

# POLITISERADE BEDÖMNINGAR AV OFFENTLIG VERKSAMHET

SÖREN HOLMBERG

## Sammanfattning

Svenska folkets bedömningar av myndigheter och regionala/kommunala verksamheter har blivit mer ideologiskt och partipolitiskt färgade. Klart mest kritiska är Sverigedemokraternas väljare. Och har varit så länge. En ovälkommen ny utveckling är att skillnaden mellan S- och M-väljares bedömningar av offentlig förvaltning ökar. Det är inte bra. Normativt sett skall offentlig förvaltning karaktäriseras av oväld och av medborgarna *uppfattas* som opartisk och neutral. Ideologi och parti skall inte påverka medborgarnas betyg på hur myndighetssverige fungerar. Politiserande och polariserande värderingar av svensk offentlig förvaltning är ett legitimitetsproblem för svensk demokrati.

Det borde vara självklart och vanligt i en demokrati att medborgarna får vara med och bedöma hur offentliga verksamheter sköts. Det skall inte bara vara revisorer och utvalda politiker som granskar eller myndighetsstyrelser som utvärderar sig själva. Inte heller skall bara brukare eller ”kunder” få delta när olika verksamheter eventuellt gör egna undersökningar. En mycket bredare medborgerlig utvärdering krävs. Den indirekta bedömningen via valsekeln vart fjärde år är inte tillfyllest. Den blir alldeles för oprecis och säger föga om vad de många människorna anser om olika myndigheters verksamhet. Därtill, eftersom mycken offentlig verksamhet inte verkar på en marknad, finns inga bra ekonomiska nyckeltal att tillgå. Vill man mer specifikt få reda på vad medborgarna tycker finns ingen annan metod än att fråga dem. En grundsten i en demokrati kan det tyckas. Likväl finns det få systematiska medborgardialoger eller undersökningar av detta slag kring olika myndigheters verksamhet – i Sverige eller internationellt (Tria & Valotti, 2012; Pidd, 2012; Sundell, 2015).

Dock, inom samhällsforskningen har insikten att medborgarna måste vara med när offentlig verksamhet utvärderas funnits med sedan länge (Holmberg & Rothstein, 2012; Charron m.fl., 2019), men också i myndighetssverige sedan några år. Det är bakgrunden till forskningsprojektet *Kvalitet i offentlig verksamhet (KOV)*. Det startades 2010 i samarbete mellan forskare vid SOM-institutet och Statskontoret (Johansson & Holmberg, 2011). Tanken var att skapa långsiktiga mätserier med regelbundna årliga mätningar av hur svenska folket bedömer kvaliteten på olika myndigheters och regionala/kommunala verksamheter. Varje år mäts ett tio- till

femtontal olika myndigheter/verksamheter. Flera av dem ingår i studierna varje år eller åtminstone vid flera tillfällen, vilket möjliggör förändringsanalyser över tid. Så här långt har tjugonio myndigheter och åtta verksamheter ingått i SOM-undersökningar med början 2010. I studien år 2021 omfrågades tio myndigheter och tre kommunala/regionala verksamheter.

I undersökningen använder vi enkla och därmed förhoppningsvis lättförståeliga enkätfrågor. Vi eftersträvar frågeinstrument som inte sätter de svarandes personliga erfarenhet i centrum (nöjd-missnöjdfrågor), eller som betonar det känslomässigt affektiva (förtroendefrågor). Istället ställer vi frågor som är mer kognitivt inriktade och som fokuserar på vad som mer konkret görs – det vill säga på det som i amerikansk opinionsforskning kallas *Job Performance*. En tänkbar svensk term skulle kunna vara *Verksamhetskvalitet*.

Mot den bakgrunden har våra bedömningsfrågor utformats enligt följande: '*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?*'. Svartalternativen är sju till antalet. Fem där de svarande får ange hur de bedömer att myndigheterna/verksamheterna sköter sig – från mycket eller ganska bra, över varken bra eller dåligt till ganska eller mycket dåligt. Därutöver finns två svartalternativ där svarspersonerna kan uppge att de inte känner till myndigheten/verksamheten eller att de inte har någon uppfattning.

De båda sistnämnda alternativen kan ses som "vet ej"-svar och är viktiga av två skäl. Först därför att vi vill hålla bedömningarna rena från ogenomtänkta slentriansvar och godtyckliga slumpsvar. Kan man eller vill man inte avge ett omdöme skall man inte uppmuntras eller "tvingas" därtill. För det andra, människors grad av kännedom om olika offentliga verksamheter är en egen viktig frågeställning i sig själv. I den amerikanska forskning som inspirerat oss talas om *Name Recognition* som ett avgörande fenomen i all kommunikation och utvärdering. Marknadsekonomer talar om varumärkeskännedom. Känner man inte till något är det svårt att göra en meningsfull bedömning. I vårt svenska sammanhang kan vi använda term *Verksamhetskännedom*.

