

# Det komplexa förtroendet

**En forsknings- och analysöversikt  
om förtroendet för Försäkringskassan  
och socialförsäkringen under 2000-talet**



Utgivare: Försäkringskassan  
Analys och prognos

Upplysningar: Malin Junestav  
010-116 94 16  
malin.junestav@forsakringskassan.se

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

# Förord

Varför behöver en myndighet medborgarnas förtroende? Under det senaste decenniet har förtroendets, eller tillitens betydelse för en väl fungerande stat kommit att bli alltmer aktualiserad inom forskning och politik. Antalet mätningar och aktörer som mäter och analyserar förtroendet för allt från politiker till varumärken har ökat i antal och vi som medborgare och konsumenter får allt oftare utvärdera och värdera olika varor och tjänster. När det handlar om välfärdsstatens olika beståndsdelar, handlar detta förtroende i slutänden om politikens legitimitet: cirka en tredjedel av BNP distribueras via Försäkringskassan varje år. Har allmänheten förtroende för att denna distribution går rätt till och är man eniga om de principer som är styrande för socialförsäkringens lagstiftning?

När Försäkringskassan 2011 fick i uppdrag att öka myndighetens förtroende och förtroendet för socialförsäkringen bland befolkningen, ställdes myndigheten inför en komplex uppgift: å sid ena sidan handlar det om hur socialförsäkringslagstiftningen i praktiken tillämpas och administreras, å andra sidan handlar det om hur kontraktet, regelverket och principerna för rättigheter och skyldigheter, upplevs. När Försäkringskassan började undersöka och kartlägga detta förtroende framstod snart några tydliga mönster: de som är aktiva användare av socialförsäkringen är i genomsnitt mer positiva än de som inte har ett aktivt ärende eller kontakt med myndigheten. Förtroendet skiljer sig mellan olika grupper även i andra avseenden. För att fördjupa förståelsen för vad som påverkar förtroendet för en offentlig institution som Försäkringskassan har vi under de senaste åren genomfört och initierat ett antal analyser och studier. Resultaten hittills sammanfattas i denna rapport och ligger till grund för fortsatt arbete med såväl analyser kring och insatser för att stärka förtroendet.

Rapporten har författats av Malin Junestav. Värdefulla kommentarer har lämnats av Daniel Melén, avdelningen för Analys och prognos, Ylva Norén Bretzer vid Göteborgs universitet och deltagarna vid interna seminarier och möten.

Laura Hartman  
Chef för avdelningen för Analys och prognos  
Försäkringskassan

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>5</b>
<b>Summary</b> .....	<b>6</b>
<b>Inledning</b> .....	<b>7</b>
Rapportens bakgrund och syfte .....	7
Analysramverk för förtroende .....	9
Teoretiska utgångspunkter och forskningsläge.....	10
Faktorer som påverkar myndighetsförtroendet .....	12
Förtroende – vad är det som mäts? .....	14
Försäkringskassans mätningar och analyser av förtroende.....	15
<b>Andras analyser och mätningar av förtroende för Försäkringskassan</b> .....	<b>30</b>
Anseende och kvalitet i offentlig verksamhet .....	33
Förtroendet för socialförsäkringen.....	35
Det interna förtroendets betydelse .....	38
<b>Avslutande diskussion och sammanfattning</b> .....	<b>40</b>
<b>Referenser</b> .....	<b>44</b>
<b>Bilaga</b> .....	<b>47</b>

# Sammanfattning

I denna rapport diskuteras allmänhetens förtroende för en av de mest centrala välfärdspolitiska institutionerna, Försäkringskassan. Bakgrunden är ett sjunkande förtroende under 2000-talet som ledde till att regeringen gav Försäkringskassan i uppdrag att hitta vägar att höja förtroendet för myndigheten och socialförsäkringen. Förtroende är en komplex variabel, som inte enkelt låter sig fångas med mätningar av enkla samband eller korrelationer. För att bättre förstå hur olika faktorer påverkar och samverkar har vi analyserat delar av förtroendet såväl kvalitativt som kvantitativt med avseende på medborgarnas uppfattningar om myndighetsutövningens procedurer och utfall. Utfallssidan är även kopplat till en politisk dimension, till det lagstiftade regelverket samt till hur opinioner förhåller sig till och beskriver dessa.<sup>1</sup>

Utifrån Försäkringskassans imageundersökningar och segmenteringar kunde vi redan 2011 se vissa mönster när det gäller vilka delar av socialförsäkringen som hade, samt vilka grupperingar som uttalade, ett lågt förtroende. Faktorerna förtroende, legitimitet, utfallsrättvisa, processer, bemötande och kompetens utgjorde delarna och summan av det uppmätta förtroendet, och dessa faktorer samvarierade också starkt med varandra. Nästa steg blev att gå djupare i analysen av förtroendets beståndsdelar samt att genom kartlägga forskningsläget när det gäller förtroende för politik och institutioner. Syftet blev därmed både bredare och mer djupgående.

En faktor som inte diskuterades i tidigare analyser var betydelsen av förväntan bland medborgarna – är det så att en stor del av det fallande förtroendet under 2000-talet kan förklaras med att utfallet av trygghetssystemen inte motsvarar förväntningarna på ekonomisk och social trygghet. Det andra som inte så utförligt diskuterades i tidigare analyser var den mediala opinionens betydelse. I denna rapport driver vi tesen att den starkt negativa rapporteringen påverkar förtroendet för Försäkringskassan negativt.

---

<sup>1</sup> Även procedurer är i viss mån kopplade till lagstiftningen, t.ex. villkor kopplade till olika socialförsäkringsförmåner, regler som styr bedömning av arbetsförmåga inom sjukförsäkringen osv.

## Summary

The importance of confidence in political and administrative bodies has been increasingly emphasized among researchers and politicians during the latest decades. The national insurance agency (Försäkringskassan) as well as the public social insurances per se suffers from a low level of confidence since at least 2005. The low level of confidence among citizens towards one of the most central parts of the public welfare system, calls for attention and deeper analyses concerning causes and explanations.

In this report we aim to analyze and detangle the complex issue of institutional confidence, from what we learn from research, surveys and qualitative studies on the issue. What we find is that confidence (or lack of it) cannot be explained by simple causal relations, but by a complexity of several interacting factors. Confidence in the national social insurance agency as well as in the social insurance system has been declining since the beginning of the 21th century, with a minor recovery since 2012. During the same period there have been major organizational changes in administration and regulations in the sickness benefit system.

Our conclusions are that the belief that every person is equally treated in the social insurance system is fundamental for the level of confidence for the administrative body. It is also crucial that the procedures are transparent and comprehensible. We also find that the cohort that has not been in contact with or have had benefit or compensations from the social insurance system have less confidence than those who have. One possible explanation for this is that they got their image of the administration through media or social media channels, where the negative presentation has been overwhelming during the last decade. There also seems to be an ideological dimension in the falling confidence for the social insurance agency; there are distinct segments in society that express dissatisfaction with the changes in the sickness benefit scheme.

# Inledning

## Rapportens bakgrund och syfte

Under de senaste 10–15 åren har *förtroende* kommit alltmer i fokus inom såväl samhällsvetenskaplig forskning och som en fråga för statens aktörer och institutioner. En hög grad av förtroende innebär också legitimitet, när det gäller förtroende på institutionell och politisk nivå. Allmänhetens förtroende för Försäkringskassan har sjunkit sedan 2002 vilket har uppmätts i såväl våra egna som andras undersökningar, även om utvecklingen ser ut att vända under de två senaste åren<sup>2</sup>. Sedan ett par år tillbaka har detta uppmärksammats på politisk nivå och myndigheten har därför fått det uttalade uppdraget av regeringen att *höja allmänhetens förtroende* för Försäkringskassan och socialförsäkringen. Detta fastslås i *Försäkringskassans strategiska inriktning till 2016*<sup>3</sup> vara den högst prioriterade frågan för myndigheten i dag och ”för överblickbar tid”:

*Försäkringskassans uppdrag är ”att rättssäkert och effektivt administrera försäkrings- och bidragssystemen och ge god service och att därigenom verkställa statsmakternas mål om ekonomisk trygghet för enskilda och hushåll i olika livssituationer.”*

Bakgrunden är att flera mätningar av allmänhetens och kundernas förtroende för Försäkringskassan visat på en mycket låg nivå och att trenden hade varit negativ under längre tid. Detta har påtalats som ett problem av flera forskare<sup>4</sup>: när en av välfärdspolitikens mest centrala institutioner inte äger medborgarnas förtroende, äventyras tilliten till hela den välfärdspolitiska modellen på sikt.<sup>5</sup> De problem som Försäkringskassan har stått och står inför när det gäller förtroendeproblemet har flera delar som delvis överlappar varandra: det finns en administrativ, en politisk och en opinionsdimension. För den enskilde medborgaren är det i första hand viktigt att man får den hjälp och den ersättning man har rätt till. Om den enskilde litar på att myndigheten kan leverera det som man förväntar sig blir bedömningen av socialförsäkringens resultatsida troligen positiv, eller åtminstone neutral. Det som är möjligt för myndigheten att göra styrs dock i hög grad av den politik och de regelverk myndigheten är bundna att följa.

Syftet med denna rapport är att sammanfatta kunskapsläget vad gäller allmänhetens förtroende för Försäkringskassan och socialförsäkringen, men också att i nästa steg kunna ringa in ett antal huvudprinciper för hur myndigheten kan förstå vad det är som bygger respektive underminerar

---

<sup>2</sup> SOM-institutets riks- SOM mätningar, SIFO

<sup>3</sup> Försäkringskassan 2012

<sup>4</sup> Hensing (2010), Holmberg och Weibull (2008), Norén Bretzer et al (2014)

<sup>5</sup> Hensing (2010), Rothstein (1998), Lipsky (1980)

förtroende. Vår förståelse för vad som skapar respektive motverkar förtroende hämtar vi i ett tämligen omfattande forskningsläge om tillit, förtroende och socialt kapital. De mätningar och studier som gjorts och görs löpande på Försäkringskassan diskuteras också i förhållande till studier och mätningar som gjorts av andra. Det handlar i stor utsträckning om stora mängder enkätdata – som i viss mån men inte fullt ut har kompletterats med mer djupgående analyser.

I *Försäkringskassans strategiska inriktning till 2016* bedöms förklaringen till det sjunkande förtroendet under senare år ligga i ”såväl administrativa brister och de begränsningar som lagstiftningen ställer upp”.<sup>6</sup> Här talar man alltså om både om å ena sidan institutionsförtroende och vad institutionerna inom ett givet område faktiskt presterar och å andra sidan om politiskt förtroende. Politikens resultat kan mycket väl ha ett samband med hur medborgarna utvärderar inte bara ett politiskt program, utan även myndigheters prestationer, då de uppfattas som manifestationer av den aktuella politiken. Gräsrotsbyråkratsforskare menar att det är hur medborgarna konkret möter politiken i sina kontakter med den offentliga förvaltningen operationella nivå som avgör hur de kommer att värdera den. Det är med andra ord politikens konkreta output-sida som påverkar den enskilde medborgarens förtroende för den offentliga politiken.<sup>7</sup> Samtidigt som man med fog skulle kunna hävda att politikens utfall och själva politiken i sig, ofta sammanblandas när den enskilde bedömer myndighetens prestationer, tyder en hel del på att brister i Försäkringskassans administration i sig bidrar till det låga förtroendet:

*”Ett av socialförsäkringens yttersta syften är att skapa trygghet för medborgarna: man ska kunna lita på att försörjningen är tryggad om något oförutsett inträffar som förhindrar förvärvsarbete och orsakar inkomstbortfall etc. Ett bristande förtroende bland medborgarna för den myndighet som är satt att administrera denna för välfärdssamhällets så viktiga samhällsinstitution riskerar i förlängningen att undergräva tilltron till hela socialförsäkringen.”*<sup>8</sup>

*Försäkringskassans verksamhetsidé* består i att bidra till att människor ges inflytande över sin egen livssituation, att alla som möter Försäkringskassan känner till och förstår sina rättigheter, får rätt stöd och behandlas med värdighet. Denna idé har stöd i såväl empirisk erfarenhet och forskning om förtroende, då den visar på att individens upplevelse av att bli rättvist behandlad, känsla av trygghet och förutsebarhet i processen (procedurerna) spelar stor roll för graden av förtroende. Det räcker dock inte med att detta uppfylls vid enstaka tillfällen, eftersom ”historik” och ”rykte” (*reputation*) påverkar uppfattningar om hur väl något, i detta fall socialförsäkringens administration, fungerar.

---

<sup>6</sup> Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2012:11

<sup>7</sup> Lipsky (1980), Stensöta (2006) och Ståhl et al (2012)

<sup>8</sup> Försäkringskassan (2013), ”Vad beror det låga förtroendet för Försäkringskassan på och vad kan man göra för att höja det? – resultat från en explorativ intervjuundersökning”. Analys och Prognos, Working paper.



*Försäkringskassans vision* lyder ”ett samhälle där människor känner trygghet om livet tar en ny vändning”. Det innebär också att systemen måste vara så *förutsägbara* som möjligt – vi måste som myndighet verka för att medborgarna inte känner eller ska behöva känna tvivel och vanmakt. Det låga förtroendet för myndigheten kan antas böttna i en osäkerhet och ovisshet hos den enskilde medborgaren om det finns någon hjälp att få om behov uppstår. Försäkringskassans verksamhet (handläggning, processer och beslut) bör vara förankrade i den enskilde medborgarens livssituation, i det politiska landskapet och i kunskap (forskning), samtidigt som myndigheten åtgärdar de brister som finns i administrationen i syfte att hjälpa såväl handläggare som den enskilde försäkrade att göra rätt. Dessa frågor berör i högsta grad flera av de problemområden som ringats in i analysramverket för förtroende, framför allt ”utfallsrättvisa” och ”process”.

## Analysramverk för förtroende

Syftet med Analysramverket för förtroende är att kartlägga och analysera faktorer som förklarar lågt/minskat respektive ökat/högt förtroende för socialförsäkringen och för Försäkringskassans verksamhet och administration hos allmänheten. Vi har i dag, med stöd i ett antal egna mätningar och analyser tillsammans med andras undersökningar, kommit en bit på väg när det gäller att förklara vad det låga förtroendet har för komponenter och vad som skapar förtroende. När analysramverket för förtroende startades för snart två år sedan var en viktig utgångspunkt de imagemätningar och förtroendefaktorer som beskrivs i socialförsäkringsrapporten *Förtroende för Försäkringskassan*.<sup>9</sup> Vid denna tidpunkt konstaterades *att* förtroendet var relativt lågt, *att* vissa segment hade lägre eller högre förtroende samt *att* vi hade dåliga resultat vad gällde ”utfallsrättvisa” och ”process”<sup>10</sup>. Å andra sidan hade inga djupare analyser gjorts av *varför* medborgarnas värderingar av flera av förtroendefaktorerna hamnade på låga nivåer. Det fanns därför anledning att ställa upp ett antal hypoteser för djupare analyser. Vi antog att:

- a) uppfattningen om utfallsrättvisan påverkade förtroendet i negativ riktning<sup>11</sup>
- b) krångliga handlägningsprocedurer och brister i bemötandet bidrog till ett lägre förtroende
- c) mediabilden och myndighetens ”rykte” spelade roll för förtroendet
- d) svårigheter för särskilt utsatta grupper spelar roll för förtroendet
- e) svårigheter i samarbetet med centrala partners som hälso- och sjukvården och Arbetsförmedlingen drabbade den enskilde och bidrog till ett lägre förtroende
- f) det fanns ett missnöje bland allmänheten med den politik och lagstiftning som genomförts, och att detta får konsekvenser för hur man ser på Försäkringskassans prestationer.

