

OM OFFENTLIG SEKTOR

Att styra mot ökat förtroende – är det rätt väg?



STATSKONTORET

Innehåll

Sammanfattning	3
En studie om att styra mot ökat förtroende	7
Motiv till studien	7
Statskontorets frågeställningar	8
Begrepp i rapporten	9
Genomförande av studien	10
Förtroende för staten och myndigheter	13
Varför är förtroende viktigt?	13
Förklaringar till varför förtroende uppstår	14
Förtroendet för staten	16
Förtroendet för myndigheter	18
Regeringens krav på ökat förtroende för myndigheterna	21
Bakgrunden till myndigheternas arbete med förtroende	23
Sammanfattande diskussion	24
Vad gör myndigheterna för att öka förtroendet?	27
Skatteverket	27
Försäkringskassan	29
Arbetsförmedlingen	32
Polismyndigheten	34
Vilken kunskap bygger åtgärderna på?	36
Sammanfattande diskussion	38
Uppnår myndigheterna ökat förtroende?	41
Skatteverket	41
Försäkringskassan	42
Arbetsförmedlingen	44
Polismyndigheten	46
Sammanfattande diskussion	48

Hur påverkas andra värden?	51
Konsekvenser för rättssäkerheten	51
Konsekvenser för effektiviteten	53
Resultat från externa granskningar	54
Åtgärder för att hantera riskerna med att styra mot förtroende	56
Sammanfattande diskussion	59
Avslutande diskussion	61
Skäl för myndigheter att arbeta med förtroende	61
Myndigheternas arbete med förtroende	62
Fördelar med att styra mot att öka förtroendet	63
Nackdelar med att styra mot att öka förtroendet	65
Åtgärder för att få en effektiv styrning	67
Referenser	71

Sammanfattning

Under senare år har medborgarnas förtroende blivit viktigare för myndigheter med många medborgarkontakter. Statskontoret drar i denna studie slutsatser om under vilka förutsättningar styrning mot ökat förtroende kan vara effektiv och vad som är viktigt att beakta om denna typ av styrning används. Vi studerar särskilt Skatteverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Polismyndigheten, som under senare år har haft formuleringar i sina regleringsbrev om att de ska ha medborgarnas förtroende.

Sammanfattande bedömning

Statskontoret bedömer sammantaget att rätt utformad styrning mot ökat förtroende kan främja verksamhetsutveckling och bidra till effektivisering av myndigheternas verksamhet. En förutsättning är dock att styrningen är balanserad så att rättssäkerheten och andra värden inte kommer i kläm.

Skäl för myndigheter att arbeta med förtroende

De statliga myndigheterna står inte i direkt lydnadsförhållande till medborgarna, utan är regeringens redskap för att verkställa den fastlagda politiken. Samtidigt finns det, utöver de formella kraven i förvaltningslagen, flera skäl för myndigheterna att arbeta för att öka medborgarnas förtroende. Exempelvis visar forskning att ett lands välstånd bland annat hänger samman med att medborgarna har förtroende för förvaltningen.

Olika motiv för myndigheter att arbeta med förtroende

Motiven för att arbeta med förtroende skiljer sig åt för myndigheterna. För Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen är det låga förtroendet en utgångspunkt för att förändra verksamheten. För polisen däremot är ett bibehållet högt förtroende en önskvärd

bieffekt av de effektiviseringar som myndigheten gör. Skatteverket ser förtroende som en förutsättning för att på ett effektivt sätt kunna ta in skatt från medborgarna.

Myndigheterna har i varierande grad integrerat förtroendearbetet med övrig verksamhet. Det kan finnas flera skäl till det, till exempel skiljer sig förutsättningarna mellan de som har lågt respektive högt förtroende. För myndigheter som har lågt förtroende kan frågan behöva få större utrymme.

Fördelar med att styra mot att öka förtroendet

Statskontoret menar att det kan finnas följande fördelar med att styra mot ökat eller bibehållet förtroende:

Myndigheterna blir mer lyhörda mot brukarna

Förtroende skapas bland annat genom att brukarna är nöjda med myndigheternas tjänster. Detta innebär att myndigheterna arbetar aktivt med bemötandefrågor och andra serviceinriktade värden, vilket stämmer väl överens med den serviceskyldighet som framgår av förvaltningslagen.

Att sträva efter nöjda brukare kan ge effektiviseringar

Myndigheternas strävan efter att göra det enklare för brukarna genom exempelvis e-tjänster har bidragit till effektiviseringar, även om Statskontoret inte kan bedöma hur stark denna påverkan har varit.

Myndigheternas verksamhetsutveckling kan främjas

Att myndigheterna utgår från brukarnas perspektiv innebär att de anpassar sin kommunikation och handläggning till brukarnas behov. Detta kan främja myndigheternas verksamhetsutveckling.

Myndigheter kan lättare få genomslag för sina åtgärder

Ett högt förtroende kan göra att myndigheterna lättare får genomslag för sina åtgärder. Exempelvis kan skattebetalarnas vilja att göra rätt stärkas om de har högt förtroende för Skatteverket.

Nackdelar med att styra mot att öka förtroendet

Statskontoret menar att det även kan finnas nackdelar med att styra mot förtroende:

Det rättsliga perspektivet kan få stå tillbaka

Det finns risker för att andra värden får stå tillbaka om styrningen inte är balanserad. Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) konstaterar att Försäkringskassan har prioriterat ned det rättsliga perspektivet till förmån för kundnöjdhet i delar av sin handläggning.

Förtroende är ett starkt ord, men ett vagt begrepp

Begreppet förtroende har ett kraftigt signalvärde samtidigt som det kan vara svårt att spåra vad som ligger bakom det. Det kan medföra att värderingen av en myndighet som har lågt förtroende riskerar att bli onödigt negativ.

Förtroende är inget mått på myndighetens effektivitet

Förtroendet behöver inte hänga samman med vad myndigheten gör. Förtroendet påverkas även av externa faktorer som myndigheten inte råår över. Därmed är det inte något säkert mått på myndigheternas effektivitet eller hur de uppfyller sitt uppdrag.

Stark kundorientering kan leda till bristande rättvisa

Den kundorientering som ofta följer av förtroendearbetet riskerar att medföra bristande rättvisa vid handläggning och beslut. En för stark betoning av kundernas upplevelser kan leda till att resursstarka individer oftare får sin vilja igenom.

Åtgärder för att uppnå en effektiv styrning

Statskontoret menar att det finns åtgärder som myndigheterna kan vidta för att styrning mot ökat förtroende ska vara effektiv:

-
- Styr inte för ensidigt mot förtroende och säkerställ att rätts-säkerhet och andra värden inte kommer i andra hand.
 - Ha tålamod i arbetet, eftersom förtroende är ett komplext be-grepp och kan vara trögrörligt.
 - Analysera vad bristande förtroende beror på och följ upp sådana faktorer som beror på myndighetens verksamhet.
 - Involvera personalen på ett tydligt sätt i arbetet med be-mötande.
 - Använd andra mått än förtroende för att mäta myndighetens effektivitet eller hur uppdraget fullgörs.
 - Utforma och organisera arbetet utifrån de uppgifter och för-utsättningar som den enskilda myndigheten har.
-

En studie om att styra mot ökat förtroende

Motiv till studien

Ökat förtroende har blivit ett viktigt mål

Myndigheterna är den sista länken i den demokratiska styrkedjan från riksdagen. Även om det finns myndigheter som lyder under riksdagen är de flesta myndigheterna regeringens redskap i dess uppgift att styra riket och ansvarar för att förverkliga regeringens politik. Myndigheterna står således inte i något direkt lydnds-förhållande till medborgarna. Men under senare år har ändå förtroendet hos allmänheten blivit en viktig komponent i styrningen av myndigheter med många medborgarkontakter. Det avspeglar sig till exempel i att regeringen i regleringsbrev till flera myndigheter har betonat vikten av att de har medborgarnas förtroende.

Målet kan leda till verksamhetsutveckling

Arbetet med förtroende kan leda till att myndigheterna blir mer lyhörda inför allmänheten och brukarna. Ett tydligare fokus på att möta den enskildes behov kan i sin tur främja verksamhetsutveckling hos berörda myndigheter.

Risker med att styra mot ökat förtroende

En korrekt tillämpning av regler och effektiv kontrollverksamhet kan leda till ett ökat förtroende för myndigheten. Samtidigt kan en alltför stark betoning på ökat förtroende riskera att gå ut över dessa krav. I budgetpropositionen för 2015 anför regeringen följande för Försäkringskassan:

Det är emellertid viktigt att myndighetens starka fokus på ökat förtroende inte är den allena prioriterade frågan, utan att den balanseras av att myndigheten samtidigt även fokuserar på en korrekt tillämpning av försäkringen, en effektiv

och rättssäker administration samt en omfattande och effektiv kontrollverksamhet. Det finns en risk för att målet om ett ökat förtroende går ut över målet om en korrekt tillämpning av försäkringen.¹

Studien inriktas på fyra myndigheter

Vi avser att så långt som möjligt dra slutsatser om under vilka förutsättningar styrning mot ökat förtroende är effektiv och vad som är viktigt att beakta när myndigheter använder denna typ av styrning. I den här rapporten studerar vi särskilt Skatteverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Polismyndigheten. Regeringen har under senare år ställt krav i regleringsbrev till dessa myndigheter på att de ska ha medborgarnas förtroende. Vår studie tar sikte på perioden 2010-2015.

Statskontorets frågeställningar

Vi behandlar följande frågor i den här rapporten:

-
- Vilka för- och nackdelar finns det för myndighetens verksamhet att styra mot ökat förtroende?
 - Vilka möjligheter har myndigheterna att via egna åtgärder öka förtroendet?
 - På vilket sätt kan en sådan styrning bidra till verksamhetsutveckling?
 - Vilka risker finns det för att målet om ett ökat förtroende går ut över kraven på en korrekt tillämpning, rättssäker administration eller effektiv kontrollverksamhet, eller på annat sätt leder till en ineffektiv verksamhet? Hur hanterar myndigheterna i sådana fall dessa risker?
-

¹ Prop. 2014/15:1, Utgiftsområde 10, s. 24.

Begrepp i rapporten

Förtroendebegreppet

Förtroende är ett mångtydigt begrepp. I rapporten konkretiserar vi begreppet så långt som möjligt genom att relatera det till de åtgärder som myndigheterna genomför för att öka sitt förtroende. Vi har valt att analysera åtgärderna genom att sortera dem i tre kategorier:

-
- bemötande och service,
 - handläggning och arbetsmetoder och
 - information och kommunikation.
-

Kundbegreppet

Flera myndigheter har identifierat ökad kundnytta som en viktig förutsättning för att kunna nå ökat förtroende för myndigheten. Dessa myndigheter väljer att kalla brukarna eller användarna av sina tjänster för kunder. Det handlar om att skapa värde för de medborgare och företag som direkt berörs av myndighetens verksamhet. Kundbegreppet tycks vara förhållandevis etablerat bland de högsta cheferna i statsförvaltningen. Det visar en undersökning som Statskontoret genomförde hösten 2013.²

Det finns också kritik mot kundbegreppet i detta sammanhang.³ En kund på en fungerande marknad ska till exempel ha flera alternativ att välja mellan, vilket sällan är fallet vid myndighetsutövning. Ofta finns också ett allmänt intresse som myndigheten måste ta hänsyn till före det individuella.

² Statskontoret (2015), *Förändringar i svensk statsförvaltning och framtida utmaningar*.

³ Se till exempel avsnitt 3.3.4 Kundbegreppet i offentlig verksamhet i studien *Onödigt efterfrågan inom Försäkringskassan och Skatteverket. En förstudie* (Arbetsrapport 2013:2) som genomförts på uppdrag av Inspektionen för socialförsäkringen.

I rapporten använder vi de begrepp som myndigheterna själva har valt att använda.

Genomförande av studien

Regeringens styrning

I regeringsformen och förvaltningslagen (1986:223) ställs generella krav på hur myndigheterna ska agera gentemot medborgarna. För att studera regeringens styrning utgår vi även från den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175). Vi har även undersökt vilka krav på förtroende som regeringen har ställt på de fyra myndigheterna i regleringsbrev och budgetpropositioner sedan 2010.

Myndigheternas arbete för att öka förtroendet

Vi har analyserat myndigheternas åtgärder för att öka förtroendet och vad myndigheterna förväntar sig att uppnå med dessa åtgärder. Vi har även undersökt vilken kunskap myndigheterna har om vad som påverkar förtroendet för dem och hur de har fått dessa kunskaper. Som underlag har vi använt offentliga dokument, såsom åiterrapporteringar till regeringen, verksamhetsplaner och andra styrdokument från myndigheterna.

Vi har för respektive myndighet intervjuat myndighetschef eller annan företrädare för ledningen om vilken betydelse arbetet för att öka förtroendet har för ledningen och styrningen av myndigheten. Vi har också intervjuat verksamhetsföreträdare som arbetar med förtroendefrågor.

Bidrag till verksamhetsutveckling

Vi har frågat verksamhetsföreträdarna om hur myndigheterna använder förtroendemätningarna och om arbetet för att öka förtroendet för att utveckla sin verksamhet, till exempel för att genomföra effektiviseringar. I analysen av myndigheternas interna styrdokument och redovisningar har vi även undersökt på vilket sätt myndigheterna har använt erfarenheterna från arbetet med förtroendet i verksamhetsutvecklingen.

Analys av förtroendemätningar

Det finns flera olika förtroendemätningar av svenska myndigheter, bland annat de som SOM-institutet genomför på uppdrag av Statskontoret. Vi har utifrån dessa mätningar analyserat vilka skillnader som finns mellan myndigheter som har högt respektive lågt förtroende. Vidare analyserar vi hur förtroendet har utvecklats för de fyra myndigheter som vi särskilt studerar.

Risker med att styra mot ökat förtroende

I våra intervjuer med myndighetsföreträdarna har vi frågat om avvägningen mellan förtroende och andra mål som myndigheterna har. Vi har även frågat hur myndigheterna hanterar eventuella risker med att styra mot ökat förtroende. I analysen av dokument har vi även undersökt vilka eventuella kopplingar som myndigheterna gör mellan sina strävanden efter att öka förtroendet och samtidigt uppfylla kraven på korrekt tillämpning, rätts-säker administration och effektiv kontrollverksamhet.

Vi har även gått igenom relevanta rapporter från bland annat Inspektionen för socialförsäkringen (ISF).

Projektgrupp och kvalitetssäkring

Studien har genomförts av Jan Boström (projektledare) och Michael Kramers. En intern referensgrupp har varit knuten till projektet.

