

SÄNKT FÖRTROENDE FÖR FÖRSÄKRINGSKASSAN

GUNNEL HENSING, KRISTINA HOLMGREN
OCH HELENA ROHDÉN

I maj förra året rapporterade Dagens Nyheter att JO-anmälningarna mot Försäkringskassan under perioden januari till mitten av maj hade ökat med 80 procent jämfört med samma period 2008 (DN 2009-05-24). Sammanlagt hade justitieombudsmannen då fått ta emot 322 klagomål från missnöjda medborgare. En snabb titt i mediernas rubriker om Försäkringskassan visar att dessa anmälningar bara toppen av ett isberg. Sedan Försäkringskassan inledde sin stora omorganisation 2005 har vi kunnat läsa rubriker som: "Fortsatt kris på försäkringskassan", "Fler än 5 000 får inte sitt bostadsbidrag", "Lokal statlig service nedmonteras", "Calle tvingas låna pengar för att Försäkringskassan dröjer", "JO kritiserar F-kassans sega utbetalningar" och "Försäkringskassans chef avgår efter kritik".¹ Problemen till följd av omorganiseringen av Försäkringskassan nådde sin kulmen sommaren 2008. I april 2009 valde regeringen att anslå 600 miljoner kronor extra för att myndigheten skulle klara servicen till medborgarna. Senare samma år började effekterna av nya regler i sjukförsäkringen att märkas, vilket påverkade både medborgare, Försäkringskassan och dess personal. Myndighetens generaldirektör Adriana Lender konstaterar i mars 2010, i en intervju i Göteborgs-Posten rubricerad "Än är inte stormen över", att:

"Vi försöker möta våra försäkrade med empati och insikt, men vi måste följa lagen. Problemet är att få människor att förstå att vi bara tillämpar vad politiker beslutat."
(Göteborgs-Posten 2010-03-11)

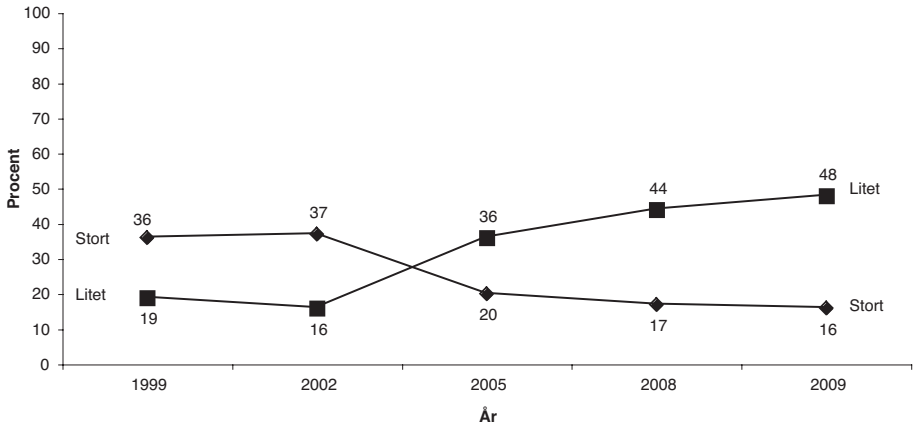
Omorganiseringar och andra förändringar av myndigheters uppdrag påverkar inte bara själva verksamheten, vilken service medborgarna kan förvänta sig och hur nöjda eller missnöjda medborgarna är med denna service. Förändringar, deras konsekvenser och medieuppmärksamheten kring dessa konsekvenser kan direkt eller indirekt även påverka människors förtroende för myndigheten (Holmberg & Weibull 2008; Rönnerstrand & Johansson 2008). Ett viktigt politiskt syfte med den omorganisation av Försäkringskassan som inleddes 2005 var att öka legitimiteten och därmed också förtroendet för Försäkringskassans verksamhet. Genom att lägga ner Riksförsäkringsverket (RFV) och förstatliga de tidigare självständiga försäkringskassorna ute i landet hoppades politikerna komma tillrätta med de regionala skillnader som fanns, framför allt när det gällde bedömningen av sjukskrivning och rätt till sjukpenning. I fokus för reformen stod centrala demokratiska värden som rättssäkerhet och likabehandling av medborgarna (Bendz 2010).

I de nationella SOM-undersökningarna har befolkningens förtroende för Försäkringskassan mätts vid flera olika tillfällen sedan 1999. Det finns därmed möjlighet att studera hur förtroendet för myndigheten har sett ut före, under och efter de senaste årens omfattande förändringar. Syftet med vår studie är att undersöka förtroendet för Försäkringskassan under den senaste tioårsperioden, dels genom att jämföra med utvecklingen av förtroendet under samma tidsperiod för några andra myndigheter och offentliga verksamheter, dels genom att jämföra hur förtroendet för Försäkringskassan ser ut i olika grupper i samhället.

Varför undersöka förtroendet för Försäkringskassan?