---

<sup>9</sup> Försäkringskassan Socialförsäkringsrapport 2012:11

<sup>10</sup> Med ”process” avses här Individens uppfattning om organisationens kompetens, samt rutiner och hur dessa fungerar för dem.

<sup>11</sup> Den kausala riktningen är inte klarlagd. Det kan vara så att ett lågt förtroende påverkar uppfattning om rättvisa utfall negativt, eller tvärtom.

Dessa antaganden har i viss utsträckning undersökts och analyserats, samtidigt som organisationen har gjort en hel del förändringar som syftar till att förenkla och förbättra för medborgarna. Mot bakgrund av mångårig forskning om betydelsen av förtroende för organisationer, företag och samhället/staten fördjupar vi kunskapen om vad som leder till ökat förtroende kopplat till Försäkringskassans verksamhet. Under det kommande året kommer Försäkringskassan att göra ett antal djupanalyser utifrån enkätdata, image- och kontaktenkäter samt kundundersökningarna i syfte att få fram mer tillförlitliga förtroendefaktorer och samband. Vi behöver t.ex. djupare förståelse när det gäller utfallsrättvisan samt vad det är som gör att ”handläggning” och ”processer” får låga värden i enkäterna. Statistiska analyser behöver kompletteras med flera kvalitativa studier och textanalys. Flera projekt kommer att bidra med kunskap om varför det ser ut som det gör i dag, dvs. varför Försäkringskassan jämfört med andra myndigheter har ett relativt lågt förtroende, samt skapa jämförelsepunkter så att vi har något att förhålla oss till.

## Teoretiska utgångspunkter och forskningsläge

Förtroende är, liksom kultur, historia, mentalitet och liknande en typ av mjuka variabler som länge betraktades som svårhanterliga utifrån strikt formulerade teoretiska modeller inom samhällsvetenskaperna t.ex. ”public choice”, och ”rational choice”. Dessa teorier har gemensamt att utgångspunkten är att samhälleliga problem ska analyseras utifrån enskilda individernas strävan att göra rationella val för att maximera sin egennytta. Problemet är att om alla enbart strävar efter att maximera sin egennytta, hur är då samhället, i betydelsen människors samverkan, över huvud taget möjligt? Spelteorin har visat att givet denna utgångspunkt, så är långsiktigt effektiva lösningar på gemensamma samhällsproblem inte möjliga. Om individerna agerar rationellt efter egenintresset kommer de inte att kunna samarbeta för att åstadkomma effektiva samhällsinstitutioner, dvs. *den sociala fällan* är given. Den sociala fällan består i att samarbete för gemensamma mål bara kan uppstå om man litar på att ”de andra” kommer att välja att samarbeta. Om de inte gör det på grund av bristande tillit kommer alla välja att inte samarbeta trots att alla inser att man skulle tjäna på att samarbeta.<sup>12</sup>

Ett arbete i spelteorins empiriska domän är Elinor Ostroms *Governing The Commons* (1990). Ostrom har undersökt ett välkänt samarbetsproblem som spelteorin ställt, nämligen hanteringen av gemensamma naturresurser och hur människor faktiskt lyckas lösa sådana gemensamma problem världen över. Vad hon finner är något helt annat än vad den ekonomiska teorin förutspått. Hennes studier visade att upprättandet av forum för diskussioner omformade strukturen på situationen, från en i vilken beslut togs oberoende och utan vetskap om vad andra gjorde, till en i vilken individerna diskuterade sina valmöjligheter med varandra. *Det är alltså själva dialogen i beslutsituationen som spelar en avgörande roll för att förändra individernas syn på vad som ligger i deras egenintresse.*<sup>13</sup> De har utifrån sitt kortsiktiga

---

<sup>12</sup> Rothstein (2003)

<sup>13</sup> Ostrom (1990), (2005)

egenintresse motiv att handla osolidariskt, men försatta i en situation där de personligen måste argumentera offentligt och moraliskt stå till svars för sitt handlande blir de sociala normernas betydelse avgörande för etablerandet av ett effektivt samarbete: de omdefinierar sitt egenintresse så att det kommer i samklang med det kollektiva intresset att inte dränera den gemensamma resursen.<sup>14</sup>

Ostroms resultat om deltagande i eller inför beslutssituationer är relevant för välfärdsstatens fördelningspolitik: alla som (direkt eller indirekt) betalar skatt i Sverige bidrar till en gemensam pott av resurser som inte är outtömlig. Om alla invånare och deltagare (medfinansiärer) är rimligt överens om vilka principer som ska gälla för att få ta del av trygghetssystemen, blir frågan om tillit avgränsad till medborgarens tillit till myndighetens förmåga att leverera det de folkvalda har beslutat om. Om medborgarna och brukarna av en tjänst eller ersättning å andra sidan en avvikande uppfattning om fördelningsprinciperna, har vi ett mer komplext förtroendeproblem att analysera. Om den politik som ligger till grund för utformandet av principer och regelverk inte har förankrats bland de berörda i tillräcklig utsträckning kan problemet ligga i att förändringar inte har adresserats eller kommunicerats tillräckligt (det saknas delaktighet), eller att principerna som sådana är så pass ideologiskt färgade att det för medborgarnas/väljarnas del spelar mer roll för institutionsförtroendet vilka som har regeringsmakten än vad myndigheterna faktiskt åstadkommer.

### Det sociala kapitalets betydelse

Teoribildningen kring socialt kapital hör till de senaste två decenniernas mest studerade teorier på samhällsvetenskapens område. Socialt kapital är en tacksam utgångspunkt när samhällsvetare ska förklara varför man engagerar sig politiskt och röstar, varför man arbetar frivilligt eller ska förklara graden av korruption i olika samhällen. Socialt kapital definieras som 'tillgångar i form av breda sociala nätverk med hög grad av tillit (socialt eller mellanmänniskt förtroende) mellan aktörerna'.<sup>15</sup> Tillit och förtroende har studerats också inom ekonomiska vetenskaper, eftersom ekonomiska transaktioner underlättas av hög tillit. Det sociala kapitalet har i flera studier visats vara högt i Norden och att man därmed också åtnjuter de fördelar ett högt socialt kapital medför i de nordiska länderna.<sup>16</sup>

Den höga graden av socialt kapital i Norden brukar förklaras med åtminstone tre faktorer. De skandinaviska länderna har: 1. förhållandevis hög ekonomisk jämlikhet, 2. huvudsakligen universella välfärdsprogram som inte diskriminerar någon viss grupp (i motsats till behovsprövande program) samt 3. låg grad av korruption (t.ex. Rothstein 2003). Ekonomisk jämlikhet och avsaknad av korruption främjar uppbyggandet av det sociala kapitalet genom att de skapar känslor av rättvisa, lika möjligheter och optimism (Rothstein & Uslaner 2005). Ekonomisk jämlikhet sägs ge högre grad av tillit och socialt kapital för att ojämlikhet skapar känslor av 'vi' och 'de'

---

<sup>14</sup> Ostrom (1990)

<sup>15</sup> Rothstein (2005)

<sup>16</sup> Henriksson (2012)

mellan individer med olika ekonomiska resurser och för att det är lättare att lita på folk om man upplever dem som jämlikar (Rothstein & Stolle 2003:19).

Lars Trädgårdh m fl (2013) har även undersökt lokala variationer av tillit och socialt kapital i *Den svala svenska tilliten. Förutsättningar och utmaningar*, och kommer fram till ungefär detsamma: i lokalsamhällen som är ekonomiskt jämlika och i andra avseenden stabila över tid, hyser invånarna en högre grad av tillit än i de samhällen som utsatts för ett hårt socialt tryck och ekonomisk ojämlikhet. Det generella mönster de har funnit är att de små lokalsamhällen där störst sammanhållning och tillit återfinns också är de som avfolkas. De större och växande städerna kännetecknas allmänt av en lägre grad av lokalsamhälletillit, men samtidigt finns där en större öppenhet mot andra grupper än de egna. Det troliga är att det med samhällenas förändring uppstår nya jämviktslägen för tillit och förtroende. Jämlikhet och ärlighet är nödvändiga för att skapa förtroende och bidrar även till att möjliggöra införandet av universella välfärdsprogram.<sup>17</sup> De universella välfärdsprogrammen påverkar tilliten och det sociala kapitalet genom att de som har erfarenhet av behovsprövade välfärdsprogram uppvisar lägre grad av socialt förtroende än andra, eftersom behovsprövningen i värsta fall ger utrymme för godtycke och diskriminering (vilket Rothsteins egna empiriska studier bekräftar.) De som har erfarenheter av universella välfärdsförmåner uppvisar däremot en högre grad av socialt förtroende.<sup>18</sup>

## Faktorer som påverkar myndighetsförtroendet

Förtroende är ett slags förhållningssätt till samhället och en attityd som finns hos den enskilde individen i olika grad och som påverkas av olika faktorer. Å ena sidan är förtroende en mekanism för att reducera social komplexitet och innebär att vi minimerar osäkerhet och därigenom underlättar ställningstaganden. Å andra sidan är förtroende ett slags försanthållande som kan reducera alla former av transaktionskostnader. Inom institutionsorienterad förtroendeforskning brukar man tala om fem centrala komponenter som påverkar hur förtroende uppstår och förändras. Alla komponenterna har att göra med hur människor uppfattar eller förväntar sig att institutionerna agerar. Den första komponenten handlar om institutionens förmåga (kompetens) att utföra sin uppgift, den andra komponenten är integritet – vilket innebär att uppgiften inte bara ska utföras ”bra” utan också opartiskt och rättvist. Procedurer spelar också en roll i sammanhanget – inte bara slutresultatet. Empati är den tredje faktorn som är avgörande för förtroende – oavsett vad som görs stärks förtroendet om det sker med välvilja och medmänsklighet. Transparens och värdegemenskap är nödvändiga förutsättningar för att bygga förtroende.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Rothstein & Uslaner (2005)

<sup>18</sup> Rothstein (2003)

<sup>19</sup> Holmberg & Weibull (2013)

Enligt den förtroendeforskning som bedrivs på Göteborgs universitet samt SOM-institutet<sup>20</sup>, finns det ett antal faktorer som specifikt påverkar förtroendenivån för myndigheter, och specifikt Försäkringskassan.

**Medborgarens attityd:**

- Inställning till socialförsäkringen, myndigheten och myndighetens handläggare
- Förväntan på myndigheten, socialförsäkringen och handläggaren
- Historisk jämförelse
- Jämförelse med vad andra har fått
- Jämförelse med vad man tror att andra har fått
- De anställdas bild av myndigheten
- Medias bild av myndigheten
- Mötet med myndigheten, gränssnittet
- Uppfattning om likabehandling och förutsebarhet.

Faktorer som kan påverka individens tillits- och förtroendenivå är allmänt vanliga bakgrundsfaktorer som ålder, kön, geografi (var man kommer ifrån, var man bor), social status och utbildningsnivå, arbetsmarknadsstatus och självuppskattad hälsa. Det man funnit under den senare delen av 2000-talet då man försökt förklara det låga förtroendet för just Försäkringskassan är att det rör sig om en generell förtroendekris för Försäkringskassan (jämfört med andra institutioner):

- Traditionella förklaringar som klass, kön, ålder, politiskt intresse osv. verkar inte vara relevanta när det gäller förtroende för Försäkringskassan (det finns inga signifikanta skillnader i grad av förtroendet mellan olika grupper)
- Institutionella förklaringar viktigare än individförklaringar (hur institutionerna klarar av att sköta sitt uppdrag förklarar förtroendegraden bland medborgarna mer än medborgarnas karaktäristika).

Det sjunkande förtroendet under 2000-talet är jämnt fördelat mellan olika grupper i samhället. Det stora förtroendetappet började i alla grupper redan någon gång mellan 2003 och 2005. Norén Bretzer et al menar även att i den mån självskattad hälsa har betydelse kan även kön komma att spela roll. Det har dock ingen betydelse för förtroendet (nivån) i stort, då skillnaderna är mycket små och varierar över tid.<sup>21</sup>

När det gäller bakgrundsfaktorer är det generellt så att högutbildade människor har en högre allmän tillit till andra människor samt till institutioner. Ju högre utbildningsnivå, desto högre tillit är det allmänna sambandsmönstret. De analyser som bryter ner förtroendevariabeln mot utbildningsnivå visar dock inte på ett sådant samband när det gäller

---

<sup>20</sup> Påbörjad studie 2012, slutförs 2014 under ledning av Ylva Norén Bretzer, Göteborgs universitet.

<sup>21</sup> Norén Bretzer et al, kommande forskning (2014)

Försäkringskassan. Däremot biter variabeln ”självskattad hälsa” på förtroendenivån – ju sämre självskattad hälsa, desto lägre förtroende. Även variabeln partisympati har påverkan – men den är inte stabil över tid. Hypotesen är att det spelar roll vilken den sittande regeringen är för respektive väljargrups inställning till såväl socialförsäkringen som verkställande myndighet. Detta mönster verkar vara tydligare för Försäkringskassan än för t.ex. Skatteverket. Därmed skulle man kunna dra slutsatsen att Försäkringskassan i högre grad uppfattas som en ”politiskt styrd myndighet” (m a o en lägre grad av självständighet gentemot regering och departement).<sup>22</sup>

Vi kan urskilja tre olika typer (eller nivåer) av förklarande (oberoende) variabler i analyser av förtroende för Försäkringskassan:

- exogena variabler: rykte, medier, sociala medier
- endogena variabler: handlägningsrutiner, bemötande, kompetens, förmåga att informera om rätt sak, tillgänglighet
- semiendogena variabler: lagstiftning och ”politik”, kontraktets tydlighet.

Stefan Svallfors slår i ett förarbete till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen fast att människor åsikter om välfärdsstatens omfattning, finansiering, organisering och effekter är av central betydelse för dess legitimitet.<sup>23</sup> Det räcker dock inte med att de statliga institutionerna upplevs som rimliga, rättvisa och effektiva – ett system som i rent teknisk bemärkelse fungerar kan ändå uppfattas som orättvist eller illa fungerande av de människor som påverkas av det och ska finansiera det. Det tycks också vara en rimlig hypotes att regelförändringar åt det mer restriktiva hållet under den senaste tioårsperioden har påverkat uppfattningen av Försäkringskassans prestationer i negativ riktning.<sup>24</sup>

## Förtroende – vad är det som mäts?

Förtroendet studeras utifrån en mängd olika aspekter och på olika nivåer men framför allt har det handlat om människors tilltro till institutioner och utförare av politiskt fattade beslut. Sammanfattningsvis kan sägas att det finns kulturella, ekonomiska, institutionella och relationella innebörder av begreppet förtroende. Den mellanmännsliga tilliten (”trust”) korrelerar dock ofta med den institutionella graden av tillit/förtroende. Enligt forskningen sammanfaller graden av tillit med utbildningsnivå och social status på en aggregerad nivå. Mönstret för Försäkringskassans sjunkande förtroende under det senaste decenniet följer dock inte riktigt detta mönster – förtroendetappet och den låga förtroendenivån tycks vara mycket lika i olika samhällsgrupper.

