

RAPPORT 2018:18

Regelorientering och klientorientering hos handläggare

En redovisning av en enkätundersökning bland nyanställda
och mer erfarna handläggare på Försäkringskassan

isf

RAPPORT 2018:18

Regelorientering och klientorientering hos handläggare

En redovisning av en enkätundersökning bland nyanställda och mer erfarna handläggare på Försäkringskassan

En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen

Stockholm 2018

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) är en statlig myndighet som arbetar för en rättssäker och effektiv socialförsäkring som är hållbar för samhället och ger trygghet för individen.

ISF:s rapporter har olika fokus:

- *ISF Granskar och analyserar* innehåller en omfattande granskning och analys ur flera olika perspektiv. Avsikten är att presentera så långtgående slutsatser som möjligt och lämna rekommendationer på önskvärda förändringar.
- *ISF Redovisar* presenterar fakta utan att analysera dessa på djupet. Det kan till exempel handla om att redovisa statistik, en rättslig observation eller en sammanställning av existerande kunskap.
- *ISF Kommenterar* fokuserar på att synliggöra något som ISF tycker behöver uppmärksammas. Det kan till exempel handla om att kommentera en pågående debatt, effekterna av rättstillämpningen eller att synliggöra olösta problem.
- *ISF Föreslår* lämnar mer fullständiga och konkreta förslag till ändrade regler eller andra förändringar som skulle kunna få socialförsäkringen att fungera bättre.

Publikationen kan läsas online, laddas ner och beställas på www.inspsf.se

© Inspektionen för socialförsäkringen
Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2018

ISBN: 978-91-88837-26-4

Innehåll

Generaldirektörens förord	7
Sammanfattning	9
Analysens syfte och frågor den ska besvara	12
Små skillnader mellan nyanställda och erfarna.....	13
Enkät svar ligger till grund för analysen.....	16
1 Inledning	19
1.1 Bedömningsutrymmet, handlingsutrymmet och handläggarna	20
1.2 Syfte och frågor	23
1.3 Studiens begränsningar och hur resultaten ska tolkas.....	24
1.4 Definitioner av klient och handläggare.....	26
1.5 Rapportens disposition.....	27
2 Regelorientering, klientorientering och deras eventuella samband med faktorer hos handläggarna och på Försäkringskassan	29
2.1 Regelorientering.....	31
2.2 Klientorientering.....	32
2.2.1 Klientbemötande.....	33
2.2.2 Klientanpassning	34
2.3 Tre separata dimensioner?	34
2.4 Tidigare studier har pekat på samband	35
2.4.1 Regelorienteringen minskar ofta med ökad yrkeserfarenhet, men inte alltid	36
2.4.2 Var handläggarna arbetar och vad de arbetar med kan påverka deras regelorientering och klientorientering	39

3	Material, metoder och bortfallsanalys.....	43
3.1	Enkät till två grupper av handläggare	43
3.1.1	Två utskick till erfarna handläggare	44
3.1.2	Två kategorier av nyanställda.....	45
3.1.3	Många frågor samma till de två grupperna – men inte alla	46
3.2	Inga stora observerbara skillnader mellan de som svarade och de som inte svarade.....	47
3.2.1	Internt bortfall.....	48
3.2.2	Det finns möjligen en skillnad mellan de som svarat tidigt och de som svarat sent.....	49
3.3	Små skillnader mellan nyanställda och mer erfarna handläggare.....	50
3.4	Hur regelorientering, klientbemötande och klientanpassning mäts i enkäten.....	52
3.4.1	Elva frågor av två typer	52
3.4.2	De elva påståendena vi använder i analyserna	54
3.5	Andra datakällor	56
4	Små eller inga skillnader mellan nyanställda och mer erfarna handläggare	57
4.1	Dimensionerna framträder i en faktoranalys.....	58
4.1.1	Separata faktoranalyser av svaren från de olika grupperna av handläggare.....	63
4.1.2	Tre separata dimensioner.....	64
4.2	Höga värden på de påståenden som mäter regelorientering och klientbemötande bland både nyanställda och mer erfarna handläggare	65
4.2.1	Spridningen är större när det gäller klientanpassning	65
4.3	Små eller inga skillnader mellan nyanställda och mer erfarna handläggare i en första analys	69
4.3.1	Svarsfördelningen är liknande för de tre grupperna, men variation finns mellan enskilda handläggare.....	71

4.4	Små skillnader mellan nyanställda och erfarna handläggare även vid ytterligare analyser.....	73
4.4.1	Analys av enskilda påståenden.....	77
4.4.2	Regelorientering.....	78
4.4.3	Klientbemötande.....	85
4.4.4	Klientanpassning.....	92
4.4.5	Endast en liten del av variationen i de tre dimensionerna förklaras av de variabler som används i denna studie.....	100
5	Avslutande diskussion.....	101
5.1	Såväl de nyanställda handläggarna som de mer erfarna är orienterade både mot regelverket och mot att ge de försäkrade ett bra bemötande.....	103
5.2	Inga stora skillnader mellan nyanställda och mer erfarna handläggare.....	103
5.2.1	Positivt ur ett rättssäkerhetsperspektiv med små eller inga skillnader mellan nyanställda och mer erfarna handläggare.....	104
5.2.2	Den tendens till skillnad som vi hittar på övergripande nivå mellan nyanställda och mer erfarna gäller graden av regelorientering.....	104
5.2.3	Skillnader mellan nyanställda och erfarna skulle kunna bero på flera saker.....	105
5.3	Kön och ålder har vissa samband med regelorientering och klientbemötande.....	107
5.3.1	Även tidigare studier visar på skillnader mellan män och kvinnor.....	108
5.3.2	Även tidigare studier visar på skillnader baserade på ålder.....	110
5.4	Viss skillnad i graden av orientering mot klientanpassning mellan olika avdelningar.....	110
5.4.1	Det kan finnas flera orsaker till skillnader i attityder till klientanpassning mellan handläggare vid olika avdelningar.....	111

5.5	Den största delen av variationen mellan handläggarna förklaras inte av faktorer som undersöks i denna studie	112
5.6	Begränsningar i denna studie och möjligheter i framtida studier	114
	Referenser	117
	Bilaga 1. Enkätundersökningarna	121
	Bilaga 2. Beskrivande statistik över respondenterna.....	125
	Bilaga 3. Korrelationsmatris för de 11 påståenden som används som mått på de olika dimensionerna av handläggarnas arbete.....	132
	Bilaga 4. Tidigare studier	133
	Bilaga 5. Organisation, rekrytering och utbildning vid Försäkringskassan.....	143
	Bilaga 6. Ett alternativt index för de tre dimensionerna tre dimensionerna.....	150
	Bilaga 7. Fördelning av respondenternas svar på det alternativa indexet för de tre dimensionerna	151
	Bilaga 8. Faktoranalyser uppdelade på de olika kategorierna av handläggare.....	155
	Bilaga 9. Alternativ faktoranalys av 13 påståenden.....	161

Generaldirektörens förord

Är det så att handläggare ändrar sin syn på hur viktigt det är att följa regelverket till punkt och pricka när de har arbetat i sitt yrke under en tid? Eller att deras syn på de enskilda vars ärenden de handlägger förändrats i och med att deras anställningstid ökar? I denna studie har vi undersökt om det finns några sådana skillnader mellan nyanställda och mer erfarna handläggare vid Försäkringskassan. Om det finns skillnader i attityder mellan dessa två grupper skulle det kunna få inverkan på hur handläggarna agerar och bedömer enskilda ärenden. Det skulle i så fall kunna vara negativt för rättssäkerheten.

Studien bygger på tidigare forskning som visat att ökad tid inom yrket kan påverka frontlinjebyråkraters attityder och agerande. Men våra resultat visar att skillnaderna mellan gruppen nyanställda och mer erfarna handläggare vid Försäkringskassan är mycket små. Det finns alltså inte några systematiska skillnader mellan hur nyanställda och mer erfarna handläggare ser på regelverket och på de enskilda som ansöker om förmåner. Även om vi inte i den här studien har undersökt i vilken utsträckning handläggarnas attityder får genomslag i deras handläggning eller beslutsfattande är vår slutsats att resultaten är positiva ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Rapporten är skriven av Jonas Thelander (projektledare). Materialet som har samlats in till studien används även som en del i arbetet med forskarstudier vid Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet.

ISF riktar ett stort tack till alla anställda vid Försäkringskassan som tagit sig tid att svara på de enkäter vi skickat ut och till alla de personer på Försäkringskassan som hjälpt oss i arbetet med studien.

Ett stort tack också till docent Martin Lundin och docent Karl-Oskar Lindgren vid Uppsala universitet och IFAU som är handledare för projektet vid Uppsala universitet samt till Axel Cronert som kommit med värdefulla synpunkter på en tidigare version av texten.

Stockholm i december 2018

Catarina Eklundh Ahlgren

Sammanfattning

I den här studien undersöker vi attityder till regelverk och klienter bland nyanställda och mer erfarna handläggare på Försäkringskassan. Närmare bestämt undersöker vi tre dimensioner av handläggarnas arbete. Dessa tre dimensioner kallar vi i denna studie för regelorientering, klientbemötande och klientanpassning.

Huvudresultaten i studien är:

- Vi hittar inga stora skillnader mellan de nyanställda och mer erfarna handläggarna vad gäller regelorientering eller orientering mot klientbemötande respektive klientanpassning. Såväl de nyanställda som de mer erfarna handläggarna uppger att de är orienterade både mot regelverket och mot att ge de försäkrade ett bra bemötande. Vi hittar heller inga tydliga samband bland de mer erfarna handläggarna mellan hur länge handläggarna varit anställda och hur de är orienterade i de tre dimensionerna.
- Det finns vissa samband mellan andra egenskaper hos handläggarna och deras grad av regelorientering, klientbemötande och klientanpassning. Till exempel finns det bland de erfarna handläggarna ett samband mellan handläggarnas kön och deras orientering i två av de tre dimensionerna. Män är mindre regelorienterade och mindre orienterade mot klientbemötande än kvinnor. Även bland de nyanställda handläggarna utan tidigare erfarenhet av liknande arbete är män mindre orienterade mot klientbemötande än kvinnor. Bland de erfarna handläggarna finns också ett samband mellan att arbeta vid avdelningen för sjukförsäkring och en lägre grad av klientanpassning, även om det statistiska sambandet inte är så starkt.

Bakgrund

Tidigare studier har visat att attityder och agerande kan skilja sig mellan offentliga tjänstemän beroende på hur länge de arbetat i yrket.¹ I denna studie undersöker vi därför om det finns skillnader i attityder mellan nyanställda och mer erfarna handläggare på Försäkringskassan, och om det finns samband bland de erfarna handläggarna mellan hur länge de varit anställda och handläggarnas attityder.

Socialförsäkringslagstiftningen innehåller inte sällan oprecisa regler. Förarbeten till lagstiftningen och den rättspraxis som eventuellt finns kan bidra till att göra oprecisa regler mer precisa. Men det finns ändå inte sällan ett visst *bedömningsutrymme*, det vill säga att ”flera utfall i ett enskilt fall är förenliga med gällande rätt”.²

Handläggarna på Försäkringskassan behöver förhålla sig till och använda detta bedömningsutrymme när de handlägger ärenden, gör bedömningar och fattar beslut.

En god rättssäkerhet är en viktig faktor för att förtroendet för socialförsäkringen ska vara högt. En central dimension av rättssäkerheten i handläggningen hos Försäkringskassan och andra statliga förvaltningsmyndigheter är att likartade ärenden ska bedömas på samma sätt. Det ska alltså inte spela någon roll vilken handläggare som har hand om ärendet eller var det handläggs.

Bedömningsutrymmet spelar en viktig men komplicerad roll för att upprätthålla rättssäkerheten i socialförsäkringen, och därmed förtroendet för den. Bedömningsutrymmet fungerar som både en förutsättning och ett hinder för rättssäkerheten.³ Det gör det möjligt att anpassa handläggningen till enskilda individer⁴, och att därigenom låta omständigheter i det enskilda fallet påverka utfallet⁵. Använt på

¹ Se till exempel Assadi A. och Lundin M., Street-level bureaucrats, rule-following and tenure: How assessment tools are used at the front line of the public sector. *Public administration* 2018;96(1): 154–170, och Oberfield Z. W., Rule Following and Discretion at Government's Frontlines: Continuity and Change during Organization Socialization. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART* 2010;20(4): 735–755,

² Inspektionen för socialförsäkringen, *Att använda lagens bedömningsutrymme*. ISF kommenterar 2016:1, s. 7.

³ Inspektionen för socialförsäkringen, *Att använda lagens bedömningsutrymme*. ISF kommenterar 2016:1, s. 10.

⁴ Inspektionen för socialförsäkringen, *Mötet mellan medborgaren och staten - En kommentar om handläggningen vid Försäkringskassan*. Rapport 2017:13, s. 20.

⁵ Inspektionen för socialförsäkringen, *Att använda lagens bedömningsutrymme*. ISF kommenterar 2016:1, s. 10.

detta sätt kan bedömningsutrymmet öka medborgarnas tilltro till socialförsäkringssystemet. Därigenom kan det även öka legitimiteten för systemet, genom att handläggarna får möjlighet att ta hänsyn till klienternas individuella situation och förutsättningar i det enskilda ärendet.⁶

Men bedömningsutrymmet kan också användas på ett sätt som kan vara negativt för rättssäkerheten. Förutsebarheten i bedömningar och beslut, och därigenom rättssäkerheten, skulle kunna äventyras om det till exempel finns en alltför stor variation mellan handläggare eller grupper av handläggare i hur de använder bedömningsutrymmet, eller om bedömningar varierar för mycket över tid. I det långa loppet kan det leda till en minskad legitimitet för socialförsäkringen.

I denna studie undersöker vi därför om det finns skillnader i attityder till viktiga delar av deras arbete mellan nyanställda och mer erfarna handläggare på Försäkringskassan.

Regelorientering, klientbemötande och klientanpassning

I studien undersöker vi nyanställda och mer erfarna handläggares attityder och hur de beskriver sitt agerande i tre olika dimensioner.

Dimensionen *regelorientering* handlar om i vilken grad handläggarna

- anser att regelverket bör följas till punkt och pricka
- bara tar hänsyn till omständigheter som är relevanta enligt regelverket
- anser att det är viktigare att följa regelverket till punkt och pricka än att komma till ett snabbt beslut.

Dimensionen *klientbemötande* rör i vilken grad handläggarna

- anser att handläggare bör förutsätta att klienterna är ärliga i sina kontakter med myndigheter
- är orienterade mot att engagera sig i de försäkrade
- är orienterade mot att hjälpa och stödja de försäkrade
- anser att alla ärenden ska behandlas som unika.

⁶ Lipsky M., *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York, Russell Sage Foundation, 1980, s. 15.

Dimensionen *klientanpassning* handlar om i vilken grad handläggarna

- är orienterade mot att vara generösa i bedömningar och beslut
- är orienterade mot att göra den bedömning som är mest fördelaktig för den försäkrade, om flera bedömningar är möjliga
- är orienterade mot att anpassa bedömningar och beslut till de försäkrades situation och förutsättningar
- anser att reglerna ibland kan tänjas på för att hjälpa klienterna.

Det som undersöks i studien är handläggarnas attityder och hur de beskriver sitt agerande. Vi har alltså inte undersökt deras faktiska agerande eller beslut. Vi kan därför inte utifrån studiens resultat uttala oss om hur handläggarna faktiskt agerar när de handlägger, bedömer och fattar beslut.

Analysens syfte och frågor den ska besvara

Syftet med studien är att undersöka i vilken grad nyanställdas attityder till regelverk och klienter och deras beskrivningar av sitt agerande skiljer sig från mer erfarna handläggares.

Den första frågan i denna rapport är därför:

- Finns det skillnader i regelorientering, klientbemötande respektive klientanpassning mellan nyanställda och mer erfarna handläggare på Försäkringskassan?

Tidigare studier har visat att även andra faktorer än anställningstid delvis skulle kunna förklara eventuella skillnader i handläggarnas regelorientering, klientbemötande och klientanpassning. En andra fråga som ställs i rapporten är därför:

- Finns det samband mellan andra individuella och organisatoriska bakgrundsvariabler som kön, ålder, utbildning och organisatorisk tillhörighet och graden av regelorientering, klientbemötande och klientanpassning hos handläggare på Försäkringskassan?

Studien presenteras i rapportformen ISF redovisar. Det betyder att vi redovisar fakta utan att göra en fullständig och djupgående analys av de bakomliggande orsakerna till resultaten. Men i det avslutande

kapitlet för vi en kort diskussion kring resultaten och vad som kan ligga bakom dem.

Små skillnader mellan nyanställda och erfarna

Studien har gett två huvudsakliga resultat. De är:

- Det finns små eller inga skillnader mellan nyanställda och mer erfarna handläggare vad gäller regelorientering eller orientering mot klientbemötande respektive klientanpassning.
- Det finns vissa samband mellan egenskaper hos handläggarna och deras orientering i de olika dimensionerna.

Små eller inga skillnader mellan nyanställda och mer erfarna handläggare

Ett huvudresultat från studien är att vi inte hittar några stora skillnader mellan de nyanställda och de mer erfarna handläggarna, vare sig när det gäller deras regelorientering, deras orientering mot klientbemötande eller deras orientering mot klientanpassning. Vi hittar inte heller några tydliga samband bland de erfarna handläggarna mellan hur länge en handläggare varit anställd och handläggarnas orientering i de tre dimensionerna.

Såväl regelorienteringen som orienteringen mot klientbemötande är mycket hög både bland nyanställda och mer erfarna handläggare som har svarat på enkäten. Det genomsnittliga värdet på båda dimensionerna ligger runt 6 på en skala från 1 till 7 bland både de nyanställda och de mer erfarna handläggarna. Medelvärde på den tredje dimensionen, klientanpassning, ligger mellan 3,5 och 4 på samma 7-gradiga skala.

Den enda tendens till skillnad mellan nyanställda och erfarna handläggare vi ser är att de nyanställda handläggarna utan tidigare erfarenhet av liknande arbete möjligen är något mer regelorienterade än de erfarna handläggarna. Men resultatet är inte entydigt, utan beror på vilket mått på regelorientering vi använt. Resultatet ska därför tolkas med försiktighet.

Vi hittar alltså inga eller små skillnader mellan de nyanställda och de mer erfarna handläggarnas svar på de tre dimensionerna som helhet.

När vi tittar på resultaten från analyser av enskilda frågor finns vissa skillnader mellan nyanställdas och erfarna handläggares svar.

Studiens huvudresultat är positivt ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Att vi inte hittar några större skillnader mellan nyanställda och mer erfarna handläggare i någon av de tre dimensionerna pekar på att risken är liten för att en försäkrad som har kontakt med Försäkringskassan kommer att behandlas olika beroende på hur länge den handläggare hen har kontakt med har varit anställd.

Den finns vissa samband mellan egenskaper hos handläggarna och deras orientering i de olika dimensionerna

Vad gäller analysen av bakgrundsvariabler så finns det ett samband mellan handläggarnas kön och både deras regelorientering och klientorientering. Bland de erfarna handläggarna ser vi att män i genomsnitt är både mindre regelorienterade och mindre orienterade mot klientbemötande än kvinnor. Men skillnaderna är relativt små. Bland de nyanställda handläggarna utan tidigare erfarenhet av liknande arbete ser vi också ett samband mellan kön och klientbemötande. Även i den gruppen av handläggare har män en lägre grad av orientering mot klientbemötande än kvinnor.

I studien undersöker vi inte djupare vad dessa skillnader mellan handläggare av olika kön kan bero på. Men tidigare studier både av handläggare vid Försäkringskassan och av andra frontlinjebyråkrater har visat liknande samband.

Bland de erfarna handläggarna har deras orientering i dimensionen klientbemötande även ett samband med deras ålder. Graden av orientering mot klientbemötande ökar något med tilltagande ålder. Även detta samband har synts i tidigare studier av handläggare vid Försäkringskassan.

Var på Försäkringskassan handläggarna arbetar verkar inte spela någon större roll för deras orientering i förhållande till de tre dimensionerna. Men det finns ett undantag. I gruppen erfarna handläggare finns ett samband mellan att arbeta på avdelningen för sjukförsäkring och att ha en något lägre grad av orientering mot klientanpassning, även om det statistiska sambandet inte är så starkt.

Vad denna skillnad skulle kunna bero på har vi inte undersökt i studien. Men skillnader mellan handläggare vid olika avdelningar i graden av klientanpassning skulle kunna bero på att handläggarna till viss del tolkar frågorna i enkäten olika beroende på att karaktären hos de ärenden som olika avdelningar handlägger är så pass olika. Skillnaderna skulle också kunna bero på att styrningen inom olika delar av Försäkringskassan är olika, och att det påverkar handläggarnas orientering i viktiga delar av deras arbete.

De faktorer vi undersöker förklarar bara en liten del av den variation vi ser

Sammanfattningsvis hittar vi alltså bara små skillnader mellan handläggarna när det gäller de faktorer som vi undersöker. Systematiska skillnader mellan grupperna av handläggare förklarar alltså bara i liten utsträckning variationen i handläggarnas svar i de tre dimensionerna. Samtidigt finns det en relativt stor individuell variation i handläggarnas svar.

Det som vi undersöker i studien är handläggarnas attityder, och inte hur de faktiskt agerar. Skillnader i attityder behöver inte innebära skillnader i hur de faktiskt handlägger, bedömer och beslutar. Till exempel kan den interna styrningen påverka i vilken grad eventuella skillnader i attityder kommer till uttryck i hur handläggarna handlägger, bedömer och beslutar.

Att olika handläggare ser på arbetet på delvis olika sätt kan naturligtvis vara en stor tillgång. Dessa skillnader kan till exempel användas för att utveckla arbetsätt och vid fördelningen av arbetsuppgifter. Det är först om handläggares olika attityder får genomslag i hur de faktiskt handlägger, bedömer och beslutar som skillnaderna skulle kunna utgöra ett problem för rättssäkerheten.

Enkät svar ligger till grund för analysen

Analyserna i rapporten bygger främst på svaren från enkäter till ett urval av handläggare vid Försäkringskassan.

Elektroniska enkäter skickades ut till två urval av handläggare:

- 1) Ett slumpmässigt urval av 2 000 handläggare som anställdes vid Försäkringskassan senast den 1 maj 2016 och fortfarande var anställda vid myndigheten den 1 oktober 2017. Denna grupp benämner vi *erfarna handläggare* i denna rapport.
- 2) Ett urval av 1 070 handläggare som nyanställdes vid Försäkringskassan under ett år, från den 1 maj 2017 till den 30 april 2018. De svarande i detta urval delas i analyserna i rapporten upp i:
 - a) nyanställda handläggare *utan* tidigare erfarenhet av handläggning av enskilda ärenden som rör enskilda personer
 - b) nyanställda handläggare *med* tidigare erfarenhet av liknande arbete från någon *annan* arbetsgivare än Försäkringskassan.

Både urvalet av erfarna och nyanställda handläggare bestod av handläggare med yrkesrollerna personliga handläggare, försäkringshandläggare och försäkringsutredare. Dessa arbetade vid någon av följande fyra avdelningar på Försäkringskassan: sjukförsäkring, funktionsnedsättning, barn och familj samt nyanlända eller arbetsökande.⁷

Enkäten till de nyanställda skickades ut ungefär varannan vecka, till de handläggare som anställdes under den senaste tvåveckorsperioden. De nyanställda handläggarna hade i genomsnitt varit anställda i 24 dagar när de besvarade enkäten.

Enkäten till de erfarna handläggarna skickades ut vid två olika tillfällen, till 1 000 handläggare vid respektive tillfälle.

⁷ När studien genomfördes hette avdelning NA *Avdelningen för nyanlända eller arbetsökande*. Därefter har avdelningen bytt namn och heter vid tiden för rapportens publicering *Avdelningen för nationell tandvård, internationell vård och arbetsmarknadsstöd*. I rapporten har vi valt att benämna avdelning NA med det namn den hade vid tiden för studiens genomförande de gånger avdelningens namn skrivs ut i sin helhet.

Vi hämtade in data om handläggarnas ålder, kön, anställningstid och organisatorisk tillhörighet från Försäkringskassans register.

Vi har använt en så kallad faktoranalys för att undersöka vilka underliggande dimensioner som finns i handläggarnas svar. Faktoranalys är en metod för att reducera svaren på ett större antal frågor till ett mindre antal underliggande faktorer, eller dimensioner. I svaren framträder då de tre dimensionerna som vi kallar regelorientering, klientbemötande och klientanpassning.

Därefter har vi genomfört ytterligare analyser för att undersöka vilka eventuella samband som finns mellan olika egenskaper hos handläggarna och deras orientering i de tre dimensionerna. Som en känslighetsanalys har vi också analyserat deras svar på enskilda påståenden på liknande sätt.

Att studien bygger på enkätsvar gör att resultaten bör tolkas med viss försiktighet, eftersom svaren är handläggares egna beskrivningar av sina attityder och sitt agerande. Svarsfrekvensen bland handläggarna är också förhållandevis låg, runt 40 procent.

Vi har inte heller svar från samma handläggare vid olika tidpunkter, utan vi jämför svar från nyanställda handläggare med svar från mer erfarna handläggare vid samma tillfälle. Resultaten visar därför inte om eventuella skillnader i attityder mellan nyanställda och erfarna handläggare beror på att handläggarnas attityder förändras i takt med att de blir mer erfarna eller om de beror på något annat.

1 Inledning

Som en del i ISF:s arbete med att granska rättssäkerheten och effektiviteten i socialförsäkringssystemet undersöker vi i denna studie attityder och agerande i förhållande till regelverk och klienter bland nyanställda och mer erfarna handläggare på Försäkringskassan. I denna rapport kallar vi handläggares attityder och agerande i förhållande till regelverk för deras *regelorientering* och handläggares attityder och agerande i förhållande till klienter för deras *klientorientering*. Samma begrepp används i en tidigare studie av handläggare vid Försäkringskassan.⁸

Huvudfrågan som rapporten undersöker är om det finns skillnader i regelorientering och klientorientering mellan nyanställda och mer erfarna handläggare. Förutom skillnader mellan handläggare med olika lång professionell erfarenhet undersöker vi även om regelorientering och klientorientering kan ha samband med andra egenskaper hos handläggarna. De egenskaper vi undersöker är sådana som tidigare studier har visat eller indikerat kan ha samband med handläggarnas regelorientering och klientorientering, närmare bestämt kön, ålder och utbildning, samt vilken avdelning på Försäkringskassan handläggarna arbetar på.

Ett växande antal studier av olika typer av offentliga tjänstemän har fokuserat på frågan om en ökad professionell erfarenhet – mätt i anställningstid – påverkar deras attityder och agerande.⁹ Dessa studier har funnit att anställningstid kan ha samband med agerande och attityder.

⁸ Stensöta H., Försäkringskassans handläggare. *SKA-projektet. Sjukförsäkring. Kulturer och attityder*. Redaktör: Palmer E. Försäkringskassan analyserar 2006:16.

⁹ Assadi A. och Lundin M., Street-level bureaucrats, rule-following and tenure: How assessment tools are used at the front line of the public sector. *Public administration* 2018;96(1): 154–170, LaFrance S. och Day J., The role of experience in prioritizing adherence to SOPs in police

Systematiska skillnader mellan olika grupper av handläggare skulle kunna vara en indikation på att handläggningen inte lever upp till det rättssäkerhetskrav som ställs på statliga förvaltningsmyndigheter. En central dimension av rättssäkerhet är att medborgarna ska behandlas lika och att deras ärenden ska hanteras likformigt.¹⁰ I Försäkringskassans fall innebär det till exempel att likartade ärenden ska bedömas på samma sätt. Det betyder att en person som vänder sig till myndigheten ska behandlas likvärdigt och att utgången i ärendet ska bli lika oavsett var i landet hen bor eller vilken handläggare som har hand om ärendet, så länge förutsättningarna är de samma. I förlängningen är det en förutsättning för socialförsäkringssystemets legitimitet.

1.1 Bedömningsutrymmet, handlingsutrymmet och handläggarna

Socialförsäkringslagstiftningen innehåller inte sällan oprecisa regler. Detta kan vara en medveten utformning för att göra det möjligt för handläggarna att ta hänsyn till omständigheter i det enskilda fallet så att utfallet ska stämma överens med lagstiftarens intention.¹¹ Förarbeten till lagstiftningen och eventuell rättspraxis kan bidra till att göra oprecisa regler mer precisa, men det finns ändå inte sällan ett visst *bedömningsutrymme*, det vill säga att ”flera utfall i ett enskilt fall är förenliga med gällande rätt”.¹²

Bedömningsutrymmet lämnas till de myndigheter som ska tillämpa lagstiftningen och i slutändan till de statliga tjänstemännen,¹³ i den här studien alltså handläggarna vid Försäkringskassan. Men de kan

agencies. *Public Organization Review* 2012; 13:37–48, Oberfield Z. W., Rule Following and Discretion at Government's Frontlines: Continuity and Change during Organization Socialization. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART* 2010;20(4): 735–755, Oberfield Z. W., *Becoming bureaucrats: socialization at the front lines of government service*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2014, och Petersson O., *Att bli polis. Från utbildningens förväntningar till gatans norm*. Stockholm: Norstedts juridik, 2015.

¹⁰ 1 kap. 9 § Regeringsformen och Inspektionen för socialförsäkringen, *Rättssäker förvaltning*. Rapport 2010:4, s. 38–42.

¹¹ Inspektionen för socialförsäkringen, *Att använda lagens bedömningsutrymme*. ISF kommenterar 2016:1, s. 7.

¹² Inspektionen för socialförsäkringen, *Att använda lagens bedömningsutrymme*. ISF kommenterar 2016:1, s. 7.

¹³ Se till exempel Lipsky M., *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York, Russell Sage Foundation, 1980.

sällan använda bedömningsutrymmet helt fritt. Bedömningsutrymmet begränsas och styrs i sin tur av en rad formella och informella faktorer¹⁴, som till exempel den organisation som handläggaren arbetar inom och de tillgängliga resurserna. Det bedömningsutrymme som handläggaren i praktiken kan använda kan benämnas *handlingsutrymmet*.¹⁵

Handläggare på Försäkringskassan kan sägas vara ett exempel på vad som brukar kallas för gräsrotsbyråkrater eller frontlinjebyråkrater inom den internationella forskningslitteraturen om offentlig förvaltning.¹⁶ En frontlinjebyråkrat brukar definieras av att hen

- har ett relativt stort handlingsutrymme
- interagerar med klienter.¹⁷

Andra exempel på frontlinjebyråkrater är poliser, lärare, socialtjänstemän och arbetsförmedlare. I de flesta studier brukar enbart personer som har direkt kontakt med klienter, alltså fysiska möten, räknas som frontlinjebyråkrater. Men vissa studier räknar även in personer med indirekt kontakt med klienter, exempelvis de som tar emot och behandlar klienters ansökningar utan att själva träffa dem.¹⁸

Frontlinjebyråkraterna har en central roll för att göra verklighet av politiska beslut i enlighet med gällande rätt. Men deras handlande har inte bara betydelse för politikens utfall, utan också för medborgarnas förtroende för och tillit till välfärdssystemen.¹⁹

En god rättssäkerhet är en viktig faktor för att förtroendet för socialförsäkringen ska vara högt. Handläggarnas bedömningsutrymme spelar en viktig men komplicerad roll i det sammanhanget. Bedömningsutrymmet fungerar som både en förutsättning och ett hinder för

¹⁴ Inspektionen för socialförsäkringen, *Mötet mellan medborgaren och staten - En kommentar om handläggningen vid Försäkringskassan*. Rapport 2017:13, s. 21.

¹⁵ Inspektionen för socialförsäkringen, *Mötet mellan medborgaren och staten - En kommentar om handläggningen vid Försäkringskassan*. Rapport 2017:13, s. 21.

¹⁶ Se till exempel Lipsky M., *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York, Russell Sage Foundation, 1980, och Hill M. och Hupe P, *Implementing Public Policy*. Sage Publications, andra upplagan, 2009.

¹⁷ Se till exempel Lipsky M., *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York, Russell Sage Foundation, 1980, s. 3.

¹⁸ För ett exempel, se Keiser L. R., Understanding Street-Level Bureaucrats' Decision Making: Determining Eligibility in the Social Security Disability Program. *Public Administration Review* 2010; 70(2):247–257.

¹⁹ Se till exempel Lipsky M., *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York, Russell Sage Foundation, 1980.

rättssäkerheten.²⁰ Det skapar möjlighet att anpassa handläggningen till enskilda individer²¹ och att därigenom låta omständigheter i det enskilda fallet påverka utfallet²². Använt på detta sätt kan bedömningsutrymmet öka medborgarnas tilltro till socialförsäkrings-systemet, och därigenom även öka legitimiteten för systemet, genom att handläggarna får möjlighet att ta hänsyn till klienternas individuella situation och förutsättningar i det enskilda ärendet.²³

Men bedömningsutrymmet kan också användas på ett sådant sätt att det försämrar rättssäkerheten. En alltför stor variation mellan handläggare eller grupper av handläggare – eller över tid²⁴ – i hur de använder bedömningsutrymmet kan äventyra förutsebarheten och därigenom rättssäkerheten. I det långa loppet kan det leda till en minskad legitimitet för socialförsäkringen.²⁵

Mycket av tidigare forskning om frontlinjebyråkrater har undersökt variationen i hur de använder bedömningsutrymmet och vilka faktorer som kan förklara denna variation.²⁶ Ett litet men växande antal av dessa studier har fokuserat på frågan om en ökad professionell erfarenhet – mätt i anställningstid – påverkar frontlinjebyråkraters attityder och agerande, och funnit samband mellan frontlinjebyråkraters anställningstid och deras attityder och agerande.²⁷

²⁰ Inspektionen för socialförsäkringen, *Att använda lagens bedömningsutrymme*. ISF kommenterar 2016:1, s. 10.

²¹ Inspektionen för socialförsäkringen, *Mötet mellan medborgaren och staten - En kommentar om handläggningen vid Försäkringskassan*. Rapport 2017:13, s. 20.

²² Inspektionen för socialförsäkringen, *Att använda lagens bedömningsutrymme*. ISF kommenterar 2016:1, s. 10.

²³ Lipsky M., *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York, Russell Sage Foundation, 1980, s. 15.

²⁴ Jämför med Inspektionen för socialförsäkringen, *Ett systemperspektiv på sjukfrånvaron*. ISF kommenterar 2015:1 och Inspektionen för socialförsäkringen, *Förändrad styrning av och i Försäkringskassan - En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning*. Rapport 2018:16.

²⁵ Jämför Rothstein B. och Teorell J., What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance* 2008;21(2):165–190.

²⁶ Se till exempel Meyers M. K. och Vorsanger S., Street-level bureaucrats and the implementation of public policy. *The Handbook of Public Administration* (Concise Paperback Edition). Redaktörer: Peters B. G. och Pierre J., Sage Publications, 2007 för en översikt.

²⁷ Assadi A. och Lundin M., Street-level bureaucrats, rule-following and tenure: How assessment tools are used at the front line of the public sector. *Public administration* 2018;96(1): 154–170, LaFrance S. och Day J., The role of experience in prioritizing adherence to SOPs in police agencies. *Public Organization Review* 2012; 13:37–48, Oberfield Z. W., Rule Following and Discretion at Government's Frontlines: Continuity and Change during Organization Socialization. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART* 2010;20(4): 735–755, Oberfield Z. W., *Becoming bureaucrats: socialization at the*

1.2 Syfte och frågor

Syftet med studien var ursprungligen att undersöka i vilken grad attityder och agerande i förhållande till regelverk och klienter hos nyanställda handläggare vid Försäkringskassan förändras i takt med att de skaffar sig ökad erfarenhet av handläggaryrket. Men inom ramen för studien har det inte varit möjligt att följa nyanställda handläggare över tid. Därför undersöker vi i stället i vilken grad nyanställdas attityder och beskrivningar av sitt agerande skiljer sig från mer erfarna handläggares. Vi undersöker också om det inom gruppen av erfarna handläggare finns något samband mellan handläggarnas anställningstid och deras attityder och beskrivningar av sitt agerande.

Det vi därigenom försöker visa är vilken roll en ökad professionell erfarenhet spelar för handläggarnas attityder och agerande.

Vi har undersökt den professionella erfarenhetens betydelse för handläggarnas attityder och agerande genom att analysera hur nyanställda respektive mer erfarna handläggare vid Försäkringskassan svarat på enkätfrågor. Vi har studerat handläggarnas attityder och beskrivning av sitt agerande vad gäller två av de viktigaste dimensionerna²⁸ av deras arbete – regelverket och klienterna. Den första konkreta frågan i denna rapport är:

- Finns det skillnader i regelorientering respektive klientorientering mellan nyanställda och mer erfarna handläggare på Försäkringskassan?

Tidigare studier har visat att även andra faktorer än anställningstid skulle kunna förklara (delar av) eventuella skillnader i handläggarnas regelorientering och klientorientering.²⁹ En andra fråga som ställs i rapporten är därför:

front lines of government service. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2014, och Petersson O., *Att bli polis. Från utbildningens förväntningar till gatans norm*. Stockholm: Norstedts juridik, 2015.

²⁸ I Inspektionen för socialförsäkringen, *Att handlägga sjukförsäkringen. Uppfattningar om roller och regelverk*, Rapport 2013:9, undersöktes också ett antal olika dimensioner av handläggarnas arbete. De dimensioner som undersöks i denna studie är inte desamma, även om några till viss del överlappar varandra.