## Välkända och mindre kända myndigheter

Svenska folkets verksamhetskännedom när det gäller olika myndigheter måste sägas vara förhållandevis god. Även om utfallen nog är något av glädjeresultat i överkant med tanke på undersökningens svarsbortfall, är resultatet med en tydlig majoritet av myndigheterna med kännedomssiffror över femtio procent klart positivt.<sup>1</sup> Tjugotvå av de studerade myndigheterna uppvisar en kännedom som överstiger femtio procent. Endast sju myndigheter missar femtioprocentsstrecket när det gäller verksamhetskännedom (se tabell 1).<sup>2</sup>

**Tabell 1 Kända och mindre kända svenska myndigheter, 2010–2021 (procent)**

	Andel som uppger sig känna till och är villig att lämna ett omdöme
1. Polisen	96
2. Folkhälsomyndigheten	95
3. Skatteverket	87
4. Försäkringskassan	87
5. Migrationsverket	82
6. Skolverket	80
7. Trafikverket	80
8. Arbetsförmedlingen	79
9. Valmyndigheten	72
10. Socialstyrelsen	72
11. Livsmedelsverket	67
12. Pensionsmyndigheten	67
13. Naturvårdsverket	66
14. Kriminalvården	66
15. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)	65
16. Försvarsmakten	64
17. Tullverket	60
18. Centrala studiestödsnämnden (CSN)	59
19. Inspektionen för vård och omsorg (IVO)	59
20. Kronofogdemyndigheten	59
21. Konsumentverket	57
22. Riksrevisionsverket	52
23. Spelinspektionen	49
24. Allmänna reklamationsnämnden (ARN)	48
25. Statistiska centralbyrån (SCB)	47
26. Energimarknadsinspektionen	34
27. Rekryteringsmyndigheten	28
28. Havs- och vattenmyndigheten	28
29. Forum för levande historia	21

**Kommentar:** Frågan löd 'Hur anser du att följande myndigheter sköter sin uppgift?' med svarsalternativen 'Känner ej till myndigheten', 'Mycket bra', 'Ganska bra', 'Varken bra eller dåligt', 'Ganska dåligt', 'Mycket dåligt' samt 'Ingen uppfattning'. Tabellen redogör för andelen svarpersoner som har uppgett något av svaren 'Mycket bra' till 'Mycket dåligt', dvs. andelen som känner till verksamheten. Tabellen redogör för samtliga myndigheter som har omfrågats under perioden 2010–2021. Alla har dock inte omfrågats varje år. För myndigheter som deltagit i flera SOM-undersökningar redovisas de högsta kännedomsresultatet. Antalet svarpersoner per undersökning har varierat mellan 1 500–1 600 personer.

**Källa:** Den nationella SOM-undersökningen 2010–2021.

Polisen och Folkhälsomyndigheten (FHM) toppar listan över kända myndigheter. Hela 95–96 procent av svenska folket uppger att de känner till dem. I FHM:s fall kan vi utgå ifrån att den höga kännedomssiffran är en effekt av coronapandemin och alla webb- och TV-sända presskonferenser. Andra myndigheter med likaledes hög folklig kännedom är Skatteverket och Försäkringskassan (båda 87 procent). Två under senare år omdebatterade myndigheter som Migrationsverket och Skolverket är också relativt välkända (82 respektive 80 procent). Även Arbetsförmedlingen kvalificerar sig som förhållandevis välkänd med ett kännedomsresultat på 79 procent.

Längst ned på kännedomslistan återfinns fyra myndigheter, varav vissa någorlunda nybildade – Forum för levande historia, Havs- och vattenmyndigheten, Rekryteringsmyndigheten och Energimarknadsinspektionen. Resultaten för dem håller sig kring en kännedom på 21–34 procent. En annan likaledes nybildad myndighet som lyckats bättre med att bli känd är Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). I spåren av pandemin når MSB ett kännedomsresultat på 65 procent år 2021.

Alla kommunala/regionala verksamheter som vi undersökt har varit jämförelsevis välkända (se Holmberg, 2020, tabell 2). Knappast förvånande gäller det mest påtagligt Sjukvården, Renhållningen och Kollektivtrafiken med kännedomssiffror över 90 procent. Förskolan och Plan- och byggfrågor är mindre kända med resultat strax över 60 procent. Grundskolan, Äldreomsorgen och Räddningstjänsten klarar sig något bättre med kännedom kring 75 procent.

En intressant fråga är om verksamhetskännedomen förändrats över tid. Normativt önskar vi oss en stabil eller ökande kännedom, inte en minskande. Vi har mätresultat för tretton myndigheter och fyra verksamheter mellan åren 2010/2014 och 2018/2021. För åtta myndigheter och två verksamheter kan inga förändringar större eller mindre än fem procentenheter spåras i kännedomen.<sup>3</sup> Tre myndigheter uppvisar uppåtgående kännedom – Socialstyrelsen, Migrationsverket och Skolverket. Minskande kännedom återfinns för två myndigheter (Kronofogdemyndigheten och Arbetsförmedlingen) och två verksamheter (Grundskolan och Äldreomsorgen).