Statskontoret har anlitat Ramböll Management Consulting AB för analysen av regleringsbrev och myndigheternas interna dokument. Ramböll har även genomfört flera av intervjuerna inom projektet.

Skatteverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Polis-myndigheten har faktagranskat relevanta delar av rapporten.

Förtroende för staten och myndigheter

I detta kapitel redovisar vi teorier om vad som skapar förtroende och hur det upprätthålls. Vi redogör även för undersökningar om förtroendet för staten och olika myndigheter. Avslutningsvis analyserar vi regeringens krav på ökat förtroende och redogör för bakgrunden till att de fyra utvalda myndigheterna arbetar med förtroende.

Varför är förtroende viktigt?

Ömsesidigt förtroende mellan medborgare och samhällsinstitutioner såsom myndigheter brukar ses som en del av det sociala kapitalet i ett samhälle. Forskarstudier visar att mängden socialt kapital i ett samhälle är viktig för att få till stånd och upprätthålla en välbefinningsutveckling.⁴ Förtroende är något som får ett samhälle att hålla ihop, både mellan enskilda människor och i det större sammanhanget mellan medborgare och samhällsinstitutioner.

I ett samhälle där vi har förtroende för varandra och för våra samhällsinstitutioner minskar transaktionskostnaderna, det vill säga sådana kostnader som uppkommer vid ett ekonomiskt utbyte. Skattepengarna kan till exempel lättare komma in och myndigheterna behöver inte utöva kontroll i samma utsträckning. Medborgarnas förtroende kan innebära att myndighetens verksamhet uppfattas som legitim och väl genomförd, vilket i sin tur medför att myndigheten lättare kan utföra sin verksamhet. Ett lågt för-

⁴ Det var i Robert Putnams *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy* (1993) som begreppet *socialt kapital* på allvar slog igenom. Efter Putnams analys har det kommit en rad studier som handlar om hur socialt kapital kan definieras, hur det uppkommer och vilken roll det spelar i olika ekonomier.

troende kan däremot innebära att medborgare inte följer myndighetens beslut i samma utsträckning. Myndigheten kan även få svårt att samarbeta med andra organisationer.

Förklaringar till varför förtroende uppstår

Inom forskningen finns tre huvudsakliga förklaringar till att förtroende uppstår.⁵ Förklaringarna bygger på olika synsätt som påverkar slutsatserna om vad samhällsinstitutioner kan göra för att påverka sitt förtroende. Teorierna pekar således ut olika handlingsvägar för staten.

Individer nyttomaximerar

En första förklaring till varför förtroende uppstår utgår från att samhällsaktörer är rationella och bildar sociala enheter. Därför ligger det i deras intresse att samarbeta och bygga upp ett ömsesidigt förtroende. Socialt kapital uppkommer helt enkelt därför att det finns ett egenintresse för att bygga upp det.

Det förtroende som myndigheten byggt upp kan dock snabbt raseras. Om allt för många sviker den ursprungliga överenskomsten kommer allt fler att efterhand inse att det inte är rationellt att hålla fast vid spelets regler. Spelet behöver därför spelas många gånger och aktörerna ska ha god information om varandra. Det behövs även juridiska eller sociala sanktioner för att ett ömsesidigt förtroende ska kunna byggas upp.

Enligt detta synsätt kan staten till exempel via lagstiftning utforma incitamenten så att det ligger i aktörernas intresse att ha förtroende för varandra.

Kulturella mekanismer

Andra forskare menar att det är samhällets kultur som förklarar om förtroende uppstår. Socialt kapital skapas och upprätthålls

⁵ Där vi inte anger annat bygger resonemangen i avsnittet på en genomgång som Förtroendekommissionen gjort i SOU 2004:47.

genom kulturella mekanismer som religion, tradition eller andra vedertagna beteenden.

Enligt denna förklaring tar förtroende lång tid att bygga upp och ändrar sig långsamt. Länder där medborgarna har högt förtroende för varandra tenderar att fortsätta att ha det. Även det omvända gäller: länder där medborgarna har lågt förtroende för varandra tenderar att fortsätta ha det. I en europeisk jämförelse har medborgarna i till exempel de skandinaviska länderna ett högt förtroende för sina medmänniskor. I Frankrike, Grekland och Tjeckien är det mellanmännkliga förtroendet betydligt lägre.⁶

Detta synsätt innebär att det blir svårt för staten att påverka förtroende inom en rimlig tidsrymd.

Kontrakt om ömsesidighet

Forskare knutna till Quality of Government Institute vid Göteborgs universitet menar att ingen av de två traditionella teorierna ger en korrekt bild av hur förtroende uppstår och upprätthålls. De menar att människors handlande styrs av reciprocitet, det vill säga att de påverkas av hur de uppfattar att andra människor i samma situation kan tänkas handla.⁷ Förtroende avgörs därmed av i vilken utsträckning aktörerna kan lita på att de flesta andra aktörerna kommer att agera ärligt. Med andra ord handlar det om ett kontrakt om ömsesidighet.

Enligt detta synsätt måste åtgärder från staten vara av en sådan storlek att de inte enbart påverkar den enskilde aktörens strategi, utan även dennes uppfattning om hur alla andra aktörer i liknande situationer kan tänkas agera. Det krävs med andra ord åtgärder som påverkar de flestas handlande i den önskade riktningen.

⁶ Nicholas Charron & Bo Rothstein, *Social trust, quality of government and ethnic diversity*, Working paper series 2014:20, Quality of Government institute, University of Gothenburg.

⁷ Bo Rothstein, *De samhälleliga institutionernas kvalitet, slutrapport från ett forskningsprogram*, Riksbankens jubileumsfond skriftserie 4, 2015.

Förtroendet för staten

Förtroendet för staten kan delas in i olika komponenter

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) delar med stöd i forskning på området in förvaltningen i tre nivåer. Makronivån handlar om förtroende för de politiska institutionerna och hur demokratin fungerar allmänt. Mesonivån handlar om förvaltningens förmåga att hantera exempelvis ekonomiska och sociala problem. Mikronivån rör förvaltningens genomslag i medborgarnas dagliga liv genom de tjänster som den levererar. I vår studie har vi analyserat mikronivån.

OECD har också föreslagit ett ramverk för hur man kan analysera förtroendet. Ramverket anger också vad medborgarna kan antas förvänta sig av förvaltningen för att de ska ha förtroende för den. Ramverket kan användas för att analysera alla tre nivåer. Följande delar finns i OECD:s ramverk:

-
- *Pålitlighet.* Förvaltningens förmåga att minimera de ekonomiska, sociala och politiska osäkerheter som medborgarna kan ha i förhållande till förvaltningen och att förvaltningen agerar konsistent och förutsägbart.
 - *Beredvillighet.* Förvaltningens förmåga att leverera tillgängliga och effektiva tjänster som är anpassade till medborgarnas förväntningar och behov.
 - *Öppenhet och ett inkluderande förhållningssätt.* Förvaltningens förmåga att upprätthålla en tvåvägskommunikation med berörda medborgare. Kommunikationen ska underlätta transparens, ansvarsutkrävande och engagemang.
 - *Integritet.* Förvaltningens förmåga att upprätthålla etiska principer som innebär att man värnar allmänintresset och hindrar korruption.
 - *Rättvisa.* Förvaltningens förmåga att behandla alla likvärdigt.⁸
-

⁸ OECD (2013), *Trust in government, policy effectiveness and the governance agenda*, i *Government at a glance 2013*.

Förtroendet har ändrats över tid för flera länder

Mätningar från OECD visar att i Sverige och Norge har förtroendet för förvaltningen i stort sett varit oförändrat mellan 2007 och 2014. I andra länder, exempelvis Finland, har det däremot sjunkit med över 20 procent under samma period. Det finns också exempel på länder där medborgarna fått ett relativt kraftigt ökat förtroende för förvaltningen sedan 2007. Det gäller exempelvis Ryssland, Tyskland och Island där förtroendet ökat med drygt 20 procent.⁹ OECD:s mätningar antyder att det går att ifrågasätta teorin om att det tar lång tid att förändra förtroendemönster i en befolkning.

Inte bara korruption förklarar förtroendet

Korruptionsnivåer i olika länder bör rimligen vara ett viktigt mått på i vilken utsträckning det går att lita på offentliga organisationer. Sverige tillhör de tio minst korrumperade länderna i världen. Länder som Indien (plats 85), Kina (100) och Indonesien (107) uppfattas som betydligt mer korrumperade. Det visar mätningar från Transparency International som speglar åsikter från observatörer från hela världen, inklusive experter som bor och arbetar i det utvärderade landet.¹⁰

Enligt Edelman Trust Barometer har dock medborgare i Kina, Indien och Indonesien högre tillit till sina statliga förvaltningar än vad medborgare i Sverige har.¹¹ Uppenbarligen spelar även andra faktorer än korruption in när medborgarna bedömer förtroendet för sin statliga förvaltning.

⁹ OECD (2015) *Government at a glance 2015*

¹⁰ Transparency International, hämtad 2015-11-11 från <http://www.transparency.org/cpi2014/results>

¹¹ OECD (2013) *Trust in government, policy effectiveness and the governance agenda*, i *Government at a glance 2013*.

Förtroendet för myndigheter

Medborgarna i Sverige har generellt sett ett gott förtroende för varandra och för sin statliga förvaltning.

Flera undersökningar genomförs

Sedan 2010 ställer Statskontoret i samarbete med SOM-institutet på Göteborgs universitet frågor till medborgarna om hur de anser att ett urval av statliga myndigheter sköter sitt arbete. Vidare genomför MedieAkademin¹² årligen en så kallad förtroendebarmeter för ett urval myndigheter, bland annat Försäkringskassan, Skatteverket och Arbetsförmedlingen. Svensk Kvalitetsindex (SKI) genomför också årligen undersökningar av kundnöjdhet för myndigheter och andra organisationer.

Trots att frågorna är olika formulerade i Statskontorets mätningar och i förtroendebarmetern samvarierar resultaten i stort sett med varandra. Vi redovisar resultaten från Statskontorets mätningar. Där det är relevant redovisar vi även resultaten från SKI:s undersökningar av kundnöjdhet.

Relativt goda betyg, men lägre för några stora myndigheter

Medborgarna anser att de flesta myndigheterna sköter sitt arbete på ett bra sätt. Detta framgår av diagram 1 som visar betygen för de myndigheter som ingår i undersökningen. En av fem myndigheter får minusbetyg. Arbetsförmedlingen får lägst betyg. Blå staplar i tabellen innebär att det är fler som anser att myndigheten sköter sitt arbete på ett bra sätt än på ett dåligt sätt. Röda staplar innebär motsatsen, det vill säga att det är fler som anser att myndigheten sköter sitt arbete på ett dåligt sätt än på ett bra sätt.

¹² MediAkademin är ett samarbete och nätverk mellan bland annat SIFO och Göteborgs universitet.

Diagram 1 Medborgarnas uppfattning om hur myndigheterna sköter sitt arbete

Myndighet	2010	2011	2012	2013	2014
Arbetsförmedlingen	-27	-22	-29	-48	-37
Migrationsverket		-22		-23	
Försäkringskassan	-24	-6	-13	-5	-2
Energimarknadsinspektionen		-6			
Skolverket	1				
Havs- och vattenmyndigheten		1		9	
Socialstyrelsen					9
CSN	15				
Pensionsmyndigheten		11			19
Riksrevisionen			23		
Livsmedelsverket			25		
Kronofogden			27		
Naturvårdsverket			27		
SCB				28	
Konsumentverket					30
Valmyndigheten	32				
Trafikverket		22		38	
Polisen	53			41	44
Skatteverket	51			54	

Källa: Den offentliga sektorn i korthet 2015 (Statskontoret)

Kommentar: Tabellen bygger på ett "balanserat resultat", det vill säga andelen personer som anser att myndigheten sköter sitt arbete på ett bra sätt minus andelen personer som anser att myndigheten sköter sitt arbete på ett dåligt sätt. Betyget -100 innebär att ingen anser att myndigheten sköter sitt arbete på ett bra sätt. Betyget 100 innebär att ingen anser att myndigheten sköter sitt arbete på ett dåligt sätt.

Betygen är trögrörliga

Myndigheter som har låga betyg tenderar att fortsätta ha det under perioden 2010–2015. Arbetsförmedlingen och Migrationsverket har fortsatt lågt förtroende under perioden. Undantaget är Försäkringskassan, vars betyg har förbättrats markant. Det är dock fortfarande negativt. Liknande tendenser finns för dem som får höga betyg. Det gäller framför allt polisen och Skatteverket. I den meningen tycks de kulturella förklaringarna till förtroende gälla. Har myndigheten en gång placerat sig i rankingen tycks det vara svårt att ändra positionen.

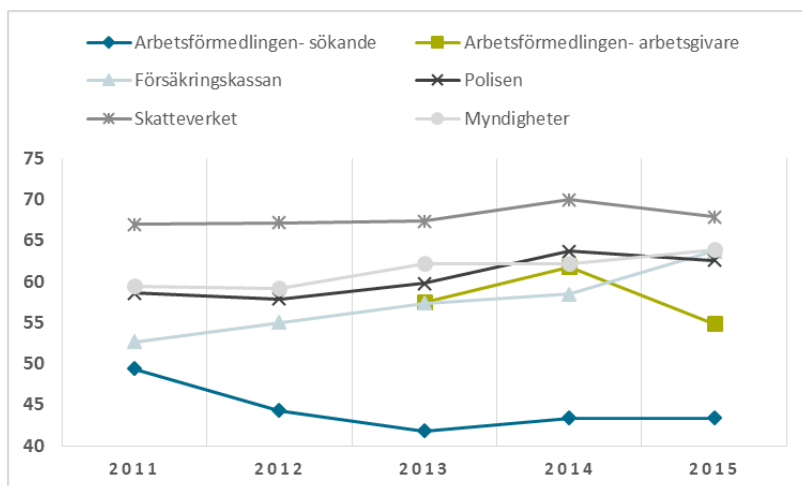
Kundundersökningarna ger ett delvis annat resultat

I SKI:s kundundersökningar ingår såväl myndigheter som näringsliv. Organisationer som får poäng under 60 anses ha svårt

att få kunder att stanna kvar hos sig, medan poäng över 75 indikerar en stark relation mellan organisation och kund. Genomsnittspoängen för samtliga myndigheter är knappt 64. Det skiljer sig inte nämnvärt från hur kunderna bedömer olika branscher i näringslivet. Branscher som telekom, försäkring, bank och energi får poäng mellan 65 och 70. Det är bara revisionsbranschen som når upp till 75 poäng.¹³

Myndigheterna ligger relativt nära varandra i kundundersökningarna. Skatteverket ligger dock något över genomsnittet. Försäkringskassan får här ett bättre utfall än i Statskontorets och MedieAkademiens mätningar. Däremot får Arbetsförmedlingen även i denna undersökning relativt låga poäng. I diagram 2 redovisar vi kundnöjdheten för de fyra myndigheter som vi undersöker.