²⁹ Se till exempel Assadi A. och Lundin M., *Street-level bureaucrats, rule-following and tenure: How assessment tools are used at the front line of the public sector*. *Public administration* 2018;96(1): 154–170, och Stensöta H., *Försäkringskassans*

- Finns det samband mellan andra individuella och organisatoriska bakgrundsvariabler som kön, ålder, utbildning och organisatorisk tillhörighet och graden av regelorientering respektive klientorientering hos handläggare på Försäkringskassan?

1.3 Studiens begränsningar och hur resultaten ska tolkas

I studien undersöker vi handläggarnas attityder till regelverket och klienterna, samt deras beskrivningar av hur de agerar i dessa dimensioner. Utifrån handläggarnas svar analyserar vi deras regelorientering respektive klientorientering, och om det finns skillnader i dessa dimensioner med avseende på olika egenskaper hos handläggarna. Vi undersöker däremot inte om och hur beslut eller det faktiska agerandet varierar mellan handläggare.

Det är viktigt att notera att även om resultaten i studien skulle visa att det finns skillnader i handläggarnas regelorientering och klientorientering behöver det inte innebära att det finns skillnader i deras faktiska agerande eller beslutsfattande. Men studien bygger samtidigt på tanken om ett samband mellan attityder och agerande.³⁰ Ett antal tidigare studier har argumenterat för att frontlinjebyråkraters attityder till olika delar av sitt arbete kan hjälpa till att förklara variationer i både deras agerande³¹ och beslutsfattande³², samt att deras attityder gentemot sina klienter kan påverka deras agerande.³³ En studie av just Försäkringskassans handläggare har också visat att handläggarnas

handläggare. *SKA-projektet. Sjukförsäkring. Kulturer och attityder*. Redaktör: Palmer E. Försäkringskassan analyserar 2006:16.

³⁰ För en diskussion om detta samband, se till exempel Oberfield Z. W., Socialization and Self-Selection: How Police Officers Develop Their Views About Using Force. *Administration & Society* 2012;44(6):702-730.

³¹ Brehm J. och Gates S., *Working, shirking, and sabotage: bureaucratic response to a democratic public*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1997.

³² Keiser L. R., Understanding Street-Level Bureaucrats' Decision Making: Determining Eligibility in the Social Security Disability Program. *Public Administration Review* 2010; 70(2):247-257.

³³ Winter S. C., *Explaining street-level bureaucratic behavior in social and regulatory policies*. Paper prepared for the 2002 annual meeting of the American political science association in Boston, August 29-September 1, 2002 och Maynard-Moody S. och Musheno M., *Cops, teachers, counselors: stories from the front lines of public service*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 2003.

attityder till bland annat regelverket kan ha betydelse för hur lång sjukskrivningstiden blir hos de försäkrade.³⁴

Studien bygger på så kallade tvärsnittsdata. Det innebär att vi jämfört svaren från nyanställda handläggare vid en tidpunkt med svaren från erfarna handläggare vid samma tidpunkt.

Med det upplägget kan vi inte veta om handläggarnas attityder på *individnivå* har förändrats i och med att de blivit mer erfarna handläggare, även om vi skulle upptäcka skillnader mellan nyanställda och mer erfarna handläggare i analyserna. Skillnader mellan gruppen nyanställda handläggare och gruppen mer erfarna handläggare, eller mellan erfarna handläggare med olika anställningstid, skulle i stället kunna bero på en så kallad kohorteffekt. Skillnader mellan grupperna kan i så fall bero på att handläggare som anställdes vid olika tidpunkter hade olika attityder redan när de anställdes. Försäkringskassans mål och styrning har förändrats över tid,³⁵ och till exempel sådana förändringar kan ha medfört att handläggare med olika grad av regelorientering och klientorientering rekryterats till myndigheten vid olika tidpunkter.

Skillnader mellan nyanställda och mer erfarna handläggare skulle också kunna uppstå om handläggare med vissa attityder slutar på Försäkringskassan i större utsträckning än andra. Om exempelvis handläggare med en högre regelorientering i större utsträckning än andra slutar sitt arbete vid Försäkringskassan kan det leda till att graden av regelorientering bland *handläggarna som grupp* minskar över tid.

I studien försöker vi att minska problemen med kohorteffekter genom att i analyserna ta hänsyn till olika bakgrundsvariabler bland handläggarna. Men för att med säkerhet kunna svara på frågan om *enskilda handläggare* förändrar sin regelorientering eller klientorientering över tid – i takt med att deras yrkeserfarenhet ökar – skulle en studie behöva genomföras där samma handläggare får besvara samma frågor vid åtminstone två olika tillfällen med en viss tidsrymd mellan

³⁴ Inspektionen för socialförsäkringen, *Effekterna av handläggarnas attityder på sjukskrivningstiderna*. Rapport 2014:1.

³⁵ Inspektionen för socialförsäkringen, *Försäkringskassan i förändring - En studie av myndighetens styrande dokument 2005-2016*. Arbetsrapport 2016:2 och Inspektionen för socialförsäkringen, *Förändrad styrning av och i Försäkringskassan - En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning*. Rapport 2018:16.

tillfällena. En sådan studie skulle även vara värdefull genom att den också skulle kunna hitta svar på orsakerna till eventuella attitydförändringar hos handläggarna över tid.

Slutligen vill vi understryka några saker när det gäller tolkningen av resultaten och i vilken utsträckning det går att generalisera dem. Resultaten bygger på enkätsvar, vilka bör tolkas försiktigt, eftersom de är handläggares egna beskrivningar av sina attityder och sitt agerande eller förmodade agerande. Svarsfrekvensen var också förhållandevis låg, runt 40 procent (se avsnitt 3.1). Även om bortfallsanalysen inte visar på några större skillnader mellan svarande och icke svarande när det gäller de individegenskaper som vi har information om, kan vi inte vara säkra på att det inte finns systematiska skillnader mellan de som svarat och de som inte svarat. Det kan inte heller uteslutas att de svarande uppfattat vissa svarsalternativ som mer ”korrekta” än andra, och därför valt dessa alternativ även om de inte stämmer överens med deras verkliga uppfattning. Det kan också vara så att de frågor vi använt inte fångar upp de eventuella skillnader i attityder som finns. Möjligen skulle resultaten bli annorlunda om andra frågor ställdes än de som vi använder i den här studien. Slutligen är det som mäts inte handläggarnas faktiska agerande, utan deras attityder och hur de beskriver sitt agerande.

1.4 Definitioner av klient och handläggare

I denna studie använder vi generellt termen ”klient” för att beskriva de personer vars ärenden Försäkringskassan handlägger och fattar beslut i. Försäkringskassan använder ofta termen ”försäkrad” för att beskriva dem. Skälet till att vi valt att använda klient i den här rapporten är att det är en mer generell term som kan användas inom många olika områden och verksamheter. Men vi använder ibland även försäkrad i rapporten, parallellt med termen klient.

När vi använder ”handläggare” som en generell term i denna studie gäller det frontlinjebyråkrater som handlägger enskilda personers ärenden. När det gäller de anställda vid Försäkringskassan som deltagit i enkätundersökningen som denna studie baseras på så menar vi med handläggare yrkesrollerna personlig handläggare, försäkringshandläggare och försäkringsutredare.

1.5 Rapportens disposition

I kapitel 2 diskuterar vi de olika dimensioner av handläggarnas arbete som står i fokus i denna studie, det vill säga regelorientering och klientorientering. Vad gäller klientorientering lägger vi ett särskilt fokus på de två underliggande dimensionerna klientbemötande och klientanpassning. Vidare innehåller kapitlet en kortfattad sammanfattning av tidigare studier som undersökt samband mellan egenskaper hos frontlinjebyråkrater och deras regelorientering och klientorientering. Dessutom diskuterar vi hur olika faktorer på Försäkringskassan skulle kunna påverka handläggarnas regelorientering och klientorientering.

I kapitel 3 redovisar vi det material och de metoder som används i studien. Vi genomför också en bortfallsanalys och presenterar en del beskrivande statistik om de svarande

I kapitel 4 redovisar vi resultaten i studien.

I kapitel 5 sammanfattar vi resultaten och diskuterar dessa i ljuset av tidigare forskning och vad resultaten i studien kan medföra för Försäkringskassan och de försäkrade.

2 Regelorientering, klientorientering och deras eventuella samband med faktorer hos handläggarna och på Försäkringskassan

I en demokratisk styrkedja är det viktigt att frontlinjebyråkrater – som handläggare vid Försäkringskassan – följer gällande rätt och behandlar sina klienter (de försäkrade) likvärdigt.³⁶ Därför måste handläggarna ha ett visst mått av *regelorientering*. En handläggare behöver också kunna bemöta de försäkrade på bästa sätt utifrån deras specifika situation och förutsättningar, och inte blunda för deras individuella behov.³⁷ Därför behöver handläggarna även vara *klientorienterade*.

Handläggarnas professionella kunskap och kännedom om individernas situation och förutsättningar är ofta nödvändiga för att kunna uppnå lagstiftarens intention. Men om de lägger *för* mycket fokus på klienternas behov och önskemål och för lite fokus på regelverket kan det medföra en risk för att regler bryts, att subjektiva beslut fattas och att rättssäkerheten och förutsebarheten i beslutsfattandet brister.³⁸

³⁶ Se till exempel Weber, M., *The theory of social and economic organization*. New York: Free Press, 1947 och Rothstein B. och Teorell J, What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance* 2008;21(2):165–190.

³⁷ Se till exempel Hysing E. och Olsson J., *Tjänstemän i politiken*. Lund, Studentlitteratur, 2012 och Meyers M. K. och Vorsanger S., Street-level bureaucrats and the implementation of public policy. *The Handbook of Public Administration* (Concise Paperback Edition). Redaktörer: Peters B . G. och Pierre J., Sage Publications, 2007.

³⁸ Lipsky M., *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York, Russell Sage Foundation, 1980.

Flera tidigare studier har undersökt regelorientering och klientorientering hos handläggare vid Försäkringskassan.³⁹ Men de enkätfrågor som används för att mäta dessa dimensioner av handläggarnas arbete är i stor utsträckning andra i den här studien. Även ytterligare attityder hos handläggarna vid Försäkringskassan har undersökts.⁴⁰ Dessa tidigare studier har gällt handläggare av sjukförsäkringen. Den här studien har studerat handläggare av de flesta förmåner som administreras av Försäkringskassan. I denna studie ligger huvudfokus på eventuella skillnader mellan nyanställda och mer erfarna handläggare, vilket inte varit i fokus i de tidigare studierna.

I rapporten argumenterar vi även för att klientorienteringen, som den mäts i denna studie, kan delas upp i två separata dimensioner: *klientbemötande* och *klientanpassning*.

I nästa avsnitt följer beskrivningar av de tre dimensioner av handläggarnas arbete som är i fokus i studien: regelorientering, klientbemötande och klientanpassning.

I kapitlet redovisar vi också en kortfattad genomgång av studier som har undersökt samband mellan de tre dimensionerna och individegenskaper hos handläggarna såsom anställningstid, kön, ålder och utbildning. Därefter följer en kort diskussion om hur handläggarnas regelorientering, klientbemötande och klientanpassning skulle kunna påverkas av vad de arbetar med och var inom Försäkringskassan de arbetar.

³⁹ Se till exempel Stensöta H., Försäkringskassans handläggare. *SKA-projektet. Sjukförsäkring. Kulturer och attityder*. Redaktör: Palmer E. Försäkringskassan analyserar 2006:16, och Stensöta Olofsdotter H., The Conditions of Care: Reframing the Debate about Public Sector Ethics. *Public Administration Review*, 2010;70(2): 295–303.

⁴⁰ Inspektionen för socialförsäkringen, *Att handlägga sjukförsäkringen. Uppfattningar om roller och regelverk*. Rapport 2013:9.

2.1 Regelorientering

Regelorientering, regelföljande eller liknande, har i olika studier undersökts hos till exempel poliser i både USA⁴¹ och Sverige,⁴² hos ”social welfare workers” (ungefär socialarbetare) i USA⁴³ och hos arbetsförmedlare i Sverige.⁴⁴ Regelorientering, eller regeletik, har tidigare även undersökts hos handläggare inom sjukförsäkringen på Försäkringskassan.⁴⁵

Vi kan notera att hur dimensionen benämns och vad den innehåller varierar mellan olika studier. Förutom regelorientering används till exempel termer som regelföljande [rule following], regeletik, regelbetonande och legalist. För enkelhetens skull kallas alla dessa termer generellt för regelorientering i denna studie, även om innehållet i de olika begreppen varierar. Det samma gäller även för de två andra dimensionerna.

Som dimensionen mäts i den här studien är tanken att en individ med hög regelorientering upplever sig vara starkt orienterad mot regelverket och känner sig starkt styrd och bunden av regelverket. Utifrån de påståenden som vi använder för att mäta dimensionen i studien anser en individ med hög regelorientering i större utsträckning att regelverket ska följas till punkt och pricka, att det är viktigare att följa regelverket än att komma till ett snabbt beslut samt att endast omständigheter som är relevanta enligt regelverket ska tas hänsyn till. En individ med lägre grad av regelorientering upplever sig däremot inte lika orienterad mot regelverket.

⁴¹ LaFrance S. och Day J., The role of experience in prioritizing adherence to SOPs in police agencies. *Public Organization Review* 2012; 13:37–48, och Oberfield Z. W., Rule Following and Discretion at Government's Frontlines: Continuity and Change during Organization Socialization. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART* 2010;20(4): 735–755.

⁴² Petersson O., *Att bli polis. Från utbildningens förväntningar till gatans norm*. Stockholm: Norstedts juridik, 2015.

⁴³ Oberfield Z. W., Rule Following and Discretion at Government's Frontlines: Continuity and Change during Organization Socialization. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART* 2010;20(4): 735–755.

⁴⁴ Assadi A. och Lundin M., Street-level bureaucrats, rule-following and tenure: How assessment tools are used at the front line of the public sector. *Public administration* 2018;96(1): 154–170.

⁴⁵ Stensöta H., Försäkringskassans handläggare. *SKA-projektet. Sjukförsäkring. Kulturer och attityder*. Redaktör: Palmer E. Försäkringskassan analyserar 2006:16, och Stensöta Olofsdotter H., The Conditions of Care: Reframing the Debate about Public Sector Ethics. *Public Administration Review*, 2010;70(2):295–303.

De termer som används för att fånga regelorientering i de enkätfrågor som används i denna studie är *regler* eller *regelverk*. Det är breda termer som kan innefatta allt från lagar och förordningar till interna dokument. De senare kan innehålla både regler som är styrande och material som ska stödja handläggarna. Det kan alltså finnas variation i hur handläggarna har tolkat formuleringarna *regler* och *regelverk* i enkätfrågorna. Frågorna skulle såväl kunna tolkas som att de gäller enbart lagar och gällande rätt som handläggarna ska och förväntas följa, som att de även inkluderar interna dokument som ger råd och stöd i handläggningen, eller någonstans där emellan.

Handläggarna måste naturligtvis alltid hålla sig inom de gränser som framgår av gällande rätt. Det förutsätts också i denna studie och i de enkätfrågor som vi har ställt. Men man skulle till exempel kunna tänka sig en situation där en handläggare upplever sig behöva tänja på något som står i exempelvis ett icke bindande internt dokument för att kunna uppnå lagstiftarens intention.

2.2 Klientorientering

Den andra dimensionen av handläggarnas arbete som vi undersöker i studien är deras förhållande till klienterna, det vill säga de försäkrade. I tidigare studier har klientorienteringen setts som *en* dimension. De frågor som använts för att mäta graden av klientorientering i tidigare studier har i första hand mätt det som vi i denna studie kallar klientbemötande, det vill säga hur handläggarna bemöter de försäkrade, interagerar med dem och ser på dem.⁴⁶ Den ursprungliga tanken var att även i denna studie mäta klientorientering som *en* dimension. Men när vi i enkäten skulle mäta graden av klientorientering inkluderade vi även påståenden om till exempel hur generösa handläggarna anser att man bör vara mot de försäkrade och hur mycket de anpassar sina bedömningar till de försäkrades förutsättningar och situation. Vi tänkte att det också kunde utgöra en del av klientorienteringen. Den empiriska analysen av handläggarnas svar visar att de påståenden som är tänkta att mäta dimensionen klientorientering i stället snarare mäter två separata dimensioner av handläggarnas arbete (se den faktor-

⁴⁶ Se till exempel Stensöta H., Försäkringskassans handläggare. *SKA-projektet. Sjukförsäkring. Kulturer och attityder*. Redaktör: Palmer E. Försäkringskassan analyserar 2006:16, s. 355 och Stensöta Olofsdotter H., The Conditions of Care: Reframing the Debate about Public Sector Ethics. *Public Administration Review*, 2010;70(2):295–303, s. 299.

analys som redovisas i avsnitt 4.1). De påståenden som rör till exempel hur generösa handläggarna är mot de försäkrade och hur mycket de anpassar sina bedömningar till de försäkrades förutsättningar och situation framträdde som mått på en egen dimension.

Utifrån vilka frågor som visade sig vara viktiga för de två underliggande dimensionerna av klientorienteringen har vi valt att i rapporten kalla dem *klientbemötande* respektive *klientanpassning*.

2.2.1 Klientbemötande

Esaiasson (2010) argumenterar för hur viktigt det är att frontlinjebyråkrater behandlar sina klienter respektfullt för att den offentliga förvaltningen ska uppfattas som legitim.⁴⁷ Stensöta (2010 och 2006) argumenterar också för att det finns en klientorientering, eller ”omsorgsetik”, bland Försäkringskassans handläggare. Denna omsorgsetik kännetecknas bland annat av att handläggarna har en ”flexibel och tillitsfull attityd gentemot klienterna...”⁴⁸ och klientorienteringen av att de vill stödja de försäkrade.⁴⁹ Som nämnts ovan liknar det som i andra studier kallats för klientorientering eller omsorgsetik det som vi i denna studie kallar *klientbemötande*.

Klientbemötande, som vi definierar det i den här studien, handlar om hur handläggaren bemöter och behandlar den försäkrade, oavsett vilket beslut hen fattar. Dimensionen handlar också om hur handläggaren ser på den försäkrade och på sin egen roll i förhållande till den försäkrade. Utifrån de påståenden som mäter dimensionen i den här studien innebär en stark orientering mot klientbemötande att handläggaren anser att man som statlig tjänsteman bör lita på den försäkrade, bör engagera sig i personen, bör behandla alla ärenden som unika och att en viktig del av arbetet som handläggare är att hjälpa och stödja den försäkrade. En låg orientering mot klientbemötande indikerar det motsatta förhållandet.

⁴⁷ Esaiasson P., Will citizens take no for an answer? What government officials can do to enhance decision acceptance. *European Political Science Review*, 2010;2(3): 351–371.

⁴⁸ I fri översättning. Originallydelsen i artikeln är: ”... flexible and trustful attitude towards clients...” I Stensöta Olofsdotter H., The Conditions of Care: Reframing the Debate about Public Sector Ethics. *Public Administration Review*, 2010;70(2): 295–303, s. 300.

⁴⁹ Stensöta H., Försäkringskassans handläggare. *SKA-projektet. Sjukförsäkring. Kulturer och attityder*. Redaktör: Palmer E. Försäkringskassan analyserar 2006:16.

2.2.2 Klientanpassning

Vi menar i denna studie att det finns ytterligare en del av klientdimensionen, utöver hur handläggarna bemöter och behandlar de försäkrade. Denna del kallas här *klientanpassning*, och utgör en egen dimension. Någoting liknande denna dimension har tidigare studerats i ett antal studier, till exempel av Scott (1997) som i en studie av frontlinjebyråkrater med bakgrund antingen i ”public administration” (ungefär offentlig förvaltning) eller ”social work” (ungefär socialt arbete) fann skillnader när det gäller hur stora kontantbidrag och hur många olika förmåner personerna i studien rekommenderar att klienterna ska få.⁵⁰ Keiser (2010) fann också skillnader i hur stor andel av slumpmässigt fördelade ansökningar som olika frontlinjebyråkrater uppger att de beviljar.⁵¹

Som klientanpassning mäts i denna studie handlar dimensionen om hur handläggaren ställer sig till den försäkrades önskemål och krav samt hur tillmötesgående och generös hen är i sina bedömningar och beslut gentemot den försäkrade i de situationer där det finns ett handlingsutrymme. Utifrån de påståenden som mäter dimensionen pekar ett högt värde på att handläggaren i hög grad är orienterad mot att vara generös gentemot den försäkrade i bedömningar och beslut och mot att göra den bedömning som är mest fördelaktig för den försäkrade om flera bedömningar är möjliga. Ett högt värde pekar också på att handläggaren försöker anpassa bedömningar och beslut till den försäkrades situation, om det finns ett handlingsutrymme, samt att handläggaren anser att regelverket ibland kan tänjas på för att hjälpa klienterna. Ett lågt värde pekar på det motsatta förhållandet.

2.3 Tre separata dimensioner?

Tanken bakom de två dimensioner – regelorientering och klientorientering – som vi ursprungligen planerade att undersöka i studien, var att de är oberoende av varandra snarare än ändpunkter på samma dimension. Men det är en empirisk fråga om så verkligen är fallet,

⁵⁰ Scott P. G., Assessing Determinants of Bureaucratic Discretion: An Experiment in Street-Level Decision Making. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 1997;7(1): 35–57.

⁵¹ Keiser L. R., Understanding Street-Level Bureaucrats' Decision Making: Determining Eligibility in the Social Security Disability Program. *Public Administration Review* 2010; 70(2):247–257.

och hur de två olika dimensionerna av klientorientering förhåller sig till varandra och till regelorientering.

Det går till exempel att argumentera för att en handläggares grad av regelorientering kan vara oberoende av hur hans orientering mot klientbemötande är. Hur handläggaren bemöter, ser på och förhåller sig till sina klienter bör kunna vara skilt från hur bunden hen upplever sig vara av regelverket. Inte heller behöver handläggarens orientering mot regelverket nödvändigtvis vara avgörande för graden av klientanpassning. Den senare dimensionen kan sägas mäta handläggarnas attityder till att vara generös i sina bedömningar och att anpassa sig till klientens förutsättningar och önskemål när ett handlingsutrymme finns, snarare än hur bunden hen känner sig av regelverket. Likaså behöver en handläggares bemötande av klienterna inte nödvändigtvis hänga ihop med hans inställning till att till exempel anpassa sina bedömningar och beslut efter klienten.

En tidigare studie av handläggare inom sjukförsäkringen har också visat att korrelationen mellan regelorientering och klientorientering, så som de mättes i den studien, är låg och att en handläggare kan vara starkt klientorienterad och starkt regelorienterad på samma gång, som dimensionerna mäts i den studien.⁵² Även en annan studie av handläggare inom sjukförsäkringen har visat att det snarare rör sig om två oberoende dimensioner än ändpunkter på en och samma dimension.⁵³ Om det gäller även i denna studie diskuteras vidare i rapportens redovisning av resultat (avsnitt 4.1.2).

2.4 Tidigare studier har pekat på samband

Tidigare studier har visat att det kan finnas samband mellan både anställningstid och andra egenskaper hos frontlinjebyråkrater och deras attityder mot regler och klienter. Vissa studier har även funnit samband mellan olika faktorer inom organisationen där frontlinjebyråkraterna arbetar och deras attityder och agerande.

⁵² Stensöta H., Försäkringskassans handläggare. *SKA-projektet. Sjukförsäkring. Kulturer och attityder*. Redaktör: Palmer E. Försäkringskassan analyserar 2006:16, s. 362-363.

⁵³ Stensöta Olofsdotter H., The Conditions of Care: Reframing the Debate about Public Sector Ethics. *Public Administration Review*, 2010;70(2): 295–303, s. 301.

Här presenterar vi mycket kortfattat vissa resultat från tidigare studier på området. Se bilaga 4 för en något mer utförlig genomgång av tidigare studier på området än vad som presenteras här. Där finns även kortare teoretiska resonemang om vad eventuella samband skulle kunna bero på.

2.4.1 Regelorienteringen minskar ofta med ökad yrkeserfarenhet, men inte alltid

En växande forskningslitteratur har visat att frontlinjebyråkraters anställningstid kan ha samband med deras attityder och agerande.⁵⁴ Dessa studier har främst rört vad som skulle kunna kallas regelorienteringen hos frontlinjebyråkrater inom olika yrkesområden och de har visat att attityder och agerande när det gäller regler kan förändras i takt med att frontlinjebyråkraternas yrkeserfarenhet ökar. Flera studier har funnit att den genomsnittliga regelorienteringen minskar när frontlinjebyråkraternas professionella erfarenhet ökar.⁵⁵ Några av dessa studier har följt nyanställda frontlinjebyråkrater över tid och funnit att deras regelorientering i genomsnitt minskar under den första tiden på arbetet.⁵⁶ Men det finns åtminstone en studie av

⁵⁴ Assadi A. och Lundin M., Street-level bureaucrats, rule-following and tenure: How assessment tools are used at the front line of the public sector. *Public administration* 2018;96(1): 154–170, LaFrance S. och Day J., The role of experience in prioritizing adherence to SOPs in police agencies. *Public Organization Review* 2012; 13:37–48, Oberfield Z. W., Rule Following and Discretion at Government's Frontlines: Continuity and Change during Organization Socialization. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART* 2010;20(4): 735–755, Oberfield Z. W., *Becoming bureaucrats: socialization at the front lines of government service*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2014, och Petersson O., *Att bli polis. Från utbildningens förväntningar till gatans norm*. Stockholm: Norstedts juridik, 2015.

⁵⁵ Se till exempel LaFrance S. och Day J., The role of experience in prioritizing adherence to SOPs in police agencies. *Public Organization Review* 2012; 13:37–48, Oberfield Z. W., Rule Following and Discretion at Government's Frontlines: Continuity and Change during Organization Socialization. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART* 2010;20(4): 735–755, Petersson O., *Att bli polis. Från utbildningens förväntningar till gatans norm*. Stockholm: Norstedts juridik, 2015 och Assadi A. och Lundin M., Street-level bureaucrats, rule-following and tenure: How assessment tools are used at the front line of the public sector. *Public administration* 2018;96(1): 154–170.

⁵⁶ Oberfield Z. W., Rule Following and Discretion at Government's Frontlines: Continuity and Change during Organization Socialization. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART* 2010;20(4): 735–755, Petersson O., *Att bli polis. Från utbildningens förväntningar till gatans norm*. Stockholm: Norstedts juridik, 2015.

handläggare av sjukförsäkringen vid Försäkringskassan som pekar mot att graden av regelorientering *ökar* över tid hos handläggarna.⁵⁷

Det finns betydligt färre empiriska studier av sambandet mellan yrkeserfarenhet och klientbemötande. Men en studie av handläggare av sjukförsäkringen vid Försäkringskassan indikerar att graden av ”omsorgsetik” hos handläggarna har ett positivt samband med deras anställningstid.⁵⁸

Tidigare studier har också visat att inställningen till olika dimensioner av frontlinjebyråkraternas kan ha samband med deras kön, och att det kan vara olika över tid hur kvinnor respektive män förändrar sin inställning. Frontlinjebyråkrater som är kvinnor tycks i de flesta studier i genomsnitt ha en högre grad av regelorientering än frontlinjebyråkrater som är män,⁵⁹ men också en högre grad av klientorientering.⁶⁰

En tidigare studie av handläggare på Försäkringskassan har också visat att äldre handläggare i genomsnitt är mindre regelorienterade än yngre, men mer klientorienterade, allt annat lika.⁶¹ Samma studie har även visat på ett samband mellan en högre utbildningsnivå (handläggare med tre års högskoleutbildning eller mer) och en lägre grad av klientorientering men en något högre grad av regelorientering,⁶² medan en annan studie inte fann något samband mellan utbildningsnivå och regeletik eller omsorgsetik.⁶³

⁵⁷ Stensöta Olofsdotter H., The Conditions of Care: Reframing the Debate about Public Sector Ethics. *Public Administration Review*, 2010;70(2): 295–303.

⁵⁸ Stensöta Olofsdotter H., The Conditions of Care: Reframing the Debate about Public Sector Ethics. *Public Administration Review*, 2010;70(2): 295–303.

⁵⁹ Se till exempel Portillo S. och DeHart-Davis L., Gender and organizational rule abidance. *Public Administration Review*, 2009;69, 339–347, Assadi A. och Lundin M., Street-level bureaucrats, rule-following and tenure: How assessment tools are used at the front line of the public sector. *Public administration* 2018;96(1): 154–170, Portillo S., The paradox of rules: Rules as resources and constraints.” *Administration & Society*, 2012;44: 87–108 och Inspektionen för socialförsäkringen, *Att handlägga sjukförsäkringen. Uppfattningar om roller och regelverk*. Rapport 2013:9.

⁶⁰ Stensöta H., Försäkringskassans handläggare. *SKA-projektet. Sjukförsäkring. Kulturer och attityder*. Redaktör: Palmer E. Försäkringskassan analyserar 2006:16, och Stensöta Olofsdotter H., The Conditions of Care: Reframing the Debate about Public Sector Ethics. *Public Administration Review*, 2010;70(2): 295–303.

⁶¹ Stensöta H., Försäkringskassans handläggare. *SKA-projektet. Sjukförsäkring. Kulturer och attityder*. Redaktör: Palmer E. Försäkringskassan analyserar 2006:16.

⁶² Stensöta H., Försäkringskassans handläggare. *SKA-projektet. Sjukförsäkring. Kulturer och attityder*. Redaktör: Palmer E. Försäkringskassan analyserar 2006:16.

⁶³ Stensöta Olofsdotter H., The Conditions of Care: Reframing the Debate about Public Sector Ethics. *Public Administration Review*, 2010;70(2): 295–303.

ISF fann i en studie av handläggare av sjukförmåner på Försäkringskassan inget samband mellan vare sig handläggarnas ålder eller anställningstid och den dimension av handläggarskapet som i studien benämndes *regelbetonande*.⁶⁴

Antalet studier på området är relativt litet, och det är inte självklart vilka eventuella samband som kan finnas mellan olika individegenskaper och handläggarnas regelorientering, klientbemötande och klientanpassning. Men förutom yrkeserfarenhet (anställningstid) har tidigare studier visat att även kön, ålder och utbildningsnivå kan ha samband med regelorientering och klientorientering i. Därför tar vi i denna studie även hänsyn till dessa förklaringsvariabler.

Många av de tidigare studierna som redovisas är utförda på andra typer av frontlinjebyråkrater än handläggare på Försäkringskassan. När det exempelvis gäller de studier av regelorientering bland frontlinjebyråkrater med olika grad av yrkeserfarenhet som redovisats här, har de till exempel gällt poliser i USA och Sverige, ”welfare case workers” (ungefär socialarbetare) i USA samt arbetsförmedlare i Sverige. Det är därför inte alls säkert att resultaten från tidigare studier skulle bli samma i en studie av handläggare vid Försäkringskassan, eftersom många aspekter av arbetet kan skilja sig åt mellan olika typer av yrken. Studier av samma typ av frontlinjebyråkrater och vid samma organisation men vid olika tidpunkter skulle också kunna ge olika resultat, beroende på till exempel skillnader i myndigheten över tid när det gäller sådant som styrning, mål, med mera.

Förutom att mycket av tidigare forskning på området gällt andra yrken med andra förutsättningar än handläggare vid Försäkringskassan, är det också så att frontlinjebyråkraternas regelorientering och klientorientering ofta mäts genom enkätfrågor. De frågor som då ställs varierar ofta mellan olika studier. Vilka frågor som används som mått på en viss dimension kan påverka resultatet. Det visar även resultatet från de olika analyserna av enskilda påståenden i avsnitt 4.4 i denna rapport. Regelorientering eller klientorientering mäts alltså ofta inte på exakt samma sätt i olika studier.

⁶⁴ Inspektionen för socialförsäkringen, *Att handlägga sjukförsäkringen. Uppfattningar om roller och regelverk*. Rapport 2013:9.

2.4.2 Var handläggarna arbetar och vad de arbetar med kan påverka deras regelorientering och klientorientering

Tidigare studier på området har även argumenterat för att olika aspekter *inom organisationen* frontlinjebyråkraterna arbetar vid kan påverka deras attityder och agerande.

En första sådan faktor skulle kunna vara den utbildning som handläggarna får efter det att de har anställts vid Försäkringskassan. Både hur utbildningen är utformad och hur mycket utbildning nyanställda handläggare får skulle kunna påverka såväl deras regelorientering som deras klientbemötande och klientanpassning. En tidigare ISF-rapport har visat att utbildningen vid Försäkringskassan har varierat över tid.⁶⁵ Genomgången i bilaga 5 visar också det är troligt att vilken utbildning en nyanställd handläggare får vid samma tidpunkt kan variera åtminstone en del mellan olika förmåner och delar av Försäkringskassan. Men det har inte varit möjligt att i denna studie ta med någon variabel för vilken utbildning eller hur mycket utbildning en handläggare fått.

Även annan intern styrning än utbildning skulle naturligtvis kunna påverka handläggarnas attityder i de tre dimensionerna. Intern styrning skulle kunna komma från olika nivåer, såväl från myndigheten centralt som från avdelnings-, verksamhetsområdes- eller områdesnivå. Om styrningen påverkar handläggarnas regelorientering, klientbemötande eller klientanpassningen skulle dessa alltså kunna variera beroende på handläggarens organisatoriska tillhörighet.

Graden av handlingsutrymme samt mängden och typen av klientkontakter i det dagliga arbetet är två ytterligare faktorer som skulle kunna påverka handläggarnas regelorientering, klientbemötande och klientanpassning, och hur dessa utvecklas över tid. Tidigare studier har till exempel visat att graden av handlingsutrymme kan påverka frontlinjebyråkraters vilja att implementera en policy⁶⁶, och att interaktionen med deras klienter kan påverka hur de socialiseras in i sin

⁶⁵ Inspektionen för socialförsäkringen, *Förändrad styrning av och i Försäkringskassan - En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning*. Rapport 2018:16.

⁶⁶ Se till exempel Tummers L. och Bekkers V., Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion. *Public Management Review*, 2014;16(4): 527–547.

yrkesroll⁶⁷. Båda dessa faktorer skulle även kunna påverka handläggarnas attityder i olika frågor.

Såväl handlingsutrymme som graden och typen av kontakt med de försäkrade kan variera, till exempel beroende på vilken förmån handläggaren handlägger (inriktning), vilken yrkesroll hen har eller vid vilken avdelning och hen arbetar (se bilaga 5 för en utförligare diskussion). Dessutom kan styrningen från chefer på såväl central som lokal nivå variera beroende på vid vilken avdelning, vilket verksamhetsområde, vilket område och vid vilket geografiskt kontor handläggaren arbetar.

Tidigare studier har även pekat på att kollegor⁶⁸ och den lokala ”kulturen” på arbetsplatsen⁶⁹ kan påverka frontlinjebyråkraters attityder och agerande. Inflytandet från till exempel kollegor och team skulle kunna påverka handläggarnas orientering i de tre undersökta dimensionerna. Hur det inflytandet ser ut skulle i sin tur kunna variera beroende på var inom Försäkringskassan handläggaren arbetar.

Sammantaget är det därför rimligt att anta att graden av såväl handläggarnas regelorientering som klientbemötande och klientanpassning kan variera beroende på deras organisatoriska tillhörighet inom Försäkringskassan eller vilken förmån de arbetar med. Men det är svårare att säga något om i vilken riktning en sådan eventuell systematisk variation kan gå. Att hitta eventuella skillnader beroende på var handläggarna arbetar inom Försäkringskassan eller med vad är därför en fråga för den empiriska analysen i denna studie.

För att kunna undersöka sådana eventuella skillnader har vi tagit med vilken avdelning handläggaren arbetar på som en förklaringsvariabel i analyserna i studien. Vi har även uppgift om inom vilket verksamhetsområde och område handläggarna arbetar samt vilken förmån de arbetar med. Vi har också uppgift om handläggarnas yrkesroll. Valet att ta med avdelning i stället för någon av de andra variablerna i

⁶⁷ Van Kleef D. m.fl., Informal socialization in public organizations: Exploring the impact of informal socialization on enforcement behaviour of Dutch veterinary inspectors. *Public Administration* 2017: 1–16.

⁶⁸ Brehm J. och Gates S., *Working, shirking, and sabotage: bureaucratic response to a democratic public*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1997.

⁶⁹ Sandfort J. R., Moving beyond discretion and outcomes: Examining public management from the front lines of the welfare system. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 2000;10(4): 729–756.

huvudanalyserna beror på att den variabeln antas ”fånga upp” mycket av de eventuella skillnaderna på lägre organisatoriska nivåer eller mellan olika förmåner. Antalet områden och förmåner är också relativt många, och antalet handläggare inom vissa av dessa relativt få, vilket försvårar analyserna. Men vi har tagit med uppgifter om verksamhetsområde, område, förmån och yrkesroll i vissa känslighetsanalyser för att kontrollera om det påverkar resultaten. Vi har inte tagit med uppgifter om vid vilket geografiskt kontor handläggarna arbetar i analyserna.

3 Material, metoder och bortfallsanalys

Vi har i första hand samlat in data till studien genom att skicka ut enkäter till ett urval av nyanställda respektive mer erfarna handläggare på Försäkringskassan. Vi har även hämtat vissa uppgifter om handläggarna från Försäkringskassans register.

I detta kapitel beskriver vi först hur vi genomförde enkätundersökningen och vilka data vi hämtade från andra källor. Sedan följer en bortfallsanalys och en beskrivning av hur vi mätt de huvudsakliga utfallsvariablerna i studien – regelorientering, klientbemötande och klientanpassning.

