

November 2016

Ärendehanteringssystemen bygger på fabrikslogik

Intentionerna var goda när ärendehanteringssystemen infördes under början av 2000-talet men vi utgick från fabrikslogikens sätt att tänka när systemen designades. Med kunskap om systemsyn och tjänstelogik blir det tydligt vilka antaganden om effektivitet vi utgick ifrån. Vi är nu inne i nästa våg av digitalisering och för att nå de mål om effektivisering och förbättring för medborgarna som vi strävar efter bör vi utgå från tjänstelogik och systemsyn i morgondagens lösningar.

Problemen som ärendehanteringssystemen avsåg att lösa

Vid millennieskiftet hade begreppet e-förvaltning etablerats, regeringen krävde att Myndigheterna skulle erbjuda medborgarna hög tillgänglighet genom 24-timmars-myndigheten. Allt fler verksamheter inom offentlig sektor kom till insikt om att detta enbart kunde lösas genom ökad automatisering. Man började diskutera och utreda automatiseringspotentialen i ärenden både i kundmötet och i de interna processerna. Den självklara lösningen ansågs vara elektroniska ärendehanteringssystem med en generell hanteringsprocess som minimerar manuell handläggning.

En viktig förutsättning för elektronisk ärendehandläggning inom de stora myndigheterna var enmyndighetsreformen. Skatteverket blev en myndighet 1 januari 2004 och Försäkringskassan den 1 januari 2005. Enmyndighetsreformen tog bort organisatoriska och geografiska hinder för fördelning och inblick i ärenden. Myndigheterna såg fördelar med att ärenden nu kunde flyttas över hela landet eftersom skillnader i arbetsbelastning, kompetens och resurser skulle kunna hanteras betydligt smidigare jämfört med ditillsvarande system. En annan möjlighet som öppnade sig var att kunder som hade verksamheter på flera orter nu kunde hanteras på ett och samma ställe.

Rätt använd skulle ärendefördelningen bidra till en utveckling av medarbetares kompetens och en högre arbetstillfredsställelse genom att arbetsuppgifter skulle kunna koncentreras till vissa orter. Genom specialisering såg myndigheterna potential till högre kvalitet i ärendehandläggningen liksom ökad produktivitet. Denna utveckling skulle göras möjlig genom en hög andel maskinell hantering av ärenden. Så t ex var målet i Skatteverket att 80 % av ärendena skulle kunna handläggas maskinellt.

Man såg även att den nya organisationen i kombination med det elektroniska ärendehanteringssystemet skulle möjliggöra en organisatorisk flexibilitet. Tillfälliga organisationsformer kunde skapas för att lösa olika uppgifter.

Interna effektiviseringar skulle även leda till förbättringar för medborgarna i form av ökad rättssäkerhet, snabbare handläggning och effektivare användning av allmänna medel.

I RSV:s rapport 2003:4, "Från papper och gem.... till virtuella system" beskrivs framtiden så här : "Ärendehantering är snabb och rättssäker. Genom att hanteringen av massärenden automatiseras, frigörs inte bara mänskliga resurser för handläggning av kvalificerade ärenden. En snabb och likformig bedömning säkerställs också. Den vägledande principen är att låta datorer utföra uppgifter som datorer gör bättre än människan.

Designen av ärendehanteringssystemen

Ärendehanteringssystemen byggdes utifrån fabrikslogik och idén om det styckbara arbetet¹. Standardiserade arbetsätt och standardtider för varje arbetsmoment är utgångspunkter för en effektiv verksamhet enligt fabrikslogiken. Sättet att tänka innebär att den effektivitet som nås genom specialisering och ärendekoncentration är högre än de eventuella problem som uppstår genom överlämningar och ställtider.

Lösningen i ärendehanteringssystemen såg ofta ut på följande sätt: Ärendehanteringssystemet äger ärendet. När ett kundärende inte kan hanteras maskinellt delas det upp i ett antal arbetsuppgifter i ett arbetsflöde. Arbetsuppgifterna fördelas till handläggare. En handläggare gör den aktuella arbetsuppgiften och släpper sedan tillbaka ärendet till systemet för bevakning/vidare bearbetning (av kund eller av maskinen). Om ärendet sedan inte kan avslutas av maskinen så skapas ytterligare arbetsuppgifter som sedan tas om hand av en annan handläggare. I de fall då kunden har flera ärenden öppna samtidigt sker handläggningen parallellt utan att någon medarbetare/enhet har ansvaret för helheten.

