

Statsvetenskapliga institutionen
Lunds universitet

STVA22
VT21
Handledare: Maja Tejre

Varför har Skatteverket så höga förtroendesiffror?

En undersökning av förtroendet för två statliga myndigheter

Patrik Ghimboasa
Julius Jönson

Abstract

The Swedish Tax Agency (Skatteverket) enjoys one of the highest approval ratings of any Swedish government agency. This has not always been the case, and from an international perspective, it is uncommon for a tax agency to enjoy high approval ratings. The Skatteverket phenomenon puts forth the question of to which degree other government agencies can use the agency as a positive example. Furthermore, this fact prompts a study of the high approval numbers for Skatteverket. The explanations behind the agencies high approval numbers are examined by applying three theories with differing implications for the ability to use Skatteverket as a positive example by other government agencies. The Swedish Social Insurance Agency (Försäkringskassan) is used as a counter example to Skatteverket. Michaels Lipsky's Street Level Bureaucracy-perspective emphasizes how the agency in question performs the tasks it is obliged to perform, as central to the approval rating of the agency. Albert Hirschman's theory of Exit, Voice and Loyalty instead emphasizes the demographics of the group the agency interacts with as most important for determining the approval of an agency, Lastly the two agencies of interest are also examined through a social-constructionist perspective, focusing on the discourse in media. In the conclusion the implications of the results of the study are discussed in relation to the question of whether Skatteverket can be used as an example other agencies can follow.

Nyckelord: myndighet, Skatteverket, Försäkringskassan, förtroende, närbyråkrater, mediebild, exit-voice-loyalty

Antal ord: 8766

Innehåll

1 Inledning	4
1.1 Syfte och frågeställning	5
1.2 Tidigare forskning	5
2 Teori	7
Val av teori	7
Street level bureaucracy (SLB)	8
Exit, Voice and Loyalty (EVL)	9
<i>Socialkonstruktivism</i>	9
Exempel och operationalisering av teori	10
3 Metodologiska överväganden	13
Val av fall	13
Val av metod	14
4 Material	16
5 Resultat	17
5.1 Diagram	17
5.2 Street-Level-Bureaucracy (SLB)	19
5.2.1 Skatteverket	19
5.2.2 Försäkringskassan	21
5.3 Exit, Voice, Loyalty	23
5.3.1 Skatteverket	23
5.3.2 Försäkringskassan	24
5.4 Socialkonstruktivism	26
5.4.1 Skatteverket	26
5.4.2 Försäkringskassan	27
6 Diskussion	29
6.1 Skatteverket och Försäkringskassan: Två sidor av New Public Management	32
7 Slutsats	32
8. Källförteckning	33

1. Inledning

Skatteverket är en av de populäraste myndigheterna i Sverige. Både i fråga om anseende och förtroende får Skatteverket höga siffror när allmänheten tillfrågas (Wittberg & Stridh 2015). På senare år är Skatteverket konsekvent den myndighet med högst anseende av de myndigheter som arbetar med myndighetsutövning, med långt bättre resultat än myndigheter som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten (SKI 2017). Internationellt sett är det dock ovanligt att en skattemyndighet åtnjuter högt förtroende, och skattemyndigheten brukar rentav höra till de mindre populära myndigheterna i andra länder (Wittberg & Stridh 2015, s. 77). Skatteverket i Sverige brottades tidigare med samma problematik, men har under de senaste 20 åren lyckats bryta mönster och klättrat från förtroendesiffror på dryga 50%, till 80% förra året (Wittberg & Stridh 2015).

Att skattemyndigheten i Sverige får höga förtroendesiffror ligger utanför normen för jämförbara fall. Fallet Skatteverket kan alltså ses som ett klassiskt “puzzle” inom statsvetenskapen, alltså ett fall av något som borde vara på ett annat sätt än vad det är. Resonemanget är i linje med en av strategierna för valet av forskningsproblem som presenteras i Esaiasson med flera (Esaiasson m.fl. 2012, s. 33). Att Skatteverket i Sverige lyckats få ett gott anseende har även implikationer för övriga myndigheters arbete. Många myndigheter som även de hanterar handläggning och myndighetsutövning sneglar på Skatteverket som ett lyckat exempel. En undersökning av det “lyckade exemplet” menar vi därför är intressant på egna meriter, med tanke på fallets status som ett “puzzle”, samt implikationerna för andra jämförbara fall. Undersökningen av Skatteverkets förtroende kan således ses som ett fall av en myndighet som lyckats trots svåra förutsättningar, vilket gör området inomvetenskapligt relevant, enligt definitionen i Esaiasson med flera. (Esaiasson m.fl. 2012, s. 32). Följande uppsats undersöker tänkbara orsaker till Skatteverkets goda anseende utifrån ett antal teoretiska förklaringsmodeller inom förvaltningsforskningen. Skatteverket studeras sedan komparativt med Försäkringskassan som motexempel, en myndighet som vi menar på många vis liknar Skatteverket. Slutligen diskuteras implikationerna av jämförelsen utifrån huruvida Skatteverket kan agera lyckat exempel för andra myndigheter.

1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med undersökningen är att undersöka orsakerna till Skatteverkets goda anseende. Ambitionen är att utifrån relevanta teorier skapa en tydligare bild av vilka faktorer som gjort att Skatteverket fått så höga förtroendesiffror. Skatteverket kommer i undersökningen att jämföras komparativt mot Försäkringskassan, i syfte att åstadkomma variation i den beroende variabeln (förtroendet). Med avstamp i slutsatserna diskuteras sedan implikationerna av fallet Skatteverket för andra myndigheters förtroendearbete. Vikten läggs här på i vilken utsträckning Skatteverket kan agera positivt exempel för andra myndigheter. Studiens fokus är att bedöma vilken av teorierna som erbjuder den bästa förklaringen till Skatteverkets goda anseende, med en jämförelse med en jämförbar myndighet som metod.

Uppsatsens frågeställning är:

Vilka teoretiska förklaringar erbjuder den bästa förklaringen till Skatteverkets höga förtroendesiffror?

1.2 Tidigare forskning

Skatteverket har sedan 1990-talet gjort en resa från en myndighet med mediokra förtroendesiffror till att idag beskrivas i termer som omtyckt servicemyndighet med höga förtroendesiffror (Wittberg & Stridh 2015, s. 13). Den positiva förändringen i förtroende och anseende är ryggraden i historien om Skatteverket. Men parallellt löper ett antal andra utvecklingsspår. Förändring från granskare till servicemyndighet, och förändring från en myndighet i mängden till en arbetsgivare med hög status är bara två av ett flertal exempel (Wittberg & Stridh 2015). Olika teoretiska perspektiv med olika utgångspunkter lyfter fram olika anledningar till dagens höga förtroende. Ett första huvudsakligt spår betonar att Skatteverket har lyckats förändra sitt arbete på ett sätt som gjort att myndigheten fått högre förtroendesiffror. Denna inställning återfinns i boken *Från fruktad skattefogde till omtyckt servicemyndighet* som

följer Skatteverkets arbete för att förbättra sin verksamhet (Stridh & Wittberg 2015). Boken är skriven av Anders Stridh och Lennart Wittberg, som båda arbetat länge i myndigheten och följt utvecklingen under sina karriärer. Detta synsätt återfinns även på andra håll inom den offentliga förvaltningen. Exempelvis menar Försäkringskassans rapportförfattare Magnus Arnek att Försäkringskassans låga förtroendesiffror, som i rapporten jämförs med Skatteverkets höga siffror, är en funktion av hur myndigheten utför sin verksamhet (Försäkringskassan 2014, s. 5-6). Faktum att det är hur myndigheten utför sin verksamhet som ligger bakom förtroendet kan tyckas självklart vid första anblick, men bakom döljs en mer mångsidig verklighet.

En kritik som inte sällan hörs från myndigheter med låga förtroendesiffror, är att karaktären i deras verksamhet gör att det är svårare, i värsta fall omöjligt, att utvecklas till en myndighet med högt förtroende. Stridh och Wittberg menar att denna sorts argumentation är att ducka för arbetet med förtroende och i stället dra till med en enkel förklaring som syndabock (Wittberg & Stridh 2015, s. 79). I verkligheten är det dock inte så enkelt, då det exempelvis finns visst empiriskt stöd för att myndigheter som hanterar behovsprövade åtgärder i regel har lägre förtroendesiffror än de som inte gör det (Nilsson & Weibull 2007, s. 14). Ytterligare en dimension kan härledas till teorier om vem myndigheten vänder sig till och vilka konsekvenser det har för förutsättningarna att nå höga förtroendesiffror. Albert Hirschmans teori "Exit, Voice and Loyalty" belyser att en organisation som har hela befolkningen som målgrupp utsätts för ett större tryck på sig att hålla hög kvalitet (Dowding i Balla m.fl. 2015). En del i Skatteverkets framgångssaga kan således vara att i stort hela befolkningen använder myndigheten (SKI 2017). Detta kan i sin tur kontrasteras till Försäkringskassan som både hanterar behovsprövade åtgärder, och endast vänder sig till delar av befolkningen som har det sämre ställt (ibid).

En tredje tänkbar förklaring till myndigheters förtroende betonar den mediala diskursen. Kanske är det hur myndigheterna diskuteras i media och det allmänna samtalet som är den främsta förklaringen bakom hur förtroendesiffrorna ser ut? De opinionsinstitut som undersöker förtroende för samhällsinstitutioner, däribland myndigheter, betonar ofta vikten av god publicitet för förtroendet (von Lochow 2018). Alla dessa "historier" om Skatteverkets resa från lågt till högt förtroende lägger alltså vikten vid vitt skilda förklaringsfaktorer, och innebär i förlängningen mycket olika implikationer för Skatteverket som exempel på ett lyckat

förtroendearbete. Det är denna mångsidiga historia och dess implikationer för andra myndigheters förtroendearbete som är uppsatsen kärna.

En klar svaghet med undersökningen är att teorierna är svåra att operationalisera. En studie med mer resurser hade exempelvis kunnat genomföra en diskursanalys av omnämningar i media för de två myndigheterna, som en möjlig operationalisering av den socialkonstruktivistiska teorin. Vår studie har tyvärr inte sådana resurser och tillvägagångssättet blir i stället att leta efter spår av teorierna i materialet. Teorierna kompletteras med ett schema över villkor för att en teori ska anses uppfyllt för att stävja problemet att allt kan ses som bevis för alla teorier. Slutligen tar undersökningen sikte på vilken av teorierna som erbjuder den bästa förklaringen till myndigheternas förtroende. Rent konkret innebär detta att teorin som bäst kan förklara variationen i förtroende anses ha starkast förklaringsvärde.

