

# Förtroende för Försäkringskassan



Utgivare: Försäkringskassan  
Analys och prognos

Upplysningar: Edward Palmer  
010-116 92 40  
edward.palmer@forsakringskassan.se

Johan Ekstedt  
010-116 93 29  
johan.ekstedt@forsakringskassan.se

Webbplats: [www.forsakringskassan.se](http://www.forsakringskassan.se)

# Förord

Att höja allmänhetens förtroende för Försäkringskassan och socialförsäkringen är idag den högst prioriterade frågan för Försäkringskassan.

Mätningar som regelbundet gjorts och görs av såväl Försäkringskassan som andra organisationer visar att allmänhetens förtroende för Försäkringskassan sjunkit under senare år. Förklaringarna till detta är komplexa och sambanden oklara. Därför har ett arbete satts igång inom Försäkringskassan för att finna förklaringar till de sjunkande talen och vad som har betydelse för förtroendet.

Som ett led i detta arbete har denna rapport tagits fram. Analysen bygger på en enkätundersökning som genomfördes av Försäkringskassan i januari 2011 i samband med att myndigheten också genomförde en kundsegmentering. Utöver riksresultat redovisas resultat för såväl olika kundsegment som olika samhällsgrupper.

I rapporten identifieras ett antal faktorer som visar sig ha betydelse för förtroendet för Försäkringskassan. Resultaten från analysen, tillsammans med resultat och slutsatser från andra undersökningar används för att belysa förbättringsbehov i Försäkringskassans administration och kommer att läggas till grund för åtgärder för att höja allmänhetens förtroende för myndigheten.

Rapporten har utarbetats av Johan Ekstedt och Edward Palmer vid Försäkringskassans avdelning för Analys och prognos.

Stockholm i oktober 2012

Laura Hartman  
Avdelningschef  
Analys och prognos

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>5</b>
<b>Inledning</b> .....	<b>7</b>
Sambandet mellan lagstiftning och förtroende .....	7
Tidigare mätningar av förtroende för Försäkringskassan .....	7
Mätningar av SOM-institutet.....	8
Försäkringskassans egen NKI-mätning.....	8
<b>En modell för förtroende för en myndighet</b> .....	<b>9</b>
Förtroende för en myndighet – en modell.....	9
Uppfattad legitimitet och acceptans av uppdraget.....	11
Teknisk och funktionell kvalitet.....	11
Effektivitet i leveransprocessen vid utförande .....	12
Kundens uppfattning om utfallsrättvisa.....	12
Förtroende och god förvaltning.....	13
<b>Analys av förtroende för Försäkringskassan</b> .....	<b>15</b>
En övergripande analys av förtroende för Försäkringskassan .....	15
Försäkringskassans förtroende hos olika kundgrupper .....	18
Förtroende och Försäkringskassans kundsegment.....	18
Försäkringskassans förtroende hos kunder med olika bakgrunder och i olika situationer.....	28
<b>Några avslutande kommentarer</b> .....	<b>31</b>
<b>Referenser</b> .....	<b>34</b>

# Sammanfattning

## Om studien

Förtroendet för en myndighet återspeglar uppdragets legitimitet, människors uppfattningar om myndighetens tjänsteleverande processer och utfallet av dessa. Ett av de främsta målen för Försäkringskassan är att uppnå ett högt förtroende för socialförsäkringen och myndigheten, dvs. att sträva efter att myndigheten förtjänar ett högt förtroende från allmänheten. Men enligt såväl SOM-institutet som Försäkringskassans eget nöjd kund-index (NKI) var allmänhetens förtroende för Försäkringskassan betydligt lägre 2009–2011 än i början av 2000-talet.

Syftet med denna studie är att analysera vad som ligger bakom det låga förtroendet för Försäkringskassan. Analysen baseras på en undersökning som genomfördes i januari 2011 genom en enkät som gick ut till ett urval av alla personer i åldrarna 16–64 år som då bodde i Sverige.

I studien beskrivs en modell för att förklara förtroendet för en myndighet som Försäkringskassan. Denna modell används sedan för att analysera förtroendet för Försäkringskassan utifrån enkätsvaren.

Försäkringskassan har sedan med hjälp av denna analys identifierat svagheter i administrationen, formulerat strategier och börjat genomföra förändringar. I framtiden kommer Försäkringskassan att regelmässigt följa upp utfallet av förbättringsarbetet inom de områden som undersökningsresultaten pekar ut.

## Vad ligger bakom förtroende i en myndighet?

Förtroende är ett brett begrepp. Enligt modellen som ligger till grund för denna studie påverkas det av människors uppfattningar om:

1. *Organisationens legitimitet*: Om organisationens uppdrag har en hög grad av acceptans i samhället.
2. *Organisationens processer*: Individens uppfattning om organisationens kompetens, om bemötande samt deras uppfattningar om *organisationens rutiner och hur dessa fungerar för dem*.
3. *Individens uppfattning om utfallsrättvisa*: Utfallsrättvisa kräver att beslut i individuella fall är oberoende av vem som fattar beslutet. Det är viktigt att det är så, men minst lika viktigt att människor uppfattar att det är så.

## Resultaten i korthet

Analysen som presenteras gäller dels hela befolkningen, dels olika segment av befolkningen som hade att göra med Försäkringskassan året innan (2010), dels den del av befolkningen som inte hade en förmån detta år. Enkäten skickades ut januari 2011. Även gruppegenskaper som kön, ålder,

utbildning och födelseland har analyserats. De övergripande resultaten redovisas i tabell 1.

**Tabell 1 Förtroende för Försäkringskassan och förklarande faktorer.**  
Medelvärden av individuella svar

	Förtroende	Legitimitet	Kompetens	Bemötande	Effektivitet	Utfallsrättvisa
Alla 16–64	2,87	3,94	3,36	3,15	2,71	2,47
Personer utan en förmån 2010	2,67	3,82	3,12	2,86	2,43	2,31
Personer med en förmån 2010	3,06	3,99	3,41	3,28	2,82	2,47

Baserat på 6 296 enkätsvar januari 2011.

Förtroendet för Försäkringskassan mäts genom att fråga i hur hög grad respondenterna instämmer i påståendet: ”Jag har stort förtroende för Försäkringskassan.” Respondenterna har svarat på en skala från 1 till 5, där 1 står för inget förtroende alls och 5 för mycket stort förtroende. Medelvärdet är 2,87, med en ganska stor skillnad i utfallet mellan de som vid tiden de svarade på enkäten nyligen haft kontakt med Försäkringskassan i samband med en förmån (3,06) och de som inte haft det (2,67).

Analysen av enkätsvaren som presenteras i rapporten visar att faktorerna i tabell 1 bidrar på ett statistiskt signifikant sätt till människors förtroende för Försäkringskassan. Av tabellen framgår att Försäkringskassans uppdrag har en mycket hög grad av legitimitet i samhället (3,94). Försäkringskassan får också bra betyg för kompetens och bemötande. Däremot uppfattas Försäkringskassans rutiner och praktiska utförande av sitt uppdrag som ineffektiva. Det sämsta betyget får Försäkringskassan emellertid för uppfattad utfallsrättvisa. Enkätsvaren tyder på att individer tror att utfallet kan bero på vilken handläggare man råkar få.

I analysen tittar vi också på resultaten för Försäkringskassans 20 kundsegment. Först kan det konstateras att på segmentbasis uppvisar Försäkringskassans NKI och mätningen av förtroende för Försäkringskassan i stort sett samma mönster. Bland segmenten är det särskilt uppmuntrande att Försäkringskassan får höga betyg för hanteringen av långa sjukfall. Denna försäkringsprocess kännetecknas av personliga möten, och här får både kompetens och bemötande höga betyg.

Ytterligare ett särskilt avsnitt i rapporten ägnas åt att redovisa vilken betydelse kön, ålder, sysselsättning, födelseland m.m. har för förtroendet för Försäkringskassan. Det visar sig då att det inte finns någon signifikant skillnad mellan män och kvinnor, men däremot mellan olika åldersgrupper. De som är 20–29 år har avsevärt lägre förtroende för Försäkringskassan än de som är 30 och äldre. Det visar sig också att studenter (2,59) och egna företagare (2,28) har lägst förtroende för Försäkringskassan. Egna företagare är speciellt missnöjda med Försäkringskassans processer (1,81).

# Inledning

Försäkringskassan har en unik ställning bland svenska institutioner. Myndigheten är ett skyltfönster för den svenska välfärdsstaten. Under ett normalt år har omkring 2,5–3,0 miljoner personer en förmån från Försäkringskassan. Men alla som bor i Sverige är Försäkringskassans kunder, eftersom i stort sett alla är förmånstagare under någon fas i livet. Och de allra flesta betalar för försäkringen. Därför är det viktigt att alla som bor i landet har ett högt förtroende för socialförsäkringen och dess administration. Ett av de främsta målen för Försäkringskassan just nu är att genomföra de förändringar i administrationen som ger ett högre förtroende.

Det övergripande syftet med denna studie är att undersöka vad som ligger till grund för förtroendet för Försäkringskassan. Underlaget för analysen i denna studie är en enkätundersökning som genomfördes av Försäkringskassans under januari 2011 bland ett urval från hela den befolkning i åldrarna 16–64 år som i slutet av 2010 bodde i Sverige. Med hjälp av svaren på enkäten kan Försäkringskassan identifiera svagheter i administrationen och utifrån det formulera strategier för och genomföra förändringar. Resultatet av dessa förändringar kommer i framtiden att regelmässigt följas upp genom fler enkätundersökningar.

## Sambandet mellan lagstiftning och förtroende

I en diskussion om människors förtroende för en myndighet är det viktigt att från början fastställa att det finns en koppling mellan förtroende för de myndigheter som administrerar en lagstiftning och själva lagstiftningen. Ett av lagstiftarens mål är att skapa lagar som både uppfattas som rättvisa och möjliggör en enkel och transparent administration. Det är förutsättningar för att administrationen av lagstiftningen ska kunna inge förtroende.

Denna studie utgår emellertid ifrån den lagstiftning vi har. Den undersöker inte i vilken grad lagstiftningen verkligen är transparent och enkel. Men om en lagstiftning *uppfattas* som enkel, transparent och rättvis avgörs av hur den administreras. Det är också viktigt att ha i åtanke att människor normalt inte kan skilja mellan å ena sidan en krånglig administration som beror på en lagstiftning som är svår att administrera och å den andra sidan krångliga processer, skapade av den myndighet som administrerar lagstiftningen.

## Tidigare mätningar av förtroende för Försäkringskassan

Inledningsvis är det viktigt att konstatera att Försäkringskassans mätning av förtroende för myndigheten är en bland många som har gjorts. Däremot har ingen tidigare undersökning haft samma ambition som denna dvs. att försöka *förklara* vad som ligger bakom individens förtroende för Försäkringskassan.