Politiskt förtroende anses vara ett centralt värde i ett modernt samhälle och antas bland annat ha betydelse för en fungerande demokrati, för offentliga institutioners legitimitet och för ekonomisk tillväxt (Easton 1975; North 1990; Levi 1998; Tyler 1998; Hetherington 1998; Rothstein 1998 och 2003; Norén Bretzer 2005). I den statsvetenskapliga forskningen talar man också om att det politiska förtroendet kan vara mer eller mindre konkret och att det kan röra olika nivåer i samhället (Easton 1975; Norris 1999). Det mer abstrakta politiska förtroendet handlar då till exempel om att medborgarna har stort eller litet förtroende för hur demokratin i ett land fungerar. Det mer konkreta politiska förtroendet handlar istället om att medborgarna har stort eller litet förtroende för exempelvis regeringen, politiker eller en specifik institution som polisen eller Försäkringskassan (Norris 1999; Norén Bretzer 2005). Medborgarnas förtroende för en institution kan sägas vara sammansatt av två olika delar. För det första bygger förtroendet på en utvärdering av institutionen, alltså på hur bra eller dåligt man tycker att institutionen fungerar. För det andra ingår också en värdering av själva institutionen, alltså hur viktig eller oviktig man tycker att den är (Holmberg & Weibull 2008; Rönnerstrand & Johansson 2008). Förtroendet som människor hyser för till exempel Försäkringskassan är alltså ett slags sammanvägning av dessa båda kriterier.

Ur ett folkhälsoperspektiv är det centralt att samhällets system för social trygghet är rättvist och effektivt och att det finns ett folkligt och politiskt stöd för systemet. De skandinaviska länderna lyfts ofta fram som goda exempel på väl utvecklade sociala stödsystem. I Sverige är Försäkringskassan utan tvekan den viktigaste aktören inom området social trygghet (Lundberg 2007; WHO 2008). Försäkringskassan administrerar en rad olika försäkringar och bidrag. Vilka av dessa som betalas ut beror på mottagarens ålder, familjesituation och inte minst hälsotillstånd. En frisk, yrkesverksam person utan hemmavarande barn har inte mycket direkt kontakt med Försäkringskassan. Kanske det blir aktuellt vid olycksfall eller vid tillfälliga infektioner eller sjukdomar. En person med små barn och egen kronisk sjukdom har mer kontakt med Försäkringskassan genom barnbidrag, föräldraförsäkring och sjukförsäkring.

Figur 1 Förtroende för Försäkringskassan 1999-2009 (procent)

	Varken					Summa procent	Balansmätt	Antal svar
	Mycket stort	Ganska stort	stort eller litet	Ganska litet	Mycket litet			
1999	5	31	45	13	6	100	+17	1 623
2002	5	32	47	12	4	100	+21	1 715
2005	2	18	44	25	11	100	-16	1 666
2008	2	15	39	25	19	100	-27	1 556
2009	2	14	36	28	20	100	-32	1 555

Kommentar: Figuren med tabell visar förtroendet för Försäkringskassan angivet i procent, balansmätt och antal svarande. Balansmättet anger skillnaden mellan andel med stort förtroende och andel med litet förtroende. Balansmättet är positivt när andelen med stort förtroende är högre än andelen med litet förtroende. I andelen med stort förtroende ingår de som svarat "mycket stort" respektive "ganska stort". I andelen med litet förtroende ingår de som svarat "ganska litet" respektive "mycket litet". **Källa:** Riks-1 i Riks-SOM-undersökningarna 1999, 2002, 2005, 2008 och 2009.

Ett av de folkhälsopolitiska målen är att undvika att sociala skillnader i hälsa ökar i befolkningen. Försäkringskassan är den myndighet som förvaltar de sociala försäkringarna och har därmed en grundläggande roll för detta. Av den anledningen är det av stor betydelse att undersöka medborgarnas förtroende för Försäkringskassan.

Förtroende för Försäkringskassan 1999-2009

Resultaten som vi redovisar baseras på SOM-institutets enkätundersökningar av ett slumpmässigt urval av befolkningen i Sverige. Undersökningarna har genomförts vid olika tidpunkter och det är nya urval vid varje tillfälle. Enkäterna som sänts ut har innehållit en rad olika frågor och varierat mellan de olika undersökningstillfällena. Den fråga som vi analyserat har dock formulerats på samma sätt vid samtliga

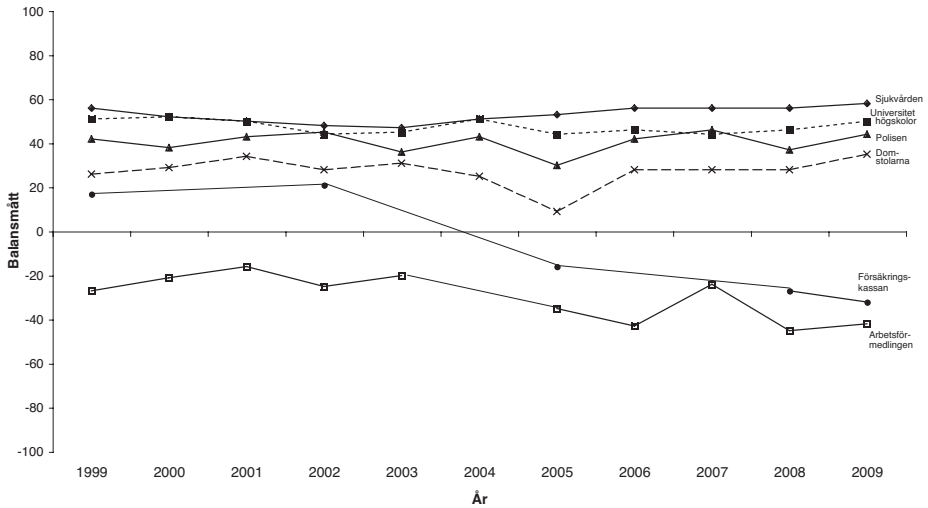
undersökningar. Undersökningsproceduren har, med undantag för variationen i enkäternas övriga innehåll, varit likadan. I den SOM-fråga, som vi analyserar, får de som besvarat enkäten ange hur stort förtroende de har för Försäkringskassan på en femgradig skala. Skalan går från mycket stort förtroende till mycket litet förtroende.

