

LINNÉ UNIVERSITETET  
Institutionen för samhällsstudier  
Kandidatuppsats i sociologi 15 hp, år 2014

## Förtroende för offentliga organisationer

- Varför har vissa offentliga organisationer högre förtroende hos medborgarna än andra?

Författare:  
Lillan Axelsson  
Lise-Lotte Björkman Averbo

Handledare:  
Per Dannefjord

## Abstract

Here follows a brief resume of this study that deals with trust. What is trust and how can trust be related to public organizations, are two questions that have been a part of our starting point for the study. The authors are Lise-Lotte Björkman Averbo and Lillan Axelsson, students at Linnéuniversitetet at Management & Organization Programme.

The purpose of the study is to examine why trust arises for public organizations. Another underlying purpose of the study is to gain insight on how public organizations take on the issue of trust in the organizational development process.

The issues we addresses in this study are as follows; why do trust arise for of a public organization, are there any specific actions a public organization needs to perform to gain citizens trust or are there other factors that influence the development of trust, and why is trust important for public organizations?

We decided to make use of three Swedish public organizations in our study as samples. The organizations are Skattverket (Swedish Tax Agency), which is in main focus of the study. The other two are Försäkringskassan (Social Insurance Agency) and Arbetsförmedlingen (Employment Services), these two have been used as comparison organizations.

The theoretical framework in use for the study is based on two central concepts, trust and social capital. An additional theoretical perspective in use is linked to institutional organizational theory, how various external factors can influence organizations.

One method we have used to carry out the study is document studies. Another method we used is a discursive approach, by which we mean the use of reasoning, discussion and reflection throughout the whole process.

Our main results show that the presence of well performing political institutions is essential for the appearance of social capital. How public organizations are perceived by the citizens in terms of fairness and how they carry out their assignment have an impact on trust. We have also seen that external factors, as social, cultural, legal, political, economic, technological and physical, can impact citizens' trust for public organization. Another perspective that is important for appearance of trust is the need of reduction of complexity, and the presence of risks.

Key words: trust, social capital, public organizations, political institutions, risk

## Innehåll

<b>1 Inledning</b> .....	4
1.1 Problemformulering .....	5
1.2 Syfte .....	6
1.3 Uppsatsens disposition .....	6
1.4 Urval .....	6
1.5 Presentation av studerade organisationer .....	7
<b>2 Forskningsöversikt och teoretiska perspektiv</b> .....	10
2.1 Förtroende och socialt kapital .....	10
2.2 Institutionell organisationsteori .....	15
2.3 Våra slutsatser av teori genomgången .....	16
<b>3 Metod och material</b> .....	19
3.1 Etik .....	21
<b>4 Presentation av resultat, analys och tolkningar</b> .....	22
4.1 Resultat .....	22
4.1.1 Skatteverket .....	22
4.1.2 Försäkringskassan .....	24
4.1.3 Arbetsförmedlingen .....	25
4.1.4 SOM institutets undersökningar .....	26
4.1.5 Förtroendebarmetern .....	28
4.1.6 Andra undersökningar .....	28
4.1.7 Övriga rapporter och artiklar .....	29
4.2 Analys och tolkningar .....	32
<b>5 Slutsatser</b> .....	36
<b>6 Diskussion</b> .....	38
<b>Litteraturlista och referenser</b> .....	40
<b>Bilagor</b> .....	42
Bilaga 1: Diagram Skatteverket .....	42
Bilaga 2: Förtroende imageundersökning Försäkringskassan .....	43
Bilaga 3: Arbetsgivarens förtroende för Arbetsförmedlingen .....	44
Bilaga 4: Arbetssökandes förtroende för Arbetsförmedlingen .....	45
Bilaga 5: SKI mätning .....	46

## 1 Inledning

Är det viktigt för offentliga organisationer att ha ett stort förtroende hos allmänheten? Vi vet inte helt säkert, men det är vår utgångspunkt för detta arbete. Om det är viktigt så vill vi ta reda varför det förhåller sig på det viset. Vad är förtroende för något? Menar vi människor verkligen samma sak när vi talar om förtroende generellt? Finns det en vetenskaplig betydelse som vi kan använda för att förstå varför förtroende kan uppstå för offentliga organisationer? Hur kommer det sig att vi människor generellt tycker att förtroende är viktigt och att vi tillskriver vissa organisationer och personer mer förtroende än andra? Frågorna har blivit många för oss och vi inser att vi inte kommer få svar på alla frågor i arbetet med denna uppsats då tiden och utrymmet är begränsat, men några hoppas vi få besvarade.

I följande kapitel görs en presentation av studiens bakgrund och vad som är det centrala temat för studien, vilket syfte och vilka frågeställningar som studien har för avsikt att besvara. Vidare finns en presentation av uppsatsens disposition och en redovisning av vilket urval som gjorts. En kort presentation av de offentliga organisationer som studerats finns med. De offentliga organisationer som stått i fokus för denna studie är Skatteverket, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

Vårt intresse för att fördjupa oss i fenomenet förtroende väcktes när vi tidigare genomförde studier inom området, då visade det sig att det samband som vi då antagit skulle finnas inte var så starkt. Resultatet i vår senaste studie visade att den upplevda delaktigheten samt förtroendet för organisationen hade ökat hos medarbetarna, även många andra viktiga områden för en god arbetsorganisation hade haft en positiv utveckling (t.ex. ledarskapet). Men förtroendet och upplevelsen av god service hos brukarna hade inte ökat i samma omfattning, för samma period som de olika mätningarna gjorts. Det var det resultatet som gjorde oss nyfikna på att undersöka vidare vad det är som påverkar förtroendet för en organisation, och hur förtroende för offentliga organisationer skapas. Eftersom att enbart ”nöjda” medarbetare inte påverkade förtroendet för en organisation på det sätt som vi antagit.

Med denna studie vill vi närmare undersöka fenomenet förtroende för att själva få en ökad förståelse, vi vill också ta reda på hur det används och tolkas av offentliga organisationer. Begreppet förtroende har för denna undersökning definierats utifrån de förtroendeundersökningar som de berörda organisationerna genomför samt från andra mätinstitut och utifrån våra slutsatser av teorigenomgången. Definitionen bygger på hur medborgarna uppfattar tillgängligheten och kontakten med organisationen, hur bra organisationen är på att informera, hur väl

organisationen sköter sin uppgift, hur medborgarna uppfattar tjänstemännens bemötande samt om organisationerna uppfattas som rättssäkra och rättvisa. När det gäller begreppet förtroende så står det att finna olika definitioner av detta i den litteratur som vi tagit del av. Vi kommer att redogöra för några definitioner i kapitel två. Men för vår undersökning har vi valt att definiera begreppet ”förtroende för offentliga organisationer”, som något vi medborgare visar för offentliga organisationer när vi upplever att de är lätta att komma i kontakt med, som vi uppfattar sköter sin uppgift samt där tjänstemännen uppvisar ett bra bemötande och att organisationen upplevs som saklig, opartisk och rättvis. Kopplat till begreppet förtroende kommer vi även att diskutera begreppet socialt kapital och hur det har ett samband med förtroende.

För att undersöka fenomenet förtroende empiriskt har vi valt att studera Skatteverket som huvudobjekt och att ha med Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan som jämförelseorganisationer. Skatteverket har enligt sina egna undersökningar ett stort förtroende hos allmänheten, även undersökningar gjorda av SOM Institutet, Svensk Kvalitets Index och TNS Sifo visar att myndigheten har ett högt förtroende hos medborgarna. Man kan undra varför en myndighet som Skatteverket har ett högt förtroende, gillar medborgarna att betala skatt? Eller är det något annat som ligger till grund för att Skatteverket har ett så högt förtroende hos allmänheten? Organisationerna Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan som skall hjälpa människor när de hamnat i arbetslöshet eller sjukskrivning har ett lägre förtroende enligt samma undersökningar hos allmänheten. Borde det inte vara tvärtom? Att en myndighet som ”tar” pengar från medborgarna skulle ha ett lägre förtroende än myndigheter som ”ger” pengar.

Vi vill här nämna att vi har en viss förförståelse för två av de undersökta organisationerna. Dels är en av oss anställda i Skatteverket sedan hösten 2013, samt att vi tidigare under vår utbildning gjort en studie om ledarskap och projekt hos Arbetsförmedlingen. Vi har givetvis försökt att så långt det är möjligt att inte låta vår förförståelse för vissa av organisationerna påverka oss i arbetet med studien. Anledningen till valet av organisationer var att vi ville kunna jämföra hur allmänhetens förtroende för olika offentliga organisationer är och även få en inblick i hur dessa organisationer hanterar förtroendefrågan. Vi uppfattar att de valda organisationerna är viktiga samhällsinstitutioner som berör många medborgare, oavsett om man varit i kontakt med dem eller inte.

## 1.1 Problemformulering

I vår tidigare B-uppsats utgick vi ifrån ett antagande som var formulerat på följande sätt; om en offentlig organisation har nöjda medarbetare genererar det per automatik ett högt förtro-

ende hos kund till en offentlig organisation? Detta samband fann vi inte stämde, utan anade då att det fanns andra faktorer som påverkade förtroende för en offentlig organisation. Den första frågan vi ställdes inför var, vad är det då som skapar ett förtroende för en offentlig organisation? Sedan kom följdfrågorna, finns det vissa faktorer som påverkar förtroendet mer än andra? Om det är så att det finns vissa faktorer som är viktigare än andra, vad finns det för förklaringar till detta? Vad finns tidigare forskat kring förtroende för organisationer? Utifrån de utgångspunkterna formulerade vi våra frågeställningar.

De frågeställningar vi söker svar på i denna studie är följande:

- Varför uppstår förtroende för en offentlig organisation generellt?
- Finns det några särskilda åtgärder en offentlig organisation gjort/gör för att medborgare ska uppleva förtroende för organisationen, eller är det andra faktorer som påverkar?
- Varför är förtroende viktigt för en offentlig organisation?

## 1.2 Syfte

Syftet med studien är att försöka ta reda på varför förtroende uppstår för offentliga organisationer generellt. Ett ytterligare syfte med studien är att ta reda på medborgarnas bedömning av förtroendet för tre offentliga organisationer i Sverige.

## 1.3 Uppsatsens disposition

Uppsatsen är indelad i tre delar, inledning, huvuddel och avslut. Där den första delen består av en bakgrundsbeskrivning, problemformulering, en presentation av syftet med studien samt redogörelse för vilka urval som gjorts och en presentation av organisationerna som undersökts. I huvuddelen som består av tre kapitel ges en forskningsöversikt av de centrala temana för studien. Metod och tillvägagångssätt presenteras, och därefter följer resultatredovisningen. I den avslutande delen redovisas slutsatser och uppsatsen avslutas med en diskussion där vi bland annat resonerar kring de olika organisationernas nuläge kopplat till förtroende.

## 1.4 Urval

Ett urval vi gjort är att i huvudsak studera en offentlig organisation och att ha med två andra offentliga organisationer som jämförelseorganisationer. Vi har valt att studera Skatteverket

som ”huvudorganisation”, med anledning av deras höga förtroende hos allmänheten, och vi valde vidare att ha med Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen som jämförelseorganisationer. Ett annat urval är att studien har ett medborgarperspektiv. De organisationer som ingår i studien har definierat olika intressegrupper, samtliga har medborgare i allmänhet som intressegrupp som de regelbundet följer upp kring fenomenet förtroende. Andra intressegrupper som vi valt att inte ha med i studien kan vara företagare, arbetsgivare eller brukare (de som haft någon form av kontakt med organisationen). Anledningen till valet av medborgarperspektivet var att vi ville ha allmänhetens uppfattningar i fokus för studien, inte någon specifik intressegrupp. I de fall där vi inte funnit resultat för medborgargruppen har vi valt att ta med samtliga intressegrupper istället.

### 1.5 Presentation av studerade organisationer

Vi har valt som vi nämnt under avsnittet urval att använda oss av tre offentliga organisationer i vår undersökning av förtroende för offentliga organisationer. De tre organisationerna är Skatteverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. I detta avsnitt presenteras de olika organisationerna och deras uppdrag kortfattat.

Skatteverket är en förvaltningsmyndighet för beskattning, fastighetstaxering, folkbokföring, registrering av bouppteckningar samt borgenärsarbetet. Skatteverket utfärdar id-kort för personer som är folkbokförda i Sverige samt bevakar statens fordringar. Skatteverket har cirka 10 800 anställda och finns på ett 100-tal orter i landet.

Det är politikerna i riksdag, kommuner och landsting som bestämmer vilka och hur stora skatter som Sverige ska ha. Men arbetet med att ta in skatterna sköts av Skatteverket. Skatteverket lyder under regeringen men är en fristående myndighet. Med detta menas att regeringen inte kan påverka enskilda personers eller företags skattefrågor. Skatteverket förvaltar Sveriges skatter som består av olika slags skatter, de är inkomstskatt, moms, socialavgifter, och skatt på näringsverksamhet.

Regeringen är Skatteverkets uppdragsgivare, och när det gäller övergripande mål och ekonomiska ramar för verksamheten så styrs detta genom det årliga regleringsbrevet (mer om innehållet i detta presenteras i resultat kapitlet). Skatteverkets uppdrag är att säkerställa finansieringen av den offentliga sektorn, bidra till ett väl fungerande samhälle för medborgare och företag och motverka brottslighet.

Skatteverkets vision är; *ett samhälle där alla vill göra rätt för sig. Vi är till för medborgarna och företagen. Tillsammans kan vi skapa ett bättre samhälle.*

Försäkringskassan är en enrådighetsmyndighet med insynsråd. I insynsrådet är generaldirektören för Försäkringskassan ordförande. Insynsrådet består av fyra personer utöver generaldirektören och ska förutom att utöva insyn ge myndighetschefen råd. Försäkringskassan har cirka 13 000 anställda, och finns på ett 50-tal orter i landet.

