

Onödig efterfrågan inom Arbetsförmedlingen

En studie av inkomna telefonsamtal rörande
Arbetslöshetsförsäkringen till Arbetsförmedlingen
Kundtjänst

© Arbetsförmedlingen, 2016
Författare: Eshat Aydin, Johan Östin och Mona Åkerman
Datum: 2016-06-02
Diarienummer: Af-2015/440909

Innehåll	
Sammanfattning	5
1 Inledning	8
1.1 Bakgrund	8
1.1.1 Försöksverksamheten	9
1.2 Om Arbetsförmedlingens studie	9
1.2.1 Avgränsning	9
1.2.2 Resurser	9
2 Metod	11
2.1 Datafångst och kodning	11
2.1.1 Frågeformuläret	12
2.1.2 Utbildningen	12
2.1.3 Kodningen	13
2.1.4 Analysarbetet	15
3 Resultat och analys	16
3.1 Kodning	16
3.1.1 Typ av efterfrågan	16
3.1.2 Misslyckande eller inte	17
3.1.3 Orsaker till misslyckandet	19
3.1.4 Felande part	21
3.2 Fördjupad analys av orsaker till misslyckanden	22
3.2.1 Felaktigt detaljagerande	23
3.2.2 Bristfällig information om systemdesign	24
3.2.3 Bristande information om regelverk	25
3.3 Bakomliggande orsaker till onödig efterfrågan	25
3.3.1 Systemstöd för handläggning och utbyte av information	26
3.3.2 Transparens	26
3.3.3 Design av system	26
3.3.4 Regelverk och information om regelverk	26
4 Diskussion och rekommendationer	28
4.1 Om metoden och arbetet	28
4.2 Om resultaten	29
4.2.1 Felaktigt detaljagerande eller brister i systemstöd och informationsutbyte	29
4.2.2 Bristande information om pågående ärende eller bristande transparens	32
4.2.3 Bristande information om regelverk eller bristande samordning	32
4.2.4 Bristfällig information om systemets design eller brister i systemdesign	33

4.2.5	Bortslarvade dokument eller missad aktivitetsrapportering	34
4.2.6	Möjlig besparing	34
4.3	Rekommendationer	35
4.3.1	Förslag till förbättringar som kan genomföras på kort sikt	35
4.3.2	Förslag till förbättringar som kan genomföras på längre sikt	36
	Referenser	38
	Bilaga	39

Sammanfattning

Bakgrund

Föreliggande studie har genomförts som del i en försöksverksamhet initierad av Ekonomistyrningsverket (ESV). Studien är baserad på resultaten från en vetenskaplig undersökning om ”onödig efterfrågan”, en översättning av engelskans *failure demand*, som är genomförd och delfinansierad av Centrum för tjänsteforskning (CTF) vid Karlstads universitet. CTF:s och ESV:s ambition har varit att ta fram en metod för identifiering och eliminering av onödig efterfrågan samt att sprida kunskap om hur denna metod kan tillämpas inom myndigheter.

Arbetsförmedlingen har deltagit i försöksverksamheten för att ta del av metoden ifråga och att tillämpa metoden i syfte att undersöka förekomsten av onödig efterfrågan i sin verksamhet. I studien antas att delar av inkommande ärenden till Arbetsförmedlingen beror på att kundens tidigare kontakter med eller sökande av information hos myndigheten har misslyckats. Kunden har inte fått de svar eller den information som den behöver. Dessa misslyckade interaktioner med myndigheten ses som upphov till onödig efterfrågan. Arbetsförmedlingen vill, genom sin studie av sådana misslyckade interaktioner och orsakerna till dessa, kunna undvika delar av den onödiga efterfrågan.