## Mätningar av SOM-institutet

Förtroendet för Försäkringskassan har mätts periodvist under nästan 25 år av SOM-institutet på Göteborgs universitet. I dessa mätningar tillfrågas ett urval av befolkningen om deras förtroende för en rad myndigheter och andra institutioner, däribland Försäkringskassan. Enligt den senaste mätningen som institutet gjorde har andelen av befolkningen med ett stort eller ganska stort förtroende för Försäkringskassan mer än halverats mellan 1999 och 2009 – från 37 till 17 procent.<sup>1</sup>

Resultaten från SOM-institutets senaste mätning, med bedömningar år 2010 för ett urval av myndigheter,<sup>2</sup> kan användas för att jämföra Försäkringskassan med andra myndigheter. Enligt denna mätning bedömer 64 respektive 56 procent Polisens och Skatteverkets arbete som bra eller mycket bra, medan 26, 21 respektive 13 procent bedömer CSN:s, Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens arbete som bra eller mycket bra. Utfallet för 2010 för Försäkringskassan innebär en förbättring från året innan, från 17 till 21 procent. Men hela 45 procent av de som svarade bedömer Försäkringskassans arbete som dåligt eller mycket dåligt.

## Försäkringskassans egen NKI-mätning

Försäkringskassan har en lång tradition av att mäta kundnöjdhet. Sedan 2004 har Försäkringskassan ställt frågor inom ramen för den årliga kundundersökningen. Denna används som underlag för nöjd kund-index (NKI) som har använts som styrintstrument sedan år 2007, då Försäkringskassan omorganiserades. NKI kan ses som ett mått på människors tillfredsställelse med Försäkringskassans kvalitet som tjänsteleverantör. Under åren 2004–2011 gick NKI ner från 67 till 53, på en skala av 0–100.<sup>3</sup>

Det dalande förtroendet för Försäkringskassan det senaste årtiondet, enligt såväl NKI som SOM-institutets mätningar, skulle kunna vara ett uttryck för en allmän nedgång i människors förtroende för välfärdssystemet under 2000-talets första årtionde. Men det finns inga tecken på ett minskat stöd för den svenska välfärdsstaten. I stället har stödet för välfärdsstaten de senaste åren ökat i de kretsar i samhället där förtroendet för välfärdsstaten tidigare varit svagare.<sup>4</sup>

Frågan är då vad som ligger bakom Försäkringskassans relativt låga förtroende och vad Försäkringskassan kan göra för att förbättra det. I denna studie söker vi svar på dessa frågor. Utgångspunkten är en teoretiskt förankrad modell som utvecklas i nästa avsnitt.

---

<sup>1</sup> Johansson 2011.

<sup>2</sup> Bretzer & Holmberg 2011.

<sup>3</sup> Resultaten av Försäkringskassans kundundersökning har publicerats som Socialförsäkringsrapporter t.o.m. 2008 som är tillgängliga på Försäkringskassans webbplats: [www.forsakringskassan.se/omfk/publikationer/ovriga](http://www.forsakringskassan.se/omfk/publikationer/ovriga). Från 2009 är de tillgängliga som interna dokument genom <http://fia.sfa.se/kund/kundanalys/genomforda-undersokningar/kundunders%C3%B6kning/Sidor/default.aspx> och kan beställas från Försäkringskassans Statistikenhet.

<sup>4</sup> Jmf. Svalfors 2011.



# En modell för förtroende för en myndighet

Förtroende är ett uttryck för tillit. Orden används som synonymer för varandra. De används i den vetenskapliga litteraturen och bland gemene man för att uttrycka förhållanden mellan människor och mellan människor och institutioner, såväl privata som offentliga. Man kan säga att ju mer positiv vår uppfattning är om en individ eller en institution desto större förtroende har vi för dem – dvs. desto mer litat vi på dem.

Vårt syfte här är att bygga en modell för en analys av vad som ligger till grund för förtroende för – eller tillit till en myndighet. Den modell vi bygger utgår från att förtroende för en tjänsteproducerande myndighet är beroende av myndighetens legitimitet i medborgarnas ögon, deras uppfattningar om de processer som ger de tjänster som levereras och deras uppfattning om rättvisan i utfallet. Först sammanfattar vi modellen och sedan motiverar vi de ingående komponenterna.

I modellen byggs förtroende upp med en kombination av uppfattningar:

1. Tillit till institutionen som sådan, dvs. institutionens legitimitet.
2. Tillit till den eller de processer som leder till att varor eller tjänster produceras och levereras – varan eller tjänsten ska ha en viss kvalitet, vara ändamålsenlig, osv.
3. Tillit till att utfallet är rättvist – kunden får den vara eller tjänst den har förväntat sig – varan eller tjänsten uppfyller de krav som kunden förväntar sig ska uppfyllas utifrån vad leverantören lovat.

I de kommande avsnitten förklaras grunden för denna ansats med hänvisningar till litteratur från de olika vetenskapliga områden som arbetar med frågor av detta slag.

## Förtroende för en myndighet – en modell

Litet förenklat kan man hävda att vetenskapliga studier av förtroende har styrts av de olika disciplinernas särintressen. Statsvetenskaplig forskning har fokuserat på förtroende för politiska institutioner, t.ex. domstolar<sup>5</sup> och välfärdsstatens myndigheter<sup>6</sup>, samt betydelsen av sociala nätverk och lokala institutioner.<sup>7</sup> Nationalekonomin har fokuserat på betydelsen av förtroende för organisationer (företag och myndigheter) för effektiva ekonomiska

---

<sup>5</sup> T.ex. Tyler & Huo 2002.

<sup>6</sup> T.ex. Hjerpe 2003; Rothstein 2003; Rothstein & Teorell 2008.

<sup>7</sup> T.ex. Putnam, Leonardi & Nanetti 1993; Grootaert & Bastelaert 2002.

transaktioner och tillväxt.<sup>8</sup> Inom företagsekonomi finns mycket forskning som fokuserar på de faktorer som påverkar förtroendet för varu- och tjänste-producerande företag. Där blev tjänsteproduktion ett eget forskningsområde kring början av 1990-talet.<sup>9</sup>

Det framgår av diskussionerna i den statsvetenskapliga och nationalekonomiska litteraturen att Försäkringskassan, som en samhällsinstitution där många beslut om pengar hanteras, spelar en stor roll för den kultur och de normer som kännetecknar samhället i stort och samtidigt återspeglar dessa. Det kan hävdas att en hög grad av uppfattad legitimitet i Försäkringskassans uppdrag samt ett stort förtroende bland människor för rättssäkerheten i Försäkringskassans beslut i sig utgör ett positivt bidrag till ett allmänt förtroende för landets politiska institutioner och processer. De flesta experter inom området tror till och med att det är tillit till myndigheter i ett land som lägger grunden för tillit mellan människor i deras transaktioner med varandra och andra organisationer. Detta är en självklarhet vad beträffar polis och domstolar. Men det är minst lika viktigt för andra viktiga organisationer som banker, försäkringsbolag, större företag och myndigheter.

Sammantaget kan man i litteraturen om förtroende för institutioner och organisationer urskilja tre ”skikt” som kan ligga till grund för förtroendet för en myndighets – i vårt fall Försäkringskassans – administration:

1. Förtroende för landets politiska institutioner, processer och makthavare
2. Förtroende för en myndighets administration
  - Uppfattad legitimitet och acceptans av uppdraget
  - Funktionell kvalitet i administrationen – kompetens i utförande m.m.
  - Mötet med organisationen – bemötande vid utförande
  - Effektivitet i leveransprocessen vid utförande
  - Kundens uppfattning om utfallsrättvisa
3. Kulturer, normer och nätverk bland medborgare

Den första och den sista punkten innehåller nyckelorden *institutioner*, *kulturer* och *normer*. Institutioner ger struktur för interaktion mellan människor. De består av

- formella, politiska ramar, såsom de uttrycks i författningar, lagar och regler
- informella, sociala ramar såsom de uttrycks i normer, sociala konventioner och självpåtagna ”codes of conduct” som reglerar beteendet mellan människor
- de institutioner och strukturer som upprätthåller dessa.

---

<sup>8</sup> T.ex., North 1990, 1993; La Porta, Lopez-de-Silanes, Scheifer & Vishny 1997; Hall & Jones 1999; Hjerpe Knack & Keefer 1997; Easterly 2008.

<sup>9</sup> T.ex., Zeithami, Parasuraman & Berry 1990; Grönross 1990.

Detta är en fri tolkning från inledningen av nationalekonomen Douglass C. Norths Nobelföreläsning om institutioner och tid.<sup>10</sup>

I det följande avsnittet behandlar vi de olika elementen i det andra skiktet: förtroendet för myndighetens administration. Det är dessa element som direkt berör människors uppfattningar om Försäkringskassans verksamhet och det är dessa som Försäkringskassan påverkar med sin tolkning och tillämpning av lagen, med de rutiner som byggs upp för att förvandla denna tolkning till beslut, människors uppfattning om personalens yrkeskompetens och deras bemötande av kunder.

### Uppfattad legitimitet och acceptans av uppdraget

Legitimitet återspeglar människors acceptans av det uppdrag som statsmakterna ger en myndighet. Det är viktigt för människors förtroende för en myndighet att uppdraget har en stark förankring hos medborgarna. Försäkringskassan administrerar en stor del av de förmåner som tillhör den svenska välfärdspolitiken. Grunden för svensk välfärdspolitik är att den ska ge ekonomiskt stöd i alla livets svåra situationer – vid arbetslöshet, vid sjukdom, vid ålderdom men också under tiden med nyfödda och små barn, under studietiden, vid svåra funktionsnedsättningar osv. Av det följer alltså att det är grundläggande att människor har förtroende för själva uppdraget, dvs. att man vid sjukdom, skada, medfödda funktionsnedsättningar, när familjen utökas med ett nyfött barn, osv. får det ekonomiska stöd man förväntar och behöver. Detta förtroende ger legitimitet. Människors uppfattning om uppdragets legitimitet är grundläggande för förtroendet för Försäkringskassan.

### Teknisk och funktionell kvalitet

Det är hur organisationen utför uppdraget som avgör förtroendet för myndigheten. Inom företagsekonomi är det vedertaget att skilja mellan teknisk kvalitet, dvs. vad som har levererats – och funktionell kvalitet, dvs. hur tjänsten har levererats.

Teknisk kvalitet inom tjänstesektorn kan sammanfattas under bannern att uppfylla sitt syfte. Vad det är för syfte kan variera från kund till kund beroende på tjänsteproducentens produkt och kundens önskemål. Teknisk kvalitet uppstår genom att uppfylla kundens förväntningar om tjänsten. Exempelvis är wifi bredband en tekniskt avancerad telekommunikationstjänst men den tekniska kvaliteten förtjänar uppstår i mötet med kunden. Kunden förväntar sig att lätt få igång och använda tjänsten. Blir det så uppfattas tjänsten ha en hög teknisk kvalitet. De elektroniska tjänster som utvecklats och utvecklas av Försäkringskassan inom familjeförmåner utgör ett annat exempel. Tjänsterna skapas med en sofistikerad teknologi. Men teknisk kvalitet i detta sammanhang innebär att det inte krånglar när tjänsten används.

