



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

STATSVETENSKAPLIGA INSTITUTIONEN



FORSKNING/STUDIE

Flyktingkrisen och medborgarnas förtroende för samhällets institutioner – en forskarrapport

[Bild läggs in här av MSB]

Faktaruta

Flyktingkrisen och medborgarnas förtroende för samhällets institutioner – en forskarrapport
2016

Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet

Peter Esaiasson, Johan Martinsson och Jacob Sohlberg

Rapporten analyserar medborgarnas förtroende för viktiga samhällsinstitutioner före, under och efter flyktingkrisen hösten 2015. Analyserna bygger på ett unikt datamaterial från den webb-baserade medborgarpanel med återkommande intervjuer med ett stort urval av medborgare som drivs av opinionslaboratoriet LORE vid Göteborgs universitet.

MSB:s kontaktperson:

Maria Nilsson, 010-240 4245

Publikationsnummer MSB1035 – november 2016

ISBN 978-91-7383-690-6

MSB har beställt och finansierat genomförandet av denna forskningsrapport. Författarna är ensamma ansvariga för rapportens innehåll.

Förord

Vi vill tacka Maria Andreasson på LORE för sedvanlig effektivitet med att identifiera rätt delundersökningar i den komplexa datamängd som kallas Medborgarpanelen. Vi vill också tacka Sören Holmberg och Lennart Weibull för att de tog sig tiden att ta fram och analysera ett viktigt jämförelsematerial från SOM-undersökningen.

Innehållsförteckning

| | |
|--|-----------|
| 1. Inledning | 6 |
| 2. Samhällsförtroende och legitimitet..... | 9 |
| 2.1 Vilka samhällsinstitutioner är viktigast? | 10 |
| 2.2 Utgångspunkter för den fortsatta analysen. | 11 |
| 3. Händelseförloppet | 12 |
| 4. Datamaterialet..... | 16 |
| 5. Bakgrundsanalys: stödet för en generös flyktingpolitik | 20 |
| 6. Utvecklingen av samhällsförtroendet | 22 |
| 6.1 Den samlade utvecklingen av förtroendet | 23 |
| 6.2 Förtroendet bland kritiker och anhängare | 25 |
| 6.3 Utvecklingen bland kritiker och anhängare..... | 27 |
| 6.4 Förtroendet för Migrationsverket och polisen..... | 29 |
| 6.5 Förtroendet bland de som blev kritiska mot flyktingpolitiken under krisens gång | 32 |
| 7. Sammanfattande slutsatser | 34 |
| 8. Referenser | 36 |

Sammanfattning

Rapporten handlar om hur samhällsförtroendet påverkades av flyktingkrisen hösten 2015. I ett inledande kapitel används psykologiska legitimitetsteorier för att förklara på vilket sätt som ett utbrett medborgerligt förtroende för de grundläggande institutionerna är viktigt för ett väl fungerande samhälle. Tre typer av grundläggande institutioner identifieras: input-institutioner (riksdag och regering), output-institutioner (myndigheter) och social, mellanmänsklig, tillit. Efter en redogörelse för händelseförloppet under hösten 2015 presenteras rapportens datamaterial som hämtats från opinionslaboratoriet LORE vid Göteborgs universitet. Datamaterialet bygger på webb-baserade paneler med (självrekryterade) urval av medborgare som tillfrågats om sina samhällsuppfattningar före, under och efter krisen. Analyserna visar att flyktingfrågan hade haft en polariserande inverkan på svenskarnas samhällsförtroende före krisen, men att själva krisen endast i liten utsträckning påverkade samhällsförtroendet.

1. Inledning

Hösten 2015 var dramatisk. Under bara några månader sökte närmare 130 000 personer asyl som flyktingar eller alternativt skyddsbehövande. Det motsvarar antalet invånare i en stor kommun och skall ses mot bakgrund av att ovanligt många människor hade sökt asyl i Sverige även under föregående år.

Reaktionen från det svenska samhället var till en början välkomnande. Regeringen och de etablerade partierna i oppositionen hävdade att rätten till asyl var absolut och att det därför inte fanns någon gräns för hur många asylsökande som Sverige kunde ta emot; Migrationsverket uppbyggde stora resurser för ett ordnat mottagande; civilsamhället samlades till omfattande hjälpsatser och opinionsstödet för en generös flyktingpolitik ökade markant. Efterhand som påfrestningarna på mottagningssystemet ökade ändrades dock förhållningssättet. Med början i oktober införde regeringen i samråd med oppositionen en serie restriktioner som begränsade det antal människor som kom till Sverige; Migrationsverket meddelade att man inte längre kunde garantera ett ordnat mottagande; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap rapporterade att även andra offentliga verksamheter var hårt pressade; polisen beslutade redan i september att inrätta en ”nationell särskild händelse” för att få kontroll över landets gränser och alltför många medborgare blev kritiska till den generösa flyktingpolitiken. Under hela perioden dominerade flyktingfrågan den offentliga debatten och ansågs av svenskarna vara den viktigaste politiska frågan.

Denna rapport handlar om hur svenskarnas förtroende för samhällsinstitutionerna utvecklades under flyktingkrisen. Ett högt och utbrett förtroende för de grundläggande institutionerna är en förutsättning för ett väl fungerande samhälle. Flyktingkrisen innebar en prövning för många offentliga verksamheter. Migrationsverket, polisen, sjukvården, socialtjänsten och skolan rapporterade alla om svårigheter att leva upp till sina åtaganden, och den politiska debatten var polariserad mellan de som såg det som ett moraliskt och juridiskt imperativ att upprätthålla en generös flyktingpolitik, och de som med hänvisning till landets intresse ville övergå till en restriktivare linje. Mot denna bakgrund är utvecklingen av medborgarnas samhällsförtroende inte bara en del i förståelsen av nutidshistorien. Den blir också till en test av motståndskraften hos en central del i den svenska demokratin.

Analysen baseras på en webbaserad medborgarpanel med återkommande frågeundersökningar med ett stort antal svenskar som drivs av opinionslaboratoriet LORE vid Göteborgs universitet (www.lore.gu.se). Deltagarna i panelen har webb-intervjuats om sitt samhällsförtroende och sin inställning till flyktingpolitiken före, under och efter flyktingkrisen. Genom att samma individer återkommer genom hela undersökningen har vi bättre förutsättningar att studera stabilitet och förändring i samhällsförtroendet än när analyserna baseras på undersökningar där olika tvärsnitt av befolkningen intervjuas vid varje tillfälle.

Medborgarpanelen innefattar ett stort urval om totalt cirka 60 000 personer. I det urval vi använder har deltagarna själva anmält sitt intresse att vara med i undersökningen; deltagarna är alltså inte slumpmässigt inbjudna för att utgöra ett representativt urval av befolkningen. Givet att urvalet är självselekerat lägger vi mindre vikt vid att skatta de exakta nivåerna på medborgarnas förtroende för de centrala samhällsinstitutionerna. Istället fokuserar vi på förändring och stabilitet i samhällsförtroendet och på frågor om orsak och verkan i den komplexa relationen mellan höstens händelser och människors uppfattningar i samhällsfrågor. För sådana frågeställningar utgör Medborgarpanelen en utmärkt datakälla.

Eftersom frågan om Sveriges flyktingpolitik är polariserad bland medborgarna lägger vi särskild vikt vid att spåra utvecklingen bland förespråkare och kritiker av den generösa flyktingpolitiken. Starka förespråkare för den ena eller andra politiken kan tänkas ha varit mer benägna än andra medborgare att omvärdera sitt förtroende för samhällsinstitutionerna i samband med flyktingkrisen. De som före krisen var starkt kritiska till den generösa flyktingpolitiken kan ha blivit mindre förtroendefulla när deras farhågor tycktes besannas. På motsvarande sätt kan starka förespråkare för den generösa linjen tänkas ha reagerat negativt på omläggningen av politiken som enligt bedömare innebar att Sverige bröt mot internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter. Bland kritikerna av den generösa flyktingpolitiken uppmärksammar vi också likheter och skillnader mellan de som sympatiserade med Sverigedemokraterna respektive med något av de etablerade partierna. Givet klyftan mellan Sverigedemokraterna och övriga partier prövar vi om krisen hade samma inverkan på de som hållit fast vid ett etablerat parti och på de som redan markerat avstånd från den politiska huvudfåran.

Vi börjar med att diskutera varför det institutionella förtroendet är väsentligt för samhällets funktion och vad det ger för förutsättningar för den fortsatta analysen. Därefter går vi igenom förloppet under de kritiska höstveckorna med ett särskilt öga på de händelsedata över olika myndigheters bedömning av läget som sammanställdes av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Finns det mot bakgrund av myndigheternas egen krisrapportering anledning att tro att förtroendet för statsmakterna skulle kunna ha rubbats under krisen? Efter att ha presenterat datamaterialet från Medborgarpanelen redovisar vi så de empiriska analyserna. I ett avslutande kapitel sammanfattas resultaten och vad de säger om samhällets funktionalitet under flyktingkrisen och i framtiden.

Vår huvudsakliga slutsats är att medborgarnas förtroende för samhällsinstitutionerna förblev stabilt genom flyktingkrisen. Faktiskt är enligt våra data den samlade förtroendenivån efter krisen närmast exakt densamma som före krisen. Men det finns också viktiga nyanser att göra. Framför allt kan vi bekräfta flyktingfrågans polariserande inverkan på samhällsförtroendet även bland de som sympatiserade med något av de etablerade partierna. De som förespråkade en restriktivare flyktingpolitik var avsevärt mindre förtrondefulla än övriga medborgare redan under våren 2015, och denna skillnad förstärktes något under krisen. Till en början riktades kritikernas misstro mot de politiska institutionerna, men efterhand sjönk även tilltron till myndigheterna. Vidare finns det tecken på att omläggningen av flyktingpolitiken stoppade ett

begynnande förtroendefall för samhällsinstitutionerna under hösten. Vi finner även att omläggningen av politiken fick vissa negativa konsekvenser för samhällsförtroendet bland de starka förespråkarna för en generös flyktingpolitik.

2. Samhällsförtroende och legitimitet

För att förstå varför medborgarnas förtroende för institutionerna är viktigt för samhällets funktionalitet kan vi utgå från teorier om statsmakternas legitimitet. Som vi använder begreppet – det tillhör familjen *essentially contested concepts* – är legitimitet lika med rätten att bestämma i gemensamma angelägenheter. Legitimiteten kan betraktas från olika sidor, såväl legala (vem har den lagliga rätten att bestämma?) som moraliska (vem bör ha rätten att bestämma?) och psykologiska (vem uppfattas ha rätten att bestämma?) (Beetham 2013). Det som intresserar oss i det här sammanhanget är den psykologiska, upplevda, rätten att bestämma.