Metod

Arbetsförmedlingens studie har avgränsats till arbetslöshetsförsäkringen och frågor till AF Kundtjänst som berör detta område. Detta innebär att inkommande samtal till AF Kundtjänst Karlskoga, en av myndighetens sju nationella Kundtjänster, har följts under en begränsad period. Utgångspunkten för metoden har varit att verksamheten betraktas ”utifrån”, så som kunden ser den. För att förstå och kartlägga kundens försök att skapa värde, att få hjälp i sitt ärende, har inställningen varit att det inte är det inkommande samtalet i sig som är av egentligt intresse. Det avgörande har varit att förstå det eventuella misslyckande som har föranlett samtalet. Det har därför gällt att fånga vad som har föregått det aktuella samtalet.

Ett webbaserat frågeformulär har använts för att registrera information från totalt 296 samtal som kommit in under en avgränsad period. Formuläret bygger på en förlaga som CTF tagit fram för sin studie. Det har dock anpassats till Arbetsförmedlingens verksamhet och konstruerats med utgångspunkt i fördefinierade kategorier av efterfrågan. Kategorierna har använts för att klassificera de inkommande samtalen för bearbetning och tolkning av insamlad data.

Resultat

Resultaten bygger på kodning av insamlad data efter teman som typ av efterfrågan, om samtalet har föregåtts av ett misslyckande eller inte, orsaken till misslyckandet samt inblandade parter. Samtalen handlar vanligtvis om att kunden vill ha information eller lämna kompletterande information som berör ett ärende. Det kan handla om allt från att

kunden har missat att skicka in sin aktivitetsrapport till detaljerade frågor som gäller regelverk och hur dessa ska tillämpas i specifika fall. Kunder ringer även för information och instruktioner om hur de ska gå tillväga för att interagera med Arbetsförmedlingen.

Frågan om ett samtal är att bedöma som onödig eller inte kan diskuteras. Utifrån antagandet att delar av de inkommande ärendena beror på att kundens tidigare kontakter med myndigheten har misslyckats visar undersökningen att nära två tredjedelar (62 procent) av samtalen kunde ha undvikits.

Felaktigt detaljagerande är den främsta orsaken till misslyckande i tidigare kontakter (32 procent). Arbetsförmedlingen står för 76 procent av det felaktiga agerandet, som innebär hanteringsfel i ärendeflödet, t ex när en arbetsförmedlare, en kund eller en maskin gör något fel på en detaljerad nivå. Ofta orsakas onödiga samtal av kundens eget slarv (21 procent). Merparten av dessa handlar om att kunden missat att lämna in sin aktivitetsrapport. I ca 17 procent av fallen är bristfällig information om övergripande systemdesign orsaken till misslyckanden i tidigare kontakter mellan myndighet och kund. Drygt 10 procent av samtalen bedöms vara orsakade av bristfällig information om regelverk. En liten del av misslyckandena (6 procent) beror på bristfällig information om pågående ärende, dvs. bristande transparens. Hälften av dessa består av fall där sökande gått från a-kassa till programbeslut med aktivitetsstöd.

En fördelning av vilka som är upphov till samtal som har föregåtts av ett misslyckande visar att bland telefonsamtal kategoriserade som onödiga är det i första hand kunden själv, myndigheten samt interaktionen mellan kunden och myndigheten som ligger bakom misslyckanden i tidigare kontakter. I ca 37 procent av fallen bedöms kunderna själva vara orsak till tidigare misslyckande i kontakterna. Typiskt är att kunden glömmer bort att rapportera aktiviteter enligt överenskommelse. Arbetsförmedlingen är felande part i 30 procent av de samtal som bedöms vara onödiga. Här rör det sig om fall där arbetsförmedlare begår ett misstag i hanteringen av ett pågående ärende. Sådana misstag leder till nya samtal för att klara av den uppkomna situationen.

Rekommendationer

Vi lämnar nedanstående förslag på mindre förbättringar som vi bedömer kan genomföras inom ramen för nuvarande systemstöd och strukturer och på kort sikt.