Funktionell kvalitet består av tjänsteleverantörens kunskap om produkten eller tjänsten, förmågan att tillämpa kunskapen i mötet med kunden – så att

---

<sup>10</sup> [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economics/laureates/1993/north-lecture.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1993/north-lecture.html).

kunden får vad kunden behöver. Inom Försäkringskassan är tjänsteleverantören den som kunden har kontakt med i olika syften för olika ärenden. Därutöver består funktionell kvalitet av säljarens (eller tjänstehandläggarens) tillförlitlighet, lyhörddhet, tillgänglighet, uppträdande, kommunikation, trovärdighet och förståelse.<sup>11</sup> Under de senaste tjugo åren har betydelsen av själva mötet med tjänsteorganisationen också trätt fram som en faktor med egen vikt. Mötet är viktigt för kundens värdering av organisationen.<sup>12</sup> Då handlar det mer om bemötande: att lyssna, uppvisa respekt, vara vänlig och hjälpsam. Försäkringskassans kundundersökning, som har funnits sedan 1990-talet är uppbyggd av frågor som mäter funktionell kvalitet och bemötande. Frågor av detta slag ligger också, som tidigare har nämnts, till grund för Försäkringskassans nöjd kund-index.

### Effektivitet i leveransprocessen vid utförande

Organisationen kan få bra betyg för funktionell kvalitet, till exempel det tekniska stödet, och för ett gott bemötande, men leveransprocesserna måste också uppfattas som effektiva. Inom Försäkringskassan omfattar leveransprocessen processen som påbörjas med att kunden ansöker om en förmån och avslutas med ett beslut – vilket ofta är en utbetalning. Effektivitet i kundens ögon är *inte* resurseffektivitet, dvs. personalens prestation per tidsenhet, vilket är ett vanligt (och nödvändigt) sätt för en organisation att mäta produktivitet. Effektivitet i kundens ögon mäts i stället med hänsyn till tiden som går mellan ansöknings- och beslutstillfället, så kallad *flödeseffektivitet*.

På en privat marknad med konkurrens är flödeseffektiviteten avgörande för om en kund är nöjd med en viss leverantör. En missnöjd kund byter leverantör när tjänster är konkurrensutsatt. Men det går inte att rösta med fötterna om konkurrenter inte finns. Och så är fallet med Försäkringskassans verksamhet, som inte är konkurrensutsatt. Men det ligger ändå, i varje fall implicit, i Försäkringskassans uppdrag att leverera sina tjänster med god flödeseffektivitet. Sålunda påverkar Försäkringskassans flödeseffektivitet människors förtroende för myndigheten.

### Kundens uppfattning om utfallsrättvisa

Det sista och allra viktigaste element är utfallet av beslutet. Kunden ansöker alltid om en förmån i eget intresse. Men rättighetslagstiftningen består av formella tillämpningskriterier som anger hur rättigheterna avgränsas eller hur lagstiftaren har tänkt att de ska avgränsas. Detta leder till att beslut baseras på bedömningar av vilka faktorer som stödjer individens rätt till en viss förmån. Exempelvis måste den som söker ekonomiskt bistånd hos kommunen kunna visa att han eller hon inte har några andra ekonomiska alternativ.

God kvalitet innebär att det ska vara högst sannolikt att kunden får ett likadant beslut, oavsett vem som fattar det. Besluten ska vara opartiska och oberoende av beslutsfattare. Man kan gå så långt som att påstå att det är

---

<sup>11</sup> T.ex. Zeithaml m.fl. 1990.

<sup>12</sup> T.ex. Grönroos 1990.

opartiskhet som avgör kvaliteten i en förvaltning.<sup>13</sup> Vi väljer att använda uttrycket *utfallsrättvisa* just för att betona att det handlar om att utfallet är detsamma, oavsett vem som fattar beslutet.

Även begreppet procedurrättvisa förekommer i litteraturen.<sup>14</sup> Enligt vår tolkning är det ett begrepp som omfattar tre av våra faktorer – funktionell kvalitet, bemötande och utfallsrättvisa. I den modell vi analyserar har vi valt att skilja mellan dessa tre komponenter därför att var och en är viktig i sig. Slutligen kan man konstatera att med procedurer som är transparenta och uppvisar god procedurrättvisa borde även negativa beslut kunna motiveras, så att individen kan förstå varför utfallet gått honom eller henne emot. Givetvis kan det vara så att utfallsrättvisan är hög enligt relevanta objektiva mått, men att människor inte uppfattar det så och därför har mindre förtroende för beslutsinstansen – eller tvärtom. Det ligger naturligtvis i myndighetens uppdrag att göra gällande att utfallsrättvisan är hög. Men det är minst lika viktigt att kunden uppfattar det så.

## Förtroende och god förvaltning

Det är numera en vedertagen vetenskaplig uppfattning att den uppfattade kvaliteten i myndigheters och offentliga institutioners tjänster, dvs. tillit till förvaltningen,<sup>15</sup> kan ha återverkningar för hela det civila samhällets funktionsätt. Tillit mellan individer och grupper av individer och tillit till institutioner, såväl offentliga som privata, används numera som ett mått på ett lands civil- eller socialkapital. Det finns betydande empirisk forskning inom området som tyder på att ett lands socialkapital också är en viktig strukturell faktor för tillväxt och sålunda välbefinnande.<sup>16</sup> Med andra ord, tillit till offentliga institutioner kan ha betydelse för ett lands ekonomiska och sociala utveckling.

Ett högt förtroende för en myndighet som administrerar en rättighetslagstiftning förutsätter också att det också finns ett högt förtroende allmänt för landets institutioner, den politiska process som omgärdar dem och de regerande makthavarna. I litteraturen konstateras att det som har betydelse för människors tillit till myndigheter är graden av självstyre tillsammans med ägarinsyn (transparens) i beslut och i ekonomiska transaktioner. Detta är vad som ligger bakom begreppet god ”governance”.<sup>17</sup> Governance – och därmed god governance – är en viktig egenskap för att säkra tillit till förvaltning.

Därutöver spelar normer, sociala konventioner och ”codes of conduct”, dvs. informella ramar och regler som avspeglar sig i beteende människor emellan och mellan människor och myndigheter en stor roll.<sup>18</sup> Dessa informella

---

<sup>13</sup> T.ex. Rothstein 2003; Rothstein och Teorell, 2008.

<sup>14</sup> T.ex. Tyler och Huo 2002.

<sup>15</sup> Rothstein 2003; Rothstein & Teorell 2008.

<sup>16</sup> T.ex. La Porta m.fl., 1997; Knack & Keefer, 1997; Hall & Jones, 1999; Grottaert & van Bastleart 2002.

<sup>17</sup> T.ex. North 1990.

<sup>18</sup> T.ex. Putnam m.fl. 1993.

regler kopplas i litteraturen till förekomst eller frånvaro av korruption och oegentligheter i relationsförhållanden och transaktioner. Transaktioner mellan människor och myndigheten ska inte präglas av korruption. Vid en internationell jämförelse ligger Sverige mycket bra till i dessa avseenden. *Corruption Perceptions Index*, som görs av Transparency International, visar att Sverige, tillsammans med Finland och Nya Zeeland, ligger i täten i mätningen för år 2010 med värden på 9,2–9,3 (10 anger total brist på korruption).<sup>19</sup>

Med andra ord tycks formella och informella institutioner, kultur och normer inte medföra besvärande problem i Sverige. Korruption förekommer visserligen som enskilda incidenter i Sverige, men enligt *Corruption Perception Index* är inte ett inslag av vardagskulturen. Därför har vi valt att begränsa vår modell enbart till faktorerna mellan linjerna i den skissade modellen. Trots det bortser vi inte från den potentiella effekten av allmänhetens uppfattning om fusk bland bidrags- och försäkringsmottagare på förtroendet för Försäkringskassan. Det kan trots allt finnas ett samband mellan människors uppfattning om förekomsten av fusk och deras uppfattning om utfallsrättvisa. Vi återkommer till denna fråga i analysen.

---

<sup>19</sup> [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010/results](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results).

# Analys av förtroende för Försäkringskassan

Försäkringskassan genomförde en egen undersökning av allmänhetens förtroende för Försäkringskassan under januari 2011 i syfte att få information om vad som påverkar detta.<sup>20</sup> Undersökningen baserades på ett urval av befolkningen i åldrarna 16–64 år som bodde i Sverige i slutet av oktober 2010. En brevenkät skickades ut till drygt 14 000 slumpvis utvalda personer. Cirka 6 300 svar kom in och ligger till grund för analysen. Svaren är stratifierade utifrån vilken förmån den svarande hade (alternativt ingen förmån senaste 12 månaderna)<sup>21</sup>.

Förtroende för Försäkringskassan mäts utifrån i hur hög grad respondenterna instämmer i påståendet ”Jag har stort förtroende för Försäkringskassan.” Ett alternativt mått är gapet mellan upplevd och förväntad service för att mäta tjänstekvalitet, den s.k. service-gap modellen.<sup>22</sup> Även detta alternativa mått har analyserats, och ger resultat som är samstämmiga med det mått som redovisas i denna rapport.

## En övergripande analys av förtroende för Försäkringskassan

I analysen nedan redovisas resultatet för ett slumpmässigt urval<sup>23</sup> från alla som bor i landet. I nästa kapitel (3.2) redovisas resultatet uppdelat för olika kundsegment och andra grupperingar av befolkningen.

Frågorna bakom de förklarande faktorerna redovisas i tabell 2. Resultaten redovisas här som ett genomsnitt av de ingående frågorna där mer än en fråga ligger till grund för komponenten.

De genomsnittsvärden som anges inom parentes i tabell 2 nedan visar att Försäkringskassan har en mycket hög grad av legitimitet i samhället (3,94). Försäkringskassan får också bra betyg för uppfattad kompetens (3,38) och bemötande (3,18). Däremot uppfattas Försäkringskassans rutiner och praktiska utförande som krångliga och ineffektiva (2,74). Det sämsta betyget får Försäkringskassan emellertid för uppfattad utfallsrättvisa (2,47).

---

<sup>20</sup> Undersökningen ingick som en del av Försäkringskassans kundsegmenteringsprojekt.

<sup>21</sup> Resultaten kan därmed skilja sig marginellt mot motsvarande resultat (deskriptiv statistik) i kundsegmenteringsanalysen som även är stratifierade på nyinvandrare.

<sup>22</sup> Parasuraman m.fl. 1985.

<sup>23</sup> Urvalet har stratifierats för att kunna dra slutsatser för olika segment av samhället.



**Tabell 2 Förtroende för Försäkringskassan**

Talen inom parentes anger medelvärdet på svaren.  
Svarsalternativen är 1–5, där 5 anger det högsta värdet

**Förtroende ”Jag har ett stort förtroende för försäkringskassan.” (2,88)****1. Legitimitet (3,94)**

Försäkringskassan fyller en viktig funktion för samhället (4,04)  
Försäkringskassan följer de lagar och regler som gäller (3,84)

**2. Process: Kompetens (3,38)**

Försäkringskassan är: kunnig inom sitt område (3,46);  
professionell (3,23)  
Försäkringskassan har god kunskap om de ersättningar och bidrag de  
hanterar (3,42)

**3. Process: Bemötande (3,18)**

Försäkringskassan är: vänlig (3,44); hjälpsam (3,27); respektfull (3,11)  
Försäkringskassan är bra på att: lyssna (3,13); förklara (3,08);  
informera (3,05)

**4. Process: Rutiner och praktiskt utförande (2,74)**

I. Försäkringskassan är enkel att ha att göra med (2,70)  
II. Försäkringskassan är effektiv (2,78)

**5. Utfallsrättvisa (2,47)**

Försäkringskassans beslut blir desamma oavsett handläggare (2,47)

Utifrån de cirka 6 300 individsvaren på Försäkringskassans enkät om förtroende har vi gjort en regressionsanalys för att kunna konstatera om de fem modellfaktorerna har en statistiskt signifikant inverkan på människors förtroende för Försäkringskassan. Resultatet av analysen visar att samtliga fem faktorer som ingår i modellen har en statistiskt signifikant inverkan. Storleken på ”tårtbitarna” i figur 1 visar de enskilda faktorernas relativa betydelse i bestämningen av utfallet för förtroendet.<sup>24</sup> Det framgår att samtliga fem faktorer har en relativ stor betydelse. Här kan också nämnas att frågan: ”Hur vanligt tror du att det är med fusk med ersättningar/bidrag från Försäkringskassan?” ingick i en tidig fas i analysen. Det visade sig dock att förtroendet bara förklaras till mycket liten del beroende av synen på fusk (1 procent).<sup>25</sup> På grund av dess mycket begränsade betydelse för utfallet har vi inte tagit med fusk i den fortsatta analysen.