Teorier om psykologisk, upplevd, legitimitet handlar om hur invånarna i ett land uppfattar statsmakternas anspråk på att bestämma i landets gemensamma angelägenheter.¹ Kärnfrågan är i vilken utsträckning invånarna i landet accepterar statsmakternas krav på att vara den bestämmande parten. Invånare som tycker att statsmakterna har rätten att bestämma i gemensamma angelägenheter antas känna en moralisk förpliktelse att följa lagar, regler och förordningar (se Tyler 2006 för en forskningsöversikt).

En hög upplevd legitimitet – att många invånare tycker att statsmakterna har rätten att styra – gör det lättare att upprätthålla ordningen i ett land. Visserligen kan statsmakterna upprätthålla ordningen med hjälp av tvångsmedel. Men om legitimiteten är hög behöver statsmakterna lägga relativt mindre resurser på tvång och övervakning av invånarna.²

En hög upplevd legitimitet tar sig flera uttryck hos invånarna. En manifestation i handling är att de allra flesta betalar sin skatt och följer lagar, regler och förordningar utan närmare övervakning från statsmakterna (se t ex Migdal 2004; Marien and Hooghe 2011). En annan manifestation är att många invånare samarbetar med varandra och att man till och med gör uppoffringar för det gemensamma bästa (se t ex Tyler 2011). En tredje subtil men likväl

¹ Noga räknat har teorin ett ännu bredare användningsområde – alla former av sammanslutningar med medlemmar och en ledning som gör anspråk på att fatta beslut som gäller för sammanslutningens räkning (Tyler 2006).

² Notera att det inte enbart är demokratiska stater som kan uppfattas som legitima av invånarna. Enligt Max Webers (1968) klassiska indelning kan legitimiteten grundas i såväl traditionen (de styrande brukar bestämma) som i en ledares karisma (den styrande har särskilda insikter) och i en legal-byråkratisk ordning (de styrande följer förutsägbara regler). En annan generell grund för legitimitet är goda utfall, det vill säga att invånarna får ut mycket nytta av systemet (se t ex Gilley 2009). Den legitimitetsgrund som är unik för demokratin är beslutsprocessen där statsmakterna ytterst står under invånarnas kontroll genom möjligheten att under ordnade former byta beslutsfattare (se t ex Dahl 1989).

väsentlig manifestation av upplevd legitimitet är att de flesta invånare tolkar statsmakternas beslut och åtgärder på ett välvilligt sätt; med ett engelskt uttryck ger man statsmakterna "the benefit of the doubt" (se t ex Hetherington 2005; Tyler 2006). Ett konkret uttryck för en sådan upplevd tilltro till statsmakterna är att de flesta förhåller sig skeptiska till ryktsespridningar i samband med kriser och kritiska händelser.

Förtroende för samhällets institutioner utgör den attitydmässiga komponenten i invånarnas uppfattning om statsmakternas maktanspråk. För upprätthållandet av samhällsordningen har handlingarna (laglydigheten och samarbete) störst betydelse, men förutsättningen för att invånarna skall känna sig förpliktade att vara lojala mot statsmakterna är att man tror att de grundläggande samhällsinstitutionerna fungerar på önskat sätt (se t ex Van Ham med flera, kommande). Det betyder i sin tur att nivån och utbredningen av samhällsförtroendet blir en indikator på hur villiga invånarna är att göra sitt för att samhället skall fungera.

2.1 Vilka samhällsinstitutioner är viktigast?

Vilka delar av statsmakterna behöver då medborgarna känna förtroende för? I en representativ demokrati ligger det nära till hands att framhäva institutioner som befolkas av medborgarnas valda representanter, alltså parlament och regering. Men på empiriska grunder finns det skäl att istället lyfta fram de myndigheter och förvaltningar som har till uppdrag att genomföra de politiskt fattade besluten. En viktig slutsats från forskningen är att förtroendet för myndigheterna (politikens output-institutioner) tycks ha större betydelse för samhällsordningen än förtroendet för parlamentet och regeringen (politikens input-institutioner). En förklaring till det är att myndigheternas beslut och verksamheter har en mer direkt inverkan på människors vardag än vad de rent politiska institutionerna har (Rothstein 2009).

Även utanför den politiska sfären finns institutioner att ta i beaktande. Den förmodligen viktigaste är av informell karaktär och handlar om det sociala förtroendet människor emellan. För att tydliggöra skillnaden gentemot relationen till statsmakterna talar man om horisontellt respektive vertikalt förtroende. Det finns idag övertygande belegg för att samhällen fungerar bättre när många invånare är beredda att lita på den "okände andra människan". I dessa samhällen är det lättare att samarbeta och lösa gemensamma problem (Putnam 2000; se Nannestad 2008 för en översikt).

Sammantaget bör alltså studier av samhällsförtroendet undersöka tre typer av institutioner: förtroendet för politikens input-institutioner (parlament och regering), förtroendet för politikens output-institutioner (myndigheterna) samt det horisontella förtroendet mellan människor (social tillit). De tre typerna av förtroende är nära sammankopplade i människors medvetande, det gäller i synnerhet förtroendet för de olika politiska institutionerna, men de är inte helt överlappande (Sønderskov och Dinesen 2016). För samhällets funktionalitet är det sannolikt minst allvarligt om förtroendet för politikens input-institutioner minskar.

2.2 Utgångspunkter för den fortsatta analysen.

Psykologiska legitimitetsteorier ger argumenten varför det är viktigt att studera samhällsförtroendet i samband med flyktingkrisen. I den händelse krisen underminerade svenskarnas tilltro till viktiga samhällsinstitutioner är det ett varningstecken att notera för de som värnar det nuvarande samhällets funktionalitet. Men även om argumentation är övertygande finns det anledning att påpeka att legitimitetsteorierna, liksom alla teorier, rymmer provisoriska sanningar och möjliga felkällor. Det finns åtminstone två saker att hålla i minnet inför den fortsatta analysen.

Den första är att länken från förtroende till handling bygger på ett rimligt men dock antagande. Det är helt enkelt svårt att visa empiriskt att individer skulle ha agerat mer (mindre) laglydigt om de haft större (mindre) förtroende för statsmakterna, detta inte minst för att statens tvångsmakt finns med i bilden också i de mest etablerade och förtroendeingivande demokratier. Illustrativt talar legitimitetsforskaren Margaret Levi (1997) om att medborgarnas laglydighet aldrig är mer än ”halvt frivillig” (*semi-voluntary compliance*).

Den andra saken att hålla i minnet handlar om empirisk mätkvalitet. Även om legitimitetsteorin i allt väsentligt är korrekt kan de empiriska indikatorerna på människors samhällsförtroende vara bristfälliga. Som kommer att framgå använder vi oss av en standarduppsättning av förtroendefrågor. Men även om mätmetoden är beprövad och i enlighet med bästa praxis är det inte helt klarlagt att våra indikatorer – eller andra tänkbara indikatorer – förmår fånga människors sanna förtroendeuppfattningar (Esaïsson och Ottervik 2014). En försiktighetsmarkering inför tolkningen av resultaten av vår (och andras) analyser av samhällsförtroendet är att indikatorerna kan vara otillräckliga mått på det underliggande förtroende som enligt teorin driver invånarnas villighet att vara lojala mot statsmakterna.

3. Händelseförloppet

Under sommaren 2015 ökade flyktingströmmen mellan Turkiet och Grekland. I slutet av augusti hade tusentals flyktingar – syrier och afghaner var de vanligaste nationaliteterna – tagit den så kallade Balkanrutten till Ungern för att nu sitta fast på centralstationen i Budapest utan de nödvändiga identitetshandlingarna för att kunna fortsätta in i Schengen-området. Efter några kritiska dagar meddelade Tyskland och Österrike att man skulle bortse från EU:s regelverk och tillåta flyktingarna att komma vidare. Därmed blev resan lättare också för de många som önskade ta sig hela vägen upp till Sverige.

I slutet av augusti sökte över 3 000 personer i veckan asyl i Sverige och från mitten av september ökade antalet asylsökande ytterligare. Det var fler än någonsin tidigare och lades till att ovanligt många sökt asyl under de föregående åren (sammanlagt 180 000 personer mellan 2012 och 2014). Flyktingfrågan hade redan tidigare under året blivit den viktigaste politiska frågan för svenskarna och i den nya situationen blev engagemanget ännu större.

Den 2 september publicerades en gripande bild på den drunknade pojken Alan Kurdi. Publiceringen blev början på en rad sympatyttringar i Sverige och runtom i Europa. Röda Korset och andra frivilligorganisationer rapporterade om rekord i insamlade pengar och om en stor tillströmning av volontärer som ville hjälpa till vid mottagandet av de asylsökande (*Refugees welcome* var det talande namnet på en nybildad frivilligorganisation i Sverige och Tyskland). Från politiskt håll höll statsministern ett uppmärksammat anförande på Söder i Stockholm där han slog fast att rätten till asyl var absolut och att hans Europa ”inte bygger några murar”.

I mitten av september började dock ansträngningarna som följde av det stora antalet flyktingar att märkas på politisk nivå. Trots den svenska regeringens protester meddelade Danmark att man inte skulle kontrollera flyktingar som ville vidare till Sverige; Finland och Norge skärpte sin gränskontroll mot Sverige medan Österrike och Tyskland åter började kontrollera sina gränser. Från myndighetshåll i Sverige började Försvarmakten och MSB att stötta Migrationsverket i arbetet med att hitta bostäder för de asylsökande och polisen inrättade en så kallad nationell särskild händelse vilket gav extra organisatoriska befogenheter.

Under oktober månad fortsatte antalet asylsökande att öka och uppgick nu till över 1 000 personer om dagen varav många var ensamkommande barn och ungdomar med särskilda procedurer för mottagandet (sammanlagt ansökte 39 000 personer om asyl i oktober jämfört med 24 000 i september). Om september varit en månad med välvillig mobilisering märktes nu allt fler tecken på ansträngning och utmattning i mottagningssystemet, framför allt i Skåne och Göteborgs-området och i kommunernas mottagande av ensamkommande. Polisens interna lägesbilder och promemorior talade om problem med att upprätthålla den inre utlänningskontrollen. Belysande för svårigheten att

ordna med bostäder var att regeringen bad Migrationsverket att med stöd av MSB, Fortifikationsverket och länsstyrelserna uppföra nya tillfälliga asylboenden i form av tält.

