

Kunskapen om onödig efterfrågan ökar

Under flera års tid har jag tillsammans med min forskarkollega Martin Fransson studerat onödig efterfrågan inom statliga myndigheter. Forskningen bedrivs inom CTF:s nätverk Akademin för medborgarorienterad verksamhetsutveckling i staten och har fått stor spridning. Alldeles nyss slutrapporterades en studie som utförts av på uppdrag av Skatteverket. Syftet har varit att förstå onödig efterfrågan som fenomen samt att utvärdera vad konceptet kan bidra med vid utveckling av myndighetens verksamhet. Tidigare har vi även samarbetat med Inspektionen för socialförsäkringen. Resultatet blev en studie hos Försäkringskassan och en slutrapport kom förra året.

Syftet med forskningsprojekten har varit att ge konkreta förslag på åtgärder för att identifiera och minska den onödiga efterfrågan inom respektive myndighet, samt öka kunskapen ur ett akademiskt perspektiv, eftersom det i stort sett saknats vetenskapliga begrepp och litteratur om onödig efterfrågan. Målet har även varit att generellt öka kunskapen om onödig efterfrågan i offentlig sektor.

Om vi tittar närmare på studien inom Skatteverket kan vi konstatera att myndigheten hanterar en mycket stor mängd kontakter med medborgare och företag. Bara till Skatteupplysningen kommer sex miljoner telefonsamtal per år. Vi har bland annat analyserat inkommande telefonsamtal, e-post samt besök till servicekontoren. Studien avgränsades till ärendeströmmarna folkbokföring och beskattning. Vi hittar både goda exempel, men också en hel del fall där information är obegriplig ur medborgarens perspektiv, otillräcklig eller när det uppstår missförstånd. Resultatet blir förnyade kontakter och onödigt arbete.

Det teoriområde som studierna vilar på, tjänstelogiken, tar spjörn och står i opposition mot den varulogik som ännu dominerar mycket av tänkandet i offentlig sektor. Vad tjänstelogiken förklarar är inte bara det immateriella värdeskapande som sker inom de ”tjänster” som tidigare sågs som varornas motsats. Tjänstelogiken gör i stället anspråk på att förklara mänskligt värdeskapande i alla dess former. Genom tjänstelogiken blev det bland annat tydligt att begreppet onödig efterfrågan var varulogiskt till sin natur och krävde en ny definition. Vi definierar onödig efterfrågan som de interaktioner som kan sägas vara värdeåterhämtande. Eller mer operationellt: *Interaktioner som föranletts av misslyckanden*. Vad som studerats är alltså de nya försök en medborgare måste göra i de fall då värde inte uppstår i mötet med myndigheten.

I rapporten rörande Skatteverket redovisas alltså tre delstudier som främst skiljer sig åt genom vilka inkommande ärenden som stått i fokus. Den första studien bygger på inkommande telefonsamtal till Skatteupplysningen, den andra på inkommande mejl till samma enhet och den tredje på medborgarnas besök vid ett av myndighetens servicekontor. I samtliga delstudier påvisas förekomsten av onödig efterfrågan. I telefonistudien kodades 42% (beskattning) respektive 40% (folkbokföring) av inkommande telefonsamtal som onödig efterfrågan. I studien av besök till servicekontoren blev resultaten en högre andel onödig

efterfrågan i båda ärendeströmmarna (68% i beskattning och 53% i folkbokföring). Kodningen av om en kontakt är verklig eller onödig efterfrågan är dock inte alltid självklart enkel att göra och det måste poängteras att syftet med studier av efterfrågan i första hand inte är att mäta utan att identifiera förbättringspotential. Förutom insikterna om förbättringspotentialen i de specifika ärendeströmmarna bidrog delstudierna även med generellt gångbara metoder för att både mäta andelen onödig efterfrågan och att samla in medborgarnas berättelser om misslyckade försök.

De tre delstudierna gav tillsammans många värdefulla insikter. Vad som fortsatt saknades var kunskap om vilka systemfaktorer som är den egentliga rotorsaken till att onödig efterfrågan uppstår. Fel begås men varför? Ytterligare data krävdes för att förstå hur den onödiga efterfrågan kan minskas.