Sammanlagt betyder det ett positivt besked. En klar majoritet av fallen – tretton av sjutton – uppvisar en stabil eller ökande verksamhetskännedom. Minskande kännedom kan endast noteras i fyra fall. Och i samtliga dessa fall är nedgången begränsad till under tio procentenheter.<sup>4</sup>

Den mer aktuella frågan om huruvida coronapandemin påverkat olika myndigheters grad av kännedom kan ges ett klart svar. Jämför vi kännedomsresultaten för 2019 med 2020/2021 visar det sig att kännedomen är stabil inom +/-5 procentenheter för nio myndigheter/verksamheter, ökande för två myndigheter (Socialstyrelsen och MSB) och svagt minskande för en verksamhet (Grundskolan).<sup>5</sup> Alltså även här ett övervägande positivt utfall. Pandemikrisen skadade inte svenska myndigheters verksamhetskännedom. Och för de frontmyndigheter som hade att hantera pandemin steg kännedomen mycket tydligt. Det syns i resultaten för

Socialstyrelsen och MSB i våra mätningar. Och det hade med säkerhet synts i utfallet för Folkhälsomyndigheten om vi hade haft mätresultat för FHM:s kännedom före pandemin. Myndigheten omfrågades dock inte förrän mitt under pandemin 2020. Och då hade FHM rekordhöga kännedomssiffror (93 procent).

### **Medborgarna bedömer offentliga sektorns verksamhetskvalitet**

Klart godkänt. Bra betyg. Slutsatsen kan inte bli annorlunda när man tar del av hur svenska folket betygsätter hur svenska myndigheter sköter sina uppgifter. En mycket klar majoritet – hela 25 av 29 myndigheter – får övervägande positiva bedömningar; fler svarande tycker att de gör ett bra arbete än som tycker att de sköter sin uppgift dåligt. De exakta resultaten återfinns i tabell 2 och visar de bästa bedömningarna de olika myndigheterna har fått under perioden 2010–2021. Flera myndigheter har varit med många gånger i SOM-institutets mätningar, och då redovisas det mest positiva betyget i tabellen. Betygsbalansen visar andelen positiva bra-svar minus andelen negativa dåligt-svar.<sup>6</sup>

Toppar utvärderingen gör Folkhälsomyndigheten. Insatsen under pandemin uppskattades uppenbarligen mycket av svenska folket. Hela 77 procent bland de svarande som gör en bedömning ansåg år 2020 att FHM skötte sin uppgift bra. Endast 8 procent var kritiska och tyckte FHM gjorde ett dåligt arbete. Betygsbalansen blir rekordhöga +69.<sup>7</sup> På plats nummer två kommer Skatteverket (+65). Svenska folket uppskattar ”fogden” som samlar in deras skattepengar. Ett kanske överraskande, men ett nog så viktigt resultat för myndighetsverige. På platserna närmast efter kommer Statistiska centralbyrån och Polisen, och strax därefter Kronofogdemyndigheten, Försvaret och Valmyndigheten; helt centrala resultat för demokratin Sverige. Det mesta blir smidigare och mindre kostsamt i ett samhälle om offentliga verksamheter som handhar vår utrikes säkerhet samt insamling och kontroll av statistik, skatter, virus, brottslingar och röster vid valen bedöms sköta sina uppgifter väl. Då minskar alla transaktionskostnader och samhället blir mer effektivt och därmed också mer legitimt (Holmberg & Rothstein, 2012).

I botten på betygslistan finns fyra myndigheter med övervägande negativa betyg. Fler svenskar tycker de gör ett dåligt än bra jobb. Mest kritik får Arbetsförmedlingen (-35) tätt följt av Migrationsverket (-31). Bedömningar med minusövertikt får också den relativt okända Energimarknadsinspektionen och Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

**Tabell 2 Svenska folkets bedömningsbetyg på ett antal myndigheter. Andel som sköter sin uppgift bra/dåligt, 2010–2021 (procent, betygsbalans)**

	Procent bra/dåligt	Betygsbalans bra minus dåligt
1. Folkhälsomyndigheten	77/8	+69
2. Skatteverket	71/6	+65
3. SCB	62/2	+60
4. Polisen	68/11	+57
5. Konsumentverket	59/8	+51
6. CSN	59/8	+51
7. ARN	58/7	+51
8. Naturvårdsverket	57/9	+48
9. Kronofogdemyndigheten	56/8	+48
10. Försvarsmakten	56/9	+47
11. Trafikverket	59/13	+46
12. Valmyndigheten	56/10	+46
13. Riksrevisionsverket	49/7	+42
14. Livsmedelsverket	50/11	+39
15. Pensionsmyndigheten	52/14	+38
16. MSB	50/18	+32
17. Havs- och vattenmyndigheten	42/11	+31
18. Socialstyrelsen	45/17	+28
19. Forum för levande historia	38/11	+27
20. Rekryteringsmyndigheten	32/12	+20
21. Tullverket	40/27	+13
22. Försäkringskassan	41/32	+9
23. Spelinspektionen	32/26	+6
24. Kriminalvården	35/30	+5
25. Skolverket	30/27	+3
26. Inspektionen för vård och omsorg	30/39	-9
27. Energimarknadsinspektionen	18/36	-18
28. Migrationsverket	20/51	-31
29. Arbetsförmedlingen	17/52	-35

**Kommentar:** Frågan löd 'Hur anser du att följande myndigheter sköter sin uppgift?', med svarsalternativen '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. Balansmättet 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 2010–2021 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 2010–2021.

Att två av välfärdssveriges mest centrala myndigheter – Arbetsförmedlingen och Migrationsverket – alltid i SOM-institutets mätningar år efter år fortsätter att få bottenbetyg av svenska folket är naturligtvis problematiskt, för att uttrycka det mildt. Ett klart underbetyg för kärnverksamheten i myndighetssverige. Och inte blir det bättre av att andra väsentliga välfärdsinstitutioner som Försäkringskassan och Skolverket också har låga betyg. I Försäkringskassans fall har man haft en tydlig negativ betygsbalans sedan 2017 (Holmberg & Weissenbilder, 2022).