Den 23 oktober träffades en överenskommelse mellan regeringen och allianspartierna om skärpta regler i flyktingpolitiken med bland annat tidsbegränsade uppehållstillstånd och id-kontroller vid gränserna. Den 12 november (dagen före de koordinerade terrorangreppen i Paris) beslutade regeringen att därutöver och med omedelbar verkan återinföra gränskontrollerna vid inre gräns under en tiodagarsperiod. Under trycket av ett fortsatt stort antal asylsökande (under veckorna 47 och 48 i november var antalet asylsökande som störst under hela hösten), och efter att förhandlingarna om en omfördelning av asylsökandena mellan EU-länderna slutligen brutit samman, kom så beskedet om en radikal omläggning av flyktingpolitiken. På presskonferens den 24 november meddelade statsministern och miljöministern att utlänningslagen under en treårsperiod skulle anpassas till miniminivåerna enligt internationella konventioner och EU-rätten för att därigenom skapa ”andrum” i flyktingmottagandet.

Efter omläggningen av politiken sjönk antalet asylsökande betydligt, men är ännu under 2016 på historiskt höga nivåer jämfört med andra år än 2014 och 2015.

3.1 MSB:s Lägesbilder

Under krisen fungerade MSB som nationell samordnare av de ansvariga aktörernas hantering av flyktingsituationen. I uppdraget från regeringen ingick att sammanställa lägesrapporteringar med ”information om områden där behov av åtgärder har identifierats av de ansvariga aktörerna, men där tillräckliga åtgärder inte har vidtagits”.³ Lägesbilderna, som bland annat baserades på uppgifter som samlades in av länsstyrelserna runtom i landet, togs fram veckovis och ibland oftare än så. De är koncentrerade dokument på 5-10 sidor som ger en inblick i hur myndigheterna uppfattade situationen internt.⁴

I linje med den offentliga debatten vittnar lägesbilderna från tidiga september om ett förhållandevis lugn inför uppgiften. Migrationsverket rapporterades ha god beredskap för att ta emot ett ökat antal flyktingar; situationen innebar ett högt tryck men ingick i myndigheternas normalverksamhet. Enligt lägesrapporten opererade också MSB under antagandet att Danmark inte skulle tillåta flyktingar att resa genom landet till Sverige (Lägesrapport 2015-09-09). Några dagar senare rapporterades att Länsstyrelsen Skåne såg en hanterbar men ansträngd situation, och att det fanns en viss problematik med

³ Se uppdraget från justitiedepartementet daterat den 1 oktober 2015 www.regeringen.se/contentassets/061aead7f4144bbda40628f395b3b787/uppdrag-till-msb-att-pa-nationell-niva-samordna-ansvariga-aktors-hantering-av-flyktingsituationen-mm.pdf.

⁴ Lägesbilderna för perioden från vecka 43 och framåt finns att läsa på MSB:s hemsida.

att frivilligorganisationer hjälpte flyktingar förbi Migrationsverkets registrering (2015-0911).

I mitten av september var det högt tryck i Malmö, Göteborg och Stockholm men Migrationsverket hade beredskap att ta emot ett ökat antal och läget i mottagningssystemet var under kontroll. Enligt MSB:s bedömning skulle dock svårigheterna att få fram boendeplatser öka framöver. Ett annat problem för framtiden var att handläggningstiderna för asylärenden skulle förlängas avsevärt. Polisen och Länsstyrelsen Skåne såg behovet av bättre informationsåtgärder för att motverka misstro mot myndigheter och begynnande desinformation. Det talades vidare om ett missnöje från finländska myndigheter med att SJ underlät att granskar passagerarnas identitetshandlingar på tågen mot Finland. Länsstyrelsen Västra Götaland blev först med att se ett behov av personalresurser och boenden inom socialtjänstverksamheten (2015-09-16).

En vecka senare (2015-09-23) var läget ansträngt men Migrationsverket sade sig fortfarande ha förmåga att hantera situationen och MSB menade att samverkan mellan myndigheterna fungerade väl. Den viktigaste orosfaktorn enligt MSB var att ett stort antal flyktingar och migranter befinner sig i landet utan att söka asyl, och att Sveriges politik mot dessa personer behövde klargöras. Sista veckan i september (2015-09-30) var fortfarande det tydligast identifierade problemet förhållningssättet gentemot de papperslösa migranter som inte legaliserat sin vistelse i Sverige. MSB såg också tecken på begränsad uthållighet hos en del frivilligas engagemang i flyktingmottagandet. Men för första gången rapporterades om en oro bland kommunerna för personalbrist i socialtjänst, skola och överförmyndarverksamheten.

Från oktober, och återigen i samklang med den offentliga debatten, kom de första rapporterna om att mottagandet inte fungerade tillfredsställande i Skåne län (2015-10-10). Särskilt mottagandet av ensamkommande barn och ungdomar var problematiskt för kommunernas socialtjänster. Det finns också en konkurrenssituation mellan att finna boende för ensamkommande barn och ungdomar (kommunernas ansvar) och andra flyktingar (Migrationsverkets ansvar). I en snabbt förändrad rapportering den 9 oktober kunde MSB inte ge en övergripande nationell bild av boendesituationen och heller inte av antalet personer som befinner sig i landet illegalt.

Från den 13 oktober hette det med den skarpaste formuleringen hittills att MSB utifrån länsstyrelsernas rapporter såg ”betydande utmaningar för värnandet av målen för vår säkerhet med avseende på liv och hälsa samt samhällets funktionalitet”. Återigen var det särskilt kommunerna som hade ett kritiskt läge med personella resurser. Från kommunerna efterlyste man också bättre information för att andra skulle förstå svårigheterna man stod inför (2015-10-13). En vecka senare, den 20:e oktober, rapporterades att samhällsviktiga verksamheter som hälso- och sjukvård, socialtjänst och skola var ansträngda i flera delar av landet. För första gången meddelades också att Migrationsverket inte klarade att registrera och anvisa de ensamkommande barnen och ungdomarna. I rapporten från den 27:e oktober beskrevs läget som ytterligare

bekymmersamt och MSB såg en ”akut utmaning” med avseende på boende, socialtjänst, hälso- och sjukvård och skola.

Från början av november skärptes problembilden ytterligare med att 5 av 7 polisregioner bedömde läget som ansträngt, bland annat med hänvisning till ordningsstörningar på boenden (2015-11-03). En vecka senare var det inte längre möjligt för kommunerna att ta hand om de ensamkommande barnen. Denna samlade problembild bestod november ut, även efter beslutet den 24 november om att lägga om flyktingpolitiken. Först i lägesrapporten från den 15 december talades om ett något lättat läge i det omedelbara flyktingmottagandet men med långsiktigt bestående svårigheter (utmaningar) att värna målen för samhällets säkerhet och funktionalitet.

3.2 Statsmakterna under tryck!

Händelseförloppet under hösten 2015 var snabbt och dramatiskt. En bra bit in i september bedömde det offentliga Sverige att läget var under kontroll; i efterhand kan konstateras att man underskattade svårigheterna som följde med det stora antalet flyktingar som sökte sig till Sverige. Att döma av MSB:s lägesrapporter var kommunerna först med att markera problemen med mottagandet, men efterhand rapporterade de flesta ansvariga verksamheter om svårigheter att fullgöra sina uppdrag. Från politiskt håll gjordes så småningom flera ändringar av flyktingpolitiken varav den sista innebar en total omläggning.

Den som vill vara kritisk av statsmakternas hantering av flyktingkrisen kan enkelt hitta argument. Mot myndigheterna kan anmärkas att de reagerade senare än vad som hade behövt vara fallet och att framförhållningen var bristfällig. Politikerna kan sägas ha missbedömt konsekvenserna av den generösa flyktingpolitik som förts under lång tid, ha haft orealistiska förväntningar på andra EU-länders vilja att vara solidarisk med mottagarländerna, ha förhållit sig passiva inför den verklighet som utvecklades inför deras ögon, och att till slut ha övergivit grundläggande moraliska principer.

Men också den som vill vara positiv till statsmakterna har mycket att lyfta fram. En positiv tolkning kan ta fasta på myndigheternas effektivitet och förmåga till samarbete, och på politikernas önskan att så långt som möjligt stå upp för en moraliskt hållbar flyktingpolitik, och för att vid vägs ände agera kraftfullt för att hantera en situation som blivit ohållbar.

Det framstår som både viktigt och intressant att granska hur svenskarnas samhällsförtroende påverkades av händelserna under hösten 2015.

4. Datamaterialet

Analyserna bygger på den webbaserade medborgarpanel som sedan 2010 drivs av opinionslaboratoriet LORE vid Göteborgs universitet. I Medborgarpanelen webb-intervjuas deltagarna kontinuerligt om sina uppfattningar om politik och samhällsfrågor. I normalfallet genomförs tre till fyra undersökningar om året, men i samband med uppmärksammade händelser, som publiceringen av bilden på den drunknade pojken Alan Kurdi i början av september 2015 och terrordåden i Paris senare under hösten, görs ytterligare intervjuer med delurval av deltagarna.

Syftet med Medborgarpanelen skiljer sig från traditionella surveyundersökningar som görs för att mäta hur vanliga olika uppfattningar är i befolkningen. Medborgarpanelen är organiserad för att skatta förändring och stabilitet i människors samhällsuppfattningar på kort och lång sikt, och för att lära om samhällsuppfattningarnas ursprung och konsekvenser. När det gäller att studera reaktionerna på flyktingkrisen är det särskilt förmånligt att vi kan följa samma individer vid flera tillfällen med början före krisen. Den exakta nivån på samhällsförtroendet vid varje enskilt mättillfälle behöver inte överensstämma med befolkningen som helhet, men data kan förutsättas ge en god bild av förändringarna under krisens förlopp.

Medborgarpanelen har 60 000 deltagare. Flertalet av dessa (vid tidpunkten för den här studien cirka 50 000) har själva anmält sitt intresse att delta, ofta i samband med att man har använt sig av SVT:s (2010) eller Aftonbladets (2014) valkompasser, eller genom att man svarat på annonser på, framför allt, Dagens Nyheter och Göteborgs-Postens webb-sidor. Den delen av urvalet som bjudits in genom slumpmässiga befolkningsurval (cirka 10 000) har framför allt rekryterats via vykortsutskick (www.lore.gu.se).