2. Teori

Val av teori

Valet av teori utgår från forskningsfrågans karaktär. Då undersökningen intresserar sig för begreppet förtroende och skillnaden mellan två enligt oss jämförbara myndigheter förefaller en SLB-baserad teori som självklar. En teori som betonar att myndighetens förtroende är en funktion av arbetet de gör ger oss en idé om huruvida de myndigheter med lägre förtroendesiffror kan "arbeta sig ur" sina låga siffror eller ej, vilket är i linje med undersökningens intresse. På samma sätt kan detta kontrasteras mot en teori som betonar att förtroendet *inte* primärt är en funktion av myndighetens arbete, utan av vilken sorts verksamhet och delar av befolkningen som myndigheten interagerar med. En sådan teori ger ett mycket begränsat värde av att se till Skatteverket som positivt exempel. En tredje socialkonstruktivistisk teori är en sorts medelväg mellan de två tidigare nämnda teorierna. Teorin betonas inom opinionsinstitutens och företagens värld har under senare år även blivit mer aktuell inom den offentliga sfären i takt med att myndigheter kommit att hämta alltmer inspiration från den privata sfären (SKI 2017) (Hysing & Olsson 2012, s. 19).

Street level bureaucracy (SLB)

Skatteverkets verksamhet bygger på att skattepolitiken omsätts av tjänstemännen på Skatteverket. Michael Lipskys Street Level Bureaucracy-perspektiv (även kallat närbyråkrat-perspektiv) betonar att medborgarnas kontakt med myndigheten sker genom de tjänstemän som implementerar myndighetsbeslut (Gilson i Balla m.fl. 2015). Myndigheter som hanterar handläggning har ett handlingsutrymme rörande hur besluten faktiskt implementeras kallad *discretion* i Lipskys teori (ibid). Lipsky menar även att närbyråkraterna tvingas att prioritera i sin verksamhet på grund av tid och resursbrist, och att en kultur och arbetsordning tenderar att etableras inom organisationen (ibid). Teorin kommer hädanefter att hänvisas till genom förkortningen ”SLB”, då vi anser att det engelska originalbegreppet är mer etablerat.

En första teori bygger alltså på att Skatteverkets tjänstemän kort och gott gör ett bra jobb i medborgarnas ögon. Skatteverkets ökade förtroende kan enligt Lipskys teori hänföras till att fler tycker att interaktionen mellan tjänstemän och medborgare sköts på ett bra sätt. Enligt teorin används alltså myndighetens handlingsutrymme/*discretion* på ett bättre sätt än tidigare. Stridh och Wittberg återkopplar genom hela sin bok till Skatteverkets arbete med att bygga förtroende genom ett bättre bemötande (Stridh & Wittberg 2015). Denna teoretiska förklaring innefattar även saker som att fler idag upplever att det är enkelt att ha med Skatteverket att göra eftersom de arbetar med att underlätta sina tjänster. Ytterligare en del i pusslet är införandet av möjligheten att deklarerat elektroniskt, och andra tjänster som gör interaktionen med myndigheten smidigare (Skatteverket 2020). Skatteverket har alltså ökat sitt förtroende genom att medborgarna tycker att de blivit bättre på att göra sitt jobb. I motsats till detta kan Försäkringskassans låga förtroende förklaras av att medborgarna i deras fall är missnöjda med hur de upplever myndigheten genom närbyråkraterna. Har denna teori ett högt förklaringsvärde innebär det att Skatteverket har goda möjligheter att studeras som gott exempel, då en annan myndighet kan öka sitt förtroende genom att förbättra verksamheten

Exit, Voice and Loyalty (EVL)

En annan tänkbar förklaring är att Skatteverket har bättre förutsättningar än vissa mindre populära myndigheterna. Skatteverket är en myndighet alla i riket använder, vilket enligt teorin skapar tryck på myndigheten att hålla en hög kvalitet. Detta kan jämföras med Försäkringskassan, som endast interagerar med en viss del av befolkningen, som dessutom har det sämre ställt än befolkningen i allmänhet (Försäkringskassan 2020). Albert Hirschmans teori *Exit, Voice, and Loyalty* bygger på att frånvaron av resursstarka användare av en tjänst leder till att trycket att hålla hög kvalitet minskar (Dowding i Balla m.fl. 2015). Ytterligare en aspekt av denna teori är det påvisade sambandet mellan arbete med behovsprövade åtgärder, och lägre förtroende (Johansson & Rönnerstrand 2009, s. 21). Att Skatteverket är populärt och Försäkringskassan inte är det kan således inte förklaras bäst av deras arbetssätt, utan av grupperna i samhället de arbetar med. Med andra ord har en myndighet som Skatteverket bättre förutsättningar för att få höga förtroendesiffror än Försäkringskassan, då den ena myndigheten vänder sig till alla medborgare, och den andra i stort sett uteslutande vänder sig till de i behov av ekonomiskt bistånd (Försäkringskassan 2020). Denna teori kommer hädanefter att hänvisas till som ”EVL”.

Detta synsätt lyser med sin frånvaro i myndigheternas egna rapporter, vilket inte är oväntat, då perspektivet omöjliggör eller åtminstone kraftigt försvårar möjligheterna för en myndighet som Försäkringskassan att uppnå höga förtroendesiffror. Enligt denna teori är möjligheten för Skatteverket att studeras som positiv förebild för mindre populära myndigheter begränsad.

Socialkonstruktivism

Ytterligare en möjlig förklaring betonar diskursen och hur medborgarnas bild av Skatteverket respektive andra myndigheter ser ut. Detta perspektiv lägger vikt på hur myndigheterna presenteras i media och i det vardagliga samtalet. Kanske har Skatteverket helt enkelt lyckats etablera en bild av sig själva som uppskattade och professionella, jämfört med Försäkringskassan. Enligt detta perspektiv är myndigheternas förtroendesiffror inte primärt beroende av interaktionen mellan medborgare och myndighet, Skatteverket som positivt exempel är således begränsat vad gäller myndigheternas verksamhet. En möjlighet är dock att använda

Skatteverkets image som ett positivt exempel för andra myndigheter. Socialkonstruktivismen bygger på idén att begrepp, språk och tanke som cirkulerar är det som skapar bilden av verkligheten. I grund och botten är alltså verkligheten ett resultat av individers tolkningar, vilka kan variera från person till person (Bergström & Borréus 2012, s. 28). Platsen, tiden och miljön är faktorer som påverkar och avgör hur människor agerar och berättar saker och ting. Något som är utmärkande för berättelser är att de tolkas och uppfattas olika hela tiden. All den kunskap som sprids idag är något vi uppnår genom interaktion med andra och på så sätt skapas kunskap genom att människor interagerar med objekt, vilket kan vara allt från tidningsartiklar till vetenskapliga texter (ibid). Något som kan tänkas tala för en socialkonstruktivistisk förklaring är faktum att många tillfrågade har åsikter om myndigheter som de inte interagerar med (Orbe & Sjören 2020). Diskursen kan således ses som det primära sättet med vilken befolkningen upplever myndigheten.

En socialkonstruktivistisk förklaring i fallet Skatteverket avfärdar alltså förklaringar som hur myndigheten arbetar som ointressanta. I stället läggs vikt på diskursen hur myndigheten diskuteras bland medborgare, och i media (SO-rummet, 2021). Skatteverkets höga förtroendesiffror är således en konsekvens av en för myndigheten positiv bild i den mediala diskursen. På samma sätt kan Försäkringskassans låga förtroendesiffror förklaras av att myndighetens bild i media och det allmänna samtalet är uteslutande negativ. Studien kommer främst att lägga vikt vid hur myndigheterna diskuteras i media, men med det sagt är socialkonstruktivismen en bred teori som även innefattar andra förklaringar.

Exempel och operationalisering av teori

Följande är exempel på material som sorterats in i respektive teoretisk förklaringsmodell. Ett exempel är på sin plats för att låta läsaren följa med bakom studiens kulisser och ta del av hur undersökningen gått till väga, då undersökningen till stor del hanterar skönmässig bedömning.

Street level bureaucracy (SLB):

Stridh och Wittberg beskriver i sin bok hur Skatteverket i början av 2000-talet börjar arbeta med kundbemötandet genom att skapa idealtyper för olika typer av bemötande. Kunder tillfrågades efteråt vilka bemötandetyper de anser sig stöta på i sin kontakt med Skatteverket, varpå resultatet utvärderas. Enligt myndighetens interna siffror ökade andelen som angav att de blivit bemötta på ett bra sätt av Skatteverket från 73% till 80% från 2006 till 2012 (Stridh & Wittberg 2015, S. 58).

Om SLB-teorin har ett starkt förklaringsvärde är förtroendet för respektive myndighet sannolikt varierande, och beroende på hur myndigheten utför sin verksamhet. Bakom variationer i förtroendet går sannolikt att finna händelser inom myndigheten som påverkat hur arbetet utförs. Teorin får anses försvagad om samband kan påvisas mellan att myndigheten ändrar sitt arbetssätt på ett sätt medborgarna som interagerar med myndigheten uppskattar/inte uppskattar, men förtroendet trots detta förblir oförändrat.

Exit, Voice and Loyalty (EVL):

Ett linjärt samband verkar finnas mellan del av befolkningen en myndighet interagerar med och förtroende. Av de myndigheter som hanterar myndighetsutövning gentemot medborgare ligger Försäkringskassan, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen i botten när det kommer till förtroende (Orbe & Sjören 2020). Vidare är de tre myndigheterna med högst anseende (Konsumentverket, Läkemedelsverket samt Skatteverket) samtliga sådana att de arbetar med hela befolkningen (ibid).

Har EVL-teorin ett starkt förklaringsvärde rör sig de två myndigheterna sannolikt på två olika förtroendeplan utan större variation i förtroende. Är delen av befolkningen myndigheten vänder sig till central för förtroendet är variationerna i förtroende troligtvis små och effekter av annat än att myndigheterna förändrat sitt arbetssätt. Teorin får anses försvagad om förtroendet för respektive myndighet varierar alltför kraftigt, samt om variationen i förtroendet kan hänföras till att myndigheten förändrat sitt arbetssätt.