---

<sup>24</sup> Modell Resultat:

Förtroende = - 0,102 + 0,164\*Legitimitet + 0,171\*Kompetens + 0,246\*Bemötande  
+ 0,155\*Praktiskt utförande + 0,233\*Utfallsrättvisa

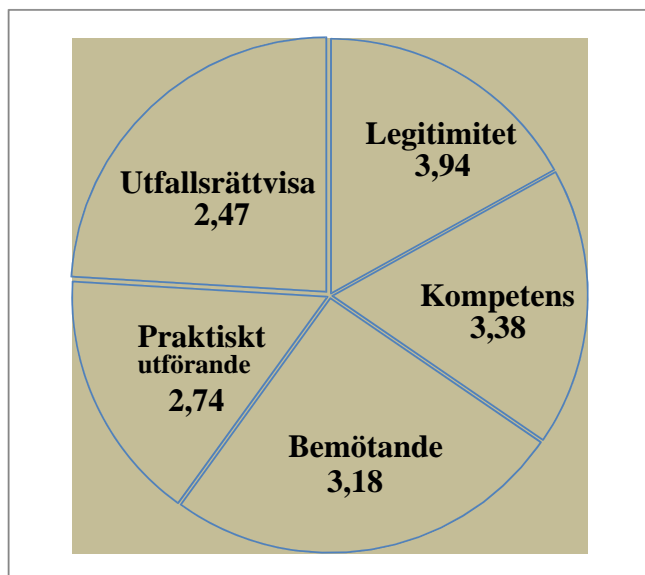
$R^2 = 0,52$

Pr > | t | har värdena < 0,0001 för samtliga skattade koefficienter.

<sup>25</sup> Däremot kan den ligga till grund för människors uppfattning om utfallsrättvisan.



**Figur 1 Modell Resultat. Förtroende för Försäkringskassan 2011.**  
 Talen anger medelvärdet på svaren för faktorn. Storleken på andelen i figuren anger den relativa effekten av faktorn på förtroende



I enkäten fanns även frågor som syftar till att undersöka utfallet i förhållande till "egenintresse" (t.ex. om respondenten fått avslag på sin ansökan). Denna typ av frågor har givetvis betydelse för den enskilda individens personliga uppfattning, men påverkar inte i sig de resultat som sammanhänger med de fem modellfaktorer. Människor som i hög grad är beroende av förmåner för sin försörjning, exempelvis ensamstående kvinnor med barn som har liten eller ingen anknytning till arbetsmarknaden har högt förtroende för Försäkringskassan. Personer som fått avslag, indragna förmåner och andra typer av negativa beslut bidrar starkt till att dra ner förtroende för Försäkringskassan, vilket framgår av en fördjupad analys av data.

Sammanfattningsvis visar denna översikt av de övergripande resultaten att det finns ett ganska stort utrymme för att höja medborgarnas förtroende i Försäkringskassan. Den största förbättringspotentialen ligger i en förbättring av organisationens praktiska utförande av sitt uppdrag – vilket vi tolkar som flödeseffektivitet, samt människors uppfattning om att utfallet av Försäkringskassans beslut kan bero på vilken handläggare man råkar få. Vad gäller det sistnämnda är det inte nödvändigtvis så att det behöver ligga en objektiv sanning bakom människors uppfattning. Människors uppfattningar bildas på basis av egna erfarenheter, berättelser från familjemedlemmar, vänner, arbetskamrater, osv. samt på hur Försäkringskassan framställs i massmedia. Men det går inte att förklara bort att undersökningen visar att relativt många har uppfattningen att vilken handläggare man får kan ha betydelse för vilket beslut det blir. Försäkringskassan måste sålunda arbeta med att förbättra den uppfattning människor har om utfallsrättvisan i administrationen av försäkrings- och bidragssystemen.

## Försäkringskassans förtroende hos olika kundgrupper

I det följande redovisar vi Försäkringskassans förtroende hos olika kundgrupper. Vi börjar med Försäkringskassans kundsegment. Därefter analyseras förtroendet med hänsyn till individuella situationer, dvs. ålder, kön, utbildningsnivå, sysselsättning, födelseland m.m.

### Förtroende och Försäkringskassans kundsegment

Ett kundsegment är en grupp människor med vissa gemensamma egenskaper. Genom dessa skiljer segmentet sig från andra grupper med andra egenskaper. Försäkringskassans kundsegment har tagits fram genom en statistisk analys av de cirka 6 miljoner människor i åldersgruppen 16–64 år som i slutet av oktober 2010 bodde i Sverige.

Sorteringen gjordes med hjälp av en så kallad klusteranalys. Den omfattade 100 variabler (huvudsakligen registeruppgifter) som beskriver förmånsinnehav, individuella egenskaper samt fallegenskaper. Dessa innefattar bland annat ålder, kön, härkomst, inkomst, utbildning, förmåner 2010, förmånshistorik från 2003, avslag och handläggningstider. Klusteranalysen sorterar hela befolkningen i grupper där individen får tillhöra bara en grupp. Grupperna byggs upp statistiskt på det sättet genom att varje individ har ett starkare samband med andra i gruppen än med de som finns i de andra grupperna. Denna statistiska analys resulterade i tjugo segment som täcker såväl de som hade en förmån år 2010 som de som inte hade en förmån då.

Försäkringskassans kundsegment är fasta. Däremot kan individer i befolkningen byta segment från ett år till ett annat. Detta sammanhänger med att människors situation – civilstånd, inkomst, ålder, barnafödande och förmånsstatus – förändras över tiden. För att få en kontinuerlig mätning av de olika gruppernas uppfattningar om Försäkringskassans administration genomförs därför enkätundersökningar årligen. Detta betyder att vid varje mättillfälle kan människor som tillhört ett visst segment övergå till ett annat segment, eller lämna befolkningen och andra kan träda in, antingen därför att de trätt in i befolkningen eller på grund av att deras livssituation har förändrats. Men principen är alltid att människor som tillhör ett segment är mer lika varandra än de i andra segment.

Tabell 3 ger en summarisk bild av Försäkringskassans kundsegment.

**Tabell 3 Överblick över Försäkringskassans kundsegment**

	Antal personer	Medel-ålder	Kvinnor, %	Utrikes-födda, %	Median-inkomst, kr	Antal förmåner per individ
<b>Hela befolkningen 16–64 år</b>	5 838 404	40	49	16	204 000	0,6
<i>Försäkringskassans kundsegment</i>						
1. Ingen förmån just nu	3 353 228	41	45	13	192 000	0,0
2. Familjer med barn under 2 år	417 723	33	59	17	290 000	1,7
3. Familjer med barn i förskola/skola	513 072	39	56	14	289 000	1,6
4. Familjer med barn i högstadiet	15 106	45	73	19	251 000	1,4
5. Unga arbetssökande med stöd från Försäkringskassan	69 618	30	54	15	30 000	1,2
6. Barnfamiljer med stöd för boendekostnader	63 759	38	46	83	28 000	1,6
7. Familjer med funktionsnedsatta barn	44 304	42	85	18	237 000	2,2
8. Arbetssökande med stöd från Försäkringskassan	133 005	42	41	27	191 000	1,1
9. Arbetssökande på Arbetsförmedlingen utan stöd från Försäkringskassan	364 195	35	44	22	151 000	0,0
10. Unga vuxna med förlängd skolgång	9 288	20	44	10	0	1,9
11. Unga vuxna med långvarig arbetsförmåga	17 923	25	49	12	0	2,0
12. Personer med funktionsnedsättning och merkostnader	37 855	48	52	16	117 000	2,5
13. Vuxna med permanent nedsatt arbetsförmåga och stöd för boendekostnader	87 425	51	53	24	89 000	2,1
14. Vuxna med permanent nedsatt arbetsförmåga utan stöd för boendekostnader	213 422	56	64	20	156 000	1,2
15. Ensamstående mammor med permanent nedsatt arbetsförmåga och med stöd för boendekostnader	6 957	43	83	28	111 000	4,4
16. Personer som uppnått maximal antal dagar i sjukförsäkringen	28 090	47	70	21	200 000	2,9
17. Långtidssjukskrivna	72 883	48	58	18	261 000	1,7
18. Arbetsskadade med permanent nedsatt arbetsförmåga	37 473	57	43	19	235 000	1,9
19. Korttidssjukskrivna någon gång under året eller annat kortvarigt enskilt stöd	336 605	38	55	17	210 000	1,2
20. Sjuka, arbetsskadade där flera har fått avslag	16 473	54	54	22	163 000	1,7

I tabell 4 visas medelvärden uppdelat i segmentgrupperna för förtroende och de förklarande faktorerna i modellen. Den viktigaste iakttagelsen från tabell 4 är att de som har en förmån har ett mycket högre förtroende för Försäkringskassan (genomsnitt 3,06) än de som inte har en förmån (2,67), dvs. året innan undersökningen genomfördes (2010). Drygt hälften av befolkningen i åldrarna 16–64 år hade ingen förmån året innan enkätundersökningen genomfördes.<sup>26</sup>

Denna relativa skillnad återspeglas också i resultaten för människors uppfattning om bemötande, kompetens, processen och utfallet. Däremot har Försäkringskassans uppgift i samhället, dvs. legitimitet, ett högt värde oavsett segment.

---

<sup>26</sup> Cirka sju procent av gruppen *Ingen förmån just nu* har barnbidrag, dock inte föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning för vård av sjukt barn eller vårdbidrag. Barnbidrag är en förmån som överförs direkt till mottagarens bankkonto, normalt helt utan kontakt med Försäkringskassan. I denna grupp måste det definitionsmässigt handla om föräldrar som har barn som är 13 år eller äldre och därför får barnbidrag, men inte har andra förmåner under mätperioden. Därför likställs de med individer med ingen förmån alls.