Många forskare har antagit att individens attityder bidrar till att styra och motivera beteenden. Ju starkare en attityd är desto mer utpräglat blir vissa

---

<sup>22</sup> Weibull och Holmberg (2009)

<sup>23</sup> Svallfors (2011)

<sup>24</sup> Hensing m fl (2010)



beteendemönster – t.ex. individers beslut att samarbeta, förhålla sig passiva eller fuska i olika sammanhang. Det enskilda förtroendet uppstår inom ramen för individens interaktion med övriga medborgare och med samhället. Förtroende handlar också om relationer mellan olika enheter inom organisationer och relationer mellan en organisation och andra organisationer. Coases transaktionskostnadsteori används för att tydliggöra de kostnader som är förbundna med de transaktioner som sker mellan aktörer – det centrala resultatet består i hur förtroendet mellan aktörer bidrar till att sänka transaktionskostnaderna eller riskerna.<sup>25</sup> En av de viktigaste osäkerheterna inom komplexa organisationer är informationsosäkerheterna (assymetri). Dessa osäkerheter kan minimeras genom riskspridning, informella sociala relationer mellan agenter, eller genom upprättande av formella kontrakt. I komplexa miljöer där aktörerna ständigt har ofullständig information skapar vi institutioner, regler och rutiner som fungerar som genvägar. För att förtroende ska uppstå mellan parter krävs upprepad interaktion och följaktligen ett minne/intryck av föregående möten. Förtroende hänger också samman med en aktörs rykte och ett sådant måste successivt förvärvas.

Förtroende handlar mycket om förväntan. Vi har större förväntningar på institutioner som vi har stort förtroende för än på institutioner där förtroendet är lågt. Annorlunda uttryckt betyder ett generellt stort förtroende större optimism, medan sjunkande förtroende antyder att det kan finnas framtida skuggor. Förtroende byggs upp av tidigare erfarenheter men påverkas också av graden av beroende är av personen, organisationen eller institutionen och hur den generellt värderas. Men sammantaget är det ändå rimligt att uppfatta förändringar i det samlade förtroendet för organisationer och institutioner som uttryck för förskjutningar i samhällets samlade framtidstro.<sup>26</sup> Tidigare analyser av data från de nationella SOM-undersökningarna visar att förtroendet för offentlig verksamhet, t.ex. riksdagen eller domstolarna, står för ett slags kristallisering av svenska folkets samhällsförtroende: de som uppger ett högt förtroende för riksdagen och domstolarna tenderar att ligga högt även på flertalet andra institutioner och de som har litet förtroende har särskilt lågt förtroende också för andra samhällsinstitutioner (Holmberg och Weibull, 2008).

## Försäkringskassans mätningar och analyser av förtroende

Till skillnad från de allra flesta andra mätningar som görs om medborgarnas nöjdhet och förtroende gör vår egen kundsegmentering skillnad på aktiva och icke aktiva kunder, samt i övrigt en annorlunda indelning av grupper (segment) huvudsakligen utifrån vilka förmåner dessa uppstår från Försäkringskassan. Trots att de flesta andra mätningar som görs pekar på att det inte är så stora skillnader mellan olika sociala gruppers inställning till Försäkringskassan, finns skäl för myndigheten att undersöka saken närmare i syfte att förbättra verksamheten och hitta de mest akuta problemen i detta syfte.

---

<sup>25</sup> Coase (1992)

<sup>26</sup> Elliot (1997)

## Förtroendeparametrarna och Försäkringskassans imageundersökning

Sedan 2010/11 har Försäkringskassan genomfört en egen årlig imageundersökning, i syfte att följa utvecklingen av förtroende, legitimitet samt uppfattningar om utfallsrättvisa, handläggning, bemötande och kompetens. Ett tydligt mönster i resultatet av undersökningarna<sup>27</sup> är att de som har haft kontakt med Försäkringskassan (under de senaste 12 månaderna) generellt har ett högre förtroende än de som inte har haft det. Legitimiteten har legat på en hög nivå alla undersökningsår, medan omdömen om utfallsrättvisa och ”process” har fått sämre omdömen i alla segment. Försäkringskassans kundsegmentering<sup>28</sup> utarbetades 2011 i syfte att bli ett kraftfullt verktyg för verksamhetsutveckling. Modellen bygger på fakta om alla medborgare där alla individer klassificeras varje gång kunddatabasen uppdateras. Detta gör att tendenser och rörelser som indikerar var man behöver göra fördjupade analyser fångas upp. Segmenteringen utgör också en viktig baskomponent för Analysramverket för förtroende.

En vidare utveckling av kundsegmenteringen genomfördes under 2013 som resulterade i en indelning av 6 livssituationer. Dessa livssituationer ska återspegla individernas behov av socialförsäkringen. Inom varje livssituation segmenteras de försäkrade utifrån deras olika behov av Försäkringskassans stöd, insatser och tjänster och styr därmed Försäkringskassans verksamhet utifrån dessa behov.

---

<sup>27</sup> Enkäten går ut till 20 000 personer och har haft en svarsfrekvens på mellan 41 och 47 %.

<sup>28</sup> 6 miljoner individer grupperade i 20 segment baserat på basegenskaper så som ålder, kön, historik i socialförsäkringssystemet, diagnos, har eller inte har barn, inkomst samt kontakter med Försäkringskassan.



**Bild 1 De 6 livssituationerna med resultat från Försäkringskassans imageenkät 2013**

## Förtroende för FK och förtroendeparametrarna

Imageenkäten 2013, medelvärde

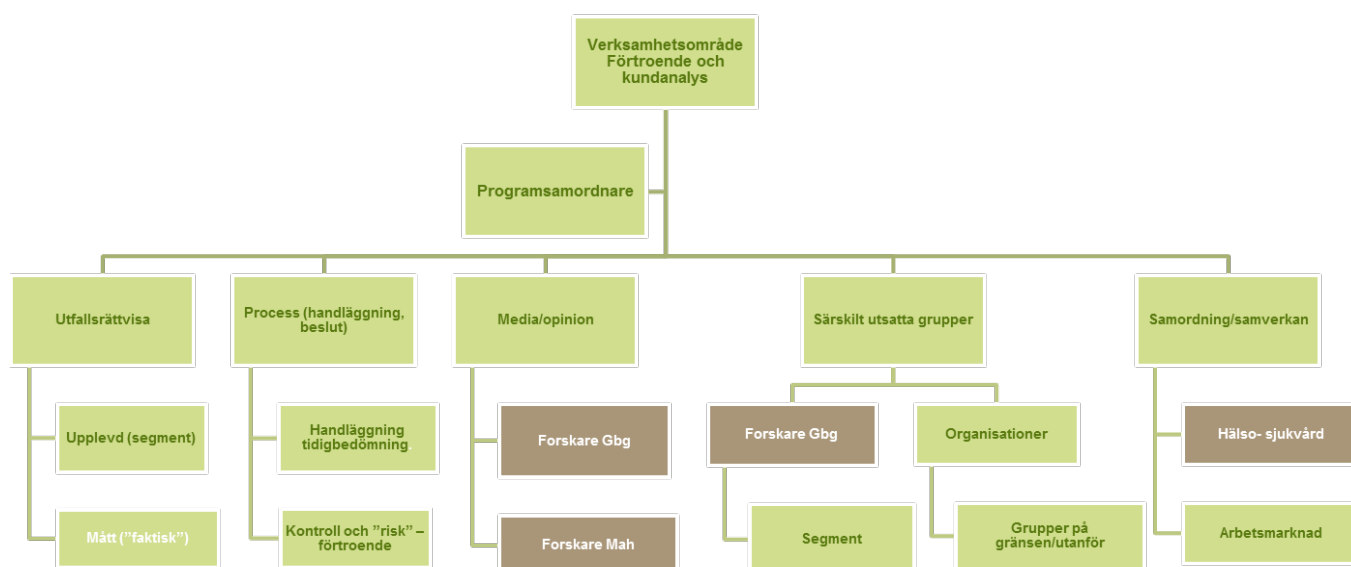
**OBS!** \* ökning jämfört med 2012. Signifikant på 5%-nivå.

Livssituation	Förtroende	Legitimitet	Bemötande	Kompetens	Process	Utfallsrättvisa
Samtliga	3,0	4,0	3,4	3,4	2,7	2,6
Tillfälligt nedsatt arbetsförmåga	3,1*	4,0*	3,5*	3,4*	2,8*	2,5
Lever med funktionsnedsättning	3,2	4,0*	3,5*	3,5	2,8	2,6
Utan behov av ersättning	2,8	3,9	3,2	3,3	2,5	2,5
Väntar eller har barn	3,3*	4,1*	3,5*	3,5*	2,8*	2,7
Ny i Sverige eller arbetssökande	3,2*	4,0	3,5*	3,5	3,0*	2,9
Varaktigt nedsatt arbetsförmåga	3,4*	4,0*	3,6*	3,5*	3,0*	2,7*

## Analysramverkets analysområden

2012 startade Analysramverket för förtroende, med syfte att initiera och genomföra fördjupade analyser av olika förtroendefaktorer och hypotesprövning. De studier som genomförs bygger på data från Försäkringskassans kunddatabas, imageundersökning och segmentering, men även metodologiskt fristående och kvalitativa undersökningar har genomförts.

**Bild 2** Analysramverk för förtroende 2012–2014 ringade in ett antal problemområden där fördjupade analyser behövdes. Dessa studier och analyser görs dels av Försäkringskassan, dels av fristående forskare med forskningsmedel från Försäkringskassan



### Är det rättvist och påverkar det förtroendet?

Inom ramen för Analysramverket för förtroende formulerades redan på ett tidigt stadium att när det gäller faktorn ”utfallsrättvisa”, som mäts i Imageundersökningen, så behöver vi göra en distinktion när vi analyserar mellan å ena sidan ”upplevd” och å andra sidan ”uppmätt” utfallsrättvisa. Genom enkäter får vi en bild av vad allmänheten upplever och anser, vilket är nog så viktig kunskap i en verksamhet som ska styra mot ”kundens behov”. Dock är det av stor vikt att organisationen känner till och kan säga något om hur det faktiskt förhåller sig med spridningen i beslut (avslag respektive beviljanden) och dessutom veta om hur eventuella avvikande mönster i dessa sammanhang kan förklaras. Frågan om utfallsrättvisa – hur den uppfattas och hur vi mäter den, är av stor vikt för att vi ska kunna förstå hur myndigheten kan påverka upplevelsen av att likabehandling. Vi behöver då också bättre mått och på information om hur lika eller olika ärenden i realiteten bedöms i handläggningen utifrån t.ex. kön, ålder, arbetsmarknadsstatus, social status, etniskt bakgrund, diagnos och geografisk hemvist. Det är också tänkbart att det inte är den försäkrades karaktäristika som är avgörande för bedömningen, utan handläggarens förutsättningar (kompetens, arbetssituation, arbetsledning, rutiner m.m.).

I Imageundersökningen (Försäkringskassan 2012:11) framkom det att det finns ett samband mellan den upplevda utfallsrättvisan och graden av förtroende. Dessutom är det på området ”utfallsrättvisa” som vi har haft sämst resultat på i flera år i följd, jämfört med de andra faktorerna (bemötande och kompetens). Enligt våra analyser av data föreligger en positiv korrelation mellan utfallsrättvisa och förtroende, men vi kan inte uttala oss om det är synen på utfallsrättvisa som påverkar förtroendet eller om graden av förtroende påverkar synen på utfallsrättvisa. Likaväl som att det är misstron ifråga om utfallsrättvisa som påverkar förtroendet negativt, kan det vara precis tvärtom, nämligen att ett lågt förtroende gör att man misstror att det blir rättvist. Eftersom enkätdata endast visar att det finns en korrelation, behövs andra metoder för att få reda på vilken faktor det är som påverkar.

En studie som genomfördes på detta område under 2013 var en ”explorativ” telefonintervjuundersökning<sup>29</sup> som utfördes av TNS/SIFO på uppdrag av Försäkringskassan. Syftet med studien var att komma längre i analysen av vad det är den enskilde menar när de uttrycker lågt respektive högre förtroende för Försäkringskassan, jämfört med andra myndigheter (i detta fall Pensionsmyndigheten och Skatteverket). Vad är det – enligt den enskilde medborgaren som skiljer dessa myndigheter åt?

Resultatet av studien var att det generella mönstret var Försäkringskassan rankades lägst av de myndigheter som man jämförde med, Skatteverket och Pensionsmyndigheten. Det kanske mest intressant framkom dock i de öppna svaren, där respondenterna ombads motivera vad som avgjorde deras förtroende för respektive myndighet: många ansåg att det var ett problem att Försäkringskassans ”egna läkare” överprövade ”de vanliga” läkarnas beslut i sjukskrivningsärenden, att Försäkringskassan var ”krånglig” att ha att göra med och att besluten upplevdes som svåröversäglbara. Det framkommer också att det finns en medvetenhet om att Försäkringskassans uppgift är ”svår” och att handläggarna måste följa regelverk som fattas politiskt. De som sade sig ha förtroende för Försäkringskassan motiverade det med att de inte hade haft någon anledning att misstro beslut, eller att deras ”ärenden” alltid gått smidigt (det handlade nästan uteslutande om föräldraförmånerna).<sup>30</sup>

Är processen enkel, svår eller obegriplig och hur påverkar det förtroendet?

Att en institution eller ett system fungerar rättssäkert (och uppfattas fungera rättssäkert) och enligt rättvisa procedurer är en avgörande förutsättning för institutionellt förtroende. I en korrupt statsapparat med korrupta institutioner är det just denna centrala aspekt som saknas, vilket också medför att medborgarnas förtroende för administration och politiker är lågt eller mycket lågt. I fallet med rättsstatens betydelse och rättvisa procedurer, innefattas transparenta och förutsägbara procedurer.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Intervjuundersökningen följde ett antal enkätfrågor med möjlighet till öppna svar.

<sup>30</sup> Socialförsäkringsrapport 2014:5

<sup>31</sup> Tyler (1996)

Vikten av att kontraktet, dvs. försäkringsvillkoren (eller villkoren för andra typer av ersättningar) måste alltid vara entydigt och tydligt och det ska kommuniceras på ett sådant sätt att myndigheten, närmare bestämt handläggaren, kan säkerställa att parterna är införstådda om villkoren. Den enskilde kan ha en personlig uppfattning om huruvida villkoren är rimliga eller t.ex. alltför strikta – men det blir en fråga som härrör från den politiska nivån och de regelverk som är uppställda efter politiskt fattade beslut. Försäkringskassans uppgift i detta sammanhang är att ordna att den enskilde får det som hon har rätt till.

Det som nämns i flera undersökningar påverka förtroendet negativt är ”krångel”, ”olika svar från olika handläggare”, att Försäkringskassan ”inte litar på läkarna” eller inte litar på den som söker ersättning/bidrag. När det gäller uppfattningar om felaktigt utnyttjande (”fusk”) och kontroller, som det var ett stort fokus på under en period runt 2006–2008, så är bilden dubbeltydig ifråga om huruvida det skapar förtroende eller inte. Försäkringskassans rådande inriktning i kontrollfrågorna anges i myndighetens policy för kontrollverksamheten<sup>32</sup>, där det tydligt framgår vilka värderingar och principer myndigheten ska arbeta efter. I en webbenkät om kontroll, överutnyttjande och förtroende som TNS/SIFO utförde under sommaren 2013 på uppdrag av Försäkringskassan, svarade flest att det viktigaste för deras förtroende är att besluten blir desamma oavsett vilket handläggare som fattar beslutet, följt av ”att lagar och regler följs” och att ”Försäkringskassan har god kunskap om socialförsäkringen”. Bemötande och snabbhet rankades inte lika högt.