Försäkringskassans uppdrag är att besluta om och betala ut en stor del av de förmåner som ingår i socialförsäkringen. Utbetalningarna omfattar mer än 200 miljarder kronor per år. Ungefär hälften går till sjuka och personer med funktionsnedsättning. En tredjedel betalas ut till barnfamiljer och resterande del är ersättningar inom främst arbetsmarknadsområdet. Finansieringen sker till största delen genom obligatoriska avgifter och skatter.

Försäkringskassans vision är; *ett samhälle där människor känner trygghet om livet tar en ny vändning.*

Det övergripande målet för Försäkringskassans verksamhet 2013 har varit att stärka förtroendet för socialförsäkringen och för myndigheten. I årsredovisningen för 2013 beskrivs det övergripande målet på följande sätt; ”Försäkringskassan ska åtnjuta medborgarnas förtroende och bidra till en hög tilltro till socialförsäkringen”. En del av arbetet med att skapa bättre förutsättningar för ett ökat förtroende är det interna förändringsarbete som inleddes 2012 med att ta fram en vision och en verksamhetsidé.

Den tredje organisationen som ingår i studien är Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen är en förvaltningsmyndighet som sorterar under Arbetsmarknadsdepartementet. De långsiktiga målen och uppgifterna för Arbetsförmedlingen finns i Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen. Där anges att Arbetsförmedlingen ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Arbetsförmedlingen har cirka 12 500 anställda och finns på 320 platser i Sverige.

Arbetsförmedlingens vision är följande; *Arbetsförmedling skapar möjligheter och är det självklara valet för arbetsgivare och arbetssökande.*

Den arbetsmarknadspolitiska verksamhetens huvuduppgifter enligt instruktionen är att:

- effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft
- prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden



- bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt
- säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring
- anlita kompletterande aktörer för att snabbt och effektivt få arbetssökande att hitta ett arbete
- ha ett samlat ansvar, sektorsansvar, för handikappfrågor inom arbetsmarknadspolitiken
- särskilt ansvara för att nyanlända invandrare erbjuds insatser som hjälper dem att snabbt och effektivt etablera sig på arbetsmarknaden
- säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott i samarbete med berörda parter
- för Sveriges del fullgöra de uppgifter som åligger den centrala arbetsmarknadsmyndigheten och de särskilda förmedlingarna om arbetskraftens fria rörlighet inom den europeiska gemenskapen.

All information om myndigheterna har vi hämtat från respektive organisations hemsida på internet.

I ovanstående kapitel har en inledande presentation gjorts av studiens bakgrund och vad som är det centrala temat för studien, vilket syftet är och de frågeställningar som studien har för avsikt att besvara. Vi har gjort en presentation av uppsatsens disposition samt en redovisning av de urval som gjorts. Studien har för avsikt att undersöka fenomenet förtroende kopplat till offentliga organisationer. De offentliga organisationer som står i fokus är Skatteverket, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, och de har presenterats kort. I nästa kapitel redovisar vi en forskningsöversikt och de teoretiska perspektiv som vi valt att ha som utgångspunkter när vi sökt svar på våra frågeställningar samt för att uppnå syftet med studien.

## 2 Forskningsöversikt och teoretiska perspektiv

I öljande kapitel redovisas en forskningsöversikt och beskrivningar av teorier vi valt att pröva empiriskt i vår studie. Kapitlet inleds med en presentation av forskningsläget kring temat för uppsatsen, kopplat till de två centrala begreppen för studien, förtroende och socialt kapital. Därefter följer en redovisning av teoretiska perspektiv som kopplas till institutionell organisationsteori. Kapitlet avslutas med en redogörelse av våra slutsatser av teorigenomgången.

Vi beskrev i inledningen att vi tidigare undersökt området kring förtroende och nöjdhet för olika offentliga organisationer, och att de samband vi tidigare undersökt visade sig svaga. När vi startade detta arbete så var vår kännedom om vad som skapar förtroende för en organisation relativt lågt. Av det skälet behövde vi pröva oss fram med olika teoretiska perspektiv under vår forskningsprocess. Vi har använt ett diskursivt angreppssätt, med det menar vi användande av resonemang, diskussion och reflektion som metoder, för att ta oss fram i processen med att finna relevanta teorier att pröva empiriskt och använda som analysverktyg när vi studerat vårt insamlade empiriska material. Vi beskriver mer om tillvägagångssättet i nästa kapitel.

### 2.1 Förtroende och socialt kapital

Svallfors (2013) har analyserat uppfattningen om hur regeringens kvalitét påverkar attityder till skatter och sociala avgifter. Svallfors menar att det finns en koppling mellan uppfattningen om regeringens kvalitét och medborgarnas vilja att betala skatt. Medborgare som uppfattar politiska institutioner som effektiva och rättvisa, är mer positivt inställda till högre skatter. Svallfors menar att det är tydligt att regeringens kvalitet är en viktig förklaringsfaktor till medborgarnas inställning och attityder till välfärds policys.

Vigoda-Gadot (2006) primära syfte med sin undersökning var att bidra till forskningen om organisatorisk politik och etik i offentlig sektor, sett ur ett perspektiv där medborgarna är klienter eller kunder till en byråkrati. Vigoda-Gadot hade för avsikt att undersöka kopplingen mellan medborgarnas uppfattningar om regeringen och den interna politiken i offentliga organisationer, och hur det påverkar förtroendet för organisationen och upplevelsen av den service man får. Ett annat syfte med undersökningen var att föreslå en teoretisk modell som visar dessa samband. Vigoda-Gadot fann att det finns både direkta och indirekta samband hur förtroende och uppfattning om god service påverkas av organisatorisk politik och etik.

Rousseau, Sitkin, Burt och Camerer (1998) har genomfört en analys av begreppet förtroende ur ett tvärvetenskapligt perspektiv för att undersöka om det gick att identifiera en gemensam förståelse för begreppet. De skriver att ekonomer tenderar att se förtroende ur ett beräknande eller institutionellt perspektiv. Psykologer ramar in sina bedömningar av förtroende som egenskaper hos förtroendefulla och förtroendevalda. Sociologer väljer ofta att se förtroende som socialt inbäddade egenskaper i relationer mellan människor. De presenterar en definition av begreppet förtroende som de säger täcker bredden av vetenskaper som inrymts i analysen. Definitionen lyder så här; *Förtroende är ett psykologiskt tillstånd som innefattar avsikten att acceptera sårbarhet utifrån positiva förväntningar på intentionerna i beteendet hos en annan.* De diskuterar vidare att risk är ett villkor som måste existera för att förtroende skall uppstå. Förtroende skulle inte behövas om åtgärder kan genomföras under total säkerhet och avsaknad av risker.

I artikeln lyfter de fram, oavsett vetenskaplig disciplin, att tydliga förväntningar och en vilja att vara sårbar är viktiga komponenter för att förtroende skall uppstå. Den mest nämnda komponenten/definitionen är viljan att vara sårbar, eller på annat sätt uttryckt viljan att lita på någon annan. Rousseau m.fl. (1998) skriver följande; det är viktigt att notera att en gemensam definition av förtroende inte innebär att allt förtroende som uppvisas speglar samma sak. Författarna skriver att det finns vissa skall-krav för att förtroende skall uppstå, ett villkor är att det finns någon form av risk. Om det inte finns några risker, utan bara total visshet, så skulle förtroende aldrig kunna uppstå. Du skulle helt enkelt inte bli beroende av någon annan om total visshet rådde.

Collins (2008) påstår att människor kan arbeta tillsammans inte för att de fattar ett rationellt beslut utan mer utifrån tillit. Collins skriver att samhället bygger på en tillit annars så skulle inte ett samhälle kunna existera. Vidare skriver han att samhällen fungerar just därför att människan inte ständigt behöver göra rationella överväganden och väga vilka för- och eventuella nackdelar olika beslut kan resultera i.

I analysen gjord av Luhmann (2005) är det övergripande temat att förtroende som fenomen i grunden handlar om en reduktion av social komplexitet. Luhmann skriver att där det finns förtroende, finns det fler upplevelse- och handlingsmöjligheter och det sociala systemets komplexitet. Det vill säga att antalet möjligheter som det kan harmoniera med sin struktur, ökar, eftersom förtroendet erbjuder en effektivare form av komplexitetsreduktion (s.18). Han för ett teoretiskt resonemang kring det abstrakta området som förtroende utgör, han är tydlig med att resonemanget inte kan föregripa resultatet av forskningen men hävdar ändå att det är

möjligt att visa på konceptuella sammanhang som gör det möjligt att ange sannolik inriktning på kommande förändringar (s.102). Luhmann skiljer på personligt förtroende och systemförtroende, precis som Rousseau m.fl. (1998).

Förtroende i den vidaste bemärkelsen av tilltro till de egna förväntningarna, är ett grundelement i allt socialt liv, enligt Luhmann (2005). Han skriver att utan något som helst förtroende skulle människan inte kunna stiga ur sängen på morgonen, hon skulle drabbas av obestämd ångest och förlamande skräck (s.9). Vidare skriver Luhmann att vi vet såväl genom livserfarenhet som genom vetenskaplig forskning att beredskapen att visa förtroende är avhängig av psykiska systemstrukturer. Men lika säkert är att en psykologisk förklaring inte ensam är tillräcklig. Förtroende utvecklas på ett interaktionsfält, vilket påverkas av såväl psykiska som sociala systembildningar och inte exklusivt kan till ordnas ettdera slaget av bildningar. Luhmann påstår att förhållandet till tiden är involverat i förtroendetemat, den som visar förtroende tar ut framtiden i förskott. I och med detta förutsätter en teori om förtroende en teori om tiden. Detta är ett svårt och dunkelt område, och Luhmann hänvisar till några hållpunkter i nyare systemteoretiska diskussioner, och det gäller sambandet mellan system/omvärld-differentieringar och tidslighet (s.20).

Förtroende är ett fenomen som det är svårt både att förklara och kontrollera, samtidigt som det är grundläggande för social ordning (s.169). Luhmann skriver att förtroende inte är världens enda fundament; men en mycket komplex och ändå strukturerad föreställning om världen kan inte konstitueras utan ett tämligen komplext samhälle, och ett sådant inte utan förtroende (s.168). Luhmann gav med denna bok en helt ny vändning till diskussionerna kring förtroende, hans teorier avviker kraftigt enligt andra forskare från de flesta andra teorier om förtroende. Men hur reducerar förtroende social komplexitet? Luhmann skriver att förtroende reducerar social komplexitet genom två slags överskridanden. Det första bygger på att man överskrider information genom att när man visar förtroende för andra satsar på en viss framtid, alltid gör det på grundval av mindre information än han egentligen behöver för att göra det på ett motiverbart sätt. Att visa förtroende skulle kunna liknas med att använda pengar man ännu inte har tjänat (s.187). Det andra överskridandet handlar om övertrassering av normativitet; ett överpresterande som ingen kan kräva men som ändå väcker anspråk. Förtroenderelationer föreskrivs inte på förhand, utan normeras i efterhand (s.189).

Luhmann (2005) skriver också om personligt förtroende, där han beskriver förtroende som:

*"Den generaliserade förväntningen att den andre kommer att hantera sin frihet, sin skrämmande potential av handlingsmöjligheter, i enlighet med sin personlighet - eller närmare bestämt i enlighet med den personlighet han presenterat som sin och gjort socialt synlig."*

Ett begrepp som har koppling till fenomenet förtroende är socialt kapital. Andrew och Brewer (2013) presenterar i sin artikel en undersökning som påstår att socialt kapital och ledningsförmåga har ett samband med offentliga organisationers förmåga att ge god service till medborgarna. Enligt författarna har området "hur organisatoriska förutsättningar påverkar det sociala kapitalet, som i sin tur leder till bra service", inte undersökts särskilt mycket. I artikeln undersöks bland annat följande frågeställning; i vilken utsträckning har upplevelse av god prestation hos offentliga organisationer ett samband med socialt kapital. De fann att socialt kapital har påverkan på prestation av offentlig service, och att bra ledningsförmåga förbättrar effekterna ytterligare.

Hur genereras socialt kapital? Den frågan inleder Rothstein och Stolle (2008) sin artikel med. De skriver att socialt kapital associeras med en mängd olika attribut som till exempel: väl fungerande demokratiska institutioner, personlig glädje, optimism och tolerans, ekonomisk tillväxt och demokratisk stabilitet. I artikeln skissar de på en teori om hur bildandet av förtroende är inbäddat i strukturen i politiska institutioner. En av deras slutsatser är att korrekt eller rättvist förfarande påverkar medborgarnas förtroende för organisationen.

Rothstein (2003) beskriver, diskuterar och definierar studiens nyckelbegrepp, nämligen socialt kapital. Han förklarar varför tillgången till socialt kapital varierar så kraftigt. I samband med detta kritiserar den etablerade förklaringen till hur socialt kapital skapas, vilken har pekat ut det frivilliga organisationsväsendet som en stor betydelse. En alternativ teori presenteras som sätter fokus på förekomsten av pålitliga och opartiska institutioner.