3.1 Enkät till två grupper av handläggare

En elektronisk enkät skickades ut per e-post till två olika urval av handläggare:

- 1) Ett slumpmässigt urval av 2 000 handläggare som anställdes vid Försäkringskassan senast den 1 maj 2016 och fortfarande var anställda vid myndigheten den 1 oktober 2017, när urvalet gjordes. Denna grupp benämner vi *erfarna handläggare* i denna rapport. De hade alltså varit anställda minst nära ett och ett halvt år när de besvarade enkäten.
- 2) Ett urval av 1 070 handläggare som nyanställdes vid Försäkringskassan under perioden 1 maj 2017 till 30 april 2018. De svarande i detta urval delas i analyserna i rapporten upp i:
 - a) nyanställda handläggare *utan* tidigare erfarenhet av handläggning av enskilda individers ärenden

- b) nyanställda handläggare *med* tidigare erfarenhet av liknande arbete från *annan* arbetsgivare än Försäkringskassan. (Svar från nyanställda handläggare med tidigare erfarenhet av att arbeta på Försäkringskassan har vi inte tagit med i de flesta analyserna i rapporten.)

I detta avsnitt ger vi en kortfattad beskrivning av hur enkäten skickades ut, och till vilka. Se bilaga 1 för mer detaljerad information om urval, utskick av enkät och svarsfrekvens.

Både urvalet av erfarna och nyanställda handläggare utgjordes av yrkesrollerna personliga handläggare, försäkringshandläggare och försäkringsutredare. Dessa arbetade vid någon av följande fyra avdelningar på Försäkringskassan: sjukförsäkring (SF), funktionsnedsättning (FV), barn och familj (BF) samt nyanlända eller arbetsökande (NA).⁷⁰

Anledningen till att vi ansåg att handläggarna borde ha arbetat minst ett år för att ingå i kategorin erfarna handläggare är att vi bedömde att de då genomgått grundutbildning och introduktion och fullt ut deltar i handläggningen, oavsett av vilken del av Försäkringskassan de är anställda vid.

3.1.1 Två utskick till erfarna handläggare

Enkäten till de erfarna handläggarna skickades ut vid två olika tillfällen. Vid varje tillfälle skickades den ut till 1 000 handläggare. Vi skickade ut enkäten till de erfarna handläggarna vid två olika tillfällen för att göra datainsamlingen mer lik insamlingen av data från nyanställda handläggare. Om vi hade skickat ut enkäten till de erfarna handläggarna vid endast ett tillfälle hade risken för systematiska skevheter i deras svar på grund av någon tillfällig yttre omständighet varit större. Om någon yttre omständighet som påverkade handläggarna när de svarade på enkäten rådde vid ett av utskickstillfällena borde effekten på handläggarnas svar av en sådan

⁷⁰ När studien genomfördes hette avdelning NA *Avdelningen för nyanlända eller arbetsökande*. Därefter har avdelningen bytt namn och heter vid tiden för rapportens publicering *Avdelningen för nationell tandvård, internationell vård och arbetsmarknadsstöd*. I rapporten har vi valt att benämna avdelning NA med det namn avdelningen hade vid tiden för studiens genomförande de gånger avdelningens namn skrivs ut i sin helhet.

omständighet minskas genom att skicka ut enkäten vid två olika tillfällen med viss tid emellan.

Det första utskicket till de erfarna handläggarna gjordes i oktober 2017 och det andra i februari 2018. E-postadresser till fem av handläggarna i urvalet var inte i funktion när enkäten skickades ut vid det första tillfället och dessa räknas därför inte in i urvalet när svarsfrekvensen beräknas. Vid det andra utskickstillfället var e-postadresser till 44 av handläggarna inte i funktion och dessa räknas inte heller in när svarsfrekvensen beräknas. Sammanlagt för de två tillfällena besvarade 741 handläggare enkäten. Det ger en svarsfrekvens på ungefär 38 procent.

3.1.2 Två kategorier av nyanställda

I urvalet av nyanställda handläggare ingår 1 070 individer som anställdes i de yrkesroller och på de avdelningar som ingår i studien under perioden 1 maj 2017 till 30 april 2018. E-postadresser till åtta av de nyanställda handläggarna var inte i funktion när enkäten skickades ut. Dessa räknas därför inte in när svarsfrekvensen beräknas. Sammanlagt svarade 473 handläggare i urvalet på enkäten, vilket ger en svarsfrekvens på cirka 45 procent. Nyanställda handläggare som *bytte* arbete inom Försäkringskassan ingår inte i urvalet. Men personer som tidigare arbetat vid Försäkringskassan och återanställdes under perioden ingår. (Se bilaga 1 för information om ytterligare kategorier av nyanställda som vi inte tog med i urvalet.)

Enkäten till de nyanställda handläggarna skickades med vissa uppehåll ut ungefär varannan vecka mellan juni 2017 och maj 2018, till de nyanställda som ingick i urvalet och som hade anställts sedan det förra utskicket. Totalt gjorde vi 19 olika utskick. De nyanställda handläggarna hade i genomsnitt varit anställda i 24 dagar när de besvarade enkäten.

Alla nyanställda handläggare fick i enkäten frågan om de hade tidigare erfarenhet av att arbeta med handläggning av enskilda individers ärenden, och om de svarade ”ja” på den en fråga om de tidigare hade arbetat vid Försäkringskassan. Av de nyanställda som besvarade enkäten svarade 218 handläggare ”nej” på frågan om de hade tidigare erfarenhet av liknande arbete. Dessa utgör därför i analyserna i rapporten kategorin *nyanställda handläggare utan tidigare erfarenhet* (kategori 2a).

Av de nyanställda som besvarade enkäten svarade 210 ”ja” på samma fråga, men ”nej” på frågan om de tidigare hade arbetat vid Försäkringskassan. De utgör i analyserna i rapporten kategorin *nyanställda handläggare med tidigare erfarenhet* (kategori 2b).

Det finns en tydlig tanke med att i analyserna göra skillnad på de två grupperna av nyanställda. Det är inte självklart om handläggarna som hade tidigare erfarenhet av liknande arbete ska ses som nyanställda eller erfarna. De är visserligen nyanställda på Försäkringskassan, men samtidigt är de ”erfarna” på så vis att de har arbetat med liknande arbetsuppgifter förut.

Det vi främst vill undersöka i denna studie är eventuella skillnader mellan (helt) nyanställda handläggare och mer erfarna. Därför skulle det kunna göra resultaten missvisande både om vi tog med de nyanställda handläggarna med tidigare erfarenhet av liknande arbete i gruppen av nyanställda handläggare eller i gruppen av erfarna handläggare. Därför väljer vi att låta dessa respondenter utgöra en egen kategori i analyserna.

De 42 handläggare som svarade ”ja” på frågan om de tidigare arbetat vid Försäkringskassan har uteslutits ur analyserna i denna rapport, om inte annat framgår av texten.

Slutligen svarade tre personer inte alls eller svarade ”vet ej” på frågan om de hade tidigare erfarenhet av att arbeta med handläggning av enskilda individers ärenden. Dessa har därför inte räknats med i någon grupp av nyanställda och deras svar ingår därför inte heller i analyserna.

3.1.3 Många frågor samma till de två grupperna – men inte alla

Enkäterna till de två grupperna av handläggare innehöll till största delen samma frågor. Men vissa frågor skiljde sig åt mellan de två enkäterna. Vad gäller de påståenden som används som mått på de tre dimensionerna regelorientering, klientbemötande och klientanpassning i denna studie skiljde sig tre av påståendena åt mellan de två enkäterna.

Vissa av påståendena i enkäten till de erfarna handläggarna var formulerade för att fånga handläggarens beskrivning av hur hen faktiskt arbetar. När det gäller enkäten till de nyanställda formulerades dessa

påståenden i stället för att fånga hur handläggaren *tror* att hen *kommer* att arbeta. Detta beskrivs mer ingående nedan i avsnitt 3.4.

Enkäten innehöll även ytterligare frågor utöver de 16 påståenden om handläggarnas arbete som respondenterna skulle ta ställning till (av vilka 11 används i analyserna i denna studie). Vi ställde också frågor till både nyanställda och mer erfarna handläggare om deras bakgrund och arbete på Försäkringskassan. Svaren på de flesta av dessa frågor används i analyserna i den här studien. I båda enkäterna inkluderade vi också påståenden för att mäta så kallad ”public service motivation” hos handläggarna. Public service motivation kan kortfattat förklaras som en inställning till att arbeta i allmänhetens tjänst och för det ”allmänna goda”.⁷¹ Till de nyanställda handläggarna ställde vi även frågor varför de sökt arbete vid Försäkringskassan. I enkäten till de erfarna handläggarna ställde vi också frågor om bland annat hur de upplever sitt arbete, sin roll som handläggare och Försäkringskassan samt frågor om deras chefer, kollegor och hur ofta de har kontakt med försäkrade. Båda enkäterna innehöll också en fråga om samtycke till att delta i studien.

3.2 Inga stora observerbara skillnader mellan de som svarade och de som inte svarade

Det finns inga stora skillnader mellan de handläggare som besvarade enkäten respektive inte besvarade den när det gäller de uppgifter om handläggarna vi hämtade från Försäkringskassans register (Tabell 1). Dessa uppgifter gäller handläggarnas kön, ålder, anställningstid, yrkesroll samt inom vilken avdelning de arbetar.

Bland de erfarna handläggarna är det en något större andel av männen som besvarade enkäten än av kvinnorna. Det var även en större andel av de äldre handläggarna och av de med längre anställningstid på Försäkringskassan som besvarade enkäten (Tabell 1).

Bland de nyanställda handläggarna är det en lika stor andel av männen och kvinnorna som besvarade enkäten, medan en mindre andel av de yngre handläggarna svarade. Men skillnaderna är små.

⁷¹ Se till exempel Perry J. L., Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, J-PART, 1996;6:1:5-22.

Även vad gäller yrkesroll och avdelning finns några mindre skillnader mellan handläggare som svarat och de som inte svarat på enkäten.

Men på det hela taget finns alltså inga större systematiska skillnader mellan grupperna som svarat eller inte svarat på den utskickade enkäten. Detta stärker tilltron till att de svar som kommit in relativt väl speglar svarsfördelningen som den skulle sett ut om samtliga handläggare i urvalet skulle ha svarat. Men vi har samtidigt bara tillgång till uppgifter om ett fåtal individegenskaper för de som inte har svarat. Därför är det möjligt att grupperna svarande och inte svarande skiljer sig åt när det gäller uppgifter om andra individegenskaper än de som vi haft tillgång till i studien.

3.2.1 Internt bortfall

Förutom att vissa handläggare valde att inte besvara enkäten alls finns också ett så kallat internt bortfall. Det betyder att av de som besvarade enkäten var det vissa som inte besvarade samtliga frågor. Därför kan antalet individer i vissa analyser som använder en eller flera av enkätfrågorna vara färre än antalet individer som besvarade enkäten.

Det interna bortfallet i den här studien finns framför allt för de påståenden som används för att mäta de tre dimensionerna regelorientering, klientbemötande och klientanpassning. På dessa frågor var det även möjligt för respondenterna att svara "Vet ej". Svar av typen "Vet ej" har vi inte tagit med i analyserna och dessa utgör därför en del av det interna bortfallet.

Totalt besvarade 1 214 handläggare enkäterna. Av dessa är 45 respondenters svar inte medräknade i analyserna i denna rapport eftersom de antingen var nyanställda men hade arbetat på Försäkringskassan tidigare eller inte svarade på frågan om de hade tidigare erfarenhet av att arbeta med handläggning av enskilda individers ärenden. Då återstår 1 169 respondenter vars svar är med i analyserna.

Av dessa 1 169 handläggare besvarade sammanlagt 937 respondenter samtliga elva påståenden som ingår i huvudanalyserna i rapporten. Faktoranalysen av dessa elva påståenden (se avsnitt 4.1) är därför baserad på 937 respondenters svar, eftersom det krävs att en respondent har svarat på samtliga elva påståenden för att dennes svar ska kunna ingå i faktoranalysen.

För att en respondents svar ska ingå i de index som baseras på medelvärde av de tre eller fyra påståenden som främst mäter respektive dimension krävs att denna svarat på samtliga tre eller fyra påståenden som ingår i respektive index. Dessa index innehåller därför fler respondents svar.

Sammanlagt bland de nyanställda (som inte tidigare arbetat på Försäkringskassan) och de mer erfarna svarade 1 102 handläggare på samtliga tre frågor som ingår i indexet för regelorientering, 1 115 respondenter på de fyra frågor som ingår i indexet för klientbemötande och 994 respondenter på de fyra frågor som ingår i indexet för klientanpassning.

Känslighetsanalyser har gjorts där de som svarat på åtminstone ett av påståendena i dimensionerna regelorientering och klientbemötande har tagits med i analyserna. De har då tilldelats ett värde för hela indexet som satts till medelvärdet av det eller de påståenden i indexet som de har besvarat. Att inkludera även dessa svaranden påverkar inte resultaten mer än marginellt. Men detta har inte gjorts för dimensionen klientanpassning eftersom skillnaden i medelvärdet mellan de olika påståendena är större i den dimensionen.

Hur många handläggare som svarade på respektive påstående framgår av Tabell 4.

3.2.2 Det finns möjligen en skillnad mellan de som svarat tidigt och de som svarat sent

Vi har även undersökt om det finns skillnader i handläggarnas svar beroende på hur lång tid det tog efter det att enkäten skickades ut innan de svarade. Tanken bakom detta var att svaren från de som besvarat enkäten "sent" skulle kunna vara mer lika svaren från de individer som inte svarade än svaren från de som besvarade enkäten "tidigt". Om svaren från de som svarat tidigt skulle skilja sig från svaren från de som svarat sent skulle det kunna antyda att fördelningen av svar hade blivit annorlunda om fler av "icke-svararna" hade besvarat enkäten.

En analys visar att det finns en skillnad mellan "tidiga svarare" och "sena svarare" när det gäller regelorientering, men inte vad gäller klientorientering eller klientbemötande. Bland de nyanställda utan

tidigare erfarenhet är de ”tidiga svararna” mer regelorienterade än de ”sena svararna”.

Om det är så att de som inte svarat på enkäten skulle svarat mer likt dem som besvarade enkäten sent än de som besvarade den tidigt skulle detta kunna antyda graden av regelorientering bland de nyanställda skulle bli lägre i genomsnitt om fler icke-svarare hade besvarat enkäten. Men det är inte alls säkert att det verkligen är så.

Bland de erfarna handläggarna finns tendenser till det motsatta sambandet, att de som besvarade enkäten ”sent” i stället är *mer* regelorienterade än de som besvarade enkäten ”tidigt”. Men detta samband syns bara i vissa av analyserna, och är inte lika starkt som sambandet mellan tid innan svar och regelorientering är bland de nyanställda.

3.3 Små skillnader mellan nyanställda och mer erfarna handläggare

Om vi i stället tittar på sammansättningen av de olika grupperna av svarande – nyanställda och mer erfarna handläggare – finns det vissa skillnader mellan grupperna utöver anställningstiden (se bilaga 2 för mer beskrivande statistik än vad som visas i detta avsnitt). Det gäller till exempel andelen av handläggarna som är födda utanför Norden samt deras inriktning på sin högsta utbildning (Tabell 12 i bilaga 2). Det finns också skillnader mellan de olika avdelningar som handläggarna arbetar på när det gäller handläggarnas ålder och högsta utbildning. Det gäller såväl *inom* grupperna nyanställda respektive erfarna handläggare som *mellan* dessa två grupper (Tabell 13 i bilaga 2). Även fördelningen av respondenter på olika avdelningar och yrkesroller skiljer sig till viss del åt mellan nyanställda och mer erfarna handläggare (Tabell 14 i bilaga 2).

I studiens analyser har vi tagit hänsyn till samtliga dessa faktorer. De skillnader som finns i sammansättningen mellan grupperna bör alltså inte utgöra något problem för analysen eller tolkningen av resultaten. Men även här gäller att det kan finnas skillnader i sammansättningen mellan grupperna som inte fångas av de uppgifter om individegenskaper som vi har tillgång till.

Tabell 1. Bortfallsanalys

	Kvinna (%)	Medelålder (år)	Anställningstid, medel (år)	Avdelning (%)			Yrkesroll (%)			Antal	
				SF	BF	FV	NA	Phl	Fhl		Futr
Erfarna handläggare, urval	83	44	12	46	21	22	11	53	32	16	2 000
Erfarna handläggare, svarande	82	46	13	48	20	23	9	56	28	15	741
Erfarna handläggare, icke svarande	84	43	12	44	22	22	13	50	34	16	1 259
Nyanställda, urval	78	33	0	48	19	18	16	45	41	14	1 070
Nyanställda, svarande	78	35	0	44	20	21	15	45	41	14	473
Nyanställda, icke svarande	78	32	0	50	19	15	16	45	41	15	597

Anm.: SF= Avdelningen för sjukförsäkring , BF= Avdelningen för barn och familj, FV= Avdelningen för funktionsnedsättning och NA= Avdelningen för nyanlända eller arbetssökande. Phl=Personlig handläggare, Fhl=Försäkringshandläggare och Futr=Försäkringsutredare. Alla uppgifter är beräknade utifrån vad som var registrerat den 1 oktober 2017 för de erfarna handläggarna. För de nyanställda är samtliga uppgifter beräknade utifrån vad som var registrerat vid tidpunkten då respektive urval gjordes (urvalet skedde löpande, ungefär varannan vecka under ett års tid).

Källa: Försäkringskassan, ISF:s bearbetningar.

3.4 Hur regelorientering, klientbemötande och klientanpassning mäts i enkäten

Olika frågor har använts i olika studier för att mäta graden av regelorientering och klientorientering. Men det finns inte några standardfrågor för att mäta dessa dimensioner av arbetet som frontlinjebyråkrat. För att mäta handläggarnas attityder gentemot regler och klienter har vi därför tagit avstamp i frågor som har använts i tidigare studier. Sedan har vi anpassat enkätfrågorna till handläggarnas arbete på Försäkringskassan, om det har varit nödvändigt. Vi har dessutom lagt till nya enkätfrågor när vi har bedömt att det varit nödvändigt. Vi har i första hand hämtat inspiration till enkätfrågorna från tidigare studier, genomförda av till exempel Stensöta (2010), Oberfield (2010, 2014) och Petersson (2015).⁷²

3.4.1 Elva frågor av två typer

I de slutliga analyserna har vi använt elva enkätfrågor för att mäta handläggarnas orientering i de tre dimensioner av deras arbete som undersöks: regelorientering, klientbemötande och klientanpassning. Samtliga påståenden i enkäten som vi använt för att mäta handläggarnas orientering mot dessa dimensioner är formulerade som ”instämmer-frågor” med en sjugradig så kallad Likert-skala. Skalans ändpunkter är *Instämmer inte alls (1)* respektive *Instämmer helt (7)*. Handläggarna kunde också svara ”Vet ej” på dessa frågor.

De elva påståenden som vi har använt i analyserna var uppdelade på två separata frågor i enkäten. Den ena frågan innehöll tio påståenden formulerade enligt mönstret *Som handläggare i statlig förvaltning bör man... följt av själva påståendet*. Den frågan hade rubriken *Nu följer några påståenden som handlar om olika aspekter av arbetet som handläggare i offentlig förvaltning*.

⁷² Stensöta Olofsdotter H., The Conditions of Care: Reframing the Debate about Public Sector Ethics. *Public Administration Review*, 2010;70(2): 295–303, Oberfield Z. W., Rule Following and Discretion at Government's Frontlines: Continuity and Change during Organization Socialization. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 2010;20(4): 735–755, Oberfield Z. W., *Becoming bureaucrats: socialization at the front lines of government service*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2014 och Petersson O., *Att bli polis. Från utbildningens förväntningar till gatans norm*. Stockholm: Norstedts juridik, 2015.

Den andra frågan innehöll sex påståenden (sju i enkäten till de erfarna) om hur handläggarna faktiskt agerar, eller tror att de kommer att agera, i sitt arbete. Den frågan inleddes med rubriken *Nu följer några frågor om hur du agerar i rollen som statlig handläggare* i enkäten till de erfarna handläggare och med rubriken *Nu följer några frågor om hur du agerar, eller tänker att du kommer att agera, i rollen som statlig handläggare* till de nyanställda handläggarna. Båda frågorna inleddes med frasen *I vilken grad instämmer du i följande påståenden?* Handläggarna skulle alltså sedan ge ett svar på den sjugradiga skalan för varje påstående.

Av de elva påståenden som används i analyserna var sex av typen *Som handläggare i statlig förvaltning bör man...* och fem rörde hur handläggarna faktiskt arbetar. För samtliga tre dimensioner i studien använder vi såväl påståenden om hur statliga handläggare *bör* arbeta som påståenden om hur handläggarna *faktiskt* själva arbetar (eller tror att de kommer att arbeta).

Vissa av de senare påståendena är i enkäten till de erfarna handläggarna formulerade för att fånga hur handläggaren *faktiskt agerar*, medan motsvarande påståenden i enkäten till nyanställda i stället är formulerade för att beskriva hur handläggaren *tror* att hen *kommer att agera*. Vi valde att göra så eftersom vi bedömde att de flesta nyanställda handläggare skulle ha mycket begränsad erfarenhet av handläggning av ärenden i sitt arbete på Försäkringskassan då de besvarade enkäten. Det bedömdes därför inte som fruktbart att så tidigt under deras anställning fråga dem om hur de faktiskt agerar.

Av de påståenden som vi använder i analyserna är det följande tre påståenden som till viss del formulerades olika i enkäterna till de två urvalsgrupperna: *Om flera olika bedömningar är möjliga i ett ärende gör jag (kommer jag att göra) den som är mest fördelaktig för den försäkrade, Jag anpassar (kommer att anpassa) mina bedömningar och beslut till de försäkrades individuella situation och förutsättningar samt Jag tar bara (kommer bara ta) hänsyn till omständigheter hos de försäkrade som är relevanta enligt regelverket.* Övriga frågor som används i analyserna var formulerade på samma sätt för samtliga respondenter.

Ytterligare fem påståenden (sex i enkäten till de erfarna) som rör handläggarnas attityder till handläggningen fanns med i enkäten. Tre av dem (fyra i enkäten till de erfarna handläggarna) rörde andra

delar av arbetet än de som undersöks i denna studie, och är därför av naturliga skäl inte med i analyserna. Två av dem var tänkta att mäta handläggarnas regelorientering, men visade sig i den empiriska analysen snarare mäta en egen dimension. Dessa två påståenden har därför inte tagits med i analyserna i studien, om inte annat anges. Dessa två påståenden var *Som handläggare i statlig förvaltning bör man alltid behandla alla klienter lika* och *Som handläggare i statlig förvaltning bör man alltid lägga vikt vid att kontrollera att systemen inte utnyttjas*. (För att se resultaten från en faktoranalys där även dessa två påståenden ingår, se bilaga 9).

3.4.2 De elva påståendena vi använder i analyserna

Nedan finns de elva påståenden vi använde i de slutliga analyserna för att mäta de tre dimensionerna. I listan står även vilken dimension som respektive påstående främst är ett mått på i analyserna. Formuleringarna inom parentes anger hur påståendet var formulerat i enkäten till de nyanställda handläggarna, i de fall ordalydelsen var annorlunda.

Regelorientering

- Som handläggare i statlig förvaltning bör man alltid hålla sig till regelverket till punkt och pricka⁷³
- Jag tar bara (kommer bara ta) hänsyn till omständigheter hos de försäkrade som är relevanta enligt regelverket⁷⁴
- Att följa regelverket till punkt och pricka är viktigare än att komma till ett snabbt beslut⁷⁵

⁷³ Påståendet har hämtat inspiration från Oberfield Z. W., Rule Following and Discretion at Government's Frontlines: Continuity and Change during Organization Socialization. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 2010;20(4): 735–755, Oberfield Z. W., *Becoming bureaucrats: socialization at the front lines of government service*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2014, Stensöta Olofsdotter H., The Conditions of Care: Reframing the Debate about Public Sector Ethics. *Public Administration Review*, 2010;70(2): 295–303, och Stensöta Olofsdotter H., Politisk socialförsäkringsadministration?: En undersökning av Försäkringskassan. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 2009;15(4): 29.

⁷⁴ Påståendet är hämtat från Stensöta Olofsdotter H., The Conditions of Care: Reframing the Debate about Public Sector Ethics. *Public Administration Review*, 2010;70(2): 295–303, och Stensöta Olofsdotter H., Politisk socialförsäkringsadministration?: En undersökning av Försäkringskassan. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 2009;15(4): 29.

Klientbemötande

- Som handläggare i statlig förvaltning bör man alltid förutsätta att medborgarna är ärliga i sina kontakter med myndigheter⁷⁶
- Som handläggare i statlig förvaltning bör man alltid engagera sig i klienterna⁷⁷
- Att hjälpa och stödja de försäkrade är en viktig del av mitt arbete⁷⁸
- Som handläggare i statlig förvaltning bör man behandla alla ärenden som unika

Klientanpassning

- Som handläggare i statlig förvaltning bör man alltid vara generös i sina bedömningar och beslut
- Om flera olika bedömningar är möjliga i ett ärende gör jag (kommer jag att göra) den som är mest fördelaktig för den försäkrade
- Jag anpassar (kommer att anpassa) mina bedömningar och beslut till de försäkrades individuella situation och förutsättningar
- Som handläggare i statlig förvaltning bör man kunna tänja på reglerna ibland för att hjälpa klienterna

⁷⁵ Påståendet har hämtat inspiration från Petersson O., *Att bli polis. Från utbildningens förväntningar till gatans norm*. Stockholm: Norstedts juridik, 2015.

⁷⁶ Påståendet har hämtat inspiration från Stensöta Olofsdotter H., The Conditions of Care: Reframing the Debate about Public Sector Ethics. *Public Administration Review*, 2010;70(2): 295–303.

⁷⁷ Påståendet har hämtat inspiration från Stensöta Olofsdotter H., The Conditions of Care: Reframing the Debate about Public Sector Ethics. *Public Administration Review*, 2010;70(2): 295–303.

⁷⁸ Ett mycket liknande påstående används i Stensöta H., Försäkringskassans handläggare. *SKA-projektet. Sjukförsäkring. Kulturer och attityder*. Redaktör: Palmer E. Försäkringskassan analyserar 2006:16.

3.5 Andra datakällor

Data har även inhämtats från Försäkringskassans register. Uppgifter som har hämtats in är bland annat vilken avdelning, vilket verksamhetsområde och vilket område handläggarna arbetade vid på Försäkringskassan samt uppgift om deras yrkesroll. Även uppgifter om handläggarnas ålder, kön och anställningstid har hämtats in från Försäkringskassans register.

4 Små eller inga skillnader mellan nyanställda och mer erfarna handläggare

Resultaten i studien visar att det inte finns några stora skillnader mellan gruppen nyanställda handläggare och gruppen mer erfarna handläggare när det gäller deras regelorientering, klientbemötande och klientanpassning.

Den enda tendensen till skillnad vi kan se är att nyanställda handläggare utan tidigare erfarenhet av liknande arbete i genomsnitt möjligen är något mer regelorienterade än mer erfarna handläggare. Men vi ser bara skillnaden i analyser med ett av de två index vi använt som mått på regelorientering. Det resultatet ska därför tolkas med försiktighet.

Vi hittar inte något samband mellan anställningstid och regelorientering inom gruppen erfarna handläggare. Den eventuella skillnad som finns, kan vi se mellan nyanställda handläggare utan erfarenhet som grupp och mer erfarna handläggare som grupp.

Vi hittar inte heller något samband mellan anställningstid och dimensionerna klientbemötande och klientanpassning bland de erfarna handläggarna.

För några av de enskilda påståenden som ingår i måtten på dimensionerna finns dock skillnader mellan erfarna och nyanställda handläggare.

Det finns vissa samband mellan andra egenskaper hos handläggarna och deras orientering i de tre dimensionerna. Handläggarnas kön är den av de undersökta variablerna som verkar spela störst roll. Bland de erfarna handläggarna är män som grupp både mindre regelorienterade och har en lägre grad av orientering mot klientbemötande än

kvinnor som grupp. Däremot har handläggarnas kön inte något samband med graden av klientanpassning.

Bland de erfarna handläggarna hittar vi också ett positivt samband mellan orientering mot klientbemötande och högre ålder.

Även vilken avdelning handläggarna arbetar vid spelar roll för en av dimensionerna – graden av klientanpassning. Bland de erfarna handläggarna har handläggarna vid avdelningen för sjukförsäkring en något lägre orientering mot klientanpassning.

De förklaringsvariabler som finns med i analyserna förklarar mycket lite av den variation som finns mellan handläggarna vad gäller de tre undersökta dimensionerna. Det går alltså bara i en väldigt liten utsträckning att förklara skillnaderna i de tre dimensionerna med systematiska skillnader mellan de grupper av handläggare som vi undersöker i studien. Exempelvis förklarar handläggarnas organisatoriska tillhörighet mycket lite av den variation som ändå finns mellan olika handläggare. Handläggarna kan alltså skilja sig en del från varandra, men inte beroende på någon av de variabler vi använt i undersökningen.

Innan vi går in på analyserna är det bra att påminna sig om att analyserna baseras på enkätsvar. De mäter alltså inte handläggarnas agerande, utan det är deras egna beskrivningar av deras attityder och agerande. Dessutom var svarsfrekvensen på enkäten förhållandevis låg, runt 40 procent. Även det gör att resultaten ska tolkas med viss försiktighet. (Läs mer i avsnitt 1.3 om studiens begränsningar och hur resultaten ska tolkas.)

Det är också så att åtminstone vissa resultat är känsliga för exakt hur de olika dimensionerna mäts och vilka analyser som genomförs. Resultat som vi enbart kan se i vissa analyser eller som endast är svagt signifikanta ska tolkas med stor försiktighet.

4.1 Dimensionerna framträder i en faktoranalys

Detta avsnitt är en genomgång av en så kallad faktoranalys (baserad på principalkomponenter, i fortsättningen kallad för enbart faktoranalys) av svaren på de 11 påståenden som är tänkta att vara ett mått på de tre dimensioner av handläggarnas arbete som vi vill undersöka.

Faktoranalys är en metod för att reducera svaren på ett större antal frågor eller påståenden till ett mindre antal underliggande faktorer, eller dimensioner.⁷⁹ Olika påståenden kan alltså mäta samma dimension.

Vi genomförde faktoranalysen för att ta reda på vilka underliggande dimensioner som finns i handläggarnas svar, samt för att ta reda på vilka påståenden som mäter vilken dimension. Detta gör vi för att sedan kunna skapa index som är baserade på flera olika påståenden för de tre dimensionerna. Tanken är att en större del av dimensionen kan mätas om varje dimension mäts av flera olika påståenden än om den mäts med bara ett påstående. Resultaten bör dessutom bli stabilare.

⁷⁹ Se till exempel Field A., *Discovering statistics using SPSS*. Third edition. Sage, 2009, kapitel 17.

Tabell 2. Faktoranalys, samtliga respondents svar

<i>Dimension/ Påstående</i>	<i>Faktor 1 Klientbemötande</i>	<i>Faktor 2 Klientanpassning</i>	<i>Faktor 3 Regelorientering</i>
1... alltid hålla sig till regelverket till punkt och pricka	0,45	-0,20	0,59
2... bara ta hänsyn till omständigheter hos de försäkrade som är relevanta enligt regelverket	-0,17	0,07	0,72
3... följa regelverket till punkt och pricka är viktigare än att komma till ett snabbt beslut	0,17	-0,05	0,78
4... alltid förutsätta att medborgarna är ärliga i sina kontakter med myndigheter	0,63	0,02	0,08
5... alltid engagera sig i klienterna	0,74	0,12	0,02
6... hjälpa och stödja de försäkrade är en viktig del av mitt arbete	0,63	0,15	0,07
7...behandla alla ärenden som unika	0,57	-0,04	0,18
8... alltid vara generös i sina bedömningar och beslut	0,05	0,77	-0,09
9... göra den bedömning som är mest fördelaktig för den försäkrade	0,15	0,65	0,14

forts.

<i>Dimension/ Påstående</i>	<i>Faktor 1 Klientbemötande</i>	<i>Faktor 2 Klientanpassning</i>	<i>Faktor 3 Regelorientering</i>
10... anpassa mina bedömningar och beslut till de försäkrades individuella situation och förutsättningar	-0,00	0,58	0,13
11... kunna tänja på reglerna ibland för att hjälpa klienterna	0,02	0,66	-0,20
Eigenvalue	2,3	1,9	1,2
Andel av den totala variansen som förklaras av dimensionen	0,18	0,17	0,14
Cronbachs alfa	0,57 (mätt på påstående 4–7)	0,58 (mätt på påstående 8–11)	0,55 (mätt på påstående 1–3)

n=937

Anm.: Faktoranalys baserad på principalkomponenter. Faktorer med ett eigenvalue >1 har behållits. Vi har använt ortogonal varimax-rotation. Bartlett's test of sphericity ger ett p-värde < 0,001. Kaiser-Meyer-Olkins measure of sampling adequacy är 0,69. Faktorladdningar över 0,3 är markerade med fetstil. Svaren från de respondenter som var nyanställda men angivit att de tidigare arbetat på Försäkringskassan har uteslutits ur analysen. Men att inkludera dessa svar förändrar endast resultaten marginellt. Antalet observationer är färre än antalet som svarade på enkäten totalt eftersom enbart svar från respondenter som svarat på alla 11 påståenden ingår i faktoranalysen.

Källa: Enkäten till handläggare.

Vi ser att tre, och inte två, underliggande faktorer framträder i analysen av de elva påståendena. När vi studerar vilka frågor som får höga värden (så kallade faktorladdningar) på respektive dimension kan vi se vilka tre dimensioner av handläggarnas arbete det är som utkristaliserar sig (Tabell 2).

Påståendena 1 till 3 får ett högt värde på en dimension. De mäter alltså främst den dimensionen. Utifrån innehållet i de påståendena benämner vi den dimensionen regelorientering i denna studie.

Påstående 4 till 7 rör handläggarnas inställning till att lita på, hjälpa och stödja samt engagera sig i den försäkrade. Dessa påståenden får höga värden på samma dimension. Vi har benämnt denna dimension för klientbemötande, utifrån innehållet i påståendena som får ett högt värde på den dimensionen.

Påstående 8 till 11 elva rör handläggarnas inställning till att anpassa bedömningen och beslutet till den försäkrades situation, att göra den bedömning som är mest fördelaktig för den försäkrade samt att vara generös och kunna tänja på reglerna ibland för att hjälpa de försäkrade. Dessa påståenden får höga värden på en annan dimension. Baserat på innehållet i de påståendena har vi benämnt den dimensionen klientanpassning.

De två delar av handläggarnas arbete vi kallat klientbemötande och klientanpassning verkar alltså vara två olika dimensioner i det här materialet.

Vi kan också se att så gott som alla påståenden får ett högt värde på en dimension och låga värden på de två övriga. Det innebär att varje påstående främst mäter en dimension, den som påståendet får ett högt värde på. Det enda påstående som inte följer det mönstret är påstående nummer ett, att alltid hålla sig till regelverket till punkt och pricka. Det får som väntat sitt högsta värde på dimensionen regelorientering. Men det får även ett högt värde på dimensionen klientbemötande.

Cronbachs alfa är ett mått som kortfattat kan sägas beskriva hur väl olika påståenden mäter samma bakomliggande dimension. Det kan ta ett värde mellan 0 och 1. Värdet på Cronbachs alfa för de tre dimensionerna i faktoranalysen ovan är förhållandevis lågt, strax under 0,6. Det kan indikera att de olika påståendena i respektive dimension inte helt mäter samma bakomliggande dimension. Det är bra att ha i åtanke när resultaten från analyserna nedan ska tolkas.⁸⁰

Vi ser också att den del av den totala variansen i handläggarnas svar som förklaras av de tre dimensionerna är 49 procent. Det finns alltså en hel del varians som inte förklaras av den här faktorlösningen. Vi ser också att den inbördes korrelationen mellan olika påståenden ibland är relativt låg (bilaga 3). Sammantaget ger det en bild av att

⁸⁰ Se till exempel Field A., *Discovering statistics using SPSS*. Third edition. Sage, 2009, kapitel 17, s. 673-675, för en diskussion om måttet Cronbachs alfa.

de påståenden som i faktoranalysen får höga värden på samma dimension kanske ändå inte helt mäter samma sak. Därför kommer vi som en känslighetsanalys även att analysera svaren på enskilda frågor, för att se om dessa ger samma bild som analyserna av de sammansatta indexen.

4.1.1 Separata faktoranalyser av svaren från de olika grupperna av handläggare

Det som visas i Tabell 2 är en faktoranalys med samtliga respondenters svar. I bilaga 8 visas separata faktoranalyser baserade enbart på enbart svaren från respektive grupp av handläggare (erfarna, nyanställda, nyanställda utan tidigare erfarenhet och nyanställda med tidigare erfarenhet), och där beskrivs de också närmare. I bilaga 9 visas även en faktoranalys som innehåller samtliga 13 påståenden som ursprungligen var tänkta att mäta regelorientering och klientorientering i enkäten.

Resultaten från faktoranalysen av enbart svaren från gruppen erfarna handläggare är mycket lika resultaten som baseras på samtliga svar (Tabell 19 i bilaga 8). De erfarna handläggarna är också flest. Även svaren från nyanställda handläggare utan tidigare handläggareerfarenhet faller ut liknande som samtliga respondenters svar, även om det finns vissa skillnader (tabell 19 i bilaga 8). När det gäller svaren från de nyanställda handläggarna *med* tidigare erfarenhet av handläggarearbete ser resultaten annorlunda ut (Tabell 21 i bilaga 8).