Som framgår av figur 1 har förtroendet för Försäkringskassan sjunkit dramatiskt under den senaste tioårsperioden. År 1999 var det 36 procent som uppgav att de hade mycket stort eller ganska stort förtroende för Försäkringskassan. Detta hade minskat till 16 procent 2009. När det gäller andelen med litet förtroende har förändringen varit ännu större. Andelen med litet förtroende steg från 19 procent år 1999 till 48 procent år 2009. Sedan 2005 är alltså andelen i befolkningen med litet förtroende för Försäkringskassan högre än andelen med stort förtroende, och dessutom har andelen med lågt förtroende i befolkningen ökat i de två senaste mätningarna (2008 och 2009).

Förtroende för Försäkringskassan jämfört med andra institutioner

Av resultaten framgår ett minskande förtroende under 2000-talet. För att undersöka om detta minskande förtroende var specifikt för Försäkringskassan eller om det var ett allmänt minskande förtroende för samhällsinstitutioner med medborgarkontakter har vi jämfört utvecklingen av förtroendet för några olika institutioner (Figur 2). Vi har valt institutioner som är centrala i samhället, som medborgarna har kontakt med på olika sätt och för vilka det finns mätningar de aktuella åren i SOM-undersökningarna (jämför även Sören Holmbergs och Lennart Weibulls kapitel om institutionsförtroende i denna volym).

Den långsiktiga trenden i Sverige när det gäller medborgarnas förtroende för olika samhällsinstitutioner är att det generellt sett har minskat sedan SOM-institutet började sina mätningar i mitten av 1980-talet. Om man däremot endast analyserar de senaste tio åren har utvecklingen varit den motsatta. De mätningar som SOM-institutet har gjort under 2000-talet visar att institutionsförtroendet stigit en aning för de flesta institutioner, även om man såg en svag generell minskning i förtroendet krisåret 2008 (Holmberg & Weibull 2008 och 2009).² I figur 2 framträder den generella 2000-talstrenden. Där framgår också att Försäkringskassans utveckling bryter mot det övergripande mönstret och alltså inte kan förstås som del i en mer generell förtroendekris för samhällets institutioner. Det låga förtroendet kan inte heller förstås som en del i en generell kris för sjukvårdssystemet. Sjukvården placerar sig under hela tidsperioden stabilt som den institution som medborgarna har högst förtroende för.

Figur 2 Förtroende för sex samhällsinstitutioner (balansmätt)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Skillnad 1999-2009
Sjukvården	56	52	50	48	47	51	53	56	56	58	58	+2
Universitet/högskolor	51	52	50	44	45	51	44	46	44	46	50	-1
Polisen	42	38	43	45	36	43	30	42	46	37	44	+2
Domstolarna	26	29	34	28	31	25	9	28	28	28	35	+9
Försäkringskassan	17	-	-	21	-	-	-16	-	-	-27	-32	-49
AMS/Arbetsförmedlingen	-27	-21	-16	-25	-20	-	-35	-43	-24	-45	-42	-15

Kommentar: Figuren med tabell visar balansmättet för Försäkringskassan och ytterligare fem samhällsinstitutioner 1999-2009. Balansmättet anger skillnaden mellan andel med stort förtroende och andel med litet förtroende. Balansmättet är positivt när andelen med stort förtroende är högre än andelen med litet förtroende. I andelen med stort förtroende ingår de som svarat "mycket stort" respektive "ganska stort". I andelen med litet förtroende ingår de som svarat "ganska litet" respektive "mycket litet". När det gäller förtroendebalansen för AMS/Arbetsförmedlingen bygger denna fram till och med 2007 på en fråga om förtroendet för AMS medan den för 2008 och 2009 bygger på en fråga om förtroendet för Arbetsförmedlingen. *Källa:* Riks-1 och Riks-2 i Riks-SOM-undersökningarna 1999-2009.

Är förtroendekrisen generell eller finns det skillnader mellan olika grupper?