Rothstein (2003) har analyserat vad som hänt med tilliten och förtroendet i samhället med utgångspunkt i begreppet det sociala kapitalet. Vidare så skriver han att vi svenskar visar varandra och myndigheter en hög grad förtroende. Rothstein inleder boken med en beskrivning från ett möte i Moskva, där en rysk statstjänsteman vid Rysslands motsvarighet till svenska Skatteverket undrar om det stämmer att det svenska Skatteverket lyckas få in 98,7 procent av vad de debiterar de svenska skattebetalarna. I Ryssland är motsvarande siffra 24 procent. Rothstein svarar att det stämmer, och då får han frågan hur det kommer sig. Han svarar att villigheten att betala skatt beror på att de flesta anser att det finns en rimligt väl fungerande skatteförvaltning som gjorde att *de flesta andra* medborgare tvingades att betala på ett

eller annat sätt, det vill säga att skatteviljan respektive skattefusket i stor utsträckning berodde på vad man trodde att andra människor gjorde. Acceptansen att betala skatt kan inte enligt forskningen bygga på tvång eller hot om kontroll, eftersom en sådan kontrollapparat skulle bli alldeles för omfattande och kostsam, utan det måste bygga på någon form av villkorligt samtycke. Dessa villkor påstår Rothstein var att man levde under förställningen att ”de flesta andra” nog betalade vad de skulle, och det andra villkoret var att det uppfattades att mesta delen av pengarna användes till ändamål som uppfattas som legitima.

Rothstein (2003) skriver följande, att skälen till att de flesta ryssar inte betalade sina skatter var enligt honom två som delvis stämde överens med resonemanget ovan. Dels antog ryssarna att eftersom de flesta andra inte betalade, så var det poänglöst att själv uppträda som den hederlige skattebetalaren, dels antog man att de flesta skattebyråkrater och andra statstjänstemän var svårt korrumperade. Den ryske statstjänstemannen undrade om Rothstein hade några bra teorier som kunde förklara den situation hans skattebyråkrati och det ryska samhället befann sig i. Den ryska situationen var en lysande illustration av ett fenomen som bland många andra benämningar går under beteckningen *den sociala fällan*. Ett av de centrala problemen, att förklara hur samarbete alls kan etableras mellan nyttomaximerande aktörer. Samarbete bygger på förtroende eller med ett annat ord, tillit, och utan detta hamnar samhällen, grupper, organisationer i dylika sociala fällor, enligt Rothstein (s.11).

Rothstein (2003) påstår, trots att det finns viss tveksamhet, att det i nuläget står klart att teorin om det sociala kapitalet förtjänar att tas på allvar som en betydande potential inom samhällsvetenskaperna. Undersökningen som Rothstein genomfört tar sin början i ett normativt problem, nämligen hur samhällen skall undvika att hamna i den typ av situationer som kan karaktäriseras som sociala fällor. Den slutsats som Rothstein kommit fram till är att enbart om vi kan skapa tillräckligt med socialt kapital är sådana situationer möjliga att undvika. Svaret på hur socialt kapital kan skapas, är för det första de politiska institutionernas utformning. Den variation i tillgång på socialt kapital som Rothstein konstaterat existerar mellan olika samhällen beror inte på människors deltagande i olika frivilliga organisationer eller på deras ursprungliga tillgång till sociala nätverk, vilket varit en dominerande teori. Istället är det tillgången till universella eller opartiska politiska institutioner, särskilt på politikens genomförande sida, som enligt de resultat som Rothstein funnit är avgörande för tillgången på socialt kapital (s.286).

Rothstein (2003) förklarar att de särskilda politiska institutionerna är, de förvaltningsinstitutioner som kan betecknas universella. Här ingår fungerande rättsstat, men dess principer om

oväld, saklighet, opartiskhet och likabehandling gäller även för övriga offentliga förvaltningsapparater. Förtroendet kommer inte från själva innehållet utan ifrån att man respekterar procedurerna. Motsatsen till universella institutioner handlar om institutioner som kommit till för att bevaka människors och grupperas särintressen, de kallas för partikulära (eller selektiva) institutioner. Partikulära institutioner kan vara myndigheter som har särskilt att gynna vissa grupper eller individer till rent korrupperande offentliga institutioner.

Rothstein (2003) säger att det krävs något annat än rationella särintressen för att förklara varför universella institutioner alls kan komma till stånd, det krävs någon form av sociala normer och moralisk etik (s.220). Rothstein säger att han funnit rimligt gott med empiriskt stöd för att det är existensen av universella offentliga organisationer som skapar socialt kapital. En förklaring till hur sådana organisationer kan uppstå uppger han att vi finner svar på i teorin om det kollektiva minnet. Det är givet säger Rothstein att människors uppfattningar påverkar institutioner och att institutioner påverkar människor (s.226). I detta sammanhang exemplifierar Rothstein detta med händelserna i Ådalen, och hur bland annat Per Albin Hansson valde att hantera den situationen för att skapa ett ”rätt” kollektivt minne av den händelsen. En ytterligare förklaring till att dessa organisationer uppstått, enligt Rothstein, är att det ibland i vissa lägen i vissa länder har funnits särskilt goda, kloka och framsynta politiska ledare som insett vikten av att etablera universella politiska institutioner.

Rothstein (2003) skriver om spelteorin, och hur den kan kopplas till socialt kapital. Utifrån spelteorin förklarar Rothstein (1998) problemet med sociala fällor med utgångspunkten att det mänskliga agerandet är *strategiskt* i så motto att vad vi gör, beror på vad vi *tror* att ”de andra” kommer att göra. Det innebär, enligt Rothstein, att det är de mentala kartor vi har om vad ”de andra” kan tänkas göra som styr vad vi själva kommer att göra. Begreppet socialt kapital kopplas vanligtvis förståelse av normer som förtroende och ömsesidighet mellan medborgarna i ett samhälle.

## 2.2 Institutionell organisationsteori

För att kunna analysera om det kan finnas andra orsaker som påverkar en organisations förtroende, än de som ovan har beskrivits, har vi undersökt olika organisationsteorier. Vi har valt att ta med institutionell organisationsteori som ett analytiskt verktyg för att kunna analysera och förklara eventuella andra orsaker utanför organisationen som kan ha påverkan på förtroendet.

Johansson (2007) skriver att organisationer inte utgör några självtillräckliga enheter eller slutna system. För att upprätthålla den organisatoriska verksamheten kan man inte bara utöva inomorganisatorisk kontroll, utan man måste också göra anpassningar utåt. Att reagera på till exempel politiska signaler, kritik, ändrade maktförhållanden, ny teknologi och kunskap, eller personal med nya kvalifikationer är relativt oproblematiska så länge de överensstämmer med organisationens ”institutionella identitet”. Med institutionell identitet menas de grundläggande intressen, uppfattningar och värderingar som identiteten bygger på. Johansson talar om en organisationsteoretisk ansats som kallas modern institutionell organisationsteori eller nyinstitutionalism. Denna teoretiska ansats berör det traditionella ömsesidiga tekniska beroendet, men förutom det berör det även det ömsesidiga sociala och kulturella beroendet mellan organisationen och dess omgivning. Föreställningen om löst kopplade system utvecklades av Karl Weick i en artikel från 1976. Med begreppet ”lös koppling” så utmanades den konventionella synen på organisationer som i grunden välordnade, samordnade och effektiva företeelser. Löst kopplade system kan reagera mer varierat på påverkan, och kan därför anpassa sig till ett bredare spektrum av förändringar i omgivningen än vad fallet är med tätt kopplade system.

Christensen, Laegreid, Roness och Rovik (2005:44) skriver att i den tidiga forskningen om organisationer så har man i hög grad betraktat dessa som slutna system. Weber betonade de interna förhållandena i offentliga organisationer, som inslaget av hierarki, arbetsfördelning och rutiner. Hos Weber var de externa förhållandena i huvudsak avgränsade till hur sådana byråkratiska organisationer var underordnade den politiska ledningen. Under efterkrigstiden har det blivit mer vanligt att uppfatta organisationer som öppna system. Organisationens omgivningar är viktiga både för hur organisationsstrukturen utformas och för hur utförandet av arbetsuppgifterna kan ske. I organisationslitteraturen skiljer man mellan olika omgivningar, det interorganisatoriska nätverket som organisationen ingår i, generella omgivningar och internationella/globala omgivningar. Den amerikanska organisationsforskaren Mary Jo Hatch delar in de generella omgivningarna i olika typer: sociala, kulturella, juridiska, politiska, ekonomiska, teknologiska och fysiska. Utifrån ett instrumentellt perspektiv på offentliga organisationer är det de delarna av omgivningarna som påverkar en organisations möjlighet till måluppfyllelse i utförandet av uppgifterna de viktigaste (a.a.).

### 2.3 Våra slutsatser av teori genomgången

Vilka slutsatser kan man dra av vår genomgång av forskningsläget kopplat till fenomenet förtroende? En sak är tydlig, och det är att det inte finns någon enkel och tydlig förklaring kring



hur förtroende skapas eller uppstår. Det är ett svårfångat fenomen, men vi valt ut ett antal viktiga faktorer som några forskare lyfter fram, som viktiga förutsättningar för att förtroende skall kunna uppstå och vad som påverkar förtroendet.

Det första påståendet som vi vill lyfta fram är att förtroende är ett grundelement för allt socialt liv. Det lyfter både Luhmann, Collins och Rothstein fram som ett klagörande tidigt i sina arbeten. Många av forskarna lyfter även fram att risk är en faktor som måste existera för att förtroende skall uppstå. Det har vi ingen anledning att ifrågasätta och tänker inte heller närmare undersöka i detta arbete.

Vi har valt ut fyra faktorer som vi uppfattar har stark koppling till fenomenet förtroende, så som vi har definierat det. Den första faktorn är det Luhmann skriver om förtroende kopplat till reduktion av komplexitet. Den andra är Rothsteins teorier om universella eller opartiska politiska institutioner, särskilt på politikens utförande sida. Den tredje faktorn är, utöver att dessa institutioner existerar, är att de måste uppfattas som att de har ett korrekt och rättvist förfarande. Den sista faktorn handlar om institutionell organisationsteori och det ömsesidiga sociala och kulturella beroendet mellan organisationen och dess omgivningar (sociala, kulturella, juridiska, politiska, ekonomiska, teknologiska och fysiska).

Dessa fyra faktorer har vi använt när vi studerat och analyserat den dokumentation som samlats in från respektive organisation, även för att analysera rapporter och undersökningar gjorda av andra. De har även använts när vi sökt efter information om organisationerna i artiklar i olika media. I analysarbetet har vi sökt efter uppgifter och information som vi kunnat koppla samman med de fyra faktorerna. En utförligare beskrivning om tillvägagångssättet kommer i nästa kapitel.

Vi har svårt att argumentera för om det Luhmann skriver om förtroende kopplat till reduktion av social komplexitet är en viktigare faktor för förtroende än det som Rothstein hävdar i sina teorier om universella eller opartiska politiska institutioner, särskilt på politikens utförande sida är avgörande för att förtroende skall uppstå. Vi har inte funnit någon tydlig koppling mellan dessa två, som vi uppfattar det olika synsätt. Men utifrån vårt perspektiv i detta arbete har vi dragit slutsatsen att båda resonemangen har betydelse på något sätt, och vi har valt att ha med dem i vårt arbete. Vi kommer att diskutera kring detta i kapitel 5.

När det gäller Svallfors diskussion kring att regeringens kvalité har betydelse för att förtroende skall kunna uppstå, har vi inte funnit ytterligare forskning som styrker detta och därmed tolkat att det är mindre relevant än de teorier vi valt. Däremot kan det såklart finnas en indi-

rekt koppling till Rothstein och hans teorier om universella eller opartiska politiska institutioner, särskilt på politikens utförande sida är avgörande för att förtroende skall uppstå.

I ovanstående kapitel har en redovisning gjorts av vår forskningsöversikt, samt att vi redogjort för våra teoretiska utgångspunkter. I nästkommande kapitel beskrivs tillvägagångsätt, metodval och de överväganden som gjorts under arbetets gång.

### 3 Metod och material

Här följer en presentation av våra metodval, tillvägagångssätt och överväganden som gjorts, för att söka svar på uppställda frågeställningar och därmed försöka uppnå syftet med studien.

För att besvara frågeställningarna och uppnå syftet med studien hade vi som utgångspunkt ett diskursivt angreppssätt. Med det menar vi att vi har sökt kunskap genom tänkande och resonande, i fler mellanled och utifrån det har vi dragit slutsatser och formulerat frågor att söka svar på för att ta oss vidare i vår forskning.

I arbetet med att planera och strukturera studien har litteratur och informationssökning gjorts genom att arbeta enligt den pentagon som Rienecker och Jorgensen (2006) beskriver. Första hörnet står för problemformulering, sedan kommer syfte och efter det material och empiri. Hörn fyra innehåller teori, begrepp och metoder och det sista hörnet handlar om undersökningsmetoden.

Förutom att försöka följa ovanstående struktur, har vi även haft ambitionen att ta oss ordentligt med tid att fundera över vår problemformulering, innan vi gått vidare med att pröva olika metoder för att söka svar på problemet. Vi har emellanåt velat ge oss iväg och intervjua personer i organisationerna för att söka svar på våra frågor, men fått hjälp av vår handledare att fortsätta sökandet och utveckla problemet för att hitta en problemformulering som vi tyckte var intressant och även möjlig att undersöka. Bergman, Berner, Dannefjord, Franssén och Mills (2005) skriver att först när problemet är formulerat ska man fundera på hur det ska lösas. Utifrån problemet kan man gå vidare och fundera på vilka frågor, delfrågor som ska besvaras, vad kan utgöra svar på dessa och hur förhåller sig svaren till problemet. Dannefjord lyfter fram att man ska fråga om empirisk data behövs. Nästa steg är sedan att ta reda på vilket sätt empirin kan leda fram till lösningar på problemet (a.a.).

Problemformuleringen har dels tagits fram och formulerats genom att vi utgått ifrån egna iakttagelser och erfarenheter. Även vår teorigenomgång och diskussioner med vår handledare har bidragit till problemformuleringen. Vår drivkraft har varit vår nyfikenhet att på ett djupare plan förstå fenomenet förtroende. Vi började vår kunskapsökning med att fördjupa oss i tidigare forskning inom området genom att söka efter vetenskapliga artiklar och avhandlingar som innehöll ordet förtroende (trust). Ganska snart i vårt sökande fick vi träff på begreppet socialt kapital kopplat till förtroende och vår sökning utökades med detta begrepp. Vi har läst

många artiklar och avhandlingar för att finna de teorier som vi slutligen valt för studien. Det innebär att vi har sorterat bort en del perspektiv som vi inte funnit relevanta för vår studie.