Socialkonstruktivism:

Siffror från SIFO pekar på att 6 av 10 får sin bild av offentlig verksamhet från media (Von Lochow 2018). På samma sätt lyfts det fram att negativ publicitet i form av exempelvis skandaler kan ge kraftigt försämrat förtroende på kort sikt, men i regel är effekten tillfällig (Orbe & Sjören, 2019). Detta trots att det kan röra sig om myndigheter endast en mycket liten del av befolkningen interagerar med (exempelvis Riksrevisionen, skandaldrabbad 2016) (ibid). Skandal-fenomenet utesluter alltså interaktion med medborgarna som huvudsakliga förklaring bakom ett försämrat förtroende.

Har en socialkonstruktivistisk teori ett högt förklaringsvärde varierar förtroendet sannolikt beroende på bilden av myndigheten i media och det allmänna samtalet. Bakom variationer i förtroende finns rapportering i media eller en ändrad bild av myndigheten. Teorin får även här anses försvagad om förtroendet för myndigheter kan hänföras till annat än ändrad diskursiv bild.

Följande analyschema är tänkt att tydliggöra teorierna undersökningen utgår ifrån:

	Street level Bureaucracy	Exit, Voice, Loyalty	Socialkonstruktivism
Vad förklarar förtroende?	-Hur väl myndigheten utför sin uppgift.	Typen av uppgifter/Vilken grupp i samhället myndigheten interagerar med.	Diskurs/bild i media och det allmänna samtalet.
Möjlighet att uppnå högt förtroende genom ändrat arbetssätt?	Hög.	Låg.	Tvedtydigt.
Var förekommer teorierna?	Myndigheternas egna utvärderingar, externa utvärderingar.	Forskning.	Opinionsinstitut/Forskning.

3. Metodologiska överväganden

Val av fall

Det viktigaste kriteriet för valet av studieobjekt var att åstadkomma variation i variabeln förtroende. Då Skatteverket åtnjuter ett högt förtroende finns ett flertal tänkbara fall att jämföra mellan (SKI 2017). Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Försäkringskassan diskuterades bland annat, då samtliga myndigheter har låga förtroendesiffror (ibid). Ytterligare ett kriterium var att myndigheten skulle vara lik nog Skatteverket för att jämförelsen skulle bli meningsfull. En jämförelse mellan Skatteverket och Försäkringskassan framstod i slutändan som mest logisk ur en metodologisk synvinkel. Skatteverket och Försäkringskassan är tillsammans med Pensionsmyndigheten de myndigheter som flest svenskar interagerar med (ibid). Enligt samma undersökning ligger Skatteverket klart över snittet för samtliga myndigheter, medan Försäkringskassan ligger klart under. Utöver detta bedriver båda myndigheter myndighetsutövning och handläggning i form av utbetalningar (Skatteverket 2020) (Försäkringskassan 2020). Dessutom så genomgick båda myndigheterna en centraliserande reform i början av 2000-talet med effektivisering och ökad likformig tillämpning av lagstiftning som huvudsakligt mål (Statskontoret 2010). Slutligen åstadkoms genom valet av Försäkringskassan som motexempel även variation i en möjlig oberoende variabel, nämligen gruppen människor som myndigheten interagerar med. I fallet Skatteverket rör det sig om i stort sett varje medborgare, i fallet Försäkringskassan är verksamheten centrerad till en särskilt grupp i samhället, som ofta har det sämre ställt än majoriteten (Försäkringskassan 2020).

Försäkringskassan är inte på något vis ett perfekt fall att jämföra med, idealet hade varit en version av Skatteverket med låga förtroendesiffror, men på grund av omöjligheten i det är Försäkringskassan det fall vi bedömde som minst otillräckligt. En komparativ studie med skattemyndigheter i andra länder som jämförelseobjekt diskuterades även, men övergavs på grund av brist på kunskap och resurser. Försäkringskassans roll i undersökningen är alltså att agera motexempel för att illustrera de tänkbara förklaringarna till Skatteverkets förtroende i ett sammanhang.

Val av metod

Valet av metod uppmärksammar ett dilemma; direkt tillgång till populationen av intresse saknas. På denna nivå bedömer vi inte att det är realistiskt att framställa ett eget primärmaterial genom att själva undersöka befolkningens förtroende för de två myndigheterna. Undersökningen måste således förlita sig på sekundärmaterial. Tillgången till förtroendesiffror för myndigheter i Sverige är dock relativt god, och siffror går att finna både hos opinionsinstitut och myndigheterna själva (Stridh & Wittberg 2015, s. 123-124). Dessutom förlitar sig myndigheterna i fråga till stor del på samma siffror från opinionsinstitut som vi arbetar med, vilket stärker trovärdigheten till materialet (Esaiasson m.fl. 2012, s. 60).

Undersökningen kommer huvudsakligen att bestå av analys av material från respektive myndighet. Både Skatteverket och Försäkringskassan har ansvar att tillhandahålla statistik om sin verksamhet, och verksamheten följs upp och dokumenteras kontinuerligt (Försäkringskassan 2020). Utöver material från myndigheterna ingår även material från opinionsinstitut och forskning på ämnet. Detta dels för att hämta information om förtroendet, men även för att bredda perspektiven som undersökningen baseras på. Materialet som myndigheterna tillhandahåller ger mycket lite rum åt perspektiv som tyder på att myndighetens verksamhet skulle utgöra hinder från att nå höga förtroendesiffror. Problematiken hänvisas i stället ofta till i termer av “utmaning” eller “problem” (Försäkringskassan, 2014). Denna uppfattning finns dock uttryckt i forskning och mediamaterial, och är ytterst relevant för vår undersökning. Materialet analyseras sedan utifrån de tre teorier som presenterats i teoriavsnittet. Med andra ord sammanställer studien spår av relevant teoribildning från materialet, för att slutligen dra slutsatser kring respektive teoris förklaringsvärde, och diskutera vad detta har för implikationer för frågeställningen.

Här menar vi att vår studie kan utgöra ett bidrag till forskningen. Det finns mycket gott om utvärderingar och rapporter på vad myndigheter kan göra för att öka sitt förtroende. Dessa utgår dock i regel alltid från det vi kategoriserar som ett SLB-perspektiv, alltså att det i regel *går* att arbeta sig till högre förtroende. Undersökningens kombination av tre teorier med olika utgångspunkter kan således förhoppningsvis säga något intressant om fallet Skatteverket, som redan är ett fall utanför förväntningarnas ramar.

Att valet faller på en kvalitativ studie härleds dels till forskningsfrågans natur, alltså att undersöka varför Skatteverket har ett högt förtroende. I förlängningen anser vi dock även att mer givande slutsatser går att dra om aspekter av komparativ forskning lånas, alltså genom en jämförelse med ett liknande fall. Strategin minskar risken av att studien uppfattas som en ”meningslös fallstudie”, även om vi menar att fallet kan ses som intressant på egna meriter. En djupdykning i en myndighet som gått från lågt till högt förtroende med ett relevant motexempel ger oss goda möjligheter att identifiera trender och förklaringar som kan appliceras även på andra liknande fall. Med andra ord, extern validitet så som presenterat i Esaiasson med flera (Esaiasson m.fl. 2012, s. 58). Stridh och Wittberg uttrycker en liknande uppfattning; när Skatteverket själva arbetar med förtroende är det kvalitativa undersökningar som för förtroendearbetet framåt (Stridh & Wittberg 2015, s. 123-124). Kvantitativa studier beskrivs också som viktiga, men kvalitativ metod används med framgång för att undersöka hur myndigheten faktiskt uppfattas, vilket ofta lett till att Skatteverkets förutfattade meningar om medborgarnas uppfattning om myndigheten blivit utmanade (Stridh & Wittberg 2015, s. 123).

Undersökningen förlitar sig till hög grad på metodens processspårning, såsom metoden definieras i Esaiasson med flera (Esaiasson m.fl. 2012, s. 129-130). Metoden beskrivs som passande i fall där värdet på den beroende variabeln (förtroendet) är känt på förhand, och där intresset ligger på processen bakom förtroendet, inte utfallet. Vidare görs process-spårningen aktuell av faktum att för få fall är tillgängliga för att på ett meningsfullt sätt kunna genomföra en regelrätt kvantitativ studie. Process-spårningen passar alltså studiens upplägg bra, och erbjuder ett bra verktyg för att kunna identifiera brytpunkter och teman i ett varierat material.

För att sammanfatta är studien alltså komparativ, med Skatteverket och Försäkringskassan som analysobjekt. Studien sätter fallet i centrum, men befinner sig på många sätt i gränslandet mellan en teoriprovande och teorikonsumerande studie, så som de två tillvägagångssätten definieras i Esaiasson med flera (Esaiasson 2012 m.fl. s. 89). Djupdykningen i Skatteverket drar studien åt det teorikonsumerande hållet, men jämförelsen med Försäkringskassan drar tillbaka åt ett teoriprovande håll (ibid). Vi ser dock inte tvetydigheten som en svaghet, utan snarare som studiens hela poäng, ökad kunskap om vad som orsakat att en myndighet gått från låga till höga

förtroendesiffror erbjuder sannolikt lärdomar även för andra myndigheter. Med andra ord lutar vi oss här på definitionen av extern validitet presenterad i Esaiasson m.fl. (Esaiasson 2012 m.fl. s. 58).