Tidigare forskning har visat att förtroendet för olika samhällsinstitutioner kan variera mellan olika grupper i befolkningen. De grupper vi har valt ut för att göra fördjupade analyser av förtroendet för Försäkringskassan är några av dem där forskningen tidigare sett systematiska skillnader i förtroende för institutioner av

olika slag (Norris 1999; Kumlin 2002; Dalton 2005; Norén Bretzer 2005; Nilsson 2006; Rönnerstrand & Johansson 2008; Holmberg & Weibull 2008 och 2009). Med utgångspunkt i tidigare forskning undersöker vi i vilken utsträckning man kan förstå det minskade förtroendet för Försäkringskassan med hjälp av *socioekonomiska faktorer* som kön, ålder, klass och utbildning; *ideologiska faktorer* som partisympati och vänster-högerplacering; *brukarfaktorer* som att man har haft kontakt med Försäkringskassan och/eller är berörd av dess verksamhet samt *hälsofaktorer* som självs kattad hälsa och hälsobesvär. I dessa analyser följer vi inte utvecklingen över tid utan koncentrerar oss på svaren i enkätundersökningen från 2009.

Vi har separat jämfört förtroendet i olika åldrar, mellan kvinnor och män, utbildningsnivåer och yrkestillhörighet. Här har vi lagt ihop den femgradiga svarsskalan till en tregradig skala där mycket stort och ganska stort blir ”stort förtroende” och ganska litet och mycket litet blir ”litet förtroende”. Varken stort eller litet förtroende blir kvar som ett mittenalternativ.

Tabell 1 Förtroende för Försäkringskassan i olika befolkningsgrupper (procent, balansmätt)

	Stort	Varken stort eller litet	Litet	Summa procent	Balansmätt	Antal svar
Ålder						
16-29	17	37	46	100	-29	229
30-49	16	33	51	100	-35	475
50-64	18	34	48	100	-30	436
65-85	19	39	42	100	-23	315
Kön						
Kvinna	19	34	47	100	-28	788
Man	16	36	48	100	-32	667
Utbildning						
Låg	17	36	47	100	-30	288
Medellåg	18	33	49	100	-31	478
Medelhög	18	35	47	100	-29	299
Hög	17	36	47	100	-30	373
Yrkestillhörighet						
Arbetare	20	31	49	100	-29	564
Tjänsteman	17	38	45	100	-28	403
Högre tjänsteman	14	32	54	100	-40	198
Företagare, jordbrukare	15	42	43	100	-28	120
Samtliga	18	35	47	100	-29	1 455

Kommentar: Balansmättet anger skillnaden mellan andel med stort förtroende och andel med litet förtroende. Balansmättet är positivt när andelen med stort förtroende är högre än andelen med litet förtroende. I andelen med stort förtroende ingår de som svarat ”mycket stort” respektive ”ganska stort”. I andelen med litet förtroende ingår de som svarat ”ganska litet” respektive ”mycket litet”.

Källa: Riks-3 i Riks-SOM-undersökningen 2009.

I tabell 1 ser vi att 18 procent av dem som besvarat enkäten har ett stort förtroende för Försäkringskassan, 35 procent har varken stort eller litet förtroende och 47 procent har litet förtroende.³ Det framgår vidare av tabellen att det inte finns några signifikanta skillnader i förtroende mellan olika åldersgrupper.⁴ Det är 42 procent i den äldsta åldersgruppen (kvinnor och män i åldrarna 65-85 år) som har litet förtroende vilket kan jämföras med 51 procent i åldersgruppen 30-49 år. I alla åldersgrupper är andelen med litet förtroende betydligt större än andelen med stort förtroende. Det finns inte heller några stora könsskillnader. Andel kvinnor som har stort förtroende är 19 procent, vilket kan jämföras med 16 procent bland männen. Inte heller är det några stora skillnader mellan grupper med olika utbildningsnivå. I analysen av skillnader mellan olika yrkestillhörighet framkommer att andelen med stort förtroende bland arbetare är 20 procent och bland högre tjänstemän är andelen med stort förtroende 14 procent. Bland högre tjänstemän anger hela 54 procent att de har litet förtroende för Försäkringskassan. Det innebär också ett stort negativt balansmått i den gruppen. Sammanfattningsvis är det inte några stora skillnader mellan olika demografiska grupper.

Ideologins roll

Vi har även undersökt skillnader mellan grupper med utgångspunkt i partisynpati och vänster-högerideologi. I tabell 2 framkommer att även om förtroendet varierar mellan de olika partisympatisörerna är skillnaderna inte signifikanta. Andelen med stort förtroende bland dem som sympatiserar med Socialdemokraterna är 24 procent, med Centerpartiet 23 procent, med Miljöpartiet 20 procent och Folkpartiet 19 procent. Detta kan jämföras med 13 procent hos Moderaternas sympatisörer. Andelen med litet förtroende för Försäkringskassan är 59 procent bland Sverigedemokraternas sympatisörer jämfört med 32 procent hos Centersympatisörer.⁵ Om man frågar deltagarna i enkätundersökningen var på den politiska vänster-högerekalan de befinner sig, kan man gruppera deltagarna som ideologiskt hemmahörande till vänster, i mitten eller till höger. Som framgår av tabell 2 finns det en viss variation i andelen som har stort förtroende. Bland personer som placerat sig till vänster är andelen med stort förtroende 22 procent, vilket kan jämföras med dem som placerat sig till höger som är 14 procent. Däremot finns det inte någon stor skillnad om man ser till litet förtroende. Variationen är något högre om man delar in partisympatisörerna i två olika block, det rödgröna och det borgerliga blocket. Här framkommer en signifikant skillnad mellan blocken där andelen med litet förtroende är lägre i det borgerliga blocket med 43 procent jämfört med 49 procent i det rödgröna blocket. Andelen med stort förtroende är signifikant högre i det rödgröna blocket med 22 procent jämfört med 15 procent i det borgerliga. Denna skillnad mellan blocken kan förklaras med att det är en större andel i det rödgröna blocket som placerat sig i ytterkanterna, det vill säga valt stort eller litet förtroende, medan andelen som varken har stort eller litet förtroende i det borgerliga blocket är högre.