Vårt val av organisationer baserades på att vi var intresserade av att studera en offentlig organisation med ett högt förtroende hos allmänheten. Orsaken till detta var att vi trodde inledningsvis att vi kunde finna svaret på frågan, varför förtroende för en offentlig organisation uppstår, inom organisationen. Vi trodde länge att svaret fanns att finna i organisationen, och att vi därmed skulle behöva intervjua personer från organisationen. När vi utvecklade våra kunskaper om fenomenet förtroende var vi tvungna att ompröva vårt antagande att intervjuer var en lämplig metod. Vi kom fram till att svaret bör sökas utanför organisationen, och vi prövade då att använda oss av dokumentstudier som metod. Det visade sig vara ett bra beslut. I och med att vi valde utifrån perspektivet beslutade vi också att ha med två jämförelseorganisationer, för att kunna göra jämförelser med huvudorganisationen.

Vi har samlat in material om de studerade organisationerna genom att söka relevanta dokument på deras respektive hemsida på internet. Då det är offentliga organisationer som vi undersökt har det varit relativt enkelt att finna relevant dokumentation på detta sätt. Den dokumentation som vi hämtat från deras hemsidor är olika typer av förtroendemätningar och årsredovisningar som organisationerna själva sammanställt.

När vi tagit del av organisationernas dokumentation och andra undersökningar definierade vi begreppet *förtroende*. Vår definition av förtroende för offentliga organisationer är; ”något vi medborgare visar för offentliga organisationer när vi upplever att de är lätta att komma i kontakt med, som vi uppfattar sköter sin uppgift och där tjänstemännen uppvisar ett bra bemötande samt att organisationen uppfattas som saklig, opartisk och rättvis”. För att definiera begreppet använde vi oss av knep som Becker (2008) beskriver. Becker säger att vi använder begrepp för att göra generaliserande påståenden om hela klasser av fenomen. Begrepp sammanfattar data, och med anledning av det måste begrepp anpassas till de data som ska sammanfattas. Ett sätt att definiera begrepp enligt Becker är att samla in exempel på saker som enligt vår uppfattning beskriver det begrepp som vi hänvisar till.

Vi utökade vår materialinsamling när vi insåg att vi behövde ett mer kritiskt perspektiv från andra än organisationerna själva. Vi sökte och fann ytterligare material från andra aktörer som har gjort undersökningar, studier eller rapporter där man mätt och diskuterat förtroendet för offentliga organisationer i Sverige.

Collins (2008) har hjälpt oss i arbetet med vår undersökning genom att få oss att anlägga ett sociologiskt tänkande i vårt arbete med uppsatsen, och komma förbi våra föreställningar om olika begrepp och problem. Bokens första mening, har varit ett motto för oss, ”Varje vetenskaplig disciplin borde ha två målsättningar: att vara tydlig och vara icke-trivial”. Collins skriver att vägen att fastna i avancerad statistik kan vara förrädisk för sociologen, att man ägnar större uppmärksamhet åt själva siffrorna än åt vad dessa siffror betyder. Det förrädiska med detta är att man hamnar enligt Collins i fällan att beskriva problem istället för att göra något åt dem, det vill säga att förklara problemen. Om vi har en bra förklaring så innebär det att vi kan gå bortom det omedelbara problemet, säger Collins. Att hitta förklaringar betyder att vi kan visa hur saker och ting hänger ihop, varför de sociala mönstren formas på ett visst sätt och inte på ett annat (s.9). Det angreppssättet har varit vår ambition att tillämpa i arbetet med studien.

### 3.1 Etik

I arbetet med studien har hänsyn tagits till de forskningsetiska principer som antagits av det Humanistiska samhällsvetenskapliga forskningsrådet och som finns att hämta på Vetenskapsrådets hemsida på internet. De forskningsetiska principerna innebär i korthet att forskaren förstår att hen bär ett eget etiskt ansvar. I arbetet har vår strävan varit att uppfylla de fyra allmänna huvudkrav som ställs på forskningen; informationskravet, samtyckeskravet, konfidentialitetskravet och nyttjandekravet.

Då vi inte haft några uppgiftslämnare i detta arbete, har uppfyllandet av informationskravet inte varit så svårt. Vi har däremot informerat chefen till den av författarna som arbetar inom Skatteverket, om det pågående arbetet, även om inga uppgifter hämtats inifrån organisationen. Samtyckeskravet har inte varit aktuellt för studien, eftersom inga uppgiftslämnare finns. För att uppnå kravet om konfidentialitet har det säkerställts att eventuella uppgifter om enskilda personer har avidentifierats i rapporten och att förvaring av dessa uppgifter inte är tillgängliga för någon annan än för de personer som genomfört studien. Vi har även tagit hänsyn till rekommendationerna i nyttjandekravet.

Ovan har vi beskrivit vårt metodval, tillvägagångsätt och andra övervägande vi använt för att ta oss igenom forskningsprocessen och att försöka uppnå syftet med studien. Även en beskrivning har gjorts av hänsynen som tagits till de forskningsetiska principerna. I nästa kapitel presenteras resultat, analys och de tolkningar som vi gjort utifrån insamlat empiriskt material.

## 4 Presentation av resultat, analys och tolkningar

I det här kapitlet presenteras de resultat som vi funnit genom våra dokumentstudier. Kapitlet avslutas med en analys och tolkning av resultatredovisningen.

För att empiriskt pröva de teorier som beskrivits i teorikapitlet har vi använt oss av Skatteverket som huvudorganisation och Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan som referensorganisationer. Som vi beskrev i metodkapitlet har vi använt oss av dokument som vi funnit på respektive organisations hemsida, samt undersökningar, rapporter och artiklar som inhämtats via sökningar på internet och i olika databaser.

### 4.1 Resultat

I skriften ”Introduktion till den gemensamma värdegrunden för de statsanställda” som ges ut av Regeringskansliet, kan man läsa om statsförvaltningens grundläggande värden och vad rollen som statstjänsteman innebär. Inom statsförvaltningen är alla skyldiga att alltid handla med utgångspunkt i de konstitutionellt grundade principerna om alla människors lika värde, rättssäkerhet och god service till medborgarna. Vidare kan man läsa i skriften att den statliga förvaltningen verkar på medborgarnas uppdrag och att regleringen av myndigheters verksamhet bygger på rättsliga grunder. De rättsliga grunderna sammanfattas i sex principer som tillsammans utgör den gemensamma värdegrunden för den statliga verksamheten. De sex principerna är; *Demokrati* – all offentlig makt utgår från folket, *Legalitet* – den offentliga makten utövas under lagarna, *Objektivitet* – allas likhet inför lagen, saktighet och opartiskhet skall iakttas, *Fri åsiktsbildning* – den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning, *Respekt för lika värde, frihet och värdighet* – den offentliga makten ska utövas med respekt för allas lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet, *Effektivitet och service* – effektivitet och resurshushållning ska förenas med service och tillgänglighet. Skriften avslutas med att lyfta fram att de konstitutionella principerna som utgör en gemensam värdegrund är en professionell plattform för statligt anställda, och att de skall leda de anställdas handlande som ”allmänhetens tjänare”.

#### 4.1.1 Skatteverket

Skatteverket är som beskrivits tidigare en förvaltningsmyndighet och lyder under regeringen. Vi har analyserat Skatteverkets brukar- och medborgarundersökningar, och riksdagens regleringsbrev som beskriver vad Skatteverket ska uppnå under verksamhetsåret 2014.

I inledningen av Skatteverkets brukarundersökning 2012 kan man läsa om bakgrund och syfte med de undersökningar som organisationen genomför. Där står, för att kunna ge underlag för en bedömning av hur inställningen är till skattessystemet och hur medborgare och företag ser på Skatteverkets service och olika former av fusk samt kontrollens effekter, så genomför Skatteverket regelbundet mätningar av medborgarnas och företagens syn på skattessystemet, skattefusket, skattekontrollen och upplevelserna i kontakterna med Skatteverket. Detta ger underlag för bedömningen hur målen i regleringsbrevet uppfylls och underlag till verksamhetsplaneringen.

Skatteverket genomför tre typer av återkommande undersökningar riktade till medborgarna, medborgarundersökningen, brukarundersökningen och den årliga undersökningen. I samtliga undersökningar får medborgarna ta ställning till påståendet ”Jag har förtroende för Skatteverkets sätt att sköta sin uppgift”. I brukarenkäten undersöks vad medborgarna tycker om Skatteverkets service och bemötande. I medborgarenkäten undersöks allmänhetens förhållningssätt till skattessystemet, skattefusket och Skatteverkets kontroll. Den årliga undersökningen liknar brukarundersökningen i två avseenden, och medborgarundersökningen i två andra avseenden.

Vi har för vår analys använt oss av Skatteverkets brukarenkät 2012, den redovisar resultat mellan åren 2006 till 2012, och visar även jämförelser mellan de tre olika undersökningarna. För år 2012 finns resultat från samtliga tre undersökningar (bilaga 1).

Resultatet visar för brukarundersökningen en markant ökning gällande förtroendet från 68 % för år 2006 till 83 % för år 2012. För år 2012 var det endast 3 % som svarade instämmer inte, det är en sänkning från 8 % år 2006. Resultatet från medborgarundersökningen visar att det endast var 55 % som hade förtroende för Skatteverkets sätt att sköta sin uppgift (46 % år 2006). I den årliga undersökningen var motsvarande siffra 64 %. Enligt Skatteverkets rapport finns flera viktiga skillnader mellan undersökningarna som kan förklara de olika resultaten. Den årliga undersökningen liknar brukarundersökningen i två avseenden, och medborgarundersökningen i två andra avseenden.

I den årliga undersökningen var resultatet att 64 % instämde i påståendet att man hade förtroende för Skatteverket. Vi använder detta resultat när vi jämför resultaten från de andra två organisationerna.

Omvärlden nämns i Skattverkets medborgarundersökning 2012 som en påverkansfaktor på förtroende. I undersökningen står att läsa att det under perioden sedan förra undersökningen har en rad politiska åtgärder vidtagits som kan ha inverkat på incitament och tillfälle till skattefusk, t.ex. införande av rut- och ROT-avdrag, slopad förmögenhetsskatt, avtal om informationsutbyte med skatteparadis, personalliggare och kassaregister. Dessa åtgärder kan ha bidragit till att påverka allmänhetens attityder och normer kring skattefusk. Rut- och ROT-avdraget omfattar t.ex. en typ av verksamhet där svartarbete tidigare var vanligt förekommande. Eftersom de är särskilt synliga för allmänheten kan det ha präglat uppfattningarna. Det finns också andra skeenden som mera indirekt kan ha haft betydelse för hur man ser på Skatteverket och skattefusket. Skattekvoten har sjunkit från ca 50 procent av BNP i början av 2000-talet till ca 45 procent idag. Fastighetsskatten har ersatts av fastighetsavgift. Finans- och greklandskris kan ha påverkat medborgarnas värdering av hur Skatteverket och skatterna fungerar i Sverige.

#### 4.1.2 Försäkringskassan

Försäkringskassan genomför regelbundet olika undersökningar där man följer upp kundernas förtroende för organisationen. De olika undersökningarna är en kundundersökning, en kundsegmentsundersökning och en imageundersökning. Samtliga undersökningar genomförs på årsbasis och redovisas i Försäkringskassans årsredovisning. För denna studie har vi använt information och data från Försäkringskassans årsredovisning 2013.

Svaren från kundundersökningen 2013 visar att förtroendet ökat totalt jämfört med 2012, från 3,4 till 3,6. Den grupp som främst ligger bakom ökningen är barnfamiljerna. För att följa utvecklingen av kundernas förtroende för, kännedom och attityd till verksamheten och socialförsäkringen genomför Försäkringskassan en imageundersökning (bilaga 2). Försäkringskassan skriver att målgruppen för denna undersökning är allmänheten. 2013 års imageundersökning visar en fortsatt positiv trend för förtroendet till Försäkringskassan, andelen med stort eller mycket stort förtroende har ökat från 30 till 36 procent. Störst förtroende har den grupp som har ett pågående ärende hos myndigheten. Allmänhetens förtroende har däremot inte förändrats sedan 2012. Förtroendet för socialförsäkringen har inte ökat på samma sätt som förtroendet för myndigheten Försäkringskassan har.

I årsredovisningen 2013 från Försäkringskassan framgår att de anser att satsningen på ökat kundförtroende har gett resultat och att kunderna blivit nöjdare med Försäkringskassan som organisation, framför allt de som varit i kontakt med organisationen. Men resultatet är inte



entydigt och förtroendet är inte tillräckligt bra enligt Försäkringskassan. Det är fortfarande många som upplever handläggningen som krånglig och ineffektiv, och att de inte litar på att utfallet av besluten alltid är oberoende av handläggare.

#### 4.1.3 Arbetsförmedlingen

I årsrapporten 2013 står följande gällande förtroendet för Arbetsförmedlingen; *Förtroende är en förutsättning för hög effektivitet och legitimitet*. Arbetsförmedlingen har på olika sätt arbetat med att utveckla organisationen och tjänsterna för att möta kundernas behov. Ett arbete som har tagit sin utgångspunkt i den utvecklingsstrategi som togs fram 2010. I Arbetsförmedlingens återrappport i juni 2013 konstateras dock att kundernas förtroende för Arbetsförmedlingen är relativt lågt och att de nu gör ett omtag för att inhämta fördjupade insikter om kundernas behov och drivkrafter.

