringar. I USA benämner man fenomenet ”Rally around the flag”. Ett främmande hot får människor att enas och hoppas på skydd och hjälp hos de som makten haver. Interna stridigheter läggs åt sidan medan den akuta krisen pågår (Mueller, 1970; Erlanger, 2020).

Två svenska exempel är valen 1940 och 1968, de enda val då Socialdemokraterna i regeringen får över femtio procent av rösterna. Valet 1940 inträffade några månader efter det att Danmark och Norge ockuperats av Nazityskland, och Finland lyckats undvika att bli ockuperat av Sovjetunionen efter ett blodigt försvarskrig. Valet 1968 hölls en månad efter att Sovjetunionen invaderat Prag och krossat demokratirörelsen i Tjeckoslovakien. Ett annat mer närliggande exempel skulle kunna vara när den ekonomiska finanskrisen med början 2008 opinionsmässigt stärkte regeringen Reinfeldt och indirekt bidrog till Alliansens valseger i riksdagsvalet 2010. Från år 2008 till valet två år senare gick det ledande regeringspartiet Moderaterna fram med nära tio procentenheter i opinionsmätningarna.¹

En motsvarande snabb opinionseffekt har vi sett för de regerande Socialdemokraterna som en följd av coronapandemin våren 2020. Från februari till maj ökade stödet för S med mellan fem och nio procentenheter i olika opinionsmätningar.²

En inte särskilt originell hypotes är att olika kriser inte bara stärker stödet för regeringsmakten, utan också tilltron till mycken annan offentlig verksamhet. Människor backar upp och hoppas och tror mer på allt som kan hjälpa när det

verkligen krisar. SOM-institutets mätningar av institutsförtroende ger ett tydligt stöd åt en sådan hypotes. Mellan 2019 och 2020 steg förtroendet för sjutton av tjugoen studerade samhällsinstitutioner – mest för riksdagen och regeringen, men också för polisen, sjukvården, riksbanken, grundskolan, försvaret, kommunstyrelserna och kungahuset (Andersson & Martinsson, 2021).

När vi i detta sammanhang kommer att pröva hypotesen utgår vi inte från förtroendemätningar gällande offentlig verksamhet. Förtroendestudier betonar det känslomässigt affektiva. Istället fokuserar vi på mätningar som riktar in sig mer på det kognitiva och vad som konkret görs, på det som i amerikansk forskning kallas *Job Performance* – verksamhetskvalitet på svenska. Vi kommer använda material från forskningsprojektet Kvalitet i offentlig verksamhet (KOV). Det startade 2010 som ett samarbetsprojekt mellan SOM-institutet och Statskontoret (Johansson & Holmberg, 2011). Målsättningen är att långsiktigt genomföra mätningar av svenska folkets bedömningar av hur olika myndigheter/verksamheter fungerar. I SOM-undersökningen 2020 ingår tio myndigheter och tre regionala/kommunala verksamheter.

Tanken är att systematiskt mäta de svarandes kännedom och värderingar av offentlig verksamhet. För att nå det syftet används följande enkätfrågor: ”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 kan betygsätta hur de tycker myndigheterna/verksamheterna fungerar från mycket eller ganska bra, över varken bra eller dåligt, till ganska eller mycket dåligt. Övriga två svarsalternativ ger de svarande möjlighet att uppge brist på kännedom eller frånvaro av åsikt. Därmed får vi användbara mått på vad som kan benämnas verksamhetskännedom. Marknadsekonomer talar om varumärkeskännedom, amerikanska opinionsforskare om *Name Recognition*.

Ökad uppskattning pandemiåret 2020

Enligt krishypotesen, som vi formulerade ovan, kommer uppslutningen kring offentlig verksamhet att öka när pandemin drabbar Sverige under år 2020. Konkret i vårt fall betyder det att svenska folket skall bedöma offentlig verksamhet mer positivt – kanske delvis som ett slags önsketänkande. Man vill och hoppas att myndigheter/verksamheter skall fungera bra nu när det krisar. Hypotesen om ökad uppslutning gäller främst för pandemibekämpningens frontinstitutioner, som till exempel Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen, MSB och sjukvården.

Resultaten i tabell 1 ger ett starkt stöd åt krishypotesen. När det gäller kännedom är sjukvården och Folkhälsomyndigheten tillsammans med Polisen bland de allra mest kända med kännedomsresultat över 90 procent. De flesta av de undersökta myndigheterna/verksamheterna är ungefär lika kända som tidigare. Dock de som ökat mest i kännedom är Socialstyrelsen och MSB. Folkhälsomyndigheten (FHM)

har tidigare inte ingått i SOM-institutets undersökningar. Men om FHM hade gjort det är det ingen vågad gissning att myndigheten ökat mest av alla i kännedom. De mycket frekventa och TV-sända presskonferenserna har gjort FHM, Socialstyrelsen och MSB mycket välkända. Folkhälsomyndighetens Anders Tegnell har blivit en av Sveriges mest kända personer.

Tabell 1 Offentlig verksamhet: Grad av kännedom och betyg på arbetet, 2019–2020 (procent, betygsbalans)

| Myndighet/verksamhet | Andel som uppger sig känna till och avger ett betyg | | Betyg på arbetet: Andel bra resp. dåligt | | Betygsbalans |
|----------------------|---|------|--|-------|--------------|
| | 2019 | 2020 | 2019 | 2020 | 2020 |
| Myndigheter | | | | | |
| Folkhälsomyndigheten | - | 93 | - | 72/7 | +65 |
| Skatteverket | 84 | 87 | 59/5 | 60/6 | +54 |
| Polisen | 95 | 96 | 62/17 | 65/15 | +50 |
| Trafikverket | 77 | 78 | 38/14 | 45/11 | +34 |
| Socialstyrelsen | 63 | 71 | 22/17 | 34/4 | +20 |
| MSB | 54* | 59 | 24/9* | 29/10 | +19 |
| Spelinspektionen | - | 49 | - | 15/16 | -1 |
| Försäkringskassan | 81 | 81 | 22/40 | 26/37 | -11 |
| Migrationsverket | 77 | 81 | 12/47 | 15/44 | -29 |
| Arbetsförmedlingen | 70 | 73 | 11/45 | 11/44 | -33 |
| Verksamheter | | | | | |
| Sjukvården | 97 | 95 | 46/34 | 58/21 | +37 |
| Grundskolan | 74 | 68 | 38/20 | 40/14 | +26 |
| Äldrevården | 71** | 69 | 27/27** | 29/26 | +3 |

Kommentar: Frågan lyder 'Hur anser du att följande myndigheter sköter sin uppgift?' respektive 'Hur tycker du att den verksamhet fungerar som bedrivs på följande områden i den region eller kommun där du bor?'. Svartalternativen är: 'Känner inte till myndigheten (verksamheten)', 'Mycket bra', 'Ganska bra', 'Varken bra eller dåligt', 'Ganska dåligt', 'Mycket dåligt' samt 'Ingen uppfattning'. Betygsbalansen visar andelen bra-svar minus andelen dåligt-svar bland samtliga svarspersoner (cirka 1 600 år 2019 och 1 800 år 2020). Benämningen äldreomsorgen användes i den nationella SOM-undersökningen 2019.

*Resultat från den nationella SOM-undersökningen 2017, ** Resultat från den nationella SOM-undersökningen 2018

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 2019–2020.

När det gäller krishypotesens centrala tes att uppskattning av offentlig verksamhet skall öka, stämmer den för samtliga studerade myndigheter/verksamheter, med ett möjligt undantag för Skatteverket där den mycket höga positiva betygsbalansen är densamma 2020 som 2019 (+54); alltså en oförändrat mycket hög uppskattning. För övriga myndigheter/verksamheter förstärks den positiva betygsbalansen pandemiåret 2020 – mest tydligt för Sjukvården (från +12 till +37) och Socialstyrelsen (från +5

till +20), mindre så för MSB (från +15 till +19). För Folkhälsomyndigheten, med rekordhöga betygsbalansen +65 år 2020, vet vi inte hur mycket uppskattningen ökade eftersom FHM inte ingått i våra mätningar tidigare.

Politiserade bedömningar trots allt

Kristid eller inte – offentlig verksamhet skall vara ideologiskt neutral och utan partipolitisk inverkan. Och den skall därtill uppfattas så av medborgarna. Om det inte är fallet har vi möjligen saker som inte fungerar. Finns det politiska grupperingar som är tydligt mer nöjda eller missnöjda än de flestas bedömning kan det tyda på verksamhetsproblem. Inte nödvändigtvis på myndighetssidan. Politiska grupper som gör avvikande bedömningar kanske avger ”överdrivet” politiserade och ej evidensgrundade betyg. Men oavsett, bra är det inte. Myndighetsutövning i Sverige skall vara opartisk. Och av alla *uppfattas* fungera opartiskt.

När SOM-institutets betygsmätningar av offentlig verksamhet inleddes för tio år sedan uppfattade svenska folket med olika ideologisk eller partipolitisk hemvist mycket små skillnader i hur olika myndigheter införde sitt arbete (Holmberg, 2015). Myndighetssverige sågs som i huvudsak politiskt neutralt. Bedömningarna var inte alls eller mycket svagt färgade av ideologiska eller partipolitiska faktorer.

Men så är det inte längre sedan fyra-fem år. Värderingen av hur offentlig verksamhet fungerar i Sverige har blivit påtagligt mer politiserad bland allmänheten. Bedömningarna har blivit mer partipolitiserade och mer ideologiskt polariserade (Holmberg, 2020). Frågan är om coronakrisen 2020 bromsade denna utveckling, och kanske avpolitiserade svenska folkets värderingar av hur offentlig sektor fungerar. En hypotes skulle kunna vara att det förstärkta stödet för regeringen och den åtminstone initialt rådande borgfreden har lett till mindre ideologiskt och partipolitiskt influerade bedömningar av myndighetssverige pandemiåret 2020. Och då speciellt när det gäller bedömningarna av myndigheterna längst fram i kampen mot Covid 19 – Folkhälsomyndigheten, MSB och Socialstyrelsen (Holmberg & Weissenbilder, 2021).

Resultaten i tabell 2 grusar den förhoppningen – eller mer neutralt uttryckt – ger inget stöd åt hypotesen. I SOM-undersökningen hösten 2020 uppvisar personer med en ideologisk vänsterposition en genomsnittlig betygsbalans på +23, att jämföra med +12 för svarande som ser sig som ideologiskt till höger – en differens på elva enheter. Motsvarande skillnad var endast en (1) enhet i mätningen 2015. Något ovälkommet har hänt. Svensk offentlig förvaltning har börjat värderas med ideologiska glasögon påsatta. Skillnaden i genomsnittlig bedömning av myndighetssverige mellan personer med vänster- respektive högerideologisk lutning har varit klart högre än tidigare sedan år 2016 med differenser i betygsbalansen på 13, 16, 11, 9 och 11 enheter.

Differensen har alla år visat att vänsterpersoner gör mer positiva bedömningar än högerpersoner.

Tabell 2 Betygsbalans (bra – dåligt) för FHMs, MSBs, Socialstyrelsens och Sjukvårdens verksamhet efter vänster-högerideologi och partisympati, 2020 (betygsbalans)

| | Folkhälso- myndigheten | Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) | Socialstyrelsen | Sjukvården |
|-------------------------------|---------------------------|--|-----------------|------------|
| Vänster | +76 | +30 | +30 | +35 |
| Varken vänster eller höger | +60 | +19 | +20 | +34 |
| Höger | +60 | +10 | +11 | +37 |
| V | +75 | +21 | +17 | +22 |
| S | +78 | +32 | +34 | +47 |
| MP | +82 | +42 | +33 | +45 |
| C | +80 | +28 | +37 | +34 |
| L | +75 | +16 | +18 | +53 |
| KD | +59 | +11 | +10 | +39 |
| M | +66 | +14 | +13 | +42 |
| SD | +34 | -2 | +7 | +19 |
| Samtliga | +65 | +19 | +20 | +37 |

Kommentar: Se tabell 1 för frågeformuleringar och definition av betygsbalans. Samtliga svars-personer ingår i procentbasen. Antalet svars-personer är cirka 1 800. Vänster-högerindelningen bygger på en självklassificeringsfråga. Partitillhörigheten gäller "bästa parti."

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 2020.

Om vi koncentrerar oss på FHM, MSB och Socialstyrelsen visar resultaten på tydlig ideologisk influens på värderingarna. Alla tre får mer positiva bedömningar till vänster än till höger (se tabell 2). Och skillnaden är i samtliga fall större än den genomsnittliga för alla studerade myndigheter/verksamheter. Exempelvis Folkhälso-myndigheten får en positiv betygsbalans på +76 bland svenska till vänster mot +60 bland personer ideologiskt till höger, en differens på sexton enheter. Motsvarande skillnad är tjugo respektive nitton enheter för MSB och Socialstyrelsen. I samtliga tre fall en större ideologiskt färgad bedömningsskillnad mellan vänster och höger än genomsnittet för alla undersökta myndigheter/verksamheter pandemiåret 2020. Det genomsnittet är elva enheter. Borgfreden har med andra ord inte hindrat eller minskat det nya fenomenet att bedöma myndighetssverige med ideologiskt färgade glasögon. Och det gäller alltså snarare i högre än i mindre grad för coronakampens frontmyndigheter Folkhälsomyndigheten, MSB och Socialstyrelsen.

Mer tillfredställande är det då att svenska folkets värdering av hur sjukvården fungerat 2020 är övervägande mycket positiv, och mer positiv än vi uppmätt tidigare år ända tillbaka till mätstarten 2010 – och att omdömena inte är ideologiskt

influerade. Vänster- och högerpersoner har i allt väsentligt lika positiva uppfattningar av hur bra sjukvården sköter sin uppgift.³

Med tanke på att personer med skiljaktig vänster-högerideologi tenderar att bedöma offentlig verksamhet olika är det inte förvånande att också människors partisympatier har ett samband med hur myndigheters arbete betygsätts (se tabell 2). Regeringspartiernas (S/MP) anhängare är mest positiva, följda av sympatisörerna till regeringens stödpartier (C/L). Klart mindre positiva är väljare som stödjer KD och M, men också V-sympatisörer. Mest kritiska är SD-väljare, allra mest till Migrationsverket.⁴ När det gäller bedömningen av Folkhälsomyndigheten är alla partiers väljare övervägande positiva, mest tydligt V, S, MP, C, L-anshängare med betygsbalanser mellan +75 till +82. Sympatisörer till KD (+59) och M (+66) är något mindre entusiastiska medan SD-väljare är tydligt minst positiva (+34).

En detaljstudie av hur Sveriges tre största partiers anhängare har betygsatt myndigheterna genom åren visar hur bedömningarna har blivit mer politiserade. Skillnaden i genomsnittsbetyg mellan Socialdemokraternas och Moderaternas väljare var endast två enheter i SOM-mätningen 2013. Den differensen har ökat påtagligt i senare års undersökningar. I den senaste år 2020 är skillnaden tjugotre enheter. S- och M-väljare bedömer idag offentlig verksamhet mycket olika – S-väljare mer positivt, M-väljare mer negativt. Den typen av politiserade värderingar gjordes inte för sex-sju år sedan. Då uppfattades offentlig verksamhet mindre partipolitiserat. Sveriges två hittillsvarande regeringsbärande partier S och M har idag sympatisörer som i ökande utsträckning gör olika bedömningar av hur myndigheter fungerar.

Lägg därtill att Sveriges tredje största parti SD har anhängare som mycket tydligt är de som är allra mest negativa till hur myndigheter/verksamheter sköter sina arbeten. Skillnaden i genomsnittsbetyg mellan hur S- och SD-väljare uppfattar att myndighetssverige sköter sig har hela tiden varit stor, men är ökande från tjugosju enheter 2013 till fyrtio år 2020. Gapet mellan hur S- och SD-sympatisörer betygsätter offentlig verksamhet växer. Motsvarande differens mellan hur M- och SD-väljare värderar myndighetssveriges arbete är mindre och har dessutom minskat något under senare år – från nitton enheter 2013 och tjugoen år 2017 till sjutton enheter 2020.⁵

Socialdemokraternas väljare värderar i ökande utsträckning offentlig verksamhet annorlunda än Moderata och Sverigedemokratiska väljare, som i sin tur uppvisar en tilltagande samsyn i hur myndighetssverige fungerar. Blocktillhörighet färgar av sig på hur myndigheter/verksamheter bedöms. Och det är normativt inte en önskvärd utveckling. Så bör det inte vara i ett välfungerande samhälle. Politisering och polarisering skall inte råda när medborgare värderar hur myndigheter fungerar (Oscarsson m.fl., 2021). Det offentliga skall fungera opartiskt och inte bedömas olika beroende på medborgarnas ideologi eller partipolitiska hemvist.

Mer politiserade myndighetsbedömningar pandemiåret 2020 – inte mindre

Utifrån kommande kriser brukar leda till ett ökat stöd för sittande regering. Och så skedde också i Sverige pandemiåret 2020. Även ledande offentlig verksamhet fick erfa ett ökat opinionsstöd. Folkhälsomyndigheten kunde noteras för ett rekordhøgt positivt omdöme från svenska folket. Detsamma gäller sjukvården.

Men allt är inte bra. Offentlig verksamhet skall vara väldig och uppfattas som oväldig. Det slås fast i vår grundlag. Myndigheter skall ”beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (Regeringsformen 1:9). Mot denna bakgrund är det problematiskt att vi ser tydliga tecken på en ökad politisering i hur svenska folket bedömer offentlig förvaltning. Personer ideologiskt till vänster respektive till höger gör idag mer olika bedömningar än för bara fem–sex år sedan. Vänsterlutande väljare ser en bättre fungerande offentlig sektor än högerlutande väljare. På liknande sätt värderar S-anhängare myndighetssverige mer positivt än M- och SD-väljare. Denna politisering av bedömningen av myndighetssverige har tilltagit under senare år, inklusive under pandemiåret 2020. De politiserade bedömningarna drabbade även coronakampens frontmyndigheter som Folkhälsomyndigheten. FHMs insatser får övervägande höga överbetyg i alla politiska läger, men tydligt mest så till vänster bland V/S/MP/C/L-anhängare än till höger bland sympatisörer till KD/M/SD. Den pandemiska borgfreden 2020 hindrade eller bromsade inte den nya tendensen att bedöma svensk offentlig verksamhet med ideologiska och partipolitiska glasögon. En icke önskvärd utveckling mot en ökad politisering och polarisering av myndighetssverige.

Noter

- ¹ I augusti 2008 hade M 21,3 procent i Novus. I valet 2010 fick M 30,1 procent. I SCB/PSU hade M 22,4 procent i maj 2008. I Demoskop noterades M för 21,9 procent i maj 2008. Sifo hade 22,1 procent för M i maj 2008 och 22,2 procent i augusti 2008. Se Wikipedia Opinionsundersökningar inför riksdagsvalet 2010.
- ² Sifo från 23,6 till 31,7 (+8,1 pe); Novus från 23,2 till 31,5 (+8,3 pe); IPSOS från 22 till 31 (+9 pe); Demoskop från 24,7 till 30,1 (+5,4 pe); Sentio från 21,5 till 28,2 (+6,7 pe); SCB/PSU från november 2019 26,7 till maj 2020 33,7 (+7,0 pe).
- ³ Uppskattningen av Sjukvården har uppvisat en tydlig nedåtgående betygsbalans sedan mätningarnas startår 2010 – från +33 till +12 år 2019. Resultatet +37 pandemiåret 2020 representerar ett rekordbra utfall och en mycket stor uppgång jämfört med 2019. Se vidare Holmberg 2020.
- ⁴ De olika partisympatisörernas genomsnittliga betygsbalans för de tretton myndigheter/verksamheter som studerades 2020 är som följare med samtliga

svarspersoner som procentbas: MP +35, S +30, C +27, L +26, KD +15, M+13, V +10, SD -1. SD-anhängares betygsbalans för Migrationsverket är -57.

- 5 Resultaten för jämförelsen mellan hur S-, M- och SD-sympatisörer genomsnittligt bedömer myndigheter/verksamheter åren 2013–2020 har genomförts bland svarspersoner med kännedom om de olika myndigheterna och verksamheterna. Se vidare Holmberg 2020.

Referenser

- Andersson, Ulrika och Johan Martinsson (2021). *Svenska trender 1986–2020*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Erlanger, Steven (16 april 2020). Popular Support Lifts Leaders Everywhere. It May Not Last. *New York Times*.
- Holmberg, Sören (2015). Mycket höga krav på offentlig verksamhet. I Annika Bergström, Bengt Johansson, Henrik Oscarsson & Maria Oskarson (red) *Fragment*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Holmberg, Sören (2020). Partipolitisk splittring i bedömningen av kvaliteten på offentlig verksamhet. I Ulrika Andersson, Anders Carlander & Patrik Öhberg (red) *Regntunga skyar*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Holmberg, Sören & Marcus Weissenbilder (2021). *Svenska folket betygsätter offentlig förvaltning*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Johansson, Susanne & Sören Holmberg (2010). Kvalitet på offentlig verksamhet. I Sören Holmberg, Lennart Weibull & Henrik Oscarsson (red) *Lycksalighetens ö*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Mueller, John (1970). Presidential Popularity from Trump to Johnson. *American Political Science Review*, 64: 18–34.
- Oscarsson, Henrik, Bergman, Torbjörn, Bergström, Annika & Johan Hellström (2021). *Polarisering i Sverige*. Stockholm: SNS, Demokratirådets rapport 2021.
- Wikipedia (2020). *Opinionsundersökningar inför riksdagsvalet i Sverige 2010*. Hämtad 2021-04-08 från https://sv.wikipedia.org/wiki/Opinionsunders%C3%B6kningar_inf%C3%B6r_riksdagsvalet_i_Sverige_2010