**Tabell 4 Mätning av Försäkringskassans förtroende och bestämmande faktorer.**

Hela befolkningen 16–64 år uppdelad på segment. Medelvärden på individernas svar

	För- troende	Legit- imitet	Kom- petens	Bemöt- ande	Pro- cess	Utfalls- rättvisa	N
<b>Hela befolkningen 16–64 år</b>	<b>2,87</b>	<b>3,93</b>	<b>3,36</b>	<b>3,15</b>	<b>2,71</b>	<b>2,47</b>	<b>6296</b>
<b>Alla med en förmån just nu</b>	<b>3,06</b>	<b>3,99</b>	<b>3,41</b>	<b>3,28</b>	<b>2,82</b>	<b>2,47</b>	<b>5670</b>
<i>Försäkringskassans kundsegment</i>							
<b>1. Ingen förmån just nu</b>	<b>2,67</b>	<b>3,82</b>	<b>3,12</b>	<b>2,86</b>	<b>2,43</b>	<b>2,31</b>	<b>444</b>
2. Familjer med barn under 2 år	3,03	4,11	3,47	3,33	2,81	2,46	740
3. Familjer med barn i förskola/skola	3,05	4,09	3,54	3,33	2,76	2,62	667
4. Familjer med barn i högstadiet	3,02	3,87	3,39	3,25	2,73	2,39	494
5. Unga arbetssökande med stöd från Försäkringskassan	2,34	4,16	2,27	2,46	2,22	1,67	50
6. Barnfamiljer med stöd för boendekostnader	3,84	4,15	3,86	3,82	3,65	3,45	94
7. Familjer med funktionsnedsatta barn	3,29	4,06	3,38	3,29	2,75	2,49	121
8. Arbetssökande med stöd från Försäkringskassan	2,49	3,89	3,07	2,91	2,36	2,25	71
9. Arbetssökande på Arbetsförmedlingen utan stöd från Försäkringskassan	3,83	3,71	3,13	3,07	2,91	2,23	40
10. Unga vuxna med förlängd skolgång	2,78	3,94	3,18	3,17	2,69	2,31	71
11. Unga vuxna med långvarig arbetsförmåga	2,78	3,98	3,29	3,21	2,89	2,51	61
12. Personer med funktionsnedsättning och merkostnader	3,09	3,93	3,23	3,31	2,89	2,53	374
13. Vuxna med permanent nedsatt arbetsförmåga och stöd för boendekostnader	3,53	4,05	3,61	3,66	3,45	3,09	158
14. Vuxna med permanent nedsatt arbetsförmåga utan stöd för boendekostnader	3,03	3,97	3,48	3,69	2,63	2,31	206
15. Ensamstående mammor med permanent nedsatt arbetsförmåga och med stöd för boendekostnader	2,95	3,91	3,33	3,25	2,87	3,11	81
16. Personer som uppnått maximal antal dagar i sjukförsäkringen	2,12	3,67	3,18	2,61	3,25	2,16	426
17. Långtidssjukskrivna	3,04	4,01	3,48	3,51	3,11	2,45	1182
18. Arbetsskadade med permanent nedsatt arbetsförmåga	3,04	4,01	4,27	2,36	2,57	3,89	18
19. Korttidssjukskrivna någon gång under året eller annat kortvarigt enskilt stöd	3,81	3,81	3,57	3,29	3,07	2,35	904
20. Sjuka, arbetsskadade där flera har fått avslag	2,96	3,53	3,15	3,12	2,83	2,37	94

Källa: Försäkringskassans kunddatabas och enkätundersökningen januari 2011.

Överlag får Försäkringskassan relativt höga betyg för kompetens och bemötande, men sämre betyg för den administrativa processen. Särskilt anmärkningsvärt är att hanteringen av långa sjukfall (segment 17 i tabellen) får höga betyg överlag, och i synnerhet för kompetens och bemötande. De höga betygen kan avspegla det faktum att de som ingår i segmentet har personliga handläggare men också att dessa arbetar på ett framgångsrikt sätt.

Däremot har de personer som uppnått det maximala antalet dagar med ersättning från sjukförsäkringen som lagen tillåter lågt förtroende för Försäkringskassan. Detta sammanhänger med en uppfattning om bristande utfallsrättvisa samt ett uppfattat dåligt bemötande. Försäkringskassan har sedan enkätundersökningen genomfördes satsat specifikt på att förbättra framförandet av besked i sådana situationer. Numera framförs och motiveras beskedet för individen vid ett personligt möte.

Den mest slående uppgiften i tabell 4 gäller gruppen som inte hade en förmån under 2010. Gruppen bestod av drygt tre miljoner personer i åldersgruppen 16–64 år. Trots att de inte hade en förmån hade de cirka 4,5 miljoner kontakter med Försäkringskassan. Den underliggande statistiken i Försäkringskassans kunddatabas (som inte redovisas här) visar att drygt 80 procent av dessa kontakter togs av cirka åtta procent av hela gruppen, dvs. cirka 240 000 personer. Grunduppgifter i kunddatabasen visar också att dessa människor i stor utsträckning har fått avslag på sina ansökningar, vilket onekligen kan ha bidragit till utfallet för hela gruppen.

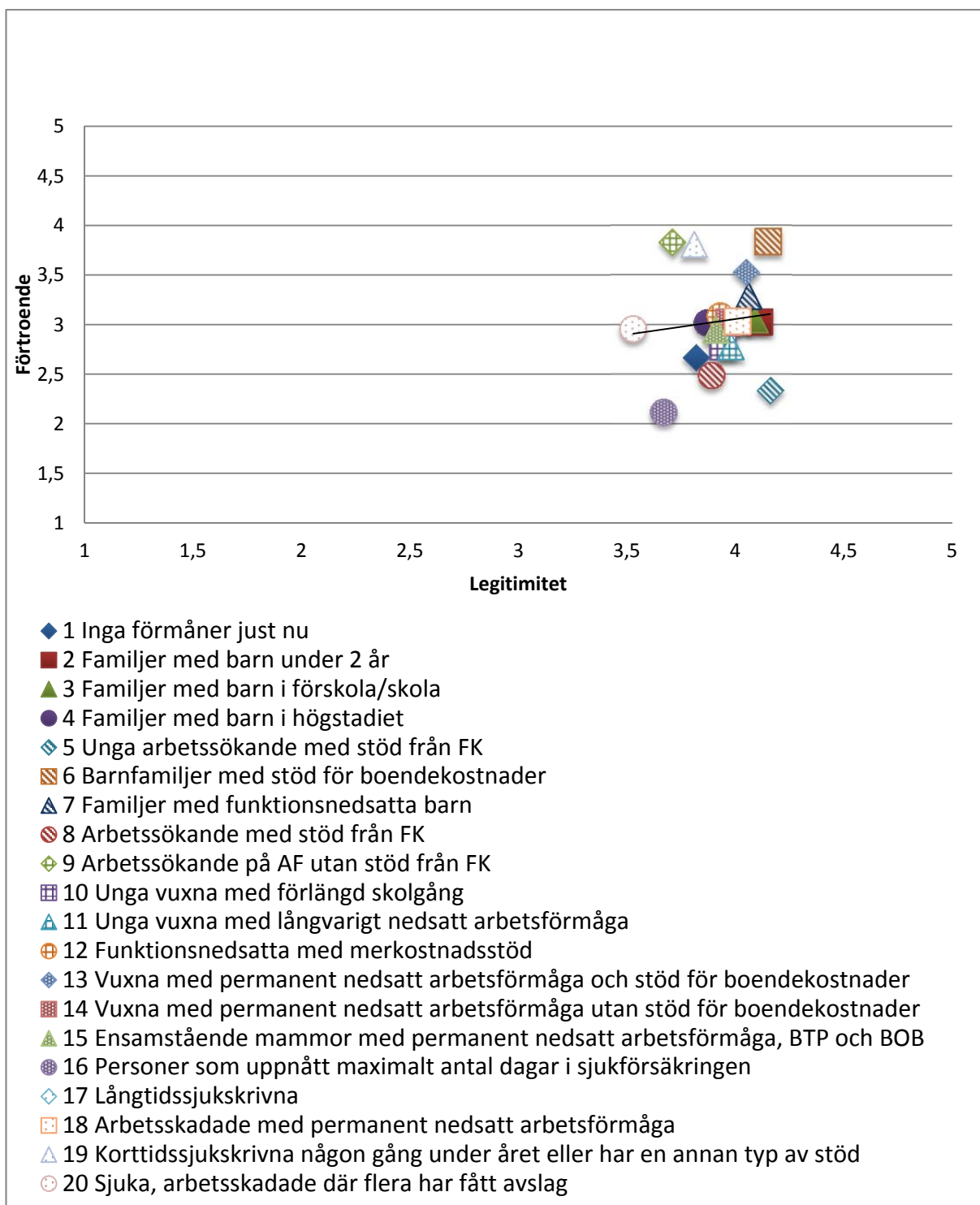
De som hade kontakt med Försäkringskassan trots att de inte hade någon förmån under 2010 är relativt få och detta tyder på att förklaringen till det låga resultatet för förtroendet alltså måste sökas någon annanstans. En tänkbar förklaring är de administrativa svårigheter som blev följden av den omfattande omorganisationen av Försäkringskassan åren 2007–2008, då de flesta handläggare bytte antingen specialistområde, arbetsgrupp eller båda. De som inte hade en förmån under 2010 kan ha haft dåliga erfarenheter av kontakten med Försäkringskassan under denna period. Stämmer detta kan vi förvänta oss att negativa erfarenheter från dessa intilliggande år faller i glömska och att nya enkätresultat från kommande undersökningar kommer att visa på förbättringar.

För övrigt syns tydligt i många sammanhang hur det egna intresset påverkar utfallet redan nämnts. Som det mest slående exemplet är barnfamiljer med stöd för boendet. Denna grupp domineras av ensamstående kvinnor med barn som har inga eller mycket låga egna inkomster av arbete. Många är också invandrare som ofta inte kan förvänta sig motsvarande stöd i sitt ursprungsland.