- Förstärk stödet till arbetsförmedlare och genomför förbättringar i Arbetsförmedlingens informationssystem (AIS).
- Se över och underlätta hanteringen av aktivitetsrapporter.
- Underlätta för kunderna att veta vart de ska vända sig genom att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och a-kassorna.

Vi lämnar vidare följande förslag till förbättringar som kan genomföras på längre sikt:

- Överväg att utreda möjligheterna till och förutsättningarna för ytterligare informationsutbyte om t.ex. kassatillhörighet mellan Arbetsförmedlingen och a-kassorna.
- Skapa förutsättningar för gemensamma ingångar för kunderna genom initiativ till samarbete med a-kassorna och deras samorganisation för utveckling av gemensamma digitala tjänster och information inom ramen för e-sam.
- Utveckla Arbetsförmedlingens ärendesystem så att de i högre grad stödjer handläggningen men också kunden.
- Skapa transparens i handläggningen så att kunder och andra inblandade parter kan se vad som hänt, händer och kommer att hända. Samtidigt som det blir möjligt för kunder och andra parter att komplettera i ärendet och att komma åt handlingar och information i ärendet.
- Verka för regelförenklingar och harmonisering mellan olika regelverk.
- Verka för att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan a-kassorna, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i frågor som rör ersättning till den arbetssökande.
- Läggs samman resultaten från förstudien Livshändelsen Gå till arbete med resultaten i denna undersökning som underlag för prioriteringar av fortsatt utvecklingsarbete.
- Fortsätt arbetet med att identifiera förbättringsområden och onödig efterfrågan. Den metod som testats och använts i denna studie kan användas för detta.

Vi vill också rekommendera ESV att ta fram en metodbeskrivning som stöd för arbete med att identifiera onödigt efterfrågan vid Arbetsförmedlingen men också andra myndigheter och organisationer.

1 Inledning

Under en normal arbetsdag har Arbetsförmedlingen ett stort antal kontakter med arbetssökande, arbetsgivare, arbetslöshetskassor och andra myndigheter. Många kontakter kan vara en indikation på myndighetens prestationsförmåga, att dess tjänster och service är efterfrågade. Det kan dock också vara tecken på att kunden inte har fått hjälp vid tidigare kontakter.

Ur kundens perspektiv kan inte alla kontakter med Arbetsförmedlingen alltid betraktas som framgångsrika. Missförstånd, otydlighet, otillgänglighet eller kunskapsbrister kan ge upphov till olika problem. En tjänst som myndigheten erbjuder kan vara svår för kunden att förstå eller till och med vara felaktig utifrån kundens behov. Arbetsförmedlingens personal, men även kunden, kan ibland bete sig annorlunda än förväntat, vilket kräver en eller flera förnyade kontakter. I sin tur kan detta påverka antalet inkommande telefonsamtal, mejl eller personliga besök. Den här typen av efterfrågan, som ofta är möjlig att förebygga och komma till rätta med och ur den bemärkelsen är att betrakta som onödig, kan utgöra en betydande del av det dagliga arbetet för Arbetsförmedlingens anställda.

En försvårande omständighet i detta sammanhang är att separera den typ av efterfrågan som betraktas som onödig från verklig efterfrågan. I båda fallen finns ett uppenbart behov som kräver hantering. Orsakerna kan också vara svåra att komma åt. Inte sällan måste det konkreta felet sökas i en annan del av verksamheten än där efterfrågan dyker upp.

1.1 Bakgrund

Detta problem har uppmärksammats i en vetenskaplig studie om onödig efterfrågan genomförd och delfinansierad av Centrum för tjänsteforskning (CTF) vid Karlstads universitet.¹

Studien, med Försäkringskassan och Skatteverket som granskningsobjekt, initierades av Inspektionen för Socialförsäkringen (ISF) som även har finansierat den del som berör Försäkringskassan. Skatteverket har finansierat sin del av studien. Studien bedrevs under en treårs period och resulterade i två delrapporter och en slutrapport². Ambitionen för studien har bland annat varit att ta fram förslag på åtgärder för att minska onödig efterfrågan inom respektive myndighet. Ett delsyfte har även varit att ta fram en metod för identifiering och eliminering av onödig efterfrågan och kunskap om hur denna metod kan tillämpas inom exempelvis myndigheter.