En skillnad mellan denna studie och systerstudien vid Försäkringskassan är det bredare systemperspektiv som har tillämpats. Därigenom blir det möjligt att efterforska systemfaktorerna bakom sådan onödig efterfrågan som riktas mot Skatteverket men där felet begås av andra myndigheter. Vad är exempelvis systemfaktorn bakom de misslyckanden som gör att Migrationsverket och andra myndigheter skickar personer till Skatteverket för att hämta ett personbevis? På ytan ser mycket av den onödiga efterfrågan ut att handla om ofullständiga ansökningar, främst i besöks- och migrationsärenden. Men vad är den egentliga, bakomliggande orsaken? Genom en intervjustudie med fokus på gränsytan mellan de två myndigheterna kunde vi ringa in det aktuella problemet.

Det visade sig att systemfaktorn har att göra med regeringens underlåtenhet att samordna myndighetsstyrningen. Den utgörs av en myndighetsövergripande brist av det slag som alla och ingen, utom regeringen, bär ansvaret för. De myndigheter som efterfrågar personbevis bär ett ansvar men det är ”regeringens långa arm” som har varit den huvudsakliga systemfaktorn bakom den onödiga efterfrågan på personbevis. Enligt den svenska traditionen ska regeringen hålla sig på armlängds avstånd från de självständiga myndigheterna. I detta och många likande fall, har armen varit så lång att regeringen kan sägas ha försummat det ansvar den har enligt regeringsformen. Bara regeringen har inflytande över hela systemet. Och bara regeringen kan beordra de berörda att umgås till dess att problemet har lösts.

Studierna inom Försäkringskassan och Skatteverket har också fått spridning. Redan under fjolåret stöttade jag Ekonomistyrningsverket i deras försöksverksamhet för värdeskapande arbetssätt, där sex myndigheter deltog. Teoretiskt metodstöd har varvats med praktiskt arbete på myndigheterna för att öka kompetensen om onödig efterfrågan, och ta fram förslag som ska effektivisera verksamheten. De deltagande myndigheterna har träffats totalt åtta gånger. Under hösten gjorde man i gruppen en avgränsning av respektive myndighets arbete. De flesta valde att göra en telefonstudie för att kartlägga onödig efterfrågan med hjälp av intervjuer. Myndigheternas arbete med kartläggningen varvades sedan med gemensamma teoretiska genomgångar och redovisning av arbetet i gruppen. Deltagarna tycker att upplägget fungerat bra, och att metodstödet som erbjudits varit användbart.

Som forskare är det roligt när resultaten kommer till användning. Det har varit inspirerande att få följa försöksverksamheten och myndigheterna har verkligen bidragit till nya insikter. Jag är fortsatt övertygad om att studier av den egna verksamheten på det här sättet kan leda till effektivisering inom våra myndigheter. Det var också skoj att få arbeta tillsammans med Siv Liedholm som fungerat som operativt stöd till några av myndigheterna under arbetets gång.

I slutet av arbetet har deltagarna sammanställt en rapport med förslag på konkreta åtgärder för att minska onödig efterfrågan och effektivisera verksamheten. Något alla deltagande myndigheter är överens om är att det är viktigt att vara beredd på att det här arbetet kräver resurser i form av personal och tid. Arbetet behöver också ha bra förankring hos beslutsfattare på myndigheten, men även i linjen. En tydlig beställning från ledningen krävs för att det ska fungera.

Arbetet med onödig efterfrågan kommer fortsatt vara på agendan för Ekonomistyrningsverket. Under 2017 erbjuder man ett utvecklingsprogram för myndigheter som vill effektivisera sin ärendehandläggning och bli bättre på att hantera onödig efterfrågan. Programmet startar den 25 januari 2017 och jag kommer sannolikt fortsatt att finnas med på ett hörn.

Under det nya utvecklingsprogrammet kommer teoretiskt metodstöd att varvas med ett praktiskt projektarbete på den egna myndigheten. Deltagarna kommer att identifiera, kartlägga och analysera en handlägningsprocess, och ta fram en handlingsplan med åtgärder. Minst två personer bör delta från varje myndighet, men det går bra att anmäla mindre projektgrupper på upp till fyra personer. Är du nyfiken på denna möjlighet hänvisar jag dig till Ekonomistyrningsverkets hemsida.

Johan Quist, forskare vid Centrum för tjänsteforskning, Karlstads universitet