Diagram 2 Kundnöjdhet för myndigheter



Källa: Svenskt kvalitetsindex. Samhällsservice 2015. Skalan i mätningarna är 0–100. I figuren är skalan bruten.

¹³ Svenskt kvalitetsindex, hämtad 2015-11-11 från <http://www.kvalitetsindex.se/branschmatningar>

Regeringens krav på ökat förtroende för myndigheterna

Myndigheter ska vara opartiska och har serviceskyldighet

I regeringsformen och förvaltningslagen (1986:223) ställs generella krav på hur myndigheterna ska agera gentemot medborgarna. Enligt regeringsformen ska myndigheter iaktta saklighet och opartiskhet. Av förvaltningslagen framgår att myndigheterna inom sitt verksamhetsområde ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp till de medborgare som vänder sig till dem. Myndigheterna ska vidare vara tillgängliga för allmänheten och ärenden som berör medborgare ska handläggas så snabbt och enkelt som möjligt.

Förtroendebegreppet får litet utrymme i propositionen

Regeringen framhåller tydligt regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet i den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175).

Begreppet förtroende förekommer i relativt liten utsträckning i propositionen. Regeringen betonar dock att de statsanställdas kompetens, omdöme och integritet är viktiga för allmänhetens förtroende. Regeringen markerar också att myndigheterna inte ska driva några särintressen. Medborgarna ska känna tillit till sina myndigheter. Medborgarna ska kunna lita på att myndigheterna leds professionellt och att deras information är saklig och korrekt.

Krav i regleringsbrevet på förtroende

I regleringsbrevet för de fyra myndigheter som vi undersöker ställer regeringen krav på att myndigheterna ska ha medborgarnas förtroende. För Arbetsförmedlingen gäller det dock endast under 2013 och 2014. I några fall har regeringen krävt särskild återrapportering av myndigheternas förtroendearbete.

Målet i regleringsbrevet kopplas för vissa myndigheter också ihop med deras ansvarsområden, såsom socialförsäkringen för Försäkringskassan och rättsväsendet som helhet för polisen. Målen är allmänt hållna. De kan ses som en förutsättning för att

myndigheterna ska kunna bedriva sin verksamhet på ett effektivt sätt. För polisen är förtroende dock mer av ett medel än för övriga myndigheter, eftersom skrivningen innebär att polisen ska bidra till att öka människors trygghet. Det är därmed viktigt att förtroendet för polisen är högt. Ett högt förtroende är en förutsättning för polisens arbete, exempelvis för att människor ska anmäla brott och ställa upp med vittnesuppgifter.

Regeringen ger i vissa fall specifika instruktioner för arbetet

I några fall ger regeringen sin syn på hur myndigheterna ska gå till väga för att stärka sitt förtroende. Vägen mot ökat förtroende går enligt regeringen via god effektivitet och hög måluppfyllelse. I respektive regleringsbrev ger regeringen dessutom mer specifika instruktioner för hur arbetet ska gå till. Försäkringskassan ska nå målet genom att verksamheten är effektiv, rättssäker, har god service och hög tillgänglighet samt genom att socialförsäkringen tillämpas korrekt och med hög kvalitet. Arbetsförmedlingen ska också nå målet genom en verksamhet som präglas av hög måluppfyllelse, kvalitet och god service. Polisen ska där-
emot bland annat bli mer synliga och tillgängliga för att öka medborgarnas förtroende.

Regeringen varnar för ett alltför starkt fokus på förtroende

I likhet med regleringsbreven framhåller regeringen i budgetpropositionerna för 2010–2015 att det är genom en bred verksamhetsutveckling som medborgarnas förtroende ska öka. Men i budgetpropositionen för 2015 varnar regeringen också för att det finns en risk för att målet om ett ökat förtroende för Försäkringskassan går ut över målet om en korrekt tillämpning av socialförsäkringen.

Bakgrunden till myndigheternas arbete med förtroende

Skatteverket

År 1998 tog Skatteverket fram visionen ”Ett samhälle där alla vill göra rätt för sig”. Visionen lade grunden för en förändrad syn på hur Skatteverkets personal skulle arbeta med att ta in skatt. Arbets sättet förändrades med tiden. Genom interna diskussioner på Skatteverket blev visionen alltmer konkret. Myndigheten fokuserade på visionens innebörd att vilja göra rätt och vad som kunde påverka den viljan hos medborgarna. År 2006 beslutade Skatteverket om en ny strategisk inriktning. Myndigheten satte bland annat mål om bättre bemötande och ökat förtroende.¹⁴

Försäkringskassan

Ett tydligt skifte i Försäkringskassans arbete mot förtroende kan spåras tillbaka till 2011 då en ny generaldirektör tillträdde. I förordet till årsredovisningen för 2011 framhöll generaldirektören att det låga förtroendet för sjukförsäkringen och Försäkringskassan var oroande. Myndigheten bedömde att man inte hade nått regeringens mål om ett högt förtroende. Dessutom angav generaldirektören att en förändring av det låga förtroendet kanske var den viktigaste uppgiften för Försäkringskassan under 2012. Myndigheten påbörjade en rad utvecklingsinsatser för att öka förtroendet.

Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingens förtroendearbete förstärktes i och med att den nya generaldirektören tillträdde 2014. I maj 2015 påbörjade Arbetsförmedlingen en så kallad förnyelseresa. Myndigheten framhåller att de senaste årens förtroendemätningar visar på en negativ trend som ska brytas. Det sjunkande förtroendet förklaras med att den interna styrningen varit alltför inriktad på hur Arbetsförmedlingen ska arbeta och inte på vad man ska göra och varför. Arbetsförmedlingen framhåller att deras arbets sätt varken är

¹⁴ Skatteverket (2015), *Från fruktad skattefogde till omtyckt servicemyndighet*.

effektivt eller skapar tillräcklig kundnytta. De anställda upplever att de inte har tid att utföra de arbetsuppgifter som följer av myndighetens uppdrag. Ett skäl till det är att de digitala tjänsterna och de interna it-verktygen varit kraftigt eftersatta.¹⁵

Polismyndigheten

Polisen har ingen särskild utpekad organisering eller uttalat mål för förtroendearbetet, även om detta är en viktig fråga för polisen. Sedan polisen organiserades som en myndighet den 1 januari 2015 har myndigheten fokuserat på att komma närmare medborgarna. Myndigheten har tagit flera initiativ för att uppnå detta. Tanken är också att minska de administrativa strukturer som byggts upp på de tidigare länspolismyndigheterna. Därigenom kan mer personal frigöras för arbete i linjen direkt mot medborgarna. Omstruktureringen tillsammans med initiativ som medborgarlöften och ökat medborgarinflytande ska leda till att medborgarna har fortsatt högt förtroende för polisen.

Sammanfattande diskussion

Typ av verksamhet är inte avgörande för förtroendet

Typen av verksamhet som en myndighet bedriver är inte avgörande för de omdömen som den slutligen får av medborgarna. Det visar en översiktlig analys av vilka myndigheter som får höga respektive låga betyg. Ibland har det framförts att Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens låga betyg kan bero på den verksamhet som de utför. Detta motsägs av att Skatteverket har höga betyg fast de driver in pengar från medborgarna. En skillnad är dock att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i större utsträckning arbetar med utsatta grupper. Men inte heller det kan förklara de låga betygen. Kronofogden, som också arbetar med utsatta grupper, får ett förhållandevis gott betyg av medborgarna.

¹⁵ Arbetsförmedlingen (2015), *Arbetsförmedlingen 2021 – inriktning och innehåll i myndighetens förnyelseresa*.

De som berörs av verksamheten är ofta nöjdare

Vi har sett att myndigheter generellt sett kommer bättre ut i SKI:s kundundersökningar än i medborgarundersökningarna. En förklaring kan vara att de som är direkt berörda av en myndighets verksamhet tenderar att vara mer nöjda än de som inte har varit i kontakt med myndigheten. Detta stärks också av flera empiriska undersökningar. Exempelvis menar SOM-institutet att det är en generell trend att brukare av en myndighets tjänster är något mer positiva till myndigheten än icke-brukare.¹⁶

Regeringens krav på förtroende har mildrats

Regeringen har ställt tydliga krav på att Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Skatteverket och polisen ska åtnjuta förtroende från medborgarna. Den dominans som förtroendefrågan har haft i styrningen av myndigheterna har under senare tid minskat något. Till exempel saknar 2015 års regleringsbrev till Arbetsförmedlingen formuleringar om ökat förtroende.

Olika motiv för myndigheter att arbeta med förtroende

Vår genomgång visar att motiven för att arbeta med förtroende skiljer sig åt mellan myndigheterna. För Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen utgör det låga förtroendet en utgångspunkt för att förändra verksamheten. De åtgärder som myndigheterna genomför är inriktade på att höja förtroendet för dem. För polisen är det däremot en önskvärd bieffekt av de effektiviseringar som Polismyndigheten genomför. För Skatteverket har förtroende sedan länge varit ett tydligt mål och det är fortfarande en viktig styrsignal i verksamheten.

Även om myndigheterna har sina särskilda skäl för att arbeta med förtroende ger även förvaltningslagen stöd för ett sådant arbete. Lagens bestämmelser om service stämmer väl överens med den

¹⁶ Arkhede & Holmberg, SOM-institutet (2015) *Svenska folkets bedömning av offentliga myndigheters verksamhet*.

öppenhet som OECD menar att förvaltningen bör ha för att medborgarna ska ha förtroende för den.

Undersökningarna ger ingen vägledning till myndigheterna

Under den period som vi studerar har betygen för de fyra myndigheter som ingår varit relativt stabila i medborgarundersökningarna. Försäkringskassan är undantaget. Det kan således ta tid för eventuella åtgärder att påverka förtroendet. Därmed får myndigheterna inte heller alltid vägledning av undersökningarna i hur de ska kunna utveckla sin verksamhet. Det krävs troligen att myndigheterna gör egna mer detaljerade mätningar för att ta reda på vad ett eventuellt lågt förtroende kan vara symptom på.

Vad gör myndigheterna för att öka förtroendet?

I detta kapitel redovisar vi vilka åtgärder som de fyra myndigheterna har genomfört för att öka eller bibehålla förtroendet under 2010–2015. Vi redogör även för vilken kunskap myndigheterna har om vad som påverkar förtroendet och vad den kunskapen grundar sig på.

Avsnitten om respektive myndighet inleds med en redovisning av hur arbetet med förtroende integreras i myndighetens generella styrning. Vi delar därefter in respektive myndighets åtgärder i tre kategorier:

-
- bemötande och service,
 - handläggning och arbetsmetoder samt
 - kommunikation och information.
-

Skatteverket

Skatteverket har arbetat med förtroendeskapande åtgärder under lång tid, men mer uttryckligen sedan början av 2000-talet. Enligt Skatteverket blev behovet av att arbeta med förtroende och att integrera arbetet i verksamheten tydligt i samband med det omställningsarbete som då påbörjades. Myndigheten började utgå från att människor har en vilja att göra rätt om de får förutsättningar för det. Slutsatsen blev att förtroende var en förutsättning för att hela verksamheten ska fungera, såväl service- som kontrollverksamhet, för att kunna få det rätt från början.

Insatser för att integrera förtroendearbetet

Skatteverkets mål och inriktningsdokument under 2000-talet vittnar om en ambition att integrera frågan i verksamheten. Myn-

digheten uppger också att idédiskussioner förts inom olika avdelningar. Dessa kombinerades ofta med exempel från medarbetare för att konkretisera hur myndigheten kan definiera arbetet med förtroende. Enligt Skatteverket har kompetensutvecklingen av personalen varit inriktad på att rusta medarbetarna för att arbeta med förtroende. Det har även handlat om att få chefernas förståelse för deras roll att se till att medarbetarna känner sig trygga i mötet med kunderna.

Bemötande och service

År 2006 satte Skatteverket mål för medarbetarna om hur bemötandet bör vara för att öka förtroendet för myndigheten. I Skatteverkets årsredovisning för 2010 beskrivs hur verksamheten har fokuserat på att ge allmänheten ett gott bemötande. I årsredovisningen för 2011 slår myndigheten också fast att ”Vi utgår från att alla vill göra rätt för sig och betraktar varje möte som en möjlighet att skapa förtroende för vår verksamhet. Alla som har med Skatteverket att göra ska uppfatta oss som offensiva, pålitliga och hjälpsamma.” Dessa tre sistnämnda ord är myndighetens värdeord.

Skatteverket har utvecklat bemötandet genom nya digitala tjänster, riktade åtgärder mot företagare och kompetens och utvecklingsinsatser. På intranätet finns en bemötandeutbildning med exempel på hur personalen kan agera i olika situationer. Bemötande är också ett lönekriterium för medarbetarna.

Handläggning och arbetsmetoder

Skatteverket understryker i årsredovisningen för 2013 att god intern styrning och kontroll bidrar till ett högt förtroende för myndigheten. Myndigheten har till exempel koncentrerat ärendehantering av bouppteckningsärenden med syftet att bland annat öka förtroendet för att hanteringen är enhetlig.

Skatteverket har riktat särskilda åtgärder mot områden där risken för skattefel är högst. Det gäller bland annat avancerat skattefusk som enligt Skatteverket hotar seriösa företag och undergräver

förtroendet för skattesystemet. Under 2014 rapporterade myndigheten att de genomfört ett arbete mot korruption. Skatteverket understryker att alla myndigheter måste ha en beredskap och effektiva åtgärder mot korruption. Detta för att säkerställa att medborgarna har fortsatt högt förtroende för dem.

Skatteverket ser samverkan med andra myndigheter, näringslivs- och branschorganisationer samt fackföreningar som en del i ett förtroendeskapande arbete. Myndigheten har genomfört fördjupad samverkan med bland annat de största koncernerna under perioden 2010–2015 i syfte att lösa skattefrågor när de uppstår.

Information och kommunikation

Skatteverket betonar vikten av att bedriva ett aktivt massmediearbete, både för att påverka skattebetalarnas motivation att göra rätt och för att öka den upplevda risken för upptäckt. Detta bedömer Skatteverket sammantaget stärker förtroendet för myndigheten.