Om vi slutligen slår ihop samtliga nyanställdas svar (inklusive de som har tidigare erfarenhet av att arbeta på Försäkringskassan) och gör en faktoranalys på dessa blir resultatet relativt likt det i huvudmodellen (tabell 21 i bilaga 8).

Vi väljer att använda resultaten från den faktoranalys som visas i Tabell 2 som grund för våra fortsatta analyser. Dels eftersom den innehåller svaren från alla tre grupper av handläggare och också eftersom resultaten i den i mycket liknar resultaten från faktoranalysen av de erfarna handläggarnas svar. Det är olika dimensioner av handläggarnas arbete som vi vill åt, och de borde avspeglas bäst i de erfarna handläggarnas svar.

Vi har även provat att använda resultaten från faktoranalysen av enbart de erfarna handläggarnas svar som grund för de fortsatta analyserna, och det förändrar inte de övergripande resultaten mer än marginellt.

4.1.2 Tre separata dimensioner

Tanken bakom de två dimensioner som vi ursprungligen avsåg att undersöka, regelorientering och klientorientering, var att de är oberoende av varandra snarare än ändpunkter på samma dimension. Men hur de tre dimensioner som undersöks i analyserna förhåller sig till varandra lämnade vi till den empiriska analysen att avgöra.

Tabell 3. Korrelationsmatris för de tre dimensionerna

<i>Dimension</i>	<i>Regelorientering</i>	<i>Klientbemötande</i>	<i>Klientanpassning</i>
Regelorientering	1,00		
Klientbemötande	0,26***	1,00	
Klientanpassning	-0,06*	0,15***	1,00

Anm.: Parvisa korrelationskoefficienter. De tre indexen är skapade genom att ta medelvärden på de tre eller fyra frågor som främst mäter respektive dimension. Svaren från de respondenter som var nyanställda men angivit att de tidigare arbetat på Försäkringskassan har uteslutits ur analysen. Signifikansnivåer: *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,10$.

Källa: Enkäten till handläggare.

De låga värdena i tabellen visar att de tre dimensionerna är relativt lågt korrelerade med varandra, på det sätt de mäts i den här studien och i det datamaterial som används här (Tabell 3). Det innebär att en handläggares orientering i en av dimensionerna inte är beroende av hur hen är orienterad i de andra dimensionerna. En handläggare kan alltså till exempel vara högt, eller lågt, orienterad mot alla tre dimensioner samtidigt.

Att korrelationerna mellan de tre dimensionerna blir låg är inte överraskande, eftersom en faktoranalys såsom vi har gjort den tar fram faktorer som är nästan helt okorrelerade med varandra. Men i Tabell 3 jämförs inte själva faktorerna utan medelvärden på handläggarnas svar på de tre eller fyra påståenden som hade högst faktorladdning på respektive dimension. I bilaga 3 visar vi en matris över korrelationer mellan samtliga elva påståenden som vi använder i analyserna.

Där ser vi att även de enskilda påståenden som mäter respektive dimension ofta är relativt lågt korrelerade med varandra.

4.2 Höga värden på de påståenden som mäter regelorientering och klientbemötande bland både nyanställda och mer erfarna handläggare

När vi tittar på de enskilda påståendena som ingår i analysen ser vi att handläggarna i genomsnitt uppvisar en stark orientering såväl mot regler som mot klientbemötande. Det genomsnittliga svarsvärdet ligger mycket högt för de påståenden som mäter dessa dimensioner (Tabell 4). Genomsnittsvärdet på dessa frågor varierar från något under 6 upp till 6,5, på en sjugradig skala, både för nyanställda och för mer erfarna handläggare. Fördelningen av svar är alltså skev, många av respondenterna har svarat 6 eller 7 på den 7-gradiga skalan (7 innebär *Instämmer helt*).

Vi ser inte några större skillnader mellan nyanställda och mer erfarna. Men nyanställda handläggare utan erfarenhet har ett högre medelvärde än erfarna handläggare på påståendet *Att följa regelverket till punkt och pricka är viktigare än att komma till ett snabbt beslut*, vilket innebär att de i genomsnitt instämmer i högre grad i det påståendet än de erfarna handläggarna. Nyanställda har däremot ett lägre medelvärde på påståendet *Som handläggare i statlig förvaltning bör man alltid förutsätta att medborgarna är ärliga i sina kontakter med myndigheter*. Svaren från nyanställda handläggare med tidigare erfarenhet av liknande arbete ligger ibland närmare de mer erfarna handläggarna, ibland närmare de nyanställda utan tidigare erfarenhet.

4.2.1 Spridningen är större när det gäller klientanpassning

Vad gäller klientanpassning är spridningen i genomsnittliga svarsvärden större. På två av påståendena som ingår i den dimensionen är det genomsnittliga värdet på svaren mellan 2 och 3 – *Som handläggare i statlig förvaltning bör man alltid vara generös i sina bedömningar och beslut* och *Som handläggare i statlig förvaltning bör man kunna tänja på reglerna ibland för att hjälpa klienterna*. Det är alltså

relativt lågt på den sjugradiga skalan. De svarande instämmer inte i dessa påståenden till särskilt hög grad. På de två resterande påståendena i dimensionen ligger genomsnittsvärdet högre, ungefär mellan 4 och 5,5, beroende på vilken grupp som svarat. Men inte heller i dessa påståenden instämmer de svarande i lika hög grad som när det gäller påståendena som mäter regelorientering och klientbemötande.

På två av påståendena som gäller klientanpassning finns inga större skillnader mellan nyanställda och erfarna. Men i ett av påståendena, *Jag anpassar mina bedömningar och beslut till de försäkrades individuella situation och förutsättningar*, instämmer de nyanställda utan tidigare erfarenhet av liknande arbete i högre grad än de erfarna handläggarna. Vad gäller påståendet *Som handläggare i statlig förvaltning bör man kunna tänja på reglerna ibland för att hjälpa klienterna* är förhållandet det motsatta. Här instämmer de erfarna i högre grad än de nyanställda utan tidigare erfarenhet av liknande arbete.

Tabell 4. Medelvärden på de 11 påståenden vi använde i huvudanalyserna för att mäta de tre dimensionerna. Uppdelat på olika grupper av handläggare (instämmer inte alls = 1, instämmer helt = 7)

<i>Dimension/fråga</i>	<i>Erfarna</i>	<i>Nyanställda utan tidigare erfarenhet</i>	<i>Nyanställda med tidigare erfarenhet</i>
Regelorientering			
Som handläggare i statlig förvaltning bör man alltid hålla sig till regelverket till punkt och pricka	6,35 (0,87) n=737	6,43 (0,88) n=214	6,24 (0,95) n=209
Jag tar bara hänsyn till omständigheter hos de försäkrade som är relevanta enligt regelverket	5,99 (1,35) n=719	5,88 (1,44) n=201	5,96 (1,41) n=199
Att följa regelverket till punkt och pricka är viktigare än att komma till ett snabbt beslut	5,72 (1,29) n=727	5,99 (1,15) n=213	5,78 (1,26) n=203
Klientbemötande			
Som handläggare i statlig förvaltning bör man alltid förut-sätta att medborgarna är ärliga i sina kontakter med myndigheter	5,83 (1,30) n=736	5,59 (1,47) n=215	5,29 (1,29) n=208
Som handläggare i statlig förvaltning bör man alltid engagera sig i klienterna	5,77 (1,40) n=726	5,89 (1,45) n=211	5,64 (1,45) n=206
Att hjälpa och stödja de försäkrade är en viktig del av mitt arbete	6,32 (1,06) n=737	6,31 (1,05) n=214	6,30 (0,99) n=204
Som handläggare i statlig förvaltning bör man behandla alla ärenden som unika	6,57 (0,89) n=731	6,41 (1,17) n=214	6,33 (1,17) n=206

forts.

Små eller inga skillnader mellan nyanställda och mer erfarna handläggare

<i>Dimension/fråga</i>	<i>Erfarna</i>	<i>Nyanställda utan tidigare erfarenhet</i>	<i>Nyanställda med tidigare erfarenhet</i>
Klientanpassning			
Som handläggare i statlig förvaltning bör man alltid vara generös i sina bedömningar och beslut	2,87 (1,71) n=718	2,94 (1,75) n=204	2,64 (1,66) n=200
Om flera olika bedömningar är möjliga i ett ärende gör jag den som är mest fördelaktig för den försäkrade	5,44 (1,72) n=702	5,44 (1,74) n=195	5,38 (1,58) n=179
Jag anpassar mina bedömningar och beslut till de försäkrades individuella situation och förutsättningar	3,96 (2,19) n=700	4,54 (2,20) n=197	4,54 (2,09) n=189
Som handläggare i statlig förvaltning bör man kunna tänja på reglerna ibland för att hjälpa klienterna	2,58 (1,93) n=735	2,22 (1,74) n=208	2,34 (1,72) n=207

Anm.: Standardavvikelse inom parentes. Antal svaranden (n) anges för respektive fråga och grupp. Svaren från de respondenter som var nyanställda men angivit att de tidigare arbetat på Försäkringskassan har uteslutits ur analysen.

Källa: Enkäten till handläggare.

4.3 Små eller inga skillnader mellan nyanställda och mer erfarna handläggare i en första analys

Utifrån resultaten i faktoranalysen i avsnitt 4.1 har vi skapat två index som mått på var och en av de tre dimensionerna av handläggarnas arbete.

Tabell 5. Medelvärden för de tre dimensionerna, per kategori av respondenter

<i>Dimension (min = 1, max = 7)</i>	<i>Erfarna handläggare</i>	<i>Nyanställda, utan erfarenhet</i>	<i>Nyanställda, med erfarenhet</i>
Regelorientering	6,01 (5,96–6,07) n=709	6,10 (5,99–6,20) n=198	6,01 (5,91–6,11) n=195
Klientbemötande	6,13 (6,08–6,18) n=714	6,05 (5,96–6,15) n=205	5,90 (5,80–5,99) n=196
Klientanpassning	3,73 (3,65–3,81) n=658	3,83 (3,67–3,98) n=172	3,81 (3,66–3,96) n=164

Anm.: Konfidensintervall (90 %) inom parentes. Antal svaranden (n) anges för respektive index och grupp. Indexen är ett medelvärde av de tre eller fyra frågor som är avsedda att mäta respektive dimension. Indexet för dimensionen regelorientering skapas av påstående 1 till 3 i Tabell 2, indexet för klientbemötande av påstående 4 till 7 och indexet för klientanpassning av påstående 8 till 11. Svaren från de respondenter som var nyanställda men angivit att de tidigare arbetat på Försäkringskassan har inte räknats med.

Källa: Enkäten till handläggare.

Precis som för de enskilda påståendena är även de genomsnittliga värdena för dimensionerna regelorientering och klientbemötande som helhet mycket höga. Det gäller för såväl nyanställda som för mer erfarna handläggare. Medelvärdet ligger runt 6 (maxvärde 7) för samtliga grupper (Tabell 5). De svarande handläggarna i denna undersökning är alltså i genomsnitt både mycket regelorienterade och mycket orienterade mot att ge de försäkrade ett bra bemötande. Medelvärdet för klientanpassning ligger lägre, mellan 3,73 och 3,83, beroende på kategori av handläggare.

Det övergripande intrycket är att det inte verkar finnas några större skillnader i de tre dimensionerna mellan de olika grupperna av handläggare (Tabell 5). Gruppernas genomsnittliga värden är mycket lika varandra.

Om så kallade t-test utförs för att se om skillnaderna i de olika grupperna av handläggares svar är statistiskt skilda från varandra, finner vi att nyanställda med tidigare erfarenhet av liknande arbete har ett lägre värde på dimensionen klientbemötande än de två andra grupperna av handläggare.

Vi har skapat det index som huvudsakligen används i analyserna i studien genom att ta medelvärdet för svaren på de tre eller fyra påståenden som hade högst värde på respektive dimension i faktoranalysen (se avsnitt 4.1). Varje påstående utgör ett mått på endast en dimension i detta index, den dimension som det fick högst värde på i faktoranalysen. Att indexet skapas på detta sätt gör att det blir relativt lätt att tolka, då det utgörs av en siffra mellan 1 och 7, där 7 innebär ett ”högt” resultat på dimensionen och 1 ett ”lågt” resultat, precis som för de enskilda påståendena. Det är detta index som vi använder i Tabell 5.

Vi tog även fram ett andra index för varje dimension. Det baseras på samtliga 11 påståenden som ingick i faktoranalysen i avsnitt 4.1.⁸¹ Svaren på de påståenden som har ett högt värde på respektive dimension (så kallad faktorladdning) väger tyngre i indexet för den dimensionen. Indexet skapas så att medelvärdet för respektive index sätts till 0 och standardavvikelsen till 1.⁸² Indexet mäts i standardavvikelser. Värdet på detta index blir därmed svårare att tolka rent intuitivt. Fördelen med det indexet är att det tar hänsyn till om vissa påståenden har en högre faktorladdning på den bakomliggande dimensionen än andra, man kan säga att svaret på varje påstående som ingår viktas utifrån påståendets faktorladdning på dimensionen i fråga. På det

⁸¹ Vi prövade också att beräkna detta index, eller ”factor scores”, genom att endast ta med de påståenden som hade en faktorladdning på över 0,30 på respektive dimension. Det påverkade resultaten i analyserna endast marginellt.

⁸² Egentligen är det som beräknas en så kallad ”factor score”, det vill säga ett förväntat värde på den bakomliggande faktorn, eller dimensionen, för varje respondent. Det skattas utifrån varje respondents svar på de påståenden som ingår i faktoranalysen. Vi kallar detta förväntade värde på faktorn för ”index” i rapporten eftersom vi använder det som ett sammanfattande mått för respektive dimension. Indexet beräknades automatiskt av det statistikprogram som vi använde. Vi valde att använda ”Bartlett scoring method” när indexet beräknades. Att välja ”regression scoring method” ändrar resultaten endast marginellt.

sättet kan det indexet därigenom ses som ”bättre mått” på dimensionen. Indexet också får också ett bredare underlag eftersom fler påståenden ingår i det. Medelvärden för respektive kategori av handläggare på detta index visas i Tabell 18 i bilaga 6, och de ger en bild som i mycket liknar resultaten i Tabell 5.

Om vi genomför t-test även på medelvärdena i det indexet finner vi att även skillnaden i regelorientering mellan nyanställda handläggare utan tidigare erfarenhet av liknande arbete och mer erfarna handläggare är statistiskt signifikant på nittioprocentnivån. Det indikerar alltså att nyanställda handläggare utan tidigare erfarenhet igenomsnitt kan vara något mindre regelorienterade än mer erfarna handläggare, om regelorienteringen mäts som den gör i detta index.

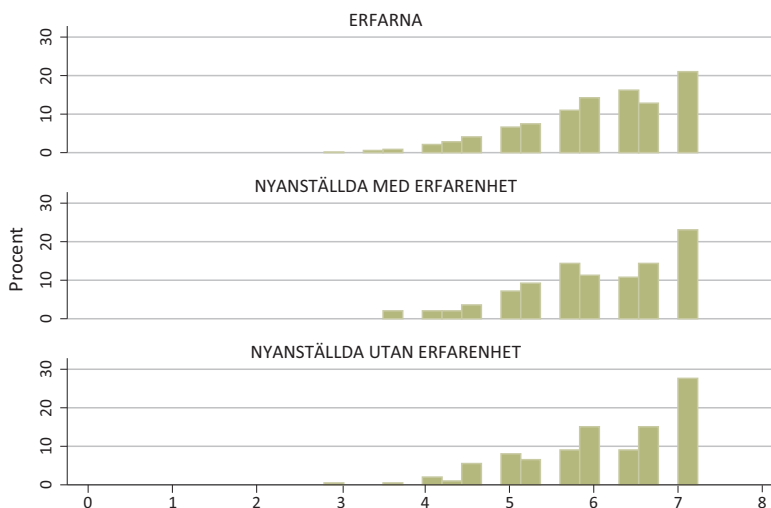
4.3.1 Svarsfördelningen är liknande för de tre grupperna, men variation finns mellan enskilda handläggare

Även svarsfördelningen på de tre indexen uppvisar stora likheter för de tre grupperna av handläggare (Figur 1, Figur 2 och Figur 3). Vi ser att fördelningen av svar på de påståenden som mäter regelorientering och klientbemötande är skev. Det är en kraftig övervikt åt höga värden (mellan 6 och 7 på den 7-gradiga skalan). Fördelningen av svar på påståendena som ingår i indexet för klientanpassning är mer normalfördelade, det vill säga de flesta svaren finns i mitten av skalan. Men för alla tre index är svarsfördelningen mycket liknande bland alla tre grupper av handläggare.

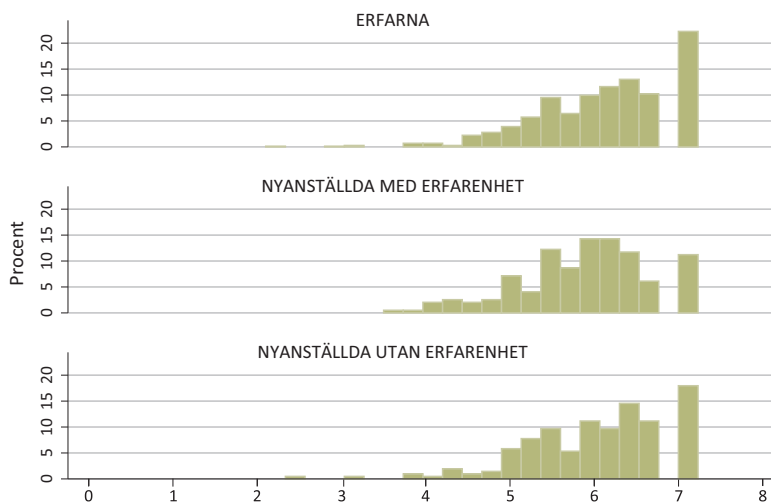
Den övergripande bilden är därför att graden av såväl regelorientering som klientbemötande och klientanpassning är liknande bland nyanställda och mer erfarna handläggare, men att små skillnader eventuellt kan finnas.

Vad vi ser i Figur 1, Figur 2 och Figur 3 är däremot att finns det en relativt stor spridning i handläggarnas svar. Det gäller särskilt dimensionen klientanpassning, där svaren är fördelade hela vägen mellan skalans ändpunkter, 1 och 7. För regelorientering och klientbemötande är spridningen i svaren mindre, mycket få handläggare har ett värde under 4 på dessa index. Men vi kan ändå tydligt se en viss spridning i enskilda handläggares svar.

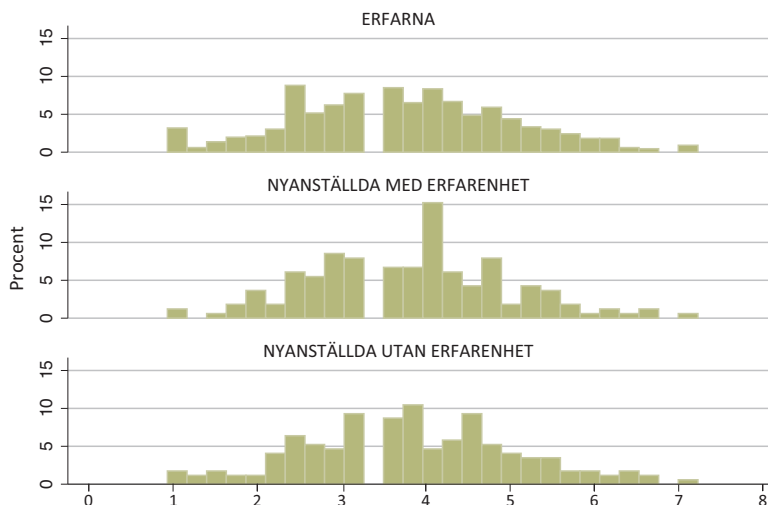
Figur 1. Svartsfördelning för index regelorientering. Indexet utgörs av medelvärdet på de tre frågor som främst mäter dimensionen. Uppdelat per kategori av respondenter



Figur 2. Svartsfördelning för index klientbemötande. Indexet utgörs av medelvärdet på de fyra frågor som främst mäter dimensionen. Uppdelat per kategori av respondenter



Figur 3. Svarsfördelning för index klientanpassning. Indexet utgörs av medelvärdet på de fyra frågor som främst mäter dimensionen. Uppdelat per kategori av respondenter



Källa Figur 1-3: Enkäten till handläggare.

I bilaga 7 visar vi figurer med svarsfördelningen på de tre dimensionerna utifrån det alternativa indexet. De ger samma bild som figurerna ovan.

4.4 Små skillnader mellan nyanställda och erfarna handläggare även vid ytterligare analyser

Avslutningsvis har vi genomfört regressionsanalyser där vi använt indexen för de tre dimensionerna som presenteras i avsnittet ovan som utfallsvariabler (beroende variabler). I en regressionsanalys kan det eventuella sambandet mellan anställningstid och handläggarnas regelorientering, klientbemötande och klientanpassning renodlas genom att övriga oberoende variabler (som utbildning, ålder, kön och avdelning) hålls konstanta. Det skulle till exempel kunna vara så att det som ser ut som en skillnad i medelvärde på en dimension mellan gruppen nyanställda handläggare och gruppen mer erfarna handläggare

gare i själva verket inte beror på att de har olika grad av erfarenhet. Det skulle i stället kunna bero på att sammansättningen av handläggare ser olika ut i de två grupperna, till exempel med avseende på kön, ålder eller något annat. Då skulle det kunna vara skillnaden i sådana bakgrundsvariabler mellan grupperna som får det att se ut som en skillnad mellan erfarna och nyanställda handläggare. Detta problem kan vi komma åt genom att använda oss av regressionsanalys. Vi kan också undersöka eventuella samband mellan kön, ålder, utbildning och avdelning och handläggarnas orientering i de tre dimensionerna i en regressionsanalys. Regressionsanalys gör det även möjligt att undersöka om det finns någon skillnad mellan handläggare med olika lång anställningstid *inom* gruppen av erfarna handläggare.

För analyserna av varje dimension har olika modeller specificerats, modell 1–7. Som beroende variabel i dessa analyser används i modell 1 till 6 det index som skapats genom att ta medelvärdet för svaren på de tre eller fyra påståenden som hade högst värde på respektive dimension i faktoranalysen. Här är skalan den samma som för de enskilda påståendena, alltså 1–7. I modell 7 används i stället det index som baseras på faktorladdningarna för samtliga påståenden i faktoranalysen (avsnitt 4.1). Här är skalan mer komplicerad, detta index är konstruerat så att det mäts i standardavvikelser. Medelvärdet är vidare satt till 0 och standardavvikelsen till 1. En regressionskoefficient på till exempel 0,3 ska i det fallet tolkas som att värdet på den beroende variabeln i genomsnitt blir 0,3 standardavvikelser högre per ytterligare skalsteg på den oberoende variabeln i fråga, allt annat lika.

De två indexen är tänkta att mäta samma sak. Därför bör de i stor utsträckning följa varandra. Men eftersom de tas fram på olika sätt skulle resultaten kunna skilja sig åt beroende på vilket index som analyseras. Om resultaten blir de samma oavsett vilket index som används stärker det vår tilltro till dem. Och omvänt, om vi ser ett resultat när vi använder ett index som beroende variabel men inte om det andra indexet används, så bör det resultatet tolkas med större försiktighet.

I modell 1 till 4 och i modell 7 analyserar vi svaren från nyanställda och mer erfarna handläggare tillsammans. Dessa analyser använder vi enbart till att undersöka eventuella skillnader i orientering i de tre dimensionerna mellan de nyanställda och de mer erfarna handläggarna. Det gör vi eftersom vi i de modellerna har slagit ihop två olika urval och inte har tagit hänsyn till att de två urvalen storleksmässigt

förhåller sig på olika sätt till hela populationen av handläggare. Därför använder vi inte resultaten från de modellerna för att dra några slutsatser om eventuella samband mellan andra egenskaper än erfarenhet hos handläggarna och graden av regelorientering, klientbemötande och klientanpassning, då det skulle kunna bli missvisande. Slutsatser gällande eventuella sådana samband drar vi enbart baserat på resultaten från modell 5 och 6 där endast svaren från de erfarna respektive de nyanställda handläggarna ingår.

I modell 5 analyserar vi svaren från erfarna handläggare separat och i modell 6 analyserar svaren från nyanställda handläggare utan tidigare erfarenhet separat. Det är resultaten från dessa två modeller som vi använder för att uttala oss om eventuella samband mellan andra bakgrundsvariabler än anställningstid hos handläggarna och deras svar i de olika dimensionerna. Man ska komma ihåg att när vi analyserar svaren från de två grupperna av handläggare separat är antalet observationer färre. Det gäller speciellt de nyanställda utan tidigare erfarenhet. Det gör att resultaten ska tolkas med större försiktighet, och det blir svårare att få statistiskt säkerställda resultat i dessa analyser. Gruppen nyanställda handläggare med tidigare erfarenhet av liknande arbete analyserar vi inte separat.

Modell 1 i varje tabell med regressionsanalyser innehåller bara den beroende variabeln (regelorientering, klientbemötande eller klientanpassning) och dummyvariabler för de tre grupperna av handläggare – nyanställda handläggare med respektive utan erfarenhet samt erfarna handläggare.

I modell 2 har vi även tagit med individuella bakgrundsvariabler på handläggarnivå: kön, ålder och högsta utbildning. Vi har även tagit med bakgrundsvariabler om vilken avdelning på Försäkringskassan handläggarna arbetar vid.

I modell 3 mäts anställningstid som en kontinuerlig variabel i stället för som i dummyvariabler, vilket modell 1–2 gör.

I modell 4 mäts anställningstid återigen i dummyvariabler. Men denna gång mäts anställningstid i olika intervaller i stället för i olika kategorier. I modell 3 och 4 ingår bara svaren från erfarna handläggare och nyanställda *utan* tidigare handläggareerfarenhet, eftersom anställningstiden på tidigare arbeten för de nyanställda *med* tidigare handläggareerfarenhet inte är känd.

Modell 5 innehåller bara de erfarna handläggarnas svar. Detta för att se om handläggarnas regelorientering, klientbemötande och klientanpassning har något samband med deras anställningstid *inom* gruppen av erfarna handläggare samt för att se om det finns samband mellan andra bakgrundsvariabler och de erfarna handläggarnas regelorientering, klientbemötande och klientanpassning.

Modell 6 är i princip samma som modell 5. Men i stället för erfarna handläggare analyseras här bara svaren från nyanställda handläggare utan tidigare erfarenhet av liknande arbete. Här är antalet observationer betydligt färre än i de andra modellerna, varför resultaten ska tolkas med försiktighet.

Modell 7 är i princip samma som modell 2. Men i stället för det index som baseras på medelvärden från de påståenden som i första hand mäter dimensionen, som i modell 1 till 6, används i modell 7 det index som baseras på faktorladdningarna för samtliga påståenden i faktoranalysen som beroende variabel.

Samtliga bakgrundsvariabler som finns med i modell 2 är även medtagna i modell 3 till 7. I modell 2 till 7 kontrollerar vi också för födelseregion samt inriktning på högsta utbildning. Dessa variabler är bara med som kontrollvariabler och vi visar därför inte resultaten för dessa variabler i analyserna.

När det gäller de oberoende variablerna har kön kodats som en dummyvariabel där man är satt till 0 och kvinna till 1. Ålder är en kontinuerlig variabel. Högsta utbildning har kodats som en dummyvariabel där grundskola eller gymnasium som högsta utbildning har satts till 0, och universitets- eller högskoleutbildning till 1. Avdelning har också kodats som en dummyvariabel, där avdelningen för nyanlända eller arbetssökande har satts till 0 (referenskategori), och barn och familj, funktionsnedsättning och sjukförsäkring är de tre övriga avdelningarna. Vi har valt att inte ta med yrkesroll (försäkringshandläggare, försäkringsutredare och personlig handläggare) som en oberoende variabel i huvudanalyserna eftersom alla yrkesroller inte finns på alla avdelningar.⁸³ Men som en känslighetsanalys prövar vi att inkludera yrkesroll också.

Vad gäller kontrollvariablerna har inriktning på högsta utbildning kodats som en dummyvariabel med sex olika värden – humaniora,

⁸³ Se Tabell 15.

samhällsvetenskap, juridik, ekonomi och administration, hälso- och sjukvård och social omsorg samt övrigt, medan födelseregion kodats som en dummyvariabel med två värden: född i Sverige eller övriga Norden samt född utanför Norden.

I huvudanalyserna använder vi multipel linjär regressionsanalys. Detta gör vi bland annat för att resultaten från en sådan analys är relativt lättolkade och för att de sammanslagna indexen för de olika dimensionerna har relativt många skalsteg. Vi har analyserat relativt många olika modeller. Vi kommenterar därför inte nödvändigtvis alla enskilda resultat som framkommer, utan koncentrerar oss på de övergripande mönstren.

4.4.1 Analyser av enskilda påståenden

Vi har även analyserat handläggarnas svar på de enskilda enkätfrågor (enskilda påståenden) som ingår i respektive dimension. Dessa analyser presenteras i separata tabeller. Vi gör det som en känslighetsanalys, för att kontrollera om resultaten från analyser av de enskilda påståendena blir ungefär desamma som resultaten från analyserna av de sammansatta indexen för respektive dimension. De resultat som vi presenterar från dessa analyser i kapitlet kommer från multipel linjär regressionsanalys. Men vi prövar även att använda oss av ordinal logistisk regression (ordered logistic regression) när vi analyserar de enskilda påståendena. Det gör vi eftersom de enskilda påståendena har färre skalsteg. Dessa resultat visas inte i rapporten men vissa skillnader kommenteras i den löpande texten. Resultaten från dessa analyser påverkar inte de övergripande slutsatserna som dras i studien.

De modellspecifikationer som vi använt när vi analyserar svaren på enskilda påståenden är modell 2, modell 5 och modell 6 (se avsnitt 4.4). Modell 2 kallas i analyserna av enskilda påståenden för ”samtliga”, modell 5 för ”erfarna” och modell 6 för ”nyanställda utan erfarenhet”. I den modell som kallas ”samtliga” har vi slagit ihop två olika urval utan att ta hänsyn till att de två urvalen storleksmässigt förhåller sig på olika sätt till hela populationen av handläggare. Därför använder vi inte resultaten från den modellen för att dra några slutsatser om eventuella samband mellan andra egenskaper än erfarenhet hos handläggarna och deras svar på respektive påstående.

Slutsatser om samband mellan övriga bakgrundsvariabler hos handläggarna och deras svar på respektive påstående dras enbart från resultaten i modellspecifikationerna ”erfarna” och ”nyanställda utan erfarenhet”.

4.4.2 Regelorientering

Även efter regressionsanalysen är det inte tydligt om det finns en skillnad i regelorientering mellan nyanställda och mer erfarna handläggare (Tabell 6). Resultatet beror på vilket index vi använder som mått på regelorienteringen.

Vi ser ingen signifikant skillnad i regelorientering mellan nyanställda och mer erfarna när vi jämför de tre grupperna av handläggare med varandra utifrån det index som baseras på medelvärden för de tre påståenden som främst mäter dimensionen (modell 1 och 2). Men när vi gör samma analys med det andra indexet som utfallsmått uppvisar de nyanställda handläggarna utan tidigare erfarenhet av liknande arbete en signifikant högre regelorientering än de erfarna handläggarna (modell 7).

Vi ser inte att anställningstiden har något tydligt samband med regelorientering när vi mäter den annorlunda, antingen som en kontinuerlig variabel (modell 3), som kontinuerlig variabel enbart bland erfarna (modell 5) eller i intervaller baserade på olika anställningstid (modell 4).

Sammantaget finns det alltså tecken på att de erfarna handläggarna är något mindre regelorienterade än de nyanställda handläggarna utan tidigare erfarenhet av liknande arbete. Men resultatet är inte tydligt, eftersom vi får lite olika resultat beroende på hur vi mäter regelorienteringen.

Om det finns en skillnad i regelorientering mellan de nyanställda och de mer erfarna handläggarna så verkar det som att den skillnaden i huvudsak finns just mellan *grupperna* nyanställda handläggare utan tidigare erfarenhet respektive mer erfarna handläggare. Någon tendens till skillnad inom gruppen av erfarna handläggare, mellan erfarna handläggare med olika många års erfarenhet finns inte (modell 4 och 5).

Den eventuella skillnaden i regelorientering mellan gruppen erfarna och gruppen nyanställda utan erfarenhet kan inte betraktas som stor (0,22 standardavvikelse, modell 7). I modell 1 och 2, där skalan går mellan 1 och 7, är värdet för de erfarna handläggarna cirka 0,10 lägre än det för nyanställda utan tidigare handläggareerfarenhet. Om en skillnad finns är den alltså inte stor. Den exakta storleken på skillnaden ska tolkas försiktigt eftersom det finns flera osäkerhetsfaktorer i skattningarna.

När vi analyserar svaren från handläggare på respektive avdelning var för sig ser vi en tendens till att erfarna handläggare på vissa avdelningar är något mindre regelorienterade än nyanställda handläggare utan tidigare erfarenhet på samma avdelning (visas inte i tabell). Analysen tyder därför inte på att det enbart är resultaten från en specifik avdelning som är orsaken till resultaten på övergripande nivå. Men skillnaderna är sällan statistiskt säkerställda. När vi gör separata analyser för respektive avdelning blir antalet observationer få. Därför måste dels resultaten tolkas försiktigt och dels blir det svårare att uppnå statistiskt säkerställda resultat.

Analysen visar vidare att bland de erfarna handläggarna är handläggare som är män i genomsnitt något mindre regelorienterade än handläggare som är kvinnor (modell 5). Denna skillnad är större än den eventuella skillnaden mellan nyanställda handläggare utan tidigare erfarenhet och mer erfarna handläggare. Bland de nyanställda handläggarna utan tidigare erfarenhet hittar vi inte någon statistiskt säkerställd skillnad mellan könen (modell 6). Handläggare som är kvinnor verkar alltså vara mer regelorienterade än handläggare som är män bland de erfarna handläggarna, men inte bland de nyanställda utan tidigare erfarenhet. Skillnaden mellan könen bland de erfarna handläggarna är 0,36 (modell 5). Det innebär att bland de erfarna handläggarna har kvinnor i genomsnitt ett värde på dimensionen regelorientering som är 0,36 högre än männen på den skala som går från 1–7, allt annat lika.

Vi ser inget statistiskt säkerställt samband mellan utbildningsnivå eller ålder och graden av regelorientering vare sig bland de erfarna handläggarna (modell 5) eller bland de nyanställda utan tidigare erfarenhet (modell 6).

Vi kan inte heller se något samband mellan avdelning och graden av regelorientering. Om vi tar med uppgift om yrkesroll i analyserna påverkar det inte de övergripande resultaten på något större sätt (visas inte i tabell). Inget samband mellan yrkesroll och regelorientering framträder heller. Om vi tar med andra uppgifter om handläggarnas organisatoriska tillhörighet i analysen, som verksamhetsområde, område eller förmån, i stället för avdelning, så ser vi enstaka samband mellan några av dessa och regelorientering men det påverkar de övriga resultaten väldigt lite. Men antalet observationer i varje organisatorisk enhet blir då i många fall väldigt litet, och de resultaten ska därför tolkas med stor försiktighet.

Tabell 6. Regressionsanalys av index för regelorientering och olika förklaringsvariabler

Modell/ Variabel	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5	Modell 6	Modell 7
Grupp av handläggare (nyanställda utan erfarenhet referenskategori)							
Nyanställda med erfarenhet	-0,09 (0,09)	-0,06 (0,09)	-	-	-	-	-0,14 (0,12)
Erfarna	-0,08 (0,07)	-0,11 (0,08)	-	-	-	-	-0,21** (0,10)
Anställ- ningstid (kontinuer- lig)	-	-	0,00 (0,00)	-	0,00 (0,00)	-	-
Anställningstidsintervall (0 år referenskategori)							
1-2 år	-	-	-	-0,17* (0,10)	-	-	-
3-4 år	-	-	-	-0,09 (0,11)	-	-	-
5-9 år	-	-	-	-0,08 (0,09)	-	-	-
>10 år	-	-	-	-0,11 (0,10)	-	-	-
Kön (1=Kvinna, 0=Man)	-	0,23*** (0,07)	0,25*** (0,07)	0,24*** (0,07)	0,36*** (0,08)	-0,14 (0,16)	0,23*** (0,08)
Ålder	-	0,00 (0,00)	-0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	-0,00 (0,01)	0,00 (0,00)
Högsta utbildning (grundskola eller gymnasium referenskategori)							
Universitets- / högskole- utbildning	-	-0,12* (0,07)	-0,14* (0,07)	-0,14* (0,07)	-0,10 (0,09)	-0,12 (0,15)	-0,07 (0,09)
Avdelning (NA referenskategori)							
BF	-	0,01 (0,10)	0,04 (0,11)	0,05 (0,11)	0,11 (0,13)	-0,16 (0,19)	0,05 (0,13)
FV	-	0,05 (0,10)	0,11 (0,11)	0,12 (0,11)	0,13 (0,14)	0,10 (0,20)	0,13 (0,13)
SF	-	0,03 (0,09)	0,07 (0,10)	0,10 (0,10)	0,12 (0,13)	-0,09 (0,20)	0,06 (0,12)
Konstant	6,10*** (0,06)	5,86*** (0,16)	5,89*** (0,18)	5,85*** (0,18)	5,65*** (0,21)	6,34*** (0,42)	-0,22 (0,20)

forts.