Tabell 2 Förtroende för Försäkringskassan efter ideologi (procent, balansmätt)

	Stort	Varken stort eller litet	Litet	Summa procent	Balansmätt	Antal svar
Partisympati						
V	14	29	57	100	-43	84
S	24	29	47	100	-23	403
MP	20	29	51	100	-31	137
C	23	45	32	100	-9	53
FP	19	34	47	100	-28	96
KD	12	38	50	100	-38	48
M	13	44	43	100	-30	384
SD	12	29	59	100	-47	51
Vänster-högerideologi						
Vänster	22	30	48	100	-26	492
Mitten	17	35	48	100	-31	444
Höger	14	40	46	100	-32	484
Blocktillhörighet						
Rödgrönt	22	29	49	100	-27	624
Borgerligt	15	42	43	100	-28	581
Samtliga	18	35	47	100	-29	1 455

Kommentar: I *vänster* ingår de som svarat "klart till vänster" eller "något till vänster", i *mitten* ingår de som svarat "varken till vänster eller till höger" och i *höger* ingår de som svarat "klart till höger" eller "något till höger". De partier som ingår i det rödgröna blocket är V, S och MP. De partier som ingår i det borgerliga blocket är C, FP, KD och M. Balansmättet anger skillnaden mellan andel med stort förtroende och andel med litet förtroende. Balansmättet är positivt när andelen med stort förtroende är högre än andelen med litet förtroende. I andelen med stort förtroende ingår de som svarat "mycket stort" respektive "ganska stort". I andelen med litet förtroende ingår de som svarat "ganska litet" respektive "mycket litet". **Källa:** Riks-3 i Riks-SOM-undersökningen 2009.

Brukargruppernas förtroende

För att ytterligare undersöka vilka faktorer som kan påverka förtroende för Försäkringskassan har vi fördjupat analyserna och studerat olika så kallade brukargrupper. Med brukargrupper menar vi här olika grupper som på något sätt kan förväntas använda sig av Försäkringskassans tjänster. Den första gruppen vi undersökt är baserad på den svarandes egen erfarenhet av minst en veckas sjukskrivning det senaste året. Vi jämför den gruppen med dem som haft högst sex dagar eller ingen sjukskrivning alls under det senaste året. Den andra brukargruppen vi jämför är de med eller utan sjuk- eller aktivitetsersättning. Vi jämför även en grupp som berörs av föräldraförsäkringen (hemmaboende barn 0 – 6 år eller 0 – 15 år mot övriga), en grupp som får en del av sin pension utbetald genom Försäkringskassan (ålderspen-

sionärer grupperas mot övriga) och en arbetsgivargrupp som genom den så kallade rehabiliteringskedjan i sjukförsäkringen bistår Försäkringskassan med information och underlag (personer som har arbetsledande arbetsuppgifter jämförs med övriga med en yrkestillhörighet men utan arbetsledande befattningar).

Tabell 3 Förtroende för Försäkringskassan i olika brukargrupper (procent, balansmått)

	Stort	Varken stort eller litet	Litet	Summa procent	Balansmått	Antal svar
Erfarenhet av sjukskrivning						
Minst en vecka	20	25	55	100	-35	170
Högst sex dagar	17	37	46	100	-29	1 226
Sjuk- och aktivitetsersättning						
Ja	28	33	39	100	-11	57
Övriga	17	36	47	100	-30	1 319
Föräldraförsäkring, barnbidrag						
Har barn 0-6 år	21	34	45	100	-24	215
Har inga barn under 7 år	17	35	48	100	-31	1 226
Har barn 0-15 år	19	35	46	100	-27	384
Har inga barn under 16 år	17	35	48	100	-31	1 057
Arbetsledare						
Ja	14	32	54	100	-40	287
Övriga	16	39	45	100	-29	512
Ålderspensionärer						
Ja	21	40	39	100	-18	327
Övriga	17	34	49	100	-32	1 049
Samtliga	18	35	47	100	-29	1 455

Kommentar: Balansmättet anger skillnaden mellan andel med stort förtroende och andel med litet förtroende. Balansmättet är positivt när andelen med stort förtroende är högre än andelen med litet förtroende. I andelen med stort förtroende ingår de som svarat "mycket stort" respektive "ganska stort". I andelen med litet förtroende ingår de som svarat "ganska litet" respektive "mycket litet".

Källa: Riks-3 i Riks-SOM-undersökningen 2009.