Vi har inte funnit att Arbetsförmedlingen har en regelbunden undersökning som mäter medborgarnas förtroende för myndigheten. Därför har vi valt att redovisa resultat från deras arbetsgivarundersökning och sökandeundersökning (de som varit i kontakt med myndigheten).

Arbetsförmedlingen mäter arbetsgivarnas förtroende för organisationen på flera olika sätt. Den mest omfattande mätningen utgörs av Arbetsgivarundersökningen där arbetsgivare varje månad svarar på frågan ”Hur stort förtroende har du för Arbetsförmedlingen?”. Resultatet från den senaste mätningen visar att arbetsgivarnas förtroende för Arbetsförmedlingen har legat på en relativt jämn nivå sedan frågan infördes 2009. Andelen arbetsgivare som uppger att de har stort förtroendet för Arbetsförmedlingen har pendlat mellan 33 och 39 procent (bilaga 3). De arbetsgivare som anger att de har litet förtroende för Arbetsförmedlingen får en följdfråga om skälen till detta (flera orsaker kan anges som svarsalternativ). Även om svarsfördelningen varierar något mellan åren är det dominerande skälet att Arbetsförmedlingen har brister i servicen.

Varje månad frågar Arbetsförmedlingen, som en del av sin sökandeundersökning, arbetssökande hur stort förtroende de har för Arbetsförmedlingen. Andelen arbetssökande som uppger sig ha mycket eller ganska stort förtroende för Arbetsförmedlingen har under åren 2009-2012 legat runt 40 procent. Denna siffra har dock sjunkit något 2013 och uppgår nu till 36 procent (bilaga 4). Precis som i arbetsgivarundersökningen får arbetssökande som uppger att de har litet förtroende för Arbetsförmedlingen en följdfråga om orsakerna till detta. Flera svarsalter-

nativ är möjliga. Det dominerande svaret för alla åren är att Arbetsförmedlingen inte har något stöd eller någon hjälp att erbjuda. Andelen som anser att det bristande förtroendet beror på dålig service har dock minskat med fem procentenheter under 2013.

Samtliga undersökningar vittnar om att både arbetsgivare och arbetssökande upplever ett gap mellan deras behov och det som Arbetsförmedlingen erbjuder. Både arbetsgivare och arbetssökande ger en bild av att Arbetsförmedlingen upplevs vara en kontrollmyndighet snarare än en servicemyndighet med en kontrollfunktion.

Arbetsförmedlingens uppdrag har under senare år påverkats av politiska reformer som syftar till öka sysselsättningen. Detta har bidragit till att Arbetsförmedlingen arbetar med att få in fler individer på arbetsmarknaden. Sjukförsäkringsreformen har ökat möjligheten för individer att utifrån sina förutsättningar för arbete komma tillbaka in på arbetsmarknaden. Etableringsreformen har möjliggjort att nyanlända får en snabbare introduktion till det svenska arbetslivet. Andelen som tillhör grupper med utsatt ställning på arbetsmarknaden av samtliga inskrivna arbetslösa steg successivt och passerade för första gången 60 procent våren 2013. En starkt bidragande orsak till utvecklingen har varit de tillkommande uppdragen i form av förändringar inom sjukförsäkringssystemet och etableringsuppdraget.

#### 4.1.4 SOM institutets undersökningar

I SOM-undersökningarna ställs frågor om bl.a. förtroende för olika samhällsinstitutioner. Super-Riks-SOM 1986-2012 (SND 0905) innehåller ett urval av frågor från SOM-undersökningarna som ställts under hela eller delar av perioden. Där hittar man uppgifter om förtroende för Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen 1999, 2002, 2005 (endast Försäkringskassan) samt 2008-2010. Dock finns där inga uppgifter om förtroende för Skatteverket. Det innebar att vårt tidsperspektiv fick kortas ned till åren 2010-2013, för att få med uppgifter om Skatteverket från SOM institutets mätningar.

Samhälle opinion medier (SOM) institutet är en samverkan mellan två forskningsenheter vid Göteborgsuniversitet. SOM institutet genomför en nationell frågeundersökning varje år sedan 1986 där deras syfte är att ” kartlägga den svenska allmänhetens vanor och attityder på temat Samhälle, Opinion och Medier”. SOM institutet har sedan år 2010 i samverkan med stadskon-toret undersökt svenska folkets bedömning av olika myndigheters arbete. Detta forskningsprojekt heter Kvalitet i offentlig verksamhet (KOV). Projektledarna har inspirerats och hämtat

kunskap från amerikanska studier för att kunna skapa nya mätinstrument till att kunna systematisera svenska folkets bedömning av olika offentliga myndigheter. Syftet med det nya sättet att mäta är att få en mer långsiktig mätserie av hur svenska medborgare bedömer myndigheter och kommunala/regionala verksamheter kvalitetsmässigt. Varje år mäter de ett tiotal olika myndigheter/verksamheter. Totalt sedan starten för fyra år sedan har de fått kunskap om hur svenska medborgare bedömer kvalitén hos 17 myndigheter och 8 verksamheter. Bedömningsfrågan de har ställt när det gäller myndighet är ”Hur anser du att följande myndighet sköter sin uppgift?”. Svartalternativen är sju stycken varav fem svartalternativ är en skala från mycket bra till mycket dåligt de andra två svartalternativen kan svara uppge att de ”inte känner till myndigheten eller att de inte har någon uppfattning”. Resultaten från SOM institutets mätningar omfattar åren 2010-2013. De mätningarna har gjorts, av SOM institutet, har vi sett följande resultat. Andelen som uppger sig känna till och är villig att avge ett omdöme om Skatteverket är det 87 %, Försäkringskassan 87 % och Arbetsförmedlingen 79 % som uppger det. I SOM institutets rapport SOM-rapport 2014:11 skriver de ”Det resultat vi sett tidigare håller i sig Skatteverket toppar listan över mest uppskattade myndigheter i Sverige”.

#### SOM-rapport 2014:11 Tabell 3

Svenska folkets bedömningsverktyg på ett antal myndigheter. Andel som sköter sin uppgift bra/dåligt och betygsbalans (procent)

	Procent bra/dåligt	Betygsbalans bra minus dåligt
<b>1. Skatteverket</b>	69/5	+64
2. SCB	62/2	+60
3. Polisen	68/11	+57
4. Trafikverket	58/12	+46
5. Valmyndigheten	56/10	+46
6. Kronofogdemyndigheten	54/9	+45
7. Riksrevisionsverket	49/7	+42
8. Naturvårdsverket	51/11	+40
9. Livsmedelsverket	50/11	+39
10. Havs- och vattenmyndigheten	42/11	+31
11. CSN	44/18	+26
12. Pensionsmyndigheten	37/17	+20
13. Skolverket	30/27	+3
<b>14. Försäkringskassan</b>	33/37	-4
15. Energimarknadsinspektionen	18/36	-18
<b>16. Arbetsförmedlingen</b>	17/52	-35
17. Migrationsverket	14/52	-38

Kommentar: Underlag återfinns i tabell 1 c, d. Högsta betygsbalans redovisas. Procenten har beräknats bland personer med kännedom om de olika myndigheterna. Undersökningsperioden omfattar åren 2010 – 2013.

SOM institutets resultat visar att fyra myndigheter/verksamheter har tappat uppskattning varav Arbetsförmedlingen tappat mest under undersökningsperioden åren 2010-2013 de går ned från ett bedömningsbetyg på -36 år 2010 till -61 år 2013. Skatteverket och Försäkringskassan är två myndigheter som uppvisar ett bättre resultat. Försäkringskassan från -28 år 2010

till – 4 år 2013 och Skatteverket från +58 år 2010 till + 64 år 2013. Undersökningarna har gjorts år 2010 och 2013 på Skatteverket medan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har SOM institutet gjort undersökningarna på alla de fyra år under undersökningsperioden, år 2010 till 2013.

#### 4.1.5 Förtroendebarmetern

En annan undersökning som genomför longitudinella mätningar av de aktuella myndigheterna är Förtroendebarmetern. Där ställs bland annat frågor om förtroende för Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Skatteverket mellan åren 2011-2013. MedieAkademins förtroendebarmeter har genomförts årligen sedan 1997. Undersökningen har varje år dels avsett ett urval viktiga samhällsinstitutioner som exempelvis riksdagen, storföretagen, dagspressen och radio-TV, dels ett antal konkreta medier, bl.a. Sveriges Television och TV4, och specifika företag, som t ex IKEA, Skandia och Volvo. Antalet bedömda institutioner har varierat något mellan enskilda år. Vissa av institutionerna/medierna/företagen har mätts varje år, andra har studerats mer oregelbundet. Undersökningen 2013 genomfördes av TNS Sifo och omfattade 1220 personer som besvarade en nätenkät.

	2004	2011	2012	2013
Skatteverket	-	57	54	53
Försäkringskassan	-	18	18	18
Arbetsförmedlingen	23	14	14	11
Migrationsverket	-	-	-	9

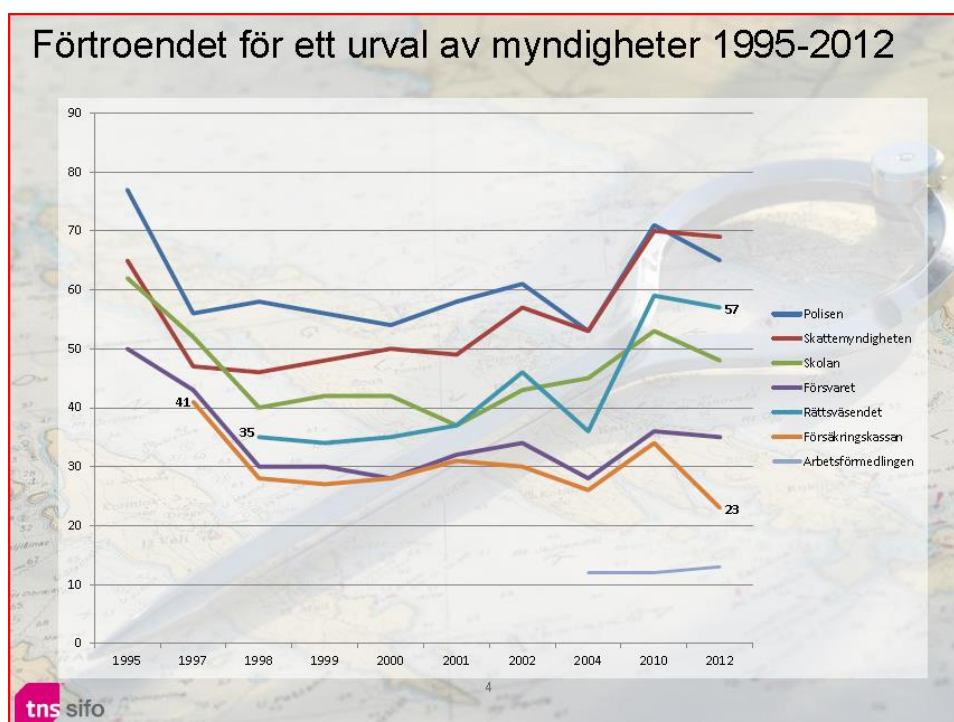
Källa: MedieAkademin/TNS Sifo AB. 1 220 nätenkäter under perioden 7 – 17/2 2013. Andel mycket/ganska stort förtroende bland dem som har åsikt. Frågan löd: ”Hur stort förtroende har du för det sätt på vilket följande institutioner och verksamheter sköter sitt arbete?” med svarsalternativen mycket resp.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

#### 4.1.6 Andra undersökningar

Svenskt Kvalitetsindex (SKI) har mätt olika aspekter av kundnöjdhet och förtroende för olika myndigheter sedan slutet av 90-talet och i stor skala sedan 2008. Nu mäts 13 olika myndigheter (de personer som tillfrågats i undersökningen har haft en reell kundkontakt med en myndighet, vanligtvis har man haft ett ärende som handlagts av myndigheten.). regelbundet I

mätningen från 2011 (bilaga 5) framgår att Skatteverket ligger på plats 3, med ett resultat på 67. På sista platsen återfinns Arbetsförmedlingen med ett resultat på 49,4 och på näst sista platsen finns Försäkringskassan med resultatet 52,7. Skatteverket och Försäkringskassans resultat har minskat något sedan tidigare mätning gjord 2010, medan Arbetsförmedlingens resultat ökat markant.

I en undersökning från TNS Sifo kan man se den longitudinella utvecklingen av förtroendet för ett urval av myndigheter mellan 1995-2012 (figur 1). Där framgår att myndigheterna berördes av ett förtroende tapp från mitten av 1990-talet, och att det skedde en marginell uppgång för myndigheterna i början av 2000-talet. Från 2004 kan man tydligt avläsa att Skatteverket haft en stadig uppgång i förtroendet fram till 2010, och att det därefter har planat ut. Arbetsförmedlingen kom med i mätningen 2004, och har legat stadigt på en mycket låg nivå. Försäkringskassan ligger också relativt stadigt på en låg nivå, men en uppgång sker 2004 som för övriga. Från år 2010 så dalar förtroendet tydligt för Försäkringskassan ned till en mycket låg nivå.



Figur 1

#### 4.1.7 Övriga rapporter och artiklar

Larsson och Alfredsson (2011) skriver i sin uppsats om Skatteverkets kommunikation till medborgarna, att de undersökt hur Skatteverket kan effektivisera sin kommunikation genom

att utgå ifrån teorier om tjänstemarknadsföring. Det framgår att Skatteverket erbjuder många olika kommunikationskanaler för medborgarna att välja mellan när de vill komma i kontakt med myndigheten, och att myndigheten har ett fortlöpande stort intresse för att ta fram nya sätt att kommunicera på till medborgarna. I sin analys lyfter författarna fram att det är extra viktigt som myndighet som inte erbjuder valbara tjänster, att vara serviceinriktade och hela tiden utvecklas för att uppnå ett bra bemötande, för att dämpa eventuella negativa uppfattningar hos medborgarna.