De regionala/kommunala verksamheter som ingått i SOM-undersökningarna har i samtliga fall uppvisat positiva betygsbalanser (se tabell 3). Räddningstjänsten når högst med rekordbetyget +84. Även Förskolan och Renhållningen får mycket höga betyg av svenska folket – i båda fallen +65. Grundskolan och Sjukvården hamnar något lägre med kring +50 som högsta betyg under perioden 2010–2021.<sup>8</sup>

**Tabell 3 Bedömningsbetyg på ett antal kommunala/regionala verksamheter, 2010–2021 (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 är beräknad bland personer som uppger kännedom om de olika verksamheterna. För frågeformulering se kommentar till tabell 2.

**Källa:** Den nationella SOM-undersökningen 2010–2021.

Äldreomsorgen placeras klart lägre med +21 som bästa betyg uppmätt år 2010. Sedan dess har Äldreomsorgen fått klart sämre betyg. I den senaste mätningen 2021 är betygsbalansen +6.

### Betygsförändringar över tid

Vår normativa önskeförväntan är uppenbar. Vi vill se stabila eller mer positiva bedömningar av svensk offentlig förvaltning – både mer långsiktigt och under pandemin. Sjunkande betyg för myndigheter och kommunala/regionala verksamheter är inte välkomna. Sådana kan signalera problem som bör åtgärdas, eller åtminstone tittas närmare på. Önskehypotesen om stabila eller förbättrade betygsbalanser kan

mer långsiktigt prövas för sjutton myndigheter/verksamheter. Vi jämför betyg under perioden 2010/2014 med betygen 2018/2021.

Kanske lite besviket måste vi konstatera att vår önskehypotes *inte* får något övertygande stöd – åtminstone inte i den långsiktiga prövningen. En majoritet av de undersökta myndigheterna/verksamheterna uppvisar tvärtemot försämrade betyg över tid. Det gäller för nio av de sjutton fallen. I sju fall kan förbättringar noteras medan ett fall uppvisar ett oförändrat betyg. Dock, i många fall är förändringarna ringa och inte statistiskt säkerställda. Om vi fokuserar på större förändringar över +/- 5 betygsbalanser finner vi fem myndigheter med förbättrade betyg (CSN, Trafikverket, Socialstyrelsen, Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan) och likaledes fem myndigheter/verksamheter med försämrade betyg (Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Valmyndigheten, Grundskolan och Äldreomsorgen).<sup>9</sup>

Önskehypotesen klarar sig mycket bättre när vi beaktar svenska folkets bedömning av hur svensk offentlig förvaltning skötte sig under pandemin. Vi kan jämföra tolv myndigheters/verksamheters betyg år 2019 före coronapandemins utbrott med betygen 2021. Det visar sig då att betygsbalansen blivit mer positiv i hela elva fall. Endast en myndighet (Migrationsverket) uppvisar ett något försämrat betyg 2021 (-37) än 2019 (-35). Mest tydligt förbättrades betygsbalansen för Sjukvården och för Socialstyrelsen, men också klart för Trafikverket, Polisen och Grundskolan. Även MSB:s betyg förstärktes, men inte lika påtagligt. Svensk offentlig förvaltning under pandemin får godkänt av svenska folket i den meningen att myndigheter/verksamheter bedöms fungera bättre under krisen än tidigare (Holmberg, 2021). Betygen på verksamhetskvaliteten går upp. De går inte ned.

## Det sociala testet

Ovöld är ett gammalt svenskt ord med mycken tyngd. Synonymerna preciserar betydelsen: Rättvisa, Rättrådighet, Omutlighet, Opartiskhet och Objektivitet (SAOB). När Regeringsformen formulerar vad som gäller för offentlig förvaltning i Sverige utnyttjas inte ordet ovöld. Synonymen opartiskhet används i stället tillsammans med andra normerande värdeord som ”allas likhet” och ”iaktta saktighet”. Regeringsformen 1:9 slår fast att ”förvaltningsmyndigheter [...] ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saktighet och opartiskhet.” Stora, viktiga ord som på hävdvunnen svenska betyder att offentlig förvaltning skall utmärkas av ovöld. Alla skall behandlas lika och rättvist. Om ovöld råder bör alla olika sociala och ekonomiska grupper i samhället i huvudsak vara överens när de bedömer hur olika myndigheter fungerar. Myndighetsutövning skall vara opartisk och *uppfattas* fungera opartiskt. Likabehandlingsprincipen är central. Då är det illa om viss offentlig verksamhet bedöms mer positivt bland exempelvis män än bland kvinnor, eller bland företagare jämfört bland arbetare, eller i storstäderna mer än på landsbygden. Idealet är att viktiga samhällsgrupper betygsätter kvaliteten på offentlig förvaltning på ett likartat sätt. Smärre skillnader kan naturligtvis



förekomma och vara tolerabla, men inte större skillnader – framför allt inte om de visar sig vara långlivade.