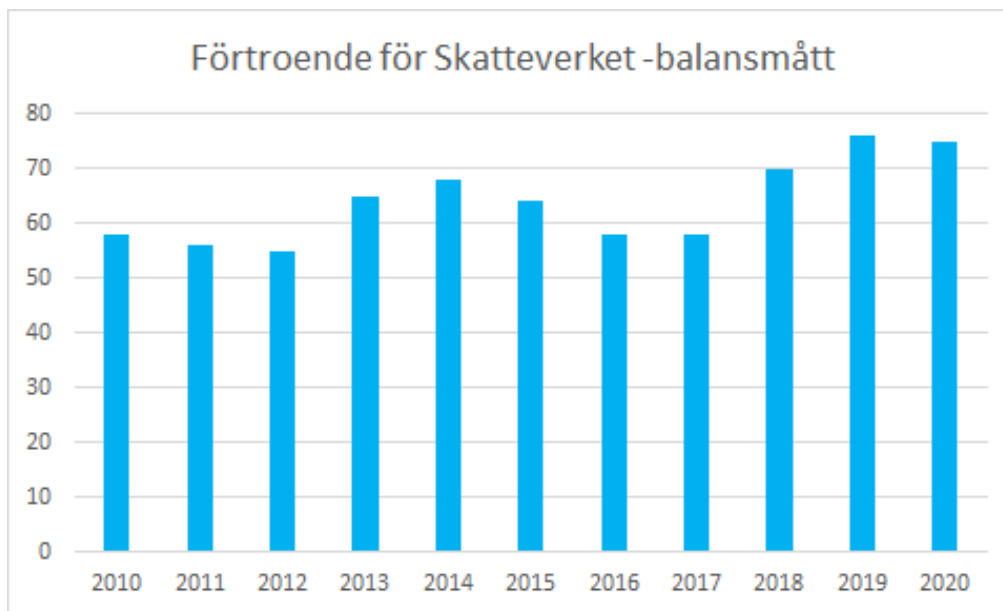
4. Material

Studiens material kommer i huvudsak att utgöras av dokument rörande myndigheternas verksamhet som myndigheterna själva publicerat. Uppföljning och dokumentation är idag en viktig del av offentlig verksamhet, och här finns mycket information att utgå ifrån (Hysing & Olsson 2012, s. 19). Myndigheternas dokument är dessutom vad de själva har utgå ifrån när de arbetar med förbättring av sin verksamhet, vilket gör materialet än mer aktuellt. Statskontoret, som är en granskande myndighet under regeringen, använder tillika ett liknande material när de granskar förvaltningen (Statskontoret 2015). Ryggraden i studien är alltså material från myndigheter, men dessa behöver kompletteras med ett utifrån-perspektiv. Detta står material från opinionsinstitut, extern granskning och forskning för. För att kunna dra någon intressant slutsats behöver studien gå bortom myndigheternas arena och även se till material som kommer från andra håll än organisationerna som undersöks. Den främsta anledningen är att vissa teoretiska perspektiv utestängs från diskussionen när myndigheterna diskuterar sitt förtroendearbete. Främst handlar det om förklaringsvärdet i EVL-teorin, som landar i att myndighetens verksamhet kan utgöra ett hinder för att nå höga förtroendesiffror (Gilson i balla m.fl 2015). En mer omfattande studie hade kunnat framställa eget primärmaterial med hjälp av intervjuer eller enkätundersökningar, men detta bedömer vi inte är aktuellt med tanke på vår studies ringa omfattning. Att undersökningen kommer att använda material både från myndigheternas arena och externt minskar även risken för att vår studie endast bli en återupprepning av redan genomförda undersökningar.

5. Resultat

5.1 Diagram

Tre mått på förtroendet för Skatteverket och Försäkringskassan. Notera att förtroendet för Skatteverket går att finna i både diagram 1 och 2. Detta då myndigheten byter leverantör av undersökningen 2009 och resultaten för de två undersökningarna inte är jämförbara sinsemellan (Skatteverket 2011). De två diagrammen är inte direkt jämförbara, se bifogad text till respektive diagram.



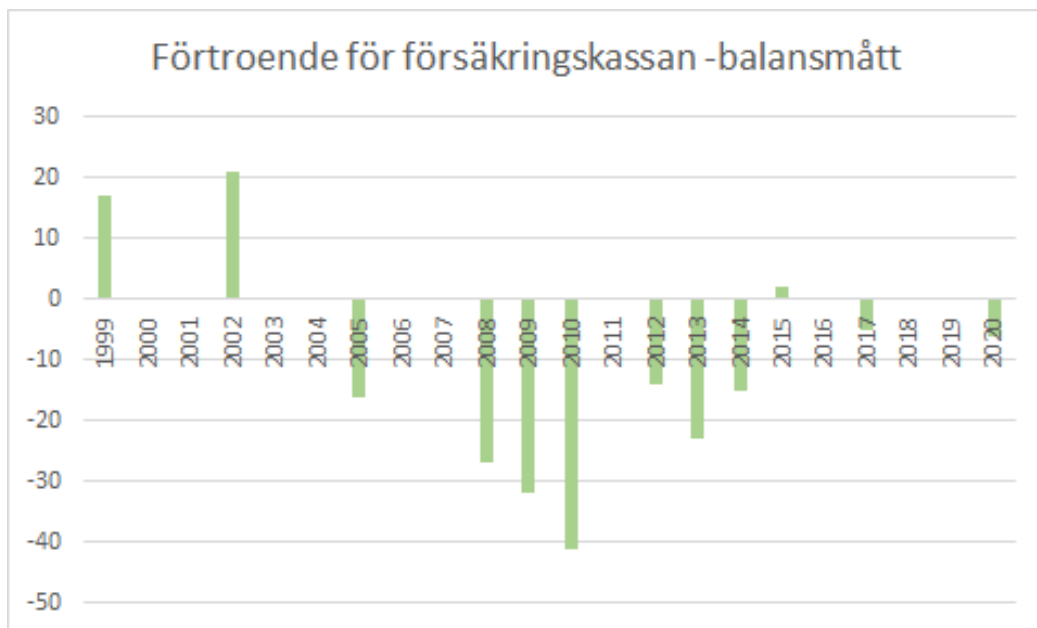
1. Skatteverkets egna undersökning¹. Andel som anger att de har förtroende för SKV:s verksamhet minus andel som anger att de inte har förtroende.

¹ Skatteverket byter utförare och metod för attitydundersökningen 2009, resultat äldre än 2009 är alltså inte jämförbara med senare resultat. Äldre undersökning (utförd av Svenskt kvalitetsindex) finns bifogad i bilaga.



2. Skatteverket kundnöjdhet. Nöjdhetsbetyget kan anta värden mellan 0 och 100. Ett betyg över 75 indikerar mycket nöjda kunder medan ett betyg under 60 indikerar missnöje. Siffran var 69,7 år 2017. *SKI användes av Skatteverket för att mäta förtroendet för myndigheten mellan 1998 och 2009.

En formulering hämtad från Skatteverkets årsredovisning lyder som följande: ”Generellt sett har branscher och företag som erhåller betyg under 60 i kundnöjdhet stora svårigheter att motivera sina kunder att stanna kvar hos sig, medan betyg över 75 pekar på en stark relation mellan företag och kund.” (Skatteverket 2017)



3. Resultat av SOM-undersökning. Andel som anger att de har förtroende för Skatteverkets verksamhet minus andel som anger att de inte har förtroende. År då resultat saknas har Försäkringskassan inte ingått i SOM-undersökningen.

5.2 Street-Level-Bureaucracy (SLB)

5.2.1 Skatteverket

Street-level-bureaucracy perspektivet är kärnan i förtroendediskussionen när myndigheterna själva diskuterar sin verksamhet. Förordet i Stridh och Wittberg bok skrivet av Skatteverkets tidigare generaldirektör Ingemar Hansson ger uttryck för tron att Skatteverkets förbättringar av verksamheten ligger bakom det ökade förtroendet (Stridh & Wittberg 2015, s. 5). Förklaringen kan beskrivas som intuitivt riktig och enkel, i linje med det metodologiska teoremet Ockhams rakkniv (Nationalencyklopedin 2021). Skatteverket har alltså ett högt förtroende eftersom myndigheten sköter sitt arbete bra.

Perspektivet aktualiserar metoden process-språning, som beskriven i Esaiasson m.fl tar sikte på att med utgångspunkt i den beroende variabeln (förtroendet) identifiera bakomliggande variabler genom att kartlägga viktiga stadier i utvecklingen (Esaiasson m.fl. 2012). Detta är ett genomgående tema i Stridh och Wittbergs bok (Stridh & Wittberg 2015). Ett första spår är Skatteverkets arbete med bemötande och service. Författarna presenterar under 1990-talet en

arbetsplats där en dikotomi råder mellan kontroll och service, och där kontroll har högst status bland de anställda (Stridh & Wittberg 2015, s. 18-21). Den interna kulturen förändras sedan successivt så att servicerollen idag ses som självklar med lika hög status som kontroll (ibid). Enligt Michael Lipskys teori omsätts politiken genom mötet mellan medborgaren och närbyråkrater, arbetet med bemötande och service kan alltså ses som ett erkännande av att Skatteverket ser interaktionen som central för myndighetens förtroende, så som teorin presenteras i av Lucy Gilson (Gilson i Balla m.fl 2015).

I början av 2000-talet inledde Skatteverket ett omfattande arbete med myndighetens interna kultur på initiativ av dåvarande generaldirektör Mats Sjöstrand. Som del i arbetet delade myndigheten år 2003 bland annat in medarbetarnas attityd gentemot medborgarna i tre olika idealtyper: Attityd A, B och C (Stridh & Wittberg 2015, s. 88). Attityd A var arrogant och kontrollerande, attityd B byråkratisk och regelföljande, och attityd C öppen och förklarande (ibid). En kvantitativ studie genomfördes därefter för att undersöka vilka typer av attityder medborgarna ansåg sig ha kommit i kontakt med i mötet med tjänstemännen på Skatteverket. Baserat på resultatet från studien började Skatteverket sedan arbeta med attitydförändring inom myndigheten. Enligt myndighetens interna siffror ökade andelen som angav att de blivit bemötta på ett bra sätt av Skatteverket från 73% till 80% från 2006 till 2012 (Stridh & Wittberg 2015, S. 58). 2019 var denna siffra 92% (Skatteverket 2019). Statskontoret, som är ett av regeringens verktyg för utvärdering av förvaltningen, delar slutsatsen att arbetet med kundbemötande varit central i Skatteverkets förtroendearbete (Statskontoret 2015). Bägge myndigheterna anser att ett serviceorienterat bemötande i förlängningen också leder till att Skatteverket kan arbeta effektivare. Slutsatsen drogs att det är enklare för Skatteverket att genom serviceverksamhet försöka lotsa medborgaren till att göra rätt från början. En rapport med samma namn gavs ut 2005 och fastställde vägledningen av medborgaren som central (Wittberg 2005). Den granskande myndigheten Inspektionen för socialförsäkringen lyfter att ett bra bemötande leder även till att personer är mindre benägna att agera defensivt och misstänksamhet gentemot myndigheten, och risken att beslut överklagas sjunker (ISF 2011).