Vår analys bygger på den självrekryterade delen av urvalet. Givet att deltagarna själva anmält intresse att vara med är urvalet inte representativt för befolkningen som helhet. Som kunde förväntas är de politiskt intresserade överrepresenterade (över 80 procent är mycket eller ganska intresserade av politik jämfört med drygt 60 procent i SOM-undersökningarna). Andra överrepresenterade grupper är män (55 procent av deltagarna) och universitetsutbildade (närmare hälften av deltagarna har mer än tre års universitetsstudier jämfört med omkring en tredjedel i SOM-undersökningarna). Med avseende på partisympati är socialdemokraterna och moderaterna underrepresenterade (18 respektive 14 procent i mätningen före krisen jämfört med 26 respektive 25 procent i de sammanvägda opinionsmätningarna vid motsvarande tillfälle) medan framför allt vänsterpartiet är överrepresenterat (17 procent jämfört med 8 procent). Samtidigt är urvalet representativt när det gäller den i sammanhanget så viktiga gruppen av sympatisörer med Sverigedemokraterna (17 procent jämfört med just 17 procent).

Över- och underrepresentationen av vissa grupper till trots är urvalet diversifierat med många olika erfarenheter representerade och vi försäkrar därigenom våra tidsjämförelser så att de inte bara återspeglar trender i vissa specifika grupper.

I tabell 1 har vi listat de intervjutillfällena som utgör underlaget för analysen. Basundersökningen – före-mätningen innan flyktingkrisen startade – genomfördes i maj 2015 och innefattar samtliga deltagare i Medborgarpanelen (svarsfrekvensen var 63 procent vilket gav ett urval på drygt 40 000, se Martinsson med flera 2015). I mitten av november, i samband med terrordåden i Paris, och precis i dagarna för de återinförda kontrollerna vid den inre gränsen, intervjuades ett urval av deltagare på närmare 4 000 personer. I början av december, efter den stora omläggningen av politiken, intervjuades ånyo större delen av urvalet (antalet svars personer var denna gång närmare 34 000). Slutligen intervjuades ett stort delurval av respondenter i mars 2016 när den akuta krisen i flyktingmottagandet var över (över 12 000 svars personer).

Dessutom genomfördes två mindre undersökningar med ett delurval på drygt 2 000 personer i samband med publiceringen av bilderna på den drunknade pojken Alan Kurdi, först omedelbart efter publiceringen i början av september och därefter i början av oktober. Dessa delundersökningar innehåller dock enbart frågor om inställningen till flyktingpolitiken och används därför bara för en bakgrundsanalys.

För att mäta förtroendet för input- och output-institutionerna använder vi oss av frågor som utvecklats inom ramen för SOM-undersökningarna (Holmberg och Weibull 2013): "Hur stort förtroende har du för det sätt på vilket följande institutioner sköter sitt arbete? Mycket stort, ganska stort, varken stort eller litet, ganska litet eller mycket litet?" Vi har frågat om förtroendet för två input-institutioner (regeringen och riksdagen) och tre output-institutioner (statsförvaltningen, polisen och Migrationsverket). Som ett kompletterande mått på input-institutioner används en fråga om generellt förtroende för politiker som utvecklats inom de statsvetenskapliga väljarundersökningarna: "Allmänt sett, hur stort förtroende har du för svenska politiker? Mycket stort, ganska stort, ganska litet eller mycket litet?" (Gilljam och Holmberg 1990).

Även indikatorn på den horisontella, sociala, tilliten är hämtad från SOM-undersökningarna: "Enligt din mening, i vilken utsträckning går det att lita på människor i allmänhet?" Respondenterna erbjöds en elvagrädig svarsskala med ytterpunkterna "Det går inte att lita på människor i allmänhet" och "Det går att lita på människor i allmänhet". Surveyfrågans egenskaper har utvärderats med gott resultat (Lundmark, Gilljam och Dahlberg 2015).

Tabell 1. Sex delundersökningar som utgör underlag för analyserna

| 2015 | | | | | 2016 |
|--|---|-------------------|---|---|--------------------------------|
| Maj (före krisen) | Början av september (efter publiceringen av bilden på den drunknade pojken) | Början av Oktober | Mitten av november (efter terrordåden i Paris) | Början av december (efter omläggningen av politiken) | Mars (efter krisen) |
| N = 40 722 | N = 2 395 | N = 2 491 | N = 3 984 | N = 33 860 | N = 12 498 |
| <i>Kommentar:</i> N-talet representerar antalet intervjuade. | | | | | |

Surveyfrågorna har ställts vid olika tillfällen till olika undergrupper av deltagare. Vi har tillgång till tre delpaneler där vi kan följa förtroendet från majmätningen före krisen och två paneler som följer utvecklingen under krisens senare skede men med information om inställningen till flyktingpolitiken i maj före krisen (se Tabell 2 för en översikt över de olika panelerna och deras innehåll). Viktigt för den fortsatta analysen är att panelerna i allt väsentligt är likartat sammansatta i utgångsläget. Eftersom panelerna var likartat sammansatta är det möjligt att också jämföra mellan panelerna.

I panel 1 tillfrågades drygt 1 300 deltagare om sitt förtroende för riksdag och regering i maj 2015, i november 2015 (i samband med terrordåden i Paris) och i mars 2016 efter krisen. I panel 2 tillfrågades drygt 7 000 personer om förtroendet för politiker och myndigheter i maj 2015, i december 2015 (efter omläggningen av politiken) och i mars 2016 efter krisen. Panel 3 fokuserar på den sociala tilliten med över 3 000 deltagare i maj, november och december 2015 (men inte efter krisen i mars 2016). De mer kortsiktiga panelerna 4 och 5 under och efter krisen, slutligen, är inriktad på polisen och Migrationsverket. Knappt 500 deltagare intervjuades i november 2015 och mars 2016, och närmare 1 400 deltagare i december 2015 och mars 2016.

Tabell 2. Förtroendefrågor och paneler som används i huvudanalysen

| Paneler | Institutioner | 2015 | | | 2016 | Antal intervjuade |
|--------------------|----------------------------------|------|-----|-----|------|-------------------|
| | | Maj | Nov | Dec | Mars | |
| Input-sidan | | | | | | |
| Panel 1 | Riksdagen | X | X | | X | 1 336 |
| Panel 1 | Regeringen | X | X | | X | 1 338 |
| Panel 2 | Politiker | X | | X | X | 7 338 |
| Övriga | | | | | | |
| Panel 2 | Myndigheter (statsförvaltningen) | X | | X | X | 7 344 |
| Panel 3 | Social tillit andra människor | X | X | X | | 3 245 |
| Panel 4 | Polisen | | X | | X | 495 |
| Panel 4 | Migrationsverket | | X | | X | 494 |
| Panel 5 | Polisen | | | X | X | 1 381 |
| Panel 5 | Migrationsverket | | | X | X | 1 380 |

5. Bakgrundsanalys: stödet för en generös flyktingpolitik

Vi börjar med att pröva om inställningen till flyktingpolitiken ändrades under och efter höstens händelser. Prövningen ger en uppfattning om huruvida svenskarna använde erfarenheterna i samband med flyktingkrisen för att uppdatera sina politiska uppfattningar och om vårt datamaterial förmår återspegla dessa uppdateringar. Observera att vi är intresserade av inställningen till just flyktingpolitiken och inte till andra aspekter av invandringspolitik som till exempel arbetskraftsinvandring. Vi är heller inte intresserade av svenskarnas inställning till flyktingar som grupp eller individer. En mer eller mindre fördomsfull syn på flyktingar och/eller invandrare är sannolikt en av drivkrafterna bakom inställningen till flyktingpolitiken, men det finns också andra skäl till att vara för eller emot en generös flyktingpolitik (se Ceobanu och Escandell 2010 för distinktionen mellan inställningen till invandringspolitik och synen på invandrare). Frågan om varför människor tycker som de gör om flyktingpolitiken lämnas utanför undersökningen.

Opinionsundersökningarna som publicerades under hösten 2015 rapporterade om snabba skiftningar i svenskarnas inställning till flyktingpolitiken. Publiceringen av bilderna på den drunknade pojken Alan Kurdi startade en serie manifestationer av stöd för flyktingarna, och opinionsundersökningarna registrerade en motsvarande ökning av stödet för en generös flyktingpolitik. I takt med ökade påfrestningar på mottagningssystemet rapporterade opinionsundersökningarna att opinionen hade svängt tillbaka. Och när politiken så småningom lades om visade mätningarna på ett förhållandevis starkt opinionsstöd för en restriktivare politik. Dessa resultat bär rimlighetens prägel, men bygger på återkommande mätningar med tvärsnitt av befolkningen och med skiftande surveyfrågor. Med hjälp av medborgarpanelens data är det för första gången möjligt att följa opinionsutvecklingen på individnivå där samma respondenter tillfrågas vid flera olika tidpunkter och med användande av en och samma intervjufråga från maj 2015 och genom krisen.

Intervjufrågan vi använder som indikator på inställningen till flyktingpolitiken lyder som följer: *”Vilken är din åsikt om följande förslag: Ta emot färre flyktingar i Sverige.”* Frågan ingår i ett batteri med andra politiska förslag och erbjuder fem svarsalternativ: mycket bra förslag, ganska bra förslag, varken bra eller dåligt förslag, ganska dåligt förslag och mycket dåligt förslag. Frågan har ställts under lång tid i SOM-undersökningarna (se Demker 2013) och har visat sig vara rimligt robust för inramningseffekter (se t ex Esaiasson 2016).

Vi kommer att klassificera enkätsvaren att det är ett mycket eller ganska bra förslag att ta emot färre flyktingar som en kritisk inställning till den generösa flyktingpolitik som bedrivits under lång tid i Sverige, medan svar om att det är ett mycket eller ganska dåligt förslag att ta emot färre flyktingar betraktas som ett stöd för den generösa flyktingpolitiken. Svaren på frågan har kodats så att de varierar mellan 0 och 1, där höga siffror motsvarar stöd för flyktingpolitiken

(mycket bra förslag = 0; ganska bra förslag = 0,25; varken bra eller dåligt förslag = 0,5; ganska dåligt förslag = 0,75 och mycket dåligt förslag = 1).