Små eller inga skillnader mellan nyanställda och mer erfarna handläggare

Modell/ Variabel	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5	Modell 6	Modell 7
Justerat R ² - värde	-0,00	0,01	0,02	0,02	0,04	-0,05	0,01
Antal observa- tioner	1 102	1 083	888	888	692	196	919

Anm.: Multipel linjär regressionsanalys. Standardfel inom parentes. NA=Avdelningen för nyanlända eller arbetsökande, SF=Avdelningen för sjukförsäkring, BF=Avdelningen för barn och familj och FV=Avdelningen för funktionsnedsättning. Förutom de variabler som finns i tabellen har vi i modell 2–7 även tagit hänsyn till födelseregion (i världen) och inriktning på högsta utbildning. Anställningstiden är beräknad per den dag respondenten besvarade enkäten. I modell 1 till 6 används det index som skapats genom att ta medelvärde för svaren på de tre påståenden som hade högst värde på dimensionen i faktoranalysen som beroende variabel. I modell 7 används det index som baseras på faktorladdningarna för samtliga påståenden i faktoranalysen. De två indexen har olika skalor, så regressionskoefficienterna är inte direkt jämförbara. I det index som används i modell 7 är antalet observationer färre än i modell 1 och 2, eftersom det i den modellen bara ingår svar från respondenter som svarat på alla 11 påståenden i faktoranalysen. I det index som används i modell 1 till 6 krävs bara att en respondent svarat på de tre påståenden som ingår i dimensionen regelorientering. Det resulterar i att antalet observationer är fler i de modellerna. I modell 3 och 4 ingår bara svaren från erfarna handläggare och nyanställda utan tidigare handläggareerfarenhet, eftersom anställningstiden på tidigare arbeten för de anställda med tidigare handläggareerfarenhet inte är känd. I modell 5 är endast svaren från erfarna handläggare inkluderade. I modell 6 är endast svaren från nyanställda handläggare utan tidigare erfarenhet inkluderade. I modell 1 till 4 och i modell 7 analyserar vi svaren från nyanställda och mer erfarna handläggare tillsammans. I de modellerna har vi slagit ihop två olika urval utan att ta hänsyn till att de två urvalen storleksmässigt förhåller sig på olika sätt till hela populationen av handläggare. Därför använder vi inte resultaten från de modellerna för att dra några slutsatser om eventuella samband mellan andra egenskaper än erfarenhet hos handläggarna och graden av regelorientering. Slutsatser om samband mellan övriga bakgrundsvariabler hos handläggarna och deras regelorientering dras enbart från modell 5 och 6. ***= $p < 0,01$, **= $p < 0,05$, *= $p < 0,10$.

Källa: Försäkringskassan, ISF:s bearbetningar, och enkäten till handläggare.

Analyser av enskilda påståenden

Analyserna av enskilda påståenden visar att mer erfarna handläggare i lägre grad än nyanställda utan tidigare erfarenhet instämmer i påståendet *Att följa regelverket till punkt och pricka är viktigare än att komma till ett snabbt beslut* (Tabell 7). Vad gäller just det som mäts i denna fråga, avvägningen mellan att följa regelverket till punkt och pricka eller att komma till ett snabbt beslut, har alltså de erfarna handläggarna en något lägre grad av regelorientering än de nyanställda utan tidigare erfarenhet av liknande arbete. För övriga två påståenden hittar vi inga statistiskt säkerställda skillnader mellan erfarna och nyanställda handläggare utan erfarenhet.

När vi i stället använder oss av ordinal logistisk regressionsanalys på de enskilda påståendena ändras resultaten inte på något sätt som förändrar vår övergripande bild.

Skillnaden i regelorientering mellan könen bland de erfarna handläggarna, att män är mindre regelorienterade än kvinnor, framträder även i analyser av två av de tre enskilda påståenden som används som mått på regelorientering (Tabell 7). De två påståenden det gäller är *Som handläggare i statlig förvaltning bör man alltid hålla sig till regelverket till punkt och pricka* och *Att följa regelverket till punkt och pricka är viktigare än att komma till ett snabbt beslut*. Bland de nyanställda utan tidigare erfarenhet ser vi inga tecken på att handläggare som är män är mindre regelorienterade än handläggare som är kvinnor i analyserna av enskilda påståenden heller.

Sammantaget hittar vi alltså en skillnad mellan nyanställda handläggare utan tidigare erfarenhet och mer erfarna handläggare i analysen av ett påstående inom dimensionen. Även i dessa analyser ser vi en tendens till skillnad i regelorientering mellan dessa två grupper, men resultatet verkar kunna bero av vilka påståenden som används för att mäta dimensionen. Sambandet bland de erfarna handläggarna att män har ett lägre svarsvärde än kvinnor går igen även i analyserna av två av tre enskilda påståenden för dimensionen regelorientering.

Tabell 7. Regressionsanalys av handläggarnas svar på enskilda påståenden som ingår i dimensionen regelorientering och olika förklaringsvariabler

<i>Påstående</i>	<i>Anställningsstid</i>	<i>Kön</i>	<i>Ålder</i>	<i>Universitets- /högskole- utbildning</i>	<i>Avdelning</i>
... alltid hålla sig till regelverket till punkt och pricka, samtliga, n= 1 141	0	Kvinna + ***	0	- **	0
Erfarna, n=720	0	Kvinna + ***	0	0	0
Nyanställda utan erfarenhet, n=212	X	0	0	- **	- FV_*
... bara ta hänsyn till omständigheter hos de försäkrade som är relevanta enligt regelverket, samtliga, n=1 100	0	0	0	0	0
Erfarna, n=702	0	0	0	0	0
Nyanställda utan erfarenhet, n=199	X	Kvinna - **	0	0	0
... följa regelverket till punkt och pricka är viktigare än att komma till ett snabbt beslut, samtliga, n=1 124	Erfarna - **	Kvinna + ***	0	- **	0
Erfarna, n=710	0	Kvinna + ***	0	0	0
Nyanställda utan erfarenhet, n=211	X	0	0	0	0

Anm.: Multipel linjär regressionsanalys. 0 = ingen korrelation som är signifikant på minst 90 procents signifikansnivå. - = negativ korrelation. + = positiv korrelation. X = variabeln ingår inte i modellen. Förutom de i tabellen angivna variablerna har vi även kontrollerat för födelseregion (i värden) och för inriktning på högsta utbildning. Den modellspecifikation som har använts är modell 2 för raden "samtliga", modell 5 för raden "erfarna" och modell 6 för raden "nyanställda utan erfarenhet".

Nyanställda utan tidigare erfarenhet har satts som referenskategori för anställningsstid för "samtliga". För "erfarna" är anställningsstid en kontinuerlig variabel. Man har satts som referenskategori för kön. För utbildning har gymnasium eller grundskola satts som referenskategori. För avdelning har avdelningen för nyanlända eller arbetslösa (NA) satts som referenskategori. På raden "samtliga" analyserar vi svaren från nyanställda och mer erfarna handläggare tillsammans. I den modellen har vi slagit ihop två olika urval utav att ta hänsyn till att de två urvalen storleksmässigt förhåller sig på olika sätt till hela populationen av handläggare. Därför använder vi inte resultaten från den modellen för att dra några slutsatser om eventuella samband mellan andra egenskaper än erfarenhet hos handläggarna och deras svar på respektive påstående. Slutsatser om samband mellan övriga bakgrundsvariabler hos handläggarna och deras svar på respektive påstående dras enbart från resultaten på raderna "Erfarna" och "Nyanställda utan erfarenhet". ***p<0,01, **p<0,05, *p<0,10.

Källa: Försäkringskassan, ISF:s bearbetningar, och enkäten till handläggare.

4.4.3 Klientbemötande

Det finns inga tydliga skillnader när det gäller klientbemötande mellan de erfarna handläggarna och de nyanställda handläggarna (Tabell 8).

Gruppen nyanställda *med* tidigare handläggareerfarenhet har visserligen en statistiskt säkerställt lägre orientering mot klientbemötande än både nyanställda *utan* tidigare handläggareerfarenhet (referenskategorin) och mer erfarna handläggare i modell 1. Men den skillnaden finns inte i övriga modeller, när vi tar hänsyn till bakgrundsvariabler. Den skillnad som finns mellan de tre grupperna verkar alltså inte bero på deras grad av erfarenhet inom yrket utan förklaras av andra variabler.

Vi ser inte något samband mellan anställningstid och graden av klientbemötande bland de erfarna handläggarna (modell 5).

Om vi analyserar svaren från handläggare på respektive avdelning var för sig ser vi inte heller några skillnader i klientbemötande mellan nyanställda utan tidigare erfarenhet och mer erfarna handläggare på någon av avdelningarna (visas inte i tabell).

Även när det gäller graden av klientbemötande finns ett samband med handläggarnas kön. Handläggare som är män anger i genomsnitt ett lägre värde på denna dimension än handläggare som är kvinnor. Vi ser detta samband både bland de nyanställda handläggarna utan tidigare erfarenhet av liknande arbete (modell 6) och bland de mer erfarna handläggarna (modell 5). Skillnaden är runt 0,20 bland de erfarna handläggarna och något högre bland de nyanställda handläggarna utan tidigare erfarenhet.

Ålder har också samband med klientbemötande. Bland de erfarna handläggarna anger äldre handläggare i genomsnitt ett högre värde på klientbemötande än yngre, allt annat lika. Skillnaden är 0,01 per extra år i den modell vi har specificerat här (modell 5).

Ålder och anställningstid korrelerar i relativt hög grad med varandra. Korrelationskoefficienten mellan de två variablerna är 0,7 bland de erfarna handläggarna. Mycket av det som fångas av den ena variabeln fångas alltså av den andra också. Om vi till exempel utesluter ålder ur analyserna i Tabell 8 blir resultatet i stället att de erfarna handläggarna är mer orienterade mot klientbemötande än de nyanställda utan

erfarenhet i modell 2, men inte i modell 7 (visas inte i tabell). Även bland de erfarna handläggarnas svar i modell 5 framträder ett statistiskt säkerställt samband mellan en längre anställningstid en högre grad av klientbemötande om vi inte tar med ålder i analysen. Men vi väljer att ha med ålder i våra huvudmodeller eftersom vi tror att vi får den bästa skattningen om vi kontrollerar för ålder. Vi beräknar också ett så kallat "vif-värde" (variance inflation factor). Detta värde ligger på strax över 2 för både ålder och anställningstid, vilket inte brukar betraktas som orsak till oro för att de två variablerna ska vara "för" högt korrelerade med varandra.

Vi ser inte något statistiskt säkerställt samband mellan utbildningsnivå och graden av klientbemötande vare sig bland de erfarna handläggarna (modell 5) eller bland de nyanställda utan tidigare erfarenhet (modell 6).

Vi ser inte heller något samband mellan avdelning och graden av klientbemötande. Om vi tar med uppgift om yrkesroll påverkar det inte heller de över gripande resultaten i någon större utsträckning. Resultaten ändras inte heller mer än marginellt om vi tar med annan organisatorisk tillhörighet eller förmån i analyserna i stället för avdelning.

Tabell 8. Regressionsanalys av index för klientbemötande och olika förklaringsvariabler

Modell/ Variabel	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5	Modell 6	Modell 7
Grupp av handläggare (nyanställda utan erfarenhet referenskategori)							
Nyanställda med erfarenhet	-0,16** (0,08)	-0,08 (0,08)	-	-	-	-	-0,13 (0,11)
Erfarna	0,07 (0,06)	-0,03 (0,07)	-	-	-	-	-0,01 (0,10)
Anställningstid (kontinuerlig)	-	-	0,00 (0,00)	-	0,00 (0,00)	-	-
Anställningstidsintervall (0 år referenskategori)							
1-2 år	-	-	-	0,01 (0,09)	-	-	-
3-4 år	-	-	-	0,04 (0,10)	-	-	-
5-9 år	-	-	-	-0,06 (0,09)	-	-	-
>10 år	-	-	-	-0,07 (0,09)	-	-	-
Kön (1=Kvinna, 0=Man)	-	0,27*** (0,06)	0,25*** (0,07)	0,26*** (0,07)	0,21*** (0,08)	0,37** (0,15)	0,35*** (0,08)
Ålder	-	0,01*** (0,00)	0,01*** (0,00)	0,01*** (0,00)	0,01** (0,00)	0,01 (0,01)	0,01*** (0,00)
Högsta utbildning (grundskola eller gymnasium referenskategori)							
Universitets-/högskoleutbildning	-	-0,14** (0,06)	-0,12* (0,07)	-0,12* (0,07)	-0,09 (0,08)	-0,21 (0,13)	-0,18** (0,08)
Avdelning (NA satt som referenskategori)							
BF	-	-0,06 (0,09)	-0,10 (0,10)	-0,10 (0,10)	-0,07 (0,12)	-0,23 (0,17)	0,07 (0,13)
FV	-	-0,11 (0,09)	-0,15 (0,10)	-0,16 (0,10)	-0,09 (0,13)	-0,25 (0,18)	-0,06 (0,13)
SF	-	-0,12 (0,09)	-0,13 (0,09)	-0,14 (0,09)	-0,10 (0,12)	-0,13 (0,17)	-0,09 (0,12)
Konstant	6,05*** (0,06)	5,75*** (0,15)	5,75*** (0,17)	5,76*** (0,17)	5,72*** (0,20)	5,70*** (0,39)	-0,39** (0,20)
Justerat R ² -värde	0,01	0,05	0,05	0,05	0,06	0,02	0,06
Antal observationer	1 115	1 096	900	900	697	203	919

Anmärkningar och källa, se nästa sida.

Anm.: Multipel linjär regressionsanalys. Standardfel inom parentes. NA=Avdelningen för nyanlända eller arbetssökande, SF=Avdelningen för sjukförsäkring, BF=Avdelningen för barn och familj och FV=Avdelningen för funktionsnedsättning. Förutom de i tabellen angivna variablerna har vi i modell 2–7 även kontrollerat för födelseregion (i världen) och för inriktning på högsta utbildning. Anställningstiden är beräknad per den dag respondenten besvarade enkäten. I modell 1 till 6 används det index som skapats genom att ta medelvärdet för svaren på de tre påståenden som hade högst värde på dimensionen i faktoranalysen som beroende variabel. I modell 7 används det index som baseras på faktorladdningarna för samtliga påståenden i faktoranalysen. De två indexen har olika skalor, och därför är regressionskoefficienterna inte direkt jämförbara. I det index som används i modell 7 är antalet observationer färre än i modell 1 och 2, eftersom det i den modellen bara ingår svar från respondenter som svarat på alla 11 påståenden i faktoranalysen. I det index som används i modell 1 till 6 krävs bara att en respondent svarat på de fyra påståenden som ingår i dimensionen klientbemötande. Det resulterar i att antalet observationer är fler. I modell 3 och 4 inkluderas endast svaren från erfarna handläggare och nyanställda utan tidigare handläggareerfarenhet, eftersom anställningstiden (på tidigare arbeten) för de anställda med tidigare handläggareerfarenhet inte är känd. I modell 5 är endast svaren från erfarna handläggare inkluderade. I modell 6 är endast svaren från nyanställda handläggare utan tidigare erfarenhet inkluderade. I modell 1 till 4 och i modell 7 analyserar vi svaren från nyanställda och mer erfarna handläggare tillsammans. I de modellerna har vi slagit ihop två olika urval utan att ta hänsyn till att de två urvalen storleksmässigt förhåller sig på olika sätt till hela populationen av handläggare. Därför använder vi inte resultaten från de modellerna för att dra några slutsatser om eventuella samband mellan andra egenskaper än erfarenhet hos handläggarna och graden av klientbemötande. Slutsatser om samband mellan övriga bakgrundsvariabler hos handläggarna och deras klientbemötande dras enbart från modell 5 och 6. *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,10$.

Källa: Försäkringskassan, ISF:s bearbetningar, och enkäten till handläggare.

Analyser av enskilda påståenden

När vi analyserar de enskilda påståendena ser vi en skillnad mellan nyanställda och erfarna handläggare. De erfarna handläggarna instämmer i högre grad än nyanställda handläggare utan tidigare erfarenhet i påståendet Som handläggare i statlig förvaltning bör man alltid förutsätta att medborgarna är ärliga i sina kontakter med myndigheter (Tabell 9). För övriga påståenden i dimensionen finns inga skillnader mellan nyanställda och mer erfarna handläggare.

Sambandet mellan kön och klientbemötande finns bland de erfarna handläggarna även för två av de fyra enskilda påståenden som mäter dimensionen och bland de nyanställda handläggarna utan erfarenhet av liknande arbete för ett av fyra påståenden (Tabell 9). För dessa påståenden finns ett samband mellan ett lägre svarsvärde och att vara man.

Sambandet mellan högre ålder och högre svarsvärde finns även för två av de fyra enskilda påståenden som ingår i dimensionen klientbemötande bland de nyanställda handläggarna utan erfarenhet och för ett påstående bland de mer erfarna handläggarna (Tabell 9).

Vi ser inga tydliga mönster i sambanden mellan avdelning och handläggarnas svar på de olika påståenden som mäter dimensionen klientbemötande.

Om vi i stället använder oss av ordinal logistisk regressionsanalys ändras resultaten inte på något sätt som förändrar vår övergripande bild (visas inte i tabell).

Sammantaget finns det alltså en skillnad mellan nyanställda utan erfarenhet och mer erfarna handläggare vad gäller påståendet *Som handläggare i statlig förvaltning bör man alltid förutsätta att medborgarna är ärliga i sina kontakter med myndigheter*, men för övriga påståenden finns inga tendenser till samband mellan att vara mer erfaren och att ha en högre grad av klientbemötande. Analysen av de enskilda påståendena stärker också bilden av att det finns ett samband mellan kön respektive ålder och graden av klientbemötande, särskilt bland de erfarna handläggarna. Men sambandet är bara statistiskt säkerställt i analyserna av vissa påståenden, och verkar alltså åtminstone till viss del bero av vilka påståenden som används som mått på dimensionen.

Tabell 9. Regressionsanalys av handläggarnas svar på enskilda påståenden som ingår i dimensionen klientbemötande och olika förklaringsvariabler

Påstående	Anställningstid	Kön	Ålder	Universitets- högskoleutbildning	Avdelning
... alltid förutsätta att medborgarna är ärliga i sina kontakter med myndigheter, samtliga, n=1 140	Erfarna + **	Kvinna + ***	0	- **	FV - *** BF - *** SF - **
Erfarna, n=719	0	Kvinna + **	0	0	FV - * BF - **
Nyanställda utan erfarenhet, n=213	X	0	0	0	FV - *** BF - **
... alltid engagera sig i klienterna, samtliga, n=1 124	0	Kvinna + *	0	- **	0
Erfarna, n=709	0	0	0	0	0
Nyanställda utan erfarenhet, n=209	X	0	0	0	0
... hjälpa och stödja de försäkrade är en viktig del av mitt arbete, samtliga, n=1 136	0	Kvinna + ***	+ ***	0	0
Erfarna, n=720	0	0	0	0	BF + **
Nyanställda utan erfarenhet, n=212	X	Kvinna + *	+ **	0	0
... behandla alla ärenden som unika, samtliga	0	Kvinna + ***	+ ***	0	0
Erfarna, n=714	0	Kvinna + **	+ ***	0	BF - **
Nyanställda utan erfarenhet, n=212	X	0	+ **	0	0

Anmärkingar och källa, se nästa sida.

Anm.: Multipel linjär regressionsanalys. 0 = ingen korrelation som är signifikant på minst 10 procents signifikansnivå. - = negativ korrelation. + = positiv korrelation. X = variabeln ingår inte i modellen. Förutom de i tabellen angivna variablerna har vi även kontrollerat för födelseregion (i världen) och för inriktning på högsta utbildning. Den modellspecifikation som har använts är modell 2 för raden "samtliga", modell 5 för raden "erfarna" och modell 6 för raden "nyanställda utan erfarenhet". Nyanställda utan tidigare erfarenhet har satts som referenskategori för anställningstid för "samtliga". För "erfarna" är anställningstid en kontinuerlig variabel. Man har satts som referenskategori för kön. För utbildning har gymnasium eller grundskola satts som referenskategori. För avdelning har avdelningen för nyanlända eller arbetsökande (NA) satts som referenskategori. SF=Avdelningen för sjukförsäkring, BF=Avdelningen för barn och familj och FV=Avdelningen för funktionsnedsättning. På raden "samtliga" analyserar vi svaren från nyanställda och mer erfarna handläggare tillsammans. I den modellen har vi slagit ihop två olika urval utan att ta hänsyn till att de två urvalen storleksmässigt förhåller sig på olika sätt till hela populationen av handläggare. Därför använder vi inte resultatet från den modellen för att dra några slutsatser om eventuella samband mellan andra egenskaper än erfarenhet hos handläggarna och deras svar. Slutsatser om samband mellan övriga bakgrundsvariabler hos handläggarna och deras svar dras enbart från resultaten på raderna "Erfarna" och "Nyanställda utan erfarenhet". *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,10$.

Källa: Försäkringskassan, ISF:s bearbetningar, och enkäten till handläggare.

4.4.4 Klientanpassning

Vi ser inga statistiskt säkerställda skillnader mellan de erfarna handläggarna och de nyanställda handläggarna i analysen av dimensionen klientanpassning (Tabell 10). Detta gäller för båda de index som skapats för dimensionen. Vi ser inte heller något samband mellan anställningstid och graden av klientanpassning bland de erfarna handläggarna (modell 5).

Det finns inte heller något tydligt samband mellan handläggarnas kön, ålder eller utbildningsnivå och deras grad av klientanpassning, varken bland de nyanställda handläggarna utan erfarenhet (modell 6) eller bland de mer erfarna handläggarna (modell 5). Bland de nyanställda handläggarna finns ett samband mellan att vara kvinna och att ha ett högre värde på dimensionen klientanpassning, men det statistiska sambandet är svagt. Resultatet ska därför tolkas försiktigt.

Precis som för dimensionen klientbemötande så blir resultaten delvis annorlunda för klientanpassning om vi utesluter ålder ur analyserna (visas inte i tabell). Det påverkar inte resultaten när de nyanställdas och de mer erfarnas svar analyseras i samma modell. Men när enbart de erfarna handläggarnas svar analyseras (modell 5) blir resultatet ett positivt samband mellan anställningstid och klientanpassning om ålder inte tas med i analysen, men statistiskt signifikant endast på 90-procentsnivån. Det omvända gäller också, att ett positivt samband framträder mellan ålder och klientanpassning, om vi inte tar med anställningstid i analysen i modell 5. Men vi väljer som sagt att ha med både ålder och anställningstid i våra analyser eftersom vi tror att både ålder och anställningstid är viktiga faktorer som kan ha samband med handläggarnas regelorientering och klientorientering.

Om vi analyserar svaren från handläggare på respektive avdelning var för sig ser vi att de erfarna handläggarna på avdelningen för sjukförsäkring uppvisar en lägre grad av klientanpassning än de nyanställda handläggarna (modell 2, visas inte i tabell). Men det resultatet framträder bara när ett av indexen för klientanpassning används som mått på dimensionen, och inte när det andra indexet används. Resultatet ska därför tolkas försiktigt. På de tre övriga avdelningarna hittar vi ingen statistiskt säkerställd skillnad mellan nyanställda och mer erfarna handläggare.

Bland de erfarna handläggarna ser vi också ett samband mellan graden av klientanpassning och vilken avdelning en handläggare arbetar på. Bland de erfarna handläggarna har handläggarna på avdelningen för sjukförsäkring i genomsnitt ett lägre värde på dimensionen klientanpassning än handläggare vid andra avdelningar i analysen (modell 5), när vi kontrollerar för övriga variabler. Sambandet är endast statistiskt säkerställt på 90-procentsnivån gentemot avdelningen för nyanlända eller arbetsökande, men på 99-procentsnivån gentemot de två övriga avdelningarna.

Om vi även tar med uppgift om yrkesroll i analyserna av klientanpassning förändrar det resultaten i liten omfattning. Bland de erfarna handläggarna blir skillnaden i klientanpassning mellan handläggare på avdelningen för sjukförsäkring och avdelningen för nyanlända eller arbetsökande inte längre statistiskt säkerställd när yrkesroll inkluderas.

Om vi i stället för avdelning tar med förmån, område eller verksamhetsområde i analyserna ser vi vissa samband mellan dessa och graden av klientanpassning, men det påverkar inte de övriga resultaten mer än marginellt (visas inte i tabell). Antalet observationer i varje organisatorisk enhet blir i många fall väldigt litet, och de resultaten ska därför tolkas med försiktighet.

Små eller inga skillnader mellan nyanställda och mer erfarna handläggare

Tabell 10. Regressionsanalys av index för klientanpassning och olika förklaringsvariabler

Modell/ Variabel	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5	Modell 6	Modell 7
Grupp av handläggare (nyanställda utan erfarenhet referenskategori)							
Nyanställda med erfarenhet	-0,02 (0,14)	0,07 (0,14)	-	-	-	-	0,05 (0,12)
Erfarna	-0,10 (0,11)	-0,04 (0,12)	-	-	-	-	0,04 (0,10)
Anställningstid (kontinuerlig)	-	-	0,01 (0,01)	-	0,00 (0,0,1)	-	-
Anställningstidsintervall (0 år referenskategori)							
1-2 år	-	-	-	-0,14 (0,16)	-	-	-
3-4 år	-	-	-	0,08 (0,18)	-	-	-
5-9 år	-	-	-	-0,09 (0,15)	-	-	-
>10 år	-	-	-	0,03 (0,16)	-	-	-
Kön (1=Kvinna, 0=Man)	-	0,06 (0,10)	0,04 (0,11)	0,04 (0,11)	-0,05 (0,13)	0,46* (0,24)	-0,02 (0,08)
Ålder	-	0,00 (0,00)	0,00 (0,01)	0,00 (0,01)	0,01 (0,01)	-0,01 (0,01)	0,00 (0,00)
Högsta utbildning (grundskola eller gymnasium referenskategori)							
Universitets-/högskoleutbildning	-	-0,10 (0,10)	-0,06 (0,12)	-0,08 (0,11)	-0,06 (0,14)	-0,08 (0,22)	-0,07 (0,09)
Avdelning (NA satt som referenskategori)							
BF	-	0,07 (0,15)	0,11 (0,17)	0,13 (0,17)	0,24 (0,21)	-0,28 (0,28)	0,05 (0,13)
FV	-	-0,04 (0,16)	-0,03 (0,17)	-0,02 (0,17)	0,02 (0,21)	-0,12 (0,30)	-0,10 (0,13)
SF	-	-0,35** (0,15)	-0,35** (0,16)	-0,32** (0,16)	-0,34* (0,20)	-0,15 (0,29)	-0,34*** (0,12)
Konstant	3,83*** (0,10)	3,74*** (0,24)	3,73*** (0,28)	3,68*** (0,28)	3,61*** (0,33)	3,68*** (0,63)	0,00 (0,20)
Justerat R ² -värde	-0,00	0,02	0,03	0,03	0,04	0,01	0,03
Antal observationer	994	976	812	812	642	170	976

Anmärkingar och källa, se nästa sida.

Anm.: Multipel linjär regressionsanalys. Standardfel inom parentes. NA=Avdelningen för nyanlända eller arbetsökande, SF=Avdelningen för sjukförsäkring, BF=Avdelningen för barn och familj och FV=Avdelningen för funktionsnedsättning. Förutom de i tabellen angivna variablerna har modell 2–7 även kontrollerat för födelseregion (i världen) och för inriktning på högsta utbildning. Anställningstiden är beräknad per den dag respondenten besvarade enkäten. I modell 1 till 6 används det index som skapats genom att ta medelvärde för svaren på de tre påståenden som hade högst värde på dimensionen i faktoranalysen som beroende variabel. I modell 7 används det index som baseras på faktorladdningarna för samtliga påståenden i faktoranalysen. De två indexen har olika skalor, och därför är regressionskoefficienterna inte direkt jämförbara. I det index som används i modell 7 är antalet observationer färre än i modell 1 och 2, eftersom det i den modellen bara ingår svar från respondenter som svarat på alla 11 påståenden i faktoranalysen. I det index som används i modell 1 till 6 krävs bara att en respondent svarat på de fyra påståenden som ingår i dimensionen klientanpassning. Det resulterar i att antalet observationer är fler. I modell 3 och 4 inkluderas endast svaren från erfarna handläggare och nyanställda utan tidigare handläggareerfarenhet, eftersom anställningstiden (på tidigare arbeten) för de anställda med tidigare handläggareerfarenhet inte är känd. I modell 5 är endast svaren från erfarna handläggare inkluderade. I modell 6 är endast svaren från nyanställda handläggare utan tidigare erfarenhet inkluderade. I modell 1 till 4 och i modell 7 analyserar vi svaren från nyanställda och mer erfarna handläggare tillsammans. I de modellerna har vi slagit ihop två olika urval utan att ta hänsyn till att de två urvalen storleksmässigt förhåller sig på olika sätt till hela populationen av handläggare. Därför använder vi inte resultaten från de modellerna för att dra några slutsatser om eventuella samband mellan andra egenskaper än erfarenhet hos handläggarna och graden av klientanpassning. Slutsatser om samband mellan övriga bakgrundsvariabler hos handläggarna och deras grad av klientanpassning dras enbart från modell 5 och 6. *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,10$.

Källa: Försäkringskassan, ISF:s bearbetningar, och enkäten till handläggare.

Analyser av enskilda påståenden

När vi analyserar de enskilda påståenden som mäter dimensionen klientanpassning separat finns vissa skillnader mellan nyanställda och mer erfarna handläggare (Tabell 11). De erfarna handläggarna instämmer i högre grad än nyanställda utan erfarenhet i påståendet *Som handläggare i statlig förvaltning bör man kunna tänja på reglerna ibland för att hjälpa klienterna*. Men för påståendet *Jag anpassar (kommer att anpassa) mina bedömningar och beslut till de försäkrades individuella situation och förutsättningar* är förhållandet det motsatta – där instämmer de nyanställda utan erfarenhet i stället i högre grad.

Vad gäller att erfarna handläggare har ett högre värde än nyanställda utan tidigare erfarenhet på påståendet *Som handläggare i statlig förvaltning bör man kunna tänja på reglerna ibland för att hjälpa klienterna* stämmer detta överens med den tendens mot att erfarna

handläggare är något mindre regelorienterade än nyanställda som diskuterats ovan. Så som detta påstående är utformat kan det även tolkas som ett mått på regelorientering.

Vad gäller skillnaden mellan nyanställda utan erfarenhet och mer erfarna handläggare på påståendet *Jag anpassar (kommer att anpassa) mina bedömningar och beslut till de försäkrades individuella situation och förutsättningar* är det viktigt att komma ihåg att påståendet till viss del formulerades olika till de två grupperna (se avsnitt 3.1.3).

Bland de erfarna handläggarna finns också ett samband mellan att vara kvinna och att ha ett lägre värde på påståendet *Som handläggare i statlig förvaltning bör man kunna tänja på reglerna ibland för att hjälpa klienterna* (Tabell 11), när vi kontrollerar för andra variabler. Sambandet är dock statistiskt signifikant endast på nittioprocentsnivån. Som sagt kan det påståendet även ses som ett mått på regelorientering, och det resultatet pekar alltså åt samma håll som vi såg i analyserna ovan, att män som svarat på enkäten är något mindre regelorienterade än kvinnor.

Det finns även ett samband mellan ålder och handläggarnas svar på två påståenden bland de erfarna handläggarna, men sambandet går åt olika håll på de två påståendena (Tabell 11).

I resultaten från analyserna av enskilda påståenden ser vi också att det finns vissa samband mellan handläggarnas svar och vid vilken avdelning de arbetar (Tabell 11). Bland de erfarna handläggarna finns det för tre av de fyra enskilda påståenden som ingår i dimensionen ett samband mellan att arbeta vid avdelningen för sjukförsäkring och att ha ett lägre svarsvärde än handläggarna vid samtliga eller vissa övriga avdelningar. Ett av dessa påståenden är *Som statlig tjänsteman bör man alltid vara generös i sina bedömningar och beslut*. Det är det påstående som utifrån resultaten i faktoranalysen i Tabell 2 är det främsta måttet på dimensionen klientanpassning.

Om vi i stället analyserar de enskilda påståendena med ordinal logistiska regression framträder inga resultat som vi tycker ändrar på den övergripande bilden. Om vi tar med uppgift om yrkesroll vid analyserna av enskilda påståenden försvinner en del av skillnaderna mellan handläggare vid olika avdelningar i analyserna av de erfarna handläggarnas svar. Det är framför allt den statistiskt säkerställda skillnaden mellan avdelningen för sjukförsäkring och avdelningen för nyanlända

eller arbetssökande som försvinner då. Men det är inte självklart om yrkesroll ska kontrolleras för, eftersom alla yrkesroller inte finns på alla avdelningar.

Sammantaget har såväl graden av erfarenhet som kön och ålder samband med vissa påståenden i dimensionen klientanpassning. Men vi ser inga genomgående mönster. Det övergripande resultatet, att det inte finns något samband mellan klientanpassning och dessa tre egenskaper hos handläggarna ska därför tolkas försiktigt, då det verkar kunna bero av vilket mått som används på dimensionen klientanpassning. Att det finns en skillnad i svaren från handläggare vid olika avdelningar går igen även i analyserna av flera av de enskilda påståendena. Det finns ett samband mellan att arbeta vid avdelningen för sjukförsäkring och att ha ett lägre svarsvärde på flera av de enskilda påståendena, men det finns inte alltid en statistiskt säkerställd skillnad till alla avdelningar.

Tabell 11. Regressionsanalys av handläggarnas svar på enskilda påståenden som ingår i dimensionen klientanpassning och olika förklaringsvariabler

Påstående	Anställningstid	Kön	Ålder	Universitets- /högskoleutbildning	Avdelning
... alltid vara generös i sina bedömningar och beslut, samtliga, n=1 103	0	0	+ *	0	SF - **
Erfarna, n=701	0	0	0	0	SF - **
Nyanställda utan erfarenhet, n=202	X	Kvinna +*	0	0	0
... göra den bedömning som är mest fördelaktig för den försäkrade, samtliga, n=1 056	0	Kvinna + **	+ ***	0	SF - ***
Erfarna, n=685	0	0	+ **	0	BF + *
Nyanställda utan erfarenhet, n=192	X	0	0	0	FV - ** SF - **
... anpassar mina bedömningar och beslut till de försäkrades individuella situation och förutsättningar, samtliga, n=1 068	Erfarna - **	0	0	0	FV + ***
Erfarna, n=684	Erfarna + **	0	- *	0	FV + **
Nyanställda utan erfarenhet, n=195	X	0	0	- **	FV - **
... kunna tänja på reglerna ibland för att hjälpa klienterna, samtliga, n=1 131	Erfarna + ***	0	0	0	SF - *
Erfarna, n=718	0	Kvinna - *	0	0	SF - **
Nyanställda utan erfarenhet, n=206	X	0	0	0	0

Anmärkningar och källa, se nästa sida.

Ann.: Multipel linjär regressionsanalys. 0 = ingen korrelation som är signifikant på minst 10 procent signifikansnivå. - = negativ korrelation. + = positiv korrelation. X = variabeln ingår inte i modellen. Förutom de i tabellen angivna variablerna har vi även kontrollerat för födelseregion (i världen) och för inriktning på högsta utbildning. Den modellspecifikation som har använts är modell 2 för raden "samtliga", modell 5 för raden "erfarna" och modell 6 för raden "nyanställda utan erfarenhet". Nyanställda utan tidigare erfarenhet har satts som referenskategori för anställningstid för "samtliga". För "erfarna" är anställningstid en kontinuerlig variabel. Man har satts som referenskategori för kön. För utbildning har gymnasium eller grundskola satts som referenskategori. För avdelning har avdelningen för nyanlända eller arbetssökande (NA) satts som referenskategori. SF=Avdelningen för sjukförsäkring, BF=Avdelningen för barn och familj och FV=Avdelningen för funktionsnedsättning. På raden "samtliga" analyserar vi svaren från nyanställda och mer erfarna handläggare tillsammans. I den modellen har vi slagit ihop två olika urval utan att ta hänsyn till att de två urvalen storsleksmässigt förhåller sig på olika sätt till hela populationen av handläggare. Därför använder vi inte resultaten från den modellen för att dra några slutsatser om eventuella samband mellan andra egenskaper än erfarenhet hos handläggarna och deras svar. Slutsatser om samband mellan övriga bakgrundsvariabler hos handläggarna och deras svar dras enbart från resultaten på raderna "Erfarna" och "Nyanställda utan erfarenhet". *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,10$.

Källa: Försäkringskassan, ISF:s bearbetningar, och enkäten till handläggare.

4.4.5 Endast en liten del av variationen i de tre dimensionerna förklaras av de variabler som används i denna studie

Avslutningsvis kan vi notera att de förklaringsvariabler som ingår i analyserna i detta kapitel förklarar mycket lite av variationen mellan handläggare i de tre undersökta dimensionerna. Det framgår av de låga R^2 -värdena för samtliga modeller i Tabell 6 Tabell 8 och Tabell 10. Alltså förklarar de individegenskaper som inkluderats i analyserna, till exempel ålder, utbildning och anställningstid, inte mycket av den variation som finns mellan olika handläggare. Det gäller även för handläggarnas organisatoriska tillhörighet, som vilken avdelning de arbetar inom. Det senare gäller särskilt i de två dimensionerna regelorientering och klientbemötande. Vad gäller handläggarnas klientanpassning finns ett visst samband med vilken avdelning de arbetar vid. Men det mesta av variationen verkar alltså främst förklaras av andra variabler än de som undersöks i denna studie.