### Utfallsrättvisa central för förtroendet

Enkäten avslutades med en fråga där respondenterna själva fick rangordna fem förhållanden utifrån vad de bedömde var viktigast för att de skulle känna förtroende för försäkringskassan. Alternativet ”Att besluten blir desamma oavsett vilken handläggare som handlägger ärendet” var det som de flesta (nära 46 procent) rankade högst, följt av ”att lagar och regler följs”. Detta kan tolkas som att det vi uppfattar som ”utfallsrättvisa” även i denna undersökning har stor betydelse för graden av förtroende. Alternativet ”att lagar och regler följs” är kopplad till legitimitetsaspekten och är också en av delfrågorna i Imageundersökningen som ger det sammanlagda värdet i faktorn ”legitimitet”. Mer korrekt är dock att behandla aspekten ”att lagar följs” som ett uttryck för uppfattning om ”rättssäkerhet”.

---

<sup>32</sup> <http://fia.sfa.se/Styrning/Styrandedokument/Styrdokument/policy-2012-01.pdf>

**Tabell 1 De viktigaste faktorerna för förtroende<sup>33</sup>**

Högst rankade alternativ (=1)	n	Andel, procent
Att besluten blir de samma oavsett vilken handläggare som handlägger ärendet	458	46
Att lagar och regler följs	229	23
Att Försäkringskassan har god kunskap om de ersättningar och bidrag som de handlägger	159	16
Att Försäkringskassan ger ett gott bemötande	79	8
Att handläggningen är snabb	76	8
Summa	1 001	100

Källa: Försäkringskassan/TNS SIFO enkät ang. kontroller och förtroende. Juni 2013.<sup>34</sup>

Att snabb handläggning samt bemötande rankas lägre än ”samma beslut oavsett handläggare” ska inte tolkas som att de är oviktiga faktorer för förtroende. Närmare sanningen ligger snarare att faktorerna i samverkan bidrar till förtroende, men att upplevelsen av rättvisa/orättvisa är ”utslagsgivande”. En intressant slutsats man skulle kunna dra av samlade studier där individer tillfrågats om förtroenderelaterade faktorer är att samtidigt som en relativt stor grupp ogillar förändringarna i socialförsäkringen (framför allt sjukförsäkringen), så rankas ”att lagar och regler följs” högt. *Lagstiftning och politik* har vi i denna studie kategoriserat som en semiendogen faktor som potentiellt påverkar förtroendenivån, och det kan motiveras med att även om det inte är myndigheten som bestämmer vare sig politisk riktning eller hur lagarna utformas, så finns det alltid ett tolkningsutrymme.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Enkät om uppfattningar om Försäkringskassans kontroller och förtroende. TNS/SIFO på Försäkringskassans uppdrag juni 2013. Redovisas i övriga delar i Socialförsäkringsrapport 2014:5.

<sup>34</sup> Frågan (nr 31) i enkäten löd: Rangordna följande fem områden efter hur viktiga de är för att du ska känna förtroende för Försäkringskassan (1 motsvarar det du anser är viktigast och 5 det du anser är minst viktigt).

<sup>35</sup> Stendahl, Sara (2003). Communicating justice providing legitimacy: the legal practices of Swedish administrative courts in cases regarding sickness cash benefit. Diss. Göteborg : Univ., 2004, samt Stendahl (2009) <http://hdl.handle.net/2077/21412>

## Påverkar mediebildens av Försäkringskassan förtroendet?

Flera analyser tyder på att framför allt de personer som inte har någon eller mycket liten kontakt med Försäkringskassan också är de som i hög grad stödjer sig på mediernas rapportering och det som skrivs i sociala medier i sina omdömen om myndigheten. Även om det kan vara svårt att isolera mediebildens påverkan på den enskildes uppfattning är det rimligt att anta detta är en avgörande komponent för graden av förtroende. Utifrån den nya segmenteringen ligger livssituationen ”Utan behov av ersättning” närmast tillhands att analysera, även om alla livssituationer förstås påverkas och påverkas av mediabilder.

Under 2013 genomförde forskarna Johnson och Halling (Malmö högskola) en longitudinell analys av hur mediebildens av Försäkringskassan sett ut och utvecklats de senaste tio åren, 2003–2012.<sup>36</sup> Studien bygger på nyhets- och opinionsartiklar, från rikspress (Dagens Nyheter, Aftonbladet), regional- och lokalpress (Sydsvenskan, Göteborgsposten, Västerbottens Folkblad, Östersundsposten) samt inslag från Sveriges Radio (Dagens Eko 16.45). Totalt har 1901 artiklar och inslag analyserats enligt ett detaljerat kodschema som tagits fram bland annat med utgångspunkt från Försäkringskassans förtroendeanalyser och kundmätningar, fokusgruppsintervjuer med anställda på Försäkringskassan och genom att läsa ett stort antal tidningsartiklar. Analysen genomfördes i det andra steget som en kvantitativ innehållsanalys.

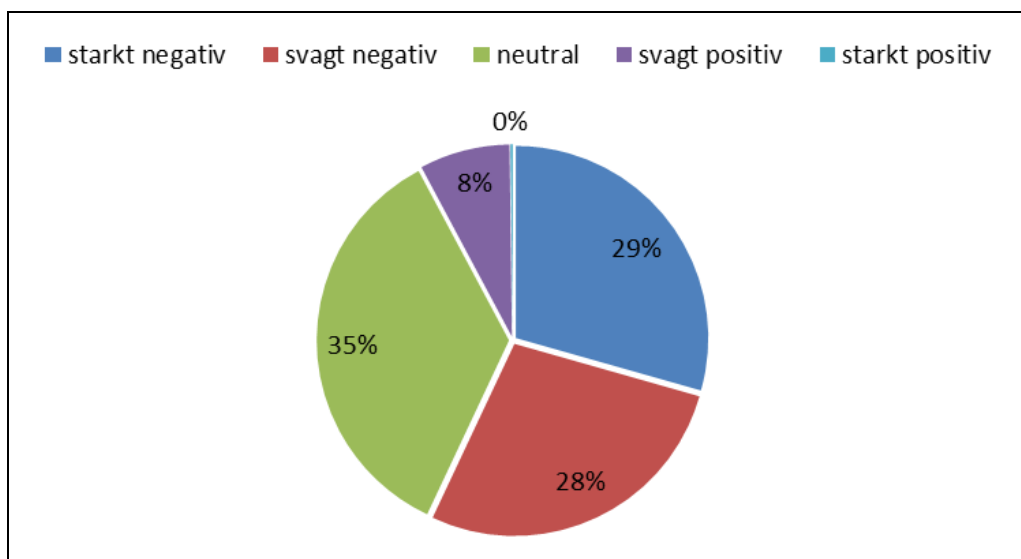
I studien används bland annat en variabel som anger ”fokus”, dvs. vilket slag av försäkring eller ersättningsslag som diskuteras eller om det är Försäkringskassan som organisation som avhandlas. Utifrån ett antal variabler som tagits fram utifrån teman i rapporteringen utformades ett balansmått som anger ”grundtonen” i artiklarna och inslagen – starkt negativ, svagt negativ, neutral, svagt positiv och starkt positiv. Drygt hälften av de kodade artiklarna och inslagen handlar om sjukförsäkringen som helhet eller om sjukpenningen. Försäkringskassan som organisation diskuteras i 14 procent av artiklarna och inslagen och förtidspension (sjukersättning och aktivitetsersättning) i 10 procent av artiklarna. Socialförsäkringarna samlat diskuteras i 7 procent av artiklarna och inslagen. Små andelar av materialet ägnas åt assistansersättning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och bostadsbidrag.

Genomgående är rapporteringen om Försäkringskassan påfallande negativ. Det finns skillnader mellan tidningarna, där framför allt Aftonbladet skiljer ut sig, med en mycket negativ rapportering även på nyhetsplats. Övriga tidningar har en mer neutral journalistik på nyhetssidorna. Rapporteringen har generellt blivit mer negativ sedan den borgerliga regeringen tillträdde och genomförde sin förändring av sjukförsäkringen. Den politiska nivån och myndighetsnivån diskuteras i samma artiklar och inslag och det kan vara otydligt mot vilken nivå kritiken riktas. Forskarna ser det som viktigt att få med kritik som även gäller den politiska nivån när denna diskuteras i samband med Försäkringskassans uppdrag. I kodningen av kritik har därför särskilda variabler formulerats som omfattar kritik mot den politiska nivån.

---

<sup>36</sup> Halling & Johnson (2014), Socialförsäkringsrapport 2014:2

**Diagram 1** Andel positiva, negativa och neutrala artiklar i Östersunds-posten (ÖP), Västerbottens Folkblad, Sydsvenskan, Göteborgsposten (GP), Dagens Nyheter och Aftonbladet 2003–2012, procent



Källa: Halling & Johnson 2014 Socialförsäkringsrapport 2014:2

Knappt 20 procent av den kodade kritiken (antal kodningar i relation till totala antalet kodningar) gäller den politiska nivån, drygt en fjärdedel av kritiken gäller frågor som vi har benämnt ”Försäkringskassans kompetensnivå, effektivitet och tillförlitlighet” och drygt 30 procent av den kodade kritiken gäller mer specifika frågor kring Försäkringskassans tillämpning av regelverket.

Även om en tredjedel av populationen i det segment som ”saknar ersättning just nu”<sup>37</sup> faktiskt har varit i kontakt med Försäkringskassan och därmed har en egen erfarenhet som är rimligt uppdaterad återstår en stor grupp som inte har det. En negativ egen erfarenhet av myndighetsutövning eller kontakt kan dock förstärkas av en negativ mediebild. ”Medierapportering får större påverkan på ett företags [eller annan aktörs] image i frågor där intressenter tvingas förlita sig på media som källa för att få information.”<sup>38</sup> Dessutom färgas även de aktiva kunderna av det som rapporteras, kanske skulle det t.o.m. kunna vara så att medierapporteringen i sig skapar en onödigt stor osäkerhet och eventuellt vanmakt. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att medier påverkar människors attityder i olika utsträckning och att denna process är komplex. Det är svårt att isolera medier som den enda källan till en förändrad attityd hos mottagaren.

Mediala budskap tolkas olika av olika mottagare beroende på den förförståelse den enskilde har om innehållet och på vilket förtroende individen har för det media som sänder budskapet. Detta gör att vi har en mycket sammansatt problembild när det gäller hur medier rapporterar om Försäkringskassan. Inom Försäkringskassans verksamhetsområde ryms flera fält som är ideologiskt laddade eftersom det handlar om uppfattningar om makt och

<sup>37</sup> Socialförsäkringsrapport 2012:11

<sup>38</sup> Einwiller, Sabine; Carroll, Craig; Korn, Kati (2010)



rättvisa. Många ser Försäkringskassan som den sittande regeringens förlängda arm (se Weibull och Holmberg 2008 m.fl.) – vilket innebär att om man ogillar regeringens politik på socialförsäkringspolitikens område så tenderar man att ogilla eller vara misstänksam mot politikens utfallssida: dvs. Försäkringskassan och socialförsäkringens administration.<sup>39</sup>

Socialförsäkringen berör alla människor och därför finns det ett stort allmänt och medialt intresse för Försäkringskassans verksamhetsområde. Allmänhetens syn på Försäkringskassan påverkas i hög utsträckning av vad som skrivs om myndigheten i redaktionella och sociala medier.<sup>40</sup> Utvecklingen av sociala medier innebär att rykten sprids snabbare och att tillgången till information har ökat. Detta medför att organisationers kontroll över vad som skrivs om dem på internet minskar. Ett negativt omdöme från en privatperson på en blogg kan verka harmlöst, men med hjälp av sociala medier, såsom Facebook och Twitter, kan inlägget delas till många andra och snabbt nå exponentiell spridning. Förutom sociala medier har även redaktionella medier stark påverkan på medborgares uppfattningar. Traditionella medier innehar dessutom större trovärdighet bland mediekonsumenterna.

En studie av medieanalysföretaget Retriever visar att det primärt inte är nyheternas ämne som avgör om de kommer delas och diskuteras mycket i sociala medier. I stället är det de enskilda nyheternas karaktär och förmåga att engagera människor som avför hur stort medieutrymme de får. Detta beror på att nyheter används som relationsskapande verktyg och är en del av människors identitetsbyggande. Med detta i åtanke blir det föreståligt att många nyheter om Försäkringskassan får stort medialt utrymme i sociala och redaktionella medier. Berättelser om enskilda personer som blivit illa och orättvist behandlade av en myndighet kan lätt beröra den mediala publiken. Den som själv känner sig illa behandlad får genom sociala medier utlopp för sina känslor och kan vinna medhåll från andra människor i liknande situationer.<sup>41</sup>

Den negativa mediebildens påverkar allmänhetens förtroende för Försäkringskassan, i synnerhet bland de som själva inte har någon direkt kontakt med myndigheten utan får sin uppfattning av det som skrivs i media. Detta innebär att allmänhetens intryck av Försäkringskassan påverkas av en relativt liten del mycket negativa ärenden som får stor medial uppmärksamhet. För att skapa ett högre förtroende blir det således av stor vikt att minska den negativa tonaliteten i sociala och redaktionella medier.<sup>42</sup>

Medieanalysen av Försäkringskassan visar att historier om enskilda människooöden får stor uppmärksamhet i sociala och redaktionella medier. Inlägg i sociala medier som handlar om Försäkringskassan belyser många gånger enskilda ärenden och situationer där individen känt sig underlägsen

---

<sup>39</sup> Detta stärks även av forskning om gräsrotsbyråkratins betydelse för förtroendet för politiska program. T.ex. Lipsky (1980)

<sup>40</sup> Försäkringskassan/United Minds, Medieanalys – tertial 1

<sup>41</sup> Retriever (2013)

<sup>42</sup> Försäkringskassan/United Minds, Medieanalys – tertial 1



eller maktlös gentemot myndigheten. Mediebilden varierar dock beroende på målgrupp. Gruppen barnfamiljer genererar generellt sett mer positiva, eller i alla fall neutrala, artiklar och inlägg än övriga kundkategorier.<sup>43</sup>

Att vara medveten om vad som skrivs i sociala medier är avgörande för att kunna motverka negativ ryktesspridning.<sup>44</sup> Genom sociala medier kan många människor uttrycka sin maktlöshet och frustration över sin livssituation och över myndigheternas agerande. Dessa inlägg är, till skillnad från de mer informativa inläggen på forum som t.ex. Familjeliv, ofta mindre lösningsorienterade och i stället mycket emotionella. De syftar snarare till att bekräfta den negativa bild som redan finns av Försäkringskassan. Det går givetvis att diskutera huruvida maktlöshet kan motverkas genom att individen får utlopp för sina känslor. Men det finns en risk att dessa inlägg snarare sprider vanmakt, än att motverka den. De känslosamma inläggen kan trissa upp stämningen och skrämna de som inte tidigare haft kontakt med Försäkringskassan. Rykten är ofta först synliga i sociala medier och sprids sedan till redaktionella medier där de kan utvecklas till en fullskalig kris.