Jämfört med SOM-undersökningarna är deltagarna i Medborgarpanelen mer positivt inställda till att ta emot ett stort antal flyktingar. I före-mätningen från maj 2015 stödde 41 procent av respondenterna en generös flyktingpolitik, vilket är 10 procentenheter fler än i den mest jämförbara SOM-undersökningen från hösten 2014. Skillnaden beror på att färre personer i Medborgarpanelen har valt det neutrala mittenalternativet ”varken bra eller dåligt förslag” (16 procent jämfört med 25 procent i SOM-undersökningen 2014). Andelen kritiker av flyktingpolitiken är lika hög i båda undersökningarna (44 procent). Skillnaden är en påminnelse om vikten av att tolka nivåestimatet försiktigt.

Resultaten i tabell 1 visar hur stödet för flyktingpolitiken utvecklades i tre paneler där frågan ställts vid sammanlagt fem tillfällen under perioden maj till december 2015. (I marsmätningen 2016 efter krisen användes en annan fråga som bedömdes bättre motsvara rådande politiska förhållanden.)

Resultaten bekräftar de opinionsmätningar som publicerades under hösten. Tidigt i september, omedelbart efter publiceringen av bilden på den drunknade pojken Alan Kurdi, ökade stödet för en generös flyktingpolitik. Ökningen på 11 enheter mellan maj och september är mycket stor i sammanhanget och visar den folkliga uppslutningen kring flyktingpolitiken som manifesterades i frivilliginsatserna i mottagandet och i penninginsamlingar. I mitten av november hade dock opinionen svängt och inställningen hade blivit mer kritisk än före krisen i maj. I december, efter omläggningen, hade stödet för en generös flyktingpolitik stabiliserats på en lägre nivå än före krisen (minus 4 till 5 enheter).

Tabell 3. Opinionsförändringar i stödet för en generös flyktingpolitik under 2015 (medeltal 0-1)

| | Maj | Början september | Början oktober | Mitten november | Början december | Antal intervjuade |
|--|------|------------------|----------------|-----------------|-----------------|-------------------|
| Panel I | 0.50 | 0.61 | 0.58 | | 0.46 | 1 938 |
| Panel II | 0.50 | | | 0.43 | 0.45 | 3 583 |
| Panel III | 0.51 | | | | 0.46 | 26 986 |
| Med undantag för decembermätningen i panel I är samtliga förändringar statistiskt signifikanta på .05-nivån (dubbelsidigt t-test). Analysen bygger på frågan om det är ett bra förslag ”att ta emot färre flyktingar i Sverige”. | | | | | | |

Opinionsförändringarna under hösten visar två saker inför den fortsatta analysen. För det första att svenskarna använde erfarenheterna från flyktingkrisen för att uppdatera sina politiska uppfattningar och att dessa uppdateringar återspeglas i vårt datamaterial. För det andra att kritiken mot flyktingpolitiken ökade efterhand. Det senare är viktigt eftersom, som vi snart skall utveckla, det genom hela perioden finns ett starkt samband mellan inställning till flyktingpolitiken och förtroendet för samhällsinstitutionerna.

6. Utvecklingen av samhällsförtroendet

Vad hände då med samhällsförtroendet i samband med krisen? Forskningen ger ingen självklar grund att bygga förväntningarna på. Två teoretiska skolbildningar gör konkurrerande prediktioner.

Den ena teorin utgår från att samhällsförtroende är en i grunden stabil uppfattning som utvecklas tidigt och som sedan endast förändras långsamt och i samband med fundamentala samhällsförändringar. Teorin kan härledas till en av de äldsta idéerna inom forskningen om politiskt förtroende – David Eastons föreställning om *diffuse political support*. Tanken är att människor har förtroende för samhällets grundläggande institutioner inte för vad de gör utan för vad de *är*. Förtroendet för enskilda företrädare för institutionerna må variera med hur väl institutionen fungerar för tillfället, men om medborgarna har utvecklat ett grundläggande förtroende för institutionerna lever det kvar även genom svåra tider (Easton 1965). Motsvarande tankegång återfinns också inom forskningen om socialt och mellanmänskligt förtroende med särskild betoning på familjens betydelse som socialiserande agent (Uslaner 2002).

Den andra teorin utgår från att förtroendet är en sorts överenskommelse mellan medborgarna och statsmakterna och att det därför förändras med de erfarenheter individen och samhällen gör. När erfarenheterna är goda, det vill säga när statsmakterna levererar som förväntat, stärks förtroendet. När erfarenheterna är dåliga, när statsmakterna inte lever upp till förväntningarna, försvagas förtroendet (för litteraturen om den erfarenhetsbaserade förtroendet teorin, se Van Ham med flera kommande). Även här har en motsvarande tankegång utvecklats inom forskningen om den sociala tillitens ursprung och konsekvenser (se t ex Putnam 2007).

Ett exempel på att erfarenheterna har betydelse för samhällsförtroendet gäller matchningen mellan den förda politiken och den politik som individen föredrar. Det finns empiriskt stöd för att det politiska förtroendet varierar med överensstämmelsen mellan den egna åsikten och politikernas position i viktiga frågor (se t ex Brandenburg och Johns 2014). Ett annat exempel på erfarenheternas betydelse är föreställningen om ”kritiska händelser”, det vill säga händelser som är ”konkreta, dramatiska, och tydligt avgränsade” (Mueller 1973). Kritiska händelser som innebär att samhället skall hantera ett yttre hot, som till exempel ett terrordåd, leder ofta till ett stärkt förtroende (se t ex Dinesen och Jæger 2013). Kritiska händelser som istället innebär att representanter för statsmakterna bryter mot fundamentala normer, som exempelvis vid politiska skandaler, innebär istället att förtroendet sjunker (se t ex Bowler and Karp 2004).

Forskningen ger ingen tydlig fingervisning om stabilitetsteorin eller erfarenhetsteorin har starkast stöd i den svenska kontexten. Det mest omfattande datamaterialet över hur samhällsförtroendet har utvecklats över tid

är (återigen) från SOM-undersökningarna. När forskarna sammanställer årliga förtroendemätningar från 1980-talet och framåt är mönstret vad gäller de mest centrala samhällsinstitutionerna stabilitet men också förändring. Under lång tid sjönk förtroendet trendmässigt, men under de senaste 15-20 åren tenderar istället förtroendet att öka. Också enskilda händelser som 11-september i USA och cykliska händelser som val och valrörelser är förknippade med ökat förtroende (se Holmberg och Weibull 2013).

En tillämpning av de teoretiska alternativen på flyktingkrisen leder till olika förväntningar. Enligt stabilitetsteorierna med tidigt förvärvade förtroendeuppfattningar bör inte krisen ha haft någon nämnvärd betydelse för svenskarnas samhällsförtroende. Även om, som vi har kunnat konstatera, händelserna under krisen föranledde en uppdatering av inställningen till flyktingpolitiken, skulle detta perspektiv implicera att samhällsförtroendet är så starkt förankrat inom individen att det inte påverkas mer än marginellt.

Enligt erfarenhetsteorin skall vi istället förvänta oss att samhällsförtroendet påverkades väsentligt av krisen. En erfarenhet som människor gjorde under flyktingkrisen gäller statsmakternas förmåga att leva upp till förväntningarna. Under de kritiska veckorna var flera myndigheter under hård press – beteckningen kaotisk är ingen överdrift – vilket kan ha fått förtroendeskadliga konsekvenser för de som förväntar sig att Sverige skall fungera friktionsfritt. Men flyktingkrisens effekter behöver inte ha varit negativa. Det går också att argumentera för att förtroendet bör ha stärkts när civilsamhället och statsmakterna tillsammans kraftsamlade i en svår situation, och kanske i synnerhet när politikerna i regering och opposition efterhand vidtog åtgärder för att komma tillrätta med en situation som uppfattades vara ohållbar.

Ett närliggande skäl till att medborgarna skall ha förändrat sitt förtroende är att flyktingkrisen fungerade som en dramatisk, fokuserad och tydligt avgränsad ”kritisk händelse” för alla svenskar, oavsett inställningen till flyktingpolitiken. I så fall kan vi förvänta oss en inledningsvis positiv utveckling med den starka uppslutningen från samhällets olika sektorer, men med tiden kanske sjunkande förtroendesiffror.

En ytterligare möjlighet är att medborgarna reagerade olika på krisen beroende på sin inställning till flyktingpolitiken. Om den viktiga erfarenheten för medborgarna är att den faktiska politiken matchar den önskade politiken skall samhällsförtroendet ha sjunkit i sekvenser och bland olika grupper: först inom gruppen av kritiker till flyktingpolitiken och därefter, efter omläggningen av politiken, bland förespråkarna för en generös linje. På motsvarande sätt kan först förespråkarna för den generösa flyktingpolitiken och sedan kritikerna ha blivit mer förtroendefulla i samklang med den officiella politiken.

6.1 Den samlade utvecklingen av förtroendet

Som en första empirisk prövning studerar vi utvecklingen av samhällsförtroendet bland samtliga deltagare i Medborgarpanelen utan hänsynstagande till individernas inställning till flyktingpolitiken. I tabell 4

presenteras resultaten från våra tre paneler där utvecklingen kan följas vid tre tillfällen, före, under och efter krisen. Resultaten innefattar förtroendet för input-institutioner (riksdagen, regeringen och politiker generellt), för output-institutioner (myndigheter) och för horisontellt, socialt, förtroende mellan människor.

Tabell 4. Förändringar i förtroendet för samhällsinstitutioner mellan maj 2015 och mars 2016 (medeltal 0-1)

| | 2015 | | 2016 | | Antal intervjuade |
|------------------|------|--------------------|--------------------|------|-------------------|
| | Maj | Mitten av november | Början av december | Mars | |
| Politiska | | | | | |
| Riksdagen | .49 | .51 | | .49 | 1 342 |
| Regeringen | .41 | .45 | | .41 | 1 344 |
| Politiker | .45 | | .43 | .45 | 7 375 |
| Övriga | | | | | |
| Myndigheter | .57 | | .59 | .57 | 7 830 |
| Social tillit | .71 | .71 | .71 | | 3 261 |

Resultaten visar på en anmärkningsvärd stabilitet. För samtliga indikatorer är förtroendenivåerna närmast perfekt stabila genom, under och efter krisen. Den största enskilda förändringen gäller förtroendet för regeringen som ökade något mellan maj och november (plus fyra enheter, från .41 till .45) för att i mars 2016 vara tillbaka på ursprungsnivån. En närmare analys (som inte detaljredovisas här) visar att stabiliteten inte drivs av skillnader mellan sympatisörer till Sverigedemokraterna och de etablerade partierna. Nivån på förtroendet vid varje enskild mätning är högre om vi enbart följer de som sympatiserade med något av de etablerade partierna, men förändringen över tid är densamma oavsett partisympati.