Försäkringskassan

Av Försäkringskassans åiterrapportering till regeringen framgår det tydligt att förtroende har blivit en central fråga under de år som vi har studerat. I årsredovisningen för 2011 skrev den nya generaldirektören att allt fortsatt utvecklingsarbete skulle utgå från kundernas behov. Myndighetens vision, verksamhetsidé och strategiska mål tydliggör också att medborgarna eller kunderna är utgångspunkten.

Försäkringskassan startade 2012 ett förändringsarbete som kallas Vår gemensamma resa. Arbetet syftar till ”att höja allmänhetens förtroende genom att skapa en kärnverksamhet med rätt kvalitet, god service och ett gott bemötande. Ett skifte inleddes därmed ifrån ett fokus på ärenden, produktion, regler och kostnadseffektivitet (inifrån-och-ut) till ett fokus på kund och flödeseffektivitet (utifrån-och-in)”.¹⁷

¹⁷ Försäkringskassan (2014-08-25), *Försäkringskassans förändringsresa*.

Förtroendearbetet är integrerat i många ansvarsområden

Försäkringskassans organisation har gjorts om och baseras i dag på kundernas livssituationer. Företrädare för myndigheten menar att arbetet med förtroende har haft stor betydelse för probleminventeringen. Genom att fokusera på förtroende initierade myndigheten interna diskussioner och genomförde kundintervjuer.

Försäkringskassan framhåller att arbetet är långsiktigt. Myndigheten uppger att arbetet bland annat kräver att metoder och arbetsätt utvecklas och att man arbetar med attityder och värderingar inom organisationen.

Försäkringskassans förslag på intervjupersoner till Statskontoret illustrerar att arbetet med förtroende är integrerat i verksamheten. Vi fick förslag på personer inom många ansvarsområden: ekonomidirektören om hur myndigheten bygger ledning och styrning för förtroende, försäkringsdirektören om hur det fungerar att leda tusentals medarbetare i detta arbete och en verksamhetsstrateg om bland annat medborgarperspektiv och metoder.

Bemötande och service

Av Försäkringskassans kvalitetsdefinition framgår bemötandets betydelse: med kvalitet avses att ”inom ramen för en korrekt tillämpning av gällande lagstiftning möta kundernas behov och överträffa förväntningarna på service, bemötande och kompetens”.¹⁸ Försäkringskassan har utarbetat kundlöften som innebär att personalen ska visa respekt och förståelse i mötet med kunden och göra det mötet tryggare och enklare. Enligt företrädare är arbetet med att förändra medarbetarnas beteende en del i arbetet med att öka förtroendet för myndigheten.

Digitaliseringen har varit ett centralt verktyg för att utveckla Försäkringskassans stöd och service. Myndigheten beskriver att olika självbetjäningstjänster och forum för dialog ska bidra till

¹⁸ Försäkringskassan, *Årsredovisning för 2014*.

att höja förtroendet för verksamheten. Detsamma gäller särskilda serviceguider som servicekontoren har anställt.

Försäkringskassan genomför insatser för kompetensutveckling i bemötande. Myndigheten har bland annat riktat en särskild insats till personal som ger stöd och service till personer med funktionsnedsättning.

Handläggning och arbetsmetoder

Försäkringskassan har ökat automatiseringen av vissa förmåner och sett till att handlägningsprocesserna hålls ihop och förenklats. Myndigheten bedömer att åtgärderna är förtroendeskapande.

Försäkringskassan har genomfört tre insatser som de menar varit särskilt betydelsefulla för förtroendearbetet:

-
- De så kallade antikrångel-katalogerna som ursprungligen var ett regeringsuppdrag. Där lämnar Försäkringskassan förslag på lagändringar som kan effektivisera handläggningen eller förenkla för dem som har kontakt med myndigheten.
 - Projektet En enklare sjukförsäkringsprocess som medfört en ny struktur för handläggningen som innebär att man utgår från individens behov. Myndigheten identifierade tre olika kundflöden där varje flöde är en grupp individer som är i en likartad situation och har liknande behov.
 - Projektet En enklare vardag som syftat till att skapa arbetsätt som gör det enklare och tryggare för personer med funktionsnedsättning eller föräldrar till barn med funktionsnedsättning. Myndigheten har tagit fram sex löften, bland annat att en kontaktperson ska samordna en individs alla kontakter med Försäkringskassan.
-

På uppdrag av regeringen har myndigheten även arbetat med handläggningen av assistansersättning. Syftet har varit att effektivt förhindra och motverka bidragsbrott, som bedöms vara negativt för förtroendet för myndigheten.

Information och kommunikation

Försäkringskassan strävar efter vad de kallar kunskapsbaserad samhällsdebatt för att skapa rätt förväntningar på myndigheten. Försäkringskassan har till exempel utarbetat ett nytt kommunikationskoncept som fokuserar på positiva budskap och information om myndighetens uppdrag, genomfört informationskampanjer och redovisar fördjupade analyser i en egen publikationsserie (Socialförsäkringsrapport).

Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen har arbetat med förtroendefrågan sedan 2013 då regeringen tog upp frågan i regleringsbrevet. Myndigheten fick 2014 en ny generaldirektör med en tydlig ambition att höja förtroendet.

Förtroendearbetet är en del av ett större utvecklingsarbete

I dag arbetar myndigheten med vad de kallar Förnyelseresan, där ett ökat förtroende är en del av en större utvecklingsambition. Utvecklingsarbetet styrs och leds i linjen, och ytterst av ledningsgruppen.

Inom ramen för Förnyelseresan har Arbetsförmedlingen utarbetat en ny vision, nya värdeord och en utvecklad ledningsfilosofi. Detta kopplar till arbetet med att öka förtroendet för myndigheten, även om det precis som övriga delar i Förnyelseresan främst syftar till en generell utveckling av verksamheten.

Bemötande och service

För att öka ledningens förståelse för hur arbetssökande och arbetsgivare upplever mötet med Arbetsförmedlingen har myndigheten arbetat med så kallade kundresor. Det är en dialog där arbetssökande och arbetsgivare diskuterar mötet med Arbetsförmedlingen. Kundresorna är en del i förtroendearbetet, men har även andra syften. Genom att kartlägga var kunderna upplever att kontakten med Arbetsförmedlingen brister ska myndigheten utveckla verksamheten.

Arbetsförmedlingen har tagit fram tre nya värdeord som ska bidra till att skapa tydliga förväntningar: professionell, inspirerande och förtroendeingivande. För det sistnämnda ordet skriver myndigheten: ”Vi är tydliga med vårt uppdrag och våra erbjudanden för att skapa rätt förväntningar. Det är så vi bygger goda relationer och förtjänar vårt förtroende”.¹⁹

Värdeordet förtroendeingivande kopplas även ihop med att myndigheten ska möta kunder och medarbetare med respekt och förtroende. Om kunderna får ett gott bemötande antas de ha större acceptans för myndighetens beslut.

Arbetsförmedlingen har ambitionen att utveckla sitt digitala tjänsteerbjudande och därmed öka sin tillgänglighet. God tillgänglighet antas ge ökat förtroende, samtidigt som digitaliseringen ska bidra till en mer kostnadseffektiv verksamhet. Myndigheten har till exempel arbetat med ett program för förbättrad digital service. Under 2014 har myndigheten också utarbetat e-tjänster till arbetsgivare och börjat utveckla stöd för självservice.

I en nyligen framtagen kund- och kanalstrategi har myndigheten identifierat att relationerna med arbetsgivare är nödvändiga för att bygga upp förtroendet för Arbetsförmedlingen som rekryteringskanal. För att uppnå dessa relationer pekar myndigheten ut kundvård och personliga kontaktpersoner som nödvändiga åtgärder.

Handläggning och arbetsmetoder

En annan del av Förnyelseresan är en effektivisering av hela Arbetsförmedlingens verksamhet. Förtroende kopplas tydligt till just en effektiv verksamhet och goda resultat. Exempelvis uppger generaldirektören att ”de flesta är överens om att det är genom

¹⁹ Arbetsförmedlingen, *Vår vision och värdegrund*, hämtad 2015-12-11 från www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Var-verksamhet/Allmant-om-oss/Var-vision-och-vardegrund.html

bättre verksamhet och en ökad kundnytta, som vi kan stärka förtroendet för myndigheten”.²⁰

Arbetsförmedlingen prövar kund- och medarbetardriven utveckling i så kallade växthus. De består av utvalda kontor där medarbetarna i dialog med kunderna utvecklar olika förslag som kan bidra till en effektivare verksamhet och ett ökat förtroende.

Information och kommunikation

Arbetsförmedlingen uppger att ett grundproblem för förtroendet är att kunderna har förväntningar som myndigheten inte lever upp till. Det kan till viss del handla om förväntningar på tjänster som Arbetsförmedlingen inte kan tillhandahålla. Enligt företrädare för myndigheten är det viktigt att tydligt kommunicera vad Arbetsförmedlingen faktiskt kan erbjuda.

Polismyndigheten

I samband med att polisen slogs samman till en myndighet 2015 påbörjade myndigheten en rad utvecklingsarbeten. Företrädare för myndigheten nämner aktiviteter som inte omedelbart är inriktade mot att öka förtroendet, men som antas kunna bidra till det. En grundläggande tanke med den nya polisorganisationen är att komma närmare medborgarna och att göra verksamheten mer enhetlig.

Ingen generell styrning mot ökat förtroende

Förtroendefrågan finns enligt myndigheten indirekt med i myndighetens arbete. Företrädare för myndigheten menar att förtroende ses som grundläggande för att polisen ska klara sitt uppdrag. Det gäller till exempel bemötandet, kommunikationen med allmänheten, ordningsuppdraget och att fler brott ska bli upplärade.

När förtroendefrågan uttryckligen har kommit upp har det enligt företrädare för polisen snarare handlat om att fördjupa sig i en

²⁰ Arbetsförmedlingen (2015), Förordet i *Arbetsförmedlingen 2021 – Inriktning och innehåll i myndighetens förnyelseresa*.

viss problematik kring förtroende. Så skedde till exempel när polisen fick i uppdrag av regeringen att bygga upp ett förtroende för att komma tillrätta med mörkertalen för anmälningar av hatbrott.

Bemötande och service

Två av den nya myndighetens initiativ avser att utveckla samarbetet med medborgarna:

-
- Polisen ska upprätta lokala medborgarlöften i dialog med medborgare och andra samhällsaktörer. Löftena är en utveckling av överenskommelserna om samverkan som sedan tidigare finns mellan polisen och kommunerna i en stor del av landet. De syftar till att öka tryggheten, minska brottsligheten och öka förtroendet för polisen.
 - Polisen ska via medborgarmötet utveckla bemötandet av de som kontaktar polisen. Den vanligaste kontaktvägen är polisens kontaktcenter, där medborgarna bland annat kan göra anmälningar via e-tjänst. Medborgarmötet är ett paraply under vilket flera utvecklingsarbeten rymms.
-

Polisen ska även utveckla medborgarinflytandet genom en nationell modell för att ta emot medborgarnas synpunkter.

Myndighetens verksamhetsplan för 2015 innehåller ett mål om att mer än hälften av resurserna i en polisregion ska finnas i lokalpolisområdet. Syftet är att verksamheten ska bedrivas närmare medborgarna. Både polisen och regeringen menar att detta är en förutsättning för förtroende.

Handläggning och arbetsmetoder

Polisen har på uppdrag av regeringen bedrivit ett särskilt arbete för att höja uppklaringsgraden när det gäller hatbrott. Syftet är att bygga upp förtroende hos dem som utsätts för sådana brott. För att uppnå detta har polisen bland annat inrättat särskilda hat-

brottsgrupper i storstadsregionerna och genomfört kompetenshöjande åtgärder för personalen. Dessutom har ett enhetligt begrepp för hatbrott införts för alla rättsväsendets myndigheter.

Information och kommunikation

Företrädare för polisen konstaterar att kommunikation är viktigt för att skapa rätt förväntan. Det gäller till exempel kommunikation om varför polisen inte kan utreda vissa frågor eller varför anmälda brott inte alltid leder till lagföring. Polisen finns på sociala medier för att bland annat göra verksamheten mer transparent.

Vilken kunskap bygger åtgärderna på?

Myndigheterna förväntar sig att arbetet med förtroendeskapande åtgärder ska lösa många problem som de möter i genomförandet av sina uppdrag. Åtgärderna förväntas bland annat leda till ett bättre bemötande, ökad tillgänglighet, minskat krångel för medborgarna, högre kvalitet i handläggningen och ökad upplevd rättvisa.

Myndigheterna baserar sina åtgärder på olika typer av underlag. Det rör sig ofta om egna eller andras kundundersökningar, kartläggningar av ”kundresor” genom verksamheten, fördjupade studier av vissa kundgrupper, pilotprojekt eller forskningsresultat.

Försäkringskassans modell verifieras av forskning

Försäkringskassan har utvecklat en modell över vilka faktorer som påverkar myndighetens förtroende. Den består av fem parametrar: legitimitet, handlägningsprocessen, personalens kompetens, bemötande och utfallsrättvisa. Modellen bygger på tidigare forskning och empiri. Den är framtagen med utgångspunkt i en undersökning som Försäkringskassan genomförde om varför kunder har förtroende för myndigheten. Senare har myndigheten genomfört olika analyser för att säkerställa att de fem parametrarna verkligen påverkar förtroendet för myndigheten. Försäkringskassan har också gjort studier av de enskilda parametrarna. I en av de forskningsrapporter som Försäkringskassan

finansierat har myndighetens modell för förtroende i stort sett bekräftats.²¹

Försäkringskassan har också under 2014–2016 ett samarbete med SOM-institutet om deras årliga undersökning om förtroende. Undersökningen gör det möjligt för Försäkringskassan att relatera svaren till bakgrundsfaktorer som myndigheten inte själv mäter. Försäkringskassan har också finansierat olika forskningsprojekt om förtroende.

Skatteverket tar sin utgångspunkt i forskning

Skatteverket baserar ursprungligen sitt arbete i huvudsak på forskning om skattefusk och skattebetalarnas beteende som presenterades i rapporten Rätt från början (2005). Rapporten lade grunden för den ansats Skatteverket sedan dess har haft, det vill säga att när skattebetalarna gör rätt från början så kan myndigheten också göra ett bra jobb. Skatteverket gör i dag kontinuerliga mätningar av vad medborgare upplever när de har kontakt med Skatteverket.