I tabell 4 genomförs en systematisk prövning av i vad mån myndighetssverige bedöms likartat i ett trettiotal olika samhällsgrupper. Testningen gäller mätningen hösten 2021, men görs på ett jämförbart sätt med tidigare undersökningar (se Holmberg, 2015, 2020). I prövningen 2021 ingår tio myndigheter och tre regionala/kommunala verksamheter. Beräkningarna visar den genomsnittliga betygsbalansen i de olika samhällsgrupperna. Ju högre positivt värde desto mer godkänt, och omvänt ju högre negativt värde desto mer underkänt.

Medeltalet för bedömningsbetygen år 2021 är +15; ett resultat klart på den positiva sidan. Men det intressant nu är inte nivån på betygen utan om det finns skillnader i betygssättningen mellan olika demografiska och sociala grupper. Den normativa förväntan/förhoppningen är att vi inte skall hitta några större skillnader. Resultatet gör oss inte besvikna. Vår normativa hypotes får i allt väsentligt ett tydligt stöd. Betygsskillnaderna mellan olika samhällsgrupper är i de allra flesta fall mycket små. Endast fyra av sammanlagt trettio studerade grupper uppvisar ett genomsnittligt betyg som skiljer sig mer än +/-5 enheter från samtliga svenskers. Medlemmar i TCO och norrlänningar är klart mer positiva än snittet medan boende i Stockholms län och i Västra Götaland/Halland är klart mer negativa. I samtliga dessa fyra fall är resultaten något vi inte sett förut. Utfallet kan med andra ord vara en tillfällighet, eller mer spekulativt ha att göra med pandemin.

Övriga grupper har snittbetyg som i en klar majoritet av fallen (21 grupper) hamnar mellan 0–3 enheter från hela befolkningens medeltal och är inte statistiskt säkra på en mätskala mellan -100 och +100. Dock, med det sagt, vissa återkommande mönster finns i resultaten även om bedömningsskillnaderna är små mellan olika grupper. Bland de sociala grupper som genom åren tenderat att vara något mer positiva än medelsvensken till offentlig förvaltning återfinns kvinnor, äldre, boende i städer utanför storstäderna, högre tjänstemän, SACO-medlemmar, låg- och högutbildade samt offentligt anställda. Att offentligt anställda ger högre betyg än genomsnittssvensken åt offentlig förvaltning måste vara en stor lättnad för myndighetssverige. Det hade inte varit bra om de satt ett lägre betyg på sin egen verksamhet.

Personer som i genomsnitt tenderar att vara mest negativa till offentlig förvaltning är oftast män, unga och 50–64-åringar, boende i storstäder *och* på landsbygd, företagare *och* arbetare, LO-medlemmar, personer med mellanutbildning, anställda i privat sektor och personer med sjuk-/aktivitetsersättning.

Men det måste tydligt betonas – de mönster som vi noterat bygger på mycket små skillnader i olika samhällsgruppers betyg på offentlig förvaltning. Myndighetssverige klarar det sociala testet med väl godkänt. Olika sociala och ekonomiska grupper har hittills under 2000-talet bedömt svensk offentlig verksamhet mycket samstämmigt. Så bör det vara i ett välfungerande förvaltningssystem. Och så är det i Sverige.

**Tabell 4** Genomsnittligt bedömningsbetyg för tretton myndigheter/verksamheter i olika demografiska och sociala grupper, 2021 (betygsbalans)

		2021
	Samtliga	+15
Kön	Kvinna	+17
	Man	+13
Ålder	16–29 år	+10
	30–49 år	+13
	50–64 år	+14
	65+ år	+18
Boendeort	Landsbygd	+14
	Tätort	+16
	Stad	+16
	Storstad	+11
Eget hem	Arbetarhem	+15
	Tjänstemannahem	+12
	Högre tjänstemannahem	+13
	Företagare	+13
Fackförbund	LO	+12
	TCO	+21
	SACO	+17
Utbildningsnivå	Låg utbildning	+16
	Medel utbildning	+14
	Hög utbildning	+15
Sektor	Statlig sektor	+15
	Kommunal/landsting	+19
	Privat sektor	+11
Arbetsmarknadsstatus	Arbetslös	+16
	Sjuk/aktivitetsersättning	+9
Region	Stockholm/Stockholms län	+9
	Västra Götaland och Halland	+8
	Västernorr, Jämtl, Väster- och Norrb.	+22
Medborgarskap	Svensk medborgare	+15
	Utländsk medborgare	+12

**Kommentar:** Frågan löd 'Hur anser du att följande myndigheter sköter sin uppgift?' med svarsalternativen 'Känner ej till myndigheten'; 'Mycket bra', 'Ganska bra', 'Varken bra eller dåligt', 'Ganska dåligt', 'Mycket dåligt' samt 'Ingen uppfattning'. Bedömningsbetyget kan variera mellan -100 (alla svarar dåligt) och +100 (alla svarar bra). Beräkningarna har gjorts bland samtliga svarande. Sammanlagt 13 myndigheter/verksamheter ingår i analysen. Vilka de är framgår i tabell 5. Antalet svarpersoner är ca 1 600.