Ett spår som kontinuerligt löpt bredvid arbetet med bemötande är Skatteverkets fokus på att dra nytta av digitaliseringens möjligheter. En klar majoritet av skattebetalare deklarerar idag (2021)

digitalt, och andelen har kontinuerligt ökat under senare år (Skatteverket 2021). 2020 angav 83% av privatpersoner och 76% av företagare att det är enkelt att deklarerat (Skatteverket 2021). År 2007 (tidigast tillgängliga årsredovisningen på Skatteverkets hemsida) angav 60% av privatpersoner och 25% av företag att det är enkelt att deklarerat (Skatteverket 2007). Ökningen kan beskrivas som dramatisk och kan också ses som ett kvitto på att Skatteverkets strategi presenterad i rapporten *Rätt från början* lyckats väl (Wittberg 2005). Stridh och Wittberg lyfter att Skatteverket kontinuerligt arbetat med digitala lösningar, och att Skatteverket försöker vara lyhörda mot vad som fungerar och vad som inte gör det (Stridh & Wittberg 2015, s. 152). Historien om Skatteverket är enligt ett SLB-perspektiv en historia om en myndighet som genom utvärdering och offensivt arbete med förbättring lyckats nå höga förtroendesiffror. Med andra ord åtnjuter Skatteverket ett högt förtroende för att de utför sin verksamhet väl.

5.2.2 Försäkringskassan

Där omsättningen av politik till praktik genom närbyråkraterna sker på ett behagligt sätt för medborgaren i fallet Skatteverket, är Försäkringskassan enligt teorin ett motsatt exempel. När Försäkringskassan diskuterar sitt låga förtroende är det förklaringar som kan sorteras in i undersökningens SLB-kategori som får huvudrollen. Myndighetens rapport *Det komplexa förtroendet* från 2014 lyfter en lista med tänkbara förklaringar, varav sju av nio förklaringar kan ses som direkt relaterade till hur myndigheten sköter sin verksamhet (de andra två rör bilden av myndigheten) (Försäkringskassan 2014). I samma stycke avfärdar även rapportförfattaren att vem som blir tillfrågad om förtroendet skulle spela någon större roll. Det rör sig i stället om en generell förtroendekris, utan större skillnad mellan personer med olika bakgrund (ibid). Detta kan ses som ett avfärdande av EVL-teorin till förmån för betoning på att det är hur Försäkringskassan sköter sin verksamhet som avgörande för förtroendet. Detta synsätt är återkommande i myndighetens egna rapporter, och förekommer även hos granskande myndigheter som Statskontoret och Inspektionen för Socialförsäkringen (Statskontoret 2015).

En källa till missnöje som ofta tas upp är Försäkringskassans långa handläggningstider. Dessa spåras i sin tur till centraliseringen 2005 då Sveriges 21 Länsförsäkringskassor slogs samman till en enda myndighet (Hensing m.fl. 2010). Centraliseringen var dock en löpande process och 2005 var endast året då Länsförsäkringskassorna och Riksförsäkringsverket formellt uppgick i den nya Försäkringskassan (ibid). Reformen hade som främsta mål att minska regionala skillnader i tillämpningen av de regler Försäkringskassan förhåller sig till i sin verksamhet (ibid). Reformen kan alltså ses som ett försök att få närbyråkraterna ute i verksamheten att rätta sig i leden och på så vis stärka likformigheten och effektiviteten i verksamheten. Försäkringskassan var inte ensamma om att genomgå en centraliseringsreform under tidigt 2000-tal. Mellan 1994 och 2010 centraliserades inte mindre än tolv stora myndigheter (Statskontoret 2010). I fallet Försäkringskassan har dock flera bedömare lyft negativa konsekvenser för handläggningstiderna, vilket i förlängningen även orsakat fler överklagade beslut och även fler JO-anmälningar (ISF 2011).

Inspektionen för Socialförsäkringen lyfter att handläggningstiden för omprövningar ökar dramatiskt under 2009, vilket samvarierar med ett kraftigt fall i förtroendet för myndigheten (Ibid). En viktig förklaring till Försäkringskassans låga förtroendesiffror är alltså att en stor och långdragen omorganisering av myndigheten fått negativa konsekvenser för bland annat handläggningstider, åtminstone på kort sikt. Ytterligare empiri för en ett sådant samband kan påvisas i att faktum att förtroendet för myndigheten avsevärt förbättrades mellan 2010 och 2014, vilket sammanfaller med att handläggningstiderna åter förkortas (Junestav 2015). Det kan förstås röra sig om ett så kallat spuriöst samband, alltså samvariation utan kausalt samband (Esaiasson m.fl. 2012 s.85). Handläggningstider har dock lyfts av bland annat Svenskt kvalitetsindex och myndigheten själv som en källa till missnöje, vilket stärker indikatorns validitet så som detta presenteras i Esaiasson m.fl. (Esaiasson m.fl. 2012 s.57-58). Utöver förtroenderaset 2009-2011 kan år 2002 identifieras som en brytpunkt då förtroendet börjar sjunka. Samma år börjar även antal överklaganden att öka, en trend som fortsätter under 2000-talet (Försäkringskassan 2014, s. 67). Samvariationen mellan faktorer som rör medborgarnas interaktion med myndigheten och förtroende stärker SLB-teorins förklaringsvärde, samt myndigheternas antagande att det går att arbeta sig upp till högre nivåer av förtroende genom att ändra arbetssättet.

5.3 Exit, Voice, Loyalty (EVL)

5.3.1 Skatteverket

En sak som talar för att myndigheternas verksamhet och vilka de interagerar med har konsekvenser för förtroendet är att ett försiktigt linjärt samband verkar finnas mellan typ av uppgift och förtroende. Av de myndigheter som hanterar myndighetsutövning gentemot medborgare ligger Försäkringskassan, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen i botten när det kommer till förtroende (Orbe & Sjören 2020). Vidare är de tre myndigheterna med högst förtroende (Konsumentverket, Läkemedelsverket samt Skatteverket) samtliga sådana att de arbetar med hela befolkningen (ibid). Detta samband är helt i linje med en applicering av EVL-teorin som lyfter fram att frånvaron av resursstarka personer som kan kritisera (voice) en undermålig verksamhet gör att trycket på verksamheten att hålla hög kvalitet minskar (Dowding i Balla 2015). Eftersom hela befolkningen använder Skatteverket och inte kan välja en annan skattemyndighet (exit omöjlig) upplever myndigheten alltså ett högt tryck att hålla hög kvalitet (ibid).

Perspektivet aktualiserar frågan om vilka som använder sig av myndigheten. Är det en resursstark grupp ökar trycket på myndigheten att hålla en hög kvalitet (Dowding i Balla m.fl. 2015). Hur ser läget då ut för Skatteverket? För det första använder samtliga medborgare Skatteverket, från rik till fattig. Skatteverkets "målgrupp" är alltså hela befolkningen (Stridh & Wittberg 2015, s. 123). Utöver detta använder samtliga företag i landet även de Skatteverket, och enligt en rapport från organisationen Företagarna är Skatteverket med god marginal den myndighet som Sveriges företagare interagerar mest med (Bongard & Fond 2019). Trycket kan alltså ses som högt enligt Hirschmans teori (Dowding i Balla m.fl. 2015). Enligt teorin betonas sannolikt faktum att även samhällets mäktigaste spelare, såsom storföretag och rika individer, använder Skatteverket. Närvaron av dessa mäktiga spelare ökar trycket på myndigheternas verksamhet, i linje med EVL-teorin. Då exit (att lämna verksamheten för en annan) inte är möjligt är voice (att kritisera verksamheten) användarnas enda medel för att uttrycka missnöje med verksamheten, vilket enligt teorin leder till ett högt tryck att hålla hög kvalitet (ibid).

Ett möjligt empiriskt stöd för denna teori går att finna i Stridh och Wittbergs bok. När författarna presenterar situationen på myndigheten under 1990-talet beskrivs vilken status olika uppdrag inom myndigheten har. Granskning och kontroll hade högre status än service, och högst status hade granskning av de stora aktiebolagen (Wittberg & Stridh 2015, s. 18-19). Fördelningen av status inom myndigheten kan ses som en fingervisning kring att närvaron av resursstarka maktspelare spelar roll för myndighetens verksamhet. Följer vi Hirschmans teori är det sannolikt att positionerna förknippade med status inom Skatteverket även är de mest eftertraktade, och där den mest kompetenta personalen hamnar. Närvaron av spelare som resursstarka aktiebolag medför alltså också kanske att driven och kompetent personal vill arbeta med dem, vilket påverkar kvaliteten på myndighetens service positivt på det stora hela. Ett sådant förhållande finns inte på samma sätt inom Försäkringskassan, då myndigheten saknar dessa “mäktiga spelare” i delen av befolkningen myndigheten vänder sig till. (Försäkringskassan 2020).

5.3.2 Försäkringskassan

Utgångspunkten för Försäkringskassans låga förtroende är enligt EVL-teorin myndighets svåra uppdrag. Försäkringskassan har dels ett otacksamt uppdrag, och arbetar mestadels med en resurssvag del av samhället som har det sämre ställt än majoriteten (Försäkringskassan 2020). Försäkringskassan uppdrag riktas per definition mestadels till de som är i behov av ekonomiskt stöd. Denna kombination försvårar enligt teorin utgångsläget för att nå höga förtroendesiffror. Något som initialt talar för teorin är faktum att både Skatteverket och Försäkringskassan genomgick en liknande centraliseringsprocess under 2000-talets början, men med mycket olika resultat (Statskontoret 2010). Försäkringskassan bildades 2005 genom en sammanslagning av rikets 21 Länsförsäkringskassor och Riksförsäkringsverket (Försäkringskassan 2014, s. 68). Under samma tid bildades myndigheten Skatteverket av Riksskatteverket och de tio regionala skattemyndigheterna (Skatteutskottet 2003 Motivet bakom reformerna var i båda fallen

effektivare användning av resurser, och mer enhetlig tillämpning av myndighetens verksamhet i hela landet (ibid).