¹ ISF (2013): Onödig efterfrågan inom Försäkringskassan och Skatteverket – en förstudie. ISF Arbetsrapport 2013:2, ISF (2014): Onödig efterfrågan inom Försäkringskassan och Skatteverket – Metodutveckling och resultat från en studie av inkommande telefonsamtal. ISF Rapport 2014:10 samt ISF (2015): Onödig efterfrågan inom Försäkringskassan – slutrapport. ISF Rapport 2015:7.

² Ibid.

1.1.1 Försöksverksamheten

Med bakgrund i de av CTF genomförda studierna och Ekonomistyrningsverkets (ESV) uppdrag att verka för en effektivare statsförvaltning bjöd ESV under försommaren 2015 in myndigheter att delta i en försöksverksamhet. Försöksverksamheten har genomförts under hösten 2015 och våren 2016 av ESV tillsammans med ett antal intresserade myndigheter³ för att testa metoden och, med tillämpning av den metod som CTF har utvecklat, identifiera och föreslå åtgärder för att komma tillrätta med onödig efterfrågan inom respektive myndighet.

1.2 Om Arbetsförmedlingens studie

Arbetsförmedlingen har genomfört sin studie som en del i ovan nämnda försöksverksamhet. Syftet med deltagandet har dels varit att myndigheten ska få möjlighet ta del av den metod som har tagits fram, dels att med tillämpning av metoden ifråga undersöka förekomsten av onödig efterfrågan inom Arbetsförmedlingens verksamhet. Ett delsyfte har också varit att bli delaktig i det nätverk med övriga myndigheter som skapats i och med genomförandet av försöksverksamheten.

Studien har baserats på resultaten från CTF:s forskning där fenomenet ”onödig efterfrågan”, en översättning av engelskans *failure demand*, stödjer sig på tanken att den studerade organisationen betraktar flödet av inkommande ärenden som givet.

I studien har det antagits att delar av de inkommande ärendena till Arbetsförmedlingen beror på att kundens tidigare kontakter med myndigheten eller kundens sökande av information har misslyckats. Kunden har inte fått de svar eller den information som denne behöver. Dessa misslyckade interaktioner med myndigheten har antagits vara upphoven till onödig efterfrågan. Genom att studera sådana misslyckade interaktioner och orsakerna till dessa vill Arbetsförmedlingen kunna undvika delar av den onödiga efterfrågan.

1.2.1 Avgränsning

Studien har avgränsats till en ärendeström och en mötespunkt, nämligen arbetslöshetsförsäkringen och frågor till AF Kundtjänst som berör detta område. Detta innebär att studien under en begränsad period har följt inkommande samtal till AF Kundtjänst Karlskoga, en av Arbetsförmedlingens sju nationella Kundtjänster.

1.2.2 Resurser

Studien faller inom Förmedlingsavdelningens verksamhetsområde med Enheten Ersättningar som ägare. Arbetets kärntrupp har bestått av en

³ Övriga myndigheter vid sidan av Arbetsförmedlingen som deltar i försöksverksamheten är Migrationsverket, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Kemikalieinspektionen, Länsstyrelsen Västernorrland och Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA).

handläggare från staben för Förmedlingsavdelningen, en handläggare från Enheten Ersättnings team för uppföljning och analys samt en handläggare verksam vid AF Kundtjänst i Karlskoga.

För genomförandet har också avdelats resurser i form av sex handläggare vid AF Kundtjänst i Karlskoga för insamling av data samt en resurs vid Analysavdelningens Statistikenheten för det praktiska byggandet av frågeformulär samt bearbetning av rådata inför redovisning av resultat och analys.