Andra målgrupper, som t.ex. avslag/utförsäkrade, arbetssökande och långtidssjukskrivna, får i stället ett stort negativt medialt utrymme. Dessa relativt små målgrupper påverkar en stor del av mediebilden eftersom de får större medial uppmärksamhet än väntat utifrån antal kunder. Till exempel målgruppen långtidssjukskrivna, som endast utgör 4 procent av alla Försäkringskassans ärenden, får 18 procent av det totala utrymmet i sociala medier. Även artiklar och inlägg som handlar om kompetens, bemötande och utfallsrättvisa ger ett högt antal negativa träffar i sociala och traditionella medier. Många sjukskrivna och arbetslösa personer väljer att berätta om sina upplevelser av Försäkringskassan och andra myndigheter i sina bloggar.<sup>45</sup>

### Särskilt utsatta grupperns behov och förutsättningar – vad vet vi i dag?

I Handikappförbundens förslag till en hållbar socialförsäkring (Socialförsäkringsutredningen, underlagsrapport S 2010:04) framhåller man

*”Att bli sjuk ska inte utgöra en grund för fattigdom. Människor med kroniska sjukdomar eller livslånga funktionsnedsättningar är, och kommer alltid att vara, en naturlig del av befolkningen. För många av dessa måste socialförsäkringen fylla en långvarig, ibland livslång, funktion för att möjliggöra ett arbete efter den egna förmågan. Socialförsäkringen ska också garantera en försörjning för de som helt saknar arbetsförmåga och som i stället för arbete behöver ta del av annan meningsfull sysselsättning.”*

---

<sup>43</sup> Ibid, s 50

<sup>44</sup> Karlström (2011) s 14

<sup>45</sup> Försäkringskassan/United Minds, Medieanalys – tertial 1 (2011)

Utifrån den nya segmenteringen bör speciellt fokus riktas på livssituationerna ”Lever med funktionsnedsättning” samt ”Varaktigt nedsatt arbetsförmåga”. På detta område behövs mer kunskap om de behov och förutsättningar som finns för den enskilde, i syfte att förstå hur Försäkringskassan bäst bemöter och ger stöd.

Inom ramen för det projekt som bedrivits vid Göteborgs universitet under 2013 har en kvalitativ studie av särskilt utsatta klienter gjorts. För att förstå varför förtroendet för Försäkringskassan har sjunkit kan det vara av stort värde att undersöka hur klienter med erfarenhet av Försäkringskassans myndighetsutövning uppfattar och ser på denna. Studien, som genomförts av Kristina Holmberg m fl., handlar om sjukskrivnas upplevelser av sina kontakter med Försäkringskassan. Genom fokusgruppsdiskussioner har intervjupersonerna getts möjlighet att uttrycka och klargöra inte bara vad de tänker, utan också hur och varför de tänker på ett visst sätt. Interaktionen i gruppen gör att flera olika aspekter av ämnet belyses och att datainsamlingen blir bred. Några resultat som har rapporterats av Holmberg är att det hos intervjupersonerna finns en upplevelse av ”paradigmskifte” i sjukförsäkringen. Studiedeltagarna upplever att Försäkringskassan har blivit hårdare och att det verkar som att människor ska ut ur sjukförsäkringen oavsett hälsotillstånd och arbetsförmåga.<sup>46</sup>

De nya reglerna saknar enligt deltagarna förankring i verkligheten då de inte tar hänsyn till hur vårdinsatser eller arbetsmarknaden ser ut. Deltagarna är mycket kritiska till sjukförsäkringens tidsbegränsningar som de anser motverkar god rehabilitering. Försäkringskassans handläggare tros vara bakbundna av regler som tillkommit i syfte att Försäkringskassan ska kunna spara så mycket pengar som möjligt. I fokusgruppintervjuerna framkommer det också att sjukskrivningsprocessen upplevs som osäker – man kan aldrig veta om de blir beviljade ersättning eller inte och väntan kan bli lång med stora inkomstbortfall som de inte vet om man kommer få igen.<sup>47</sup>

Det framkommer att intervjupersonerna anser att det inte går att förutse om sjukskrivningsunderlag kommer att ses som tillräckliga för att få ersättning och även om deltagarna upplever sig ha intyg som stödjer att de är sjuka och saknar arbetsförmåga så kan Försäkringskassans överpröva den bedömningen och neka ekonomisk ersättning. Man anger också att man saknar återkoppling på Försäkringskassans beslut och dess utövande. Ett beslut kommer men deltagarna upplever inte att det skett någon ömsesidig kommunikation, det finns ingen insyn i hur beslut tas, och när beslut väl tagits finns ingen möjlighet att ha någon åsikt om det utan att behöva överklaga.

Deltagarna upplever att de får otillräcklig information, det finns inga dokument med riktlinjer som deltagarna kan gå tillbaka till för att förstå vad som ligger till grund för olika beslut och kunna kontrollera riktigheten i

---

<sup>46</sup> Holmberg, Kristina (2014) Kommande rapport om upplevelser av sjukskrivning. Ingår i forskningsprojekt under ledning av Ylva Norén Bretzer vid Göteborgs universitet med forskningsmedel från Försäkringskassan.

<sup>47</sup> Ibid

dem. När deltagarna försökt få svar på vad som gäller så har de fått olika svar beroende på vem på Försäkringskassan de pratat med. Deltagarna tycker att det verkar godtyckligt och slumpartat vem som får och inte får ekonomisk ersättning. Det är upp till varje handläggare att bedöma ens ärende, det går aldrig att veta vem som blir ens handläggare och vilken inställning denne har. Det diskuteras också att vissa grupper systematiskt diskrimineras i sjukförsäkringen och har sämre möjligheter att ta del av den.

### Samverkan mellan myndigheter och parter för bättre stöd åt den enskilde

Med en inriktning där den enskilde medborgaren ska stå i fokus blir samverkan mellan olika parter och myndigheter viktig. För att Försäkringskassan ska kunna nå sina mål och kundlöften är myndigheten ofta beroende av andra institutioner och parter. De två mest centrala parterna är Arbetsförmedlingen och hälso- och sjukvården. För att t.ex. unga med aktivitetsersättning och individer med lång sjukdomshistorik eller begränsad arbetsförmåga inte ska hamna mellan stolarna krävs att myndigheterna har goda kunskaper om såväl individens problematik som om de samhällsfunktioner och organisationer som det krävs samarbete med.<sup>48</sup>

Enligt lag ska Försäkringskassan ”Samordna och utöva tillsyn över de insatser som behövs för rehabiliteringsverksamheten” (Socialförsäkringsbalken, kap. 30, § 8). Samordningsuppdragets gränser definieras inte i lagtexten och försäkringskassans tolkning av lagtexten blir därmed avgörande för hur samordningsuppdraget implementeras i praktiken. Genomförandet av detta uppdrag förutsätter att Försäkringskassan internt artikulerar med vilka metoder lagstiftarens intentioner ska uppfyllas. Samverkan med Arbetsförmedlingen bland annat via metoden ”gemensam kartläggning” utgör ett exempel på hur Försäkringskassan arbetar operativt för att uppfylla intentionerna i lagtexten.

”Försäkringskassan ska, om den försäkrade medger det, i arbetet med rehabiliteringen samverka med den försäkrades arbetsgivare och arbetstagarorganisation, hälso- och sjukvården, socialtjänsten, arbetsförmedlingen och andra myndigheter som berörs av rehabiliteringen av den försäkrade” (Socialförsäkringsbalken, kap. 30, § 10). Dock tilläggs i samma paragraf att ”Försäkringskassan ska verka för att de organisationer och myndigheter som anges i första stycket, var och en inom sitt verksamhetsområde, vidtar de åtgärder som behövs för en effektiv rehabilitering av den försäkrade”. Samordningsuppdraget syftar alltså till att upprätta samordningsformer mellan aktörerna i rehabiliteringsprocessen samtidigt som var och en av dessa ska bedriva insatser inom sitt eget verksamhetsområde.

Statskontorets utredning Sektorisering inom offentlig förvaltning (2005:3) beskriver problematiken i att bristande eller för stora krav på samordning

---

<sup>48</sup> I syfte att få veta mer om hur läkare ser på sjukskrivningsprocessen och samarbetet med Försäkringskassan finansierar Försäkringskassan 2014 en analys av data från ett stort enkätmaterial från undersökningar om läkares upplevelse av att arbeta med sjukskrivning som gjorts 2012, 2008 och 2005. Detta arbete leds av professor Kristina Alexandersson, Karolinska Institutet.

riskerar att inkräkta på myndigheternas kärnuppdrag. Stora resurser läggs på samverkansprocesser där tvärsektoriella behov för individen identifieras samtidigt som handläggarna är underbemannade. Dock konstaterar Statskontoret att en kraftig sektorisering av politikområden och dess verkställande myndigheter har varit en förutsättning för den produktivitet och effektivitet som har skapat det svenska välfärdssamhället.

Inspektionen för socialförsäkringen, ISF, konstaterar i sin rapport Samverkan inom socialförsäkringen (2010:2) en rådande brist på effektutvärderingar av samverkan som arbetsmetod för att ge ökat stöd till individer med tvärsektoriella behov. I synnerhet poängteras hur samverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen saknar en genomgripande utvärdering trots projektets stora resurser och långvariga tidsram. Vidare definieras en problematik i det mål som samverkansprojektet ämnar nå, det vill säga målet om att människor med olika former av nedsatt arbetsförmåga snabbt ska återfå arbetsförmågan. Att modellera samverkansarrangemanget utifrån att alla i den berörda gruppen ska återgå i arbete blir problematiskt utifrån vissa individers fysiska eller psykiska oförmåga att arbeta. ISF föreslår en komplettering av samverkansformen och dess målbild för att även innefatta den del av gruppen som står långt ifrån arbetslivet.

I Johan Hörnemalms avhandling från 2010, *Samverkan är ett magiskt ord – motstridiga ambitioner och ideal i nätverksorganisering*, diskuteras olika aspekter av samverkan som koncept. Bland annat menar Hörnemalm att handläggarens roll i en samverkansprocess kan skilja sig kraftigt från dennes roll i ”moderorganisationen”. I en intressekonflikt mellan samverkansarrangemanget och moderorganisationen hyser myndighetsrepresentanten allt som oftast större lojalitet gentemot moderorganisationen, och direktiven från denna väger alltid tyngst. Skillnader i regelstyrning och effektivitetskrav i kombination med olika kunskaps- och kompetensområden leder också till olika ansatser och förhållningssätt till klienten och dennes situation. Välfärdaktörernas tydliga avgränsningar försvårar individens möjligheter att rehabiliteras. Avsaknaden av en långsiktig tidsram bidrar till en osäkerhet i samverkansarrangemanget. Detta kan härledas till den föränderliga socialförsäkringslagstiftningen, vars tvära kast ändrar förutsättningarna för samverkansformerna. Regeringens och riksdagens omformuleringar av regleringsbrev, budget och lagtext tenderar att skapa konflikter och problem i myndigheters externa relationer. Den detaljreglerade styrningen av socialförsäkringslagstiftningen (Ulmestig & Salonen, 2004) accentuerar denna problematik och bidrar rimligen till varför socialförsäkringssystemet bedöms som i grunden svåradministrerat.

Samverkan mellan myndigheter som delar problemområde och intressenter kan konstateras vara svårt – men med kunskap om vilka svårigheterna är ökar chansen att bygga runt problemet. För att minska riskerna för att enskilda individen blir skickad mellan olika aktörer, bör dock samverkan i många situationer eftersträvas, vilket blir tydligt om vi som myndighet ser individen och hennes behov i den livssituation hon befinner sig. För att samverkan som ger den enskilde mervärde ska kunna komma tillstånd krävs dock att samverkansuppdrag prioriteras och ges resurser och fast organisat-

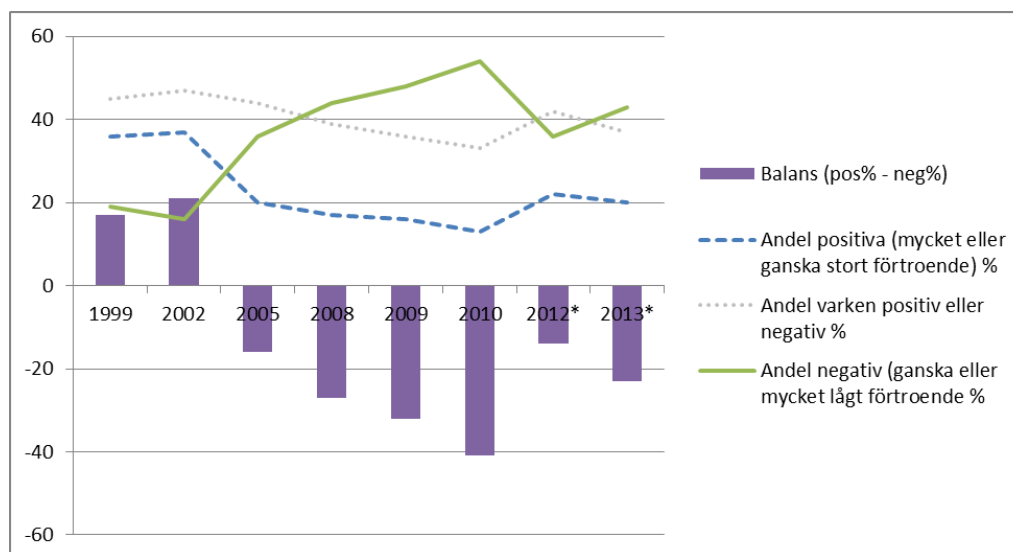
ion över tid. En studie om Försäkringskassans samverkansuppdrag för unga med aktivitetsersättning publicerades 2013. I den delstudien görs en kvalitativ studie av handläggningen utifrån försäkringsakten, intervjuer med grupper av handläggare på Försäkringskassan, deras enhetschefer och samverkansansvariga på lokala försäkringscentra (LFC).

För att hantera dessa skillnader och problem behövs en gemensam kultur i samverkan. Det kan t.ex. betyda att de samverkande professionerna och organisationerna skapar gemensamma arbetssätt, som utgår ifrån ett gemensamt synsätt på målgruppens behov av stöd och hjälp. Gemensamma synsätt kan skapas genom sektorsövergripande utbildningsinsatser eller andra former av gemensamma mötesplatser. En tätare kontakt professionerna emellan kan bidra till ökat förtroende och förståelse för varandras roller och kulturer. Forskning om samverkan har visat på vikten av ett ledarskap som respekterar och balanserar alla inblandade professioner och organisationer. Det är också viktigt att det finns en stark förankring för verksamheten inom de samverkande organisationerna.

## Andras analyser och mätningar av förtroende för Försäkringskassan

SOM-institutet har sedan 1986 gjort undersökningar om svenska folkets förtroende för offentliga institutioner och myndigheter. Förtroendefrågan för Försäkringskassan har varit med i deras undersökningar 1999, 2002, 2005, 2008, 2009, 2010 och 2012. Sedan mätningen 2010, då Försäkringskassan nådde sin bottennivå i förtroende, kan vi konstatera en försiktig ökning 2012 men också att balansmättet fortfarande är på minussidan. 2013 sjönk åter förtroendet något, från 22 till 20 procent angav högt eller mycket högt förtroende, samtidigt som andelen som angav lågt eller mycket lågt förtroende ökade från 36 till 43 procent. Detta resulterar sammantaget i ett försämrat balansmätt (andel positiva – andel negativa) på –23 år 2013, från –14 året innan.

**Diagram 2 Förtroende för Försäkringskassan 1999–2013. Riks-SOM<sup>49</sup>**



Källa: Riks-SOM 1999, 2002, 2005, 2008–2010 samt 2012–2012. De två senaste åren är ännu opublicerade och det är fil dr Ylva Norén Bretzer (Göteborgs universitet) som är primärforskare för dessa mätningar. \*anger en skillnad i enkäten för dessa år, då svarsalternativet "har ingen uppfattning" lades till.

