

SAMMANFATTNING AV RAPPORT 2018:18

Regelorientering och klientorientering hos handläggare

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

isf

Detta är en sammanfattning av en rapport från Inspektionen för socialförsäkringen. Rapporten i sin helhet kan läsas online, laddas ner och beställas på www.inspsf.se.

Stockholm 2018

© Inspektionen för socialförsäkringen

Författare: Jonas Thelander

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

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,

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 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

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.

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

- 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.

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. Medelvärden 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 syns 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.

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.

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.

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.



adress Box 202, 101 24 Stockholm *besöksadress* Fleminggatan 7
telefon 08 58 00 15 00 *fax* 08 58 00 15 90 *e-post* registrator@inspsf.se *webb* www.inspsf.se