5 Avslutande diskussion

I den här studien har vi undersökt regelorientering, klientbemötande och klientanpassning hos nyanställda och mer erfarna handläggare på Försäkringskassan. Fokus har varit på om det finns skillnader mellan handläggare som beror på deras grad av erfarenhet inom yrket. Men vi har även undersökt eventuella samband mellan andra egenskaper hos handläggarna och deras attityder till regelverk och klienter.

Huvudresultaten i studien är:

- Vi hittar inga stora skillnader mellan de nyanställda och mer erfarna handläggarna vad gäller regelorientering eller orientering mot klientbemötande respektive klientanpassning. Såväl de nyanställda som de mer erfarna handläggarna uppger att de är orienterade både mot regelverket och mot att ge de försäkrade ett bra bemötande. Vi hittar heller inga tydliga samband mellan anställningstid och handläggarnas orientering i de tre dimensionerna bland de erfarna handläggarna.
- Det finns vissa samband mellan andra egenskaper hos handläggarna och deras grad av regelorientering, klientbemötande och klientanpassning. Till exempel finns det bland de erfarna handläggarna ett samband mellan handläggarnas kön och deras orientering i två av de tre dimensionerna. Män är mindre regelorienterade och mindre orienterade mot klientbemötande än kvinnor, allt annat lika. Även bland de nyanställda handläggarna utan tidigare erfarenhet av liknande arbete är män mindre orienterade mot klientbemötande än kvinnor. Bland de erfarna handläggarna finns också ett samband mellan att arbeta vid avdelningen för sjukförsäkring och en lägre grad av klientanpassning, även om det statistiska sambandet inte är så starkt.

I studien har vi undersökt ärendehandläggningen vid Försäkringskassan som helhet snarare än en avgränsad del av den. Personliga handläggare, försäkringsutredare och försäkringshandläggare från avdelningarna för sjukförsäkring, funktionsnedsättning, barn och familj samt nyanlända eller arbetssökande har ingått i undersökningen. De flesta analyser har skett på en övergripande nivå. Man ska då ha i åtanke att Försäkringskassans verksamhet är mycket bred och att arbetet i en yrkesroll eller förmån kan skilja sig mycket från arbetet i en annan yrkesroll eller förmån. De samband, eller den avsaknad av samband, som vi hittar på en mer övergripande nivå behöver därför inte se likadana ut överallt i Försäkringskassans organisation. Men tanken med den här studien har varit att ta ett övergripande perspektiv snarare än att undersöka specifika delar av myndigheten.

Det är också viktigt att ha i åtanke att det vi har undersökt i studien är handläggarnas attityder och i vissa fall hur de beskriver sitt agerande – inte hur de faktiskt agerar eller beslutar. Därför behöver de skillnader i handläggarnas regelorientering och klientorientering som redovisas i rapporten inte innebära att det finns faktiska skillnader i hur handläggarna handlägger ärenden, gör bedömningar eller vilka beslut de fattar.

Vi kan inte heller vara säkra på att våra enkätfrågor faktiskt fångar det vi vill att de ska fånga. Det kan till exempel ha varit så att vissa svarsalternativ uppfattats som mer ”korrekta” än andra. Vi har sett att svarsfördelningen på många frågor varit skev, det vill säga att många respondenter svarat höga värden. Det skulle kunna peka mot att våra frågor inte fångar all variation som kanske finns i de dimensioner av handläggarnas arbete som vi undersökt. De frågor som vi ställt är ofta av mer generell typ, för att kunna besvaras av handläggare av olika förmåner. Kanske skulle resultaten bli annorlunda om andra frågor ställdes till handläggarna än de vi använt i den här studien, till exempel frågor som mer konkret och i detalj rör handläggningen av specifika förmåner. Slutligen var svarsfrekvensen på enkäterna också relativt låg, runt 40 procent.

5.1 Såväl de nyanställda handläggarna som de mer erfarna är orienterade både mot regelverket och mot att ge de försäkrade ett bra bemötande

Ett första fynd baserat på analyserna i studien är att handläggarnas klientorientering, så som den mäts i denna studie, verkar bestå av två separata dimensioner, som vi kallar klientbemötande och klientanpassning.

Såväl regelorienteringen som orienteringen mot klientbemötande är mycket hög både bland de nyanställda handläggarna och bland de mer erfarna. Det genomsnittliga värdet på båda dimensionerna ligger runt 6 på en skala från 1 till 7, om vi tar fram ett medelvärde för de tre eller fyra påståenden som i första hand mäter dessa båda dimensioner. Det gäller för både de nyanställda handläggarna, såväl de med tidigare erfarenhet av liknande arbete som de utan, och för de mer erfarna. Medelvärdet på den tredje dimensionen, klientanpassning, ligger mellan 3,5 och 4, såväl för de nyanställda handläggarna som för de mer erfarna. Handläggarna uppger alltså i genomsnitt att de befinner sig ungefär mitt på den skala som mäter hur orienterade de är mot att vara generösa och tillmötesgående gentemot de försäkrade och mot att försöka anpassa beslut och bedömningar till deras situation.

Vad vi velat fånga med våra frågor är eventuella skillnader mellan handläggare och olika grupper av handläggare snarare än ett absolut mått på graden av de olika dimensionerna av handläggarnas arbete.

5.2 Inga stora skillnader mellan nyanställda och mer erfarna handläggare

Ett huvudresultat från studien är att vi inte hittar några stora skillnader mellan de nyanställda och de mer erfarna handläggarna vare sig när det gäller deras attityder till regelorientering, klientbemötande eller klientanpassning. Vi ser inte heller några tydliga samband mellan anställningstid och handläggarnas grad av orientering i de tre dimensionerna bland de erfarna handläggarna.

5.2.1 Positivt ur ett rättssäkerhetsperspektiv med små eller inga skillnader mellan nyanställda och mer erfarna handläggare

Studiens huvudresultat är positivt ur ett rättssäkerhetsperspektiv: vi finner inte några större skillnader vare sig när det gäller regelorientering, klientbemötande eller klientanpassning mellan nyanställda och mer erfarna handläggare i det material vi samlat in och så som de mäts i denna studie. Resultaten pekar alltså mot att hur en försäkrad som har kontakt med Försäkringskassan kommer att behandlas inte beror på vilken anställningstid den handläggare har som hen har kontakt med.

5.2.2 Den tendens till skillnad som vi hittar på övergripande nivå mellan nyanställda och mer erfarna gäller graden av regelorientering

Vi ser inga skillnader mellan de nyanställda och de mer erfarna handläggarna i dimensionerna klientbemötande och klientanpassning. Det gäller för analyser av båda de index vi skapat som mått på dimensionerna. Men när vi analyserar enskilda frågor som ingår i måttet på dimensionerna ser vi vissa samband mellan anställningstid och handläggarnas svar.

Den enda övergripande tendens till samband mellan anställningstid och handläggarnas orientering i de tre dimensionerna som vi ser är att nyanställda handläggare utan tidigare erfarenhet av liknande arbete är något mer regelorienterade än de mer erfarna handläggarna. Men denna skillnad ser vi bara för analyser av ett av de två index vi skapat som mått på regelorientering. Resultatet är alltså inte entydigt, utan beror på vilket mått på regelorientering vi använt. Resultatet ska därför tolkas med försiktighet. Vi ser också tecken på detta samband vad gäller regelorientering i analyserna av ett par av de enskilda påståendena.

Vi ser inte något samband mellan anställningstid och regelorientering inom gruppen av erfarna handläggare. Om det finns en skillnad verkar den finnas mellan helt nyanställda handläggare utan tidigare erfarenhet som grupp och erfarna handläggare som grupp.

5.2.3 Skillnader mellan nyanställda och erfarna skulle kunna bero på flera saker

Som vi tog upp i inledningen går det utifrån resultaten i den här studien inte att säga om tendensen till skillnad i regelorientering mellan nyanställda utan tidigare erfarenhet av liknande arbete och erfarna handläggare beror på att handläggarnas attityder förändras över tid, i takt med att deras anställningstid ökar. Det går alltså inte att säga om det är en förändring hos handläggarna som *individer*, eller om skillnaden mellan grupperna nyanställda handläggare utan tidigare erfarenhet och mer erfarna beror på något annat.

Ett par tidigare studier har följt andra typer av frontlinjebyråkrater (poliser och socialarbetare) över tid, och funnit en minskning i regelorientering hos nyanställda som beror på att *individerna* i studierna i genomsnitt fick en minskad regelorientering i takt med att deras erfarenhet som frontlinjebyråkrater ökade (se även bilaga 4).⁸⁴

Tidigare studier har fört fram flera hypoteser till varför frontlinjebyråkraters regelorientering kan minska över tid (se bilaga 4). En av dessa är att tjänstemännens yrkesskicklighet och professionella kunskap ökar ju längre deras yrkeserfarenhet blir. Ju längre de arbetar desto mer börjar de lita till sitt eget professionella omdöme och desto mindre beroende blir de då av formella regler och styrning, vilket skulle leda till en minskad regelorientering.⁸⁵

En annan hypotes är att individer med mindre makt eller inflytande i en organisation är mer regelorienterade än individer med mer makt. Eftersom mer erfarna handläggare kan antas ha större makt och inflytande i sin organisation än nyanställda skulle därför en längre anställningstid kunna leda till minskad regelorientering enligt denna teori.⁸⁶

⁸⁴ Oberfield Z. W., Rule Following and Discretion at Government's Frontlines: Continuity and Change during Organization Socialization. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 2010;20(4): 735–755, och Petersson O., *Att bli polis. Från utbildningens förväntningar till gatans norm*. Stockholm: Norstedts juridik, 2015.

⁸⁵ Se till exempel Assadi A. och Lundin M., Street-level bureaucrats, rule-following and tenure: How assessment tools are used at the front line of the public sector. *Public administration* 2018;96(1): 154–170, och LaFrance S. och Day J., The role of experience in prioritizing adherence to SOPs in police agencies. *Public Organization Review* 2012; 13:37–48.

⁸⁶ Se till exempel Portillo S., The paradox of rules: Rules as resources and constraints. *Administration & Society*, 2012;44: 87–108.

Men om en minskning i regelorientering sker ganska snart efter att handläggarna påbörjar sitt arbete skulle även andra orsaker kunna ligga bakom.

En del av utbildningen för nya handläggare på Försäkringskassan består av att på egen hand eller tillsammans med till exempel handledare och kollegor arbeta med riktiga ärenden. Detta börjar handläggarna ofta med snart efter att de blivit anställda, även om omfattningen och hur det går till kan variera (se bilaga 5 för mer information om utbildningen av nyanställda handläggare på Försäkringskassan). Denna del av arbetet, vad som skulle kunna kallas ”mötet med verkligheten”, skulle kunna leda till en minskad regelorientering. Det kan till exempel vara så att när en handläggare börjar handlägga ärenden kommer hen snart i kontakt med det bedömningsutrymme som finns. Så fort ett bedömningsutrymme finns *måste* handläggarna använda något annat än enbart regelverket – det ingår i själva definitionen av bedömningsutrymme. Man måste använda sitt eget professionella omdöme. Detta faktum skulle kunna leda till en minskad regelorientering.

Graden av regelorientering blir då en fråga om skillnaden mellan teori och praktik. I teorin kan regelverket förefalla precist, och nyanställda kan därför ha uppfattningen att det är tillräckligt att följa reglerna. I praktiken passar många ärenden inte in i teorin, så de erfarna handläggarna vet att tillämpningen också är beroende av att göra överväganden som inte finns uttryckta i explicita regler. De erfarna handläggarna ser att det finns ett bedömningsutrymme, som de behöver använda för att kunna tillämpa reglerna på varje unikt ärende. Att detta bedömningsutrymme finns i regelsystemet är också för det mesta just för att handläggarna ska kunna tillämpa regelverket på ett bra sätt i praktiken. Om detta skulle ge upphov till att regelorienteringen minskar under en tid hos relativt nyanställda handläggare så kan en sådan minskning vara både förväntad och önskvärd.

Helt nyanställda handläggare har kanske inte heller samma erfarenhet som mer erfarna kollegor av hur komplex handläggningen av ärenden kan vara. Erfarna handläggare har därför kanske fler saker att ”hänga upp” ett ärende på än bara regelverket.

En ytterligare möjlig anledning till en minskad regelorientering över tid skulle kunna vara det ”korstryck” av krav och förväntningar på det arbete som de ska utföra både från den egna organisationen och från

klienterna, som forskare argumenterar för att frontlinjebyråkrater befinner sig i,⁸⁷ och som handläggarna förmodligen upplever mer och mer av ju mer de arbetar med riktiga ärenden och blir en del av sitt nya arbete. De ändliga resurserna (främst tid) och det tryck på en snabb handläggning som kan finnas på handläggarna ger dem kanske inte utrymme till att enbart orientera sig mot regelverket i alla lägen, ett utrymme som de som nyanställda kan tro att de har. Om detta skulle ge upphov till en minskad regelorientering och den i sådana fall hänger samman med att handläggarna när de blir lite mer erfarna vet att de inte kan följa alla regler på ett sätt som de i och för sig anser att de bör, vore en sjunkande regelorientering mindre önskvärd ur rättssäkerhetssynpunkt.

Men utifrån denna studie kan vi inte avgöra om en skillnad i regelorientering mellan de nyanställda utan tidigare erfarenhet av liknande arbete och de mer erfarna handläggarna beror på att enskilda handläggares regelorientering minskar när de får mer erfarenhet i yrket. En sådan skillnad skulle också kunna bero på till exempel att graden av regelorientering har varierat hos nyanställda handläggare över tid. Om de nyanställda handläggarna i denna studie som grupp är mer regelorienterade än de erfarna handläggarna i denna studie var när de anställdes ger det upphov till en skillnad mellan grupperna som inte behöver bero på att enskilda handläggares attityder till regelverket har förändrats över tid. På samma sätt skulle en skillnad i regelorientering kunna förklaras av att handläggare med en högre regelorientering över tid slutar arbeta vid Försäkringskassan i större utsträckning än de med en lägre regelorientering. Även det skulle kunna ge upphov till en skillnad i regelorientering mellan de nyanställda handläggarna och de erfarna handläggarna, som inte behöver bero på att enskilda handläggares attityder till regelverket förändras över tid.

5.3 Kön och ålder har vissa samband med regelorientering och klientbemötande

Handläggarnas kön har samband med både handläggarnas regelorientering och deras klientbemötande i analyserna. Bland de erfarna handläggarna är män i genomsnitt både mindre regelorienterade och

⁸⁷ Jämför till exempel med Lipsky M., *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York, Russell Sage Foundation, 1980, s. 27-39.

har en lägre grad av orientering mot klientbemötande än kvinnor. Även bland de nyanställda handläggarna utan tidigare erfarenhet av liknande arbete har män en lägre grad av orientering mot klientbemötande. Skillnaderna kan dock inte betraktas som stora. Däremot har handläggarnas kön inte något samband med deras attityder till klientanpassning bland de erfarna handläggarna.

Handläggarnas attityder till klientbemötande samvarierar även med deras ålder. Bland de erfarna handläggarna har graden av orientering mot klientbemötande ett positivt samband med ökande ålder.

Vi ser inga tydliga samband mellan utbildningsnivå och handläggarnas orientering i de tre dimensionerna vare sig i våra analyser av svaren från de erfarna handläggarna eller av svaren från de nyanställda handläggarna utan tidigare erfarenhet av liknande arbete.

5.3.1 Även tidigare studier visar på skillnader mellan män och kvinnor

Att kvinnor som är frontlinjebyråkrater i genomsnitt kan vara mer regelorienterade och mer klientorienterade än män i samma positioner har flera tidigare studier visat (se bilaga 4). En tidigare studie av just handläggare av sjukförsäkringen på Försäkringskassan visade på ett samband mellan en högre grad av klientorientering och att vara kvinna. Men den studien fann inget samband mellan att vara man och att ha en lägre regelorientering. Snarare fann författaren det omvända sambandet, men enbart för ett av de tre påståenden som användes som mått på regelorientering.⁸⁸ Men i den här studien och som vi har mätt de olika dimensionerna finner vi bland de erfarna handläggarna alltså sambandet att gruppen handläggare som är kvinnor både är mer regelorienterade och mer orienterade mot klientbemötande i genomsnitt än gruppen handläggare som är män, allt annat lika.

Vi har i denna studie inte undersökt vad skillnaderna i regelorientering och klientorientering mellan könen kan bero på. Därför kan vi inte heller dra några slutsatser om det. Men en möjlig orsak som vissa forskare fört fram till att frontlinjebyråkrater som är kvinnor ofta är mer regelorienterade än kollegor som är män, är att frontlinjebyråkrater som är män i genomsnitt har mer ”makt” eller inflytande. Det

⁸⁸ Stensöta H., Försäkringskassans handläggare. *SKA-projektet. Sjukförsäkring. Kulturer och attityder*. Redaktör: Palmer E. Försäkringskassan analyserar 2006:16.

kan gälla både formell och informell makt inom den egna organisationen, eller att män har en tryggare ställning rent generellt på arbetsmarknaden. Detta skulle kunna leda till att män i genomsnitt inte känner att de behöver orientera sig mot det formella regelverket i lika stor utsträckning som kvinnor. Män kanske inte heller upplever sig behöva ”falla tillbaka på” det formella regelverket lika ofta i sina interaktioner med klienter.⁸⁹

Det är i detta sammanhang intressant att notera att de skillnader som finns i denna studie mellan könen när det gäller regelorientering främst verkar finnas bland de erfarna handläggarna, och inte bland de nyanställda handläggarna utan tidigare erfarenhet av liknande arbete. Men i analysen av enbart de nyanställda handläggarna är antalet observationer relativt få, varför det resultatet ska tolkas med försiktighet.

Det är även svårt att säga varför handläggare som är män har en lägre grad av klientorientering, eller klientbemötande som vi kallar det i denna studie. En hypotes som förts fram är att det skulle kunna vara skillnader i ”socialt konstruerade erfarenheter” som kan ligga till grund för att kvinnor i högre grad är inriktade mot en ”omsorgsetik” än män.⁹⁰ Kvinnor skulle alltså i större utsträckning än män kunna vara ”fostrade” in i en högre grad av orientering mot klientbemötande, eller klientorientering rent generellt.

Om det är så eller inte är inget vi undersökt i denna studie. Men det är intressant att notera att de skillnader som finns mellan könen vad gäller klientbemötande verkar finnas både bland de erfarna handläggarna och bland de nyanställda handläggarna utan tidigare erfarenhet av liknande arbete i denna studie. Men i analysen av enbart de nyanställda handläggarna är antalet observationer relativt få, varför det resultatet ska tolkas med försiktighet.

Man ska också komma ihåg att det är fler kvinnor än män som arbetar som handläggare på Försäkringskassan. I de grupper av handläggare

⁸⁹ Se Assadi A. och Lundin M., Street-level bureaucrats, rule-following and tenure: How assessment tools are used at the front line of the public sector. *Public administration* 2018;96(1): 154–170, för ett resonemang kring detta. Resonemanget bygger till exempel på Portillo S. och DeHart-Davis L., Gender and organizational rule abidance. *Public Administration Review*, 2009;69, 339–347, och Portillo S., The paradox of rules: Rules as resources and constraints. *Administration & Society*, 2012;44: 87–108..

⁹⁰ Se Stensöta H., Försäkringskassans handläggare. *SKA-projektet. Sjukförsäkring. Kulturer och attityder*. Redaktör: Palmer E. Försäkringskassan analyserar 2006;16, s. 349–350.

vi undersöker är ungefär 80 procent kvinnor (Tabell 1). Det är inte självklart att en ojämn könsfördelning har någon betydelse för resultaten, men det är inte säkert att de funna sambanden skulle se likadana ut om könsbalansen var mer jämn.⁹¹

5.3.2 Även tidigare studier visar på skillnader baserade på ålder

Även sambandet mellan högre ålder och en högre grad av orientering mot klientbemötande som vi finner i denna studie pekar i samma riktning som en tidigare studie av handläggare av sjukförsäkringen.⁹² Där fann författaren dessutom ett samband mellan högre ålder och en lägre grad av regelorientering. Något sådant samband hittade vi inte i denna studie. I den här studien hittar vi inte heller något samband mellan ålder och klientanpassning, så som vi mäter klientanpassning och som vi specificerar analyserna.

5.4 Viss skillnad i graden av orientering mot klientanpassning mellan olika avdelningar

Handläggarnas organisatoriska tillhörighet inom Försäkringskassan verkar inte ha något större samband med deras orientering i de tre dimensionerna. Men det finns ett undantag. Bland de erfarna handläggarna finns ett samband mellan att arbeta vid avdelningen för sjukförsäkring och att vara orienterad mot dimensionen klientanpassning i en något lägre grad. Men skillnaden mellan avdelningen för sjukförsäkring och avdelningen för nyanlända eller arbetssökande är inte statistiskt säkerställd i alla analyser.

⁹¹ Jämför med DeHart-Davis, L., The unbureaucratic personality. *Public Administration Review*, 2007;67:892–903, och Stensöta Olofsdotter H., The Conditions of Care: Reframing the Debate about Public Sector Ethics. *Public Administration Review*, 2010;70(2): 295–303.

⁹² Stensöta H., Försäkringskassans handläggare. *SKA-projektet. Sjukförsäkring. Kulturer och attityder*. Redaktör: Palmer E. Försäkringskassan analyserar 2006:16.

5.4.1 Det kan finnas flera orsaker till skillnader i attityder till klientanpassning mellan handläggare vid olika avdelningar

En möjlig förklaring till skillnaden i klientanpassning mellan handläggare vid olika avdelningar skulle kunna vara att bedömningsutrymmet i genomsnitt är störst för handläggarna just på avdelningen för sjukförsäkring.⁹³ Det skulle då innebära att det också är på den avdelningen som det finns störst utrymme för skillnader i hur ”generösa” (eller inte) handläggarna kan vara, och att frågorna som mäter dimensionen klientanpassning därför är frågor som är mer närvarande i det dagliga arbetet för handläggarna av sjukförsäkringen än för handläggare på övriga avdelningar. Det skulle då kunna leda till att handläggarna på avdelningen för sjukförsäkring svarar annorlunda på de frågorna än övriga handläggare, eftersom det helt enkelt ”finns ett större utrymme” för det utifrån det dagliga arbetet på den avdelningen.

Men det är inte självklart att de i genomsnitt skulle uppge lägre värden än andra, vilket de gjort. Om det rent generellt är en insikt om bedömningsutrymmet som leder till att handläggarna tenderar att beskriva sig som mindre generösa så borde det kanske finnas en skillnad mellan nyanställda och erfarna vad gäller graden av klientanpassning. Det ger våra analyser visst stöd för, då det finns en tendens mot att nyanställda handläggare utan tidigare erfarenhet på avdelningen för sjukförsäkring är mer orienterade mot klientanpassning än de erfarna handläggarna. Men det resultatet är statistiskt säkerställt bara när ett av indexen för klientanpassning används, och inte när det andra indexet används. Resultatet ska därför tolkas försiktigt.

En annan möjlig förklaring skulle kunna vara implementeringen av, och styrningen mot, målet om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar från ungefär 2016 och framåt.⁹⁴ Detta mål har främst rört avdelningen för sjukförsäkring. En tidigare ISF-rapport pekar på att styrningen mot detta mål har inneburit ett ökat fokus på rättssäkerhet, och att synsättet bland intervjuade på avdelningen nu är ”att tiden i försäkringen ska vara så kort som möjligt för den försäkrade”, i mycket högre grad

⁹³ Jämför med resonemanget i bilaga 5.

⁹⁴ Inspektionen för socialförsäkringen, *Förändrad styrning av och i Försäkringskassan - En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning*. Rapport 2018:16.

än tidigare.⁹⁵ Det är inte omöjligt att denna styrning har påverkat handläggarnas grad av klientanpassning. Om handläggare på avdelningen som handlägger sjukförsäkringen i sin vardag både upplever betydelsen av att tillämpa reglerna mer eller mindre generöst *och* får tydliga styrsignaler om att inte vara alltför generösa, så är den skillnad som uppmätts här förväntad.

Skillnader mellan olika avdelningar i graden av klientanpassning skulle alltså kunna bero på att handläggarna till viss del tolkar frågorna i enkäten olika beroende på att karaktären hos de ärenden som olika avdelningar handlägger är så pass olika. Skillnaderna skulle också kunna bero på att delvis olika styrning inom olika delar av Försäkringskassan får genomslag, och därigenom också påverkar handläggarnas orientering i viktiga delar av deras arbete. Utifrån denna studie är det inte möjligt att svara på vad som är orsaken till de observerade skillnaderna mellan olika avdelningar. För att kunna besvara den frågan skulle vi behöva svar från respondenterna vid minst två olika tillfällen.

Att handläggarnas orientering mot klientanpassning ser något olika ut vid olika avdelningar behöver inte vara problematiskt ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Förutsättningarna kan vara olika vid olika avdelningar, vilket gör att skillnader i orienteringen mot de olika dimensionerna av arbetet mellan handläggare vid olika avdelningar inte behöver vara något problem.

5.5 Den största delen av variationen mellan handläggarna förklaras inte av faktorer som undersöks i denna studie

Vi kan också notera att den största delen av variationen i handläggarnas svar inte förklaras av om de är erfarna eller nyanställda, vilken organisatorisk tillhörighet de har eller av kön, ålder, utbildning eller någon av de övriga egenskaper hos handläggarna som vi har undersökt i den här studien.

⁹⁵ Inspektionen för socialförsäkringen, *Förändrad styrning av och i Försäkringskassan - En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning*. Rapport 2018:16, s. 59.

De variabler som ingår i analyserna förklarar alltså mycket lite av variationen mellan handläggare i de tre undersökta dimensionerna. Den största delen av de skillnader i orientering mellan handläggarna som finns i de tre dimensionerna verkar alltså bero på andra faktorer än de som varit möjliga att ta med i denna studie.

Det finns flera tänkbara faktorer som skulle kunna ha samband med handläggarnas regelorientering och klientorientering som vi inte har kunnat ta med i analyserna i den här studien. Det gäller till exempel vid vilket kontor och i vilken del av landet handläggarna arbetar.

En viss del av variationen i de tre dimensionerna mellan handläggarna förklaras ändå av de faktorer hos handläggarna som vi undersöker. Till exempel finns det skillnader mellan handläggare som är män och handläggare som är kvinnor, mellan äldre och yngre handläggare samt mellan handläggare som arbetar vid olika avdelningar. Men dessa skillnader är förhållandevis små. Att de skillnader vi hittar mellan olika grupper av handläggare är så pass små får ses som positivt ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Däremot visar fördelningen av handläggarnas svar att det finns relativt stora skillnader mellan enskilda handläggare (avsnitt 4.2). Det gäller särskilt dimensionen klientanpassning. Det är därför viktigt att komma ihåg att även om skillnaden mellan olika grupper av handläggare som vi har studerat i denna studie förefaller vara liten så finns det ändå en relativt stor skillnad i regelorientering, klientbemötande och klientanpassning mellan vissa handläggare.

Men som vi påpekat tidigare är det skillnad mellan vad handläggarna har för attityder – som är det som främst undersöks i denna studie – och hur de faktiskt agerar, även om handläggarna får beskriva sitt agerande i några av de frågor vi använder oss av i studien. Skillnader i attityder mellan olika handläggare behöver inte innebära skillnader i hur de faktiskt handlägger, bedömer och beslutar. Den interna styrningen kan påverka i vilken grad eventuella skillnader i attityder mellan olika handläggare kommer till uttryck i hur de handlägger, bedömer och beslutar. Sådan styrning kan till exempel vara utbildning, men även andra typer av styrsignaler.

Det är naturligtvis ofrånkomligt att enskilda handläggare till viss del har olika attityder till olika delar av sitt arbete. Att olika handläggare ser på arbetet på delvis olika sätt kan vara en stor tillgång. Dessa skillnader kan användas för att utveckla arbetssätt och vid fördel-

ningen av arbetsuppgifter. Det är först om handläggares olika attityder får genomslag i hur de handlägger, bedömer och beslutar, så att likartade ärenden bedöms på olika sätt av olika handläggare eller att utgången i ett ärende varierar beroende på vilken handläggare som har hand om ärendet, som de skillnader i orientering i de undersökta dimensionerna som framkommit utgör en potentiell risk för rätts-säkerheten.

5.6 Begränsningar i denna studie och möjligheter i framtida studier

Utifrån resultaten i denna studie kan vi inte dra några slutsatser om ifall nyanställda handläggares attityder förändras över tid, i takt med att deras yrkeserfarenhet ökar.

Skillnader i regelorientering eller klientorientering mellan nyanställda och mer erfarna handläggare som eventuellt framkommer i en studie som denna, där mätningar av handläggarnas attityder gjorts endast vid ett tillfälle, behöver inte bero på att enskilda handläggares attityder förändras över tid. De skulle lika gärna kunna bero på till exempel att handläggare med olika attityder till regler och klienter rekryterats vid olika tillfällen eller att handläggare med vissa attityder i större utsträckning än andra slutar sitt arbete vid Försäkringskassan över tid.

Men förändringar i sammansättningen av handläggarkollektivet *som grupp* på ett sådant sätt skulle kunna också kunna leda till det motsatta än det som beskrivits ovan – det skulle kunna leda till att faktiska förändringar i attityder hos enskilda handläggare över tid *inte* syns i resultaten i en studie som denna, som bygger på tvärsnittsdata.

Så för att kunna svara på frågan om enskilda handläggare faktiskt förändrar sin regelorientering, sitt klientbemötande eller sin klientanpassning över tid – i takt med att deras yrkeserfarenhet ökar – skulle en studie behöva genomföras där samma handläggare får besvara samma frågor vid åtminstone två olika tillfällen med en viss tidsrymd mellan tillfällena. En sådan studie skulle vara värdefull även genom att den också skulle kunna finna svar på orsakerna till eventuella attitydförändringar över tid.

Om en sådan studie fann att attityder och agerande hos handläggarna i stor utsträckning förblir oförändrade över tid skulle det understryka

vikten av rekryteringen. Om en sådan studie i stället fann att attityder (och eventuellt också agerande) hos handläggarna i hög grad förändras över tid skulle det i stället understryka hur viktig till exempel Försäkringskassans interna utbildning av handläggarna och den interna styrningen är.

Referenser

Assadi A. och Lundin M., Street-level bureaucrats, rule-following and tenure: How assessment tools are used at the front line of the public sector. *Public administration* 2018;96(1): 154–170.

Brehm J. och Gates S., *Working, shirking, and sabotage: bureaucratic response to a democratic public*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1997.

DeHart-Davis, L., The unbureaucratic personality. *Public Administration Review*, 2007;67:892–903.

Esaiasson P., Will citizens take no for an answer? What government officials can do to enhance decision acceptance. *European Political Science Review*, 2010;2(3): 351–371.

Field A., *Discovering statistics using SPSS*. Third edition. Sage, 2009.

Försäkringskassan, *Yrkesroll: Försäkringshandläggare*. Version 1.0. Beslutsdatum 2012-08-24, dnr 048039-2012.

Försäkringskassan, *Yrkesroll: Försäkringsutredare*. Version 1.0. Beslutsdatum 2012-08-24, dnr 048039-2012.

Försäkringskassan, *Yrkesroll: Personlig handläggare*. Version 1.0. Beslutsdatum 2012-08-24, dnr 048039-2012.

Försäkringskassan, *Försäkringskassans organisation*, Gäller från 2016-10-25.

Hill M. och Hupe P., *Implementing Public Policy*. Sage Publications, andra upplagan 2009.

Hysing E. och Olsson J., *Tjänstemän i politiken*. Lund, Studentlitteratur, 2012.

Inspektionen för socialförsäkringen, *Rättssäker förvaltning*. Rapport 2010:4.

Inspektionen för socialförsäkringen, *Att handlägga sjukförsäkringen. Uppfattningar om roller och regelverk*. Rapport 2013:9.

Inspektionen för socialförsäkringen, *Effekterna av handläggarnas attityder på sjukskrivningstiderna*. Rapport 2014:1.

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

Inspektionen för socialförsäkringen, *Att använda lagens bedömningsutrymme*. ISF kommenterar 2016:1, s. 7.

Inspektionen för socialförsäkringen, *Försäkringskassan i förändring - En studie av myndighetens styrande dokument 2005-2016*. Arbetsrapport 2016:2.

Inspektionen för socialförsäkringen, *Mötet mellan medborgaren och staten - En kommentar om handläggningen vid Försäkringskassan*. Rapport 2017:13.

Inspektionen för socialförsäkringen, *Förändrad styrning av och i Försäkringskassan - En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning*. Rapport 2018:16.

Johansson, R., *Vid byråkratins gränser*. Arkiv förlag, Lund, tredje upplagan, 2007.

Keiser L. R., Understanding Street-Level Bureaucrats' Decision Making: Determining Eligibility in the Social Security Disability Program. *Public Administration Review*, 2010;70(2):247–257.

LaFrance S. och Day J., The role of experience in prioritizing adherence to SOPs in police agencies. *Public Organization Review* 2012;13:37–48.

Lipsky M., *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York, Russell Sage Foundation, 1980.

Maynard-Moody S. och Musheno M., *Cops, teachers, counselors: stories from the front lines of public service*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 2003.

Merton R., Bureaucratic structure and personality. *Social Forces* 1940;18: 560–568.

Meyers M. K. och Vorsanger S., Street-level bureaucrats and the implementation of public policy. *The Handbook of Public Administration* (Concise Paperback Edition). Redaktörer: Peters B. G. och Pierre J., Sage Publications, 2007.

Oberfield Z. W., Rule Following and Discretion at Government's Frontlines: Continuity and Change during Organization Socialization. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 2010;20(4): 735–755.

Oberfield Z. W., Socialization and Self-Selection: How Police Officers Develop Their Views About Using Force. *Administration & Society*, 2012;44(6): 702-730.

Oberfield Z. W., *Becoming bureaucrats: socialization at the front lines of government service*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2014.

Perry J. L., Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity. *Journal of Public Administration Research and Theory, J-PART*, 1996;6:1:5-22

Petersson O., *Att bli polis. Från utbildningens förväntningar till gatans norm*. Stockholm: Norstedts juridik, 2015.

Portillo S., The paradox of rules: Rules as resources and constraints. *Administration & Society*, 2012;44: 87–108.

Portillo S. och DeHart-Davis L., Gender and organizational rule abidance. *Public Administration Review*, 2009;69, 339–347.

Rothstein B. och Teorell J., What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance* 2008;21(2):165–190.

Sandfort J. R., Moving beyond discretion and outcomes: Examining public management from the front lines of the welfare system. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 2000;10(4): 729–756.

Scott P. G., Assessing Determinants of Bureaucratic Discretion: An Experiment in Street-Level Decision Making. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 1997;7(1): 35–57.

Stensöta H., Försäkringskassans handläggare. *SKA-projektet. Sjukförsäkring. Kulturer och attityder*. Redaktör: Palmer E. Försäkringskassan analyserar 2006:16.

Stensöta Olofsdotter H., Politisk socialförsäkringsadministration?: En undersökning av Försäkringskassan. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 2009;15(4): 29.

Stensöta Olofsdotter H., The Conditions of Care: Reframing the Debate about Public Sector Ethics. *Public Administration Review*, 2010;70(2):295–303.

Tummers L. och Bekkers V., Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion. *Public Management Review*, 2014;16(4): 527–547.

Tummers L., Bekkers V., Vink E. och Musheno M., Coping during public service delivery: A conceptualization and systematic review of the literature. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART* 2015;25:1099-1126. Van Kleef D., Steen T. och Schott C., Informal socialization in public organizations: Exploring the impact of informal socialization on enforcement behaviour of Dutch veterinary inspectors. *Public Administration* 2017: 1–16.

Weber, M., *The theory of social and economic organization*. New York: Free Press, 1947.

Winter, S. C., *Explaining street-level bureaucratic behavior in social and regulatory policies*. Paper prepared for the 2002 annual meeting of the American political science association in Boston, August 29–September 1, 2002.

Bilaga 1. Enkätundersökningarna

Urvalet av erfarna handläggare gjordes genom att ett slumpmässigt urval om 2 000 individer drogs. Populationen bestod av de 6 021 personliga handläggare, försäkringshandläggare och försäkringsutredare vid de fyra avdelningarna för sjukförsäkring, funktionsnedsättning, barn och familj samt nyanlända eller arbetssökande som hade anställts vid Försäkringskassan senast den 1 maj 2016 och som fortfarande var anställda den 1 oktober 2017. De hade då minst ett års erfarenhet när den första nyanställda handläggaren i urvalet anställdes den 1 maj 2017.

Dessa yrkesroller och avdelningar valdes ut eftersom vi bedömer att vi därmed riktar oss till handläggare som deltar i handläggningen av enskilda ärenden och har någon form av klientkontakt (kontakt med de försäkrade), antingen genom fysiska möten eller genom e-post, telefonkontakt eller genom att handlägga de försäkrades ärenden.

Till de första 1 000 erfarna handläggarna skickades en elektronisk enkät ut den 13 oktober 2017. Till det andra urvalet på ytterligare 1 000 erfarna handläggare skickades samma enkät ut den 22 februari 2018. I det första urvalet var fem e-postadresser bland handläggarna i urvalet inte i funktion när enkäten skickades ut och dessa fem har vi därför räknat bort när vi har beräknat svarsfrekvensen. Vid det andra utskickstillfället var e-postadresserna till 44 individer inte i funktion, och därför har vi även räknat bort dessa.