Därtill har vi under studien även haft stöd av återkommande möten på ESV tillsammans med övriga myndigheter som deltagit i försöksverksamheten. Dessa möten har organiserats och letts av Johan Quist, ekonomie doktor och forskare vid CTF Karlstads universitet som ligger bakom den ursprungliga vetenskapliga studien om onödig efterfrågan som är föregångaren till detta projekt.

2 Metod

I detta kapitel beskrivs hur arbetet i Arbetsförmedlingen med att spåra misslyckanden via inkommande telefonsamtal har gått till samt den metod som har tillämpats för att bearbeta och analysera det insamlade materialet.

I teorin hade det varit möjligt att basera den aktuella studien på de daganteckningar som finns i Arbetsförmedlingens system för hantering av inkommande samtal vilket vi också övervägde vid vårt metodval. Dessa daganteckningar kan dock ibland vara relativt kortfattade redogörelser för den inringande kundens berättelse och även sakna ett sammanhang. Mest noterbart är att det av dokumentationen sällan framgår huruvida det har gjorts tidigare försök att få hjälp i samma ärende på andra sätt eller inte. Avsaknaden av sammanhang i kundens nedtecknade berättelse kan medföra att onödig efterfrågan felaktigt förväxlas med verklig efterfrågan. Av det skälet bestämde projektgruppen att det inte skulle vara tillräckligt att basera studien på färdiga data ur myndighetens eget system och valde att genomföra en studie av inkommande telefonsamtal.

Således krävs det kunskap om kundens sammanhang för att kunna kategorisera efterfrågan som verklig eller onödig. Utgångspunkten har varit att Arbetsförmedlingens verksamhet ska betraktas "utifrån", så som kunden ser den. För att kunna förstå och kartlägga kundens försök att skapa värde, det vill säga att få hjälp och stöd i sitt ärende, krävs inställningen att det inte är det inkommande samtalet i sig som är av egentligt intresse. Det avgörande för studiens syfte är att förstå det eventuella misslyckande som har föranlett samtalet. Det gäller därför att fånga vad som har föregått det aktuella samtalet.

2.1 Datafångst och kodning

Ett webbaserat frågeformulär har använts vid datafångst, det vill säga för registrering av information från samtal som kommit in.

Datafångsten, under perioden december 2015 till och med januari 2016, har gjorts i det stora flödet av inkommande samtal, eftersom det inte har varit möjligt att via telefonisystemet särskilja samtal som rör arbetslöshetsförsäkringen. Under ovan angivna mätperiod har totalt cirka 116 000 samtal inkommit till Arbetsförmedlingen Kundtjänst. Vid tidigare interna studier kring vilka frågor som inkommer i det stora flödet står frågor kring arbetslöshetsförsäkringen för cirka 5 procent.⁴ Det är dessa samtal som under mätperioden har fångats upp.

Medarbetarna har självständigt tagit emot samtal, nedtecknat kundens berättelse för att sedan i grupp koda enligt överenskommet schema.

⁴ Mätning MO 11 Nationell Service, verksamhetssamordnare John Tetteris: Nulägesanalys av inkomna ärenden till AF Kundtjänst november 2014. Mätningen avser 11176 registrerade kontakter fördelade på olika kategorier av ärenden.

Själva frågeformuläret, den utbildning som föregått starten av datainsamling samt hur insamlad data har kodats för tolkning och analys beskrivs nedan.

2.1.1 Frågeformuläret

Frågeformuläret (bilaga 1) bygger på den förlaga som CTF tagit fram för studien av Försäkringskassan och Skatteverket. Det har dock bearbetats och anpassats till Arbetsförmedlingens verksamhet och projektets behov. Formuläret har konstruerats med utgångspunkt i de i föregående studier fördefinierade kategorierna av efterfrågan.