I tabell 3 framkommer att svarande med erfarenhet av sjukfrånvaro minst en vecka de senaste 12 månaderna har ett lägre förtroende än övriga. 55 procent har ett lågt

förtroende jämfört med 46 procent i gruppen med ingen eller kortare sjukfrånvaro. Hela 28 procent i gruppen med sjuk- och aktivitetsersättning har ett stort förtroende för Försäkringskassan men det är en till antalet liten grupp och skillnaden är inte statistiskt signifikant. I analysen av möjliga brukare av föräldraförsäkringen eller andra barnrelaterade ersättningar finner vi inga skillnader. De olika grupperna skattar sitt förtroende för Försäkringskassan ungefär som genomsnittet i undersökningen. I gruppen med arbetsledande arbetsuppgifter är det en stor andel som har litet förtroende. 54 procent av dem med arbetsledande befattningar anger att de har ett litet förtroende jämfört med 45 procent bland övriga med en yrkestillhörighet men utan arbetsledande befattningar. Detta resultat kan inte förklaras med att det bland personer med arbetsledande uppgifter ingår en stor andel höga tjänstemän; en grupp som ju i tidigare analyser visat sig ha ett särskilt lågt förtroende för Försäkringskassan. Den signifikanta skillnaden mellan arbetsledare och övriga yrkesverksamma finns både bland arbetare och bland tjänstemän. När det gäller gruppen ålderspensionärer har dessa ett större förtroende för Försäkringskassan än övriga grupper i samhället. 21 procent bland pensionärerna har stort och 39 procent har litet förtroende att jämföras med 17 procent med stort och 49 procent med litet förtroende bland övriga.

Hälsa och förtroendet för Försäkringskassan

En stor del av socialförsäkringen utgörs av sjukförsäkringen och olika bidrag vid sjukdom eller funktionshinder. Människors hälsa skulle alltså kunna påverka deras förtroende för Försäkringskassan dels genom att de haft direkt kontakt med myndigheten, dels genom att de känner sig särskilt angelägna eftersom de kan komma att bli beroende av försäkringen i framtiden. För att undersöka om individuell hälsa påverkar förtroendet för Försäkringskassan har vi valt två olika mått på hälsostatus. Den första indikatorn som vi använder är självskattad hälsa. Frågan som ställs i SOM-enkäten lyder: ”Hur bedömer du ditt allmänna hälsotillstånd?” De svarande har sedan skattat var på en skala från 0 till och med 10 som de tycker att de befinner sig. Vi valde att gruppera dem som skattat sig från 0 till och med 4 tillsammans och de motsvaras i tabell 4 av dålig självskattad hälsa, medan de övriga (skattat från 5 till och med 10) har grupperats som god självskattad hälsa. Den andra indikatorn på hälsostatus som vi använder är om man återkommande har haft olika hälsobesvär såsom huvudvärk eller yrsel, värk i muskler och leder, hjärt- och kärlbesvär, magbesvär, sömnsvårigheter, oro/nedstämdhet, nedsatt fysisk rörlighet, allergiska besvär eller någon annan typ av återkommande hälsobesvär. I gruppen som har hög nivå av hälsobesvär har vi inkluderat dem som angett att de under de senaste 12 månaderna haft minst ett hälsobesvär dagligen eller minst två hälsobesvär någon gång i veckan eller oftare. I den andra gruppen ingår alla andra.

Tabell 4 Förtroende för Försäkringskassan efter hälsostatus (procent, balansmått)

	Stort	Varken stort eller litet	Litet	Summa procent	Balansmått	Antal svar
Självskattad hälsa						
Dålig (0-4)	11	27	62	100	-51	146
God (5-10)	19	36	45	100	-26	1 289
Hälsobesvär						
Hög nivå	18	33	49	100	-31	491
Låg nivå	18	36	46	100	-28	949
Samtliga	18	35	47	100	-29	1 455

Kommentar: Balansmättet anger skillnaden mellan andel med stort förtroende och andel med litet förtroende. Balansmättet är positivt när andelen med stort förtroende är högre än andelen med litet förtroende. I andelen med stort förtroende ingår de som svarat "mycket stort" respektive "ganska stort". I andelen med litet förtroende ingår de som svarat "ganska litet" respektive "mycket litet".

Källa: Riks-3 i Riks-SOM-undersökningen 2009.

Det framgår av tabell 4 att det är en statistiskt signifikant skillnad mellan personer med dålig respektive god självskattad hälsa. I gruppen med dålig självskattad hälsa är det 62 procent som anger att de har ett litet förtroende för Försäkringskassan. Inte i någon annan grupp är det en så stor andel som har litet förtroende för Försäkringskassan. Det är också i den här gruppen som den lägsta andelen, 11 procent, med stort förtroende finns. Bland personer med god självskattad hälsa ser opinionen ungefär ut som bland samtliga deltagare i studien. Det gäller också bland personer med hög respektive låg grad av hälsobesvär. Det framkommer inga signifikanta skillnader mellan grupperna och deras nivå på skattning motsvarar genomsnittet.

Medieeffekt, servicemisnöje eller något annat?

De viktigaste fynden i den här studien är att andelen med litet förtroende för Försäkringskassan med några undantag är mer än dubbelt så hög som andelen med stort förtroende. Försäkringskassan är också en av de samhällsinstitutioner som har lägst förtroende bland medborgarna och till skillnad från flertalet andra undersökta institutioner har förtroendet minskat under 2000-talet. Det finns inte några stora skillnader eller tydliga mönster mellan olika undersökta grupper. Det finns till exempel inte något tydligt mönster i olika demografiska grupper. Bland olika brukargrupper finns vissa skillnader där gruppen med erfarenhet av sjukfrånvaro utmärker sig genom att ha en högre andel än övriga både när det gäller stort och litet förtroende. Det finns även en viss variation beroende på ideologi där det rödgröna blocket, på samma sätt som ovan, har en högre andel än det borgerliga

blocket både när det gäller stort och litet förtroende. Andelen med litet förtroende ligger strax under 50 procent i flertalet grupper. Den genomsnittliga andelen med stort förtroende för Försäkringskassan är 18 procent, vilket motsvarar knappt var femte person i undersökningen. En grupp där andelen med stort förtroende avviker mest från mönstret är bland dem med sjuk- och aktivitetsersättning. 28 procent har stort förtroende men skillnaden är inte signifikant.

Medborgarnas förtroende för samhällets institutioner är grundläggande för en fungerande demokrati, men det har också betydelse ur ett folkhälsoperspektiv. Samhällen med välfärdslösningar som når många med god täckning samvarierar med en god folkhälsa. Exakt vilken typ av socialt stödssystem som är det bästa ur ett folkhälsoperspektiv kan inte forskningen för närvarande ge svar på. På lång sikt är emellertid förtroendet för en samhällsinstitution viktigt för dess legitimitet. Försäkringskassan som är ansvarig för transfereringar, socialförsäkringar och bidrag har stor betydelse i människors vardag och för livskvalitet i grupper med funktionshinder eller nedsatt hälsa. Mot bakgrund av detta är det oroande att det allmänna förtroendet minskat och ligger kvar på en låg nivå. Det är särskilt oroande att andelen som har stort förtroende för Försäkringskassan bland personer med nedsatt självskattad hälsa är lågt eftersom denna grupp är en potentiell brukare av den service som Försäkringskassan tillhandahåller. Å andra sidan är andelen med stort förtroende hög i gruppen med sjuk- och aktivitetsersättning, vilket är en grupp som på olika sätt haft kontakt med Försäkringskassan.

En möjlig förklaring till lågt förtroende hos befolkningen i allmänhet kan vara att mediernas bevakning av Försäkringskassan av olika skäl utgår från de fall och situationer där verksamheten inte fungerat. Försäkringskassan har genomgått stora organisatoriska förändringar de senaste åren. Bakgrunden var att öka rättssäkerheten och likabehandlingen över landet. Försäkringskassan har vidare haft att genomföra ett antal politiska beslut som rört förändringar i bland annat sjukförsäkringen. Det är möjligt att det låga förtroendet för Försäkringskassan speglar missnöjet med dessa förändrade regler, som cirka 40 procent av befolkningen anser är för stränga (Hensing, Holmgren & Rohdén 2009). Försäkringskassan och dess personal blir så att säga symbolen för hur socialförsäkringens olika regler är utformade. Den här studien kan inte ge svar på om det är hur kassans personal fungerar i kontakten med medborgarna som påverkat förtroendet eller om det är kassan som symbol för olika förändringar i regelverket vilka genomförs som resultatet av politiska beslut. Det är vidare svårt att säga något om det låga förtroendet speglar inställningen till samhällsinstitutionen som sådan, det vill säga om det har skett en förändring i medborgarnas syn på betydelsen av ett generellt socialförsäkringssystem eller inte. Vår hypotes är att det snarare handlar om andra faktorer än det generella socialförsäkringssystemet som sådant.

Försäkringskassan och dess personal kan inte påverka politiska beslut. Om det är som kassans nuvarande chef menar i citatet från Göteborgs-Posten i inledningen, att missnöjet med kassan framförallt kan relateras till förändringarna i regelverket, så är

det sjunkande förtroendet främst en pedagogisk fråga och ett informationsproblem. Man behöver helt enkelt förklara skillnaden mellan kassan som en statlig myndighet satt att genomföra politiska beslut och tillämpa regelverket och riksdagen där de politiska besluten fattas. Detta är i sig inte någon enkel uppgift. Men om det låga förtroendet i stället speglar mindre goda erfarenheter av bemötande och tillämpning av regelverket, så finns lösningen inom kassan med ett internt arbete för att åtgärda eventuella brister. Missnöjet i sig är då inte problematiskt utan kan snarare bli en viktig signal som bidrar till att myndighetens verksamhet och service till medborgarna utvecklas och förbättras (Levi 1998; Klingemann 1999; Luhmann 2005).

Vi kan konstatera att det låga förtroendet för Försäkringskassan är utbrett och återfinns i samtliga befolkningsgrupper. Insatser för att vända trenden riktade mot någon enskild grupp där förtroendet är särskilt lågt kan troligen inte lösa problemet. En mer generell insats som återskapar medborgarnas förtroende för en för välfärden och folkhälsan central samhällsinstitution torde vara mer relevant. Vår förhoppning är att den här studien kan utgöra ett underlag för både nya vetenskapliga frågeställningar om välfärdsinstitutionernas betydelse för folkhälsa och för diskussioner om policy- och bemötandefrågor inom Försäkringskassan.