För att försäkra oss mot att resultaten är en metodartefakt som har att göra med Medborgarpanelens självselektade urval och/eller med webb-survey-tekniken jämför vi med SOM-undersökningens förtroendemätning från hösten 2015. Deltagarna i SOM-undersökningens slumpmässigt dragna tvärsnittsurval av befolkningen har delats upp i fyra grupper som besvarat enkäten vid olika tillfällen under hösten. (De fyra grupperna är inte i sig representativa urval av befolkningen men är ändå en rimlig approximation av ett representativt urval.) Till stöd för resultaten från Medborgarpanelen märks inte heller i SOM-undersökningen någon tydlig trend i samhällsförtroendet under hösten.⁵

Resultaten så här långt talar för att svenskarnas förtroendeuppfattningar var stabila genom flyktingkrisen, men ännu har vi enbart studerat de gemensamma huvudeffekterna av krisen på samtliga deltagare i undersökningen. Flera av förändringsteorins prediktioner handlar om att befolkningen skall ha reagerat

⁵ Liksom i Medborgarpanelen finns dock stora förskjutningar i inställningen till flyktingpolitiken under hösten. Vi tackar Sören Holmberg och Lennart Weibull för att generöst ha tagit fram och delat med sig av analysen på SOM-materialet.

olika på krisen beroende på sin inställning till flyktingpolitiken. Sådana underströmningar kan ta ut varandra och därför inte synas i datamaterialet som det hittills har analyserats. Vårt nästa steg blir att pröva om så är fallet.

6.2 Förtroendet bland kritiker och anhängare

Flyktingkrisen var en gemensam erfarenhet för alla svenskar under hösten 2015. En och samma erfarenhet kan dock få olika konsekvenser beroende på de egenskaper individen bär med sig in i erfarenheten. En viktig anledning till det är att människor gärna söker upp, och är mer mottagliga för, information som stämmer överens med de förhandsinställningar man har (se t ex Kunda 1990). Av flera förhandsinställningar med tänkbar betydelse fokuserar vi i det följande på inställningen till den generösa flyktingpolitiken.

Vi börjar med att dokumentera förtroendenivåerna bland kritiker och anhängare av den generösa flyktingpolitiken före krisen, i maj 2015. Resultaten i tabell 5 visar på stora skillnader i förtroendet där kritikerna genomgående är mindre förtroendefulla än anhängarna. Skillnaderna mellan ytterpositionerna (de starkaste kritikerna och anhängarna) uppgår till mellan 25 och 42 enheter för de politiska input-institutionerna vilket är en stor skillnad för att gälla förtroendefrågor (se Holmberg och Weibull 2013 för jämförbara analyser). Förtroendeskillnaderna mellan kritiker och anhängare är mindre för myndigheterna och för den sociala tilliten mellan människor, men de är fortfarande substantiella. En närmare granskning visar att det framför allt är de starkaste kritikerna som skiljer sig från övriga grupper (se differensen I-II i Tabell 5 som visar skillnaden mellan de som svarat ”mycket bra” och ”ganska bra” att ta emot färre flyktingar).

Skillnaderna illustrerar att flyktingpolitiken var polariserande före den akuta krisen. Med data från en tvärsnittsundersökning som den i maj 2015 kan vi inte vara säkra på att inställningen till flyktingpolitiken har orsakat den lägre förtroendenivån bland kritikerna. Det kan till exempel vara så att de som av någon annan anledning var mindre förtroendefulla utvecklade en kritisk inställning till flyktingpolitiken eller att en tredje okänd faktor har orsakat båda delarna. Men en omständighet som talar för att inställningen till flyktingpolitiken är en orsak till det lägre förtroendet är att skillnaden mellan kritiker och anhängare återfinns också bland de som sympatiserar med något av de etablerade partierna (det förefaller rimligare att de som sympatiserar med Sverigedemokraterna hade lågt förtroende innan man blev kritisk mot flyktingpolitiken). En annan omständighet som talar för att inställningen till flyktingpolitiken driver förtroendet är att vi längre fram i rapporten visar att de som under krisen blev mer kritiska till flyktingpolitiken i ett senare skede blev mindre förtroendefulla.

Tabell 5. Förtroendet för samhällsinstitutionerna efter inställningen till den generösa flyktingpolitiken i maj 2015 (medeltal 0-1)

| | Inställningen till den generösa flyktingpolitiken | | | | | Diff I-V | Diff I-II |
|---|--|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|-------------|--------------|
| | Mycket negativ I | Ganska negativ II | Varken eller III | Ganska positiv IV | Mycket positiv V | | |
| Politiska | | | | | | | |
| Riksdagen | .34 | .49 | .53 | .56 | .59 | -.25 | -.15 |
| Regeringen | .19 | .37 | .47 | .52 | .61 | -.42 | -.18 |
| Politiker | .28 | .43 | .49 | .55 | .55 | -.27 | -.15 |
| Antal intervjuade | 389-1 970 | 184-1 107 | 219- 1 278 | 233- 1 323 | 310- 1 660 | | |
| Övriga | | | | | | | |
| Myndigheter | .46 | .57 | .60 | .63 | .63 | -.17 | -.11 |
| Social tillit | .64 | .70 | .71 | .74 | .77 | -.13 | -.06 |
| Antal intervjuade | 825- 1980 | 479- 1106 | 556- 1274 | 620- 1327 | 765- 1657 | | |
| <i>Kommentar: Inställningen till den generösa flyktingpolitiken har kodats utifrån svaret på frågan om det är ett bra förslag att "ta emot färre flyktingar i Sverige".</i> | | | | | | | |

6.3 Utvecklingen bland kritiker och anhängare

Om nu anhängare och kritiker av den generösa flyktingpolitiken gick in i flyktingkrisen med olika grader av förtroende, hur utvecklades förtroendet under hösten inom respektive grupp? Har vi hittills observerat en skenbar stabilitet som beror på att olika reaktioner tog ut varandra? Vi granskar framför allt stödet för två tänkbara underströmmar: Att kritikerna av den generösa flyktingpolitiken blev mindre förtroendefulla medan anhängarna istället stärkte sitt förtroende, och att anhängarna av den generösa flyktingpolitiken tappade i förtroende efter omsvängningen av politiken medan kritikerna blev mer förtroendefulla.

Resultaten i tabell 6 visar samma data som tidigare men nu med möjlighet att spåra förändringen i förtroende bland kritiker och anhängare av den generösa flyktingpolitiken från maj 2015 (tre paneler, fem indikatorer på samhällsförtroende, förändringar från maj 2015 till dels november/december 2015, dels mars 2016).

Den mer detaljerade analysen visar att det faktiskt hände saker med samhällsförtroendet under och efter krisen. Vi kan se det förväntade mönstret med olika reaktioner bland kritiker och anhängare av flyktingpolitiken. Men det är också viktigt att säga att förändringarna var förhållandevis små. Förändringarna är störst bland de som före krisen var mycket positiva eller mycket negativa till flyktingpolitiken.

De starka kritikerna av flyktingpolitiken från våren 2015 blev mycket riktigt mindre förtroendefulla under och efter krisen. Till en början hölls de politiska input-institutionerna som ansvariga (i synnerhet ”politiker i allmänhet”), men i mars 2016 innefattade förtroendetappet också myndigheterna på outputsidan. Förtroendetappet var dock begränsat, mellan 2 och 3 medeltalspoäng i mars efter krisen (större vad beträffar ”politiker” under krisen i november, innan omläggningen av politiken). Återigen ser vi vid en närmare granskning (inte detaljredovisad här) att reaktionerna är snarlika bland de som sympatiserade med Sverigedemokraterna respektive med något etablerat parti.

På motsvarande sätt hade de starka anhängarna av den generösa flyktingpolitiken istället blivit mer förtroendefulla gentemot fyra av fem samhällsinstitutioner under krisens slutskede i november och december (undantaget är ”politiker”). Men efter krisen, när omsvängningen var fullbordad och etablerad i mars 2016, hade gruppen istället ett något lägre förtroende än före krisen. Förtroendetappet gällde dock enbart de politiska input-institutionerna och inte myndigheterna.

Tabell 6. Förändring i förtroendet för samhällsinstitutionerna under och efter flyktingkrisen, efter inställning till flyktingpolitiken i maj 2015 (medeltal, 0-1)

| Samhällsinstitutioner | | | | | | |
|--|--|-----------------|-----------|------------------|------------------|----------------------|
| | Politiska | | Övriga | | | |
| | Riks- dagen | Rege- ringen | Politiker | Myndig- heter | Social tillit | Antal intervjuade |
| Inställning till flyktingpolitiken i maj 2015 | Förändring maj - november/december 2015 | | | | | |
| Mycket negativ | -.01 | -.02* | -.05* | -.01* | -.01 | 389-1980 |
| Ganska negativ | .03 | .03* | -.02* | .02* | -.00 | 184-1106 |
| Varken eller | .05* | .06* | -.00 | .02* | .01 | 219-1278 |
| Ganska positiv | .05* | .07* | .00 | .03* | .01 | 233-1327 |
| Mycket positiv | .03* | .05* | -.01* | .03* | .02* | 311-1660 |
| | Förändring maj 2015 - mars 2016 | | | | | |
| Mycket negativ | -.02 | -.03* | -.03* | -.03* | - | 389-1980 |
| Ganska negativ | .02 | .01 | -.01 | .00 | - | 184-1106 |
| Varken eller | .02 | .02 | .01 | .02* | - | 219-1278 |
| Ganska positiv | .05* | .04* | .01* | .02* | - | 233-1327 |
| Mycket positiv | -.01 | -.03* | .00 | .03* | - | 311-1660 |
| <i>Kommentar:</i> För riksdagen och regeringen avser förändringen maj-november; för övriga kategorier maj-december. * = förändringen är signifikant på .05-nivån, dubbelsidigt t-test. Inställningen till flyktingpolitiken bygger på frågan om det är ett bra förslag att "ta emot färre flyktingar i Sverige". | | | | | | |

Även övriga grupper, de som i maj 2015 hade en moderat inställning till flyktingpolitiken, förändrade sitt samhällsförtroende i samband med krisen. Under krisen, i november och december belönades både input- och output-institutioner med något mer förtroende. Efteråt, i mars 2016, var dock reaktionen svalare. Enbart de som i maj 2015 hade varit ganska positiva till flyktingpolitiken bibehöll sin mer förtroendefulla inställning till samhällsinstitutionerna, de neutrala och de milda kritikerna tappade alltså i förtroende.