Arbetsförmedlingen utgår från egna analyser

Arbetsförmedlingen genomför varje månad undersökningar med arbetsgivare och arbetssökande om bland annat förtroendet för myndigheten och om skälen för det betyg man ger. Arbetsförmedlingen utgår även från den kunskap som hämtas in från kunderna via de så kallade kundresorna och växthusen.

Polisen utgår från forskning i enstaka insatser

Polisen får övergripande kunskap om förtroendet för myndigheten genom den nationella trygghetsundersökningen som Brottsförebyggande rådet (Brå) genomför. Enligt en företrädare för polisen fungerar undersökningen som en temperaturmätare.

²¹ *Förtroendet för Försäkringskassan 1999-2010* (Socialförsäkringsrapport 2015:8)

En del av de åtgärder som polisen genomför bygger på tidigare forskning. I verksamhetsplanen för 2015 hänvisar polisen till forskning som visar att förtroende byggs när kontakterna med polisen kännetecknas av professionalitet, respektfullt bemötande och dialog. Den forskning som polisen särskilt lyfter fram behandlar processuell rättvisa. Det finns flera forskningsstudier om bemötande och legitimitet där fokus legat på polisen och övriga rättsväsendet. Polisens arbete med medborgarlöften bygger också till viss del på forskning.

Erfarenheter hämtas från andra myndigheter

I vissa fall kan åtgärder som polisen anser vara förtroendeskapande bygga på andra myndigheters erfarenheter. En företrädare för polisen hänvisar till att arbetet med att bli bättre på att ta emot medborgarnas synpunkter har inspirerats av Skatteverkets arbete. En företrädare för Försäkringskassan menar att de har lärt sig genom att jämföra sig med Systembolaget och arbeten i andra länder. Vidare har erfarenheter inhämtats från Innovationsrådet och E-delegationen.

Sammanfattande diskussion

Myndigheterna genomför åtgärder

Tre av de fyra studerade myndigheterna har vidtagit specifika åtgärder för att öka eller bibehålla sitt förtroende. Många av Arbetsförmedlingens insatser har dock hittills handlat om att inventera problem. Försäkringskassan har arbetat särskilt aktivt med frågan under den aktuella perioden (2010-2015). Skatteverket har riktat in sig på förtroendeskapande arbete längre än så, varför de troligen också genomförde flera åtgärder redan innan 2010.

Polisen har inte arbetat specifikt med förtroende för alla medborgare, utan har i stället arbetat med åtgärder gentemot avgränsade grupper. Vidare är flera av de åtgärder som polisen primärt genomför för att effektivisera verksamheten också tänkta att påverka förtroendet för myndigheten.

Bemötande och kommunikation ses som centralt

Alla fyra myndigheter ser bemötandet som centralt. På olika sätt har de utvecklat det digitala mötet, liksom det stöd och den service de erbjuder digitalt. Myndigheterna har även genomfört insatser för att kompetensutveckla personalen i bemötandefrågor.

De fyra myndigheterna pekar på betydelsen av att skapa rätt förväntningar som centralt för förtroendet. Det gör att de alla arbetar med kommunikation och information om sitt uppdrag och sitt arbete.

Olika hög kunskap om vad som påverkar förtroendet

Myndigheterna har olika grad av kunskap om vad som påverkar förtroendet för dem. Försäkringskassan tycks mer än de andra ha skapat ett helhetsperspektiv på vad som påverkar förtroendet för den egna myndigheten. Myndigheten har utvecklat en egen modell som de verifierar genom forskning. Även Skatteverket och polisen utgår till viss del från forskning.

Skillnader i hur myndigheterna styr mot förtroende

Polisen har inte på samma sätt som de övriga styrt mot förtroende. En förklaring kan vara att polisen till skillnad mot Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har haft högt förtroende under hela perioden. Där myndigheterna med lägre förtroende sett behov av att åtgärda problemet har polisen inte haft detta som drivkraft. Polisen verkar inte ha sett något behov av särskild styrning av förtroendet. När förtroendefrågan har varit uppe för behandling har det snarare handlat om att åtgärda problem med förtroende inom specifika delar.

Även de tre myndigheterna som styr mot förtroende skiljer sig till viss del åt i sina angreppssätt. Det är hos Försäkringskassan som styrningen fått den mest genomgripande betydelsen. Myndigheten har ändrat såväl organisering som arbetssätt. Skatteverket har bland annat lagt fokus på mötet med medborgarna. Arbetsförmedlingen ser förtroende som en del i det förändringsarbete som man nu påbörjar, men mötet med medborgarna tycks också vara centralt.

Verksamheten har påverkats för två av myndigheterna

Det är främst inom Försäkringskassan och Skatteverket som styrningen mot förtroende har påverkat verksamheten och arbetsprocesserna. Arbetsförmedlingen är i början av sitt utvecklingsarbete, så det är för tidigt att kunna avläsa effekter på verksamheten. Eftersom polisen inte på samma sätt som övriga styr mot förtroende, kan man inte heller förvänta sig samma förändringar av verksamheten.

Myndigheterna har skiftat perspektiv

Gemensamt för Skatteverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen är att de har skiftat perspektiv. Det handlar i större utsträckning än tidigare om att utgå från brukarens behov. Detta tycks ha fått konsekvenser när det gäller vilka problem myndigheterna identifierar och vilka mål de sätter för verksamheten.

Uppnår myndigheterna ökat förtroende?

I detta kapitel redogör vi för hur förtroendet för de fyra myndigheterna har utvecklats under perioden 2010–2015. Vi undersöker om eventuella förändringar beror på åtgärder som myndigheterna har vidtagit eller om det kan finnas faktorer som ligger utanför myndigheternas eller statens kontroll.

Flera externa aktörer följer ur olika infallsvinklar upp förtroendet hos medborgarna eller hur medborgarna anser att myndigheterna sköter sitt arbete. Resultaten från undersökningarna pekar ofta, men inte alltid, åt samma håll. Vi redovisar resultat från Statskontorets mätningar och den kundundersökning som Svenskt kvalitetsregister (SKI) genomför. Undersökningarna beskrivs närmare i tidigare kapitel. Flera av myndigheterna följer också själva upp förtroendet för dem.

Skatteverket

Statskontoret har under den aktuella perioden mätt medborgarnas uppfattning om Skatteverkets arbete vid två tillfällen, 2010 och 2013. Mellan dessa år har balansmättet förbättrats från 51 till 54. Detta innebär att Skatteverket får det högsta värdet av alla myndigheter i mätningen. Balansmättet kan variera mellan 100 till -100. Ett positivt balansmätt innebär att det är fler som anser att myndigheten sköter sitt arbete på ett bra sätt än på ett dåligt sätt.²²

Skatteverket ligger under perioden 2010–2015 över genomsnittet för myndigheter i SKI:s kundundersökningar. År 2015 fick

²² *Den offentliga sektorn i korthet 2015*, Statskontoret 2015.

Skatteverket 67,9 poäng. Genomsnittet för myndigheter var 63,9 poäng.

Egna undersökningar visar på ökat förtroende

Skatteverkets egna undersökningar visar också att förtroendet för myndigheten ökat. Mellan 2010 och 2014 steg andelen medborgare som hade förtroende för Skatteverket från 62 till 74 procent. Motsvarande utveckling för företagens inställning till Skatteverket var 68 till 77 procent.²³ Vidare anser medborgarna att de får ett bättre bemötande av Skatteverkets personal och att viljan att fuska med skatten har minskat.²⁴

Förtroendet förklaras av såväl interna som externa faktorer

Enligt Skatteverket är den ändrade strategiska inriktningen 2006 en förklaring till den positiva utvecklingen. Men även förändringar i skattelagstiftningen har bidragit. En annan förklaring kan vara att myndigheten också genomförde organisationsförändringar samt utvecklade e-tjänster för att effektivisera verksamheten och underlätta medborgarnas deklARATIONER.²⁵

Enligt vår intervju med företrädare för Skatteverket är det höga förtroendet bland medborgarna en följd av hur myndigheten arbetar och av vilken attityd personalen har i sina kontakter med medborgarna. Skatteverket har även draghjälp av att medborgarna i allmänhet har förtroende för den offentliga förvaltningen och för hur skattemedel används.

Försäkringskassan

I Statskontorets undersökningar är Försäkringskassans balansmätt negativt, det vill säga det är fler som anser att myndigheten sköter sitt jobb på ett dåligt sätt än på ett bra sätt. Det har dock förbättrats stadigt från -24 år 2010 till -2 år 2014.

²³ Skatteverkets årsredovisningar åren 2010–2014.

²⁴ Skatteverket (2015), *Från fruktad skattefogde till omtyckt servicemyndighet*.

²⁵ Ibid.

Försäkringskassan låg 2010–2014 under genomsnittet för myndigheter i SKI:s kundundersökningar. År 2015 fick Försäkringskassan 63,7 poäng, vilket nästan motsvarar snittet.

Kundnöjdheten har ökat, men är lägre för vissa områden

Försäkringskassans egna kundmätningar visar att nöjdheten har ökat kontinuerligt sedan 2010 och är nu 62 på en hundra gradig skala. Områdena bemötande, kompetens och legitimitet får goda omdömen. Däremot får likvärdighet i handläggningen och effektivitet något lägre betyg.²⁶ Försäkringskassan har också undersökt förtroendet för myndighetens olika tjänster. Kunderna har högt förtroende för bland annat föräldrapenning och bostadsbidrag, medan förtroendet är lägre för en del tjänster som riktas till funktionsnedsatta personer.

Förtroendet beror på flera faktorer

I sin årsredovisning för 2013 återger Försäkringskassan en undersökning som menar att det låga förtroendet kan förklaras av att myndigheten inte administrerar socialförsäkringen tillräckligt bra. Tillgänglighet, handläggningstider, enhetlig information, förenklingar och kundinriktade medarbetare är några av de områden där respondenterna anser att Försäkringskassan borde förbättra sig.²⁷ År 2014 konstaterar Försäkringskassan dock att myndigheten tidigare inte särskilt utförligt analyserat den mediala opinionens betydelse. I rapporten driver Försäkringskassan tesen att medias negativa rapportering avspeglas i förtroendet.²⁸ År 2015 drar Försäkringskassan slutsatsen att en god administration höjer människors tillit till trygghetssystemen. I denna rapport tillmäts inte medias påverkan samma betydelse.²⁹

Försäkringskassan har publicerat en forskningsstudie om det minskade förtroendet under perioden 1999–2010. Trots att förtroendet har ökat under senare år har Försäkringskassan ännu

²⁶ Försäkringskassan, *Årsredovisning för 2014*.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ Försäkringskassan, *Människors tillit till våra ekonomiska trygghetssystem* (Socialförsäkringsrapport 2015:12).

inte återhämtat sig till nivåerna vid sekelskiftet. Enligt studien berodde nedgången på brister i rättssäkerheten, att reglerna för socialförsäkringen hade stramats åt och att det var oklart för allmänheten om den skulle utkräva ansvar av Försäkringskassan eller av den politiska nivån.³⁰

Förbättrade resultat kopplas till verksamheten

Försäkringskassan kopplar de förbättrade resultaten i mätningarna till sitt förtroendearbete. I årsredovisningen för 2013 framhåller myndigheten att förbättringar i handläggning, e-service och information har lett till högre betyg i kundmätningar. Vidare pekar generaldirektören i förordet till årsredovisningen för 2014 på att investeringarna i utvecklingsarbetet nu börjat ge avtryck. Han hänvisar bland annat till den uppåtgående trenden i SKI:s kundundersökningar. Företrädare för Försäkringskassan menar också att e-tjänster för föräldrar har lett till förbättrade resultat för denna grupp i kundundersökningarna.

Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen får lägst betyg av alla myndigheter som ingår i Statskontorets mätningar. Så har varit fallet sedan mätningarna startade 2010. Balansmättet har svängt en del sedan 2010, men resultatet 2014 är fortfarande sämre än 2010 (-37 respektive -27).

Arbetsförmedlingen ligger under hela perioden 2010–2015 under snittet för myndigheter i SKI:s kundundersökningar. År 2015 fick Arbetsförmedlingen 43,4 poäng av arbets sökande och 54,9 poäng av arbetsgivare.

Runt 40 procent av sökande och arbetsgivare ger bra betyg

Arbetsförmedlingens egna undersökningar visar att mellan 2010 och 2012 hade cirka 40 procent av de arbets sökande ganska stort eller stort förtroende för Arbetsförmedlingen. År 2013 sjönk

³⁰ Försäkringskassan, *Förtroendet för Försäkringskassan 1999–2010* (Socialförsäkringsrapport 2015:8).

andelen till omkring 36 procent, men ökade 2014 åter till tidigare nivå.³¹

Arbetsförmedlingens undersökningar av arbetsgivare visar att mellan 30 och 40 procent har stort förtroende för myndigheten. Det är dock förhållandevis vanligt att arbetsgivare varken har litet eller stort förtroende eller att de inte alls varit i kontakt med Arbetsförmedlingen. År 2014 kan vi se en svag ökning av arbetsgivarnas förtroende.³²

För tidigt att avläsa effekter av förtroendearbetet

Arbetsförmedlingen påbörjade 2013 ett arbete med att få mer detaljerad kunskap om vad arbetssökande och arbetsgivare efterfrågar och hur myndigheten kan utveckla sin verksamhet för att möta dessa önskemål. Därefter har myndigheten redovisat såväl åtgärder som resultat från kundundersökningar på flera ställen i årsredovisningarna, vilket indikerar att förtroendet har blivit en central fråga för myndigheten.³³

Enligt företrädare för Arbetsförmedlingen är det svårt att bedöma hur snabbt insatserna kommer att ge effekter på förtroendet. Myndigheten räknar med att det sannolikt är först 2017 som man kommer att kunna utläsa eventuella effekter. Eftersom det tar tid att bygga upp förtroende mäter Arbetsförmedlingen eventuella framsteg i förhållande till respektive aktivitet som myndigheten beslutat för att öka förtroendet.

Det finns också flera externa faktorer som kan påverka förtroendet för Arbetsförmedlingen. Exempelvis skulle ändrad konjunktur, lönebildning och skatteregler kunna påverka möjligheterna för myndigheten att förmedla arbeten.

³¹ Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning för 2014*.

³² Ibid.

³³ Arbetsförmedlingen, *Årsredovisningar för 2013 och 2014*.

Polismyndigheten

I Statskontorets mätningar ger medborgarna bäst betyg till polisen. År 2014 ansåg 59 procent av befolkningen att polisen gör ett bra arbete. Däremot har balansmättet sjunkit från 53 till 44 mellan 2010 och 2014.