En centraliseringsreform resulterade dock i ökat förtroende och en i minskat. Detta är en central utgångspunkt för teorin. Myndigheterna är på många vis jämförbara, men utfallet är gång på gång inte detsamma. Försäkringskassan tillhör även de myndigheter som satsat på digitalisering och användningen av e-tjänster, och myndigheten har vid flera tillfällen vunnit pris för bäst myndighetshemsida (Försäkringskassan 2019) Inom områdena barnbidrag och sjukpenning (två av de områden flest interagerar med) ansökte 2018 exempelvis 90% respektive 89% med hjälp av e-tjänsten, vilket kan jämföras med att 88% av icke-företagare deklarerade (tjänsten genom vilka flest interagerar med Skatteverket) digitalt via e-tjänst ett år senare (Skatteverket 2019) (Försäkringskassan 2018). Siffran ger en fingervisning om att myndigheternas verksamhet på många vis är jämförbara, men ändå är utfallet (förtroendet) annorlunda.

Exit, voice, loyalty kan alltså ses som att det primärt är något annat än hur myndigheten sköter sin verksamhet som ligger bakom förtroendet. En tänkbar förklaring är i stället att Försäkringskassan, hur väl verksamheten än fungerar, inte lever upp till befolkningens förväntningar på socialförsäkringssystemet. Visst empiriskt stöd för detta går att hitta i materialet. Genom processpåring identifieras 2002 som en brytpunkt efter vilka många indikatorer på kvaliteten i Försäkringskassans verksamhet vänder nedåt. Förtroendet för myndigheten börjar minska och antal överklagade beslut ökar kraftigt efter 2002, en ökning som fortsätter under 2000-talet (Försäkringskassan 2014, s. 67)

En trolig förklaring är en ambition från regeringens sida om att minska sjukskrivningarna (det så kallade halveringsmålet), som ökat kraftigt i slutet av 1990-talet och början 2000-talet (Försäkringskassan 2014, s. 30). Antalet nya sjukskrivningar kulminerade år 2002-2003 för att sedan minska under kommande år. Att nekade sjukskrivningar till viss del korrelerar med förtroendet för myndigheten kan ses som belägg för EVL-teorin (Begler & Brattlund 2015). Hur väl myndigheten nekar en sjukskrivning kanske inte har betydelse för den som får ett besked som går hen emot. Myndigheten själv beskriver hur ett antal nya arbetssätt började användas och nya riktlinjer införas under perioden för att möta den nya målsättningen (Försäkringskassan 2014, s.

11). Under ungefär samma tid påbörjas också arbetet med att centralisera myndigheten till en enda Försäkringskassa (Hensing m.fl. 2010). EVL-teorin lägger här vikt vid vilka förutsättningar myndigheten har för att utföra verksamheten, även om myndigheten genomför kontinuerliga förbättringar kommer förtroendet ändå till stor del att vara en funktion av saker som antalet nekade sjukersättningar. Perspektivet berättar alltså en historia om en myndighet med många likheter med Skatteverket, men med ett uppdrag mindre tacksamma för förtroendet.

5.4 Socialkonstruktivism

5.4.1 Skatteverket

Det socialkonstruktivistiska perspektivet tar sikte på hur Myndigheterna diskuteras av media, medborgare och medarbetare. Begrepp som image och publicitet är här centrala. Spår av ett socialkonstruktivistiskt förklaringsätt återfinns delvis i Skatteverkets egna material, men främst är det ett perspektiv som betonas av media och opinionsinstitut som exempelvis SIFO och SKI. Siffror från SIFO pekar på att 6 av 10 får sin bild av offentlig verksamhet från media (Von Lochow 2018). På samma sätt lyfts det att negativ publicitet i form av exempelvis skandaler kan ge kraftigt försämrat förtroende på kort sikt, men i regel är effekten tillfällig (Orbe & Sjören, 2020).

Enligt SIFOs anseendeindex från 2020 får Skatteverket anseendesiffran +52 medan Försäkringskassan fick siffran -6 (Orbe & Sjören, 2020). Enligt samma rapport har en överväldigande majoritet av tillfrågade mestadels hört positiva saker om Skatteverket, och överväldigande negativa saker om Försäkringskassan. Sambandet mellan uppfattad mediebild och förtroende för myndigheten i fråga är inte absolut, men ett samband finns definitivt (ibid). Mediebild och diskursen har alltså en påverkan på befolkningens åsikter om myndigheter, och i förlängningen även förtroendet. Ett exempel som talar till teorins fördel är att skandaldrabbade myndigheter på kort tid kan falla kraftigt i förtroende, trots att en majoritet av befolkningen inte

interagerat med myndigheten (ibid). Detta kan ses som ett argument för att mediebilderna av myndigheter har en viktig roll att spela när befolkningen bildar sig en uppfattning av myndigheternas verksamhet.

Utöver det allmänna samtalet betonas i ett socialkonstruktivistiskt perspektiv även myndighetens interna kultur. Här har Skatteverket genomfört en betydande förändring. Stridh och Wittberg beskriver under 1990-talet en situation där handläggare exempelvis kunde säga saker som "Ska jag jobba eller svara i telefon" (Stridh & Wittberg 2015, s.18). Citatet bekräftar en bild som Skatteverket själva uttryckte under 1980 och 1990-talet, nämligen att myndigheten är för kontrollfokuserad på bekostnad av servicen (Wittberg 2012). Dåvarande Riksskatteverkets rapport betonar dock att möjligheten för myndigheten att arbeta effektivt bygger på att medborgaren har förtroende för skattesystemet och Skatteverket, således inleddes en resa mot att ge större plats åt service.

Skatteverkets rapport *Rätt från början* från 2005 tydliggör myndighetens ändrade interna kultur. I inledningen betonar rapportförfattaren kontroll och sanktioners begränsade betydelse för om regler faktiskt följs, och lyfter i stället fram bemötande och förtroende som centrala för hur väl regler följs (Wittberg 2005). Om sikte tas på förändringar inom myndigheten är detta en viktig del i det socialkonstruktivistiska pusslet, att service går från något som ses som en oseriös uppgift som helst undviks till att bli en självklar del i arbetet och även myndighetens självbild, medför konsekvenser för hur myndigheten uppfattas av medborgarna.

5.4.2 Försäkringskassan

Försäkringskassan hävdar i en egen rapport att den huvudsakliga anledningen till att myndigheten har så låga förtroendesiffror kan härledas till hur myndigheten utför sina uppdrag, bland annat rör det sig om bemötandet, handläggningstider samt sena utbetalningar (Försäkringskassan 2014). Dessa faktorer som resulterar i detta låga förtroende är svårförklarade utifrån socialkonstruktivismen eftersom teorin inte fokuserar på specifika anledningar som leder

till lågt förtroendet utan i stället det som har byggts genom åren och gjort så att människor tänker som de gör utifrån olika ställen de fått informationen ifrån samt egna erfarenheter.

Tidigare erfarenheter från människor är också något som har bidragit till stor del på hur många som kanske inte ens kommit i kontakt med Skatteverket har en redan positiv uppfattning eftersom man inte hunnit bilda sig en egen (Orbe & Sjören 2020). På samma vis har en stor del av befolkningen som inte kommit i kontakt med Försäkringskassan, redan en negativ bild av myndigheten (ibid). Både Försäkringskassan och SIFO lyfter att ett positivt samband finns mellan kunskap om Försäkringskassans verksamhet och förtroende för myndigheten. Detta kan ses som bevis för att den som inte interagerat med myndigheten som utgångspunkt har en dålig bild av myndigheten. Med andra ord finns en för Försäkringskassan ogynnsam diskurs kring myndigheten.

Det handlar om förförståelsen som präglar vår dag att uppleva verkligheten och för att det ska kunna ske så krävs det någon slags förkunskap. Mycket av den informationen som finns tillgänglig sedan tidigare är det som formar samhällets synsätt, de vill säga ger en objektiv bild vilket i sin tur lämnar en generell bild av det. Att ständigt och med jämna mellanrum få läsa att Försäkringskassan är dålig är något som påverkar medborgarnas upplevelse av myndigheten, utan att de har kontakt med Försäkringskassan. (Orbe & Sjören 2020). Försäkringskassan behöver kanske arbeta hårdare för att en medborgare ska anse att myndigheten gör ett bra arbete än Skatteverket. En positiv diskurs kring myndigheten kan tänkas leda till att misstag inom Försäkringskassan ses som en bekräftelse av myndighetens dåliga organisation, en uppfattning som delvis förekommer i myndighetens egen *Socialförsäkringsrapport 2014:13* från 2014 (Försäkringskassan 2014). På samma vis kan det tänkas att den gynnsamma diskursen kring Skatteverket gör att allmänheten har större överseende med misstag inom myndigheten, och kanske resonerar att en enskild anställd, snarare än myndigheten självt, är orsaken till misstaget. En fingervisning om att så kan vara fallet är uppfattningen att medborgarna är mindre troliga att överklaga beslut från en myndighet som har högre förtroende, en uppfattning som bland annat Inspektionen för socialförsäkringen uttrycker (ISF 2011).

Dessa sociala konstruktioner kan däremot se olika ut beroende på vart man bor och vad själva syftet är. Alla människor kommer inte kontakt med Försäkringskassan till skillnad från Skatteverket där vi människor varje månad betalar skatt till. Graden av missnöjdhet kan därför även skiljas åt eftersom uppfattningen är någorlunda oklar i de fallet eftersom man endast får skatteåterbärningar samt gör sin plikt och betalar skatt. Försäkringskassan är däremot en myndighet som inte alla har att göra med och är tydligare riktat till de som behöver social hjälp, exempel som stöd när människor är sjuka (Försäkringskassan 2020). Att Försäkringskassan får så pass låga förtroendesiffror när befolkningen tillfrågas trots det att bara en viss del av befolkningen interagerar med myndigheten kan ses som belägg för diskursens vikt för förtroendet. Enligt SIFOs anseendeindex har tillfrågade övervägande hört dåliga saker om Försäkringskassan i media, det motsatta gäller för Skatteverket (Orbe & Sjören 2020). I Detta fall är medial bild således kanske en bättre gemensam nämnare för myndighetens förtroende än mötet med myndigheten.

6 Diskussion

För att återkoppla till frågeställningen som rör förklaringar till Skatteverkets höga förtroendesiffror återgår vi till de tre teorierna och variabeln förtroende. Då operationaliseringen av förtroendet tar sikte på myndighetens förtroendesiffror kontrolleras vilken av teorierna som bäst kan förklara variation i förtroendesiffrorna för de två myndigheterna.

En teori som erbjuder trovärdiga förklaringar till variationen i förtroendet får således högt förklaringsvärde.