Sammantaget visar sig bilden av att samhällsförtroendet förblev stabilt genom krisen vara förenklad. Tack vare att vi har tillgång till paneldata på individnivå kan vi se att de sammanvägda totalresultaten döljer att det fanns rörelser som motverkade varandra: starka kritiker och, efter omläggningen, starka anhängare reagerade genom att bli mindre förtroendefulla, de med en moderat inställning till flyktingpolitiken tenderade att reagera mer positivt. Eftersom rörelserna motverkade varandra märks de inte i de sammanvägda resultaten för hela urvalet.⁶

Men det skall samtidigt sägas att förändringarna var begränsade. De stora skillnaderna i samhällsförtroendet mellan kritiker och anhängare av den generösa flyktingpolitiken fanns redan före krisen.

6.4 Förtroendet för Migrationsverket och polisen

Hittills har vi när det gäller output-institutionerna studerat det generella förtroendet för myndigheterna (mätt genom indikatorn ”förtroende för statsförvaltningen”). Men hur reagerade svenskarna gentemot de specifika myndigheterna som var i fokus under krisen, Migrationsverket och polisen? Frågan är angelägen, inte minst för att forskningen visar att förtroendet för polisen och de rättsvärdande myndigheterna är särskilt viktigt för statsmakternas legitimitet (Rothstein 2009). Med hänvisning till att föreställningen om ”diffuse political support” gör skillnad mellan det grundläggande förtroendet (som antas vara stabilt och svårt att förändra) och förtroendet för specifika företrädare och institutioner (som antas vara rörligt

⁶ Med ett representativt urval som innehållit fler kritiker av flyktingpolitiken hade vi kunnat se en viss sjunkande nivå på förtroendet också bland befolkningen som helhet. Ett ytterligare resultat som visar på varierande reaktioner bland kritiker och anhängare gäller det mellanmännsliga sociala förtroendet efter terrorattackerna i Paris i november (observera att resultaten för det sociala förtroendet i Tabell 6 visar förändringen maj-december, inte maj-november). De starka kritikerna av flyktingpolitiken reagerade kraftigt på terrorattackerna genom att bli mindre tillitsfulla än i maj (-5 enheter). Det är en stor förändring för en uppfattning som enligt vissa teorier anses vara stabil genom livet (Uslaner 2002). Bland de svaga kritikerna av flyktingpolitiken var förändringen mindre, men fortfarande statistiskt säkerställd (-2 enheter). Gruppen av starka anhängare av flyktingpolitiken reagerade istället genom att öka sin tilltro till andra människor (+3 enheter). Som framgår av Tabell 6 var dock nedgången bland kritikerna tillfällig; i december var gruppen tillbaka på nivån i maj-mätningen.

och lättare att förändra) kan vi förvänta oss större förändringar än i tidigare analyser.

Tidsserierna för förtroendet för polisen och Migrationsverket är kortare än för de övriga samhällsinstitutionerna. De sträcker sig från mitten av november till mars 2016. Vi kan följa två paneler: en mindre från mitten av november (panel 4, $n \approx 500$) och en större från början av december (panel 5, $n \approx 1\,400$). Som tidigare kan vi koppla samman förtroendet med inställningen till flyktingpolitiken före krisen, i maj 2015.

Vi börjar med att dokumentera skillnaderna mellan kritiker och anhängare av den generösa flyktingpolitiken vid det första undersökningstillfället (en tvärsnittsanalys). Resultaten i Tabell 7 visar förtroendet för polisen och Migrationsverket under krisens höjdpunkt i november 2015.

Tabell 7. Förtroendet för polisen och Migrationsverket i mitten av november efter inställning till flyktingpolitiken före krisen (medeltal, 0-1)

| | Polisen (1) | Migrationsverket (2) | Diff 1-2 | Minsta antal intervjuade |
|---|----------------|-------------------------|-------------|-----------------------------|
| Samtliga | .63 | .46 | +.17 | 3 804 |
| Inställning till flyktingpolitiken i maj 2015 | | | | |
| Mycket negativ (I) | .59 | .22 | +.37 | 973 |
| Ganska negativ (II) | .63 | .41 | +.23 | 545 |
| Varken eller (III) | .66 | .52 | +.14 | 649 |
| Ganska positiv (IV) | .66 | .59 | +.07 | 729 |
| Mycket positiv (V) | .64 | .61 | +.03 | 908 |
| Diff I-V | -.05 | -.39 | | |
| Diff I-II | -.04 | -.19 | | |
| <i>Kommentar:</i> Inställningen till flyktingpolitiken bygger på frågan om det är ett bra förslag att "ta emot färre flyktingar i Sverige". | | | | |

Återigen ser vi stora förtroendeskillnaderskillnader kopplade till inställningen till flyktingpolitiken före krisen. I november 2015 var uppfattningarna om Migrationsverket tydligt politiserade – de som var kritiska till flyktingpolitiken hade mycket lägre förtroende än vad anhängarna av flyktingpolitiken hade (39 enhets skillnad mellan ytterlighetspositionerna). Polisen uppfattades däremot på likartat (positivt) sätt av samtliga grupper (5 medeltalsenheters skillnad mellan ytterlighetspositionerna).

Mer precist visar resultaten att kritikerna av flyktingpolitiken hade mycket mindre förtroende för Migrationsverket än för polisen (37 enheters skillnad bland de starka kritikerna). Motsvarande skillnad i förtroende mellan polisen och Migrationsverket fanns inte bland anhängarna av flyktingpolitiken (3 enheters skillnad bland de starka anhängarna). För att ytterligare understryka kopplingen mellan Migrationsverket och inställningen till den generösa

flyktingpolitiken var de neutralt inställda till flyktingpolitiken mer lika kritikerna än anhängarna (de hade 14 enheter större förtroende för polisen). Det var alltså i första hand anhängarna av den generösa flyktingpolitiken som hade förtroende för den myndighet som ansvarade för att hantera det stora antalet asylsökande under hösten.

Om i november både kritiker och anhängare av flyktingpolitiken hade ett högt förtroende för polisen medan uppfattningarna gick isär angående Migrationsverket, vad hände då med förtroendet efter krisen? Resultaten i Tabell 8 redovisar förändringen i våra två paneler med startpunkten i november respektive december.

Tabell 8. Förändring i förtroendet för polisen och Migrationsverket mellan november/december 2015 och mars 2016 efter inställning till flyktingpolitiken i maj 2015 (medeltal, 0-1)

| Inställning till flyktingpolitiken i maj 2015 | Panel 4 (november-mars) | | Panel 5 (december-mars) | |
|---|----------------------------|-----------------------|----------------------------|-----------------------|
| | Polisen | Migrations- verket | Polisen | Migrations- verket |
| Mycket negativ | -.07* | -.06* | -.10* | -.05* |
| Ganska negativ | -.02 | .01 | -.06* | -.06* |
| Varken eller | -.02 | -.02 | -.04* | -.04* |
| Ganska positiv | -.10* | .05 | -.05* | -.04* |
| Mycket positiv | -.11* | -.07* | -.06* | -.05* |
| Antal intervjuade | 28-70 | 27-69 | 272-495 | 270-491 |
| Samtliga | -.07* | -.03 | -.07* | -.04* |
| Antal intervjuade | 228 | 225 | 1 874 | 1 861 |

Kommentar: Inställningen till flyktingpolitiken bygger på frågan om det är ett bra förslag att "ta emot färre flyktingar i Sverige".

I enlighet med Eastons föreställning ändrades förtroendet för de specifika myndigheterna mer än förtroendet för myndigheterna i allmänhet. Det betyder att svenskarna använde händelserna under flyktingkrisen för att uppdatera sina uppfattningar om de myndigheter som var direkt involverade.⁷ Substantiellt klarade sig polisen sämst genom flyktingkrisen. I båda panelerna sjunker förtroendet för polisen med 7 enheter jämfört med 3 respektive 4 enheter för Migrationsverket. De starka kritikerna och anhängarna ändrade sig mest, men förändringen är märkbar i samtliga grupper, också bland de med en neutral inställning till flyktingpolitiken före krisen. I mars 2016 hade polisen fortfarande ett högt förtroende i absoluta tal, men förtroendet hade tagit skada

⁷ Resultatet är viktigt utifrån metodologiska utgångspunkter. Det utgör ännu en bekräftelse på att våra data klarar att registrera stora förtroendesvängningar och kan därmed sägas validera de tidigare analyserna.

av händelserna under krisen. Även Migrationsverket tappade i förtroende från en redan lägre nivå, men alltså i mindre utsträckning.

6.5 Förtroendet bland de som blev kritiska mot flyktingpolitiken under krisens gång

Vi har genom analysen kunnat se en stark koppling mellan inställningen till flyktingpolitiken och samhällsförtroendet. Vi har också kunnat se att svenskarna blev mer kritiskt inställda till den generösa flyktingpolitiken under krisens gång. Om kopplingen mellan inställningen till flyktingpolitiken och samhällsförtroendet är kausal (det vill säga om inställningen till flyktingpolitiken påverkar samhällsförtroendet) betyder det att förtroendet minskade bland ytterligare en grupp svenskar utöver de som före krisen var kritiska mot flyktingpolitiken – de som under hösten 2015 blev kritiska mot flyktingpolitiken.

För att pröva om det stämmer jämför vi hur förtroendet utvecklades bland de som hela tiden var positiva eller neutrala till flyktingpolitiken med de som under hösten ändrade sig till att bli kritiska. De som redan i maj 2015 var kritiskt inställda till flyktingpolitiken ingår inte i analysen. För att systematiskt analysera detta använder vi i Tabell 9 så kallad regressionsanalys. Negativa siffror för gruppen ”Nyblivna kritiker” i tabell 9 innebär att iden om en kausal effekt av åsikt om flyktingpolitiken på förtroendet får stöd.