Den första enkäten följdes upp med tre påminnelser, den andra med en påminnelse. Efter samtliga påminnelser hade 407 individer i det första urvalet besvarat enkäten och 334 individer i det andra urvalet. Den sammanlagda svarsfrekvensen är därför cirka 38 procent.

Urvalet av nyanställda handläggare utgjordes av alla personliga handläggare, försäkringshandläggare och försäkringsutredare som

nyanställdes vid de fyra avdelningarna för sjukförsäkring, funktionsnedsättning, barn och familj samt nyanlända eller arbetsökande under perioden 1 maj 2017 till och med 30 april 2018. Nyanställda handläggare som *bytte* arbete inom Försäkringskassan ingår inte i urvalet. Däremot ingår personer som tidigare arbetat vid Försäkringskassan och som återanställdes under perioden.

Försäkringskassan skickade uppgifter om nyanställda handläggare inom urvalsramen och deras e-postadresser till ISF ungefär varannan vecka. Därefter skickade ISF ut en enkät till de nyanställda som ingick i urvalet, i normalfallet inom någon vecka efter att ISF fått uppgifterna men vid några tillfällen något senare. Vanligen skickade vi ut enkäten ungefär varannan vecka. Totalt gjordes 19 utskick till nyanställda handläggare. Inga utskick gjordes under sommaren eller kring jul- och nyårsledigheterna.

Hälften av de nyanställda som svarade på enkäten hade varit anställda kortare tid än tre veckor när de besvarade enkäten och de allra flesta hade arbetat kortare tid än en månad på Försäkringskassan när de gjorde det. Den genomsnittliga anställningstiden när de besvarade enkäten var 24 dagar.

Från och med utskick 9 skickades enkäten till nyanställda inte ut till individer som var äldre än 59 år, som hade någon av anställningsformerna "tim- och daglön", "allmän visstidsanställning" eller "arbetstagare 67 år" samt som hade ett angivet avgångsdatum. Det beror på att vi bedömer att det är troligt att dessa hade arbetat på Försäkringskassan tidigare och att de därför inte ingick i det egentliga urvalet. Därför räknas individer i utskick 1 till och med 8 som uppfyller dessa tre kriterier inte heller in i det slutliga urvalet. Enkäten till de nyanställda råkade även skickas ut till sex handläggare med yrkesrollen kundtjänsthandläggare, men inte heller dessa räknas in i urvalet.

Totalt skickades enkäten ut till 1 070 nyanställda handläggare. E-postadresser till sammanlagt åtta av de nyanställda handläggarna i urvalet var inte i funktion när enkäten skickades ut och dessa har vi därför räknat bort när vi har beräknat svarsfrekvensen. Vanligen följde vi upp varje nytt utskick med två påminnelser till de som inte svarat, men vid några tillfällen skickades tre eller enbart en påminnelse ut. Sammanlagt svarade 473 individer i detta urval, vilket ger en svarsfrekvens på cirka 45 procent.

Av de 473 respondenterna bland de nyanställda svarade 247 respondenter ”ja” på frågan om de har tidigare erfarenhet av att arbeta med att handlägga enskilda individers ärenden. 37 av dessa uppgav att de tidigare har arbetat på Försäkringskassan. Sammanlagt svarade 42 respondenter ”ja” på frågan om de tidigare hade arbetat vid Försäkringskassan. Vi har uteslutit dem ur analyserna i denna rapport, om inte annat anges. 210 personer svarade ”ja” på frågan om de har tidigare erfarenhet av att arbeta med handläggning av enskilda individers ärenden men ”nej” på frågan om de tidigare har arbetat vid Försäkringskassan (dessa utgör kategori 2b, handläggare *med* tidigare erfarenhet). Slutligen svarade 218 respondenter ”nej” på båda dessa frågor (dessa utgör kategori 2a, handläggare *utan* tidigare erfarenhet). 3 personer svarade inte alls eller svarade ”vet ej” på frågan om de har tidigare erfarenhet av att arbeta med att handlägga enskilda individers ärenden. Dessa har därför inte räknats med i någon grupp av nyanställda och deras svar ingår därför inte heller i analyserna.

Bilaga 2. Beskrivande statistik över respondenterna

I den här bilagan beskriver vi respondenterna. Uppgifterna kommer från de frågor i enkäten där respondenterna anger sin utbildning och födelseregion, samt från uppgifter från Försäkringskassan om handläggarnas kön, ålder, anställningstid samt vilken avdelning de arbetar på och deras yrkesroll. Vi beskriver respondenterna för att ge en bild av de handläggare som har svarat på enkäten och för att undersöka vilka eventuella skillnader som finns mellan nyanställda och mer erfarna handläggare. Tabell 12–15 nedan presenterar hur fördelningen av svarande ser ut avseende dessa bakgrundsvariabler, uppdelat på fyra kategorier av svarande:

- Samtliga svarande erfarna handläggare
- Samtliga svarande nyanställda handläggare
 - De nyanställda handläggare som inte har någon tidigare erfarenhet av att handlägga enskilda individers ärenden
 - De nyanställda handläggare som har erfarenhet av att handlägga enskilda individers ärenden sedan tidigare, men inte från på Försäkringskassan utan från annat arbete.

Det är viktigt att komma ihåg att siffrorna i detta kapitel enbart gäller grupperna av svarande, alltså inte handläggargrupperna som helhet. De svarande skiljer sig ibland från gruppen handläggare som helhet (se även avsnitt 3.2).

Tabell 12. De svarande, beskrivande statistik. Kön, ålder, anställningstid, högsta utbildning och födelseregion

	Kvinnor (%)	Medellålder (år)	Anställningstid, medel (år)	Högsta utbildning	Födelseregion	Antal	
				Grundskola/ gymnasium	Sverige/ Norden	Övriga Europa och världen	
Erfarna handläggare	82	46 (min=23; max=66)	13 (min=1; max=47)	32	68	90	741
Nyanställda, samtliga	78	35 (min=19; max=66)	0	26	74	80	471- 473
Nyanställda utan tidigare erfarenhet	79	34 (min=19; max=62)	0	36	64	81	216- 218
Nyanställda med erfarenhet (men inte från Försäkringskassan)	77	35 (min=20; max=61)	0	15	85	76	210

Anm: Antal variablen kan variera något mellan olika frågor på grund av internt bortfall. I kategorin "Nyanställda, samtliga" har även svaren från de nyanställda som angett att de arbetat på Försäkringskassan vid ett tidigare tillfälle räknats med.

Källa: Försäkringskassan, ISF:s bearbetningar, och enkäten till handläggare.

Andelen kvinnor är något högre bland de erfarna handläggarna, men ungefär åtta av tio svarande är kvinnor i samtliga kategorier av svarande (Tabell 12). Medelåldern är också, som väntat, högre bland de erfarna handläggarna, 46 år jämfört med 35 år bland de nyanställda. Den äldste erfarna handläggaren är 66 år och den yngsta 23. Bland de nyanställda som inte tidigare har arbetat på Försäkringskassan är den äldsta individen 62 år och den yngsta 19. Den genomsnittliga anställningstiden bland de erfarna handläggarna är 13 år.

En större andel av de erfarna har endast grundskola eller gymnasium som högsta avklarade utbildning, ungefär en tredjedel, jämfört med drygt en fjärdedel bland de nyanställda. (I stort sett samtliga dessa har en avklarad gymnasieutbildning. Endast knappt två procent bland de erfarna och mindre än en halv procent bland de nyanställda uppger att de saknar avklarad gymnasieutbildning.) Men bland de nyanställda som helt saknar erfarenhet av liknande arbete är andelen utan högskoleutbildning något *större* än bland de erfarna. Bland de nyanställda med tidigare erfarenhet av liknande arbete är det färre än var sjätte respondent som uppger att de saknar avslutad högskoleutbildning.

Slutligen är nio av tio av de erfarna handläggarna födda i Sverige eller övriga Norden, medan den siffran är åtta av tio bland de nyanställda (Tabell 12).

Vidare skiljer sig sammansättningen av handläggare åt något mellan de olika avdelningarna (Tabell 13). Bland både erfarna och nyanställda handläggare är andelen med universitets- eller högskoleutbildning betydligt högre på avdelningarna för funktionsnedsättning och sjukförsäkring än på avdelningarna för nyanlända eller arbetsökande och barn och familj.

Bland de erfarna handläggarna varierar också anställningstid och ålder något mellan vissa avdelningar. Den stora skillnaden är att de anställda både är något yngre i genomsnitt (40 år) och har en kortare genomsnittlig anställningstid (8 år) på avdelningen för nyanlända eller arbetsökande än på de tre andra avdelningarna. På de tre andra avdelningarna ligger medelåldern mellan 45 och 48 år och den genomsnittliga anställningstiden mellan 13 och 15 år.

Tabell 13. De svarande, beskrivande statistik. Ålder, anställningstid och högsta utbildning. Uppdelat på de olika avdelningarna

	Högsta utbildning		Medel- ålder (år)	Anställ- ningstid, medel (år)	Kvinna (%)	Antal
	Grundskola/ gymnasium (%)	Universitet/ högskola (%)				
Erfarna handläggare						
Avdelning						
NA	60	40	40	8	78	63
BF	53	47	47	15	81	150
FV	25	75	48	15	79	170
SF	21	79	45	13	84	358
Totalt	32	13	46	13	82	741
Nyanställda handläggare, utan tidigare erfarenhet						
Avdelning						
NA	51	49	33	-	81	47
BF	58	42	33	-	82	57
FV	29	71	36	-	79	48
SF	12	88	34	-	76	66
Totalt	36	64	34	-	79	218
Nyanställda handläggare, med erfarenhet (men inte från Försäkringskassan)						
Avdelning						
NA	33	67	38	-	61	18
BF	38	62	35	-	86	29
FV	20	80	37	-	73	40
SF	5	95	34	-	79	123
Totalt	15	85	35	-	77	210

Anm.: SF=Avdelningen för sjukförsäkring, BF= Avdelningen för barn och familj, FV= Avdelningen för funktionsnedsättning och NA= Avdelningen för nyanlända eller arbetssökande. Svaren från de nyanställda som angett att de arbetat på Försäkringskassan vid ett tidigare tillfälle har inte räknats med.

Källa: Försäkringskassan, ISF:s bearbetningar, och enkäten till handläggare.

En något större andel av de nyanställda handläggarna arbetar på avdelningen för nyanlända eller arbetssökande (15 procent) än av de erfarna (9 procent) och en något mindre andel på avdelningen för sjukförsäkring (44 procent jämfört med 48 procent) (Tabell 14). Bland de nyanställda utan tidigare erfarenhet av liknande arbete arbetar en ännu större andel vid avdelningen för nyanlända eller arbetssökande (22 procent) och en ännu mindre andel vid avdelningen för sjukförsäkring (30 procent).

De erfarna handläggarna är i högre grad personliga handläggare (56 procent) än de nyanställda (45 procent). De nyanställda är i högre grad försäkringshandläggare, 41 procent jämfört med 28 procent av de erfarna. Bland de nyanställda utan tidigare erfarenhet av liknande arbete är andelen personliga handläggare ännu mindre än bland de nyanställda som helhet medan andelen försäkringshandläggare är större.

Tabell 14. De svarande, beskrivande statistik. Avdelningar och yrkesroll (i procent)

	Avdelning (%)				Yrkesroll (%)			Antal
	SF	BF	FV	NA	Phl	Fhl	Futr	
Erfarna handläggare	48	20	23	9	56	28	15	741
Nyanställda, samtliga	44	20	21	15	45	41	14	472-473
Nyanställda, utan tidigare erfarenhet	30	26	22	22	30	58	12	218
Nyanställda, med erfarenhet (men inte från Försäkringskassan)	59	14	19	9	61	23	16	210

Anmärkning: SF=Avdelningen för sjukförsäkring , BF= Avdelningen för barn och familj, FV= Avdelningen för funktionsnedsättning och NA= Avdelningen för nyanlända eller arbetssökande. Phl=Personlig handläggare, Fhl=Försäkringshandläggare och Futr=Försäkringsutredare. I kategorin "Nyanställda, samtliga" har även svaren från de nyanställda som angett att de arbetat på Försäkringskassan vid ett tidigare tillfälle räknats med. Antal svaranden kan variera något mellan olika frågor på grund av internt bortfall.

Källa: Försäkringskassan, ISF:s bearbetningar.

Andelen handläggare med olika yrkesroller varierar också mellan olika avdelningar (Tabell 15). Bland både nyanställda och mer erfarna handläggare ser vi att försäkringshandläggarna främst arbetar på avdelningarna för nyanlända eller arbetssökande och barn och familj. De personliga handläggarna finns enbart på avdelningarna för funktionsnedsättning och sjukförsäkring.

Fördelningen på olika inriktningar på den högsta utbildningen är liknande hos erfarna och nyanställda handläggare (Tabell 16). I båda grupperna är det klart flest individer som har någon typ av samhälls- eller beteendevetenskaplig inriktning på sin utbildning, som till exempel statsvetenskap. Den stora skillnaden mellan grupperna finns i andelen som har en juridikutbildning. Den är 5 procent bland de erfarna handläggarna men 12 procent bland de nyanställda. Andelen jurister är alltså mer än dubbelt så stor bland de nyanställda. Det är främst bland de nyanställda med tidigare handläggarefarenhet som andelen med juridikutbildning är hög. Där är den hela 18 procent mot 8 procent bland de nyanställda utan någon tidigare handläggarefarenhet.

Tabell 15. Andel svarande uppdelat på olika yrkesroller per avdelning, uppdelat på kategori av svarande. I procent om inte annat anges

Avdelning	Erfarna				Nyanställda utan tidigare erfarenhet				Nyanställda med tidigare erfarenhet			
	Fhl	Futr	Phl	Totalt	Fhl	Futr	Phl	Totalt	Fhl	Futr	Phl	Totalt
NA	67	33	0	100	79	21	0	100	56	44	0	100
BF	86	14	0	100	100	0	0	100	100	0	0	100
FV	18	13	69	100	63	10	27	100	23	10	68	100
SF	3	13	84	100	5	17	79	100	0	18	82	100
Antal	211	112	418	741	127	26	65	218	48	34	128	210

Anm: SF=Avdelningen för sjukförsäkring, BF= Avdelningen för barn och familj, FV= Avdelningen för funktionsnedsättning och NA= Avdelningen för nyanlända eller arbetssökande. Phl=Personlig handläggare, Fhl=Försäkringshandläggare och Futr=Försäkringsutredare. Svaren från de nyanställda som angett att de arbetat på Försäkringskassan vid ett tidigare tillfälle har inte räknats med.

Källa: Försäkringskassan, ISF:s bearbetningar.

Tabell 16. De svarande, beskrivande statistik. Inriktning på högsta utbildning (i procent)

	Inriktning högsta utbildning (%)						Antal
	Humaniora, pedagogik, journalistik, m. m.	Samhälls- och beteendevetenskap (inkl. statsvetenskap och nationalekonomi)	Juridik	Handel, administration och företagsekonomi	Hälsa- och sjukvård samt social omsorg	Övriga (inkl. naturvetenskap, teknik och lant- och skogsbruk)	
Erfarna handläggare	11	43	5	19	7	14	723
Nyanställda, samtliga	10	39	12	15	6	18	471
Nyanställda utan erfarenhet	9	35	8	17	8	22	217
Nyanställda med erfarenhet	9	44	18	12	4	14	210

Ann.: I kategorin "Nyanställda, samtliga" har även svaren från de nyanställda som angett att de arbetat på Försäkringskassan vid ett tidigare tillfälle räknats med. Antal svaranden på denna fråga om utbildning är något färre än på enkäten som helhet på grund av internt bortfall.

Källa: Enkäten till handläggare.

Bilaga 3. Korrelationsmatris för de 11 påståenden som används som mått på de olika dimensionerna av handläggarnas arbete

Tabell 17. Matris med de inbördes korrelationerna för de 11 påståenden som vi använder i analyserna i denna studie

	1. Som handläggare i statlig förvaltning bör man alltid hålla sig till regelverket till punkt och pricka	2. Jag tar bara hänsyn till omständigheterna hos de försäkrade som är relevanta enligt regelverket	3. Att följa regelverket till punkt och pricka är viktigare än att komma till ett snabbt beslut	4. Som handläggare i statlig förvaltning bör man alltid förutsätta att medborgarna är ärliga i sina kontakter med myndigheter	5. Som handläggare i statlig förvaltning bör man alltid engagera sig i klienterna	6. Att hjälpa och stödja de försäkrade är en viktig del av mitt arbete	7. Som handläggare i statlig förvaltning bör man behandla alla ärenden som unika	8. Som handläggare i statlig förvaltning bör man alltid vara generös i sina bedömningar och beslut	9. Om flera olika bedömningar är möjliga i ett ärende gör jag den som är mest fördelaktig för den försäkrade	10. Jag anpassar mina bedömningar och beslut till de försäkrades individuella situation och förutsättningar	11. Som handläggare i statlig förvaltning bör man kunna tänja på reglerna ibland för att hjälpa klienterna
1.	1,00										
2.	0,16	1,00									
3.	0,45	0,26	1,00								
4.	0,26	0,04	0,14	1,00							
5.	0,28	-0,02	0,14	0,27	1,00						
6.	0,18	0,07	0,14	0,21	0,4	1,00					
7.	0,28	0,06	0,17	0,26	0,24	0,19	1,00				
8.	-0,11	-0,03	-0,08	0,05	0,1	0,07	0,00	1,00			
9.	0,00	0,02	0,08	0,1	0,15	0,16	0,07	0,37	1,00		
10.	0,00	0,00	0,02	-0,01	0,08	0,08	0,04	0,23	1,00	1,00	
11.	-0,19	-0,04	-0,11	0,05	0,07	0,05	-0,03	0,4	0,21	0,17	1,00

Anm.: Antal observationer = 937. Svaren från de nyanställda som angett att de arbetat på Försäkringskassan vid ett tidigare tillfälle har inte räknats med.
Källa: Enkäten till handläggare.

Bilaga 4. Tidigare studier

Denna bilaga går kortfattat igenom några teorier om hur ökad yrkeserfarenhet skulle kunna påverka handläggarnas attityder och agerande, och därigenom ha samband med deras regelorientering respektive klientorientering. Vissa tidigare empiriska studier inom området beskrivs också översiktligt. Därefter presenterar vi både hypoteser och empiriska studier om hur regelorientering, klientbemötande och klientanpassning kan samvariera med andra faktorer som kön, ålder och utbildning hos handläggarna.

Viktigt att komma ihåg är att de två dimensionerna som vi tar upp i detta kapitel, regelorientering och klientorientering, såväl kallas olika saker i olika studier som mäts på olika sätt och med olika frågor. Regelorientering i en studie behöver därför inte vara samma sak som regelorientering i en annan studie. I den här studien har vi valt att för enkelhetens skull ofta kalla det som vi anser mäta någon form av regelorientering för just regelorientering, även om det kallas något annat i studien i fråga. Det samma gäller klientorientering, klientbemötande och klientanpassning.

Regelorienteringen minskar med ökad yrkeserfarenhet, men inte alltid

En växande litteratur undersöker vilken roll yrkeserfarenhet spelar för frontlinjebyråkraters attityder och agerande. Det finns teorier och studier som pekar såväl i riktning mot att individers attityder och agerande kan påverkas av att börja arbeta i en ny organisation som de som pekar i riktning mot att individers attityder och uppfattningar är relativt stabila över tid och att man därför inte ska förvänta sig så stor

påverkan på till exempel frontlinjebyråkraters attityder av att deras yrkeserfarenhet ökar.⁹⁶

Men flera studier har funnit att frontlinjebyråkraters anställningstid har samband med deras attityder och agerande. De flesta av dessa studier fokuserar på vad som i denna rapport kallas regelorientering.⁹⁷

Åtminstone två möjliga mekanismer har förts fram angående varför frontlinjebyråkraters regelorientering skulle kunna minska när anställningstiden ökar.⁹⁸ Den första ligger i linje med humankapitalteorin och innebär att det är rimligt att anta att tjänstemännens yrkesskicklighet och professionella kunskap ökar ju längre deras yrkeserfarenhet blir. Över tid och i och med att deras erfarenhet ökar, bygger de då upp egna strategier och en egen professionell kunskap om vad som fungerar i deras arbete. Denna teori argumenterar därför för att ju längre de arbetar desto mer börjar de lita till sitt eget professionella omdöme. De blir då allt mindre beroende av formella regler och styrning.⁹⁹

En andra potentiell mekanism som tidigare studier lyfter fram är möjligheten att individer med mindre makt eller inflytande i en organisation är mer regelorienterade än individer med mer makt. Det kan bero på att de med mer makt och inflytande känner sig tryggare med att tänja på regelverket och också på att individer med

⁹⁶ Se till exempel Assadi A. och Lundin M., Street-level bureaucrats, rule-following and tenure: How assessment tools are used at the front line of the public sector. *Public administration* 2018;96(1): 154–170, och Oberfield Z. W., Rule Following and Discretion at Government's Frontlines: Continuity and Change during Organization Socialization. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 2010;20(4): 735–755, för en genomgång av den debatten.

⁹⁷ Assadi A. och Lundin M., Street-level bureaucrats, rule-following and tenure: How assessment tools are used at the front line of the public sector. *Public administration* 2018;96(1): 154–170, LaFrance S. och Day J., The role of experience in prioritizing adherence to SOPs in police agencies. *Public Organization Review* 2012; 13:37–48, Oberfield Z. W., Rule Following and Discretion at Government's Frontlines: Continuity and Change during Organization Socialization. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 2010;20(4): 735–755, Oberfield Z. W., *Becoming bureaucrats: socialization at the front lines of government service*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2014, och Petersson O., *Att bli polis. Från utbildningens förväntningar till gatans norm*. Stockholm: Norstedts juridik, 2015.

⁹⁸ Se Assadi A. och Lundin M., Street-level bureaucrats, rule-following and tenure: How assessment tools are used at the front line of the public sector. *Public administration* 2018;96(1): 154–170.

⁹⁹ Assadi A. och Lundin M., Street-level bureaucrats, rule-following and tenure: How assessment tools are used at the front line of the public sector. *Public administration* 2018;96(1): 154–170, och LaFrance S. och Day J., The role of experience in prioritizing adherence to SOPs in police agencies. *Public Organization Review* 2012; 13:37–48.

mindre makt eller auktoritet i större utsträckning kan behöva använda sig av en strikt regeltolkning för att hävda sin auktoritet gentemot klienterna.¹⁰⁰ Eftersom mer erfarna handläggare vanligen har större makt och inflytande i sin organisation än nyanställda leder därför en längre anställningstid ofta till minskad regelorientering, enligt denna teori.

Å andra sidan har Merton (1940) fört fram hypotesen om en byråkratisk personlighet som kan sägas ha regelorientering som en komponent.¹⁰¹ Merton argumenterar för att denna byråkratiska personlighet fördjupas och cementeras med ökat antal år som byråkrat i den statliga förvaltningen, och därför skulle ökad anställningstid också kunna leda till en *ökad* regelorientering.

När det kommer till empiriska undersökningar finner de flesta studier att graden av regelorientering minskar i takt med att antalet år som frontlinjebyråkrat ökar.¹⁰² Oberfield (2010) följde nyanställda poliser och "welfare case workers (ungefär socialarbetare) och visade att andelen "regelföljare" minskade under de nyanställdas två första år som frontlinjebyråkrater.¹⁰³ Minskningen av andelen regelföljare var brantare i början av de två åren, och för poliserna avstannade den och började till och med vända mot slutet av de två undersökta åren. Även Peterson (2015) fann att andelen "legalister" bland två kohorter av polisstudenter och nyexaminerade poliser minskade under deras första tid i yrket.¹⁰⁴ Assadi och Lundin (2018) fann ett samband mellan en längre anställningstid hos arbetsförmedlare och att i lägre grad agera i enlighet med nya styrsignaler (vilket vi argumenterar kan ses som en sorts regelföljande).¹⁰⁵ Författarna fann att minskningen av regelorienteringen hos de studerade arbetsförmedlarna verkade pågå under deras första nio år på arbetet, efter det kunde de inte upptäcka någon ytterligare minskning av regelorienteringen. Assadi

¹⁰⁰ Se till exempel Portillo S., The paradox of rules: Rules as resources and constraints. *Administration & Society*, 2012;44: 87–108.

¹⁰¹ Merton R., Bureaucratic structure and personality. *Social Forces* 1940;18: 560–568.

¹⁰² LaFrance och Day (2013), Assadi och Lundin (2018), Oberfield (2010, 2012, 2014) och Petersson (2015).

¹⁰³ Oberfield Z. W., Rule Following and Discretion at Government's Frontlines: Continuity and Change during Organization Socialization. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 2010;20(4): 735–755.

¹⁰⁴ Petersson O., *Att bli polis. Från utbildningens förväntningar till gatans norm*. Stockholm: Norstedts juridik, 2015.

¹⁰⁵ Assadi A. och Lundin M., Street-level bureaucrats, rule-following and tenure: How assessment tools are used at the front line of the public sector. *Public administration* 2018;96(1): 154–170.

och Lundin (2018) tolkar den minskade regelorienteringen över tid som att arbetsförmedlarnas professionella självförtroende och human-kapital ökar i takt med att deras erfarenhet av möten med klienter ökar.¹⁰⁶ LaFrance och Day (2013) finner i en studie av poliser att den prioritet som poliserna i undersökningen lägger vid att följa ”standard operating procedures” i genomsnitt ökar under de första nio åren som frontlinjebyråkrat för att därefter börja minska.¹⁰⁷ Men åtminstone en studie av sjukförsäkringshandläggare på Försäkringskassan finner ett motsatt samband. Den studien tyder på att regelorienteringen igenom-snitt *ökar* något med ytterligare år som handläggare vid myndig-heten.¹⁰⁸

Tidigare studier ger inga tydliga förväntningar om samband mellan erfarenhet och klientbemötande eller klientanpassning

Även när det gäller klientorientering finns det argument för att frontlinjebyråkrater kan bli såväl *mer* som *mindre* klientorienterade i takt med att deras yrkeserfarenhet ökar. Stensöta (2010) argumenterar för att en positiv ålderseffekt på handläggarnas omsorgsetik “can be interpreted as a socialization process being the result of acquired experiences of handling assignments involving care” (p. 301).¹⁰⁹ Denna omsorgsetik kan tolkas som att den ligger nära dimensionen klientbemötande. I linje med detta påstående går det att argumentera för att handläggarnas ständiga närkontakt med de försäkrade kan öka deras sympatier och förståelse för dem. Det skulle kunna leda till en ökad orientering mot både klientbemötande och klientanpassning över tid.

¹⁰⁶ Assadi A. och Lundin M., Street-level bureaucrats, rule-following and tenure: How assessment tools are used at the front line of the public sector. *Public administration* 2018;96(1):154–170.

¹⁰⁷ LaFrance S. och Day J., The role of experience in prioritizing adherence to SOPs in police agencies. *Public Organization Review* 2012; 13:37–48.

¹⁰⁸ Stensöta Olofsdotter H., The Conditions of Care: Reframing the Debate about Public Sector Ethics. *Public Administration Review*, 2010;70(2): 295–303.

¹⁰⁹ Stensöta Olofsdotter H., The Conditions of Care: Reframing the Debate about Public Sector Ethics. *Public Administration Review*, 2010;70(2): 295–303.

Å andra sidan kan frontlinjebyråkrater över tid utveckla hanteringsmekanismer som *routinizing*, det vill säga att behandla alla klienter likadant snarare än som separata individer.¹¹⁰ Detta, argumenterar vi, skulle kunna leda till en minskad orientering mot både klientbemötande och klientanpassning över tid.¹¹¹ På liknande sätt går det att argumentera för att en del av handläggarnas arbete utgörs av “the social construction of a client”.¹¹² Det innebär att handläggarna måste bortse från mycket av den försäkrades erfarenheter, personlighet och individuella situation för att hen ska kunna placeras i en speciell klientkategori.¹¹³ Detta skulle också kunna tänkas leda till att handläggarnas klientorientering minskar i takt med att deras yrkeserfarenhet ökar.

Det finns få empiriska studier av sambandet mellan yrkeserfarenhet och klientbemötande eller klientanpassning. I en studie som empiriskt undersöker hur anställningstid samvarierar med så kallad omsorgsetik (som liknar dimensionen klientbemötande) hos handläggare av sjukförsäkringen vid Försäkringskassan tyder resultaten på att graden av omsorgsetik hos handläggarna har ett positivt samband med längre anställningstid. Men det är utifrån de resultat som presenteras i studien svårt att dra några klara slutsatser om vilken effekt anställningstid har på graden av klientorientering, om ålder kontrolleras för.¹¹⁴

ISF har inte kunnat finna någon studie som undersöker ett eventuellt samband mellan ökad professionell erfarenhet och klientanpassning.

Det går alltså att argumentera för att en ökad anställningstid inom yrket kan påverka frontlinjebyråkraters attityder och agerande gentemot klienter och regler i olika riktningar, liksom det går att argumentera för motsatsen, att graden av yrkeserfarenhet inte bör påverka deras attityder och agerande i någon större utsträckning alls. De

¹¹⁰ Lipsky M., *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York, Russell Sage Foundation, 1980.

¹¹¹ Jämför också med Tummers L. m.fl., *Coping during public service delivery: A conceptualization and systematic review of the literature*. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART* 2015;25:1099-1126.

¹¹² Lipsky M., *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York, Russell Sage Foundation, 1980, s. 59.

¹¹³ Lipsky M., *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York, Russell Sage Foundation, 1980. Jämför också med Johansson, R., *Vid byråkraternas gränser*. Arkiv förlag, Lund, tredje upplagan, 2007, s. 55-57.

¹¹⁴ Stensöta Olofsdotter H., *The Conditions of Care: Reframing the Debate about Public Sector Ethics*. *Public Administration Review*, 2010;70(2): 295–303.

empiriska studierna är delvis begränsade, och pekar inte heller alltid i samma riktning. Den här studien av handläggare med olika anställningstid på Försäkringskassan kan därför göra ett bidrag till forskningslitteraturen.

Kvinnor som grupp är både mer regelorienterade och mer klientorienterade än män som grupp

Flera studier visar att kvinnor som är frontlinjebyråkrater är mer regelorienterade i genomsnitt än män som är frontlinjebyråkrater. Portillo (2012) finner att poliser som är kvinnor förlitar sig på det officiella regelverket i större utsträckning än poliser som är män. Författaren förklarar att detta har att göra med makt och auktoritet: att kvinnliga poliser i större utsträckning än manliga måste använda det officiella regelverket för att hävda sin auktoritet. Assadi och Lundin (2018) visar att arbetsförmedlare som är kvinnor i genomsnitt tar till sig nya styrsignaler i större utsträckning än arbetsförmedlare som är män.¹¹⁵ DeHart-Davis (2007) finner i en studie av ”city employees” (ungefär kommunalanställda) att kvinnor som har besvarat enkäten har en mindre ”unbureaucratic personality”, vilket kan tolkas som att de är mer regelföljande.¹¹⁶ Portillo och DeHart-Davis (2009) finner också, baserat på samma enkätstudie, att kvinnliga respondenter är mer regelföljande än manliga svaranden.¹¹⁷ Men samma studie finner också att kvinnor med en högre position i den undersökta organisationen i genomsnitt är mer regelföljande än kvinnor längre ned i hierarkin. Detta motsäger till viss del hypotesen om att frontlinjebyråkrater som är kvinnor är mer regelorienterade än frontlinjebyråkrater som är på grund av att de har mindre makt eller auktoritet i sin organisation. Studien ger den alternativa förklaringen att regelföljande blir ett sätt för kvinnor att arbeta sig uppåt i hierarkin i de undersökta organisationerna. Kvinnliga respondenters högre grad av regelföljande skulle också kunna hänga ihop med att de kulturella förväntningarna på dem är annorlunda än på manliga respondenter.¹¹⁸

¹¹⁵ Assadi A. och Lundin M., Street-level bureaucrats, rule-following and tenure: How assessment tools are used at the front line of the public sector. *Public Administration* 2018;96(1): 154–170.

¹¹⁶ DeHart-Davis, L., The unbureaucratic personality. *Public Administration Review*, 2007;67:892–903.

¹¹⁷ Portillo S. och DeHart-Davis L., Gender and organizational rule abidance. *Public Administration Review*, 2009;69, 339–347.

¹¹⁸ Portillo och DeHart-Davis (2009).

Både Portillo och DeHart-Davis (2009) och Stensöta (2010) framhåller att de undersökta organisationerna i respektive studie har ojämna könsfördelningar, och att de funna sambanden kanske inte skulle finnas i organisationer med mer jämn könsbalans.¹¹⁹

Stensöta (2010) finner å andra sidan ingen korrelation mellan kön och regeletik i en studie av sjukförsäkringshandläggare vid Försäkringskassan.¹²⁰ Däremot hittar författaren i samma studie en korrelation mellan kön och omsorgsetik, en dimension som ligger nära klientbemötande.¹²¹ Kvinnor som är handläggare engagerar sig personligen i de försäkrades ärenden till högre grad och "are slightly more care oriented than men" (p.300).¹²² Även Stensöta (2006) finner att kvinnliga handläggare av sjukförsäkringen vid Försäkringskassan är mer klientorienterade än manliga kollegor. Detta ligger också i linje med den hypotes författaren för fram i samma artikel, baserad på tidigare forskning. En möjlig förklaring till detta skulle enligt författaren kunna vara skillnader i socialt konstruerade erfarenheter mellan könen.¹²³ I samma studie finner författaren också ett visst samband mellan att vara man och att ha en högre grad av regelorientering, men bara för ett av de tre påståenden som används som mått på regelorientering.

När det gäller klientanpassning visar en experimentstudie av Scott (2000) att kvinnliga frontlinjebyråkrater är generösare än manliga (men enbart i förhållande till manliga klienter, inte gentemot kvinnliga).¹²⁴

¹¹⁹ DeHart-Davis, L., The unbureaucratic personality. *Public Administration Review*, 2007;67:892–903, och Stensöta Olofsdotter H., The Conditions of Care: Reframing the Debate about Public Sector Ethics. *Public Administration Review*, 2010;70(2): 295–303.

¹²⁰ Stensöta Olofsdotter H., The Conditions of Care: Reframing the Debate about Public Sector Ethics. *Public Administration Review*, 2010;70(2): 295–303.

¹²¹ Stensöta Olofsdotter H., The Conditions of Care: Reframing the Debate about Public Sector Ethics. *Public Administration Review*, 2010;70(2): 295–303.

¹²² Stensöta Olofsdotter H., The Conditions of Care: Reframing the Debate about Public Sector Ethics. *Public Administration Review*, 2010;70(2): 295–303.

¹²³ Stensöta H., Försäkringskassans handläggare. *SKA-projektet. Sjukförsäkring. Kulturer och attityder*. Redaktör: Palmer E. Försäkringskassan analyserar 2006:16, s. 349–350.

¹²⁴ Scott P. G., Assessing Determinants of Bureaucratic Discretion: An Experiment in Street-Level Decision Making. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 1997;7(1): 35–57.

Ålder och utbildning har samband med regelorientering och klientorientering

Två tidigare studier av sjukförsäkringshandläggare på Försäkringskassan visar att det finns ett samband mellan ålder respektive utbildningsnivå och handläggarnas regelorientering och klientorientering.¹²⁵

När det gäller ålder hos handläggarna visar en studie av handläggare av sjukförsäkringen vid Försäkringskassan att äldre handläggare är mindre regelorienterade än yngre, men mer klientorienterade.¹²⁶

Resultaten från en annan studie av handläggare av sjukförsäkringen vid Försäkringskassan indikerar också att äldre handläggare har en högre genomsnittlig omsorgsetik än yngre. Men det är svårt att dra några klara slutsatser om vilken effekt ålder har på handläggarnas omsorgsetik om anställningstid kontrolleras för, utifrån de resultat som presenteras i den studien.¹²⁷ En studie (av "city employees") finner att ålder och regelföljande är positivt korrelerade, det vill säga att äldre respondenter är mer regelföljande, allt annat lika.¹²⁸

En studie visar också att handläggare av sjukförsäkringen vid Försäkringskassan med en universitets- eller högskoleutbildning på tre år eller mer i genomsnitt är mindre klientorienterade än de med lägre utbildningsnivå.¹²⁹ De är också till viss del mer regelorienterade (beroende på hur regelorientering mäts).¹³⁰ Samma författare finner däremot i en annan studie inget samband mellan utbildningsnivå och regelsetik eller omsorgsetik, så som de mäts i den studien, hos handläggare av sjukförsäkringen vid Försäkringskassan.¹³¹

¹²⁵ Stensöta H., Försäkringskassans handläggare. *SKA-projektet. Sjukförsäkring. Kulturer och attityder*. Redaktör: Palmer E. Försäkringskassan analyserar 2006:16, och Stensöta Olofsdotter H., The Conditions of Care: Reframing the Debate about Public Sector Ethics. *Public Administration Review*, 2010;70(2): 295–303.

¹²⁶ Stensöta H., Försäkringskassans handläggare. *SKA-projektet. Sjukförsäkring. Kulturer och attityder*. Redaktör: Palmer E. Försäkringskassan analyserar 2006:16,

¹²⁷ Stensöta Olofsdotter H., The Conditions of Care: Reframing the Debate about Public Sector Ethics. *Public Administration Review*, 2010;70(2): 295–303.

¹²⁸ Portillo S. och DeHart-Davis L., Gender and organizational rule abidance. *Public Administration Review*, 2009;69, 339–347.