Hensing, Holmgren och Rohdén (2010) skriver i en rapport om Försäkringskassans sänkta förtroende. Författarna säger att omorganiseringar och andra förändringar av myndighetens uppdrag inte bara påverkar själva verksamheten, utan att förändringar och dess konsekvenser och media uppmärksamhet kring dessa kan direkt eller indirekt även påverka människors förtroende för myndigheten. I rapporten framgår att ett viktigt politiskt syfte med den omorganisation som inleddes av Försäkringskassan 2005 var att öka legitimiteten och därmed förtroendet för myndigheten. I deras resultat framgår att medborgarnas förtroende för samhällsinstitutioner har ökat de senaste 10 åren, medan Försäkringskassans förtroende har minskat. Vilket innebär att Försäkringskassans förtroendekris inte kan förstås som en del av en generell förtroendekris för samhällets institutioner. Författarna skriver att en möjlig förklaring till det låga förtroende kan finnas i mediernas bevakning, där de av olika skäl utgår ifrån de fall och situationer där verksamheten inte fungerar. Försäkringskassan har förutom omorganiseringar också haft att genomföra ett antal politiska beslut som rört förändringar i bland annat sjukförsäkringen. Ca 40 % av befolkningen anser att de förändrade reglerna är för stränga, detta kan vara ytterligare en orsak till det låga förtroendet. Försäkringskassan och dess personal blir symbolen för hur socialförsäkringens regler är utformade. Det är en pedagogisk fråga och ett informationsproblem, att enkelt förklara skillnaden mellan myndigheten satt att genomföra politiska beslut och tillämpa regelverk, och riksdagen där de politiska besluten fattas. Om det låga förtroendet istället speglar mindre goda erfarenheter av bemötande och tillämpning av regelverket, så finns lösningen inom organisationen enligt författarna. I Sverige är Försäkringskassan utan tvekan den viktigaste aktören inom området social trygghet, enligt författarna.

I en artikel som refererar till Socialförsäkringsrapport 2014:2 skriver Reberg (2014) att det låga förtroendet för Försäkringskassan hänger samman med medierapporteringen, de skriver att media bidragit till att ge allmänheten den negativa bilden av myndigheten. I rapporteringen

är det Försäkringskassan som ges skulden för brister i försäkringssystemet, inte politikerna. Av alla artiklar och annan medierapportering som granskats så handlade 53 % om sjukpenning. I en annan artikel kallad Myndighetsmatchen, som refererar till SOM-institutets regelbundna mätningar av förtroendet för myndigheter, skriver Bergman (2009) att förtroendekrisen för Försäkringskassan kan härledas till att Försäkringskassan missbedömt behoven av service och direktkontakt med medborgarna. De skriver att Skatteverket har lyckats identifiera rätt exakt vad folk behöver och är intresserade av. Författaren menar att förklaringen inte enbart kan förklaras av de olika myndigheternas uppdrag, eftersom att samla in världens näst högsta skatter rimligtvis också borde leda till en och annan missnöjd medborgare.

I en rapport från SOM-institutet av Johansson och Rönnerstrand (2009) kan man läsa att orsaken till varför myndigheterna åtnjuter så pass olika grad av förtroende kan förklaras på olika sätt. Förtroendeskillnaderna kan handla om de objektiva egenskaper som skiljer myndigheterna åt och som påverkar den bedömning som medborgarna gör av myndighetens förmåga att sköta sina uppgifter. Men skillnaderna kan också bero på i vilken grad institutionerna uppfattas som viktiga eller bärare av värden som anses betydelsefulla. De myndigheter som åtnjuter mycket högt förtroende får antas kombinera dessa båda kriterier. Författarna skriver att myndigheter vars verksamhet bygger på behovsprövning åtnjuter aldrig förtroende i lika stor uträkning som myndigheter vars uppgift är ge service till medborgarna utan urskiljning. Institutionsförtroende är generellt sett relativt stabilt och denna regel gäller i stor utsträckning även för myndigheter. De förändringar av förtroendet för myndigheter som äger rum sker oftast i små steg eller som resultat av trender som spänner över längre tid. Men vissa saker kan ge upphov till upp- och nergångar av tillfällig karaktär. Exempel på det är effekten av valår och den förtroendesänkande verkan som uppmärksammande skandaler har. En viktig slutsats är dock att det är mycket olika ställt med förtroende för myndigheterna. Förtroende för Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) har vid ett antal mättillfällen visats sig vara mycket lågt. Författarna skriver att när AMS lades ned 1 januari 2008 och ersattes av myndigheten Arbetsförmedlingen, var myndigheten inte bara misstrodd, utan även okänd för många medborgare. Numera är Arbetsförmedlingen en myndighet som är känd bland medborgarna enligt SOM institutets mätningar.

I en uppsats där man studerat uppfattningar om Arbetsförmedlingen hos långtidsarbetslösa, kom Karlsson och Vari (2013) fram till att de tillfrågade långtidsarbetslösa påverkas av familjens och nära vänners värderingar av Arbetsförmedlingen. Man jämför också sina upple-

velser med vänner och familj. Man påverkas av de uppfattningar som finns i samhället och som förmedlas via media. De lyfter även fram att de känner sig kontrollerade av Arbetsförmedlingen, och att Arbetsförmedlingen sätter sig själva i maktpositioner.

I ett antal artiklar har vi funnit resultat som pekar på att Skatteverket under ett flertal år varit ute och föreläst om sin förändringsresa, från ”fruktad skattefogde till omtyckt servicemyndighet”. De har bland annat varit på Företagsekonomiska institutionen på Stockholms universitet (2014, sbs.su.se). De har deltagit vid seminariet Socialchefsdagarna (2012) och talat om sin förändringsresa. Myndigheten har även blivit utsedd till Sveriges modernaste myndighet 2011 för sitt arbete med förändringsresan Hörngren, L (2011), och i samband med detta fått mycket uppmärksamhet som varit synlig ut mot allmänheten. Vi har även funnit en fallstudie (magisteruppsats) där Huremovic, E (2013) menar att resultatet av studien visar att hemligheten bakom Skatteverkets framgång har varit att använda kundundersökningar för att påverka den interna omställningen mot kundorientering. Utifrån resultatet av kundundersökningarna har satsningar lagts på medarbetarna som har påverkat och drivit utvecklingen. Om medborgarna inte är nöjda med vad offentlig sektor kan erbjuda, kan de ifrågasätta hur skattemedlen används. I uppsatsen framgår att Skatteverket startade det stora arbetet och inriktningen mot kundorientering i början av 2000-talet. En tydlig utgångspunkt var förändringen i visionen som utvecklades från ”Rätt skatt på rätt sätt” till ”Ett samhälle där alla vill göra rätt för sig”. Visionen förändrade inte Skatteverkets uppdrag men det förändrade förhållningssättet och påverkade strategier, strukturer och kulturen.

Vi fortsätter att i nästa avsnitt redovisa vår analys och tolkning av ovanstående resultat. I analysarbetet har vi använt de teoretiska utgångspunkter om socialt kapital och förtroende som redovisats i kapitel 3.

## 4.2 Analys och tolkningar

Vi valde utifrån våra teoretiska slutsatser fyra faktorer med stark koppling till fenomenet förtroende, så som vi har definierat begreppet i denna studie. Den första faktorn handlar om förtroende kopplat till reduktion av social komplexitet. Med anledning av de organisationer som vi har valt att ha med i studien så tolkar vi utifrån deras uppdrag, att det är viktigt att de åtnjuter förtroende eftersom det skulle vara omöjligt för den enskilde medborgaren i samhället att göra rationella val genom att sätta sig in i dessa komplexa sociala system, eller för organisationerna att kunna informera om alla detaljer till alla medborgare. Utifrån Luhmanns teoretiska



resonemang anser han att förtroende reducerar social komplexitet genom två slags överskridanden. Det första är att förtroende bygger på att man överskrider information. Att visa förtroende bygger på att man satsar på en viss framtid, trots att man inte har tillräckligt med information för att vara helt säker på att den kommer att infrias av den andra parten. Det kan liknas med att använda pengar man ännu inte tjänat. Det andra överskridandet handlar enligt Luhmann om övertrassering av normativitet. Om vi översätter detta till de organisationer vi studerat, skulle man kunna beskriva det på följande sätt. Medborgarna visar förtroende för Skatteverket genom att vi accepterar att de tar in skatter från allmänheten, för att sedan överföra detta kapital till det så kallade välfärdssystemet, där Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan bland annat ingår. Medborgarna satsar på en viss framtid och förväntar sig att om de har behov av stöd från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan så kommer de att få det. Detta korta exempel är ett försök att beskriva hur vi som medborgare visar förtroende för vårt välfärdssystem, utan att ha all information om dessa komplexa system. Av det skälet är det viktigt att dessa organisationer åtnjuter förtroende hos medborgarna. Om vi inte tror att vi får tillbaka någonting genom att betala in skatter eller att ”alla andra” också betalar, så skulle nog viljan att betala skatt sjunka. Denna analys skulle även kunna förklara en del av det låga förtroende som medborgarna har för Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, och då kopplat till de resultat som visar att medborgarna inte uppfattar att man får den hjälp och service som man förväntat sig. Det vill säga att medborgarna inte upplever att myndigheten inte sköter sin uppdrag på ett korrekt sätt.

Den andra faktorn vi valt att ha med är Rothsteins (2003) teorier om universella eller opartiska politiska institutioner, särskilt på politikens utförande sida. Vår tolkning är att de organisationer vi studerat i allra högsta grad ingår i fältet av universella politiska organisationer, på utförandesidan. Av resultatredovisningen framgår att regeringen har tydliga krav på att samtliga organisationer skall jobba aktivt med att säkerställa ett högt förtroende för myndigheten och dess uppdrag, det framgår bland annat av skriften ”Introduktion till den gemensamma värdegrunden för de statsanställda”. Utifrån de olika underökningarna av medborgarnas förtroende för de undersökta organisationerna tolkar vi att det finns förtroende för samtliga organisationer, men i olika hög grad. Skatteverket åtnjuter ett relativt högt förtroende hos medborgarna, medan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen är de myndigheter som har lägst förtroende. Hur ska man kunna förklara varför en myndighet som ”tar” pengar från medborgarna har ett högre förtroende än de myndigheter som skall ”ge” pengar till medborgarna? Förutom att existensen av universella politiska institutioner är en grund för att förtroende skall

uppstå i ett samhälle, så krävs även att dessa institutioner uppfattas som sakliga, opartiska och står för likabehandling. Detta undersöks i de flesta mätningarna genom att ställa frågan ”Hur anser du att myndigheten sköter sin uppgift”.

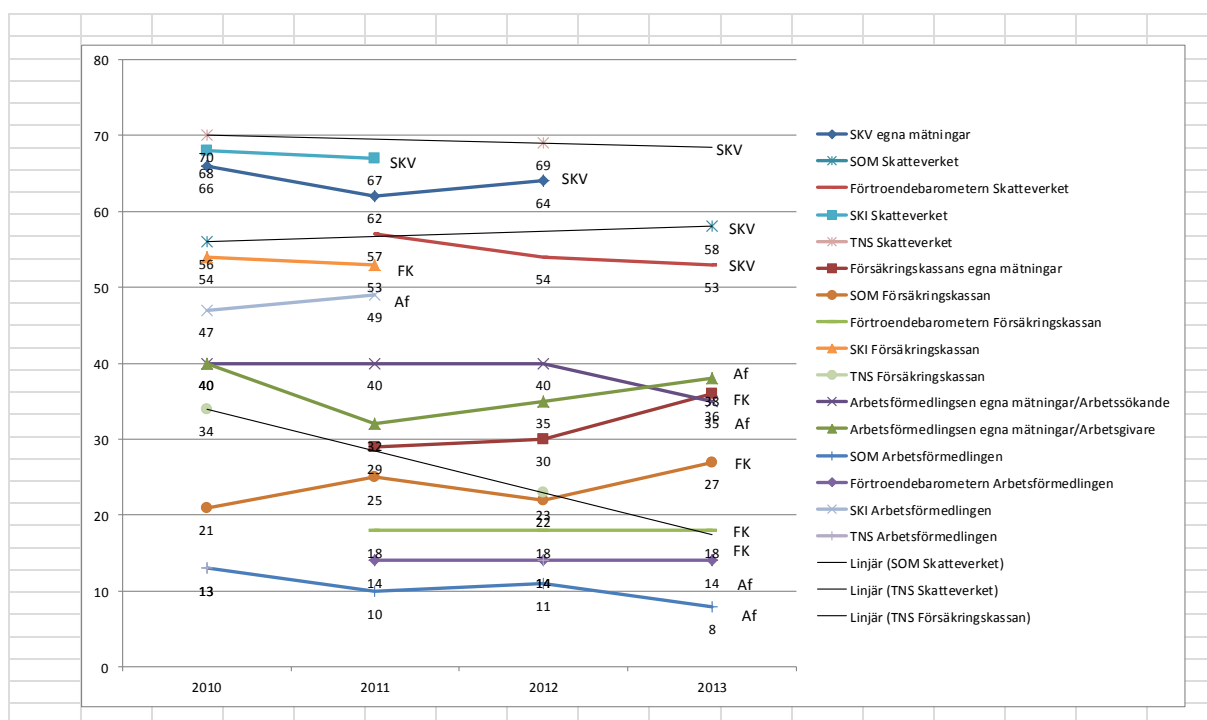
Den tredje faktorn som påverkar förtroendet är att institutionerna måste uppfattas som att de har ett korrekt och rättvist förfarande. I analysen av resultatet framgår att både Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har mer att göra för att påverka medborgarnas uppfattning om deras förfarande. Rothstein (2003) skriver att teorier om det ”kollektiva minnet” har påverkan på förtroende. Här kan enligt vår analys medias rapportering ha stor påverkan på det ”kollektiva minnet” och därmed påverka förtroendet för organisationen. Vad Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen gör för att påverka det kollektiva minnet har vi inte funnit något svar på, och heller inte undersökt närmare. Vi har däremot funnit en del svar på hur Skatteverket jobbat för att påverka detta. Av resultatredovisningen framgår att Skatteverket aktivt har föreläst vid olika tillfällen om sin förändringsresa som de kallar från ”fruktad skattefogde till omtyckt servicemyndighet”. Konkret handlar det om enligt vår mening en kulturreisa där myndighetens vision, ”ett samhälle där alla vill göra rätt för sig” varit i fokus, och att myndigheten arbetat strategiskt och målmedvetet med att påverka allmänhetens uppfattning om myndigheten. Från resultatredovisningen kan vi också utläsa att det finns några som lyfter fram medias betydelse vad gäller påverkan av förtroendet för en organisation.