I den kundundersökning som Svenskt kvalitetsindex (SKI) genomför ligger polisen under perioden 2010–2015 runt snittet för myndigheter. År 2015 fick polisen 62,6 poäng på en hundra-gradig skala. Genomsnittet för myndigheter var 63,9.

Polisen följer inte själva upp medborgarnas förtroende

Polisen genomför inga egna förtroendemätningar. Däremot genomförde flera av de tidigare länspolismyndigheterna trygghetsundersökningar. Enligt uppgift från Polismyndigheten genomförs undersökningen även 2015 i stora delar av landet. Vart tredje år undersöks också vad brottsoffer anser om polisen. Vidare genomför myndigheten årliga undersökningar om tillgänglighet och bemötande för polisens kontaktcenter dit allmänheten kan anmäla brott och lämna tips.

Förtroendet har varit stabilt under många år

Den nationella trygghetsundersökningen som Brottsförebyggande rådet (Brå) genomför ger en bild av medborgarnas förtroende för polisen. Polisen redovisar resultaten i sina årsredovisningar. I den senaste konstaterar polisen att förtroendet för myndigheten är fortsatt högt. Det har varit stabilt under många år. Omkring 60 procent av medborgarna har högt eller ganska högt förtroende för polisen, med viss smärre variationer under åren. Om 2006 jämförs med 2014 har förtroendet ökat med 5 procentenheter. Medborgarna har också högre förtroende för polisen än för de andra rättsvårdande myndigheterna (kriminalvård, domstolar och åklagare). Personer som blivit utsatta för eller varit vittne till brott har dock inte lika stort förtroende för polisen som övriga medborgare.³⁴

³⁴ Polisens årsredovisning för 2014.

Företrädare för polisen framhåller att förtroendet på lokal nivå varierar. I utsatta områden som Rosengård och delar av Södertälje har förtroendet kunnat ökas genom kontaktskapande åtgärder. I Södertäljes fall har det även skett genom ett brett arbete mot den organiserade brottsligheten.

Minskad brottsupplärning har inte påverkat förtroendet

Polisen kopplar sitt arbete till medborgarnas förtroende. I förordet till årsredovisningen för 2014 menar rikspolischefen att polisen levererat ett bra resultat med tanke på att medborgarna känner sig trygga och har förtroende för polisen.

I det följande redovisar vi översiktligt polisens resurser och resultat. Syftet är inte att ge en fullständig bild av eventuella utmaningar, utan att sätta dem i relation till medborgarnas förtroende.

Under perioden 2006–2014 har polisen genomgått stora förändringar:

-
- Polisen har fått kraftigt ökade resurser, från 15 430 till 22 281 miljoner kronor räknat i löpande priser.³⁵ Omräknat till fast pris har anslagen ökat med cirka 31 procent.³⁶
 - Personalen har ökat med 16 procent från 24 631 till 28 689 personer.³⁷ Under samma period har Sveriges befolkning ökat med 7 procent.³⁸
 - Inkomna brottsanmälningar har ökat med 18 procent från 1 225 till 1 445 miljoner.

³⁵ Polisens årsredovisningar för 2006 respektive 2014.

³⁶ KPI har använts som index för omräkning.

³⁷ Personaluppgifter är hämtade från polisens årsredovisningar för 2006 respektive 2014.

³⁸ SCB:s befolkningsstatistik.

- Uppklaringsprocenten, det vill säga hur stor andel av alla anmälda brott som klaras upp, har sjunkit från 18 till 15 procent (2013).³⁹
-

Polisen har således fått fler anmälningar att hantera, men också mer pengar för att kunna anställa fler poliser. Trots det klarar polisen inte upp fler brott i dag än 2006. Brå konstaterar att fler poliser inte har resulterat i fler uppklarade brott. Brå framhåller dock att polisen ökat sitt förebyggande arbete och att den svenska polisen i stort sett är lika effektiv som i andra jämförbara länder.⁴⁰

En tänkbar konsekvens är att medborgarnas förtroende skulle sjunka när de ökade påslagen inte leder till en effektivare polis. Så har dock inte blivit fallet. Medborgarna har fortsatt högt förtroende för polisen, till och med något högre än 2006.

Sammanfattande diskussion

Förtroende och nöjda kunder tycks hänga ihop

Förtroendet mäts på olika sätt och av olika aktörer, men resultaten från de olika undersökningarna för de fyra myndigheterna ligger i regel i linje med varandra. Myndigheterna som har ökat sitt förtroende har också goda resultat i olika typer av kundmätningar. Kundmätningar fokuserar på exempelvis bemötande, tillgänglighet och kompetens. Vi kan således konstatera att förtroendet bland annat tycks bero på hur bra myndigheterna är på att möta de medborgare som är i kontakt med dem. Det går dock inte att enbart utifrån dessa fyra myndigheter dra slutsatser om hur starkt detta samband är.

³⁹ Uppgifter om anmälningar och uppkklaringsprocent är hämtade från *Kriminalstatistik 2014*, Rapport 2015:16, Brå. År 2014 ändrade BRÅ sitt sätt att beräkna uppkklaringsprocenten, så 2013 är närmaste år som är jämförbart med 2006. Skillnaderna mellan det tidigare och nya sättet att beräkna uppklaration är dock små. År 2014 var också andelen uppklarade brott 15 procent. Se även sid 82 i *Kriminalstatistik 2014*, Rapport 2015:16, Brå.

⁴⁰ Brå (rapport 2014:17), *Varför gav fler poliser inte ökad personuppklaration?*

Positionerna är desamma, men förtroende kan ändras

Vi har i tidigare kapitel sett att det uppmätta förtroendet för de flesta myndigheterna har varit relativt trögörligt. Mätningarna för de fyra myndigheter som vi undersöker närmare visar också att de som har lågt förtroende har behållit det, precis som de som har högt förtroende fortsätter att ha det. Vidare har betygen för Arbetsförmedlingen och polisen inte ändrats i någon större utsträckning. Vår genomgång visar dock att förtroende kan ändras. Såväl Försäkringskassan som Skatteverket påvisar ett ökat förtroende och större kundnöjdhet under den aktuella perioden.

Förtroendet hänger inte alltid samman med hur verksamheterna utvecklas

Det finns flera exempel på att förtroendet inte nödvändigtvis behöver hänga samman med vad myndigheten gör. Polisen är kanske det tydligaste exemplet. Till exempel har fler poliser anställts, men andelen uppklarade brott har inte ökat. Polisen har trots detta haft orubbat högt förtroende. Förtroendet verkar alltså även påverkas av faktorer som varken staten eller polisen rör över. Skatteverket och Försäkringskassan lyfter själva fram externa faktorer. Skatteverket menar att de höga förtroendesiffrorna kan ha påverkats av förändringar i skattelagstiftningen, medan Försäkringskassan anser att medias negativa rapportering har sänkt förtroendet.

Myndigheter med lågt förtroende gör riktade mätningar

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, som under den aktuella perioden har haft lågt förtroende, genomför mer riktade mätningar och gör förändringar utifrån resultaten. Försäkringskassan har kommit längst i detta arbete och har skaffat sig en mer sammansatt bild av hur olika grupper uppfattar verksamheten. Försäkringskassan mäter också förtroendet i olika dimensioner, såsom rättslig kvalitet, bemötande och kompetens. Mätningarna bland enskilda kundgrupper innebär också att myndigheten till exempel kan koppla förenklad hantering av föräldraförsäkringen till att föräldrar blivit nöjdare.

Hur påverkas andra värden?

Den statliga förvaltningen ska beakta olika värden, bland annat rättssäkerhet och effektivitet. I detta kapitel analyserar vi vilken inverkan styrningen mot förtroende har haft på dessa värden, det vill säga om den kommer i konflikt med dem eller förstärker dem. Vi redogör även för externa granskningar av hur myndigheterna har beaktat kraven på rättssäkerhet och effektivitet. Avslutningsvis redovisar vi utifrån våra intervjuer möjliga åtgärder för att minska risker för att dessa och andra värden kommer i kläm.

Vi har i analysen av myndigheternas dokument, till exempel verksamhetsplaner, årsredovisningar, undersökt vilka eventuella kopplingar myndigheterna gör mellan sina strävanden att öka eller bibehålla förtroendet och kraven på rättssäkerhet och effektivitet. Det går inte alltid att hitta direkta kopplingar i dokumenten. Därför utgår vi till stor del från intervjuer med företrädare för verksamheterna.

Konsekvenser för rättssäkerheten

Skatteverket ser rättssäkerhet som en del av förtroendet

Enligt Skatteverket medför förtroendet för myndigheten att kontrollen får större effekt, eftersom de flesta litar på att myndigheten kontrollerar rätt saker på rätt sätt. Skatteverket hänvisar till interna undersökningar som visar att förtroendet ökar när de genomför kontroller.⁴¹

Skatteverket hänvisar i sina årsredovisningar till att en rättssäker verksamhet bygger på förtroende hos privatpersoner och företag. Skatteverket uppger att man arbetar med att tidigt fånga upp

⁴¹ Skatteverket (2015), *Från fruktad skattefogde till omtyckt servicemyndighet*.

frågor om aktuella rättsliga problem. Myndigheten har bland annat genomfört workshoppar för att identifiera rättsliga risker inom ett antal områden. Dessa har också utmynnat i ett antal åtgärdsplaner som myndigheten har arbetat med under 2011.

Företrädare för Skatteverket konstaterar att det inte räcker att det blir rätt enligt lagen för att stärka förtroendet. Skatteverket kallar det proceduriell rättvisa. I detta begrepp ligger att bli lyssnad på, ett bra bemötande, själva hanteringen och hur den upplevs. Företrädare menar att om myndigheten ska skapa förtroende så beror det på hur man sköter sitt uppdrag. Om myndigheten skulle fatta besluten på ett okänsligt sätt och bara hänvisa till att det ska göras enligt lagen, då skulle man inte hamna så högt i förtroendemätningar. Skatteverket betonar att det inte innebär att göra avkall på rättssäkerheten. En rättvis och korrekt handläggning ses som en förutsättning för att Skatteverket ska kunna bibehålla sitt förtroende.

Rättssäkerhet ingår i Försäkringskassans definition

I Försäkringskassans definition av vad som påverkar förtroende finns utfallsrättvisa med som en faktor. Med det avser myndigheten både att beslutet är rättssäkert och att den som berörs av det uppfattar att beslutet skulle varit detsamma oberoende av vem som fattar det. Företrädare framhåller att rättssäkerheten snarare också stärks av arbetet med att förenkla ansökningsförfaranden, förbättra återkopplingen av beslut och göra besluten tydligare.

Handläggarna har dock uppfattat att en signal från ledningen har varit att det generellt är bättre att fria än fälla. Det visar Försäkringskassans analys av kvalitetsutvecklingen för förmåner som rör tillfällig nedsatt arbetsförmåga.⁴² Enligt företrädare för Försäkringskassan har man inte prioriterat ned rättssäkerheten i styrningen. Fram till och med september 2012 fanns en kontinuerlig kvalitetskontroll, allmänt kallad Qben. Utvärderingar av kvali-

⁴² Försäkringskassan (2015-05-28) *Analys och bedömning av kvalitetsutvecklingen rörande verksamheten inom "Tillfälligt nedsatt arbetsförmåga"*.

tetskontrollen hade visat på bristande tillförlitlighet och trovärdighet i mätningarna. Myndigheten initierade i stället en ny modell för kvalitetsuppföljning för lärande och utveckling ur ett kundperspektiv. Den nya kvalitetsdefinitionen skulle ha kundernas behov och förväntningar i fokus.⁴³ Införandet av modellen har dock försenats. Försäkringskassan anger att den bland annat har underskattat problem med arbetets styrformer och komplexiteten i området.⁴⁴ Enligt uppgifter från Försäkringskassan ska den nya modellen vara helt införd våren 2016.

Arbetsförmedlingen och polisen ser inga risker

Företrädare för Arbetsförmedlingen ser arbetet med förtroende som en del i en större insats för att utveckla verksamheten och inte som ett mål i sig. Därmed finns ingen risk för rättssäkerheten.

Företrädare för polisen betonar att det arbete som Polismyndigheten nu initierar med utvecklad medborgardialog och medborgarlöften måste ske på ett rättssäkert sätt.

Konsekvenser för effektiviteten

Effektivitet inget uttalat begrepp i Skatteverkets förtroendearbete

I Skatteverkets omställningsarbete har ordet effektivitet inte varit uttalat. Det har snarare handlat om att göra rätt från början. Utgångspunkten har varit att effektivitet i sig inte löser förtroendefrågan.

Försäkringskassan menar att arbetet lett till effektiviseringar

Företrädare för Försäkringskassan anser att styrningen mot förtroende medför att myndigheten skiftar fokus från den interna

⁴³ Försäkringskassan (2013-06-14), *Systematisk kvalitetsuppföljning för lärande och utveckling ur ett kundperspektiv – resultat av en förstudie*.

⁴⁴ Försäkringskassan, *Årsredovisning för 2014*

effektiviteten till vad som är effektivt för medborgarna. Styrningen mot förtroende kan dock i slutändan leda till att det också blir lättare att uppnå intern effektivitet. Den nya styrningen har gjort det nödvändigt att arbeta mer över avdelningsgränser och mindre i stuprör.

Inom ramen för förtroendearbetet har Försäkringskassan differentierat kunderna utifrån behov. Företrädare för myndigheten framhåller att det då går snabbare att identifiera de som riskerar att bli sjuka en längre tid och då kan arbetet ske mer effektivt. Ett exempel är arbetet med att förenkla sjukskrivningsprocessen. Syftet är att minska väntetider och därmed kunna frigöra resurser till dem med större behov av stöd.

Förtroendet ses som ett medel för att nå effektivitet

Som det tidigare har framkommit är Arbetsförmedlingens förtroendearbete en del av det utvecklingsarbete som myndigheten påbörjade i och med den så kallade Förnyelseresan. Myndigheten ser detta utvecklingsarbete som ett medel för att kunna nå ökad effektivitet.

Enligt företrädare för polisen är förhoppningen att bli effektivare genom att utveckla dialogen och samarbetet med medborgarna. Deras förtroende ses som ett medel för att polisen ska bli bättre på att skapa trygghet, klara upp fler brott och långsiktigt kunna motverka grov brottslighet.

Resultat från externa granskningar

Inom socialförsäkringsområdet visar externa granskningar att det finns risker med Försäkringskassans arbete med att öka förtroendet och den kundorientering som följer av det arbetet.