Noter

- ¹ Tidningsrubrikerna är hämtade från: Helsingborgs Dagblad 2005-12-21, Sydsvenskan 2006-01-24, Hallands Nyheter 2007-05-10, Östersunds-Posten 2008-08-12, Sydsvenskan 2008-08-22 och Dagens Nyheter 2008-12-19.
- ² Den kraftiga nedgången i förtroende för domstolarna mellan 2004 och 2005 kan sättas i samband med en i media uppmärksammas skandal där en domare prickades för samröre med en prostituerad (Holmberg & Weibull 2007).
- ³ I de följande analyserna har vi utgått från data hämtad ur Riks-3 i Riks-SOM-undersökningen 2009. I figur 1 och 2 har vi utgått från data ur Riks-1 och Riks-2 i Riks-SOM-undersökningarna 1999–2009.
- ⁴ Skillnaderna har signifikantstestats med hjälp av Pearson's χ^2 -test eller Kendall's tau-c.
- ⁵ Alla analyser i grupper där antalet deltagare är lågt bör tolkas med viss försiktighet eftersom små slumpmässiga variationer kan påverka resultatet.

Referenser

Bendz, Anna (2010, kommande) *Rättssäkerhet som välfärdspolitiskt ideal: Reformen av socialförsäkringens administration från 1955 till 2008*. Stockholm: Försäkringskassans Working Paper Serie.

- Dalton, Russell J. (2005) "The social transformation of trust in government" i *International Review of Sociology* 15(1):133-154.
- Easton, David (1975) "A re-assessment of the concept of political support" i *British Journal of Political Science* 5:435-457.
- Hensing, Gunnel, Kristina Holmgren & Helena Rohdén (2009) "Hälsa viktigt för inställningen till ändrade sjukskrivningsregler" i Holmberg, Sören & Lennart Weibull (red) *Svensk höst. Trettiofyra kapitel om politik, medier och samhälle. SOM-rapport nr 46*. Göteborg: SOM-institutet.
- Hetherington, Marc J. (1998) "The political relevance of political trust" i *The American Political Science Review* 92(4):791-808.
- Holmberg, Sören & Lennart Weibull (2007) "Ökat förtroende – bara en valårseffekt? i *Det nya Sverige. Trettiosju kapitel om politik, medier och samhälle. SOM-rapport nr 41*. Göteborg: SOM-institutet.
- Holmberg, Sören & Lennart Weibull (2008) "Svenskt institutionsförtroende på väg upp igen?" i Holmberg, Sören & Lennart Weibull (red) *Skilda världar. Trettiöta kapitel om politik, medier och samhälle. SOM-rapport nr 44*. Göteborg: SOM-institutet.
- Holmberg, Sören & Lennart Weibull (2009) "Höstligt institutionsförtroende" i Holmberg, Sören & Lennart Weibull (red) *Svensk höst. Trettiofyra kapitel om politik, medier och samhälle. SOM-rapport nr 46*. Göteborg: SOM-institutet.
- Klingemann, Hans-Dieter (1999) "Mapping political support in the 1990's" i Norris, Pippa *Critical citizens*. Oxford: Oxford University Press.
- Kumlin, Staffan (2002) *The personal & the political. How personal welfare state experiences affect political trust and ideology*. Kungälv: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Levi, Margaret (1998) "A state of trust" i Braithwaite, Valerie & Margaret Levi (red) *Trust and governance*. New York: Russell Sage Foundation.
- Luhmann, Niklas (2005) *Förtroende. En mekanism för reduktion av social komplexitet*. Riga: Daidalos.
- Lundberg, Olle m fl (2007) *The Nordic experience: welfare states and public health (NEWS). Report for the Commission on Social Determinants of Health*. Stockholm: Centre for Health Equity Studies (CHESS).
- Nilsson, Lennart (2006) "Servicedemokratins återuppståndelse" i Holmberg, Sören & Lennart Weibull *Du stora nya värld. Trettiofyra kapitel om politik, medier och samhälle. SOM-rapport nr 39*. Kungälv: SOM-institutet.
- Norén Bretzer, Ylva (2005) *Att förklara politiskt förtroende. Betydelsen av socialt kapital och rättvisa procedurer*. Kungälv: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Norris, Pippa (1999) *Critical Citizens*. Oxford: Oxford University Press.
- North, Douglass (1990) *Institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Rothstein, Bo (1998) *Just institutions matter: The moral and political logic of the universal welfare state*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo (2003) *Sociala fällor och tillitens problem*. Kristianstad: SNS Förlag.
- Rönnerstrand, Björn & Susanne Johansson (2008) *Förtroendet för myndigheter. Riks-SOM-undersökningen 1986-2007. SOM-rapport nr 2008:25*. Göteborg: SOM-institutet.
- Tyler, Tom R. (1998) "Trust and democratic governance" i Braithwaite, Valerie & Margaret Levi (red) *Trust and governance*. New York: Russell Sage Foundation.
- WHO (2008) *Closing the gap in a generation: Health equity through action on the social determinants of health. Final report of the Commission on Social Determinants of Health*. http://www.who.int/social_determinants/thecommission/finalreport/en/index.html.