Utöver detta påverkas även organisationerna av olika omvärldsfaktorer som är den fjärde faktorn, som t.ex. politiska beslut. Av vår resultatanalys framgår att Försäkringskassans låga förtroende dels kan förklaras av omvärldsfaktorer som politiska beslut om förändringar av myndighetens uppdrag och ändringar av sjukförsäkringen. Här har myndigheten blivit symbol för reglernas utformning och kritik istället för politikerna. Vidare visar resultatet att det låga förtroendet också skulle kunna härledas till att myndigheten missbedömt medborgarnas behov av service och direktkontakt. Ett annat resultat menar att orsakerna till de olika graderna av förtroende kan förklaras av att verksamheter som bygger på behovsprövning åtnjuter aldrig förtroende i lika stor uträkning som myndigheter som ger service utan åtskiljning.

Resultaten visar när det kommer till frågan om, inget förtroende alls, mycket låga siffror. Av Rothstein (2003) framgår vikten av förtroende för förvaltningsmyndigheternas utförande av sitt uppdrag, som det viktigaste instrumentet för att undvika att den sociala fällan slår till. Utifrån våra resultat av insamlat material om de tre organisationerna tolkar vi att det i dagsläget inte finns någon överhängande risk att den sociala fällan skall slå till för någon av dessa orga-

nisationer, utan att det finns ett generellt förtroende i det svenska samhället för de tre organisationerna. Men vi drar också slutsatsen att det är viktigt att organisationerna hela tiden bevakar och jobbar aktivt med att bibehålla och påverka förtroendet för organisationen, just för att undvika att den sociala fällan ska slå till. I nuläget är vår tolkning att Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan på något vis bör säkerställa att förtroendet för myndigheten och dess uppdrag inte försämras avsevärt.

En sammanställning (figur 2) av alla mätningar som redogjorts för i resultatkapitlet visar att Skatteverket har det högsta förtroendet bland de tre undersökta myndigheterna oavsett undersökning. Försäkringskassan kommer i samtliga mätningar efter Skatteverket och Arbetsförmedlingen får det lägsta resultatet av de tre organisationerna. Vi anser att vi utifrån denna jämförelse kan fastslå att dessa skillnader mellan organisationerna är statistiskt säkrade, även om vi inte granskat och jämfört alla detaljfrågor med varandra.



Figur 2

I ovanstående kapitel har vi presenterat det resultat som vi kommit fram till genom våra dokumentstudier, samt presenterat analys och tolkningar av resultatredovisningen. I nästkommande kapitel presenteras de slutsatser som vi kommit fram till.

## 5 Slutsatser

Här presenterar vi våra slutsatser av studien, och redovisar de svar vi fått på våra frågeställningar samt om syftet med studien har uppnåtts.

Våra frågeställningar var följande: varför uppstår förtroende för en offentlig organisation, finns det några särskilda åtgärder en offentlig organisation gjort/gör för att medborgare ska uppleva förtroende för organisationen eller är det andra faktorer som påverkar, samt varför är förtroende viktigt för en offentlig organisation? Syftet med studien var att försöka ta reda på varför förtroende uppstår för offentliga organisationer och ett annat underliggande syfte med studien var att få insikt om hur offentliga organisationer tar sig an förtroende frågan i verksamheten.

Frågan om varför förtroende uppstår för en offentlig organisation kan som ett alternativ besvaras genom att hänvisa till Rothstein (2003), och hans teorier om universella politiska institutioner. Vi drar slutsatsen att de organisationer vi studerat är en del av förutsättningarna för att samhällsförtroende skall uppstå generellt. Förutom att de existerar så är det viktigt att de uppfattas som sakliga, opartiska och rättssäkra. Utifrån denna teori väljer vi också att besvara frågan, varför förtroende för de offentliga organisationerna är viktigt. Det är viktigt dels för att inte den ”sociala fällan” ska slå till, som Rothstein (2003) uttrycker det. Rothstein säger också att en förklaring till varför denna typ av organisationer kan uppstå står att finna i teorier om det kollektiva minnet, det vill säga att människors uppfattningar påverkar institutioner och institutioner påverkar människor. Frågan om varför förtroende för offentliga organisationer uppstår skulle även kunna besvaras utifrån Luhmanns teorier om reduktion av social komplexitet. Luhmanns teoretiska resonemang om hur förtroende handlar om reduktion av social komplexitet kan bidra till svaret om varför förtroende uppkommer är att det måste existera för att ”samarbetet” mellan medborgarna och de politiska institutionerna alls ska kunna fungera. Självklart är vi medvetna om att det finns fler svar och orsaker till varför förtroende uppstår än de som vi redogjort för här. Men vi anser trots det att de resultat vi funnit i denna studie ändå bekräftar att undersökta teorier har viss relevans för varför förtroende uppkommer och varför det är viktigt.

När det gäller frågeställningen om vilka särskilda åtgärder våra studerade organisationer gjort för att påverka förtroendet, har vi funnit att organisationerna regelbundet mäter förtroendet i olika underökningar. Vad de gör med resultaten har vi inte vidare undersökt och det har inte heller framgått i den dokumentation som vi haft tillgänglig. Det framgår av teorier och resultat

att det finns många faktorer i omvärlden, förutom det som organisationen själv gör, som påverkar förtroendet. Till exempel media och politiska beslut som våra undersökta organisationer hela tiden måste anpassa sig till. Dessa företeelser kopplar vi till det teoretiska perspektivet om organisationer som öppna system, kallat institutionell organisationsteori.

Vi anser att vi delvis uppfyllt syftet, då vi funnit relevanta belägg för varför förtroende för offentliga organisationer kan uppstå och vad som kan påverka förtroende. Vi har inte en heltäckande bild, men vi tycker att vi fått en större förståelse för varför förtroende uppstår och vilka förutsättningar som bör finnas. En sådan aspekt är att förtroende inte skulle behövas om åtgärder kan genomföras under total säkerhet och avsaknad av risker.

Vi kan konstatera att de undersökta myndigheternas uppdrag skiljer sig åt. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen jobbar till stor del med behovsprövade tjänster och insatser, medan Skattverkets uppdrag inte skiljer ut olika behov. Som vi kunnat läsa i teorierna har denna påverkan på förtroendet. Det kan innebära att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen inte kan nå lika högt förtroende som Skatteverket. Men de borde ändå kunna ha ett högre förtroende då de är både kända och viktiga myndigheter för medborgarna, det anser även forskarna vid SOM.

Vi uppfattar att den viktigaste determinanten som avgör medborgarnas förtroende är, hur myndigheten sköter sin uppgift. Det vill säga att medborgarna upplever att myndigheten är rättvis och korrekt.

I ovanstående kapitel har vi presenterat våra slutsatser av vår undersökning. Vi har även redovisat de svar vi funnit på uppställda frågeställningar samt redovisat på vilket sätt vi uppnått syftet med studien. I nästa kapitel avslutas uppsatsen med en diskussion kring de undersökta organisationerna och deras nuläge utifrån fenomenet förtroende.

## 6 Diskussion

I det sista kapitlet för vi en diskussion kring resultatet av studien och andra insikter vi fått under arbetets gång. Det vi funderat mycket över är varför Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har så låga förtroende siffror i förhållande till Skatteverket. Vi anser att alla tre organisationerna borde ha relativt högt förtroende hos allmänheten, då samtliga har en viktig samhällsfunktion och är kända av en stor majoritet av medborgarna.

Utifrån analys och tolkningar av resultatet verkar det som om Skatteverket valt en annan väg, än de övriga två organisationerna för att påverka förtroendet för organisationen. Vi uppfattar att Skatteverket valt vägen att göra det ”enkelt” för allmänheten och företagen att göra rätt, det vill säga att betala skatt för att minska skattefelet. Skatteverket kan också haft hjälp av att det fattats politiska beslut om skattelättnader för medborgarna. Ett exempel på detta är rot- och rutavdragen, som kommit till för att ”städa” branscher där det förekommit mycket skattefusk. Istället för att lägga resurser på detaljerade kontroller har man utvecklat incitament som stimulerar till att göra rätt. Om man jämför detta med den kritik som Arbetsförmedlingen får av de jobbsökande och arbetsgivarna, där man lyfter fram tvånget att söka ett antal jobb, även om de inte är relevanta. Detta kan tolkas av de jobbsökandena att det tas för givet från Arbetsförmedlingen att de är lata och inte vill ha ett jobb och behöver kontrolleras. Några egna upplevda exempel är prat på tunnelbanan där man beskriver att man tvingas låtsas söka jobb för att få A-kassa ersättning mellan två jobb, det vill säga trots att man fått en ny anställning så måste man söka jobba medan man väntar på att börja hos ny arbetsgivare. Skatteverket verkar också ha satsat långsiktigt på att ”påverka” allmänhetens uppfattning om myndigheten, genom att sprida budskapet om sin kulturrese. Genom den satsningen tolkar vi att man lyckats skapa ett ”nytt” kollektivt minne om myndigheten. Kanske Arbetsförmedlingen behöver börja fundera på vilken uppfattning om myndigheten vill sprida om sig själv och inte överlåta det till att medborgarna sprider rykten som enstaka händelser, som får stor uppmärksamhet i media.

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har som vi uppfattat det anammats ett slag kundtänk. Försäkringskassan pratar om ”kundernas” förtroende, inte medborgarnas. Försäkringskassan genomför enligt sina dokument kundundersökningar. I artikeln Myndighetsmatchen skriver Bergman (2009) att Försäkringskassans förtroendekris beror på att de missbedömt behoven av service och direktkontakt med medborgarna.

Trots att det finns förbättringar att göra hos vissa myndigheter anser vi att avsaknaden av utbredd korruption i svenska samhället gör oss till lyckligt lottade medborgare i Sverige. Och att vårt samhälle präglas av ett grundmurat samhällsförtroende.

En frågeställning som kanske kan vara intressant att studera vidare kopplat till förtroende, är utifrån det som står i regleringsbrevet till Arbetsförmedlingen. Där står, ”Arbetsförmedlingen har att förhålla sig till att de ska vidareutveckla metoder och arbetssätt tillsammans med Försäkringskassan för de personer som är sjukskrivna, där det är nödvändigt för individens återgång i arbete”. Hur kommer detta att påverkas av de två myndigheternas nuvarande låga förtroende? Vi tror att myndigheter som har mycket kontakt och stor makt över medborgarna behöver ha en grundsyn, liknande den som Skatteverket har, att alla vill göra rätt för sig för att starta en resa med att bygga upp ett högt förtroendekapital.

## Litteraturlista och referenser

Andrew, Rhys & Brewer, Gene A. (2013). *Social capital, management capacity and public service performance*. Public Management Review Vol. 15, s. 19-42

Arbetsförmedlingens regleringsbrev (2013),  
<http://www.esv.se/sv/Verktyg--stod/Statsliggaren/Regleringsbrev/?RBID=14927>

Arbetsförmedlingen Årsredovisning (2013),  
[http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.3c32af54143d88b8ff22ec9/1401114612757/Arbetsf%C3%B6rmedlingens\\_%C3%85rsredovisning\\_2014.pdf](http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.3c32af54143d88b8ff22ec9/1401114612757/Arbetsf%C3%B6rmedlingens_%C3%85rsredovisning_2014.pdf)

Becker, Howard (2008) *Tricks of the trade – Yrkesknep för samhällsvetare*. Malmö: Liber

Bergman, P, Berner, B, Dannefjord, P, Franssén, A, Mills CW (2005) *Samhällsvetenskapens hantverk*. Lund: Arkiv

Bergman, Lisa. (2009). *Myndighetsmatchen*. Intervju med Sanna Johansson. Fokus.se.  
[www.fokus.se/2009/02/myndighetsmatchen](http://www.fokus.se/2009/02/myndighetsmatchen)

Christensen, T, Laegreid, P, Roness, P G, Rovik, K A. (2005). *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö: Liber

Collins, Randall (2008) *Den sociologiska blicken – att se bortom det uppenbara*. Lund: Studentlitteratur

Forskningsetiska principer, [www.codex.vr.se/texts/HSFR.pdf](http://www.codex.vr.se/texts/HSFR.pdf), 2014-05-28

Försäkringskassan Årsredovisning(2013),  
[http://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/eb4b93b8-3e7f-45cc-82c7-bf9977a12929/arsredovisning\\_2013.pdf?MOD=AJPERES](http://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/eb4b93b8-3e7f-45cc-82c7-bf9977a12929/arsredovisning_2013.pdf?MOD=AJPERES)

Försäkringskassan Regleringsbrev (2014),  
<http://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/68500973-9941-49ac-91b4-cda513d40209/RB14.pdf?MOD=AJPERES>

Förtroendebarmetern, <http://snd.gu.se/sv/catalogue/study/SND0963#description>

Hensing, G, Holmgren, K, Rohdén H. (2010). *Sänkt förtroende för Försäkringskassan i Holmberg & Weibull (red.)* Nordiskt ljus. SOM-institutet, Göteborgs universitet

Holmberg, S & Oleskog Tryggvason, N (2014) *Svenska folketsbedömningar av offentliga myndigheters verksamhet* SOM institutets rapport nr 2014:11 Göteborgs universitet.