I ett scenario där SLB-teorin har högt förklaringsvärde är variationen i de två myndigheternas förtroendesiffror konsekvenser av förändringar i myndigheternas arbete. Dessa kan identifieras och bedömas med hjälp av metoden process-språning (Esaiasson m.fl. 2012, s. 129-130). I ett scenario där EVL-teorin har högt förklaringsvärde kommer förändringar identifierade med process-språning endast att ha en liten påverkan på myndigheternas förtroende.

Försäkringskassan och Skatteverket kommer här i stället att röra sig på två olika planhalvor av

förtroendespektrat, då de interagerar med hela respektive en viss del av befolkningen. Har det socialkonstruktivistiska perspektivet ett högt förklaringsvärde kommer myndigheternas förtroende att variera kraftigt beroende på mediebild och diskursen bland medborgare. Skandaler, positiv rapportering och negativ rapportering kan i ett sådant scenario sannolikt identifieras med hjälp av process-spårning, som de viktigaste förklaringarna till variation i förtroende för respektive myndighet.

Genom process-spårning har vissa centrala händelser identifierats som torde påverka förtroendet för myndigheten antingen negativt eller positivt. Faktum att förtroendet varierar så pass mycket talar mot EVL-teorin. Om gruppen i samhället myndigheten interagerar med har en avgörande betydelse borde alltför stora rörelser bort från en låg respektive hög nivå inte vara möjliga. Faktum är dock att Skatteverket gått från medelhöga förtroendesiffror till höga, och Försäkringskassan gått från medelhöga till låga. Myndigheterna befinner sig förvisso i dagsläget precis där de borde enligt EVL-teorin, men variationen i förtroendet under de senaste 20 åren kan ses som ett argument mot att teorin har ett högt förklaringsvärde. Skattemyndigheter hör internationellt sett som tidigare presenterat till samma kategori av myndighet som ofta har låga förtroendesiffror till följd av ett otacksamt uppdrag. Faktum att Skatteverket i Sverige lyckats bryta mönstret trots att myndigheten kan ses som ett ogynnsamt fall för en SLB-teori, talar till fördel för SLB-teorins förklaringsvärde. Med andra ord; om det går att arbeta sig till ett högt förtroende borde en Skattemyndighet vara en av de myndigheter som har svårt att genomföra en sådan resa.

Utöver detta så har undersökningen identifierat vissa utvecklingsmönster i myndigheternas arbetssätt som tyder på att det är möjligt att ändra arbetssättet för att öka förtroendet. Resonemanget kan illustreras med ett exempel från resultatet. Under den undersökta tiden har andel företagare som anger att det är enkelt att deklarerat ökat från 25% 2007 till 76% 2021 (Skatteverket 2007) (Skatteverket 2021). Under samma tid ökar förtroendet för Skatteverket från medelgoda siffror till goda siffror enligt Svenskt kvalitetsindex (se diagram 2) (SKI 2007-2017).

Liknande samband går att hitta mellan handläggningstid och förtroende i Försäkringskassans verksamhet. Vi drar här slutsatsen att sambanden mellan vad som kan ses som indikatorer på

verksamhetens kvalitet enligt SLB-teorin är för starka för att kunna avfärdas. Utöver att parametrar som bemötande och andel som anger att det är enkelt att ha med myndigheten att göra så identifierades även förklaringar till brytpunkter i förtroendet. Skatteverkets förtroende stiger kontinuerligt efter 2003, vilket är när arbetet med bemötande inleddes (Stridh & Wittberg 2015, s. 88). I fallet Försäkringskassan är fallet inte lika glasklart. Både centraliseringen av myndigheten och regeringens mål att halvera antalet sjukskrivningar inleds i början av 2000-talet, alltså samtidigt som myndighetens förtroende försämras (Hensing m.fl. 2010). Detta tyder på förklaringsvärde för både SLB och EVL-teorierna. Dock sammanfaller ett stort tapp i förtroende för Försäkringskassan mellan 2008-2011 med en kraftig ökning i handläggningstiderna (ISF 2011). Ett sådant samband talar återigen för SLB-teorin, vilket ytterligare förstärks av att Försäkringskassan sedan ökar i förtroende när efter det stora tappet 2008-2011 (SOM-undersökningarna).

På samma vis erbjuder inte en socialkonstruktivistisk teori en bättre förklaring till förändringarna i förtroendet under den undersökta perioden. När metoden process-språning tillämpades identifierades inte primärt omnämningar i media som drivande bakom stora öknings- eller minskningar i förtroendet. Ytterligare en faktor som även tas upp i resultatet talar mot teorins förklaringsvärde är att effekten av medial uppmärksamhet enligt SIFO beskrivs som mycket tillfällig (Orbe & Sjören 2020). Skandaldrabbade myndigheter studsar i regel tillbaka till normala förtroendesiffror mycket snabbt efter några år. En socialkonstruktivistisk förklaringsmodell står sig således inte lika stark som SLB-teorin när det kommer till att förklara variationen i förtroendet för Skatteverket och Försäkringskassan.

För att sammanfatta och besvara frågeställningen direkt är undersökningens slutsats att det huvudsakligen är Skatteverkets arbete med att bättre myndighet som är orsaken till att myndigheten idag åtnjuter höga förtroendesiffror. I förlängningen innebär detta givetvis även att Försäkringskassans låga förtroendesiffror huvudsakligen är en konsekvens av brister i myndighetens arbete. Stor variation i förtroendet talar mot Exit, Voice, Loyalty, och undersökta variabler inom SLB-teorin (exempelvis andel som anger att det är enkelt att deklarerat) erbjuder ett bättre samband med variationen i variabeln förtroende än den socialkonstruktivistiska teorin.

6.1 Skatteverket och Försäkringskassan: Två sidor av New Public Management

Under undersökningens gång uppkom en intressant slutsats som från början stod utanför undersökningens fokus. Skatteverket och Försäkringskassan utgör på många vis två ideal av de sidor av New Public Management som lyfts av förespråkare respektive kritiker. Båda myndigheterna har kontinuerligt arbetat med målstyrning och uppföljning med effektivisering och förbättring av verksamheten som mål. Båda myndigheter genomgick även en centralisering i mitten av 2000-talet, ändå är slutresultatet i nuläget vitt skilt. Skatteverket ligger gång efter gång över genomsnittet för förtroende, medan Försäkringskassan ligger under (SKI).

Skatteverket har med hjälp av just den utvärdering och uppföljning som Hysing och Olsson menar är kännetecknande för NPM lyckats styra myndigheten mot mycket höga förtroendesiffror (Hysing Olsson 2012, s. 19). Försäkringskassan å andra sidan använder till stor del liknande NPM-inspirerade metoder, men med ett mycket annorlunda resultat. Där Skatteverket beskrivs som en uppskattad och effektiv myndighet får Försäkringskassan inte sällan utstå kritik för att vara för kontrollfokuserad och granskande (Flood 2020). Följs diskussionens och slutsatsens logik är den troliga förklaringen att Skatteverket lyckats implementera NPM-reformer på ett sätt medborgarna upplever bättre.

7 Slutsats

För att återkoppla till frågeställningen och undersökningens syfte har undersökningens resultat vissa implikationer för andra myndigheter att se till Skatteverket som ett positivt exempel. Då resultatet betonar SLB-teorin innebär detta att möjligheten att använda Skatteverket som ett lyckat exempel är goda. Under undersökningens gång har vi fått se att så redan sker. Försäkringskassan släppte exempelvis 2014 en rapport med titeln "*Varför har medborgarna*

högre förtroende för Skatteverket än för Försäkringskassan och vad behöver Försäkringskassan göra för att förtroendet ska öka?” (Försäkringskassan 2014). Undersökningens slutsats medför även vissa implikationer för kommande forskning. Precis som redan är fallet blir det som följd av slutsatsen intressant för myndigheter med låga förtroendesiffror att se till Skatteverket som positivt exempel. Forskare, både inom och utanför myndigheternas värld kan med fördel genomföra komparativa studier mellan Skatteverket och andra myndigheter för att isolera de oberoende variabler som gjort är kärnan i Skatteverkets lyckade arbete.

Avslutningsvis kan vi således rekommendera framtida studier med liknande upplägg för att komma åt kärnan i exakt vad det är Skatteverket har lyckats bra med. Ett upplägg som diskuterades men övergavs i denna studie var en komparativ studie mellan Skatteverket i Sverige och utländska skattemyndigheter. En sådan studie hade kunnat medföra fördelen att EVL-teorin faller bort, då samtliga skattemyndigheter arbetar med samma population. Utöver detta hade jämförelsen eventuellt blivit något mer givande då skattemyndigheter i ett sådant upplägg jämförs med ett mycket jämförbart fall. Således kan fokus helt ligga på variation i saker som arbetssätt och mediabild. Eftersom det är ovanligt att skattemyndigheter har ett högt förtroende kan det som står ut i just det svenska Skatteverkets arbete antas vara möjliga oberoende variabler med implikationer för myndighetens höga förtroende (Stridh & Wittberg 2015).

8. Källförteckning

Andersson, S & Öström, C. (2019). *Tillit, styrning och service - En kvalitativ studie om Skatteverkets implementering av tillitsbaserad styrning*. [Examensarbete, Luleås tekniska universitet]. Luleå. [Elektronisk]: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1322551/FULLTEXT01.pdf>
[Hämtad 2021-05-13]

Alexandersson, M. (2013). *Socialkonstruktivism och antropologi - Bör sociologer reflektera över människans natur?* [Masteruppsats, Lunds universitet]. Lund.
<http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOId=4939332&fileOId=4939350>
[Hämtad 2021-04-12]

Arnek, M. (2014). *Varför har medborgare högre förtroende för Skatteverket än för Försäkringskassan och vad behöver Försäkringskassan göra för att förtroendet ska öka?* Försäkringskassan.