<sup>49</sup> Riks- SOM mätningarna innehas av olika primärforskare som har ensamrätt till data under ett år efter att mätningen gjorts. Frågan som ställs är "Ange också hur stort förtroende du har för följande institutioner...[Försäkringskassan]". År 2012 och 2013 tillkom svarsalternativet "har ingen uppfattning" i enkäten. Cirka 7 % har valt att svara detta alternativ 2012 resp. 2013. Primärforskare år 2012 och 2013 är fil dr Ylva Norén Bretzer vid Göteborgs universitet. Resultaten för dessa år är ännu opublicerade. Se även: <http://www.som.gu.se/undersokningar/riks-som/>

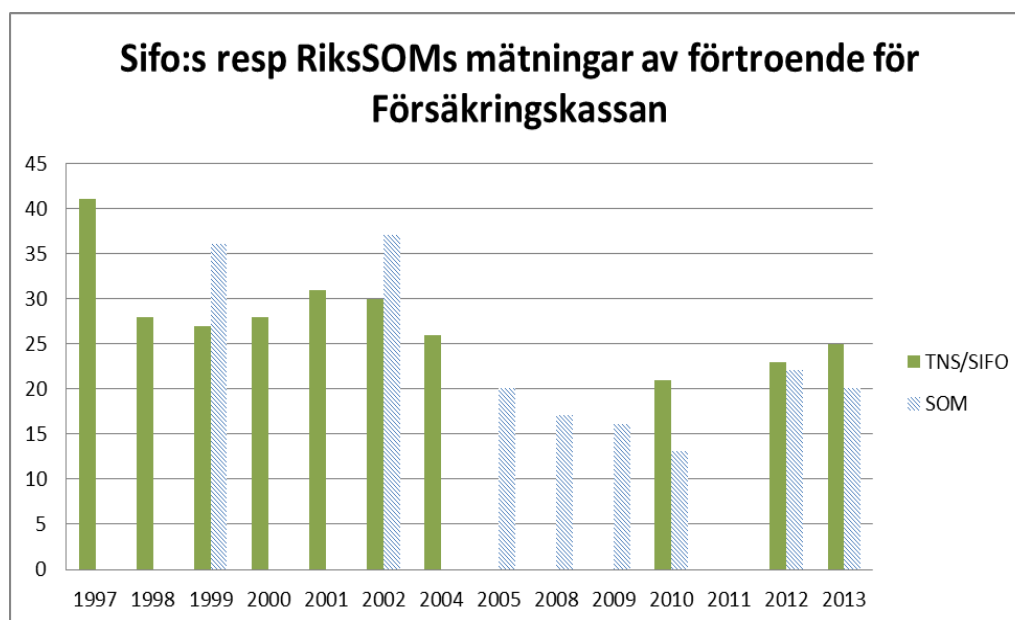


I maj 2012 presenterades resultat från SOM-institutet i Göteborg som visar att *nöjdheten med sjukförsäkringen* minskade i undersökningen 2012, jämfört med tidigare undersökningar som genomförts 2004 respektive 2008. Allmänheten har även bedömt sin nöjdhet med pensionerna och A-kassan, och även i dessa avseenden har andelen nöjda minskat. Det kan tyckas paradoxalt att resultaten går i så pass olika riktning. Dock har frågeställningarna på de två olika frågorna varit så pass olika varandra; i det första fallet frågar SOM om nöjdhet med hur tre olika offentliga försäkringar fungerar; i det andra fallet får svarspersonerna bedöma sitt förtroende för olika offentliga myndigheter.

Enligt den senaste SOM-undersökningen (2012) – inte att förväxla med Riks-SOM-mätningen om förtroende – hör Försäkringskassan till de myndigheter som får sämst betyg av medborgarna när de bedömer *”hur myndigheten sköter sin uppgift”*. Bland de fyra med sämst omdömen återfinns också Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Kännedomen om Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen är hög, men bland flertalet av dem som känner till myndigheterna är betyget ’inte godkänt’ i flertalet fall. Försäkringskassan har mätts 2010, 2011 och 2012, med negativ övervikt alla de tre åren, om än med något mindre negativ övervikt 2011 och 2012.

Även TNS/SIFO har mätt förtroende för Försäkringskassan under ett antal år, och deras resultat visar en liknande tendens.

**Diagram 3 SOM-institutets respektive SIFOs resultat av förtroendematningar förekommande år 1997–2003. Andel som har högt eller mycket högt förtroende**

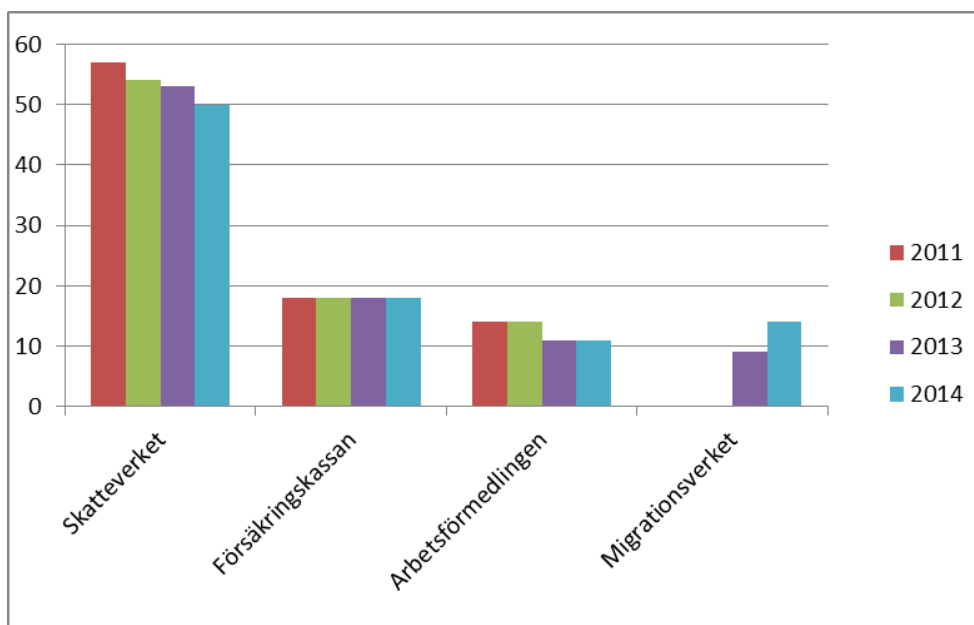


Fotnot: Mätningarna som presenteras i diagrammet är Riks-SOM:s förtroendefråga (notera: ej liktydig med mätningen av Kvalitet i offentlig förvaltning, KOV, som ställer frågan hur väl myndigheten utför sitt uppdrag) samt SIFOs förtroendemätning (avser ej "anseende" som är ett sammanlagt mått på flera faktorer).

TNS/Sifo har också gjort mätningar på uppdrag av MedieAkademin, som drivs av Sören Holmberg och Lennart Weibull, och har sedan 1997<sup>50</sup> mätt svenska folkets förtroende för samhällsinstitutioner, politiska partier, medier, varumärken/företag och ledare.<sup>51</sup>

Utgångspunkten för Medieakademin's mätningar är att *förtroendet betraktas som en egenskap hos samhällets institutioner*. Förtroende betraktas därmed som en systemegenskap, samtidigt som det är grundat i enskilda medborgares *bedömningar*.<sup>52</sup>

**Diagram 4** Medieakademin/Sifos mätningar av förtroende för ett antal myndigheter, 2011, 2012, 2013 och 2014<sup>53</sup>



Källa: MedieAkademin/TNS Sifo AB. 1 220 nätenkäter under perioden 7–17/2 2013. Andel (i procent) som rapporterar ett mycket/ganska stort förtroende bland dem som har en åsikt. Frågan löd: "Hur stort förtroende har Du för det sätt på vilket följande institutioner och verksamheter sköter sitt arbete?" med svarsalternativen mycket resp. ganska stort förtroende, varken stort eller litet förtroende och ganska resp. mycket litet förtroende.

Bilden ovan av förtroendet för Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Skatteverket och Migrationsverket att förtroende är något som inte rör sig fort. Skatteverket har en stabilt hög nivå medan de andra myndigheterna befinner sig på en betydligt lägre förtroendenivå. Försäkringskassans

<sup>50</sup> Datasamlingen via telefonintervjuer i slutet på oktober och början på november under åren 1997–2006 bygger på svar från omkring 750 slumpmässigt utvalda personer mellan 16 och 74 år. Undersökningen 2007 omfattar 250 personer intervjuade via telefon och 750 personer slumpvis utvalda från TNS Gallups *On Line Panel* som besvarar en nätenkät. Studierna är sedan 2008 helt och hållet nätenkäter omfattande cirka 1 000 personer och genomförd av TNS Gallup (2008) respektive TNS Sifo (sedan 2009).

<sup>51</sup> <http://www.welcom.se/fortroendebarmetern2013.pdf>

<sup>52</sup> <http://www.welcom.se/fortroendebarmetern2013.pdf>

<sup>53</sup> <http://www.welcom.se/fortroendebarmetern2013.pdf>



förtroendenivå har inte rört sig alls på de tre år som uppmäts, utan ligger stadigt parkerad på 18 procent.<sup>54</sup>

## Anseende och kvalitet i offentlig verksamhet

En fråga som angränsar till förtroende är bedömningen om hur väl en myndighet sköter sitt uppdrag. Detta mäts i SOM-institutets KOV-undersökningar sedan 2011. Det finns också andra aktörer som mäter olika aspekter av kvalitet i utförandet av tjänster och myndighetsutövning. TNS/SIFO mäter något som de kallar för ”anseende” som är en sammanläggning av en mängd olika variabler. Svenskt kvalitetsindex (SKI) mäter också ”nöjdhet” i olika myndigheter och företags prestationer. Eftersom ”förtroende” är en summa av bedömning av utförande och hur viktigt X bedöms vara, kan man säga att denna typ av mätningar säger not om den ena delen av förtroendet – även om frågan inte explicit handlar om förtroende.

**Tabell 2 Hur väl sköter Försäkringskassan sin uppgift? (Kvalitet i offentlig verksamhet, KOV)**

År	Mycket bra	Ganska bra	Varken bra eller dåligt	Ganska dåligt	Mycket dåligt	Ingen uppfattning	Känner ej till myndigheten	Antal svarande	Positiv	Negativ
2010	4	17	21	24	21	11	2	3 212	21	45
2011	4	21	21	19	12	21	2	1 492	25	31
2012	4	18	27	20	15	15	3	1 475	22	35

Källa: SOM-institutet och Statskontoret. SOM Vägskäl (2013), Holmberg.

Även om frågan om hur myndigheten bedöms utifrån sin prestation inte direkt är liktydig med ”hur högt förtroende” den har, hänger prestationen (den upplevda prestationen) nära samman med förtroendefrågan. SOM-forskarna konstaterar att de personer som kommer mest i kontakt med olika myndigheter och offentliga myndigheter också bör vara de som är mest positiva till hur de fungerar. Brukare kan antas vara mer insatta i de flesta fall och kanske också mer engagerade än icke-brukare då de har personlig erfarenhet av vad som görs. I SOM-studien har man inte kunnat urskilja relevanta brukare för alla de studerade myndigheterna och verksamheterna. När det gäller Försäkringskassan har man dock funnit att korttidssjukskrivna är mer kritiska än icke-sjukskrivna. Orsakerna kan analyseras vidare, men det är förstås inte bra, slår forskarna fast, om myndigheten har brukare som är mindre positiva än medelsvensken till vad som görs.<sup>55</sup>

Enligt Holmberg är det normativt sett viktigt att medborgarnas bedömningar av hur offentliga verksamheter fungerar inte skiljer sig alltför mycket åt mellan sociala och demografiska grupper och därför framhålls det som positivt att det i SOM-undersökningarna oftast är mycket små skillnader.

<sup>54</sup> Detta gäller andelar som angett ganska/mycket förtroende. Andel ”neutrala” ej inräknade.

<sup>55</sup> SOM-institutet Vägskäl. 43 kapitel om politik, medier och samhälle. SOM-rapport nr 59. Weibull, Oscarsson och Bergström

Även om avvikelserna är få och små är det intressant att notera några av dem, t.ex. så är äldre medelålders mer kritiska till Försäkringskassan än övriga åldersgrupper. Högre tjänstemän är generellt mer positivt inställda till myndigheter än övriga yrkesgrupper och arbetare är i högre grad kritiska till Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, grundskolan, sjukvården och Riksrevisionen. Också när det gäller den enskildes ideologiska hemvist eller sympatier bör bedömningarna av olika offentliga verksamheter och myndigheter vara tämligen lika, då opartiskhet ska råda inom myndighetsutövningen. Om något politiskt läger är påtagligt mer nöjt eller missnöjt är det en signal om att något inte står rätt till, menar Holmberg. Huvudresultatet i SOM-undersökningen är också att i de allra flesta fall gör olika partiers sympatisörer mycket likartade bedömningar av offentliga verksamheter och myndigheter 2012, 2011 och 2010.

Enligt en annan mätning genomförd av TNS/SIFO har det från 2011 skett en förändring i positiv riktning när det gäller förtroendet för Försäkringskassan. Bilden nedan presenterades på TNS/SIFOs seminarium om myndigheternas anseende i Almedalen 2013. En fråga som diskuterades i samband med detta är hur meningsfullt det egentligen är att jämföra myndigheter och myndigheters förtroende sinsemellan, då de har väldigt olikartade uppdrag. Försäkringskassan kan sägas höra till en ”myndighetsfamilj” som betalar ut ersättningar och bidrag, som inte sällan har med utsatta människor att göra och som styrs av politiska principer och regelverk på det socialpolitiska området.

TNS/SIFOs egen mätning av myndigheternas anseende använder ett index, bestående av ett flertal frågor som kopplas till ”allmänt rykte” (övergripande värdering), ”känslomässig samhörighet” (personligt intryck + förtroende) samt ”organisationens kompetens” (kvalitet i myndighetsutövning eller tjänster + framgång). Det som TNS/SIFO pekar ut som ”problemområde” för Försäkringskassan är det som handlar om ”etik och moral”, dvs. hur medborgarna ser på detta. Det skulle kunna översättas med ett ”allmänt rättsmedvetande”. De incidenter som medier rapporterar om som handlar om vad många uppfattar som ”byråkratisk kyla” gentemot människor i svåra situationer påverkar troligen denna bild och uppfattning bland allmänheten.<sup>56</sup>

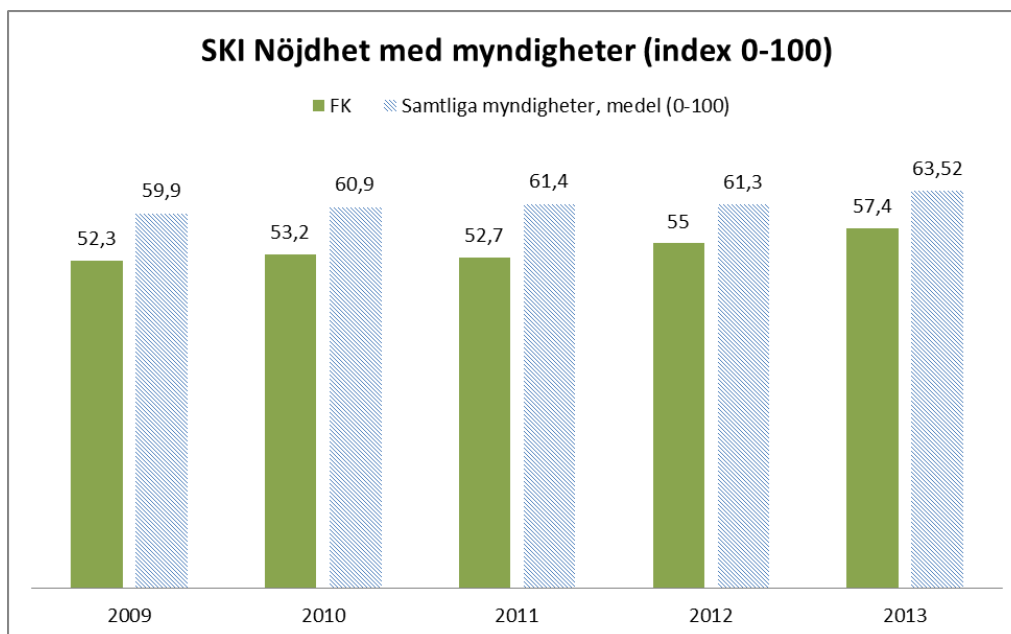
Nöjdhet med myndigheter mäts även av svenskt kvalitetsindex, SKI.<sup>57</sup> Kundnöjdhet och kundlojalitet är två viktiga nyckelindikatorer för företag och organisationer. Utöver att mäta dessa undersöks även fem andra områden/aspekter (image, förväntningar, upplevd produkt- och servicekvalitet samt värde) för att förklara vad som gör kunder nöjda och lojala. Betygen för respektive aspekt presenteras på en 0:100-skala. Ju högre betyg desto bättre omdöme har företaget/myndigheten fått av sina kunder.