Målkonflikt mellan korrekta beslut och ”nöjda kunder”

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) menar att det finns risker med att som Försäkringskassan upphöja kundernas förtroende till det enda övergripande målet för verksamheten. ISF varnar för en potentiell målkonflikt mellan korrekta beslut och

”nöjda kunder”. Andelen nöjda kunder är en av Försäkringskassans viktigaste indikatorer på kvaliteten i handläggningen. Lokala försäkringscentrum med en högre grad av beviljade ansökningar får bättre betyg av de försäkrade. I de fall undersökningarna används för att styra verksamheten är det därför angeläget att Försäkringskassan beaktar hur beviljanden och avslag påverkar utfallet. Annars finns det enligt ISF en risk för att rättssäkerheten äventyras i strävan efter att nå goda resultat.⁴⁵

Fokusering på förtroende är en förklaring till ökad sjukfrånvaro

Försäkringskassans fokusering på förtroendet hos kunderna är enligt ISF en av flera förklaringar till den ökade sjukfrånvaron. Försäkringskassans ledning har betonat att myndigheten ska utnyttja hela bedömningsutrymmet, vilket enligt ISF troligen fungerat som en stark signal för handläggarna. ISF hänvisar till den analys av Försäkringskassan som visar att handläggare har uppfattat att de hellre bör fria än fälla.⁴⁶

Det rättsliga perspektivet behöver få större utrymme

ISF konstaterar att Försäkringskassan inte har det rättsliga perspektivet i fokus vid handläggningen av tillfällig föräldrapenning. Med nuvarande fokus på att handläggningen ska utgå från kundens behov, finns det risk för att kravet på korrekt tillämpning av reglerna inte får tillräckligt utrymme. Trots högre kostnader och en ökad maskinell hantering av ärenden har Försäkringskassan inte haft någon systematisk uppföljning av den rättsliga kvaliteten i besluten.⁴⁷

Kundorienteringen ökar behovet av tillsyn

En utredning har analyserat behovet av förstärkt tillsyn inom socialförsäkringsområdet. Enligt den har Försäkringskassan i sin

⁴⁵ Inspektionen för socialförsäkringen (Rapport 2014:24), *Produktivitet och kvalitet vid Försäkringskassans lokala försäkringscenter*.

⁴⁶ Inspektionen för socialförsäkringen (ISF kommenterar 2015:1), *Ett systemperspektiv på sjukfrånvaron*.

⁴⁷ Inspektionen för socialförsäkringen, (Rapport 2015:12), *Försäkringskassans hantering av föräldrapenning*.

relation till de försäkrade anammat begrepp som snarare leder tankarna till kundhantering än till juridisk granskning utifrån regelverket. Detta ökar enligt utredningen behovet av en klagomålshantering med fokus på rättssäkerhet.⁴⁸

Åtgärder för att hantera riskerna med att styra mot förtroende

Vid våra intervjuer har vi frågat verksamhetsföreträdarna vilka åtgärder de ser att myndigheterna kan vidta för att hantera utmaningar i arbetet med förtroende och risker för att andra värden kommer i kläm. En del rör sådant som myndigheterna redan gör, medan annat handlar om områden där myndigheterna kan utvecklas. Vi har sammanställt och systematiserat synpunkterna, men värderar dem inte. I nästa kapitel återkommer vi till vilka åtgärder som Statskontoret anser att myndigheterna bör vidta för att en styrning mot förtroende ska kunna vara effektiv.

- **Balansera styrningen**

Några verksamhetsföreträdare menar att styrningen mellan förtroende och andra värden behöver balanseras. Det gäller att förstå i vilket utgångsläge myndigheten befinner sig och vilka värden som särskilt riskerar att bli eftersatta. Detta bör påverka styrningens fokus och balansen mellan de olika värdena. En av företrädarna framhåller att det inte skulle gå att enbart styra mot exempelvis rättssäkerhet. Det skulle kunna leda till långa handläggningstider och i förlängningen en alltför stor administration.

- **Ha kunskap om vad som påverkar förtroende**

Förtroende är ett komplext begrepp och det är viktigt att så långt som möjligt känna till vad som påverkar det. Försäkringskassans forskningsrapporter har visat att förtroende skapas av en rad faktorer. Därför går det inte att bara arbeta med till exempel bemötande eller tillgänglighet.

⁴⁸ SOU 2015:46, *Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen*.

Försäkringskassan har en bredd i sina ärenden. De handlar om allt från föräldrar som vårdar barn till dem som vårdar en anhörig i livets slutskede. Förtroende kan betyda olika saker i olika sammanhang. Enligt företrädare har myndigheten lagt ned mycket resurser på att analysera sambanden. De menar dock att man trots detta ännu inte fullt ut förstår vad som påverkar förtroendet för myndigheten.

Företrädare för polisen betonar vikten av att analysera grundorsakerna till förtroendet. Annars finns det en risk för att myndigheten vidtar åtgärder som inte löser det egentliga problemet. Till exempel kan det handla om att göra insatser för att minska handläggningstiderna vid en brottsanmälan, men att det egentligen är informationen kring brottsanmälan och hur polisen kommit fram till det fattade beslutet som är avgörande för den enskilde.

- Vara medveten om att flera faktorer som påverkar förtroende ligger utanför myndighetens kontroll

Företrädare från såväl polisen som Försäkringskassan lyfter fram att omvärldsfaktorer utanför deras kontroll kan skapa förväntningar på myndigheterna. Det behöver finnas en medvetenhet om detta i organisationerna. Det kan till exempel finnas förväntningar på att polisen ska utreda allt som uppfattas som brott fast det egentligen inte ingår i polisens uppdrag. Det kan vara så att det inte rör sig om ett faktiskt brott eller att gärningen inte faller under allmänt åtal. Vidare påverkas delar av brottsutvecklingen av faktorer som polisen inte har kontroll över, till exempel teknikutvecklingen eller nya brottskategorier.

- Successivt utveckla arbetet med förtroende

Arbetet med förtroende behöver utvecklas successivt eftersom förtroendebegreppet är komplext. Enligt företrädare för Försäkringskassan har en framgångsfaktor varit att myndigheten har kunnat pröva sig fram i mindre skala och på så sätt fått ökat underlag för att förändra sin verksamhet. Inledningsvis gick arbetet dock mycket snabbt. Redan innan det stora förändringsarbetet påbörjades hade Försäkringskassan tagit fram fem parametrar. Dessa blev ett underlag för hela den nya organisationen

och indelningen i livssituationer, trots frågans komplexitet. Försäkringskassan har därefter arbetat med att ta fram underlag för att bekräfta eller falsifiera olika delar i det tidigare underlaget.

Även Skatteverket har erfarenheter av att utveckla förtroendearbetet vartefter. Redan 1998 beslutade myndigheten om visionen om ”Ett samhälle där alla vill göra rätt för sig”, men på den tiden fick den inte önskad effekt. I efterhand har Skatteverket konstaterat att det är naturligt att allt inte händer på en gång.

- Vara tydlig i genomförandet av förtroendearbetet

Företrädare framhåller att ledningen bör vara tydlig i sin styrning av chefer och medarbetare när de ska genomföra arbetet. Personalen behöver förstå vad som avses med att arbeta med förtroende. Medarbetarna får till exempel inte tro att det innebär att vara ”snäll”. I Försäkringskassans fall aktualiserades diskussionen nyligen när det kom uppgifter om att sjuktalen ökade och ISF befarade att Försäkringskassan beviljat fler ersättning än som hade rätt till det. Myndigheten analyserar för närvarande likformigheten i avslagsbeslut mellan olika kontor.

- Vara medveten om att förtroende kan vara trögrörigt

Det kan finnas en önskan om att nå snabba resultat. Därmed finns det också en risk för att myndigheterna tolkar sina mätningar felaktigt. Det krävs analys och reflektion om vad som mäts och vad som framkommer i mätningarna, menar företrädare för Försäkringskassan. Förtroende är förhållandevis trögrörigt. Det är ett av skälen till att Försäkringskassan slutat med de månadsvisa mätningar de hade i början. I dag mäter myndigheten enbart en gång per år.

- Utveckla utvärderingen av genomförande och effekter

Utvärderingen av de insatser som myndigheter genomför för att öka förtroendet behöver utvecklas. Företrädare för Försäkringskassan anger att enskilda aktiviteter och dess effekter på förtroende har varit svåra att följa upp. Det har varit svårt att koppla

enskilda åtgärder till förtroendet eftersom det är många faktorer som spelar in.

Sammanfattande diskussion

Andra värden kan stärkas av förtroendearbetet

Ett väl utformat förtroendearbete kan stärka arbetet med de andra värden som myndigheterna ska beakta. En korrekt tillämpning av ersättningar, rättssäker administration och effektiv kontrollverksamhet kan leda till ett ökat förtroende. Skatteverket menar också att kontrollerna får större effekt om de flesta litar på att myndigheten kontrollerar rätt saker på rätt sätt. Statskontoret delar denna bedömning.

Risk för att det rättsliga perspektivet prioriteras ned

Samtidigt visar vår genomgång att det finns risker för att det rättsliga perspektivet prioriteras ned. De företrädare för myndigheterna som vi har intervjuat ser visserligen inga större risker för att rättssäkerheten kommer i kläm när myndigheten arbetar med att öka eller bibehålla förtroendet. Men det finns tecken på att Försäkringskassans fokus på förtroende har medfört att det rättsliga perspektivet inte alltid fått tillräckligt utrymme. Detta gäller särskilt som myndigheten har saknat system för att följa upp kvaliteten i besluten.

Åtgärder kan vidtas för att minska riskerna

Det finns åtgärder som myndigheterna kan vidta i sitt arbete med förtroende för att minska risken för att andra värden kommer i kläm. Enligt våra intervjuer med verksamhetsföreträdare kan det handla om att på olika sätt inte styra för ensidigt mot förtroende och att hantera förtroendebegreppets komplexitet. De menar bland annat att myndigheterna bör balansera sin styrning och vara medveten om att förtroende kan vara trögrörligt.

Avslutande diskussion

I detta kapitel diskuterar vi under vilka förutsättningar styrning mot ökat förtroende kan vara effektiv och vad som är viktigt att beakta vid denna typ av styrning. Vi utgår från den studie som vi har gjort av Skatteverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Polismyndigheten. Våra slutsatser rör främst arbetet med förtroende inom stora myndigheter som har många medborgarkontakter.

Statskontoret bedömer sammantaget att rätt utformad styrning mot ökat förtroende kan främja verksamhetsutveckling och bidra till effektivisering av myndigheternas verksamhet. En förutsättning är dock att styrningen är balanserad så att rättssäkerheten och andra värden inte kommer i kläm.

Skäl för myndigheter att arbeta med förtroende

De statliga myndigheterna utgör den sista länken i den demokratiska styrkedjan från riksdagen. De är regeringens redskap för att styra riket och verkställa den fastlagda politiken. Myndigheterna har alltså sitt lydnadsförhållande till regeringen och inte till medborgarna. I det perspektivet skulle det vara tillräckligt för myndigheterna att medborgarna litar på den demokratiska styrkedjan. Vår studie visar dock att det, utöver de formella kraven i förvaltningslagen, finns skäl för myndigheter att arbeta för att öka medborgarnas förtroende för dem. Vi redogör för skälen i det följande.

Forskning visar på vikten av förtroende för förvaltningen

Forskning visar att förtroende är en del av ett samhälles sociala kapital. Länder med stort socialt kapital har vanligen högre välbefinnande än andra. Om vi litar på varandra och på våra myndigheter kan skatter lättare tas in och omfördelas till olika ändamål. Myndigheternas verksamheter kommer att uppfattas som legitima och

väl genomförda, vilket i sin tur kan underlätta för myndigheter att utföra sina verksamheter. Det finns därför anledning för offentlig förvaltning att arbeta på ett sådant sätt att de har medborgarnas förtroende.

Problem om medborgarna har lågt förtroende

Ett lågt förtroende för förvaltningen skulle kunna medföra att besluten inte accepteras i lika stor utsträckning. Ett lågt förtroende för Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen riskerar att urholka förtroendet för socialförsäkringspolitiken och arbetsmarknadspolitiken. På sikt kanske även förtroendet för staten i allmänhet påverkas, inte minst därför att de två myndigheterna tillsammans omsätter närmare en femtedel av statsbudgeten. Därför är det rimligt att styra mot ökat förtroende.

Myndigheternas arbete med förtroende

Arbetet har likheter med annat utvecklingsarbete

Arbetet mot ökat förtroende har flera likheter med myndigheternas allmänna utvecklingsarbete. Det handlar till exempel om att utveckla bemötande och handläggningen av ärenden vilket kan ses som vilket utvecklingsarbete som helst. Skillnaden är att myndigheterna har en delvis annan utgångspunkt när de har ökat förtroende som mål. Att myndigheterna på ett tydligare sätt utgår från brukarnas behov kan få betydelse för vilka problem de identifierar och vilka mål de sätter för verksamheten. Vår studie visar att målet om förtroende kan vara ett förhållandevis kraftfullt instrument för att förändra myndigheternas arbetsprocesser.

Förtroende kan vara trögrörligt, men går att påverka

Flera av teorierna om hur förtroende uppstår utgår från att förtroende är trögrörligt och svårt att påverka. Statskontorets mätningar av ett tjugotal myndigheter visar också att betygen för de flesta myndigheter har varit relativt trögrörliga. Vidare visar resultaten för de fyra utvalda myndigheterna i denna studie att de som har haft lågt förtroende har behållit det, precis som de som har haft högt förtroende har fortsatt att ha det. Av vår studie framgår också att förtroendet påverkas av externa faktorer som

myndigheterna inte rör över. Det kan exempelvis vara lagändringar eller mer allmänna trender i samhället.

Vår genomgång av de fyra myndigheterna visar dock att förtroendet kan ändras. Såväl Försäkringskassan som Skatteverket visar på ökat förtroende och större kundnöjdhet under perioden. Försäkringskassans ökning får betraktas som förhållandevis stor. För myndigheterna gäller det att konkretisera det abstrakta begreppet förtroendet till faktorer som beror på myndigheternas verksamhet och som de kan påverka med olika åtgärder.

Fördelar med att styra mot att öka förtroendet

Statskontoret har i studien av de fyra myndigheterna funnit att det kan finnas fördelar med att styra mot ett ökat eller bibehållet förtroende.