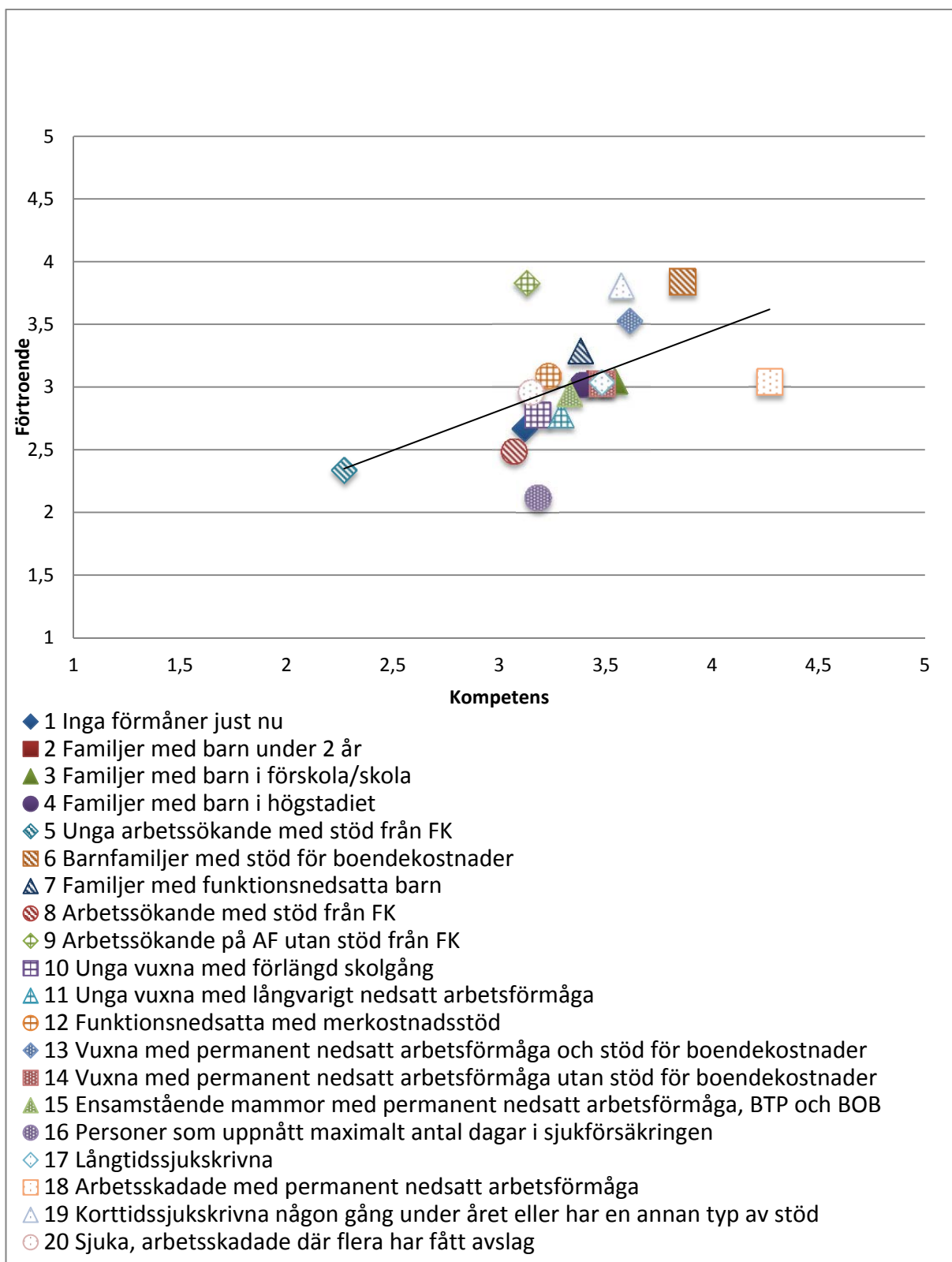
Figurerna 2–6 visar förtroende i förhållande till legitimitet, uppfattad kompetens, bemötande, uppfattning om Försäkringskassans processer samt utfallsrättvisa för samtliga segment.

Vad som framgår tydligt av figurerna är den uppenbara korrelationen mellan förtroende för Försäkringskassan och uppfattad kompetens, bemötande, uppfattningen om den administrativa processen samt om utfallsrättvisan. Allmänt är bättre utfall kopplade till ett högre förtroende. Vad beträffar människors uppfattning om legitimitet visar figuren en kompakt hög uppfattning.