---

<sup>56</sup> TNS/SIFO Myndigheternas anseende 2012 och 2013

<sup>57</sup> Målpopulationen i undersökningen gällande privatpersoner utgörs av personer mellan 18 och 79 år som är bosatta i Sverige och har en personlig erfarenhet av en myndighet eller kommunal verksamhet. Som urvalsram har registret PAR Konsument, en databas med samtliga registrerade telefonabonnenter i Sverige, använts. Samtliga intervjuer har genomförts via telefon och har pågått under perioden 22 augusti till 4 november 2013. Totalt har 5 850 intervjuer genomförts och svarsfrekvensen uppskattas till 61 procent.

**Diagram 5** Svenskt kvalitetsindex mätning av nöjdhet med myndigheter 2009–2013



Källa: SKI 2013. Pressmeddelande samhällsservice.

Från SKIs mätning framgår att ”nöjdheten” med Försäkringskassan ökar från 2011 till 2013. Dock ligger värdena under hela perioden under medelvärdet för alla myndigheter sammanräknat. SKI bedömer att värden under 60 i deras index 0–100 får betraktas som ”kritiska” och hade Försäkringskassan varit ett företag hade det inneburit att det hade funnits svårigheter att behålla ”kunderna”.

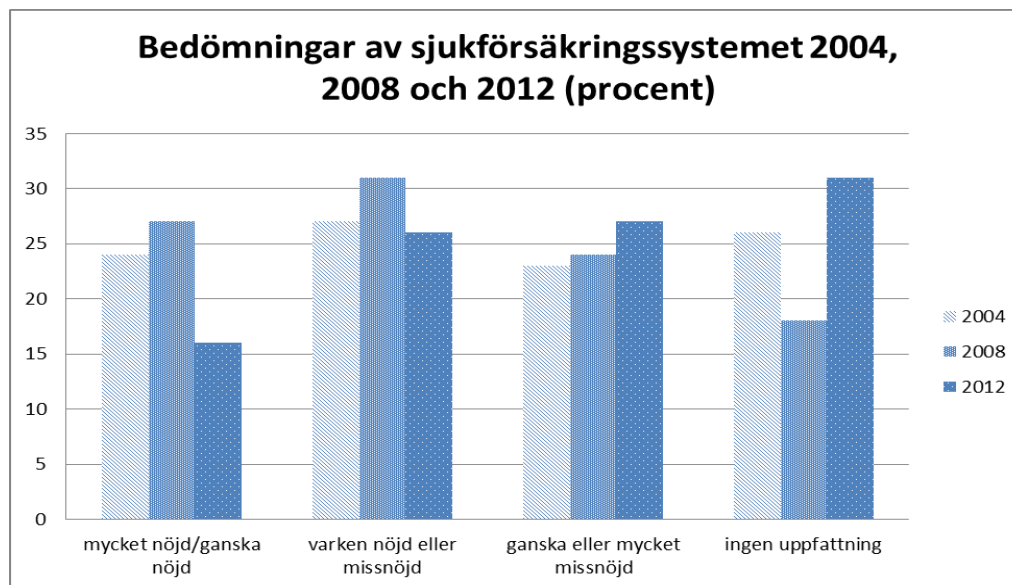
## Förtroendet för socialförsäkringen

Enligt Svallfors (2010) handlar den primära legitimitetsdimensionen om tilliten till välfärdsstatens måluppfyllelse. Hur väl anser man att välfärdspolitiken kan lösa de uppgifter den inrättats för att klara? Känner man sig för egen del väl skyddad mot försörjningsproblem av olika slag? Litar man på att välfärdsstaten finns där den dag man behöver den? Och tror man att även andra grupper i samhället än den man själv tillhör får ett gott skydd från välfärdsstaten och socialförsäkringen? Om denna grundläggande tilltro är svag eller rubbas hjälper det inte mycket ifall man rent principiellt anser att en offentligt organiserad och kollektivt finansierad välfärdspolitik är önskvärd.

Samtidigt som de flesta mätningar visar en svagt uppåtgående trend för förtroendet för Försäkringskassan under det senaste året (2012/13), kommer en delvis annan bild fram då man i stället frågar om trygghetssystemen i sig. Maria Oskarsson vid Göteborgs universitet presenterade under våren 2013 en studie som visade på en minskad nöjdhet med tre av våra trygghetssystem: sjukförsäkringen, a-kassan och pensionerna. Den försäkring som

allmänheten bedömer som ”sämst” är a-kassan, följd av sjukförsäkringen<sup>58</sup>, som redovisas nedan.

**Diagram 6 Nöjdhet med sjukförsäkringen<sup>59</sup>**



I balansmättet för sjukförsäkringen (andel positiva – andel negativa) räknas inte den ganska stora andel som angett ingen uppfattning med. En förklaring till varför man svarar ”ingen uppfattning” kan enligt Oskarsson vara att man inte känner till hur de fungerar, och därför väljer att avstå från att ge en bedömning. Balansstalet för sjukförsäkringen gick från +3 år 2004 respektive 2008 till -15 2012. De andra försäkringarna som mäts hamnar på ännu lägre balanstal 2012; pension -19 och a-kassa -21 år 2012.

Enligt Oskarsson finns det anledning att misstänka att en av delförklaringarna till den sjunkande nöjdheten med socialförsäkringarna som mäts i SOMs studie har en ideologisk dimension. Det visar sig också i data att de som anger sig stå klart eller något politiskt till vänster har blivit betydligt mer missnöjda 2012 än 2004 och 2008, medan de som anger att de står politiskt något eller klart till höger har blivit mer positiva, om än inte alls i samma utsträckning som vänsterväljarnas inställning utvecklats åt det negativa hållet. Även hos de som anger att de varken är vänster eller höger återfinns en klart mer negativ bedömning 2012 jämfört med förra årets mätning.<sup>60</sup>

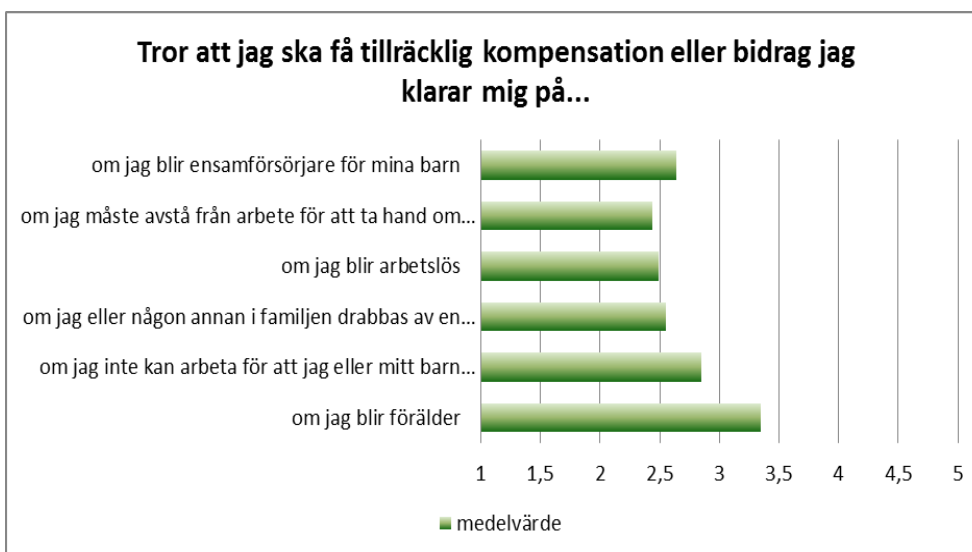
Också enligt ett resultat från Försäkringskassans Kontaktenkät 2013 finns det en osäkerhet bland allmänheten när det gäller hur långt trygghets-systemen når. Störst trygghet, i medelvärde på en poäng 1–5, finns i förhållande till de familjeinriktade förmånerna inom socialförsäkringssystemet:

<sup>58</sup> Oskarsson (2013)

<sup>59</sup> Oskarsson (2013)

<sup>60</sup> Oskarsson (2013)

**Diagram 7 Tillit till stödsystemen utifrån olika risker**



Frågan som ställdes löd: Om du skulle hamna i någon av situationerna nedan, tror du att du skulle få kompensation för den inkomst du går miste om, eller få ett bidrag som du klarar dig på? Markera ditt svar på skalan 1–5, där 1 betyder "jag litar inte alls på att få det ekonomiska stöd jag behöver" och 5 betyder "jag litar helt på att jag får det ekonomiska stöd jag behöver".  
 Om jag blir förälder./Om jag inte kan arbeta därför att jag blir sjuk eller därför att mitt barn blir sjukt./ Om jag eller någon annan i min familj drabbas av svår funktionsnedsättning./Om jag blir arbetslös./Om jag måste avstå från arbete en kortare period för att ta hand om en sjuk förälder./Om jag blir ensamstående försörjare för mina barn.

Källa: Försäkringskassan, Imageenkäten 2013 (fråga 2)

## Det interna förtroendets betydelse

Betyder då medarbetarnas upplevelse av sitt uppdrag och sin organisation något väsentligt för förtroendet för myndigheten och för dess uppdrag, i stort? Enligt Miller (1996)<sup>61</sup> utgör förtroende hos organisationens/företagets medarbetare det kapital som avgör om arbetet ska kunna bedrivas framgångsrikt. Resonemanget bygger på att ingen någonsin har fullständig och perfekt information om allt och därför måste lita på andra. Om ledningen försöker styra medarbetarnas arbetsinsats genom ekonomiska incitament, är samma ledning helt beroende av att medarbetarna ger ifrån sig korrekt information om arbetsprocessen.

Millers slutsats är att ledningen har en fullständigt fundamental roll när det gäller att skapa förtroende mellan företagets medarbetare, mellan ledning och anställda och mellan dess olika avdelningar. Det personliga moraliska ledarskapet och en samarbetsinriktad organisationskultur blir centrala faktorer för att överkomma det kollektiva agerandets problem. En strategi som söker bygga enbart på ekonomiska incitament är enligt Miller dömd att misslyckas och att de företag som lyckas med att skapa ett förtroendefullt samarbetsklimat mellan medarbetare och ledning, blir de företag som kommer att lyckas bäst på lång sikt.<sup>62</sup> Hur är detta översättningsbart i myndighetssammanhanget? En myndighets kapital är inte av monetär art om man bortser från strävan att förvalta gemensamma tillgångar på ett bra sätt. I myndighetssammanhanget är förtroendet från medborgarna och uppdragsgivarna det kapital man hanterar.

Under en period på närmare tio år genomgick Försäkringskassan flera stora omställningar i form av omorganisationer och omfattande regeländringar. Detta sammanfaller också med nedgången i allmänhetens förtroende för myndigheten 2005–2010. Många gånger genomfördes förändringarna utan att personalen blev involverad eller hade möjlighet att påverka utvecklingen. När beslut är dåligt förankrade internt skapar det stor frustration, otrygghet och brist på överblick.

TSN Sifo gjorde år 2011 en utförlig kulturanalys av Försäkringskassan där man undersökte medarbetarnas attityder och beteenden i förhållande till organisationens värdegrunder. Kulturanalysen visade att organisationskulturen på Försäkringskassan många gånger upplevs som hierarkisk och produktionsorienterad. Detta skapar vilshenhet hos många medarbetare som känner att makten ligger långt från det dagliga arbetet.<sup>63</sup> Vidare visade analysen att stor andel av medarbetarna uppgav att besluten kommer högt uppifrån utan förklaring eller förankring.<sup>64</sup> Hierarkin leder till en rädsla bland medarbetarna, och även bland en del chefer, för att fatta egna beslut. Att organisationen är produktionsinriktad upplevdes som negativt bland

---

<sup>61</sup> Miller (1996)

<sup>62</sup> Miller (1996)

<sup>63</sup> TNS/SIFO Gruppdiskussioner, 2011, s 25

<sup>64</sup> TNS/SIFO Gruppdiskussioner, 2011, s 25

många medarbetare som anser att den hårda fokuseringen på statistik och kvantitet leder till en avsaknad av eget utrymme och ansvar.<sup>65</sup>

Undersökningen visar även att ju längre ut eller ner i organisationen man befinner sig, desto mer styrd och kontrollerad känner man sig. Hierarkin leder till en rädsla bland medarbetarna, och även bland en del chefer, för att fatta egna beslut. Denna rädsla medför ett chefsberoende och stimulerar till fortsatt detaljstyrning av myndigheten. Att organisationen är produktionsinriktad upplevs som negativt bland många medarbetare som anser att den hårda fokuseringen på statistik och kvantitet leder till en avsaknad av eget utrymme och ansvar.<sup>66</sup>

Flera medarbetare angav att den hårda kontrollen leder till känslan av att man inte får användning av sin kompetens. Även en utredning från Inspektionen för Socialförsäkringen (ISF) från 2013 visar att låg delaktighet och generellt missnöje bland de anställda på Försäkringskassan hänger ihop med en känsla av bundenhet och bristande kontroll.<sup>67</sup> Medarbetarnas självkänsla i sitt arbete påverkas även av den ständigt negativa bilden av myndigheten som förmedlas i media. Flera medarbetare anser att bilden av Försäkringskassan är onyanserad och att media oftast bara beskriver när en person blivit illa behandlad.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> TNS/SIFO Gruppdiskussioner, 2011, s 30

<sup>66</sup> TNS SIFO 2011, s 4, s 30

<sup>67</sup> ISF Rapport 2013:9

<sup>68</sup> ISF Rapport 2013:9



## Avslutande diskussion och sammanfattning

Vi har i dagsläget ringat in flera av de faktorer som påverkar förtroendet för Försäkringskassan, kvarstår gör arbetet med att bättre förstå och analysera våra variabler och indikationer så att vi blir säkra på att de mäter rätt saker.

Förtroendet bland medborgarna för Försäkringskassan består av flera delar och nivåer. När det gäller det som myndigheten själv kan påverka handlar det i första hand om bemötande, kompetens och hur vi utför vårt grunduppdrag. Att kommunikationen med samhället och den enskilde är korrekt och så enkel som möjligt är en förutsättning för att handläggarna ska kunna utföra sina uppgifter på ett bra sätt. Förtroende är också beroende av vilka förväntningar som finns ute i samhället. Kommunikationen och informationen bör inte vara tvetydig och motsägelsefull, och om frågor uppstår så ska handläggare och tjänstemän kunna ge en bra kompletterande förklaring (kompetens). Att det går att nå myndighetens tjänstemän, som har kunskap om ett specifikt ärende eller regler i allmänhet, är mycket viktigt och en del av bemötandet.

I arbetet med förtroendefrågan är det viktigt att minnas att det primära målet inte består i att höja värdena i statistiken och att dessa endast står för/är uttryck för symtom på något. Om Försäkringskassan i olika mätningar om ”kundnöjdhet” eller förtroende får låga förtroendetal och motsvarande höga misstroendetal så är det med andra ord ett symtom på att myndigheten utför sina åtaganden på ett för medborgarna icke tillfredsställande vis. Det är dock högst sannolikt så att det finns andra faktorer som ligger utanför myndighetens omedelbara kontroll som medverkar till att medborgarna uppfattar myndigheten i negativ riktning.