¹²⁹ Stensöta H., Försäkringskassans handläggare. *SKA-projektet. Sjukförsäkring. Kulturer och attityder*. Redaktör: Palmer E. Försäkringskassan analyserar 2006:16.

¹³⁰ Stensöta H., Försäkringskassans handläggare. *SKA-projektet. Sjukförsäkring. Kulturer och attityder*. Redaktör: Palmer E. Försäkringskassan analyserar 2006:16.

¹³¹ Stensöta Olofsdotter H., The Conditions of Care: Reframing the Debate about Public Sector Ethics. *Public Administration Review*, 2010;70(2): 295–303.

Sammanlagt har tidigare studier alltså visat på att kön, ålder och utbildning kan ha samband med frontlinjebyråkraters orientering gentemot regler och klienter. En tidigare studie av handläggare vid Försäkringskassan kom också fram till detta.¹³² Men eftersom den studien genomfördes för över tio år sedan, och enbart på handläggare av sjukförsäkringen, kan den här studien bidra med viktig information genom att se om sambanden är liknande i dag och när handläggare av andra förmåner också inkluderas i undersökningen.

¹³² Stensöta H., Försäkringskassans handläggare. *SKA-projektet. Sjukförsäkring. Kulturer och attityder*. Redaktör: Palmer E. Försäkringskassan analyserar 2006:16.

Bilaga 5. Organisation, rekrytering och utbildning vid Försäkringskassan

I denna bilaga beskriver vi översiktligt hur handläggarnas arbete kan variera beroende av vad de arbetar med och var de arbetar, hur rekryteringen av nya handläggare går till samt hur utbildningen av nyanställda är tänkt att genomföras. Detta ger en bild av några av de faktorer på Försäkringskassan som skulle kunna påverka både regelorienteringen och klientorienteringen bland handläggarna, på såväl individuell nivå som i handläggarkollektivet som helhet.

Variation i handlingsutrymme och kontakt med de försäkrade beroende på var handläggarna arbetar och vad de arbetar med?

Detta avsnitt ger inte några detaljerade beskrivningar av arbetet på olika avdelningar, inom olika förmåner eller för olika yrkesroller på Försäkringskassan. Men på ett övergripande plan kan vi konstatera att graden av klientkontakt och graden av handlingsutrymme är två viktiga faktorer som kan skilja sig åt mellan handläggare på olika avdelningar och av olika förmåner samt mellan olika yrkesroller.

Inom till exempel sjukpenning, sjukersättning, aktivitetsersättning och assistansersättning är det troligt att en större andel av ärendena kräver utredningar som kan vara komplexa. De kan i större utsträckning innehålla telefonkontakt eller personliga möten med de försäkrade och även med andra parter samt bedömningar och beslut där många olika aspekter måste vägas in. I sådana förmåner finns ofta ett större bedömningsutrymme och handlingsutrymme och arbetet innehåller ofta ett större mått av klientkontakt. Sådana förmåner handläggs främst av handläggare på avdelningarna för sjukförsäkring och funktionsnedsättning. I andra förmåner, som till exempel

barnbidrag och föräldrapenning, är bedömningsutrymmet igenomsnitt mindre och en större andel av ärendena handläggs automatiskt, utan att någon handläggare utreder ärendena. De direkta klientkontakterna är vanligtvis inte lika täta för många av handläggarna inom dessa förmåner. Men i de ärenden eller i de delar av ärenden inom dessa förmåner som fortfarande handläggs manuellt kan handläggningen ha blivit mer komplex. De förmåner där bedömningsutrymmet, och i hög grad också handlingsutrymmet, ofta är mindre handläggs enligt vår bedömning främst på avdelningarna för barn och familj samt nyanlända eller arbetssökande. Det är därför rimligt att anta att graden av såväl regelorientering som klientbemötande eller klientanpassning skulle kunna variera mellan handläggare vid olika avdelningar.

Graden av till exempel klientkontakt, bedömningsutrymme och handlingsutrymme kan också variera beroende på yrkesroll.¹³³ Här ska man komma ihåg att alla yrkesroller inte finns på samtliga avdelningar.

Det kan också finnas skillnader i styrningen av handläggarnas arbete. De handläggare som ingick i populationen för studien arbetade på fyra olika avdelningar. Under dessa avdelningar fanns ett antal verksamhetsområden och under dessa ett större antal områden.¹³⁴ På samtliga tre organisationsnivåer fanns chefer. Styrningen från central nivå kan ha nått handläggarna på olika sätt. Styrningen inom olika avdelningar och andra organisatoriska enheter kan också ha varierat, liksom den närmaste chefens styrning. Dessutom kan den lokala ”kulturen” variera från kontor till kontor, liksom inflyandet från kollegor och från de team som handläggarna ofta arbetar i.¹³⁵

Det dagliga arbetet för handläggarna på Försäkringskassan kan alltså skilja sig åt mellan olika organisatoriska delar, olika förmåner, olika geografiska kontor och olika yrkesroller. Det är därför motiverat att undersöka om dessa faktorer samvarierar med graden av regel-

¹³³ Se Försäkringskassan, *Yrkesroll: Försäkringshandläggare*. Version 1.0. Beslutsdatum 2012-08-24, dnr 048039-2012, Försäkringskassan, *Yrkesroll: Försäkringsutredare*. Version 1.0. Beslutsdatum 2012-08-24, dnr 048039-2012, och Försäkringskassan, *Yrkesroll: Personlig handläggare*. Version 1.0. Beslutsdatum 2012-08-24, dnr 048039-2012.

¹³⁴ Försäkringskassan, *Försäkringskassans organisation*, Gäller från 2016-10-25.

¹³⁵ Jämför till exempel Sandfort J. R., Moving beyond discretion and outcomes: Examining public management from the front lines of the welfare system. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 2000;10(4): 729–756, och Brehm J. och Gates S., *Working, shirking, and sabotage: bureaucratic response to a democratic public*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1997.

orientering eller klientorientering. Vi har därför tagit med handläggarnas avdelning som en variabel i många av de analyser vi gör. Även uppgift om yrkesroll, verksamhetsområde och område har vi tagit med i vissa känslighetsanalyser. Någon uppgift om vilket geografiskt kontor handläggarna arbetar med har vi inte med i analyserna.

Rekryteringen av nya handläggare sker lokalt, med stöd från central nivå

En faktor som kan påverka handläggarkollektivets regelorientering och klientorientering är vilka handläggare som rekryteras. Det är cheferna vid de lokala kontoren som till stor del ansvarar för rekryteringen.¹³⁶ De initierar nyanställningar genom att meddela att det finns ett behov av att rekrytera, fattar beslut om vilka som ska kallas på intervju och anställas, och så vidare. På central nivå på Försäkringskassan finns det en enhet för bemanning och rekrytering, som enligt uppgift bistår cheferna under hela rekryteringsprocessen med till exempel annonsering, urval och eventuella tester samt annat administrativt stöd.

Försäkringskassan har till exempel centralt framtagna mallar för varje yrkesroll. Enligt uppgift ska en annons för samma yrkesroll, till exempel en personlig handläggare, se i princip likadan ut oavsett var i Sverige personen ska anställas. De krav som ställs vid rekryteringen ska vara de samma. Däremot har ansvarig chef möjlighet att anpassa det som annonsen anger som meriterande. Där finns det utrymme att till exempel lägga till om det finns särskilda behov eller särskilda lokala förutsättningar.

Annonserna kan se olika ut beroende på vilken inriktning det är på tjänsten, det vill säga vilken eller vilka förmåner som tjänsten gäller. Det finns också mallar framtagna på central nivå för de olika inriktningarna. En annons för en personlig handläggare kan alltså se olika ut om den gäller en tjänst inom sjukförsäkringsområdet eller inom funktionsnedsättningsområdet. Det finns dessutom intervjumallar. Det är i normalfallet chefer på lokal nivå som själva genomför

¹³⁶ Beskrivningen av Försäkringskassans rekrytering av nya handläggare bygger till stor del på en intervju med ansvarig enhetschef för bemanning och rekrytering på Försäkringskassan 2018-02-09 och ger en bild av hur rekryteringen gick till i början av år 2018, när intervjun genomfördes. Eventuella förändringar sedan dess beskrivs inte i texten.

intervjuerna, även om det finns möjlighet för chefen att få utökat stöd från enheten för bemanning och rekrytering när hen intervjuar kandidater i vissa fall.

Mallarna för olika yrkesroller kan variera över tid, till exempel annons- och intervjumallar. Nya mallar tas fram och gamla revideras om verksamheten önskar det. Skillnader i hur annonserna utformas över tid kan även bero på andra saker. Ett exempel är att formuleringar som ”kund” har tagits bort under senare tid, i samband med att Försäkringskassans övergripande fokus och styrning har förändrats.

Förändringar i myndighetens styrning kan alltså påverka hur annonserna ser ut och vad myndigheten efterfrågar hos nya handläggare. Det kan därför påverka vilka personer som söker sig till och börjar arbeta vid Försäkringskassan.

En annan studie vid ISF visar att vilken ”typ” av handläggare som eftersökts vid nyrekrytering till Försäkringskassan har varierat över tid och med olika övergripande mål och styrfilosofier. Vilka handläggare som nyrekryteras, och vilken bakgrund de har, kan alltså åtminstone till viss del bero av vilket fokus myndighetsledningen har för tillfället.¹³⁷

Delar av utbildningen är gemensam för alla nyanställda, andra delar varierar

Förutom genom rekrytering skulle myndigheten kunna påverka agerande och attityder bland handläggarna genom att utbilda dem internt. Det finns en teoribildning som argumenterar för att attityderna hos frontlinjebyråkrater i stor utsträckning kan påverkas av olika faktorer efter att de har trätt in i den organisation där de ska arbeta.¹³⁸ En viktig sådan faktor är den formella utbildningen.

Under den period som denna studie omfattar skulle samtliga externt rekryterade nyanställda handläggare, oavsett avdelning, genomgå en

¹³⁷ Inspektionen för socialförsäkringen, *Förändrad styrning av och i Försäkringskassan - En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning*. Rapport 2018:16, s. 85–88.

¹³⁸ Se till exempel Oberfield Z. W., Rule Following and Discretion at Government's Frontlines: Continuity and Change during Organization Socialization. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 2010;20(4): 735–755, s. 738–739, för en diskussion.

myndighetsgemensam introduktion.¹³⁹ Introduktionen bestod av till exempel en säkerhetsutbildning, utbildning om mänskliga rättigheter, jämställdhet, den statliga värdegrunden och förvaltningsrätt. Vissa av dessa utbildningar sker i form av digitala webbutbildningar, andra är lärarledda. De nyanställda skulle också gå en två dagars lärarledd utbildning om bland annat regelverket och statstjänstemannarollen under sina första veckor på Försäkringskassan. Parallellt med den myndighetsgemensamma utbildningen deltog de nyanställda också i lokal introduktion. Denna kan variera mellan olika avdelningar, förmåner, yrkesroller och kontor. Lokal introduktion kan till exempel vara seminarier eller klassrumsundervisning som leds av en specialist, men också att arbeta med handläggning av ärenden med stöd av bland annat handledare.

När en ny handläggare anställs är tanken att hen ska lägga upp en plan för sin utbildning, i samråd med närmaste chef och sin handledare. Det finns mer eller mindre fastslagna utbildningar som handläggarna ska gå när det gäller de större och mer utredningskrävande förmånerna, som till exempel sjukpenning och assistansersättning, och yrkesrollerna där många handläggare arbetar. Där kan de nyanställda tillsammans med chefen och handledaren se vilka utbildningar som finns och avgöra vilka som personen i fråga behöver ta del av.

För personer som anställs för att handlägga mindre förmåner finns inte alltid lika tydligt fastslagna upplägg. Där kan variationen i utbildningen vara större mellan till exempel olika kontor. Handläggarna har också en portal, Kompetensportalen, som de når via Försäkringskassans intranät. Där kan de se vilka utbildningar de har gått och vilka planerade utbildningar som de har kvar att gå.¹⁴⁰ Men där är det inte möjligt att se vilka lokala introduktionsutbildningar handläggaren har genomgått, eftersom de inte är upplagda i Kompetensportalen.

¹³⁹ Beskrivningen av Försäkringskassans utbildning av nya handläggare bygger till stor del på en intervju med två enhetschefer på avdelningen Verksamhetsstöd och verksamhetsområdet, HR-stöd, på Försäkringskassan 2017-12-08 och ger en bild av hur utbildningen gick till i slutet av år 2017 när intervjun genomfördes. Eventuella förändringar sedan dess beskrivs inte i texten.

¹⁴⁰ Kompetensportalen är ett så kallat LMS, Learning Management System.

Hur utbildningen ser ut kan skilja sig om den nyanställda anställs vid ett litet eller stort kontor, eller ett så kallat utbildningskontor (främst inom avdelningen för sjukförsäkringen). Utbildningskontor nyanställer vanligen ett större antal handläggare vid samma tidpunkt. De får en mer intensiv utbildning på plats på utbildningskontoret, innan de placeras på något annat handläggande kontor, för lokal introduktion.

Den kanske viktigaste delen av en nyanställd handläggares utbildning är att arbeta på egen hand (men ofta under handledning) med riktiga ärenden. Exakt hur detta går till kan variera från avdelning till avdelning, yrkesroll till yrkesroll, inriktning till inriktning, person till person och kontor till kontor, beroende till exempel på vem som handleder de nyanställda. Handledaren och den närmaste chefen spelar en viktig roll när det gäller att lägga upp och genomföra denna del av utbildningen. Men även till exempel specialister, beslutsfattare, försäkringsmedicinska rådgivare och inte minst teamet och andra kollegor kan också vara ett stöd för de nyanställda i denna del av utbildningen.

De nyanställda börjar ofta relativt snart efter det att de påbörjat sin anställning att arbeta med riktiga ärenden, även om det sker under överinseende av eller i samråd med en handledare eller annan kollega. Det kan också röra sig om enbart vissa avgränsade och enklare delar av handläggningen av ärenden som de nyanställda till en början får utföra.

Av de nyanställda handläggare som svarat på enkäten angav ungefär 83 procent att de har börjat handlägga ärenden på egen hand. Av de som har börjat handlägga ärenden på egen hand hade 9 procent arbetat mindre än två veckor, 33 procent mindre än tre veckor och 80 procent mindre än fyra veckor. Endast 2 av de 79 respondenterna som uppgav att de har arbetat längre än en månad angav att de ännu inte har börjat handlägga ärenden på egen hand. Det är alltså vanligt att handläggarna redan någon eller några veckor in i sin anställning börjar handlägga ärenden (eller delar av ärenden) på egen hand, även om handläggningen kan ske under överinseende eller med hjälp av mer erfarna kollegor.¹⁴¹

¹⁴¹ Uppgifterna i stycket kommer från enkäten till nyanställda som beskrivs i avsnitt 3.1.

Det varierar hur lång tid som introduktionsutbildningen tar, beroende på till exempel personens bakgrund, vilken förmån hen arbetar med, vilken yrkesroll hen har och vid vilket kontor hen arbetar. Den lokala introduktionen kan variera mellan olika förmåner och avdelningar. I de mer utredningskrävande förmånerna kan tiden som en nyanställd handläggare deltar i introduktion och grundutbildning från början till slut ofta variera mellan sex och tolv månader, enligt uppgift.¹⁴² Även efter att handläggarna har genomgått introduktion och grundutbildning kan de naturligtvis delta i andra utbildningar, till exempel vidareutbildningar.

ISF visar i en annan studie att innehållet och inriktningen på utbildningen av nyanställda handläggare har varierat över tid och att även utbildningen, liksom rekryteringen, verkar spegla ledningens rådande fokus och övergripande styrfilosofi. Det innebär att utbildningen och rekryteringen kan förändras över tid.¹⁴³

¹⁴² E-post från Försäkringskassan 2018-10-07.

¹⁴³ Inspektionen för socialförsäkringen, *Förändrad styrning av och i Försäkringskassan - En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning*. Rapport 2018:16, s. 88–89.

Bilaga 6. Ett alternativt index för de tre dimensionerna tre dimensionerna

I denna bilaga visar vi värdena på det alternativa index för de tre dimensionerna av handläggarnas arbete som vi skapade. Indexet baseras på samtliga elva påståenden som ingick i faktoranalysen i avsnitt 4.1. Svaren på de påståenden som har ett högt värde på respektive dimension (så kallad faktorladdning) väger tyngre i indexet. Se även fotnot 82.

Tabell 18. Medelvärden för de tre dimensionerna, per kategori av respondenter. Indexen är skapade utifrån respondenternas svar på samtliga elva påståenden som ingår i analysen, baserat på respektive påståendens faktorladdning

<i>Grupp av handläggare/ Index</i>	<i>Erfarna handläggare</i>	<i>Nyanställda, utan erfarenhet</i>	<i>Nyanställda, med erfarenhet.</i>
Regelorientering	-0,03 (-0,10-0,04)	0,13 (0,00-0,26)	-0,02 (-0,15-0,11)
Klientbemötande	0,05 (-0,01-0,12)	-0,02 (-0,12-0,15)	-0,23 (-0,37-0,10)
Klientanpassning	-0,00 (-0,06-0,07)	0,00 (-0,13-0,13)	-0,01 (-0,14-0,11)
n	619	163	155

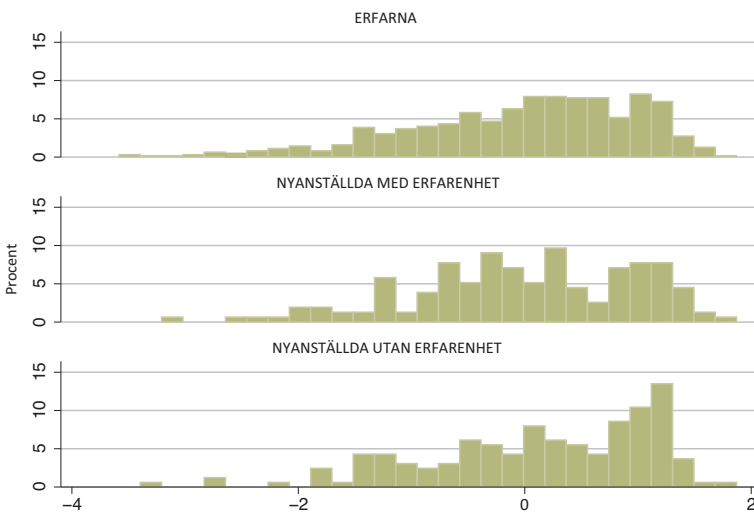
Anm.: Konfidensintervall (90 %) och standardfel inom parenteser. Indexen skapas så att medelvärdet för respektive index sätts till 0 och standardavvikelsen till 1. Svaren från de nyanställda som angett att de arbetat på Försäkringskassan vid ett tidigare tillfälle har inte räknats med.

Källa: Enkäten till handläggare.

Bilaga 7. Fördelning av respondenternas svar på det alternativa indexet för de tre dimensionerna

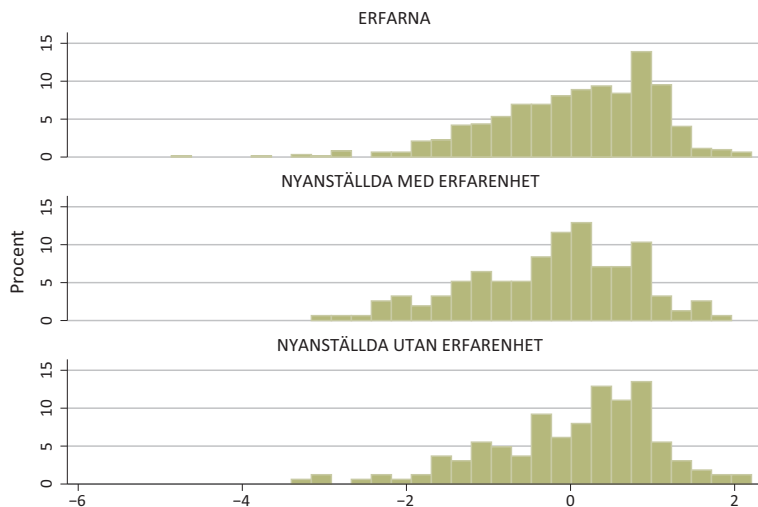
I denna bilaga visar vi fördelningen av respondenternas värden på det alternativa index för de tre dimensionerna av handläggarnas arbete som vi skapade. Indexet baseras på respondenternas svar på samtliga elva påståenden som ingick i faktoranalysen i avsnitt 4.1. Svaren på de påståenden som har ett högt värde på respektive dimension (så kallad faktorladdning) väger tyngre i indexet. Se även fotnot 82.

Figur 4. Svarsfördelning för index regelorientering. Indexet är baserat på respondenternas svar på samtliga elva påståenden, utifrån respektive påståendes värde på dimensionen. Uppdelat per kategori av respondenter



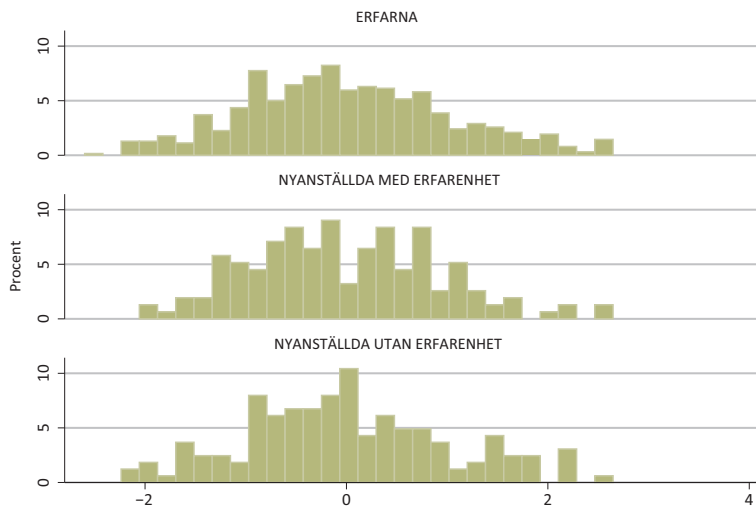
Källa: Enkäten till handläggare.

Figur 5. Svartsfördelning för index klientbemötande. Indexet är baserat på respondenternas svar på samtliga elva påståenden, utifrån respektive påståendes värde på dimensionen. Uppdelat per kategori av respondenter



Källa: Enkäten till handläggare.

Figur 6. Svarsfördelning för index klientanpassning. Indexet är baserat på respondenternas svar på samtliga elva påståenden, utifrån respektive påståendes värde på dimensionen. Uppdelat per kategori av respondenter



Källa: Enkäten till handläggare.

Bilaga 8. Faktoranalyser uppdelade på de olika kategorierna av handläggare

I den här bilagan presenterar vi resultaten från separata faktoranalyser av enkätsvaren från olika grupper av handläggare.

Tabell 19. Faktoranalys av de erfarna handläggarnas svar

<i>Dimension/Påstående</i>	<i>Faktor 1</i>	<i>Faktor 2</i>	<i>Faktor 3</i>
1... alltid hålla sig till regelverket till punkt och pricka	0,36	-0,13	0,68
2... bara ta hänsyn till omständigheter hos de försäkrade som är relevanta enligt regelverket	-0,16	0,06	0,66
3... följa regelverket till punkt och pricka är viktigare än att komma till ett snabbt beslut	0,10	-0,03	0,78
4... alltid förutsätta att medborgarna är ärliga i sina kontakter med myndigheter	0,66	-0,01	0,09
5... alltid engagera sig i klienterna	0,75	0,13	0,06
6... hjälpa och stödja de försäkrade är en viktig del av mitt arbete	0,61	0,13	0,07
7...behandla alla ärenden som unika	0,58	-0,02	0,15
8... alltid vara generös i sina bedömningar och beslut	0,08	0,76	-0,12
9... göra den bedömning som är mest fördelaktig för den försäkrade	0,17	0,66	0,12
10... anpassa mina bedömningar och beslut till de försäkrades individuella situation och förutsättningar	-0,05	0,66	0,11
11... kunna tänja på reglerna ibland för att hjälpa klienterna	0,01	0,62	-0,25
Eigenvalue	2,3	2,0	1,2
Andel av den totala variansen som förklaras av faktorn	0,17	0,17	0,15
Cronbachs alfa	0,60 (mätt på påstående 4-7)	0,60 (mätt på påstående 8-11)	0,54 (mätt på påstående 1-3)
n=619			

Anm.: Faktoranalys baserad på principalkomponenter. Faktorer med ett eigenvalue >1 har behållits. Ortogonal varimax-rotation. Bartlett's test of sphericity ger ett p-värde < 0,001. Kaiser-Meyer-Olkins measure of sampling adequacy är 0,69. Faktorladdningar över 0,3 är markerade med fetstil. Antalet observationer är färre än antalet som svarade på enkäten totalt eftersom enbart svar från respondenter som svarat på alla 11 påståenden ingår i faktoranalysen.
Källa: Enkäten till handläggare.

Tabell 20. Faktoranalys av svaren från nyanställda handläggare utan tidigare erfarenhet av liknande arbete

<i>Dimension/Påstående</i>	<i>Faktor 1</i>	<i>Faktor 2</i>	<i>Faktor 3</i>
1... alltid hålla sig till regelverket till punkt och pricka	0,64	-0,23	0,37
2... bara ta hänsyn till omständigheter hos de försäkrade som är relevanta enligt regelverket	-0,06	0,01	0,82
3... följa regelverket till punkt och pricka är viktigare än att komma till ett snabbt beslut	0,25	-0,01	0,79
4... alltid förutsätta att medborgarna är ärliga i sina kontakter med myndigheter	0,50	0,13	-0,03
5... alltid engagera sig i klienterna	0,75	0,15	-0,01
6... hjälpa och stödja de försäkrade är en viktig del av mitt arbete	0,61	0,21	0,03
7...behandla alla ärenden som unika	0,63	-0,07	0,17
8... alltid vara generös i sina bedömningar och beslut	0,07	0,80	-0,06
9... göra den bedömning som är mest fördelaktig för den försäkrade	-0,07	0,64	0,28
10... anpassa mina bedömningar och beslut till de försäkrades individuella situation och förutsättningar	0,26	0,46	0,08
11... kunna tänja på reglerna ibland för att hjälpa klienterna	0,02	0,75	-0,11
Eigenvalue	2,5	1,9	1,3
Andel av den totala variansen som förklaras av faktorn	0,19	0,18	0,14
Cronbachs alfa	0,53 (mätt på påstående 4–7)	0,57 (mätt på påstående 8–11)	0,59 (mätt på påstående 1–3)
n=163			

Anm.: Faktoranalys baserad på principalkomponenter. Faktorer med ett eigenvalue >1 har behållits. Ortogonal varimax-rotation. Bartlett's test of sphericity ger ett p-värde < 0,001. Kaiser-Meyer-Olkins measure of sampling adequacy är 0,63. Faktorladdningar över 0,3 är markerade med fetstil. Antalet observationer är färre än antalet som svarade på enkäten totalt eftersom enbart svar från respondenter som svarat på alla 11 påståenden ingår i faktoranalysen.
Källa: Enkäten till handläggare.

Tabell 21. Faktoranalys av svaren från nyanställda handläggare med tidigare erfarenhet av liknande arbete (men *inte* från Försäkringskassan)

Dimension/Påstående	Faktor 1	Faktor 2	Faktor 3	Faktor 4
1... alltid hålla sig till regelverket till punkt och pricka	0,58	-0,34	0,41	0,09
2... bara ta hänsyn till omständigheter hos de försäkrade som är relevanta enligt regelverket	0,11	0,01	-0,08	0,89
3... följa regelverket till punkt och pricka är viktigare än att komma till ett snabbt beslut	0,63	-0,12	0,22	0,36
4... alltid förutsätta att medborgarna är ärliga i sina kontakter med myndigheter	0,69	0,16	0,11	-0,02
5... alltid engagera sig i klienterna	0,15	-0,04	0,80	-0,23
6... hjälpa och stödja de försäkrade är en viktig del av mitt arbete	0,31	0,14	0,66	0,07
7...behandla alla ärenden som unika	0,67	0,05	0,03	0,13
8... alltid vara generös i sina bedömningar och beslut	-0,03	0,81	-0,15	-0,05
9... göra den bedömning som är mest fördelaktig för den försäkrade	0,20	0,70	0,15	0,11
10... anpassa mina bedömningar och beslut till de försäkrades individuella situation och förutsättningar	-0,42	0,11	0,55	0,34
11... kunna tänja på reglerna ibland för att hjälpa klienterna	-0,20	0,67	0,18	0,02
Eigenvalue	2,5	1,8	1,3	1,0
Andel av den totala variansen som förklaras av faktorn	0,18	0,16	0,15	0,10
n=155				

Anm.: Faktoranalys baserad på principalkomponenter. Faktorer med ett eigenvalue >1 har behållits. Ortogonal varimax-rotation. Bartlett's test of sphericity ger ett p-värde < 0,001. Kaiser-Meyer-Olkins measure of sampling adequacy är 0,63. Faktorladdningar över 0,3 är markerade med fetstil. Antalet observationer är färre än antalet som svarade på enkäten totalt eftersom enbart svar från respondenter som svarat på alla 11 påståenden ingår i faktoranalysen. Cronbachs alfa för påståendena som mäter regelorientering (påstående 1-3) är 0,54, för klientbemötande (påstående 4-7) är det 0,52 och för klientanpassning (påstående 8-11) är det 0,57.
Källa: Enkäten till handläggare.

Tabell 22. Faktoranalys av svaren från samtliga nyanställda, inklusive de som tidigare arbetat på Försäkringskassan

<i>Dimension/Påstående</i>	<i>Faktor 1</i>	<i>Faktor 2</i>	<i>Faktor 3</i>
1... alltid hålla sig till regelverket till punkt och pricka	0,64	-0,28	0,37
2... bara ta hänsyn till omständigheter hos de försäkrade som är relevanta enligt regelverket	-0,12	0,04	0,80
3... följa regelverket till punkt och pricka är viktigare än att komma till ett snabbt beslut	0,35	-0,08	0,71
4... alltid förutsätta att medborgarna är ärliga i sina kontakter med myndigheter	0,49	0,12	0,16
5... alltid engagera sig i klienterna	0,77	0,09	-0,15
6... hjälpa och stödja de försäkrade är en viktig del av mitt arbete	0,60	0,20	0,13
7... behandla alla ärenden som unika	0,51	-0,04	0,23
8... alltid vara generös i sina bedömningar och beslut	-0,02	0,78	-0,03
9... göra den bedömning som är mest fördelaktig för den försäkrade	0,04	0,64	0,32
10... anpassa mina bedömningar och beslut till de försäkrades individuella situation och förutsättningar	0,26	0,39	-0,04
11... kunna tänja på reglerna ibland för att hjälpa klienterna	0,03	0,72	-0,17
Eigenvalue	2,4	1,9	1,2
Andel av den totala variansen som förklaras av faktorn	0,19	0,17	0,14
Cronbachs alfa	0,52 (mätt på påstående 4-7)	0,56 (mätt på påstående 8-11)	0,57 (mätt på påstående 1-3)
n=352			

Anm.: Faktoranalys baserad på principalkomponenter. Faktorer med ett eigenvalue >1 har behållits. Ortogonal varimax-rotation. Bartlett's test of sphericity ger ett p-värde < 0,001. Kaiser-Meyer-Olkins measure of sampling adequacy är 0,65. Faktorladdningar över 0,3 är markerade med fetstil. Antalet observationer är färre än antalet som svarade på enkäten totalt eftersom enbart svar från respondenter som svarat på alla 11 påståenden ingår i faktoranalysen.
 Källa: Enkäten till handläggare.

Som framgår av Tabell 19 är resultaten från faktoranalysen av erfarna handläggares svar mycket lika resultaten som baseras på samtliga svar. Det enda som skiljer den faktoranalysen från den som inkluderade samtliga respondenters svar är att påstående 1 inte har lika högt värde på dimensionen klientbemötande bland de erfarnas svar. Även svaren från nyanställda handläggare utan tidigare erfarenhet av liknande arbete liknar samtliga respondenters svar (Tabell 20). Den enda större skillnaden är att påstående 1, *Som tjänsteman i statlig förvaltning bör man alltid hålla sig till regelverket till punkt och pricka*, har ett högre värde på dimensionen klientbemötande än på dimensionen regelorientering. Men flera påståenden har högre värden på två olika dimensioner i denna analys än i huvudmodellen.

Men resultaten ser annorlunda ut när det gäller svaren från de nyanställda handläggarna *med* tidigare erfarenhet av handläggararbete (Tabell 21). För det första har fyra faktorer ett eigenvalue högre än 1. Vidare framträder inte någon av de tre dimensionerna tydligt, och flera påståenden har höga värden på två eller tre olika dimensioner. Inte heller om vi anger som villkor när vi gör faktoranalysen att enbart tre dimensioner ska falla ut framträder de tre dimensionerna regelorientering, klientbemötande och klientanpassning i svaren från den här gruppen av handläggare (visas inte i tabell).

Men antalet respondenter i de två grupperna med nyanställda handläggare är relativt litet, och därför måste dessa resultat tolkas med viss försiktighet. Om vi slutligen analyserar samtliga nyanställdas svar (inklusive de som har tidigare erfarenhet av att arbeta på Försäkringskassan) blir resultatet relativt likt det i huvudmodellen (Tabell 22). Men flera påståenden får ett relativt högt värde på två olika dimensioner i den analysen.

Bilaga 9. Alternativ faktoranalys av 13 påståenden

I den här bilagan presenterar vi resultaten från en alternativ faktoranalys som innehåller två ytterligare påståenden från enkäten till handläggarna jämfört med faktoranalysen som presenteras i avsnitt 4.1 i rapporten. Enligt de teoretiska förväntningarna skulle dessa två påståenden mäta dimensionen regelorientering. Det gäller påstående 12 och 13, *Som handläggare i statlig förvaltning bör man behandla alla klienter lika* och *Som handläggare i statlig förvaltning bör man alltid lägga vikt vid att kontrollera att systemen inte utnyttjas*.

Tabell 23. Faktoranalys, 13 påståenden, samtliga respondenters svar

<i>Dimension/ Påstående</i>	<i>Faktor 1 Klient- bemötande</i>	<i>Faktor 2 Klient- anpassning</i>	<i>Faktor 3 Regel- orientering</i>	<i>Faktor 4</i>
1... alltid hålla sig till regelverket till punkt och pricka	0,43	-0,20	0,57	0,18
2... bara ta hänsyn till omständigheter hos de försäkrade som är relevanta enligt regelverket	-0,19	0,05	0,67	0,14
3... följa regelverket till punkt och pricka är viktigare än att komma till ett snabbt beslut	0,15	-0,04	0,77	0,10
4... alltid förutsätta att medborgarna är ärliga i sina kontakter med myndigheter	0,63	0,00	0,07	0,06
5... alltid engagera sig i klienterna	0,72	0,12	0,00	0,17
6... hjälpa och stödja de försäkrade är en viktig del av mitt arbete	0,66	0,14	0,09	-0,01
7...behandla alla ärenden som unika	0,52	-0,03	0,15	0,24
8... alltid vara generös i sina bedömningar och beslut	0,04	0,77	-0,11	0,06
9... göra den bedömning som är mest fördelaktig för den försäkrade	0,18	0,65	0,19	-0,17
10... anpassa mina bedömningar och beslut till de försäkrades individuella situation och förutsättningar	0,06	0,57	0,20	-0,20

forts.

<i>Dimension/ Påstående</i>	<i>Faktor 1 Klient- bemötande</i>	<i>Faktor 2 Klient- anpassning</i>	<i>Faktor 3 Regel- orientering</i>	<i>Faktor 4</i>
11... kunna tänja på reglerna ibland för att hjälpa klienterna	-0,03	0,68	-0,27	0,24
12... behandla alla klienter lika	0,19	-0,03	0,14	0,68
13... alltid lägga vikt vid att kontrollera att systemen inte utnyttjas	0,08	0,06	0,15	0,75
Eigenvalue	2,6	1,9	1,7	1,0
Andel av den totala variansen som förklaras av dimensionen	0,15	0,14	0,12	0,10
Cronbachs alpha	0,57 (mätt på påstående 4-7)	0,58 (mätt på påstående 8-11)	0,54 (mätt på påstående 1-3)	
n=903				

Anm.: Faktoranalys baserad på principalkomponenter. Faktorer med ett eigenvalue >1 har behållits. Ortogonal varimax-rotation. Bartlett's test of sphericity ger ett p-värde < 0,001. Kaiser-Meyer-Olkins' measure of sampling adequacy är 0,72. Faktorladdningar över 0,3 är markerade med fetstil. Svaren från de respondenter som var nyanställda men angivit att de tidigare arbetat på Försäkringskassan har uteslutits ur analysen. Att inkludera dessa svar förändrar dock endast resultaten marginellt. Antalet observationer är färre än antalet respondenter på enkäten totalt eftersom enbart svar från respondenter som svarat på alla 11 påståenden ingår i faktoranalysen.

Källa: Enkäten till handläggare.

Men enligt resultaten från faktoranalysen där dessa två påståenden ingår (Tabell 23) mäter de inte främst samma bakomliggande dimension som de tre påståenden som utgör dimensionen regelorientering (påstående 1, 2 och 3). Påstående 12 och 13 får i stället höga laddningar på en annan, fjärde, faktor. Det är inte helt klart vilken dimension av handläggarnas arbete som denna dimension (faktor 4) representerar. Eftersom vi inte heller har haft några teoretiska förväntningar på att finna denna fjärde dimension lämnar vi den utanför analyserna i studie, och vi tar inte med dessa två påståenden i huvudanalyserna.