Arbetet organiseras i form av ett front office (kundcenter/kundupplysning) som tar emot frågor från kunderna och säkrar tillgängligheten samt ett back office där experterna/handläggarna sitter och handlägger ärenden så ostört som möjligt. Styrningen utgår från respektive organisatorisk del.

Konsekvenserna i praktiken

Det är ingen tvekan om att digitalisering av offentlig sektor är rätt väg att gå men däremot finns all anledning att ifrågasätta de antaganden om effektivitet som ligger bakom hur organisering och ärendehanteringssystem har kommit att utformas.

- **Antagandet om att generella ärendehandlägningsrutiner (inbyggda i systemen) ger hög andel maskinell handläggning.**

Det är få ärendeslag som når 80 % maskinell handläggning och det är inte bara kvalificerade ärenden som faller ut till manuell handläggning utan även enklare ärenden. Förhållandevis ofta är den digitala ansökan/lämnandet av uppgifter en dominerande orsak. Det beror på att ansökan ofta är en direkt översättning av en pappersblankett

¹ Onödigt efterfrågan inom Försäkringskassan, rapport 2015:7, Inspektionen för socialförsäkringen

vilket ger upphov till många fel och brister redan från start eftersom den inte kan hantera den variation som kunderna för med sig. Väl inne i handläggningen ger systemen inte något (eller ett mycket litet) utrymme för flexibilitet att hantera olika kunders situationer. Orsaken är att maskinen är designad att hantera "standardkunder" och att när ärenden faller ut till manuell handläggning tvingas handläggarna följa samma logik som i den maskinella. Variation hos kund kan inte hanteras genom variation i handläggningen vilket tvingar handläggarna att hitta arbetssätt för att "gå runt" systemet vilket ofta tar tid och är omständligt.

- **Antagande om att specialisering och att styckning av arbetet är effektivt.**
Konsekvensen blir att ingen har hela bilden över kundens samtliga kontakter med myndigheten och därmed har ingen förståelse för kundens hela situation. Stor variation i handläggningstider uppstår som en konsekvens av många överlämningar eftersom det blir många start- och stopp i handläggningen.
- **Antagandet om att hög produktivitet är lika med hög effektivitet.**
Uppföljningssystemen är fokuserade på "antal" och "produktivitet" vilket förleder oss att tro att vi är effektiva när vi i själva verket är ohyggligt ineffektiva ur kundens synvinkel. Vi tar emot fler samtal och vi fattar fler beslut, Det vi måste ta reda på är
 - Vad ringer kunderna om? Bidrar alla våra beslut till värde för kund?
 - Hur fungerar verksamheten för de som vi är till för?I uppföljningssystemen syns inte de kostnader som uppstår genom att kunden tvingas komma tillbaka när problemet inte blir löst direkt (onödig efterfrågan och merarbete uppstår).
- **Antagandet om att specialisering och hög aktivitet (pinnjakt) ger arbetstillfredsställelse.**
Att specialisera sig och endast se en liten pusselbit av kundens hela situation leder inte till arbetsglädje för de flesta medarbetare. Däremot, att arbeta utifrån ett syfte med verksamheten som har att göra med hur myndigheten kan bidra till att hjälpa kunden lösa sina problem bidrar till inre motivation och arbetsglädje.

Slutsatsen är att när offentliga verksamheter nu digitaliserar alltmer bör man ta chansen att göra det bättre än tidigare och bygga digitaliseringen utifrån tjänstelogik istället för utifrån fabrikslogik. I korta drag innebär det att styra utifrån ett syfte med verksamheten som utgår från kund, att bli bra på att förstå kunderna och skapa förutsättningar för att hantera den variation de för med sig samt att styra den operativa verksamheten utifrån vad som är viktigt för kund och uppmärksamma vad verksamheten leder till i form av utfall och effekter.