Det finns samtidigt anledning att hantera mätningar av ”anseende” och ”förtroende” med viss försiktighet. Det de kan säga oss något om är *nivån* på något vi har valt att sammanfatta som förtroende. Även om myndigheten och forskarsamhället tycker sig ha klara definitioner av begreppet, betyder det inte nödvändigtvis att det är vedertaget hos respondenterna. Ser man till SOM:s mätningar (Riks-SOM) 1999–2013 så är det ett tydligt mönster att det är en mycket stor andel som svarar ”varken högt eller lågt”. Endast ett av åren överstiger andelen som svarar negativt andelen som anger ”varken högt eller lågt”, och det var året 2010. Att andelen som anger lågt eller mycket lågt förtroende uppgår till över hälften av respondenterna, som ju ska motsvara ett tvärsnitt av landets innevånare, är förstås alarmerande, och ger skäl till att göra analysen fullt ut om misstroendets orsaker.



**Endogena faktorer**

**Tillgänglighet, kompetens och bemötande:** Bemötande är särskilt viktigt i vissa segment och livssituationer, men generellt inte på kritisk nivå i våra egna mätningar<sup>69</sup>. Enligt de analyser som kommunikationsavdelningen gjort av det som skrivs i press och sociala medier är dock ”bemötandet” något som ofta tas upp i negativa ordalag. Man menar dock att det handlar om en begränsad grupp som får väldigt mycket utrymme i medierna. Hur olika kontaktytor uppfattas mäts och följs även i Försäkringskassans kontaktenkäter

**Processer:** att processen (proceduren i myndighetsutövning och handläggning) är begriplig, kommunicerad och transparent är avgörande om myndigheten vill förbättra såväl faktiska rutiner som förtroende. Flera studier som tagits upp i denna rapport pekar på att myndigheten har svårt att för den berörde försäkrade begripliggöra såväl olika processteg som det beslut man tar på grundval av processen. Risken för att detta ska inträffa ökar förstås ju mer komplex en försäkring och ett ärende är. Individuell produktionsmätning på handläggarnivå (”pinnar”) påverkar troligen förutsättningarna för god kvalitet i handläggningen, särskilt i komplexa fall, negativt (efter-som incitamenten är utformade för att ”öka takten” snarare än att det blir välgrundade och bra beslut eller upprättar goda relationer).

Myndigheten bör, med erfarenheten av de uppslitande fuskdebatterna i mitten av 00-talet, tona ned kontrollfrågan medialt och i stället betona att man arbetar med kvalitet i tillämpningen. Detta är en fråga som bör kommuniceras kontinuerligt i kontakt med medborgarna och i mindre utsträckning via uttalanden till pressen. Försäkringskassan bör vara införstådd i vilket bedömningsutrymme som finns och använda det med förnuft. Även i kritiska ärenden får myndigheten inte fatta beslut som ligger utanför bedömningsutrymmet.

---

<sup>69</sup> Försäkringskassan Imageenkäter, samt Nöjd Kund-index NKI.

**Internt förtroende:** om myndigheten saknar ambassadörer även internt blir det svårt att bygga upp den externt. Frågan handlar mycket om att förankra procedurer och synsätt på alla nivåer i organisationen. Handläggarna, som i forskningstermer brukar kallas ”gräsrotsbyråkrater”, är avgörande för den enskilde medborgarens upplevelse av en myndighet. Fokus bör ligga på att ge handläggarna bästa möjliga förutsättningar för att utföra sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt – utifrån de behov som definieras och utifrån lagstiftarnas intentioner. När dessa två aspekter hamnar i dissonans bör det finnas bra rutiner för att lösa problem och någon funktion att adressera problemet.

Rättviseaspekten är mycket central för förtroendet (utfallsrättvisa). Enligt en enkät som förtroende och kontroller som refereras i denna rapport vad det ”att beslutet blir desamma oavsett handläggare” som rankades högst av respondenterna för att de skulle känna förtroende. Försäkringskassan har dock ännu otillräckliga instrument för att mäta spridning i utfall på ett tillfredsställande vis. Detta bör göras såväl kvalitativt som kvantitativt.

Paradoxalt nog innebär en låg förväntan att man allmänt hyser mindre förtroende – och vice versa. Detta innebär alltså att om myndigheten och/eller socialförsäkringen över en längre tid ”tjänat ihop till” ett lägre förtroende, innebär det samtidigt att förväntningarna på myndighetens prestationer minskar, och det leder till ett fortsatt lågt förtroende. Följden blir att det inte kommer att räcka att Försäkringskassan de facto förbättrar sin prestation om inte allmänheten – såväl aktiva som icke aktiva ersättningsberättigade blir upplysta om detta. När det handlar om jämförelser så kommer den enskilde medborgarens erfarenhet av kontakter med myndigheten att väga tungt; hur blev man bemött, hur väl uppfattade man att myndigheten utförde sin uppgift den gången, eller vid upprepade tillfällen? Det har också betydelse genom vilken kanal mötet skedde (internet, brev, blankett, telefon eller personligt möte).

Frågan om likabehandling är starkt kopplad till det vi i våra analyser kallar för ”utfallsrättvisa”. Lika tungt som man bedömer det man själv har ”fått” väger uppfattningen om vad man tror att andra ”fått”. Detta utgör en central och hypotesdrivande faktor i all utvärderingsforskning kopplad till välfärdsstaten eftersom det i grunden handlar om dels individens behov av känna sig rättvist behandlad, dels om hennes rättviseuppfattning i stort: Generaliserat vertikalt förtroende bygger på att ingen särskilt gynnas eller missgynnas, är till för alla medborgare enligt på förhand definierade kända villkor.

- Semiendogena faktorer**     **Regelverk/lagstiftning, politik och direktiv:** Mycket i forskningen om förtroendet för socialförsäkringen och försäkringskassan tyder på att det sjunkande förtroendet till del kan förklaras med att det finns grupper i samhället som ogillar förändringarna i lagstiftningen, särskilt inom sjukförsäkringen, under den senaste tioårsperioden. Vad den enskilde förväntar sig av socialförsäkringssystemet färgar i hög grad hennes upplevelse av detsamma. Här har de lagstiftande politikerna en viktig roll att fylla när det gäller att förklara och förmedla motiven till reglernas utformning och regeländringar utåt i samhället.
- Exogena faktorer**     **Rykte och mediebild** betyder mycket, särskilt för de som för egen del inte varit i kontakt med eller haft ett ärende hos Försäkringskassan. För denna grupp kommer då andrahandsinformation spela roll för ingångsvärdet av förtroendet, vilket i sin tur kommer att påverka det första egna mötet eller kontakten med myndigheten. Inledningsvis i denna rapport diskuterades att det inte bara är vad man tror att man själv har fått – utan även vad man tror att andra har fått – som spelar roll för den nivå av förtroende man hyser. I rapporten diskuteras även bilden av Försäkringskassan som myndigheten som sparkar på de svagaste, som är ett vanligt tema i rapporteringen och inte minst i sociala medier. Även om det är en relativt liten grupp som drabbas jämfört med hur stort medieutrymme de får, är detta ett problem som måste tas på allvar, eftersom exemplen uppfattas av många mediekonsumenter som ”det kunde ha varit jag”.

## Referenser

Coase, Ronald Harry (1992). *Företaget, marknaden och lagarna*. Stockholm: Ratio

Einwiller, Sabine; Carroll, Craig; Korn, Kati (2010): Under What Conditions Do the News Media Influence Corporate Reputation? The Roles of Media Dependency and Need for Orientation

Elliot, Maria (1997). *Förtroendet för medierna: TV, radio och dagspress i allmänhetens ögon*. Avhandling, Göteborgs Univ.

Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2012:11

Försäkringskassan (2013a), Vad beror det låga förtroendet för Försäkringskassan på och vad kan man göra för att höja det? – resultat från en explorativ intervjuundersökning. Working paper.

Försäkringskassan/United Minds (2013), Medieanalys – tertial 1.

Hardin, R. (1991). Trusting persons, trusting institutions. I Zeckhauser, R. J. (ed.), *The Strategy of Choice*. MIT Press.

Henriksson (2012) *Nordisk Administrativ Tidsskrift nr. 2/3/2012, 89. årgång 127* Socialt kapital och tillit – trumf i Norden Åbo Akademi

Hensing, Gunnel, Holmgren, Kristina & Rohdén, Helena (2010). ”Sänkt förtroende för försäkringskassan”, s. 229–244 i Holmberg, Sören & Weibull, Lennart, Nordiskt ljus, SOM-rapport nr 50, Göteborgs Universitet.

Holmberg, Sören & Weibull, Lennart (2011). Förtroendet för staten. I Weibull, L., Oscarsson, H. & Bergström, A. (eds.). *I framtidens skugga* (pp. 127–144), SOM-report no 45, University of Gothenburg.

Hörnemalm, Johan (2008). Samverkan är ett magiskt ord: motstridiga ambitioner och ideal i nätverksorganisering. Diss. Luleå : Luleå tekniska univ., 2010

Inspektionen för socialförsäkringen. Rapport 2013:9 *Att handlägga sjukförsäkringen. Uppfattningar om roller och regelverk*. TMG Taberg, Jönköping.

Karlström, Sara (2011) *Negativ Ryktesspridning på Facebook*. Kandidatuppsats vid Uppsala Universitet.

Lipsky, Michael (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation

Miller, Gary J. (1996). *Hierarkins ekonomi : att styra effektiva organisationer*. Översättning S. Karlsson. Stockholm: SNS.

Medieakademin/TNS SIFO 2011–2014 Förtroendet för myndigheter.

Newton, K. & Norris, P. (2000). Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance?. I Pharr, S. J., & Putnam, R., *Disaffected democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton NJ: Princeton university press.

Norén Bretzer, Ylva. (2005). *Att förklara politiskt förtroende: Betydelsen av socialt kapital och rättvisa procedurer*. Doktorsavhandling. Göteborgs universitet.

North, Douglass (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

Oskarson, Maria (2013) *Kampen om socialförsäkringarna i Lennart Weibull, Henrik Oscarsson & Annika Bergström (red) Vägskäl*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.

Ostrom, Elinor (1990). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge Univ. Press

Ostrom, Elinor (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton, N.J.: Princeton University Press

Putnam, Robert D, Leonardi, Robert & Nanetti, Raffaella Y. (2003). Social capital and institutional success. *Foundations of social capital*. S. 221–250

Retriever (2013) *Engagerade nyheter* MEG13. Författare: Ioanna Lokebratt. Erik Hörnfeldt.

Rothstein, Bo (1998). *Just institutions matter: the moral and political logic of the universal welfare state*. Cambridge: Cambridge Univ. Press

Rothstein, Bo (2003). *Sociala fällor och tillitens problem*. 1. uppl. Stockholm: SNS förl.

Rothstein, Bo (2005). *Social traps and the problem of trust*. Cambridge University Press.

Rothstein, Bo (2011). *The quality of government*. The University of Chicago Press.

Salonen, Tapio & Ulmestig, Rickard (2004). *Nedersta trappsteget: en studie om kommunal aktivering*. Växjö: Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete, Univ.

SOM-institutet, Riks-SOM-undersökningar periodiskt 1999–2013.

SOM-institutet/Statskontoret 2010–2014 Kvalitet i offentlig verksamhet (KOV)

Stendahl, Sara (2003). Communicating justice providing legitimacy: the legal practices of Swedish administrative courts in cases regarding sickness cash benefit. Diss. Göteborgs Universitet, 2004.

Stendahl, Sara (2009) <http://hdl.handle.net/2077/21412>

Stensöta, Helena (2006). På vems sida står handläggarna? I Sjukförsäkring, kulturer och attityder. Försäkringskassan analyserar 2006:16

Ståhl, Müssener & Svensson (2012) Sjukskrivningssystemet och dess aktörer efter införandet av rehabiliteringskedjan. HELIX Working Papers, Linköpings universitet.

Svallfors, Stefan (2010) *Trygg, stöttande, tillitsfull? Svenskarnas syn på socialförsäkringarna*. Underlagsrapport till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen, S2010:04.

Svallfors, S. (2011), A bedrock of support? Trends in welfare state attitudes in Sweden, 1981–2010, *Social Policy & Administration*, 45(7), 806–825.

Svenskt kvalitetsindex (SKI) 2009–2013

TNS Sifo (2011) Kulturanalys. Sammanfattning av resultat och rekommendationer.

TNS Sifo (2011) Kulturanalys hos Försäkringskassan – ur medarbetarnas perspektiv. Baserat på 15 gruppdiskussioner. Författare: Ulla Holmberg.

TNS/SIFO (2013) Myndigheternas anseende.

Tyler, Tom (1996) "Understanding Why the Justice of Group procedures Matters: A Test of the Psychological Dynamics of the Group-Value Model." *Journal of Personality and Social Psychology* 70: 913–930.

Vernesdotter, F (2012). Den nationella SOM-undersökningen 2011. I Weibull, Oscarsson & Bergström (eds.), *I framtidens skugga*. SOM-report no. 56, University of Gothenburg.

[http://www.som.gu.se/digitalAssets/1374/1374240\\_575-608-vernersdotter--metod.pdf](http://www.som.gu.se/digitalAssets/1374/1374240_575-608-vernersdotter--metod.pdf)

Weibull, Lennart & Oscarsson, Henrik & Bergström, Anders (2012). *I framtidens skugga*. SOM-report no. 56, University of Gothenburg.

# Bilaga

**Tabell över förtroende för Försäkringskassan baserat på Riks-SOM-mätningar förekommande år 1999–2014**

	Andel positiva (mycket eller ganska stort förtroende)		Andel negativa (ganska eller mycket litet förtroende)	Balansmått (andel positiva – andel negativa)	
	Andel positiva (%)	Andel varken stort eller litet förtroende (%)	Andel negativa (%)	Balans (pos% – neg%)	Medel (0–100)
1999	36	45	19	17	54
2002	37	47	16	21	55
2005	20	44	36	–16	44
2008	17	39	44	–27	39
2009	16	36	48	–32	38
2010	13	33	54	–41	34
2012	22	42	36	–14	44
2013	20	37	43	–23	–

Fotnot: Från och med 2012 lades svarsalternativet "saknar uppfattning" till i enkäterna. ca 7 procent valde detta svarsalternativ 2012 respektive 2013.



**I serien Socialförsäkringsrapport har följande skrifter publicerats under år 2014:**

- 2014:1 Låg kunskap om jämställdhetsbonus. En enkätstudie 2013
- 2014:2 Mediebilden av Försäkringskassan 2003–2012
- 2014:3 På väg in: Ungdomars liv och försörjning. Rapport från forskarseminarium i Umeå 15–16 januari 2014
- 2014:4 Sjukfrånvaro i psykiska diagnoser. En studie av Sveriges befolkning 16–64 år
- 2014:5 Förtroendet under kontroll? Analys av en enkätstudie om kontroller och förtroende
- 2014:6 Analyser av sjukförsäkringens utveckling 2013
- 2014:7 Det förstärkta rehabiliteringssamarbetets effekter. Utvärdering av Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans förstärkta rehabiliteringssamarbete
- 2014:8 Upplevd kvalitet av personlig assistans. En litteraturöversikt över upplevd kvalitet i personlig assistans enligt studier över utfall under LSS reformens 20 år
- 2014:9 Det komplexa förtroendet. En forsknings- och analysöversikt om förtroendet för Försäkringskassan och socialförsäkringen under 2000-talet