**Figur 2 Förtroende för Försäkringskassan och legitimitet**

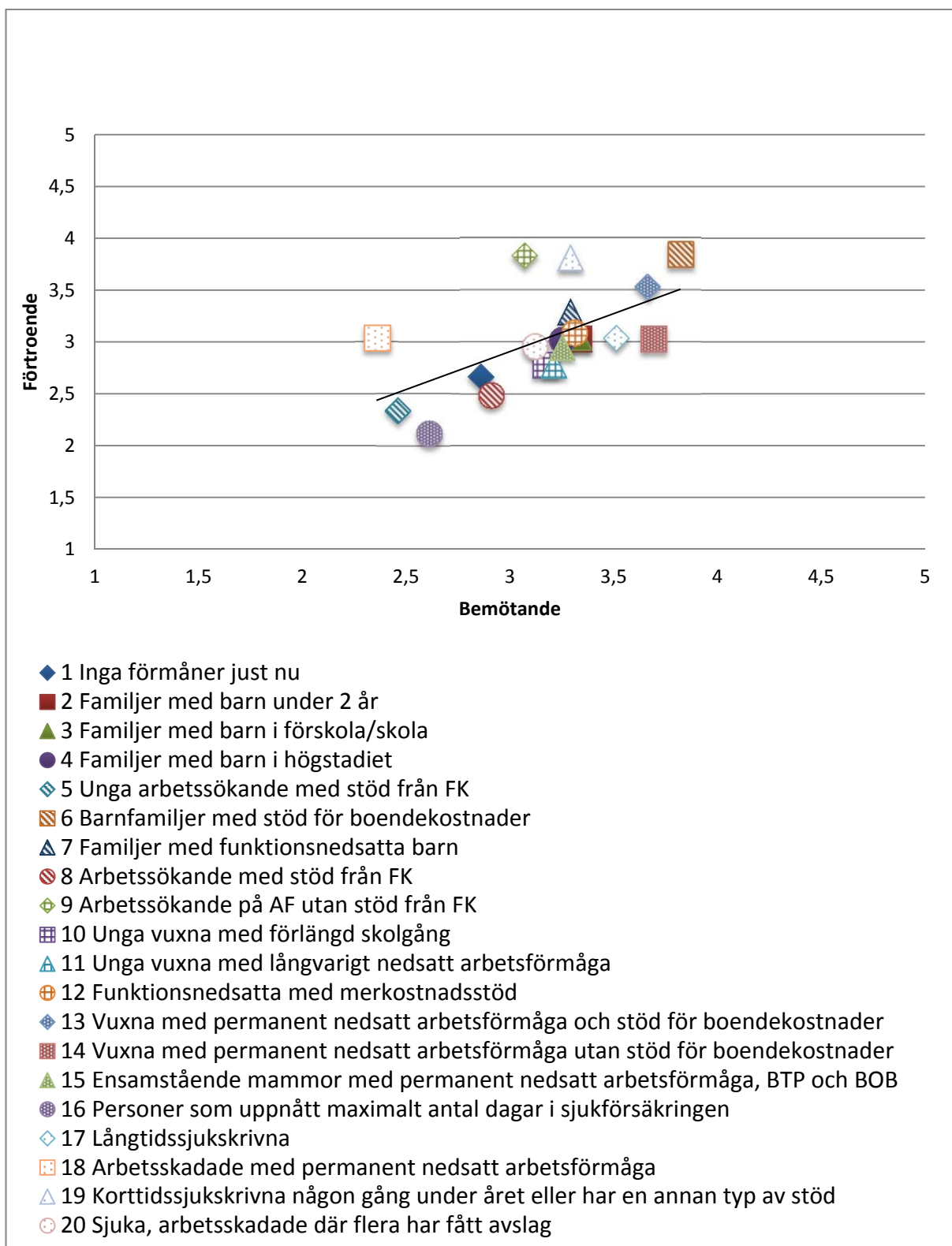


**Figur 3 Förtroende för Försäkringskassan och uppfattad kompetens**

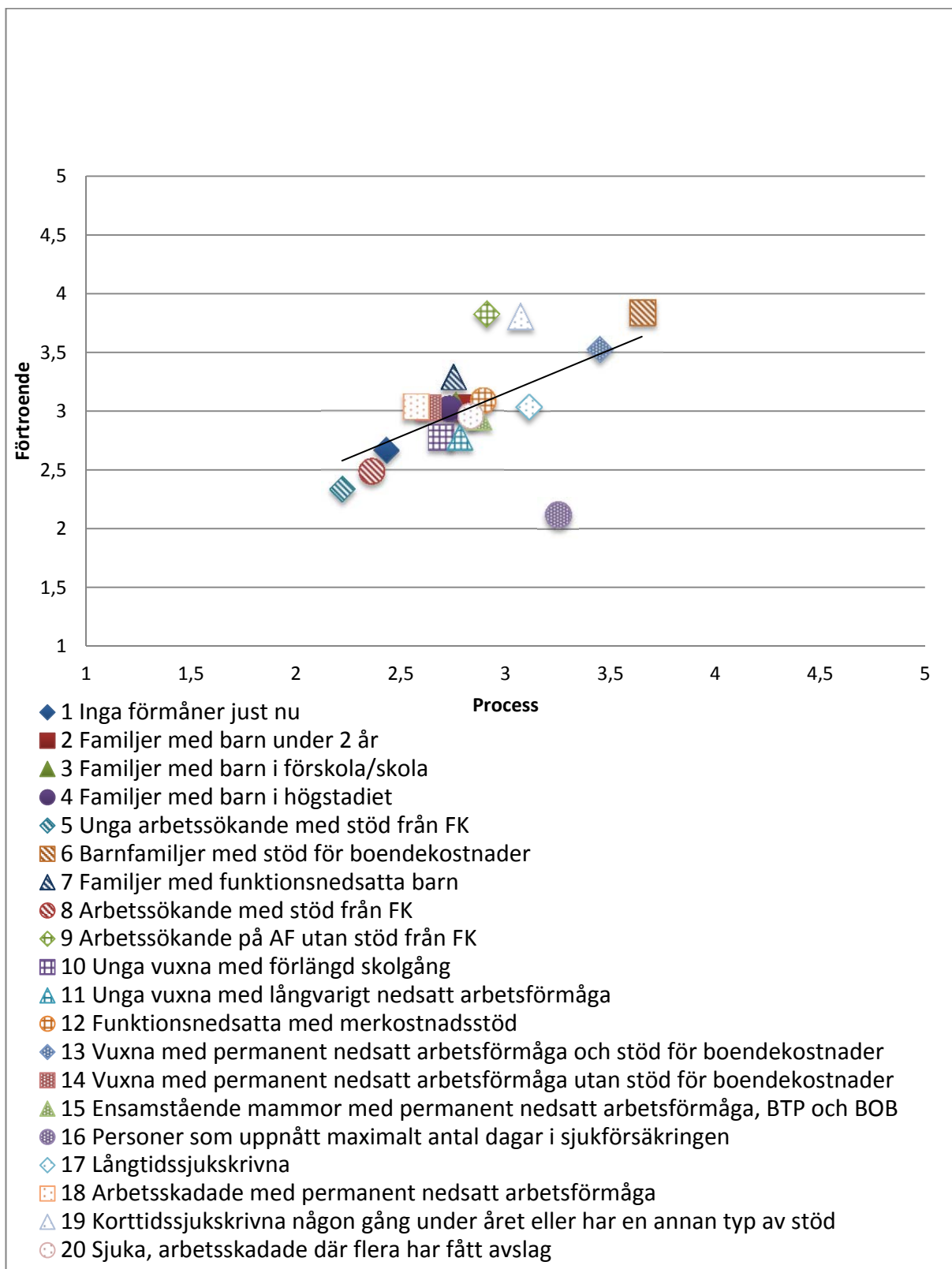




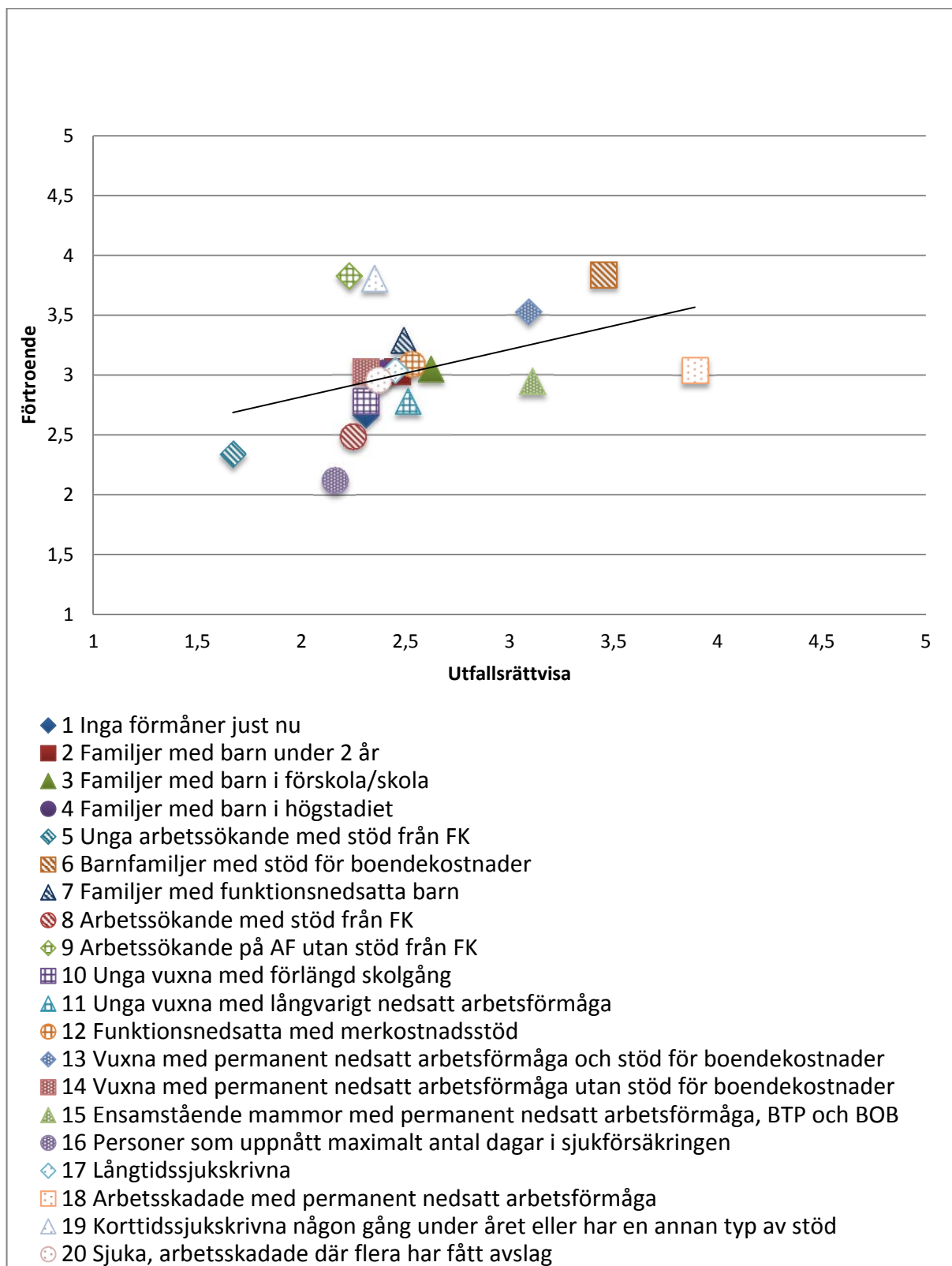
**Figur 4 Förtroende för Försäkringskassan och uppfattat bemötande**



**Figur 5 Förtroende för Försäkringskassan och uppfattningen om processer**



**Figur 6 Förtroende för Försäkringskassan och uppfattad utfallsrättvisa**



## Försäkringskassans förtroende hos kunder med olika bakgrunder och i olika situationer

De försäkrade grundar sina åsikter om Försäkringskassan på olika sätt. Det kan vara egna eller andras erfarenheter, utfallet av en egen ansökan, om de har nära till ett servicekontor osv. I tabell 5 redovisas alla medelvärden för olika situationer den försäkrade kan befinna sig i, deras bakgrund osv.

Tabellen visar att gruppen egna företagare har lägst förtroende för Försäkringskassan (2,28) medan arbetslösa (personer registrerade som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen men som inte har aktivitetsstöd), pensionärer under 65 års ålder och de som är hemma har högst förtroende (3,07–3,45). De egna företagarna är mycket missnöjda i synnerhet med Försäkringskassans *processer* (1,81).

De som fått avslag har generellt cirka en hel enhet lägre resultat än övriga när det gäller förtroende, legitimitet, kompetens, bemötande, process och utfallsrättvisa. De som baserar sina åsikter på egna erfarenheter har högre förtroende för Försäkringskassan och sätter högre betyg på kompetens, bemötande och processen jämfört med dem som baserar sina åsikter på någon form av hörsägen eller kanske tidigare erfarenheter, men de sätter ett högre värde för legitimitet.

**Tabell 5 Förtroende för Försäkringskassan och situationer, bakgrund m.m.**

Hela befolkningen uppdelad enligt huvudkategori. Medelvärde på individernas svar

	För- troende	Legiti- mitet	Kom- petens	Bemöt- ande	Pro- cess	Utfalls- rättvisa	N
<b>Genomsnitt, befolkningen 16–64</b>	<b>2,87</b>	<b>3,93</b>	<b>3,36</b>	<b>3,15</b>	<b>2,71</b>	<b>2,47</b>	<b>6362</b>
<b>Vad har påverkat din bild av Försäkringskassan?</b>							
Mina egna erfarenheter	3,07	4,12	3,52	3,39	2,97	2,56	4100
Erfarenheter från familj och nära vänner	2,53	3,86	3,23	2,73	2,19	2,41	505
Andra i min bekantskapskrets, hörsägen	2,66	3,78	3,12	3,06	2,83	2,33	306
Media	2,66	3,83	3,12	2,69	2,21	2,37	650
<b>Avslag?</b>							
Avslag 2010	2,07	3,51	2,71	2,41	2,28	2,15	836
Ej avslag 2010	3,17	4,01	3,43	3,32	2,96	2,54	4202
<b>Kön</b>							
Kvinna	2,85	3,89	3,41	3,36	2,72	2,45	4090
Man	2,89	3,96	3,31	2,91	2,71	2,47	2272
<b>Huvudsaklig sysselsättning just nu?</b>							
Fast anställd	2,82	3,87	3,31	3,17	2,69	2,32	3622
Timanställd	2,74	3,85	3,36	3,12	2,75	2,44	99
Egen företagare	2,28	3,64	3,11	2,23	1,81	2,36	244
Arbetslös	3,45	4,07	3,26	3,29	2,99	2,49	381
Föräldraledig	2,85	4,17	3,31	3,07	2,51	2,31	256
Student	2,59	3,68	2,83	2,39	2,11	2,26	160
Pensionär	3,07	4,19	3,71	3,31	2,99	3,02	247
Hemma	3,29	4,03	3,97	3,86	3,11	3,08	17
Hemma pga. sjukdom/skada	3,11	3,91	3,59	3,51	3,14	2,72	1024
<b>Ålder</b>							
16–19	2,78	3,82	3,68	3,65	3,34	2,27	68
20–20	2,54	3,92	2,94	2,39	1,91	2,21	218
25–29	2,46	3,91	3,21	2,93	2,32	2,16	344
30–34	2,97	4,03	3,41	3,28	2,78	2,59	598
35–39	2,86	3,87	3,51	3,45	2,83	2,56	729
40–44	2,73	3,69	3,14	3,07	2,52	2,49	870
45–49	2,69	3,73	3,29	3,02	2,66	2,28	829
50–54	2,87	4,07	3,46	2,74	2,68	2,11	827
55–59	3,08	3,74	3,53	3,21	2,95	2,43	806
60–64	3,11	4,03	3,21	3,44	2,88	2,51	825
65–70	2,91	4,07	3,7	3,21	2,97	2,93	248
<b>Högsta avslutad utbildning (Var UTB1)</b>							
Lägre än gymnasium (0+1+2)	2,85	3,97	3,23	3,05	2,83	2,55	1027
Gymnasium t.o.m. + 2 år eftergym (3+4)	2,79	3,75	3,32	3,08	2,61	2,39	3377
Eftergymnasial utbildning, mer än 2 år (5+6)	3,02	4,24	3,41	3,32	2,71	2,47	1776

	För- troende	Legiti- mitet	Kom- petens	Bemöt- ande	Pro- cess	Utfalls- rättvisa	N
<b>Födelseland</b>							
Afrika söder om Sahara	3,87	4,14	4,06	3,84	3,73	3,74	46
MENA + Turkiet	2,97	3,33	3,15	3,22	3,11	2,79	330
Asien utom Mellanöstern	2,89	3,14	3,44	3,19	2,96	2,91	78
EU 25 utom Norden	2,82	3,78	2,59	2,49	2,29	2,27	151
Norden utom Sverige	2,76	4,05	3,45	3,01	2,34	2,67	211
Sverige	2,86	3,94	3,36	3,13	2,66	2,41	5103
Övriga Europa	3,11	4,17	3,68	3,83	3,35	3,45	205
Sydamerika	4,09	4,16	3,28	2,93	2,76	1,97	54
Nordamerika	3,92	4,73	4,25	4,11	4,06	4,64	13
<b>Bor i närheten av servicekontor</b>							
Nej (~ mindre stad eller glesbygd)	2,92	3,91	3,36	3,19	2,71	2,43	3011
Ja (~ stor stad)	2,84	3,93	3,44	3,09	2,69	2,51	3181
<b>Familjer med barn</b>							
Föräldrar bor ihop	2,95	3,95	3,41	3,26	2,71	2,48	3598
Föräldrar bor ensam	2,78	3,91	3,31	3,09	2,71	2,46	2764
<b>Hur vanligt är det med fusk? (5 = mycket vanligt)</b>							
1 = Inte alls vanligt	2,93	4,09	3,17	2,79	2,46	2,07	599
2	2,82	4,11	3,59	3,36	2,81	2,61	1237
3	2,74	3,89	3,32	3,06	2,58	2,39	1483
4	2,92	3,69	3,36	3,24	2,69	2,58	952
5 = Mycket vanligt	2,66	3,81	3,09	3,13	2,61	2,31	671

Källa: Försäkringskassans kunddatabas och enkätundersökningen januari 2011.

Att individens livssituation har betydelse är en slutsats man kan dra av tabellen. Till exempel har yngre personer och personer med låg utbildning en sämre uppfattning om Försäkringskassan än andra, vilket framgår starkast av deras uppfattning om Försäkringskassans legitimitet. En mer omfattande statistisk analys som inte redovisas här visar att den ganska stora gruppen invandrare från Mellanöstern och Turkiet har ett relativt lågt utfall för legitimitet, vilket också gäller inom många segment. Det är likadant för personer från Latinamerika, dock är denna grupp relativt liten. Detta kanske återspeglar en uppfattning om statliga institutioner som dessa grupper har tagit med sig från sina respektive hemländer, men i så fall tyder det på att de inte har haft personliga erfarenheter som motverkar den uppfattning de har tagit med sig från ursprungslandet.

## Några avslutande kommentarer

Undersökningen visar att det finns en klar koppling mellan förtroendet för Försäkringskassan och uppfattningen om Försäkringskassans legitimitet, kompetens, bemötande, administrativ effektivitet – som här tolkas som flödeseffektivitet – och uppfattad utfallsrättvisa. Självklart går det att höja flödeseffektiviteten med tekniska och organisatoriska förbättringar. Men det kan också handla om så enkla metoder som att ge en snabb och klar bild av beslutsprocessen och betydelsen av individens egen roll i den, dvs. att ge en tydligare allmän information om processgången och individens nödvändiga input i denna. Det är betydligt svårare att förbättra människors förtroende för Försäkringskassan i dimensionen utfallsrättvisa i de många situationer där bedömningar måste ske på individuell basis. Det är svårt att veta i vilken utsträckning samma individ skulle kunna få olika beslut beroende på vilken handläggare som hanterar hans eller hennes ansökningshandlingar.

Det finns ett antal studier som visar att olika försäkringsexperter inom Försäkringskassan bedömer rätten till sjukpenning olika utifrån ett givet medicinskt underlag,<sup>27</sup> samt att olika försäkringsläkare gör signifikant skilda bedömningar, också utifrån ett givet skriftligt medicinskt underlag.<sup>28</sup> Dessa studier utgår emellertid från situationer där två eller flera bedömare har fått fall på papper att bedöma. Det är okänt i vilken utsträckning den faktiska handläggningen återspeglas i dessa situationer. Vad studierna visar är hur pass svårt det kan vara att i enskilda fall samstämmigt bedöma i vilken utsträckning en viss sjukdom eller skada påverkar individens arbetsförmåga i olika arbetssituationer. Det är viktigt för Försäkringskassan att arbeta med denna fråga, och Försäkringskassan har också på senare år haft en omfattande utbildning som syftar till att minimera sådana skillnader inom administrationen av sjukförsäkringen, bl.a. så kallade *lika seminarier*. Gruppbeslut kring svårbedömda fall är också en metod som tillämpas på många håll i organisationen.

”Eget intresse” har stor betydelse, vilket är föga förvånansvärt. Detta visas i denna studie framför allt genom personer med positiva livräntebesked, familjer som fått bostadsbidrag (BoB och BT) och 50-åringar som får sjukersättning. Likaväl finns en stark negativ uppfattning om utfallsrättvisa bland de som fått avslag.

Att de som fått BoB och BT har en hög uppfattning om utfallsrättvisa beror säkert dels på att de har en mycket svag ekonomi vid ansökningstillfället och att ett positivt beslut har inneburit ett uppskattat och nödvändigt inkomstillägg, dels att reglerna kan uppfattas som i det närmaste helt objektiva. Även förmögenhetskravet kan tolkas av människor som objektivt, trots att det finns många olika slags tillgångar som Skatteverket aldrig kan ta reda

---

<sup>27</sup> Tollin 2008.

<sup>28</sup> Goine, Söderberg, Engström och Palmer 2009.

på och som lätt kan undanhållas av individen i en ansökan (vilket var den principiella grunden för att avskaffa förmögenhetsskatten i Sverige). Det ger stöd för uppfattningen att vad människor tror om underlaget och processen är lika viktigt som hur det faktiskt förhåller sig.

Här kan nämnas att en djupare analys av dataunderlaget – inte så förvånansvärt – visar att människor inte skiljer mellan besked/beslut om indragning, avslag eller ett besked om att försäkringstiden för sjukpenning löpt ut, dvs. att man har blivit ”utförsäkrad.” Alla dessa uppfattas som ”avslag.” Ett annat intressant resultat är att en kund som har besökt ett servicekontor för att diskutera varför han/hon har fått ett negativt beslut (”avslag”) har samma uppfattning om bemötandet som de som har varit där i ett annat syfte, dvs. en relativt bra uppfattning, enligt en fördjupad analys som inte redovisas i denna rapport. Däremot, enligt samma analys, ger de som har *ringt* till Försäkringskassans kundcenter för att diskutera ett negativt besked ett sämre betyg för bemötandet jämfört med andra kunder som ringer. Personalen på servicekontor och kundcenter har tillgång till samma information och är normalt själva inte experter inom ett specifikt område. Den väsentligaste skillnaden mellan dessa två kanaler är sålunda skillnaden mellan telefonmötet och det personliga mötet. Det antyder att det personliga mötet är betydligt mer framgångsrikt. Det är naturligtvis inte praktiskt att ordna personliga möten för alla negativa besked. Men vad som är möjligt är att utveckla telefonmötet så att det mer känns som ett personligt möte.

Därutöver visar de detaljerade resultaten att Försäkringskassan har en statistiskt signifikant lägre legitimitet hos egenföretagare. Detta gäller genomgående. Studerande, som i denna undersökning omfattar personer 16 år och äldre, har också en sämre bild i fråga om Försäkringskassans kompetens jämfört med andra – kanske beroende på att de har ett behov av stöd som inte tillfredsställs. Gruppen unga arbetssökande (vars resultat statistiskt sett har stort osäkerhetsintervall på grund av låg svarsfrekvens) har en mycket låg uppfattning om utfallsrättvisan, som redan framgått av tabell 4.

Studenters och egenföretagares uppfattning om ett sämre bemötande av Försäkringskassan kan sammanfalla med de krångligheter som kan uppstå i hanteringen av förmåner som grundar sig på arbetsinkomster (sjukpenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning för sjukt barn m.m.), vilket inte utretts vidare i detta sammanhang.

Allmänt har nya invandrare en mer fördelaktig bild av Försäkringskassan än de invandrare som har varit i landet längre, i synnerhet de invandrare som kommer från Afrika söder om Sahara.

Personer med förmåner som baseras på funktionsnedsättningar, som huvudsakligen finns inom segment 7, 11 och 12, delar den allmänt låga uppfattningen om utfallsrättvisa som råder allmänt bland de som beviljats förmåner året innan undersökningen, trots att de hör till dem med positiva utfall. Även det skulle kunna tas som ett uttryck för att Försäkringskassan inte förmedlar beslut på ett sätt som skapar förtroende, men det kan också vara en grund för Försäkringskassan att mer allmänt se över hur uppdraget gentemot personer med funktionshinder genomförs.



Den mer detaljerade statistiska undersökningen visar att ett högt betyg på Försäkringskassans kompetens och bemötande förstärker den genomsnittliga nivån på förtroende för Försäkringskassan för de flesta segmenten. Den allmänna bilden är att dessa är starka komponenter, även om det finns utrymme för förbättringar. Betygen för kompetens och bemötande är lägre för hos de som inte har en förmån (men som undersökningen visar kan ha haft en eller flera kontakter med Försäkringskassan) under året innan undersökningstillfället. Tvärt emot vad man skulle kunna tro, finns det i denna mätning ingen statistiskt signifikant effekt av massmedias rapportering på förtroendet för Försäkringskassan. Det finns inte heller signifikanta skillnader med hänsyn till kön. Slutligen tycks förekomsten av ett besökskontor i närheten (samma kommun) ha en positiv inverkan på förtroendet för Försäkringskassan när det gäller uppfattningen om kompetens och praktiskt utförande.

## Referenser

- Durlauf, S.N. 2002. On the Empirics of Social Capital. *The Economic Journal*, vol. 112, no. 483.
- Easterly, W. 2008. Design and Reform of Institutions in LDCS and Transition Economies 2008. *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 98(2) : 95–99.
- Goine, Hans, Elsy Söderberg, Per Engström och Edward Palmer 2009. ”Effekter av information om förstärkt granskning av medicinska underlag – en studie om behov av komplettering och kvalitet på läkarintyg från primärvården.” Rapport 2009:14. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- politisk utvärdering (IFAU).
- Grootaert, C. & T. Bastelaert (red.) 2002. Understanding and Measuring Social Capital. A Multidisciplinary Tool for Practitioners. Washington DC: Världsbanken.
- Hall, R. & C. Jones 1999. Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others? *Quarterly Journal of Economics*, 114(1):83–116.
- Hjerpe, R. 2003. Social Capital and Economic Growth Revisited, VATT-Discussion Papers, Paper 307, Government Institute for Economic Research, Helsinki.
- Johansson, Susanne 2011. *Allmänhetens uppfattning om offentlig verksamhet*. [SOM-rapport nr 2011:4]. Som Institutet. Göteborg.
- Knack, S. & P. Keefer 1997. Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-country Investigation. *Quarterly Journal of Economics*, 112(4)1251–1288.
- La Porta, R., F. Lopez-de-Silanes, A. Scheifer & R.W. Vishny 1997. Trust in Large Organizations. *American Economic Review Papers and Proceedings* 87(2):333–338.
- Norén Bretzner, Y. och S. Holmberg 2011. Svenskars bedömning av offentliga myndigheters verksamhet. SOM-rapport nr 2011:19. Göteborg: SOM-Institutet.
- North, D. 1990. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. New York: Cambridge University Press.
- North, D. 1993. Economic Performance through Time. Prize Lecture. Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 1993.

Parasuraman, A. A., Zeithaml, V. A., & Berry, L. L. 1985. A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research. *Journal of Marketing*, 49(4), 41–50.

Putnam, R.D., R. Leonardi & R. Nanetti 1993. *Making Democracy Work: Civic Transactions in Modern Italy*. Princeton N.J.:Princeton University Press.

Rothstein, B. 2003. Social Capital, Economic Growth and Quality of Government: The Causal Mechanism. *New Political Economy*, 1469–9923, Volume 8, Issue 1, 2003, Sidor 49–71.

Rothstein, B. & J. Teorell (2008). What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions. *Governance*. Vol. 21 (2), Sidor 165–190. Wiley periodicals, Inc.

Svalfors, Stefan 2011. “A Bedrock of Support? Trends in Welfare Attitudes in Sweden, 1981–2010,” *Social Policy and Administration*, Vol. 45, No. 7, December 2011, pp. 806–825.

Tollin, Pernilla 2008. ”Mäter Försäkringskassan kvalitet tillförlitligt? En analys av handläggningen av sjukpenningärenden”. Socialförsäkringsrapport 2008:16.

Tyler, Tom R. & Yuen J Huo 2002. *Trust in the Law: Encouraging Public Cooperation with the Police and the Court*. New York: Russell Sage Foundation.

Zeithaml, Valarie A., A. Parasuraman & Leornad L. Berry 1990. *Delivering Quality Service: Balancing Customer Perceptions and Expectations*. New York, N. Y.: The Free Press.

**I serien Socialförsäkringsrapport har följande skrifter publicerats under år 2012:**

- 2012:1 Med bristande känsla av sammanhang. De försäkrades upplevelse av tiden innan, under och efter programmet arbetslivsintroduktion
- 2012:2 Abonnemangstandvård. En beskrivning av abonnemangstandvården och de patienter som tecknar avtal
- 2012:3 Med målet i sikte. Analys av Försäkringskassans handläggningstider 2006–2010
- 2012:4 Kön, klass och etnicitet. Jämlikhetsfrågor i socialförsäkringen. Rapport från forskarseminarium i Umeå 18–19 januari 2012
- 2012:5 Ohälsoskulden 2010
- 2012:6 Försäkrad inkomst i socialförsäkringen 1991–2010. Inkomster över taken samt individer som saknar sjukpenninggrundande inkomst i olika grupper av befolkningen
- 2012:7 Det statliga tandvårdsstödet – en lägesrapport 2012
- 2012:8 Vårdbidraget. Utvecklingen fram till i dag och försörjningssituationen i morgon
- 2012:9 Föräldrapenning. Analys av användandet 1974–2011
- 2012:10 När tänderna får vänta. Analys av de som inte har regelbunden kontakt med tandvården
- 2012:11 Förtroende för Försäkringskassan