Huremovic, Eldijana (2013). *Framgångsrik kundorientering med medborgarnas stöd- en fallstudie av Skatteverket*. Magisteruppsats i företagsekonomi, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet

Johansson, Roine. (2007). *Vid byråkratins gränser – om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Halmstad: Arkiv förlag



Karlsson, M & Vari, E (2013) *Uppfattningar om arbetsförmedlingen – en studie om hur långtidsarbetslösa uppfattar Arbetsförmedlingen*. Examensarbete, Malmö universitet, Fakulteten för lärande och samhälle.

Larsson, J & Alfredsson, A. (2011). *Skatteverkets kommunikation med medborgarna. En kvantitativ undersökning av medborgares uppfattning om effektiviteten i Skatteverkets kommunikation*. C-uppsats i Företagsekonomi, Handelshögskolan vid Karlstadsuniversitet.

Luhmann, Niklas. (2005). *Förtroende - en mekanism för reduktion av social komplexitet* Göteborg: Dialdos

Regeringskansliet (2014). ”Introduktion till den gemensamma värdegrunden för de statsanställda”. <http://www.regeringen.se/sb/d/18049/a/238787>

Reinecker, Lotte. (2003). *Problemformulering*. Malmö: Liber

Reinecker, L & Jorgensen, P. (2006). *Att skriva en bra uppsats*. Malmö: Liber

Rothstein, Bo. (1998). *Varifrån kommer det sociala kapitalet*. Socialvetenskaplig tidskrift nr. 2-3.

Rothstein, Bo. (2003). *Sociala fällor och tillitens problem*. Lund: Studentlitteratur

Rothstein, B & Stolle, D. (2008). *The State and Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust*. Comparative Politics Vol. 40, nr. 4, s. 441-459

Rousseau, D.M, Sitkin, S.B, Burt R.S, & Camerer, C. (1998). *Not so Different after All: A Cross-Discipline View of Trust*. The Academy of Management Review. Vol. 23, nr. 3, s. 393-404

Sjörén, T, Abrahamsson, M & Östberg, B (2012). *Svenska myndigheters anseende*. TNS Sifo, <http://www.tns-sifo.se/rapporter-undersokningar/senaste-undersokningarna/svenska-myndigheters-anseende-2012>

Skatteverket Brukarundersökningen 2012. *Rapport 2013:01*. <http://www.skatteverket.se/download/18.133ff59513d6f9ee2eb1a3e/1364389246644/Rapport2013-1.pdf>

Skatteverkets regleringsbrev 2014, <http://www.esv.se/sv/Verktyg--stod/Statsliggaren/Regleringsbrev/?RBID=15397>

Svallfors, Stefan. (2013). *Government quality, egalitarianism, and attitudes to taxes and social spending: a European comparison*. European Political Science Review. Vol. 5, s. 363-380

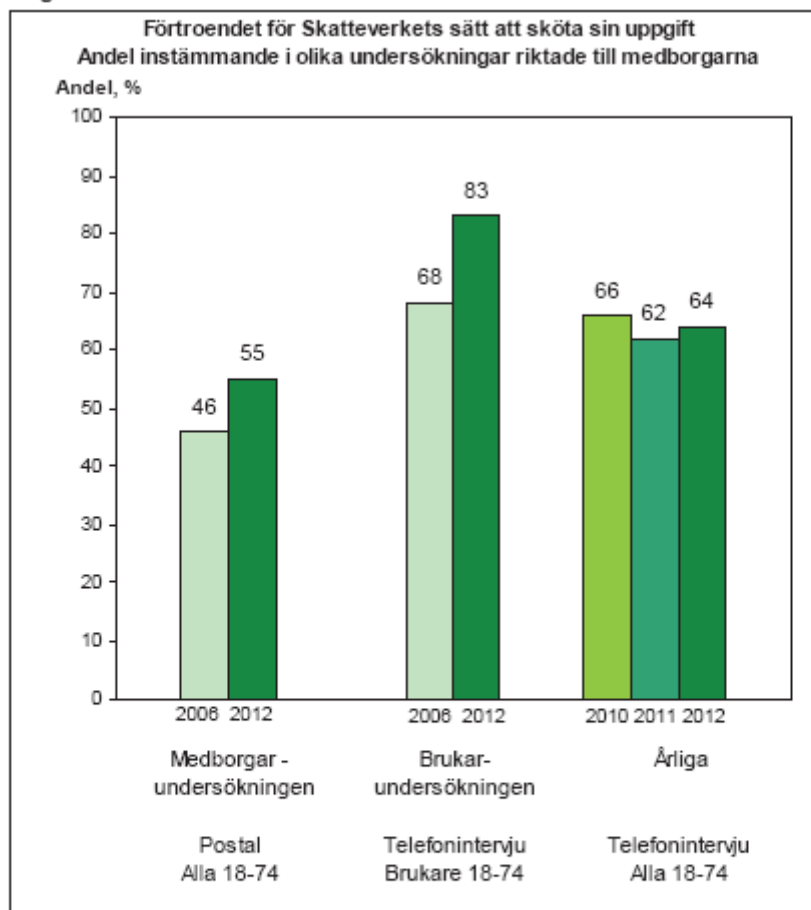
Vigoda-Gadot, Eran. (2006). *Citizens' Perceptions of Politics and Ethics in Public Administration: A Five-Year National Study of Their Relationship to Satisfaction with Services, Trust in Governance, and Voice Orientation*. Oxford University Press. Vol. 17, s.285-305.

Weibull, L, Oscarsson, H & Bergström, A (2011). *Svenska trender – 1986-2011*. SOM-Institutet, Göteborgs universitet.

## Bilagor

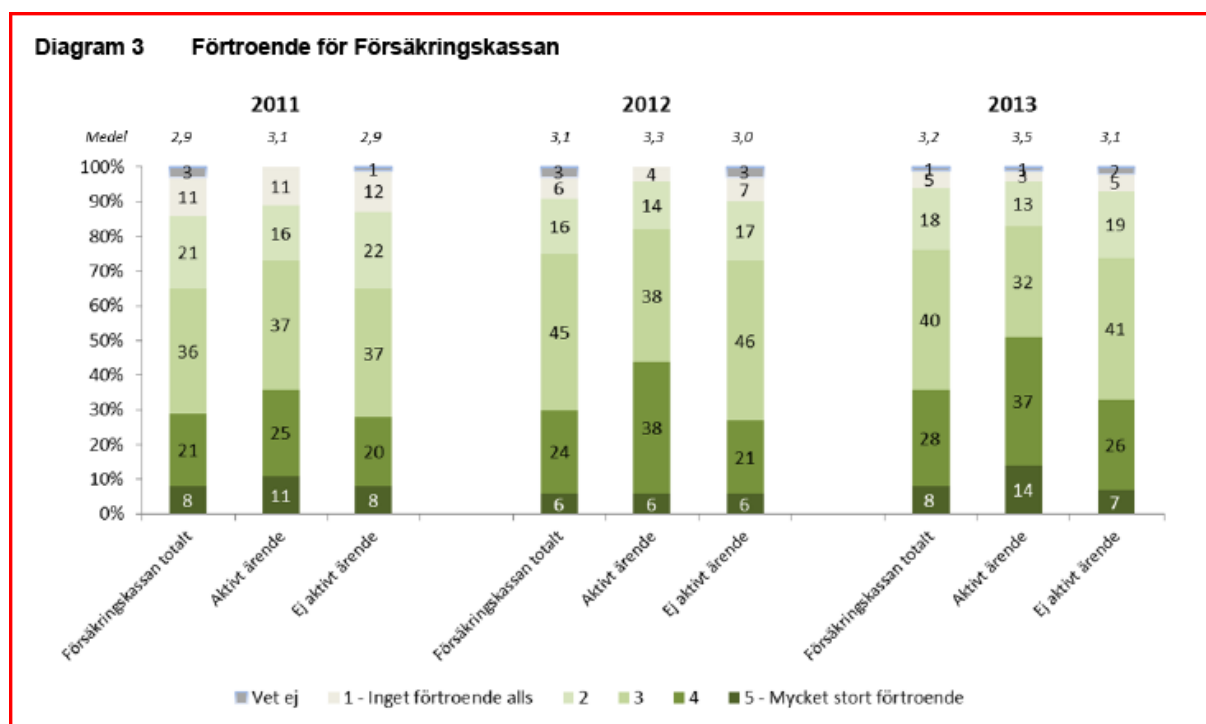
### Bilaga 1: Diagram Skatteverket

Diagram 35



Resultaten som redovisats i avsnitt 9.1, med 83 eller 81 procent som instämde i påståendena om förtroendet, är på en betydligt högre nivå än i de andra två undersökningarna. I medborgarundersökningen 2012 var det endast 55 procent som hade förtroende för Skatteverkets sätt att sköta sin uppgift. I den årliga undersökningen var motsvarande siffra 64 procent.

## Bilaga 2: Förtroende imageundersökning Försäkringskassan

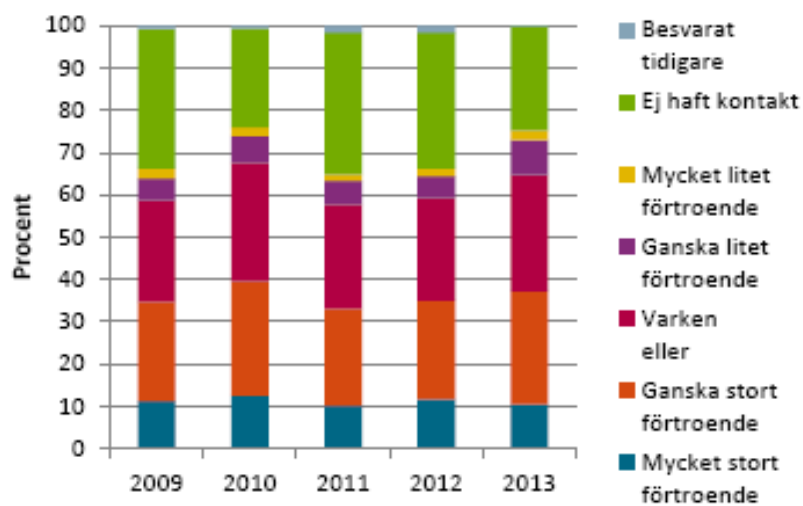


### Bilaga 3: Arbetsgivarens förtroende för Arbetsförmedlingen

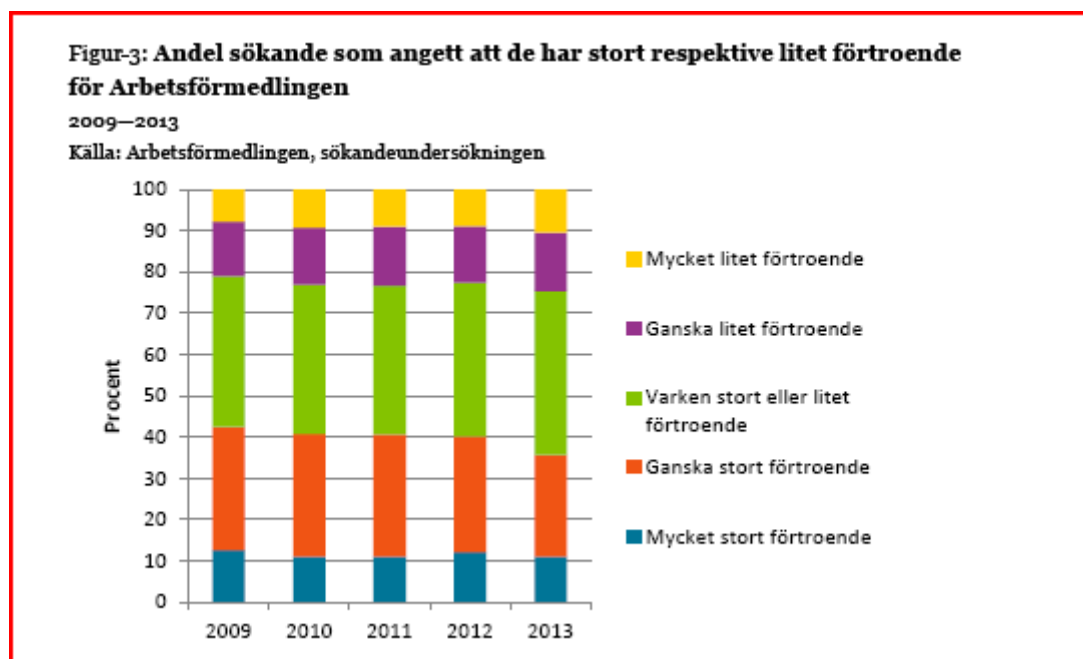
**Figur 2: Arbetsgivarnas förtroende för Arbetsförmedlingen enligt arbetsgivarundersökningen**

2009–2013

Källa: Arbetsförmedlingen, arbetsgivarundersökningen.



## Bilaga 4: Arbetssökandes förtroende för Arbetsförmedlingen



## Bilaga 5: SKI mätning

## Myndigheter 2011

Svenskt Kvalitetsindex har mätt olika aspekter av kundnöjdhet och förtroende för olika myndigheter sedan slutet av 90-talet och i stor skala sedan 2008. Nu mäts 13 olika myndigheter. (Observera att alla personer som tillfrågats i undersökningen ha haft en reell kundkontakt med en myndighet, vanligtvis har man haft ett ärende som handlagts av myndigheten.)

Kundnöjdhet

I figuren nedan visas nöjdheten för de myndigheter som inkluderas i mätningen jämfört med resultaten för 2010.