Tabell 9. Skillnaden i förtroende mellan nyblivna kritiker och stabila anhängare av den generösa flyktingpolitiken (OLS-regression, ostandardiserade koefficienter)

| | Förtroende början december 2015 | | | Förtroende mars 2016 | |
|-----------------------------|---------------------------------|-----------------|-----------------|----------------------|-----------------|
| | Politiker | Myndigheter | Social tillit | Politiker | Myndigheter |
| Förtroende i maj 2015 | .67* (.007) | .60* (.007) | .64* (.006) | .66* (.011) | .60* (.011) |
| Nyblivna kritiker | -.02* (.004) | -.01* (.004) | -.02* (.003) | -.02* (.006) | -.03* (.006) |
| Konstant | .18* (.004) | .28* (.005) | .27* (.005) | .19* (.007) | .28* (.007) |
| R ² | .44 | .38 | .43 | .45 | .40 |
| Antal intervjuade | 13 068 | 13 080 | 14 153 | 4 570 | 4 559 |
| <i>Kommentar: * p ≤ .05</i> | | | | | |

Mycket riktigt ser vi att förtroendet sjönk mer bland de som under krisen blev kritiska mot flyktingpolitiken än bland de som höll fast vid en positiv eller neutral inställning till politiken. Skillnaden är inte stor i substantiella termer men systematisk och gäller för samtliga förtroendeindikatorer i såväl december 2015 som i mars 2016.

Det faktum att nyblivna kritiker mot flyktingpolitiken blev mindre förtroendefulla ger stöd för att den stora förtroendeskillnaden mellan kritiker och anhängare som fanns före krisen åtminstone delvis beror på inställningen till flyktingpolitiken och inte på att mindre förtroendefulla individer utvecklar en mer kritisk inställning till flyktingpolitiken (eller på någon tredje bakomliggande faktor som påverkar både inställningen till flyktingpolitiken och samhällsförtroendet).

På ett mer generellt plan visar resultatet att det är viktigt för upprätthållandet av samhällsförtroendet att ha kunskap om förändringar i medborgarnas inställning till den politik som förs på centrala policyområden. Ett sjunkande opinionsstöd för politiken under en krissituation innebär en risk för undergrävt förtroende.

7. Sammanfattande slutsatser

Flyktingpolitiken har engagerat svenskarna under senare år. Vår analys bekräftar att det redan före flyktingkrisen fanns ett starkt samband mellan inställningen till flyktingpolitiken och samhällsförtroendet. Opinionsklimatet var polariserat med stora förtroendeskilnader mellan kritiker och anhängare av en generös flyktingpolitik. I synnerhet var de starkaste kritikerna till flyktingpolitiken mindre förtroendefulla än övriga svenskar. Skillnaden i samhällsförtroende gick bortom konflikten mellan Sverigedemokraterna och de etablerade partierna. Det stämmer att Sverigedemokraternas sympatisörer hade lågt samhällsförtroende, men skillnaden i förtroende mellan kritiker och anhängare av den generösa flyktingpolitiken återfanns i nästan lika stor utsträckning bland de som sympatiserade med något av de etablerade partierna.

Själva flyktingkrisen under hösten 2015 hade dock en förhållandevis liten inverkan på samhällsförtroendet. Även om myndigheterna var hårt ansträngda av det stora antalet asylsökande upprätthölls det samlade förtroendet för de viktigaste samhällsinstitutionerna på i stort sett samma nivå som under våren före krisen. Händelserna under krisen undergrävde dock i viss mån samhällsförtroendet. Under hösten tappade framför allt kritikerna av den generösa flyktingpolitiken ytterligare något i förtroende, och efter omläggningen av politiken blev även de starkaste anhängarna av den generösa flyktingpolitiken något mindre förtroendefulla gentemot de politiska institutionerna.

En förklaring till att förtroendet upprätthölls genom krisen är förmodligen den omlagda politiken. De som under krisen blev mer kritiska till flyktingpolitiken tappade i samhällsförtroende jämfört med de som fortfarande stod bakom en generös flyktingpolitik. Om trycket på myndigheterna fortsatt på samma nivå under längre tid hade sannolikt antalet kritiker av flyktingpolitiken ökat och samhällsförtroendet därmed fortsatt att sjunka. Reaktionerna på den omlagda politiken blev också begränsade bland försvararna av den generösa flyktingpolitiken.

Det växande misstroendet drabbade till en början de politiska institutionerna men flyttades efterhand till myndigheterna. Framför allt gäller det myndigheterna med störst direkt ansvar för flyktingpolitikens genomförande hösten 2015, Migrationsverket och polisen. Förtroendet för Migrationsverket var under och efter krisen starkt polariserat mellan anhängare och kritiker av flyktingpolitiken. Förtroendet för polisen var under krisens höjdpunkt avsevärt högre än för Migrationsverket, men sjönk påtagligt efter krisen bland både kritiker och anhängare av en generös flyktingpolitik (men var fortfarande klart högre än förtroendet för Migrationsverket). Polisen är överlag den institution som förefaller ha påverkats mest av flyktingkrisen.

Flyktingkrisen är en dramatisk period i den moderna svenska historien. Under trycket som följde av att närmare 130, 000 människor sökte asyl under några

höstmånader 2015 rapporterade flera offentliga verksamheter att man inte klarade sina åtaganden. Trots myndigheternas svårigheter visade sig samhällsförtroendet vara motståndskraftigt genom krisen. Denna stresstålighet är en styrkedemonstration av den svenska demokratin. Den visar att det finns ett stabilt medborgerligt förtroende för samhällsinstitutionerna som hjälper landet att klara sig igenom svåra situationer. I detta avseende fungerar Sverige i enlighet med David Eastons (1965) teori att det i välfungerande samhällen finns ett grundläggande förtroende bland invånarna.

Men även om flyktingkrisen fick begränsade konsekvenser för samhällsförtroendet finns varningstecken som påvisar behovet av genomtänkta handlingar från statsmakternas sida. Opinionsen i flyktingfrågan var redan före krisen polariserad och förknippad med betydande skillnader i förtroende mellan de som stod bakom och de som var kritiska mot den generösa politiken. I sådana situationer är det angeläget att de politiska institutionerna är införstådda med opinionsläget bland medborgarna och vidtar åtgärder för att hantera händelser som annars skulle stärka kritikernas uppfattningar. Motståndskraften mot påverkan av tidsbegränsade kriser i medborgarnas samhällsförtroende är stark, men den kan inte tas för given.

8. Referenser

- Beetham, David. 2013. *The Legitimation of Power*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan (2.a upplagan).
- Bowler, Shaun och Jeffrey Karp. 2004. Politicians, Scandals, and Trust in Government. *Political Behavior* 26: 271-87.
- Brandenburg, Heinz och Robert Johns. 2014. "The Declining Representativeness of the British party System, and Why it Matters". *Political Studies* 62: 704-725.
- Ceobanu, Alin och Xavier Escandell. 2010. "Comparative Analyses of Public Attitudes Toward Immigrants and Immigration Using Multinational Survey Data: A Review of Theories and Research". *Annual Review of Sociology* 36: 309-328.
- Dahl, Robert. 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Demker, Marie. 2013. *Svensk migrationspolitisk opinion 1991-2012*. Göteborg: SOM-institutet (som.gu.se/digitalAssets/1467/1467499_svensk-migrationspolitisk-opinion-2.pdf).
- Dinesen, Peter Thistad och Mads Meier Jæger. 2013. "The Effect of Terror on Institutional Trust: New Evidence from the 3/11 Madrid Terrorist Attack." *Political Psychology* 34: 917-26.
- Easton, David. 1965. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley and Sons.
- Esaiasson, Peter. 2016. "Vad tycker svenskarna om flyktingpolitiken?". *Politologerna 2016 03 15* (politologerna.wordpress.com/2016/03/15/vad-tycker-svenskarna-om-flyktingpolitiken-del-1/).
- Esaiasson, Peter och Mattias Ottervik. 2014. "Does Compliance Correlate with Political Support?" Göteborg: *Qog-Institute Working Papers 2014:1*. (www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1469/1469178_2014_01_essaiasson_ottervik.pdf)
- Gilljam, Mikael och Sören Holmberg. 1990. *Rött, blått, grönt. En bok om 1988 års riksdagsval*. Stockholm: Bonniers.
- Gilley, Bruce. 2009. *The Right to Rule: How States Win and Lose Legitimacy*. New York: Columbia University Press.
- Hetherington, Marc. 2005. *Why Trust Matters*. Princeton: Princeton University Press.
- Holmberg, Sören och Lennart Weibull: *Förtroendet för samhällets institutioner. Utvecklingen i Sverige 1986-2012*. Göteborg: SOM-institutet

(som.gu.se/digitalAssets/1467/1467838_f--rtroendet-f--r-samh--llets-institutioner-e-bok-131129.pdf).

Kunda, Ziva. 1990. The Case for Motivated Reasoning. *Psychological Bulletin* 108: 480-98.

Levi, Margaret. 1997. *Consent, Dissent, and Patriotism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lundmark, Sebastian, Mikael Gilljam och Stefan Dahlberg. 2015. "Measuring Generalized Trust: An Examination of Question Wording and the Number of Scale Points." *Public Opinion Quarterly* 80: 26-43.

Marien, Sofie och Marc Hooghe. 2011. "Does Political Trust Matter? An Empirical Investigation Into the Relation Between Political Trust for Law Compliance." *European Journal of Political Research* 50: 267-291.

Migdal, Joel S. 2004. *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mueller, John. 1973. *War, Presidents and Public Opinion*. New York: John Wiley & Sons

Nannestad, Peter. 2008. "What Have We Learned About Generalized Trust, If Anything?" *Annual Review of Politics* 11: 413-436.

Putnam, Robert. 2000. *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.

Putnam, Robert. 2007. "E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century". *Scandinavian Political Studies* 30: 137-174.

Rothstein, Bo. 2009. "Creating Political Legitimacy: Electoral Democracy Versus Quality of Government." *American Behavioral Scientist* 53: 311-330.

Sønderskov, Kim Mannemar och Peter Thisted Dinesen. 2016. "Trusting the State, Trusting Each Other? The Effect of Institutional Trust on Social Trust?" *Political Behavior* 38: 179-202.

Tyler, Tom. 2006. "Psychological Perspectives on Legitimacy and Legitimation." *Annual Review of Psychology* 57: 375-400.

Tyler, Tom. 2011. *Why People Cooperate. The Role of Social Motivations*. Princeton: Princeton University Press.

Van Ham, Carolien, Jacques Thomassen, Kees AArts och Rudy Andeweg (red). kommande. *Myth and Reality of the Legitimacy Crisis. Explaining trends and cross-national differences in established democracies*. Oxford: Oxford University Press

Weber, Max. 1919/1968. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Edited by Guenther Roth and Claus Wittich. Berkeley: University of California Press.