**Källa:** Den nationella SOM-undersökningen 2021.

## Det ideologiskt/partipolitiska testet

Offentlig förvaltning skall vara oberoende av ideologiska och partipolitiska kopplingar. Ideologiska preferenser eller partitillhörighet får inte färga av sig på myndighetsbeslut. Neutralitet och opartiskhet skall inte bara vara en ledstjärna utan också en realitet i svensk offentlig förvaltning. Det säger grundlagen och sådan är den hävdvunna doktrinen. Idealt skall myndigheter fungera så att alla medborgare uppskattar arbetet – och det oavsett politikens hemvist.

Det ideologiska/partipolitiska testet gäller om medborgare med olika ideologi och partipolitisk tillhörighet bedömer offentlig förvaltning på ett någorlunda likartat sätt. Om något politiskt läger är påtagligt mer nöjt eller missnöjt med hur det offentliga sköter sig kan det vara en signal om att något är fel. Regeringsformens krav på opartiskhet kan vara i fara. Men det behöver inte nödvändigtvis tyda på att något problem på myndighetssidan. Politiska grupperingar som avger avvikande betyg gör kanske ”överdrivet” politiserade och ej evidensbaserade bedömningar. Ogrundade bedömningar kan förekomma, men oavsett, ett problem är det. Offentlig förvaltning i Sverige skall vara opartisk och av alla *uppfattas* som opartisk.

När våra mätningar påbörjades för tio år sedan bedömde personer med olika ideologiska uppfattningar myndigheters arbete mycket likartat. De samband mellan vänster-högerideologi och betyg som kunde noteras var knappt märkbara. Betygsättningen gjordes i huvudsak utan ideologiskt färgade glasögon. Betygen i ett Sverige styrt av den borgerliga Alliansen 2013 var något lite mer positiva bland personer till höger än till vänster. År 2015 i ett Sverige styrt av en S/MP-regering var resultaten de omvända med vänsterlutande personer något mer positiva till offentlig förvaltning än högerlutande personer. Men i båda fallen talar vi om mycket små skillnader på några enstaka betygsenheter.<sup>10</sup>

Dessa i allt väsentligt ideologiskt ofärgade bedömningar gäller inte längre sedan fem-sex år. Värderingarna av hur myndighetssverige fungerar har blivit mer politiserade bland allmänheten. Personer med preferenser till vänster har blivit mer positiva till offentlig förvaltning samtidigt som högersympatiserande personer blivit mer kritiska. Bedömningarna har politiserats och polariserats mellan vänster och höger. Coronapandemin bromsade inte utvecklingen (Holmberg, 2021). I SOM-undersökningen 2020 och 2021 noterades personer med en subjektiv vänsterposition för en genomsnittlig betygsbalans på +23 respektive +22, att jämföra med +12 respektive +7 för ideologiskt högerinriktade personer. Det ger differenser på 11 respektive 15 betygsbalansenheter. År 2019 före pandemin var motsvarande skillnad 9 enheter, och år 2015 endast 1 enhet.

Något har definitivt hänt. Svensk offentlig förvaltning uppfattas inte längre som ideologiskt-politiskt opåverkat. Myndighetssverige har börjat ses med ideologiskt färgade glasögon. I SOM-institutets mätningar inleddes denna utveckling år 2016 då skillnaden i snittbetyg mellan vänster- och högerpersoner plötsligt ökade till

13 betygsenheter för att 2017 stiga ytterligare till 16 enheter. År 2018 kunde en viss nedgång till en skillnad på 11 enheter spåras som sedan fortsatte ned till 9 enheter 2019. Men under pandemin har alltså polariseringen i bedömningarna mellan vänster och höger gått upp igen till en differens på 11 enheter 2020 och 15 enheter 2021. Skillnaderna har ända sedan 2015/16 haft samma mönster med vänsterpersoner mer positiva till offentlig förvaltning och högerpersoner mer negativa.

Resultaten i tabell 5 granskar utfallet 2021 närmare med fokus på vilka bedömningar olika partiets anhängare gör. Utfallet illustrerar väl att dagens olika partisympatisörer gör mycket skilda bedömningar av hur svensk offentlig förvaltning fungerar. Föga förvånande, det är det ledande regeringspartiets sympatisörer som är mest uppskattande till myndighetssverige. Betygsbalansen bland S-anshängare är starka +29. Men även sympatisörer till övriga tre partier (MP, C, L) i den numera upplösta Januariöverenskommelsen uppvisar höga snittbetyg kring +20.

**Tabell 5 Partiernas sympatisörer betygsätter ett antal myndigheter och verksamheter 2021 (betygsbalans)**

	V	S	MP	C	L	KD	M	SD	Samtliga
<b>Myndigheter</b>									
Folhälsomyndigh.	+67	+75	+52	+71	+57	+46	+52	+26	+56
Skatteverket	+52	+61	+68	+61	+67	+59	+54	+42	+55
Polisen	+51	+70	+51	+59	+65	+45	+59	+23	+54
Socialstyrelsen	+27	+38	+26	+34	+24	+7	+15	-11	+21
MSB	+25	+32	+25	+26	+42	±0	+15	-2	+19
Spelinspektionen	±0	+5	+3	+4	+2	-10	+4	+5	+3
Skolverket	+4	+18	+20	+10	-11	-9	-10	-36	-3
Försäkringskassan	-22	-4	-5	-7	-2	-13	-24	-44	-17
Arbetsförmedlingen	-37	-14	-28	-36	-34	-41	-44	-50	-33
Migrationsverket	-32	-18	-23	-34	-28	-50	-47	-68	-37
<b>Verksamheter</b>									
Sjukvården	+28	+56	+58	+55	+34	+32	+47	+25	+44
Grundskolan	+18	+40	+36	+42	+31	+24	+25	+2	+27
Äldreomsorgen	-8	+18	+12	+4	+7	±0	±0	-9	+6
<b>Medeltal</b>	<b>+13</b>	<b>+29</b>	<b>+23</b>	<b>+22</b>	<b>+19</b>	<b>+8</b>	<b>+11</b>	<b>-7</b>	<b>+15</b>