Myndigheterna blir mer lyhörda mot allmänhet och brukare

Av myndigheternas interna styrdokument framgår att arbetet med att öka förtroendet är tänkt att leda till att myndigheterna blir mer lyhörda mot allmänheten. Det ska bland annat bidra till ett tydligare fokus på att möta den enskildes behov. Det handlar till exempel om att ge bemötandefrågor stort utrymme och ändra arbetssätt så att det blir enklare och mer förutsägbart för den enskilde.

Myndigheternas syn är bredare än den som ges av regeringsformen och den förvaltningspolitiska propositionen. Regeringsformen stadgar att myndigheterna ska vara sakliga och opartiska. För att myndigheterna ska ha medborgarnas förtroende betonar den förvaltningspolitiska propositionen dessutom vikten av integritet och omdöme. Vår studie visar att det för myndigheterna utöver värdena i regeringsformen och propositionen även finns mer serviceinriktade värden som behöver uppfyllas för att myndigheterna ska ha medborgarnas förtroende. Förtroendet skapas bland annat genom att brukarna är nöjda med de tjänster som myndigheterna tillhandahåller.

Statskontoret konstaterar att denna syn ligger i linje med den serviceskyldighet som framgår av förvaltningslagen. Den stämmer också överens med OECD:s ramverk på området som bland annat betonar ett öppet och inkluderande förhållningsätt gentemot medborgarna.

Att sträva efter nöjda brukare kan ge effektiviseringar

Samtliga fyra myndigheter bedömer att förbättrade e-tjänster gentemot sina brukare är ett av de första stegen man bör ta för att kundnöjdheten ska öka. Förenklingarna har ofta lett till en effektivisering av verksamheten eftersom e-tjänsterna inte kräver lika stora administrativa resurser som tidigare. Ett exempel är Skatteverket. De framhåller att drivkraften bakom den förtryckta självdeklarationen och möjligheterna att deklarerera via internet eller telefon inte enbart har varit en vilja att förenkla för skattebetalarna. Möjligheten att göra ekonomiska besparingar har varit ett viktigt motiv.⁴⁹

Statskontoret bedömer att strävan efter att göra det enklare för brukarna har bidragit till effektiviseringar, även om vi inte kan säga hur stark effekten har varit. Vår studie visar att förenklingar för brukarna har varit ett tydligt mål. Försäkringskassan har till exempel haft det som en av flera utgångspunkter för hela sitt förändringsarbete.

Myndigheternas verksamhetsutveckling kan främjas

Vår studie visar att arbetet med förtroende har lett till att Skatteverket, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har skiftat perspektiv. Myndigheterna kallar det för att anta ett ”utifrån-in”-perspektiv, det vill säga att utgå från brukarnas perspektiv i stället för tvärtom. Det i sin tur innebär att myndigheterna anpassar sin kommunikation utåt och försöker påverka medarbetarnas attityder. Ett exempel är att Skatteverket har bemötande som ett lönekriterium för medarbetarna.

⁴⁹ Skatteverket (2015), *Från fruktad skattefogde till omtyckt servicemyndighet*.

Ett ändrat perspektiv kan också innebära att myndigheten organiseras på ett annat sätt. Försäkringskassan har anpassat sin organisation till brukarnas olika livssituationer, exempelvis förälder eller funktionsnedsättning.

Myndigheter kan lättare få genomslag för sina åtgärder

Ett högt förtroende kan göra att myndigheter lättare uppnår sina mål. Skatteverket framhåller till exempel att skattebetalarnas vilja att göra rätt stärks om de har högt förtroende för den myndighet som ska se till att reglerna följs. Det finns liknande exempel inom andra områden än de som vi har undersökt. Den utredning som kartlade kommunikationen mellan domstolarna och medborgarna konstaterade att ett minskat förtroende för domstolarna skulle medföra att människors benägenhet att frivilligt medverka i domstolsprocesserna minskade.⁵⁰

Nackdelar med att styra mot att öka förtroendet

Statskontoret har i studien även sett att det kan finnas nackdelar med att styra mot förtroende för myndigheterna.

Andra värden kan få stå tillbaka

Det finns risker för att andra värden får stå tillbaka om styrningen fokuserar för hårt på förtroendet. Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) är till exempel kritiskt till att andelen nöjda kunder är en av Försäkringskassans viktigaste indikatorer för kvaliteten i handläggningen. ISF har konstaterat att Försäkringskassan har prioriterat ned det rättsliga perspektivet till förmån för kundnöjdhet i delar av handläggningen av sjuk- och föräldraförsäkringarna.

Förtroende är ett starkt ord, men ett vagt begrepp

Värderingen av en myndighet som har lågt förtroende kan lätt bli onödigt negativ. Det är en konsekvens av att förtroende är ett

⁵⁰ SOU 2008:106.

starkt ord, men ett vagt begrepp. Förtroende har ett kraftigt signalvärde samtidigt som det är svårt att spåra vad som ligger bakom det.

Det lätt att inse att myndigheter vill förändra sin verksamhet om de har ett lågt förtroende hos medborgarna. Samtidigt är förtroende ett begrepp som påverkas av många olika saker och har olika innebörd för olika personer. Medborgarna har sannolikt också en mer eller mindre tydlig uppfattning om vad som är förtroende. Det kan vara allt från konkreta uppfattningar, som hur myndighetens bemötande varit i telefonen, till mer abstrakta, som vad som är likvärdiga beslut eller om nyttan med myndighetens verksamhet.

Förtroende är inget mått på myndigheternas effektivitet

Förtroendet behöver inte hänga samman med vad myndigheten gör. Därmed är det inte heller något säkert mått på myndigheternas effektivitet. Polisen är ett exempel på detta. För att förbättra polisens förmåga har anslagen ökat under åren och fler poliser anställts. Men andelen upplärade brott är inte högre i dag än vad den var för nio år sedan. Trots detta har polisen haft orubbat högt förtroende. Vi tar här inte ställning till hur effektivt polisens arbete är. Syftet är endast att illustrera att det som en myndighet själv kan påverka inte nödvändningsvis avgör medborgarnas förtroende.

Stark kundorientering kan leda till bristande rättvisa

Den kundorientering som ofta följer av förtroendearbetet skulle kunna medföra en bristande rättvisa vid beslut och handläggning. En alltför stark betoning av kundernas upplevelser vid beslut och handläggning kan leda till att resursstarka brukare oftare får sin vilja igenom än mindre resursstarka. Detta särskilt om signalen i organisationen är att hellre fria än fälla. Det kan gynna dem som kan argumentera för sin sak eller är särskilt påstridiga. Det finns dock inga närmare undersökningar om så också blivit fallet i praktiken.

Åtgärder för att få en effektiv styrning

Statskontoret anser att det finns åtgärder som myndigheterna kan vidta för att styrning mot ökat förtroende ska kunna vara effektiv. I våra intervjuer har verksamhetsföreträdare diskuterat möjliga åtgärder för att hantera utmaningar och risker i arbetet med förtroende. Dessa intervjuer utgör en av utgångspunkterna för våra ställningstaganden.

Styr inte för ensidigt mot förtroende

Vi har sett att förtroende kan vara trögrörligt och att externa faktorer har betydelse för förtroendet. Därför är det vanskligt att styra enbart efter förtroende.

Det är även viktigt att genom en balanserad styrning säkerställa att andra värden inte får stå tillbaka, bland annat det rättsliga perspektivet. Därför bör myndigheter till exempel följa upp kvaliteten i besluten. Myndigheterna står inte i lydadsförhållande till medborgarna utan ska utgå från sitt uppdrag enligt sin instruktion och vara regeringens redskap för att verkställa den fastlagda politiken. Därför får kundorienteringen inte bli för stark.

Analysera vad bristande förtroende beror på

Om myndigheterna inte tydligt har identifierat vilka åtgärder som i realiteten påverkar förtroendet finns risken att de vidtar ineffektiva eller rent av olämpliga åtgärder. Myndigheterna behöver därför analysera vad ett lågt eller sjunkande förtroende beror på och hur det är kopplat till myndighetens verksamhet.

Efter den inledande analysen kan myndigheterna arbeta med att förbättra de delar som brukarna inte är nöjda med. De bör även mäta utvecklingen i förhållande till de specifika problem som påverkat förtroendet. Sådana mätningar ligger närmare myndighetens verksamhet än det mer abstrakta begreppet förtroende. Ju mer verksamhetsnära mätningarna är, desto större chans att de kan bidra till att utveckla verksamheten. Försäkringskassan har på detta sätt lyckats skaffa sig en mer sammansatt bild av hur olika grupper uppfattar deras verksamhet. Myndigheten har ock-

så brutit ned förtroendebegreppet i mindre enheter, såsom bemötande och kompetens, och dessutom relaterat begreppen till olika kundgrupper.

Vid mätningarna behöver myndigheterna ta hänsyn till att det numera generellt sett är färre som svarar på undersökningar.⁵¹ Vid lägre svarsfrekvenser är det angeläget att ta reda på vilka grupper det är som inte svarar. Annars finns det risk för att svaren inte representerar alla brukare, vilket kan leda till ineffektiva åtgärder.

Utgå från myndighetens uppgifter och förutsättningar

Myndigheter kan genomföra arbetet med förtroende som en mer eller mindre integrerad del av sin verksamhet. Statskontoret ser att det finns flera skäl för att det kan vara lämpligt att utforma arbetet på skilda sätt. Förutsättningarna kan till exempel variera mellan de som har lågt förtroende och de som redan har högt förtroende. För myndigheter som har lågt förtroende kan frågan behöva större utrymme. Försäkringskassan har till exempel också ändrat såväl organisation som arbetssätt. Polisen som har högt förtroende har inte sett behov av en lika stark styrning.

Personalen behöver omfattas av arbetet

Statskontoret ser inga problem med att personalen har en serviceinriktad inställning gentemot sina brukare så länge detta inte går ut över värdena om saklighet och opartiskhet som uttrycks i regeringsformen. Bemötandet är centralt för att kunna nå ett högt förtroende hos brukarna.

Försäkringskassan och Skatteverket har till exempel sett till att utbilda sin personal i bemötandefrågor. För att nå visionen om ett samhälle där alla vill göra rätt för sig betonar Skatteverket bland annat att myndigheten ska förtjäna medborgarnas förtroende. Därutöver ska man arbeta för att göra det enklare och smidigare

⁵¹ Se till exempel fliken ”Färre svar problem för undersökningar” på Statistiska centralbyråns webbplats (publicerad 2015-02-09).

för alla som möter myndigheten. De attityder som ska känneteckna personalen är bland annat pålitlighet och hjälpsamhet.

Ha tålamod i arbetet

Det går inte att förvänta sig att åtgärder för att öka förtroende ska ge snabba resultat. Förtroende kan vara ett trögrörigt och komplext. Detta är också ett av skälen till att Försäkringskassan slutat med sina månadsvisa mätningar. I början kan det vara lämpligt att pröva sig fram och successivt ta fram kunskapsunderlag. Annars finns det risk för att mätningarna tolkas felaktigt.

Använd andra mått för att mäta hur myndigheten fullgör sitt uppdrag

Förtroende är inget säkert mått på hur myndigheternas effektivitet eller hur de fullgör sina uppdrag. Det påverkas till exempel av faktorer som myndigheten inte råår över. Därför behöver andra mått användas för att mäta myndighetens effektivitet eller hur uppdraget fullgörs.

Referenser

Arkhed & Holmberg, SOM-institutet (2015) *Svenska folkets bedömning av offentliga myndigheters verksamhet*

Arbetsförmedlingen, *Årsredovisningar 2010–2014*

Arbetsförmedlingen (2015), *Arbetsförmedlingen 2021 – inriktning och innehåll i myndighetens förnyelseresa*

Arbetsförmedlingen (2015), *Vår vision och värdegrund*

Brottsförebyggande rådet (rapport 2014:17), *Varför gav fler poliser inte ökad personupplärning?*

Brottsförebyggande rådet (rapport 2015:16), *Kriminalstatistik 2014*

Nicholas Charron & Bo Rothstein, *Social trust, quality of government and ethnic diversity*, Working paper series 2014:20, Quality of Government institute, Göteborgs universitet

Försäkringskassan (2013) *Systematisk kvalitetsuppföljning för lärande och utveckling ur ett kundperspektiv – resultat av en förstudie*

Försäkringskassan, *Årsredovisningar 2010–2014*

Försäkringskassan (2014), *Försäkringskassans förändringsresa*

Försäkringskassan (2015), *Analys och bedömning av kvalitetsutvecklingen rörande verksamheten inom ”Tillfälligt nedsatt arbetsförmåga”*

Försäkringskassan (Socialförsäkringsrapport 2015:8), *Förtroendet för Försäkringskassan 1999–2010*

Försäkringskassan (Socialförsäkringsrapport 2015:12),
Människors tillit till våra ekonomiska trygghetssystem.

Inspektionen för socialförsäkringen (Arbetsrapport 2013:2),
*Onödig efterfrågan inom Försäkringskassan och Skatteverket.
En förstudie*

Inspektionen för socialförsäkringen (Rapport 2014:24), *Produktivitet och kvalitet vid Försäkringskassans lokala försäkringscenter*

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF kommenterar 2015:1),
Ett systemperspektiv på sjukfrånvaron

Inspektionen för socialförsäkringen, (Rapport 2015:12), *Försäkringskassans hantering av föräldrapenning*

OECD (2013), *Trust in government, policy effectiveness and the governance agenda*, i Government at a glance 2013.

OECD (2015), *Government at a glance 2015*

Polisen, *Årsredovisningar 2010–2014*

Prop. 2009/10:1, *Budgetproposition för 2010*

Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*

Prop. 2010/11:1 *Budgetproposition för 2011*

Prop. 2011/12:1 *Budgetproposition för 2012*

Prop. 2012/13:1 *Budgetproposition för 2013*

Prop. 2013/14:1 *Budgetproposition för 2014*

Prop. 2014/15:1 *Budgetproposition för 2015*

Regleringsbrev till Skatteverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Polismyndigheten/Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen 2010–2015

Robert Putnam (1993) *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*

Bo Rothstein, *De samhälleliga institutionernas kvalitet, slutrapport från ett forskningsprogram*, Riksbankens jubileumsfond skriftserie 4, 2015

Skatteverket (2005), *Rätt från början*

Skatteverket, *Årsredovisningar 2010–2014*

Skatteverket (2015), *Från fruktad skattefogde till omtyckt servicemyndighet*

Statskontoret (2015), *Förändringar i svensk statsförvaltning och framtida utmaningar*

Statskontoret, *Den offentliga sektorn i korthet 2015*

SOU 2004:47, *Näringslivet och förtroendet*

SOU 2008:106, *Ökat förtroende för domstolarna – strategier och förslag*

SOU 2015:46, *Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen*