

# Vad skapar förtroende för myndigheter? – En forskningsöversikt

En rapport från Skatteverkets analysenhet

31 januari 2024

Rapportnummer 2024:2

Rapportnummer 2024:2  
Diarienummer: 8-2740623

**Skatteverket**  
Postadress: 171 94 Solna  
Telefon: 0771-567 567  
Epost: [skatteverket@skatteverket.se](mailto:skatteverket@skatteverket.se)  
[www.skatteverket.se](http://www.skatteverket.se)

**John Källström**  
E-post: [john.kallstrom@skatteverket.se](mailto:john.kallstrom@skatteverket.se)  
Telefon: 010-573 17 32

# Förord

Syftet med denna rapport är kartlägga vilka faktorer som påverkar förtroende för myndigheter hos allmänheten. I detta syfte har en genomgång av svensk och internationell forskning på området genomförts.

Rapporten har tagits fram vid Skatteverkets analysenhet av John Källström.

Ett stort tack riktas till Anders Ågren på kommunikationsavdelningen för ett gott samarbete. Ett stort tack även till Cecilia Öst och Lina Andersson som läst och kommenterat ett tidigare utkast av rapporten. Skatteverkets analysenhet svarar för innehåll och slutsatser.

Sundbyberg i januari 2024

Thomas Petterson Westberg

Chef för analysenheten

# Sammanfattning

Denna rapport syftar till att ge en överblick över vilka faktorer som påverkar förtroendet hos allmänheten för myndigheter. I detta syfte har en genomgång av svensk och internationell forskning på området genomförts.

Det är när medborgarna upplever att myndighetens arbete överensstämmer med, eller överträffar, deras förväntningar som myndigheten bygger förtroende hos allmänheten. Myndighetsförtroende är med andra ord nära sammankopplat med en individs upplevelser av och förväntningar på myndigheter. På samhällsnivå kan ett högt förtroende underlätta för myndigheter att genomföra sitt uppdrag och minskar behovet av kontroller och övervakning. Forskningen visar att det är i mötet med andra människor (eller myndigheter) som förtroendet ofta ändras.

I rapporten pekas ett antal områden ut som viktiga för en myndighet att arbeta med för att påverka allmänhetens förtroende. Det första området är kommunikation. Myndigheters kommunikation kan påverka vad allmänheten uppfattar som socialt accepterat beteende. En alltför ensidig kommunikation om omfattningen av beteenden som myndigheten vill minska, riskerar därför att öka förekomsten av detta beteende. Samtidigt visar undersökningar att det är viktigt att myndigheter är transparenta och öppna med sin verksamhet för att bygga förtroende. Med denna avvägning i åtanke bör Skatteverket vara balanserad i sin kommunikation, men samtidigt öppna och transparenta så att det inte framstår som att myndigheten försöker dölja oegentligheter eller andra brister i verksamheten.

Ett andra område som påverkar allmänhetens förtroende är myndighetsutövning. Ett alltför vidlyftigt användande av kontroller och repressalier riskerar att skada allmänhetens förtroende för myndigheten, särskilt om detta drabbar oskyldiga i en stor utsträckning. Samtidigt undergrävs förtroende för myndigheten om de personer som medvetet fuskar och bryter mot lagar och regler inte hittas och lagförs. Exakt var brytpunkten mellan för mycket och för lite kontroller går, är svårt att säga. Att Skatteverkets kontroller i viss utsträckning kommer drabba oskyldiga är sannolikt omöjligt att helt undvika, men ett pragmatiskt förhållningssätt är troligtvis att i stor grad kontrollera allvarligt skatteundandragande.

Ett tredje område som pekas ut som viktigt för myndigheters förtroendearbete är bemötandet. Det är när upplevelsen av mötet med myndigheten överträffar förväntningarna som förtroende kan skapas. Studier visar att den egna upplevelsen av mötet med Skatteverket är den enskilt viktigaste faktorn för att förklara förtroende för myndigheten. Med detta i bakhuvudet är det viktigt med lyhördhet mot skattebetalarnas behov. Involvering av medborgarna i

utvecklingsarbete samt ett gott bemötande är därför viktiga delar av förtroendearbetet.

En övergripande slutsats är att det finns stora kunskapsluckor vad gäller kopplingen mellan förväntningar och upplevelser av Skatteverkets kommunikation, myndighetsutövning och bemötande och förtroende för myndigheten. En del arbete med att koppla upplevelser av bemötande till förtroende pågår redan. Men även kopplingen mellan förtroende och allmänhetens upplevelser och förväntningar av Skatteverkets verksamhet inom områdena kommunikation och kontrollverksamhet bör undersökas närmare. En del material till sådana studier samlas redan idag in i Skatteverkets årliga attitydundersökning för privatpersoner, men används inte i detta syfte i nuläget.

#### **De viktigaste slutsatserna är:**

- ✓ Ett högt förtroende underlättar för myndigheten att genomföra sitt arbete genom att den frivilliga regelefterlevnaden ökar.
- ✓ Förtroende för myndigheter bestäms i stor grad av om en individ anser att det går att lita på andra, med andra ord har en hög grad av generell tillit.
- ✓ Förtroende kan ses som en social norm som bestäms av hur en individ tror att andra agerar. Vad myndigheten kommunicerar som vanligt beteende är därför viktig.
- ✓ För mycket kontroller kan skada förtroendet för en myndighet. Samtidigt kan för lite kontroller likaledes skada förtroendet. Det viktiga för att bygga förtroende är att myndigheten i sin kontrollverksamhet upplevs som kompetent.
- ✓ Det är när upplevelsen är i linje med, eller överträffar, förväntningar som förtroende skapas. För myndigheter är därför ett gott bemötande den främsta kanalen genom vilken förtroende hos allmänheten kan vinnas.

# Innehållsförteckning

1	Inledning .....	5
2	Varför är förtroende viktigt? .....	8
2.1	Att definiera förtroende.....	8
2.2	Förtroende som en social norm.....	10
3	Förtroendearbete hos stat och myndigheter.....	11
3.1	Varför förtroendearbete? .....	11
3.2	OECD:s analysramverk för institutionellt förtroende.....	12
3.3	Resultat från OECD:s Trustlab.....	13
3.4	För- och nackdelar med myndigheters förtroendearbete .....	15
4	Vilka faktorer påverkar myndighetsförtroende? .....	17
4.1	Sociala normer och kommunikation .....	17
4.2	Myndighetsutövning och kontroller.....	18
4.3	Förväntningar och bemötande .....	20
5	Trender i myndighetsförtroende .....	21
5.1	Myndighetsförtroende i Sverige.....	21
5.2	Skillnader mellan socioekonomiska grupper .....	22
5.3	Allt mer politiserat och polariserat myndighetsförtroende.....	23
6	Slutsatser .....	23
	Referenser .....	27

# 1 Inledning

Medborgarnas förtroende kan vara en väsentlig faktor som förklarar statens och myndigheters möjligheter att styra samhället, oavsett om det gäller skatteindrivning, vaccinationskampanjer eller att upprätthålla en hög nivå av följsamhet med lagar och regler. Det ses idag därför som viktigt för myndigheter att bygga förtroende hos allmänheten. Tankegångar såsom att om medborgare känner förtroende för stat och myndigheter, kommer regelefterlevnaden i större grad grundas i frivillighet och därmed kommer staten inte ha samma behov av kontrollverksamhet och repressalier ligger till grund för detta förhållningssätt. Samtidigt kan vetskapen om att myndigheternas kontroller och sanktioner drabbar skyldiga eller att myndigheten hanterar sitt uppdrag på ett rättssäkert och kompetent sätt också underbygga förtroendet för myndigheten hos allmänheten. Hur och vad som påverkar medborgarnas förtroende för myndigheter är alltså oavsett perspektiv en viktig men svår fråga att besvara, som också tvingar myndigheten till att göra en rad avvägningar.

Skatteverket har nu i över tjugo år aktivt arbetat med att stärka medborgarnas förtroende för myndigheten (Statskontoret, 2015; Stridh och Wittberg, 2015). År 1998 tog Skatteverket fram visionen ”Ett samhälle där alla vill göra rätt för sig”. Visionen lade grunden för en förändrad syn på hur Skatteverkets personal skulle arbeta med att ta in skatt. Arbets sättet förändrades med tiden och genom interna diskussioner på Skatteverket blev visionen alltmer konkret. År 2006 beslutade Skatteverket om en ny strategisk inriktning. Myndigheten satte då bland annat upp mål om bättre bemötande och ökat förtroende. Sedan år 2016 har det även i regeringens regleringsbrev angetts att Skatteverket ska arbeta för ett högt förtroende hos allmänhet och näringsliv.

Rapporten syftar till att ge en överblick över vilka faktorer som påverkar förtroende hos allmänheten för myndigheter. En genomlysning av relevant svensk och internationell forskning på området har genomförts för att svara på följande frågor:

- Varför är förtroende viktigt för myndigheter?
- Vilka faktorer påverkar medborgarnas förtroende för myndigheter?
- Går det att urskilja några aktuella trender i myndighetsförtroendet i Sverige?

Rapporten bidrar till att utveckla Skatteverkets kommunikationsstrategi samt fortsatta förtroendeskapande arbete. Eftersom förtroendearbete skiljer sig stort mellan länder är fokus för rapporten forskningsstudier från Sverige och andra nordiska länder. Andra nordiska länder antas i detta sammanhang ha liknande förutsättningar som Sverige.

Ett högt förtroende underlättar för myndigheter att genomföra sina uppgifter, känner allmänheten ett stort förtroende för myndigheter kommer de att agera mer följsamt och regelefterlevnaden ökar (Uslaner, 2002). På så sätt minskar förtroende transaktionskostnaderna, och myndigheten behöver lägga mindre resurser på övervakning och kontroll. Forskning visar även att om allmänheten känner ett förtroende för sina myndigheter bidrar detta till att bygga sociala normer som föreskriver allmän tillit i samhället, vilket ytterligare sänker transaktionskostnader i alla ekonomiska och sociala utbyten (Bicchieri, 2016). Generellt bidrar sådana sociala normer, eller socialt kapital, till välståndsutvecklingen i hela samhället.<sup>1</sup>

Genomgången av forskningslitteratur i denna rapport visar att förtroende uppstår när förtroendeobjektet agerar på sätt som överensstämmer (eller överträffar) förtroendegivarens positiva förväntningar om ett visst beteende. Överlag kan det sägas att för myndigheter uppstår detta när myndigheten agerar på ett kompetent och förutsägbart sätt, med integritet och öppenhet samt likvärdig och rättvis behandling (Brezzi m.fl., 2021). Fördelar med förtroendearbete är att detta då främjar myndighetens verksamhetsutveckling och bidrar till effektivisering av verksamhet samt ökar ”kundnöjdheten”. En risk kopplat till förtroendearbetet kan vara om andra perspektiv, såsom rättssäker behandling och kontrollerverksamheter, får stå tillbaka för alltför ensidig syn på förtroendearbete som enbart kundnöjdhet. Detta illustrerar risken förknippad med att betrakta medborgaren som ”kund” till myndigheten.

Det finns flera områden där myndigheter måste göra ett antal avvägningar som direkt kan påverka allmänhetens förtroende. Ett område är myndighetens kommunikation. Eftersom förtroende och tillit i stort bygger på sociala normer, blir det viktigt vad myndigheten kommunicerar som socialt accepterat beteende. En alltför ensidig kommunikation av hur många som undandrar skatt riskerar till exempel att göra skatteundandragande mer socialt accepterat. Samtidigt är det viktigt att myndigheten är öppen och transparent med sin verksamhet så att det inte uppfattas att myndigheten försöker dölja oegentligheter. Att Skatteverket kommunicerar på ett sätt som balanserar dessa värden är därför en viktig slutsats.

Ett annat område som påverkar myndighetsförtroendet är myndighetsutövning, såsom kontroller och repressalier. Å ena sidan riskerar en alltför omfattande kontrollverksamhet minska frivillig regelefterlevnad. När skattebetalare som egentligen vill göra rätt för sig i allt för stor omfattning drabbas av övervakning och tvångsmedel signalerar detta misstro, vilket å sin sida kan skapa misstro hos allmänheten mot myndigheten. Detta skadar synen på Skatteverket som en kompetent myndighet som behandlar alla likvärdigt. Å

---

<sup>1</sup> Jämför med Putnam (2000).



andra sidan är det rimligt att anta att förtroendet hos skattebetalare som följer regelverket påverkas av att Skatteverket hittar och straffar de som inte gör det. På så viss uppfattas Skatteverket som en kompetent och effektiv myndighet som behandlar alla rättvist, vilket stärker allmänhetens förtroende för myndigheten. Det går inte att säga exakt var avvägningen mellan för mycket och för lite kontroller går. En slutsats är dock att fokus, om målet är att bygga förtroende, bör ligga på att identifiera allvarligt skatteundandragande och straffa detta. På så sätt vinner Skatteverket legitimitet och förtroende i allmänhetens ögon.

Till sist diskuteras hur bemötandet är avgörande för att förklara förtroende för myndigheten. Det är när upplevelsen av mötet med myndigheten överträffar förväntningarna som förtroende ofta skapas. Skatteverkets egna attitydundersökningar och experiment som norska skattemyndigheten genomfört bekräftar att det är den egna erfarenheten av mötet med skattemyndigheten som i huvudsak avgör om en person känner förtroende för myndigheten eller inte. Med detta i bakhuvudet är det viktigt med lyhördhet för behoven hos de privatpersoner och företag som Skatteverkets möter. Involvering av medborgarna i myndighetens arbete med att utveckla tjänster som svarar mot deras behov och förväntningar är därför en viktig del av förtroendearbetet.

Avslutningsvis diskuteras trender i myndighetsförtroende i Sverige. Överlag är förtroendet för myndigheter högt och stabilt i Sverige, men skiljer sig också längs socioekonomiska och politiska skiljelinjer. Socioekonomiskt svaga grupper känner i snitt mindre förtroende för myndigheter. En förklaring som förts fram är att denna grupp i större utsträckning än andra är i kontakt med myndigheter som har i uppdrag att behovspröva enskilda fall. En annan förklaring kan vara gruppen i stort är mer missnöjd tillvaron, vilket är en faktor som påverkar förtroende och tillit till samhället i allmänhet (Holmberg & Rothstein, 2022). Undersökningar visar också på en ökande polarisering vad gäller myndighetsförtroende längs med politisk åskådning. Forskning på området menar att en förklaring till detta är att personer med lågt förtroende för myndigheter i större utsträckning samlats på en politisk sida (Andersson & Oscarsson, 2020). Det är viktigt att poängtera att dessa trender ligger utanför Skatteverkets rådighet, men det är också viktigt att vara medveten om dem och på sätt ta dessa trender i beaktande i det fortsatta förtroendearbetet.

Sammantaget visar genomgången av forskningen att det fortfarande finns stora kunskapsluckor om vad som påverkar myndighetsförtroende. Att koppla allmänhetens förväntningar och upplevelser av Skatteverkets kommunikation, myndighetsutövning och bemötande kan vara nästa steg för att öka förståelsen om vad som påverkar förtroende för myndigheten. Vad gäller kopplingen till

bemötande har en del arbete redan påbörjats, men fortsatta studier bör göras, även av förtroende i relation till myndighetsutövning och kommunikation. Ett sätt att göra detta skulle vara att koppla samman de frågor som redan idag ställs om bemötande i Skatteverkets attitydundersökning för privatpersoner med de frågor om förtroende för myndigheten som också ställs i undersökningen.

Rapporten försätter med en diskussion om varför förtroende är viktigt. Begreppet förtroende definieras och det diskuteras varför det uppstår och varför det är viktigt för samhällsutvecklingen. I avsnitt 3 diskuteras vad som är viktigt i myndigheters förtroendearbete. Efter detta i avsnitt 4 diskuteras vilka faktorer som påverkar myndighetförtroende. Avsnitt 5 tar upp trender i myndighetförtroende från SOM-undersökningarna. Rapporten avslutas med en sammanfattande diskussion och slutsatser i avsnitt 6.

## **2 Varför är förtroende viktigt?**

### **2.1 Att definiera förtroende**

Förtroende kan vara ett svårtytt begrepp. Ibland talas det även om tillit. Begrepp kan naturligtvis definieras på olika sätt, men sociologen Niklas Luhmann, som haft stor betydelse inom förtroendeforskningen, pekar på att det är meningsfullt att skilja på förtroende och tillit.<sup>2</sup> Enligt Luhmann kan förtroende ses som något mellanmänniskt – interpersonellt – medan tillit kan ses som en generell attityd till omvärlden. Förtroende är enligt denna definition ett aktivt val, en person väljer att lita på en annan person därför att personen uppvisar vissa specifika personlighetsdrag eller vissa förmågor. Tillit däremot är, enligt Luhmann, en individs allmänna tro att det går att lita på sin omgivning. En person med hög tillit är med andra ord mer benägen att känna förtroende för andra personer.

Ofta när förtroende diskuteras handlar det just om förtroende för andra människor. Men förtroende kan likaledes vara riktat mot abstrakta system eller institutioner, exempelvis en myndighet. Sådant opersonligt förtroende, systemförtroende eller institutionellt förtroende, baseras till skillnad från interpersonellt förtroende inte på en skattning av personliga egenskaper. I stället baseras förtroende för ett system på en uppfattning av att systemet har rimliga och kloka regler och att systemets utförare följer dessa regler. Litar människor exempelvis på Skatteverket, så bygger detta alltså på en tro på att

---

<sup>2</sup> Se till exempel Näslund (2018) och referenserna däri för en sammanfattning av Luhmanns forskning.

skattelagstiftningen är förnuftig och att de som arbetar på Skatteverket följer dessa regler.

Luhmanns definition är användbar då den tydliggör att människors förtroende, för en annan människa eller för en specifik institution, kan grundas i deras allmänna tillit till sin omgivning. En individ som känner stor tilltro till sin omgivning blir också mer benägen att ge sitt förtroende till andra och rimligtvis också till ett system eller institution. Som vi kommer se längre fram i denna rapport, återkommer just en hög grad av generell tillit som en av de viktigaste förklaringsfaktorerna till ett högt förtroende för myndigheter. De båda begreppen är således nära förknippade med varandra.

Luhmanns definitionen tydliggör med andra ord att individens systemförtroende är nära kopplat till systemets utformning och att systemet beter sig på ett sätt som överensstämmer med individens förväntningar på hur systemet bör bete sig. Liknande tankegångar återfinns även hos till exempel OECD, som definierar *trust* på ett liknande sätt som Luhmanns förtroende:

“a person’s belief that another person or institution will act consistently with their expectations of positive behaviour” (Brezzi m. fl., 2021).

Denna definition innefattar förtroende för personer, grupper och samhällsinstitutioner, såsom myndigheter. Likt Luhmanns systemförtroende, bygger förtroende enligt OECD på att förtroendeobjektet inte bryter mot förtroendegivarens förväntningar. Allmänhetens förväntningar på hur en myndighet *bör* handla och upplevelser av *hur* myndigheten handlar är alltså avgörande för om den får förtroende eller inte. Det är viktigt att här understryka att det rör sig om handlingar som ses som positiva, om allmänheten upplever att en myndighet är korrupt eller agerar orättfärdigt bygger såklart detta inget förtroende (jmf. Rothstein, 2003).

Ovan definitioner är användbara för myndigheters förtroendearbete, exempelvis om myndigheten kan identifiera allmänhetens förväntningar och se till att inte bryta mot dessa. Det kräver dock att man kan mäta och fånga upp dessa förväntningar, vilket inte är okomplicerat (Bicchieri, 2016). Det är också rimligt att anta att inte alla förväntningar går att mäta eller att det finns handlingar som allmänheten inte har någon förutfattad uppfattning om, men som påverkar förtroendet för myndigheten (Birkelund m.fl., 2021). Definitionerna ger på förhand heller ingen vägledning till vilka förväntningar om beteende som allmänheten kan tänkas ha.

## 2.2 Förtroende som en social norm

I förra avsnittet diskuterades hur vi kan definiera begreppet förtroende, men varför ses förtroende och tillit som något viktigt att studera inom samhällsvetenskapen och varför uppstår det till att börja med? Tillit och ömsesidigt förtroende mellan medborgare och samhällsinstitutioner, såsom myndigheter, brukar ses som en del av det sociala kapitalet i ett samhälle.<sup>3</sup> Forskarstudier visar att mängden socialt kapital i ett samhälle är viktig för att få till stånd och upprätthålla en välståndsutveckling (Algan & Cahuc, 2010; Tabellini, 2010). Förtroende är något som får ett samhälle att hålla ihop, både mellan enskilda människor och i det större sammanhanget mellan medborgare och samhällsinstitutioner.

I ett samhälle som präglas av ett högt förtroende minskar transaktionskostnaderna, det vill säga sådana kostnader som uppkommer vid socialt eller ekonomiskt utbyte (Newton m.fl., 2018; Putnam, 2000). Skattepengarna kan, till exempel, lättare komma in och myndigheterna behöver inte utöva kontroller i samma utsträckning, om ett samhälle genomsyras av hög grad av förtroende mellan medborgare och stat. Medborgarnas förtroende kan innebära att myndighetens verksamhet uppfattas som legitim och väl genomförd, vilket i sin tur medför att myndigheten lättare kan utföra sin verksamhet (Uslaner, 2002).

Inom forskning brukar man tala om generell tillit som en social norm (Bicchieri, 2016; Falcone m.fl., 2020). En norm kan definieras som regel (formell eller informell) om förväntat uppförande. Normer föreskriver alltså ett visst beteende och våra förväntningar om beteendet hos andra.

Hög generell tillit brukar i allmänhet ses som en förklaringsfaktor till att individer i allmänhet har högt förtroende för myndigheter (se till exempel OECD 2021, 2022). Det är dock oklart åt vilket håll orsakssambandet löper, med andra ord om tillit skapar förtroende eller om tillit uppstår därför att tillräckligt många känner förtroende för tillräckligt många medmänniskor och samhällsinstitutioner. Utan att utreda vilka eventuella orsakssamband som föreligger, kan vi i detta sammanhang enbart konstatera att forskningen ofta hittar ett starkt samband mellan generell tillit och förtroende för offentliga institutioner (You, 2018; Dinesen & Sønderskov, 2021).

Det finns olika perspektiv varför normer som föreskriver förtroende uppstår i ett samhälle. I huvudsak går det att skilja på tre förklaringsmodeller. Enligt den

---

<sup>3</sup> Begreppet socialt kapital myntades av Robert Putnam i *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy* (1993). Efter Putnams analys har det kommit en rad studier som handlar om hur socialt kapital kan definieras, hur det uppkommer och vilken roll det spelar i olika ekonomier.

första skapas och upprätthålls förtroendenormer genom kulturella mekanismer, såsom religion eller traditioner, vilka förs vidare från generation till generation (Nannestad m.fl., 2014). Normer tar enligt detta synsätt lång tid att bygga upp och ändras långsamt i takt med kulturella förändringar. På grund av denna trögrörlighet finns det lite stat eller myndigheter kan göra för att påverka förtroendenormer, åtminstone i ett kortsiktigt perspektiv.

En annan förklaringsmodell till varför normer om förtroende uppstår är att det ligger i samhällsaktörers egenintresse av att bygga upp ett ömsesidigt förtroende (SOU 2004:47; Statskontoret, 2015). Att bygga upp ett socialt kapital som minskar transaktionskostnaderna är enligt detta perspektiv rationellt och ligger i linje med samhällsaktörers egenintresse, eftersom det minskar transaktionskostnader vid olika utbyten. Enligt detta synsätt kan staten, till exempel via lagstiftning, utforma incitamenten så att det ligger i olika aktörernas intresse att ha förtroende för varandra.

Den tredje förklaringsmodellen betonar i stället att människors beteende styrs av förväntningar om reciprocitet, det vill säga hur de uppfattar att andra människor i samma situation kan tänkas agera (Rothstein, 2014). Nivån på förtroende i ett samhälle avgörs alltså av i vilken utsträckning gemene man anser att de flesta andra går att lita på. Stat och myndigheter måste ur detta perspektiv handla på ett sådant sätt att handlandet inte bara påverkar den enskildas strategi utan även dennes uppfattning om hur andra i samma situation kan tänkas agera.

Beroende på perspektiv ger forskningen alltså olika slutsatser om vad en samhällsaktör, som en stat eller myndighet, kan göra för att påverka förtroende hos allmänheten. Vilket i sin tur ger olika handlingsvägar för den samhällsaktör som vill stärka förtroende hos allmänheten. Perspektiven behöver dock inte vara uteslutande, utan kan peka på olika aspekter av hur normer om förtroende skapas och upprätthålls i ett samhälle, och ger stat och myndigheter en verktygslåda för att påverka förtroendenivåerna i samhället.

## **3 Förtroendearbete hos stat och myndigheter**

### **3.1 Varför förtroendearbete?**

De statliga myndigheterna står inte i direkt lydighetsförhållande till medborgarna, utan är regeringens redskap för att verkställa den fastlagda politiken. Samtidigt finns det, utöver de formella kraven i förvaltningslagen, flera skäl för myndigheter att arbeta för att öka medborgarnas förtroende

(Statskontoret, 2015). Till exempel kan, som nämnts, ett högt förtroende underlätta myndighetens arbete och minska behov av kontroller och repressalier.

Men förhållandet går också åt andra hållet. I många länder är olika former av maktmissbruk bland dem som arbetar inom den offentliga sektorn vanliga. Det kan till exempel handla om korruption, favorisering och diskriminering. Ett flertal forskningsresultat visar att när människor uppfattar att personer som har att genomföra offentliga åtgärdsprogram är ohederliga, diskriminerande eller ger särskilda favörer åt olika personer eller grupper har detta en negativ effekt inte bara för förtroendet till offentliga myndigheter utan också på tilliten till människor i allmänhet (Rothstein, 2003; Rothstein & Eek, 2009; Nannestad m.fl., 2014). På så sätt blir myndigheters förtroendearbete även ett sätt att stärka den allmänna tilliten i samhället.

### **3.2 OECD:s analysramverk för institutionellt förtroende**

Ovan konstaterades att om myndigheter handlar på ett sätt som överensstämmer med allmänhetens positiva förväntningar om hur myndigheten bör handla så stärker detta förtroendet. OECD har föreslagit ett ramverk för hur förtroendet för myndigheter kan analyseras (Brezzi m.fl., 2021). Ramverket anger vad medborgarna kan antas förvänta sig av stat och myndigheter. På så sätt ges en vägledning om vilka förväntningar en myndighet som vill stärka förtroendet hos allmänheten behöver uppfylla.

OECD:s ramverk pekar ut två olika men kompletterande komponenter som kan användas för att förklara och analysera myndighetsförtroende: i) kompetens eller operativ effektivitet, vilket kopplas till kapacitet och gott omdöme för att leverera grunduppdrag; och ii) värderingar och underliggande avsikter och principer som påverkar agerande och beteende i myndigheten. Ramverket sammanfattas nedan.

#### Kompetenser:

- Lyhördhet (*responsivness*) – Myndighetens förmåga att leverera tillgängliga och effektiva tjänster som är anpassade till medborgarnas förväntningar och behov.
- Pålitlighet (*reliability*) – Myndighetens förmåga att minimera de ekonomiska, sociala och politiska osäkerheter som medborgarna kan ha i förhållande till myndighetsutövningen och att myndigheten agerar konsekvent och förutsägbart.

#### Värderingar:

- Öppenhet (*openess*) – Myndighetens förmåga att upprätthålla en tvåvägskommunikation med berörda medborgare. Kommunikationen ska underlätta transparens, ansvarsutkrävande och engagemang.
- Integritet (*integrity*) – Myndighetens förmåga att upprätthålla etiska principer som innebär att man värnar allmänintresset och hindrar korruption.
- Rättvisa (*fairness*) – Myndighetens förmåga att behandla alla likvärdigt

OECD har genomfört flera landsstudier för att validera och utveckla ramverket. Två av dessa landsstudier, av Norge och Finland, kan vara av särskilt intresse i en svensk kontext (se OECD 2021, 2022). Landsstudierna baseras på enkätundersökningar bland representativa urval av befolkningen i de båda länderna och mäter dels förtroende för staten i allmänhet (*government*), dels för myndigheter (*civil service*) särskilt. Här fokuseras på resultaten för det senare.

Resultatet för Norge och Finland är inte helt jämförbara då det förekommer olika frågor i undersökningarna. I linje med annan forskning på området återkommer i båda undersökningarna att en hög grad av generell tillit (respondenterna håller med om påståendet ”det går i allmänhet att lita på andra”) visar ett starkt samband med högt förtroende för myndigheter. Vidare följer förtroendet för myndigheter socioekonomiska skiljelinjer, där socioekonomiskt starkare grupper generellt känner ett starkare förtroende för myndigheterna. Undersökningarna visar att de viktigaste faktorerna som förklarar myndighetsförtroende är kopplade till frågor om myndigheternas kompetenser som operationell effektivitet och pålitlighet. Detta sagt så ses även frågorna om myndigheters öppenhet, integritet och rättvis behandling som viktiga.

### 3.3 Resultat från OECD:s Trustlab

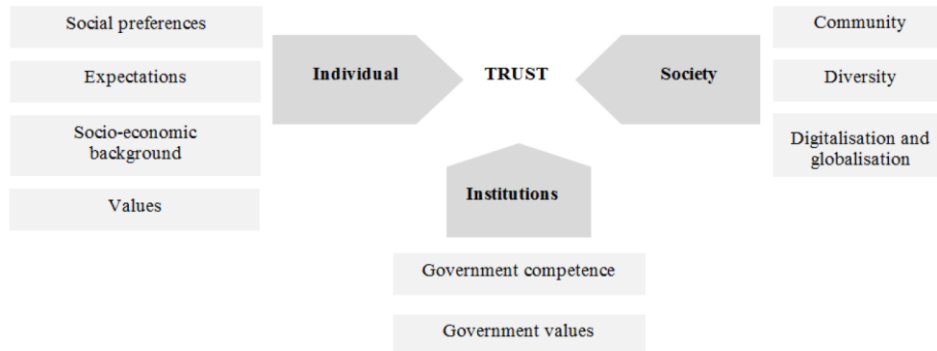
OECD har även undersökt vilka faktorer som påverkar tillit och myndighetsförtroende i det så kallade Trustlab-projektet.<sup>4</sup> Trustlab är ett internationellt forskningsprojekt och syftar till att undersöka bland annat förtroende för myndigheter i sex OECD-länder<sup>5</sup>. Undersökningarna genomfördes mellan åren 2016 och 2017. Trustlab tittar på tre huvuddimensioner som kan påverka individens tillit och förtroende, bland annat för stat och myndigheter:

<sup>4</sup> Se Murtin mfl. (2019) för mer information.

<sup>5</sup> Följande länder ingick i Trustlabs undersökningar: Frankrike, Tyskland, Italien, Sydkorea, Slovenien och USA.

1. Individuella egenskaper som inkluderar preferenser, förväntningar och socioekonomisk bakgrund.
2. Den institutionella kontexten/miljö individen är en del av.
3. Samhället i stort, som individen är en del av.

Detta illustreras i Figur 1.



Figur 1. OECD:s ramverk. Källa: Murin m.fl. (2019)

Institutionella kontexten tar sin utgångspunkt i det ramverk om förtroende för myndigheter som OECD tagit fram och som diskuterades i ett tidigare avsnitt. Det är framförallt genom denna kanal som myndigheter direkt kan påverka allmänhetens förtroende.

Trustlab projektet har genomfört omfattande forskning där de har kombinerat undersökningar, experiment och implicita associationstester för att förstå faktorer som påverkar förtroende för medmänniskor samt stat och myndigheter. Sammantaget finner de följande:

- Deltagare i experiment uppvisar i allmänhet högre grad av förtroende för myndigheter än i undersökningar med självrapporterat förtroende. Men även om det finns nivåskillnader mellan metoderna så är de starkt korrelerade med varandra.
- Både självrapporterad och experimentell förtroende bestäms av attityder och preferenser gentemot/om andra. Båda måtten korrelerar med vad man förväntar sig om pålitlighet hos andra och sin egen altruism, men experimentell tillit fångar också viljan att samarbeta (i den specifika experimentella miljön) som en faktor som förklarar en persons förtroende.
- I experiment har det visat sig att det förtroende deltagare ger en annan deltagares förklaras bäst av förtroendeobjektets egna handlingar, snarare än förutfattade förväntningar om andras beteende.
- Enkätundersökningar finner i större utsträckning att deltagare har en inneboende uppfattning om det går att lita på andra.



- Både undersökningar och experiment täcker troligtvis in olika relaterade förtroendebegrepp, och därför ska förtroendemått beroende på metod ses som komplement och inte substitut.

Det finns fortfarande stora kunskapsluckor inom området och ska man dra någon slutsats från Trustlab projektet så är det att förtroende bör mätas på många olika sätt. Trots att det finns en hög korrelation mellan måtten beroende på tillvägagångsätt, så bör man vara försiktig i sin tolkning. Resultat i enkätundersökningar eller experiment kan ändras om man till exempel ändrar en frågas position, eller jämför tillitsmått där frågan mäts olika på olika skalor och så vidare. Med dessa brasklappar i bakhuvudet går det dock att utifrån Trustlabs resultat bekräfta att människors förtroende till en betydande del påverkas av dennes förutfattade meningar om beteendet hos andra aktörer. Detta förtroende kan dock ändras när personen i fråga kommer i direkt kontakt med en annan person eller institution.

En slutsats som kan dras från Trustlab-projektet är att de kan uppstå skillnader i förtroendet till Skatteverket mellan personer som varit i kontakt med myndigheten och de som inte varit det. Ett bra bemötande kan på så sätt förstärka ett institutionellt förtroende för Skatteverket.

### **3.4 För- och nackdelar med myndigheters förtroendearbete**

Av ovan diskussion framkommer att det kan finnas stora fördelar med ömsesidigt förtroende och tillit i ett samhälle och detta kan vara sammankopplat med allmänhetens förtroende för myndigheter. Det finns dock fler värden än förtroende som är viktiga att upprätthålla för en myndighet. Förtroendearbetet kan därför vara behäftat med både för- och nackdelar. Statskontoret (2015) har genomfört en undersökning av förtroendearbetet hos tre myndigheter (Skatteverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen). Undersökningen tar upp både för- och nackdelar med myndigheternas förtroendearbete. Nedan sammanfattas undersökningen.

#### Fördelar med myndigheters förtroendearbete:

- Myndigheterna blir med lyhörda mot brukarna – Förtroende skapas när myndigheter agerar på ett sätt som motsvarar allmänhetens förutfattade (positiva) förväntan på hur myndigheten ska agera. Förtroende gentemot en myndighet skapas då om brukarna är nöjda med myndighetens tjänster. Detta innebär att myndigheten aktivt arbetar med bemötande och andra serviceinriktade värden, vilket är i linje med den serviceskyldighet som framgår av förvaltningslagen.

- Att sträva efter nöjda brukare kan ge effektivitetsvinster – Statskontoret menar att myndigheters strävan efter att göra det enklare för brukare, genom att exempelvis erbjuda e-tjänster, har bidragit till effektiviseringar. Dock är det svårt att skatta storleken på dessa effektivitetsvinster.
- Myndigheternas verksamhetsutveckling kan främjas – Vidare menar Statskontoret att myndigheter genom att utgå från brukarnas perspektiv anpassar sin kommunikation och handläggning till brukarnas behov. Detta i sin tur kan främja myndighetens verksamhetsutveckling
- Myndigheterna kan lättare få genomslag för sina åtgärder – Ett högt förtroende kan göra att myndigheterna lättare får genomslag för sina åtgärder. Exempelvis kan skattebetalarnas vilja att göra rätt stärkas om de har högt förtroende för Skatteverket.

#### Nackdelar med myndigheters förtroendearbete:

- Det rättsliga perspektivet kan få stå tillbaka – Statskontoret menar att det kan uppstå avvägningar mellan olika perspektiv. Bland annat nämner man i sin undersökning fall där Försäkringskassan kritiserats av Inspektion för Socialförsäkringar för att ha låtit det rättsliga perspektivet stå tillbaka i förmån för ”kundnöjdhet”.
- Förtroende är ett starkt ord men ett vagt begrepp - Begreppet förtroende har ett kraftigt signalvärde samtidigt som det kan vara svårt att spåra vad som ligger bakom det. Det kan medföra att värderingen av en myndighet som har lågt förtroende riskerar att bli onödigt negativ.
- Förtroende är inget mått på myndigheters effektivitet – Förtroende för en myndighet behöver inte hänga samman med vad myndigheten gör. Förtroende påverkas även av externa faktorer utanför myndighetens rådighet. Därför är förtroende inte ett säkert mått på hur väl och effektivt en myndighet genomför sitt arbete.
- Stark kundorientering kan leda till bristande rättvisa – Den kundorientering som ofta följer av förtroendearbete riskerar i värsta fall att leda till orättvisa vid handläggning och beslut. En för stark betoning på kundnöjdhet kan leda till att resursstarka individer lättare får igenom sin vilja.

En viktig poäng som tas upp i Statskontorets undersökning, och som även forskningen berört, är att allmänhetens förtroende inte nödvändigtvis innebär att en myndighet gör ett bra arbete. Holmberg & Rothstein (2022) tar till exempel upp att myndigheter som har ett behovspröva enskilda i utsatta situationer, såsom Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller

Migrationverket, många gånger får lägre förtroendesiffror än andra myndigheter när detta mäts bland befolkningen. Forskarna menar att detta i sig inte behöver betyda att dessa myndigheter gör ett sämre arbete, utan kan vara ett utslag av att myndigheterna möter människor i en utsatt situation och som är mer missnöjda med sin tillvaro, vilka är faktorer som kan kopplas samman med känslor av tillit och förtroende för andra.

Erfarenheter hos Skatteverkets har dock visat att en stark kundorientering inte nödvändigtvis behöver leda till bristande rättvisa. I stället säger lärdomar från verksamheten att det med en hög kundnöjdhet så ökar även följsamheten. Därmed bli det även lättare att få igenom svåra beslut, även hos resursstarka skattebetalare.

## **4 Vilka faktorer påverkar myndighetsförtroende?**

### **4.1 Sociala normer och kommunikation**

I ett tidigare avsnitt diskuterades hur tillit och förtroende kan ses som sociala normer. I diskussionen framkom att beroende på vilket perspektiv som anläggs har offentliga aktörer, såsom myndigheter, olika verktyg och möjligheter att påverka sociala normer. Oavsett perspektiv är dock den övergripande slutsatsen att människors förtroendenormer inte uppstår i ett vakuum, utan i interaktionen med andra.

På skatteområdet finns en del forskning som visar på betydelsen av sociala normer för skatteundandragande. Forskarna Paetzold och Winner (2016) fann till exempel att fusk med pendlaravdrag påverkas av kollegor. De som fuskade lite eller ingenting, men som började ett nytt jobb där fusk var vanligt, började fuska själva. Personer som sedan tidigare fuskat med pendlaravdraget och bytte jobb till en arbetsplats där få fuskade med pendlaravdraget minskade också sitt eget fusk. Detta visar hur människorna vi omger oss med, i det här fallet kollegor, påverkar vår syn på huruvida det är acceptabelt att undandra skatt eller inte. Vidare finner Frimmel m.fl. (2019) att skattefusk också förs vidare inom familjer.

Sociala normer kan alltså påverka beteendet. Människor är sociala varelser som tenderar att "gå med strömmen". Inom beteendevetenskaperna benämns ibland denna effekt som *bandwagon*-effekten (Birkelund m.fl., 2021). Effekten är att människor ofta gör saker bara för att många andra människor gör samma sak. Ibland, som med skatteundandragande, vill myndigheter stoppa denna effekt, men om majoriteten har önskat beteende kan och bör denna effekt tas tillvara genom exempelvis externa kommunikation. Ett konkret exempel på

detta är att kommunicera att de allra flesta följer regelverket. Myndigheter bör på motsvarande sätt inte heller kommunicera oönskat beteende som (relativt) normalt beteende.

Ett illustrativt exempel på hur kommunikation kan vara normdrivande kan tas från den amerikanska skattemyndigheten (IRS).<sup>6</sup> Under 2007 höjde IRS skattetillägg och skärpte andra sanktioner för de skattebetalare som medvetet lämnade in felaktig information i sina skattedeclarationer. Skattemyndigheten kommunicerade att orsaken till detta var att många försökte undandra skatt året innan. Utvärderingar visar att detta ledde till att skatteundandragandet i stället ökade med 22 procent året därpå. En förklaring som förts fram är att eftersom försök till skatteundandragande kommunicerades som något vanligt, som många människor gjorde, blev det mer tilltalande och accepterat att anta detta beteende.

En slutsats som kan dras från ovan exempel är att Skatteverket bör vara tydliga i sin kommunikation med att de allra flesta faktiskt följer regler och lagar, så att detta beteende vinner social acceptans. Om följsamhet uppfattas som den sociala normen blir det också rimligt att ha förtroende för Skatteverket, eftersom detta beteende signalerar en hög nivå av tillit. Det är också fullt möjligt att arbeta ännu mer målmedvetet med att stärka förtroende för Skatteverket på detta sätt. Om undersökningar och analyser tyder på att de flesta har stort förtroende för Skatteverket bör detta kommuniceras tydligt, så att detta vinner social acceptans bland allmänheten.

Samtidigt är det viktigt att myndigheter är transparenta och öppna med sin verksamhet (se ovan diskussion om OECD:s ramverk). Om allmänheten uppfattar det som att myndigheten försöker dölja oegentligheter eller andra brister i verksamheten så kommer detta att skada förtroendet. Denna avvägning kan innebära en balansgång mellan att å ena sidan tydligt och transparent kommunicera om myndighetens verksamhet och att å andra sidan framhäva regelefterlevnad och följsamhet i kommunikation så att detta beteende vinner social acceptans. Exakt var denna balanspunkt ligger är svårt att säga. Ett pragmatiskt förhållningsätt kan vara att det blir viktigt att när Skatteverket kommunicerar eventuella brister i verksamheten även betona vilka åtgärder som genomförs för att rätta till dessa brister.

## 4.2 Myndighetsutövning och kontroller

Skatteverket har ett antal sanktionsmöjligheter för skattskyldiga som inte följer lagar och regler. Samtidigt är det en stor andel skattebetalare som följer

---

<sup>6</sup> Exemplet tas upp i Birkelund m.fl. (2021).

regelverket utan att de behöver tvingas till detta.<sup>7</sup> Förutom stor grad av tredjehandsrapportering kan detta sannolikt vara kopplat till högt förtroende för skattemyndigheter. Men på samma sätt som förtroende underlättar myndighetsutövning, så är det sannolikt att även myndighetsutövning påverkar förtroendet. Exempelvis framkom i OECD:s ramverk en tydlig koppling mellan förtroende och myndighetens kompetens och operationella effektivitet.

Forskarna Kirchlars m.fl. (2008) har tagit fram ett ramverk för att studera balanspunkten mellan myndighetsutövning och förtroende. Enligt ramverket kan både myndighets- eller maktutövning och förtroende bidra till att öka skattebetalarnas regelefterlevnad. Författarna påpekar dock att kvaliteten på efterlevnaden baseras på sammansättningen mellan makt å ena sidan och förtroende å andra sidan. Detta avser om efterlevnaden ska anses vara frivillig eller påtvingad. Påtvingad regelefterlevnad får i detta sammanhang ses som mer kostsamt att upprätthålla för myndigheten.

Makt enligt Kirschler m.fl. (2008) kan antas vara relaterat till ett mer fientligt samspeklighet. Skatteverket kan till exempel genom sin maktutövning signalera att vi uppfattar skattebetalarna som kriminella som vill smita vid varje tillfälle genom vår kontrollverksamhet. På så sätt kan omfattande användning av kontroller och övervakning kommunicera ett misstroende till skattebetalarna, vilket i sin tur kan skapa mer misstro hos de skattebetalare som vill göra rätt för sig (Frey, 2003). Förtroende för skattemyndigheterna kan göra skattebetalarna samarbetsvilliga genom att följa regelverket frivilligt och utan kontroll. Om Skatteverket kontrollerar och använder tvångsmedel mot skattebetalare som vill följa skatteregler kan det leda till att det förtroende minskar och därmed att den frivilliga regelefterlevnaden minskar.

Att det kan finnas ett negativt samband mellan betydande kontrollverksamhet och förtroende innebär dock inte att Skatteverket eller andra myndigheter nödvändigtvis får ökat förtroende genom att minska kontrollverksamheten, detta eftersom förtroendet för skattebetalare som följer regelverket även kan påverkas av att Skatteverket hittar och straffar de som inte gör det. Norska Skatteetatens har till exempel visat att information om minskad kontroll kan kopplas samman med minskat förtroendet för myndigheten (Skalboen och Haakens, 2020). Det går med andra ord inte att dra en tydlig slutsats om balanspunkten mellan maktutövning och förtroende, men det går att konstatera att högt förtroende ökar den frivilliga regelefterlevnaden.

---

<sup>7</sup> Givet kontrollnivåer och relativt blygsamma sanktioner är det väldokumenterat att skatteundandragande i välutvecklade ekonomier bör vara mycket högre än vad som empiriskt observerats (Andreoni m.fl., 1998; Slemrod & Yitzhaki, 2002; Slemrod, 2007).

I Skatteverkets attitydundersökningar frågas bland annat om attityder till skattefusk och Skatteverkets kontrollverksamhet. I attitydundersökningen kopplas dock inte dessa frågor ihop med förtroende för Skatteverket, men givet ovan diskussion borde det finnas ett samband mellan förtroende för Skatteverket och synen på dess kontrollverksamhet.

### **4.3 Förväntningar och bemötande**

Ovan diskuterades hur förtroende uppstår när förtroendeobjektet handlar på ett sätt som motsvarar eller överträffar förtroendesubjektets förväntningar om hur denne bör agera. För myndigheter är det för det mesta i mötet med medborgaren som myndigheten har en möjlighet att leva upp till eller överträffa dessa förväntningar. En rimlig slutsats från detta är att en viktig komponent i myndigheters förtroendearbete är bemötandet. Lyhördhet och öppenhet är viktiga komponenter i OECD:s ramverk som tydligt kopplar an till just bemötande.

Norska Skatteetaten har genomfört två undersökningsexperiment för att testa sambandet mellan allmänhetens förväntningar och förtroende för myndigheten (Skaalboen m.fl., 2022). Undersökningarna mäter deltagarnas upplevelser och förväntningar på Skatteetatens verksamhet. Utgångspunkten är att om allmänhetens upplevelser av Skatteetatens verksamhet lever upp till förväntningar om verksamheten så skapas förtroende för myndigheten. Undersökningsexperimenten mätte därför deltagarnas erfarenheter, förväntningar och prioriteringar relaterade till olika områden av myndighetens verksamheter, vilka förmodas påverka förtroendet för den norska skattemyndigheten.

Undersökningarna visar att förväntningarna på Skatteetaten generellt sett är högre än vad de flesta upplever, vilket kan innebära ett lägre förtroende än om myndigheten hade uppfyllt förväntningarna i större utsträckning. Vidare visar resultaten från undersökningarna att erfarenheten av påståendena kring Skatteetatens myndighetsutövning, korrekta och professionella handläggning samt informationshantering alla har en stark och betydande effekt på deltagarnas förtroende. Utöver detta undersöks förväntningar och upplevelser av bemötandet. Även i detta fall Skatteetaten finner ett tydligt samband mellan upplevelserna av användarvänlighet och tillgänglighet och förtroende för myndigheten.

Även om alla resultat i Norska Skatteetatens experiment troligtvis inte är direkt överförbara till den svenska kontexten, är experimenten intressanta för att det så tydligt kopplar samman allmänhetens förväntningar och upplevelser med förtroendet för myndigheten. Undersökningarna visar på vikten av att kartlägga allmänhetens förväntningar och upplevelser för att utveckla myndighetens

förtroendearbete och hur sammankopplat detta arbete är med utveckling av bemötandet, kan gapet mellan förväntan och upplevelse minska på detta område stärker detta förtroendet för myndigheten.<sup>8</sup>

I Skatteverkets attitydundersökningar för privatpersoner förekommer en del frågor relaterade till förtroendet för myndigheten. Undersökningen ställer ett antal frågor om betydelsen av olika källor som förklarar respondentens förtroende för Skatteverket. Det framkommer att just den egna kontakten med myndigheten är den i särklass viktigaste källan som förklarar ett högt eller lågt förtroende för Skatteverket, 72 procent av respondenterna i undersökningen 2023 svarade att detta har haft en stor betydelse. Även intryck från vänner/familj/arbetskamrater (38 procent anger stor betydelse) samt erfarenheter från andra myndigheter (36 procent anger stor betydelse) är viktiga faktorer som förklarar förtroendet.

Attitydundersökningarna ställer även ett antal påståenden om kontakt och bemötande som inte direkt hänförs till förtroende för myndigheten, men som sannolikt har betydelse med tanke på hur många som anger just upplevelsen av mötet med myndigheten som betydelsefullt för förtroende. Det påstående som minst andel av respondenterna instämmer med är att det är lätt att komma i kontakt med Skatteverket, 67 procent instämmer med detta påstående. Att fortsätta arbetet med att underlätta kontakten med Skatteverket kan därför vara en prioriterat arbete för att stärka allmänhetens förtroende. Kopplingen mellan bemötande och förtroende för Skatteverket bör också undersökas närmare. Ett rikt material att genomföra en sådan studie finns redan i Skatteverkets attitydundersökningar men används inte i detta syfte i dagsläget.

## **5 Trender i myndighetsförtroende**

### **5.1 Myndighetsförtroende i Sverige**

Sverige tillhör ett av de länder i världen där medborgarna hyser starkast tillit till varandra och till olika samhällsinstitutioner (Eurobarometer, 2018; Brezzi m.fl., 2021). I huvudsak råder det även stabilitet i nationella genomsnitt för mellanmänsklig tillit och institutionellt förtroende i Sverige (Holmberg & Rothstein, 2016). SOM-institutet vid Göteborgs universitet genomför regelbundna mätningar av förtroende för olika myndigheter i Sverige. Även om det syns upp- och nedgångar för enskilda samhällsinstitutioner över tid är det institutionella förtroendet i stort stabilt (Andersson & Oscarsson, 2020).

---

<sup>8</sup> Det pågår för närvarande ett arbete på Skatteverkets att genomföra en liknande undersökning i den svenska kontexten.

Skatteverket är en av myndigheterna i Sverige med högst förtroende (Statskontoret, 2021). Något som också bekräftas av Skatteverkets egna attitydundersökningar för privatpersoner. I senaste undersökningen från 2023 anger en övervägande majoritet, 85 procent, av respondenterna att de har ett högt förtroende för Skatteverket.

## 5.2 Skillnader mellan socioekonomiska grupper

Även om SOM-undersökningarna visar att allmänheten i stort har ett högt förtroende för myndigheter i Sverige, förekommer det skillnader mellan grupper. Framförallt framkommer i undersökningarna att personer med svag socioekonomi ställning – till exempel arbetslösa eller personer med sjuk- och aktivitetsersättning – i snitt har lägre förtroende för myndigheter än andra socioekonomiskt starkare grupper (Holmberg & Rothstein, 2022).

Forskarna Holmberg och Rothstein (2022) tar upp två skäl till att förtroende skiljer sig mellan socioekonomiska grupper. För det första har denna grupp sannolikt omfattande kontakter med sociala myndigheter som behovsprövar enskilda fall. Många sociala förmåner i Sverige, exempelvis barnbidrag, pensioner och föräldraförsäkring är generella, det vill säga att de implementeras utan att sociala myndigheter har att behovspröva varje enskilt fall. Men för arbetslösa måste sådan prövning göras, till exempel i form av beslut om vilket slags arbete en arbetslös person måste acceptera för att inte gå miste om olika förmåner. Samma sak gäller för personer med sjuk- och aktivitetsersättning där det exempelvis måste fattas beslut om i vilken grad personens specifika sjukdomstillstånd påverkar vederbörandes arbetsförmåga, som för människor som har invandrat från länder utanför Europa och vars ansökningar om uppehållstillstånd prövas av Migrationsverket.

Forskarna tar upp hur detta också kan förklara varför sociala myndigheter – såsom Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller Migrationsverket – ibland uppmäter lägre förtroendesiffror än till exempel Skatteverket (se till exempel Statskontoret 2021). Det finns ingen anledning att tro att det (mer än möjligen undantagsvis) förekommer korrruption i dessa verksamheter i Sverige, men man kan på goda grunder hävda att besluten som fattas av dessa myndigheter likväl av den enskilde kan vara svåra att förstå, anses orättfärdiga eller integritetskränkande. Vilket inte behöver innebära att besluten i sig är felaktiga, men som kan påverka förtroendet för myndigheten hos de grupper som ofta kommer i kontakt med myndigheten.

Ett andra skäl till att personer inom dessa utsatta grupper hyser mindre förtroende till myndigheter som förts fram är att de kan antas vara mera



missnöjda med sina liv än andra grupper. Omfattande forskning visar att det finns ett tydligt samband mellan att vara tillfreds eller nöjd med sitt liv och att lita på andra människor. En trolig mekanism är att personer som har anledning att vara missnöjda med sin livssituation också har en pessimistisk syn på livet och på samhällsordningen i allmänhet vilket också ger upphov till mera misstro gentemot andra människor (Uslaner, 2002).

Att socioekonomisk ställning är något som påverkar förtroende är något som ligger utanför Skatteverkets rådighet att hantera. Det kan dock vara viktigt att ha i åtanke att när konjunkturläget försämras och fler människor får en tuffare ekonomi, så kan detta också avspeglas i sjunkande myndighetsförtroende.

### **5.3 Allt mer politiserat och polariserat myndighetsförtroende**

En trend som observeras i de senaste SOM-undersökningarna är en ökande polarisering av myndighetsförtroende längs politiska åskådning. I SOM-institutets mätningar (se till exempel Holmberg 2020) inleddes denna utveckling år 2016 då skillnaden i snittbetyg mellan personer som identifierade sig som vänster respektive höger plötsligt ökade. I undersökningarna visar det sig att personer som ideologiskt placera sig till vänster på den politiska skalan värderar myndighetssverige klart mer positivt än personer till höger. Denna skillnad har sedan med enstaka undantag fortsatt att öka i de årliga mätningarna.

Den ökade polariseringen längs med politisk åskådning har bland annat förklarats med att grupper av medborgare som i SOM-undersökningen anger ett lågt förtroende för myndigheter, som tidigare fanns representerade inom alla politiska partier, numera har kommit att samlas på en politisk sida (Andersson & Oscarsson, 2020). Medborgarnas politiska åskådning är naturligtvis inget som Skatteverket har rådighet över eller bör försöka påverka, men det kan vara viktigt i myndighetens förtroendearbete förstå att förtroendet för myndigheter också påverkas av den politiska opinionen.

## **6 Slutsatser**

Den här rapporten undersöker vilka faktorer som skapar förtroende för myndigheter. Syftet är att bidra med kunskapsunderlag till arbetet med att formulera Skatteverkets nya kommunikationsstrategi samt att utveckla myndighetens förtroendearbete. Rapporten utgår från följande frågeställningar:

- Varför är förtroende viktigt för myndigheter?
- Vilka faktorer påverkar medborgarnas förtroende för myndigheter?

- Hur har förtroendet för myndigheter utvecklats i Sverige de senaste åren?

För att besvara dessa frågeställningar har en översikt över svensk och internationell forskning på området genomförts. Fokus för översikten är forskning om Sverige och andra nordiska länder.

Rapporten utgår från Niklas Luhmanns definition av begreppet förtroende. Förtroende enligt detta synsätt är ett aktivt val och uppstår när förtroendeobjektet agerar på ett sådant sätt som motsvarar förtroendesubjektets positiva förväntningar på hur objektet *bör* bete sig. Det närliggande konceptet tillit är i stället den mer allmänna upplevelsen att det går att lita på andra i samhället. Denna uppdelning har också empiriskt stöd, då resultaten från flera vetenskapliga studier just pekar på att upplevelsen av att det i hög grad går att lita på andra samvarierar med högt myndighetsförtroende. Vidare är definitionen användbar då den tydliggör att förtroende är en funktion av både förväntningar och upplevelser.

I rapporten anläggs ett perspektiv på förtroende och tillit som sociala normer, med andra ord socialt föreskrivna regler om beteende. En hög nivå av tilltro och myndighetsförtroende kan öka allmänhetens följsamhet och öka frivillig regelbundenhet. Förtroende och tillit underlättar också, som en form av socialt kapital, alla typer av transaktioner i samhället. Socialt kapital brukar på så vis kopplas till ett samhälles välbefinnande. Utifrån detta perspektiv blir det således klart hur ett myndighetsförtroende dels kan underlätta för myndigheter att genomföra sina uppdrag, dels hur myndighetsförtroende i sig även bidrar till att bygga socialt kapital och därmed till den allmänna välbefinnandets utveckling.

Beroende på vilket perspektiv som anbringas för att förklara hur sociala normer om förtroende och tilltro uppstår och bibehålls går det att dra olika slutsatser om myndigheters förmåga att påverka dessa. Det sannolika svaret är att det finns goda möjligheter för myndigheter att påverka förtroendet inom vissa områden, medan normer om förtroende inom andra områden är mer trögrörliga.

OECD:s ramverk för att studera myndighetsförtroende ger ett antal konkreta områden som en myndighet kan arbeta med för att bygga förtroende hos allmänheten. Dessa områden tar sin utgångspunkt i allmänhetens förväntningar och berör sådant som att myndigheter agerar konsekvent och förutsägbart, är transparenta och lyhörda samt behandlar medborgare likvärdigt och rättvist. Till exempel, om vi antar att allmänheten bryr sig om att Skatteverket agerar kompetent, kan myndigheten arbeta för att stärka sin operationella effektivitet. För att stärka detta kan myndigheter vara lyhörda gentemot medborgaren, till exempel genom involvering i utvecklingen av tjänster för att bättre förstå vilka

barriärer och svårigheter som de upplever i mötet med myndigheten. För att vara förutsägbar och leverera tjänster som svarar mot skatte- och upplysningskrav blir det särskilt viktigt för Skatteverket att snabbt upptäcka och hantera nya risker och företeelser. Att upprätta regelverk, praxis och vägledning kring dessa är viktigt för att framstå som kompetent och förutsägbart och på så sätt minska osäkerhet bland skattebetalarna.

Det framkommer från forskningen ett antal områden inom vilka myndigheten måste göra en rad avväganden som kan påverka allmänhetens förtroende. Ett första område är myndighetens kommunikation. Om förtroendet ses som en social norm blir också vad myndigheter kommunicerar som socialt accepterat beteende en viktig komponent i förtroendearbetet. En risk, om Skatteverket exempelvis kommunicerar att skatteundandragande är vanligt, är att allmänheten ser detta som ett socialt accepterat beteende som *alla* andra gör. Å ena sidan är en slutsats att myndigheter bör vara försiktiga i vad de kommunicerar. Samtidigt får myndigheten å andra sidan inte rucka på principer om öppenhet och integritet, vilka också påverkar förtroendet i positiv riktning. Detta tydliggör en viktig avvägning i myndigheters förtroendearbete.

Ett andra område som kan påverka förtroendet är en myndighets maktutövning. Genomgången av forskning på området visar att för omfattande kontrollverksamhet och repressalier, framförallt riktat mot personer utan avsikt att fuska, kan skada förtroendet gentemot myndigheten. Samtidigt kan för lite kontroller också skada förtroendet, detta då myndigheten inte upplevs kompetent och rättvis i sitt handlande. Slutsatsen är att en balanserad kontrollverksamhet, som inte i för stor grad drabbar oskyldiga, inriktat mot allvarligt skatteundandragande är eftersträvansvärt. Kontroller kommer dock alltid att i viss mån drabba oskyldiga, ett gott bemötande blir i dessa fall därför viktigt.

Det sista området som diskuteras i rapporten är betydelsen av förväntningar och upplevelser i mötet mellan medborgare och myndighet. Forskningen visar att det just är i mötet med andra som förtroendet ändras. När upplevelsen av ett möte överträffar eller är i linje med positiva förväntningar så växer förtroendet för en annan människa eller för en myndighet. I Skatteverkets attitydundersökning för privatpersoner anger också de allra flesta av respondenterna egna erfarenheter som den viktigaste aspekten för att förklara sitt förtroende för Skatteverket. En slutsats är därför att ett gott bemötande är en av de viktigaste grunderna för att bygga förtroende för Skatteverket.

Från ovan diskussion framkommer hur förtroende för Skatteverket är nära sammankopplat med myndighetens kommunikation, maktutövning samt bemötande. Att, likt Norska Skatteetaten i enkäter och experiment, undersöka

allmänhetens, förväntningar och upplever på dessa områden samt hur de kopplas an till förtroende för Skatteverket kan därför vara en produktiv väg framåt. Sådana analyser skulle kunna påvisa hur Skatteverkets förtroendearbete mer specifikt kan utvecklas. Sådant arbete pågår i viss utsträckning redan, en slutsats från denna översikt är att fortsatta analyser av hur förtroende påverkas av upplevelser och förväntningar kring Skatteverkets kommunikation och maktutövning är angelägna.

Ett första steg för att förstå detta kan vara utnyttja den kunskap som redan finns i Skatteverkets attitydundersökning för privatpersoner. Idag kopplas inte påståendena om bemötande och kontroller till förtroendefrågor, men givet de tidigare diskussionerna i denna rapport är det sannolikt att en persons upplevelser och förväntningar inom dessa områden påverkar förtroendet för myndigheten. I attitydundersökningarna finns redan nu en stor del av de uppgifter som behövs för att undersöka dessa samband. Att framöver även undersöka hur respondenternas svar på frågor om bemötande och kontroller varierar efter förtroende skulle ge värdefulla insikter till hur Skatteverkets förtroendearbete kan utvecklas.

## Referenser

Algan, Y., & Cahuc, P. (2010). Inherited trust and growth. *American Economic Review*, 100(5), 2060-2092.

Andersson, U., & Oscarsson, H. (2020). Institutionsförtroendet inte lika politiserat under pandemin. SOM-undersökningen om Coronaviruset.

Andreoni, J., Erard, B., & Feinstein, J. (1998). Tax compliance. *Journal of economic literature*, 36(2), 818-860.

Brezzi, M., González, S., Nguyen, D., & Prats, M. (2021). An updated OECD framework on drivers of trust in public institutions to meet current and future challenges.

Bicchieri, C. (2016). *Norms in the wild: How to diagnose, measure, and change social norms*. Oxford University Press.

Birkelund, J., Haakens, I, Olden, A, Schwaiger, C & Skaalbones, S. (2021). Tillit og Skatteetaten: En oversikt. Intern rapport Norske Skatteetaten.

Dinesen, P. T., & Sønderskov, K. M., 'Quality of Government and Social Trust', in Andreas Bågenholm, and others (eds), *The Oxford Handbook of the Quality of Government*, Oxford Handbooks (2021; online edn, Oxford Academic, 14 July 2021),

Falcone, R., Coli, E., Felletti, S., Sapienza, A., Castelfranchi, C., & Paglieri, F. (2020). All we need is trust: How the COVID-19 outbreak reconfigured trust in Italian public institutions. *Frontiers in psychology*, 11, 561747.

Frey, B. S. (2003). Deterrence and tax morale in the European Union. *European Review*, 11(3), 385-406.

Frimmel, W., Halla, M., & Paetzold, J. (2019). The intergenerational causal effect of tax evasion: Evidence from the commuter tax allowance in Austria. *Journal of the European Economic Association*, 17(6), 1843-1880.

Holmberg, S. (2020) Partipolitisk splittring i bedömningen av kvalitén på offentlig verksamhet i Ulrika Andersson, Anders Carlander & Patrik Öhberg (red) *Regntunga skyar*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.

Holmberg, S. & Rothstein, B. (2016) *Mellanmänsklig tillit bygger goda samhällen* i Jonas Ohlsson, Henrik Oscarsson & Maria Solevid (red) *Ekvilibrium*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.

Holmberg, S. & Rothstein, B. (2022). Den svenska tilliten fortsatt hög – men sjunker i utsatta grupper i Ulrika Andersson, Henrik Oscarsson, Björn Rönnerstrand & Nora Theorin (red) Du sköra nya värld. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Kirchler, E., Hoelzl, E., & Wahl, I. (2008). Enforced versus voluntary tax compliance: The “slippery slope” framework. *Journal of Economic psychology*, 29(2), pp. 210-225.

Murtin, F., Fleischer, L., Siegerink, V., Aassve, A., Algan, Y., Boarini, R., ... & Smith, C. (2018). Trust and its determinants: Evidence from the Trustlab experiment. OECD.

Nannestad, Peter, Gert T. Svendsen, Peter T. Dinesen & Kim. M. Sonderskov (2014). ”Do Institutions or Culture Determine the Level of Social Trust? The Natural Experiment of Migration from Non-Western to Western Countries.” *Journal of Ethnic and Migration Studies* 40 (4):544-65.

Newton, K., Stolle, D., & Zmerli, S. (2018). Social and political trust. *The Oxford handbook of social and political trust*, 37, 961-976.

Näslund, L. (2018) "Förtroende och tillit – vad är det? Vad vet forskningen om hur förtroende och tillit fungerar?" *Organisation & Ledarskap*, 2018-10-12. <https://org-sam.se/fortroende-och-tillit-vad-ar-det-av-lovisa-naslund-2/>

OECD (2021). Drivers of trust in public institutions in Finland. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/52600c9e-en/index.html?itemId=/content/publication/52600c9e-en>

OECD (2022). Drivers of Trust in Public Institutions in Norway. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/81b01318-en/index.html?itemId=/content/publication/81b01318-en>

Paetzold, J., & Winner, H. (2016). Taking the high road? Compliance with commuter tax allowances and the role of evasion spillovers. *Journal of Public Economics*, 143, 1-14.

Putnam, R. D., Leonardi, R., & Nanetti, R. Y. (1992). Making democracy work: Civic traditions in modern Italy. Princeton University press.

Putnam, R. D. (2000). Bowling alone: The collapse and revival of American community. Simon and Schuster.

Rothstein, B. (2003). Sociala fällor och tillitens problem. Social tillit i höglitalandet Sverige. SNS-förlag.

- Rothstein, B., & Eek, D. (2009). Political corruption and social trust: An experimental approach. *Rationality and society*, 21(1), 81-112.
- Slemrod, J., & Yitzhaki, S. (2002). Tax avoidance, evasion, and administration. In *Handbook of public economics* (Vol. 3, pp. 1423-1470). Elsevier.
- Slemrod, J. (2007). Cheating ourselves: The economics of tax evasion. *Journal of Economic perspectives*, 21(1), 25-48.
- Skaalboens S. & Haakens, I. (2020). Informasjon om færre kontroller reduserer støtten til kompensasjonsordningen. Skatteetatens analysenytt. <https://www.skatteetaten.no/om-skatteetaten/analyse-og-rapporter/analysenytt/farre-kontroller-reduserer-stotten-til-kompensasjonsordningen/>
- Skaalboend, S., Schwaiger, C. & Birkelund, J. (2022) Hva påvirker samfunnets tillit til Skatteetaten? Skatteetatens analysenytt. <https://www.skatteetaten.no/om-skatteetaten/analyse-og-rapporter/analysenytt/hva-pavirker-samfunnets-tillit-til-skatteetaten/>
- SOU 2004:47 Näringslivet och förtroendet. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2004/04/sou-200447/>
- Statskontoret (2015). Att styra mot ökat förtroende – är det rätt väg? Om offentlig sektor. rapport nr. 25
- Statskontoret (2021). Allmänhetens uppfattning om kvaliteten i de statliga verksamheterna. <https://www.statskontoret.se/fokusomraden/fakta-om-statsforvaltningen/allmanhetens-uppfattning-om-kvaliteten-i-de-statliga-verksamheterna/>
- Stridh, A., & Wittberg, L. (2015). Från fruktad skattefogde till omtyckt servicemyndighet. Skatteverket.
- Tabellini, G. (2010). Culture and institutions: economic development in the regions of Europe. *Journal of the European Economic association*, 8(4), 677-716.
- Uslaner, E. M. (2002). *The Moral Foundation of Trust*. New York: Cambridge University Press.
- You, J. (2018). Trust and Corruption. I Erik M. Uslaner (red) *Oxford Handbook of Social and Political Trust*. Oxford: Oxford University Press.



**Postadress: 171 94 Solna Telefon: 0771-567 567**  
**skatteverket@skatteverket.se, [www.skatteverket.se](http://www.skatteverket.se)**