**Kommentar:** Frågan löd 'Hur anser du att följande myndigheter sköter sin uppgift?' med svarsalternativen 'Känner ej till myndigheten'; 'Mycket bra', 'Ganska bra', 'Varken bra eller dåligt', 'Ganska dåligt', 'Mycket dåligt' samt 'Ingen uppfattning'. 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 2021.

Uppskattningen av offentlig verksamhet är klart lägre bland oppositionspartiernas anhängare. KD- och M-sympatisörer har genomsnitt kring +10 medan anhängare till Sverigedemokraterna är allra mest negativa med ett snittbetyg på låga -7. Även Vänsterpartiets väljare är mer kritiska än sympatisörer till forna Januariöverenskommelsens fyra partier, men inte lika negativa som anhängare till de tre partierna i det nya konservativa blocket. V-väljares betygssnitt 2021 är +13.

En närmare analys av hur de tre största partiernas anhängare betygsatt myndigheterna genom åren demonstrerar mycket tydligt hur bedömningarna har politiserats. År 2013 var skillnaden i snittbetyg mellan sympatisörer till S respektive till M endast 2 enheter. I senaste SOM-undersökningen 2021 har den differensen ökat till 23 enheter.<sup>11</sup> Motsvarande skillnad mellan S-och SD-anhängare är klart större och därtill ökande från 27 enheter 2013 till hela 45 enheter 2021. Bedömningskillnaderna mellan anhängare till M och SD är mindre och har hållit sig stabila kring 20 enheter alla år.<sup>12</sup>

Sveriges två i modern tid regeringsbärande partier Socialdemokraterna och Moderaterna har idag sympatisörer som i ökande utsträckning gör åtskilda bedömningar av hur svensk offentlig förvaltning fungerar. Foga därtill att Sveriges tredje största parti Sverigedemokraterna har sympatisörer som är än mer negativa till myndighetssverige än M:s anhängare. Och det är detta SD som Moderaterna samarbetar med inför valet 2022 och kommer att ta regeringsstöd av vid en eventuell valvinst. Bäva mån timer myndighetssverige inför den vänster-högerpolitisering och inför den ökande klyftan mellan Sveriges två regeringsbärande partier.

Hur man än ser på detta sakernas tillstånd – bra är det inte för demokratin Sverige. Så skall det inte se ut i ett välfungerande demokratiskt samhälle. Medborgares utvärdering av offentliga myndigheter skall inte kännetecknas av ideologisk polarisering och partipolitisering. Myndigheter skall vara opartiska och inte bedömas beroende på medborgarnas ideologi eller partimässiga hemvist. Ovåld skall råda och myndigheterna skall uppfattas som ovåldiga.

## **Vänster-högermotsättning i bedömningen av myndighetssverige**

Det vore att ta i att hävda att Regeringsformens stadganden om att förvaltningsmyndigheter ska vara opartiska är i fara. Så illa är det nog inte. Men helt problemfritt är det inte. Offentlig förvaltning skall karaktäriseras av ovåld och uppfattas som ovåldig av medborgarna. Mot denna bakgrund är det illa att vi ser tydliga tecken på en ökad politisering när svenska folket bedömer hur den offentliga förvaltningen fungerar. Personer ideologiskt till vänster respektive till höger gör idag påtagligt mer olika bedömningar än för bara fem-sex år sedan. Vänsterinriktade väljare ser en bättre fungerande offentlig verksamhet än högerinriktade väljare. På ett motsvarande sätt uppskattar S-sympatisörer myndighetssverige klart mer än KD-, M- och SD-väljare. Denna politisering av bedömningarna av svensk offentlig förvaltning har tilltagit under senare år, inklusive under pandemiåren.

Hur och varför har detta hänt? Det finns anledning till rannsakan och utvärdering på många håll. Självfallet inom myndighetssverige, men också inom politiken och de politiska partierna. Därtill med visst eftertryck inom den etablerade mediavärlden och inom de nya sociala medierna – de centrala informationsförmedlarna – men också bland medborgarna själva som sätter betyg med måhända svag eller ingen evidens. Varför inte tillsätta en offentlig utredning – ett förslag vi upprepar lite envist.

Det är svårt att förstå och acceptera att tre av välfärdssveriges viktigaste myndigheter Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Migrationsverket år efter år får klara underbetyg av svensk folket, och det dessutom av *samtliga* riksdagspartiers väljare. Om Skatteverket kan uppnå toppbetyg – fogden som tar våra pengar – varför inte också Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Migrationsverket? Väldigt många frågor som pockar på svar, och som kräver ordentliga opartiska analyser – åtföljda av konkreta förslag till åtgärder. Som sagt det krävs en offentlig utredning.