Begler, Ann-Marie - Brattlund, Lars-Åke 2015, *Försäkringskassan kan göra mycket, men inte allt* [Elektronisk]: <https://www.forsakringskassan.se/press/debattartiklar/forsakringskassan-kan-gora-mycket-men-inte-allt> Hämtad 2021-05-19

Bergström, Göran – Boréus, Kristina (red), 2012, *Textens mening och makt – Metodbok i samhällsvetenskaplig text och diskursanalys*, 1. Uppl. Studentlitteratur AB: Lund

Bongard, René - Fond, Helena, 2019. *Myndighetsrankning 2019*.
[Elektronisk]:<https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/cf56c741-1668-43c2-887d-10dd6c243cde/socialforsakringen-i-siffror-2020-engelsk.pdf?MOD=AJPERES&CVID=>,
Hämtad 2021-04-27

Dowding, Keith. 2015 Albert O. Hirschman, Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States. Martin Lodge, Edward C. Page, Steven J. Balla (red.) *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*. Oxford University Press

Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena 2012, *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 4 uppl. Stockholm Norstedts juridik AB

Flood, Linda, 2020 “Försäkringskassans hårdare kontroller - därför kan fler ha nekats sjukpenning” *Arbetet* [Elektronisk]: <https://arbetet.se/2020/11/23/forsakringskassans-hardare-kontroller-darfor-kan-fler-ha-nekats-sjukpenning/> hämtad 2021-05-18

Försäkringskassan, 2014. *Varför har medborgarna högre förtroende för Skatteverket än för Försäkringskassan och vad behöver Försäkringskassan göra för att förtroendet ska öka?*
[Elektronisk]: https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/e4fb27cc-b124-4513-a942-404dac823990/socialforsakringsrapport_2014_13.pdf?MOD=AJPERES, hämtad 2021-05-12

Försäkringskassan, 2014. *Socialförsäkringsrapport 2014:17- Analys av sjukfrånvarons variation*
[Elektronisk]: <https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/ebd65cfa-5711-44f5-b124-0ceb7a358f31/analys-av-sjukfranvarons-variation-socialforsakringsrapport-2014-17.pdf?MOD=AJPERES&CVID=>, hämtad 2021-05-05

Försäkringskassan, 2014 *Det komplexa förtroendet* [Elektronisk]:
<https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/3b4b640e-f2a3-4f1e-81a9-acb89cc9df59/socialforsakringsrapport-2014-09.pdf?MOD=AJPERES>, hämtad 2021-05-12

Försäkringskassan 2019, [Elektronisk]:
https://www.forsakringskassan.se/privatpers!/ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjo8ziT TxcnA3dnQ28LdyNTQ0cAwMMjU38jby8gg30w Wj9KOASgxwAEcD YLsbEUAFUIRCA!!/?Idmy&mapping=%2Fprivatpers%2Fnyhetsarkiv&uril=wcm%3Apath%3A%2FContentSE_Responsive%2Fnyheter%2Fnyhet-sveriges-basta, hämtad 2021-05-12

Försäkringskassan, 2019 *Nyhetsarkiv - Fk.se – Sveriges bästa myndighetssajt* [Elektronisk]:
<https://www.forsakringskassan.se/privatpers/nyhetsarkiv> Hämtad 2021-05-18

Försäkringskassan, 2019. *Försäkringskassans årsredovisning 2019* [Elektronisk]:
<https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/186a63ee-43a4-498c-b9c8-7d709296cceb/forsakringskassans-arsredovisning-2019.pdf?MOD=AJPERES&CVID=> hämtad 2021-05-18

Försäkringskassan, 2020. *Social Insurance in Figures 2020*. [Elektronisk]:
<https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/cf56c741-1668-43c2-887d-10dd6c243cde/socialforsakringen-i-siffror-2020-engelsk.pdf?MOD=AJPERES&CVID=>, hämtad 2021-04-13

Försäkringskassan, 2020 *Försäkringskassans årsredovisning 2020* [Elektronisk]:
<https://m.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/2d6c2965-ebef-45aa-ba4f-ec5ad7806792/forsakringskassans-arsredovisning-2020.pdf?MOD=AJPERES&CVID=> hämtad 2021-05-18

Gilson, Lucy L. 2015. Michael Lipsky, Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service. Martin Lodge, Edward C. Page, Steven J. Balla (red.) The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration. Oxford University Press.

Gräns, Erika, *Vad är egentligen tillitsbaserad styrning?*
[Elektronisk]:<https://www.stratsys.com/sv/kunskapshub/vad-ar-egentligen-tillitsbaserad-styrning>
[Hämtad 2021-05-14]

Hensing, Gunnl - Holmgren, Kristina - Rohdén, Kristina, 2010 *Sänkt förtroende för Försäkringskassan* [Elektronisk]:
https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/26495/1/gupea_2077_26495_1.pdf, hämtad 2021-05-12

Hysing, Erik - Olsson, Jan, 2012. *Tjänstemän i politiken* 1 uppl. Lund: Studentlitteratur

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF). *Handläggningstider i Försäkringskassans omprövningar* [Elektronisk]: <https://isf.se/publikationer/rapporter/2011/2011-04-27-handlaggningstider-i-forsakringskassans-omprovningar> Hämtad 2021-05-18

Inspektionen för socialförsäkringen, 2011 *Handläggningstider i Försäkringskassans omprövningar* [Elektronisk]: <https://isf.se/download/18.6e75aae16a591304896ca1/1565330433212/Handla%CC%88ggningstider%20i%20Fo%CC%88rsa%CC%88kringskassans%20ompro%CC%88vningar-ISF-Rapport%202011-03.pdf>, hämtad 2021-05-12

Junestav, Malin 2015, *Förtroendet för Försäkringskassan ökar*. [Elektronisk]: <https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/74e954df-5cae-4a3f-bed9-dadca0bf0c42/fortroende-korta-analyser-2015-2.pdf?MOD=AJPERES&CVID=>, hämtad 2021-05-12

Johansson & Rönnerstrand 2009, *Förtroendet för myndigheter Riks-SOM-undersökningen 1986-2007*. [Elektronisk]: https://www.statskontoret.se/upload/publikationer/2009/200901_bilaga5.pdf

Knowles, Christina (2020). *Fri som en fågel - ny forskningsrapport om professionalisering inom försäkringskassan*. Karlstad universitet
[Elektronisk]: <https://www.kau.se/nyheter/fri-som-en-fagel-ny-forskningsrapport-om-aterprofessionalisering-inom-forsakringskassan> [Hämtad 2021-05-14]

Nationalencyklopedin, *Ockhams rakkniv*.
<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/ockhams-rakkniv> (hämtad 2021-04-15)

Nilsson, Lennart - Weibull, Lennart, 2007. "Universitet, högskolor och regional utveckling." i Nilsson, Lennart red. *Det våras för regionen. Västsverige 1998-2005*. SOM-rapport nr 40: Göteborg.

Orbe, Johan - Sjören, Toivo, 2019. *Anseendet för svenska myndigheter 2019*. [Elektronisk]: https://www.kantarsifo.se/sites/default/files/reports/documents/anseendet_for_myndigheter_2019.pdf Hämtad 2021-05-18

Orbe, Johan - Sjören, Toivo, 2020. *Anseendet för svenska myndigheter 2020*. [Elektronisk]: https://www.kantarsifo.se/sites/default/files/reports/documents/kantar_sifos_anseendeindex_myndigheter_2020.pdf Hämtad 2021-05-18

Skatteutskottet 2003, *Det nya Skatteverket - Skatteutskottets betänkande 2003/04:SKU2* [Elektronisk]: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/det-nya-skatteverket_GR01SKU2 Hämtad 2021-05-18

Skatteverket 2011. *Skatteverkets årsredovisning 2011*. [Elektronisk]: <https://www.skatteverket.se/download/18.71004e4c133e23bf6db800045808/1359707308710/16520.pdf>, Hämtad 2021-05-12

Skatteverket 2017. *Skatteverkets årsredovisning 2017*. [Elektronisk]: <https://www.skatteverket.se/download/18.41f1c61d16193087d7f3945/1519313904312/arsredovisning-for-skatteverket-skv165-utgava26.pdf> Hämtad 2021-05-18

Skatteverket 2019. *Skatteverkets årsredovisning 2019*. [Elektronisk]: <https://www.skatteverket.se/download/18.7eada0316ed67d7282aa00/1582184891373/arsredovisning-skatteverket-2019-skv165-utgava28.pdf> Hämtad 2021-05-18

Skatteverket 2020. *Skatteverkets årsredovisning 2020*, [Elektronisk]: <https://www.skatteverket.se/privat/etjansterochblanketter/blanketterbroschyrer/broschyrer/info/165.4.39f16f103821c58f680007245.html> Hämtad 2021-05-12

Skatteverket, 2021. *Rekordmånga deklarerade digitalt* [Elektronisk]: <https://www.skatteverket.se/omoss/press/pressmeddelanden/2020/2020/rekordmangadeklarerade-digitalt.5.1c68351d170ce554527462e.html> Hämtad 2021-04-21

SO-rummet, 2021. *Media och påverkan*. [Elektronisk]: <https://www.sorummet.se/kategorier/samhallskunskap/medier-och-kommunikation/media-och-paverkan> Hämtad 2021-04-21

SOM-undersökningarna 1998-2020 [Elektronisk]: <https://www.gu.se/som-institutet/som-undersokningarna> OBS. Undersökningarna måste begäras ut

Statskontoret 2010, *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter* [Elektronisk]: <https://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/om-offentlig-sektor-1-11/om-offentlig-sektor-1.pdf> Hämtad 2021-04-21

Statskontoret 2015, *Att styra mot ökat förtroende - är det rätt väg?* [Elektronisk]: https://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2016/om-offentlig-sektor-25_fortroende.pdf [Hämtad 2021-04-21]

Stridh, Anders - Wittberg, Lennart, 2015 *Från fruktad skattefogde till omtyckt servicemyndighet* 1 uppl. Skatteverket.

Svenskt kvalitetsindex (SKI) 2017, *Sverigekollen - sammanfattning av SKI:s branschrappporter 2017* [Elektronisk]: <https://www.kvalitetsindex.se/wp-content/uploads/2018/11/Sverigekollen2017.pdf>

Von Lochow, Sonja, 2018 *Ett högt anseende - kommunikation som gör verksamhetsnytta* [Elektronisk]: <https://www.kantarsifo.se/blogg/ett-hogt-anseende-kommunikation-som-gor-verksamhetsnytta> Hämtad 2021-04-21

Wittberg 2005, *Skatteverkets rapport 2005:1, Rätt från början.* [Elektronisk]: <https://skatteverket.se/download/18.612143fd10702ea567b80002571/1359706110788/rapport200501.pdf> Hämtad 2021-04-29

Wittberg 2012, *Ett offensivt Skatteverk.* [Elektronisk]: <https://skattenytt.se/wp-content/uploads/2014/05/SN-4-2012-Wittberg.pdf>