## Noter

- <sup>1</sup> Svartsbortfallet i SOM-undersökningen 2021 är 52 procent. Möjligen hade kännedomsresultaten blivit något sämre om fler besvarat undersökningen, då befintliga respondenter sannolikt är något mer engagerade än de som valt att inte svara.
- <sup>2</sup> Tack till Anna Cederholm Lager för hjälp med dataframtagning och utformning av tabeller.
- <sup>3</sup> Myndigheter/verksamheter med stabil verksamhetskännedom: Skatteverket, Polisen, Trafikverket, Valmyndigheten, Konsumentverket, CSN, Pensionsmyndigheten, Försäkringskassan, Förskolan och Sjukvården (Holmberg & Weissenbilder, 2022).
- <sup>4</sup> Myndigheter/verksamheter med kännedomsnedgångar över fem procentenheter: Kronofogdemyndigheten 2012–2019 = -8 procentenheter; Arbetsförmedlingen 2010–2021 = -6; Grundskolan 2010–2021 = -8; Äldreomsorgen 2010–2012 = -7.
- <sup>5</sup> Kännedomsstabila myndigheter/verksamheter: Skatteverket, Polisen, Trafikverket, Försäkringskassan, Skolverket, Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Sjukvården och Äldreomsorgen. Uppgången för Socialstyrelsen 2019–2021 är +9 procentenheter, för MSB 2017–2021 +11. Nedgången för Grundskolan 2019–2021 är -8 procentenheter (se Holmberg, 2021).
- <sup>6</sup> Tio myndigheter ingick i SOM-undersökningen 2021. Bland svarande med kännedom blev betygsbalansen följande: Skatteverket +63; FHM +58; Polisen +56; MSB +30; Socialstyrelsen +28; Spelinspektionen +6; Skolverket -4; Försäkringskassan -19; Migrationsverket -44; Arbetsförmedlingen -45. Fem myndigheter har klart sämre betygsbalans 2021 än bästa noteringen tidigare:

Försäkringskassan med -19 2021 mot +9 2015, Migrationsverket med -44 2021 mot -31 2015, FHM med +58 2021 mot +69 2020, Arbetsförmedlingen med -45 år 2021 mot -35 år 2011 och Skolverket med -4 2021 mot +3 2012.

- 7 Året därpå, 2021, har betygsbalansen blivit något mindre positiv för FHM, ned till +58. En motsvarande nedgång i förtroendet för FHM kan också iakttas i Kantar Sifos regelbundna mätningar från mars 2020 till mars 2022. När andra pandemivågen satte in senhösten 2020 tappade FHM cirka 10–15 procentenheter i förtroende; ett tapp som sedan inte vanns tillbaka. Se Wennö, 2022.
- 8 Grundskolans toppbetyg +50 är från 2011. Betyget har sedan dess varierat mycket med en botten på +22 år 2019. I SOM-undersökningen 2021 är resultatet +40. Toppbetyget +49 för Sjukvården uppnåddes år 2010. Därefter sjönk betyget år för år ned till låga +12 år 2019 – en drastisk nedgång. Dock, pandemiinsatsen har fått betyget för Sjukvården att åter stiga – till +37 2020 och +45 2021.
- 9 Betygen förändras inte alltid monotont/linjärt uppåt eller nedåt. Relativt stora variationer kan förekomma under den studerade perioden 2010–2021. Exakta resultat per år redovisas i Holmberg & Weissenbilder (2022).
- 10 I mätningen 2013 fick offentlig förvaltning *fyra* betygsbalansenheter högre snittbetyg till höger än till vänster. År 2015 var motsvarande skillnad *en* betygsbalansenhet högre resultat till vänster än till höger.
- 11 Analysen görs bland svarande med verksamhetskännedom, och därtill enbart för de studerade myndigheterna.
- 12 Differensen var 19 enheter 2013 och 22 enheter 2021.

### Referenser

- Charron, Nicholas, Lapuente, Victor & Paola Annoni (2019). Measuring Quality of Government in EU Regions Across Space and Time. *Papers in Regional Science*, 98(5).
- 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 (2020). Partipolitisk splittring i bedömningen av kvalitén på offentlig verksamhet. I Ulrika Andersson, Anders Carlander & Patrik Öhberg (red) *Regntunga skyar*. Göteborg: SOM-institutet vid Göteborgs universitet.
- Holmberg, Sören (2021). Ökad uppskattning av offentlig verksamhet pandemiåret 2020. I Ulrika Andersson, Anders Carlander, Marie Grusell & Patrik Öhberg (red) *Ingen anledning till oro (?)*. Göteborg: SOM-institutet vid Göteborgs universitet.

- Holmberg, Sören & Bo Rothstein (red) (2012). *Good Government: The Relevance of Political Science*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Holmberg, Sören & Marcus Weissenbilder (2022) *Medborgarna betygsätter svensk offentlig förvaltning*. Göteborg: SOM-institutet vid Göteborgs universitet.
- 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 vid Göteborgs universitet.
- Svenska Akademiens Ordbok (SAOB)*.
- Tria, Giovanni & Giovanni Valotti (2012). *Reforming the Public Sector*. Washington, DC: Brookings.
- Wennö, Jonathan (2022). *Kantar Public: Allmänhetens tillit, tankar och beteende under coronapandemin*. Stockholm: Kantar Sifo.