Kategorierna, som beskrivs närmare i avsnitt 2.1.3 nedan, har använts av arbetsförmedlarna för att klassificera de inkommande samtalen i ett svarsfält med fördefinierade svarsalternativ. Två öppna textfält i formuläret har gett utrymme att besvara frågan om kunden har varit i kontakt med myndigheten tidigare i samma ärende. I det ena textfältet sammanfattas vad det inkommande samtalet handlade om, varför kunden ringde. Det andra textfältet har använts för att vid behov vidareutveckla kundens berättelse. I fall där informationen i kundens spontana berättelse ansetts vara otillräckligt för att kunna förstå vad som föranlett samtalet har ett antal tillägsfrågor ställts till kunden. Som stöd har arbetsförmedlarna kunnat använda en uppsättning stödfrågor. Exempel på sådana frågor är:

- Vilka har kundens tidigare kontakter varit?
- Hur har kontakterna gått till?
- Hur har kontakterna upplevts?
- Vilken information har inhämtats genom de tidigare kontakterna?
- Varför togs ny kontakt?
- Vilken information saknades?
- Kommer det bli nödvändigt att kontakta någon annan aktör?

Även ett antal frågor med fördefinierade svarsalternativ har ställts som komplettering till de öppna textfälten. Frågorna gäller om kunden har varit i kontakt med myndigheten i samma syfte tidigare, om ytterligare aktörer varit inblandade (förutom kunden och myndigheten), vilken av aktörerna som initierade kontakten (kund, myndighet eller annan aktör), samt vilka kommunikationsvägar kunden har använt i sina tidigare misslyckade försök.

2.1.2 Utbildningen

Arbetet med datafångst inleddes med en utbildningsdag för de medarbetare som skulle ta emot samtalen och samla in de uppgifter som utgör grunden för efterföljande kodning och analys. Utbildningens syfte var dels att ge allmän information om begreppet onödig efterfrågan och varför det bedöms som viktigt att studera, dels en kalibrering av berörda medarbetare så att de skulle agera, göra sina bedömningar, på samma sätt vid datainsamlingen. Målet med utbildningen var att åstadkomma ett gemensamt och för arbetsuppgiften ändamålsenligt förhållningssätt.

Utbildningsdagen inleddes med en genomgång av bakgrunden till projektet, forskningsstudien som föregått försöksverksamheten och en redogörelse för fenomenet onödig efterfrågan. Detta följdes av en presentation av det webbaserade frågeformuläret. Diskussioner om begrepp och uttryck i frågeformuläret som upplevdes som otydliga fördes. Faktiska daganteckningar, s.k. *case*, från verksamheten användes därefter för att tillsammans i arbetsgruppen testa formuläret och på så sätt ta ställning till frågornas relevans för projektets slutliga syfte, att identifiera onödig efterfrågan.

Efter utbildningen och första dagens datainsamling blev det uppenbart att det fanns ytterligare behov av arbete och diskussioner för att uppnå önskad samsyn i arbetsgruppen. Av det skälet bestämdes att under en inledande period på en till två veckor samla ihop fritextunderlag från inkommande samtal för att sedan göra den efterföljande kodningen i mindre eller större grupp, beroende på tid och tillgänglighet. En person ur projektets kärntrupp fanns med som hjälp och stöd kontinuerligt under insamlingsperioden. Ytterligare en ur projektgruppen fanns tillgänglig på plats under datainsamlingens inledande dagar för att därefter finnas till förfogande, per mail och telefon, för stöd och diskussioner under hela insamlingsperioden.

2.1.3 Kodningen

För tolkningen av insamlad data har materialet kodats efter teman som:

- klassificering av efterfrågans karaktär,
- finns ett misslyckande eller inte,
- orsaken till misslyckandet samt
- inblandade parter

Typ av efterfrågan

För klassificering av efterfrågans karaktär identifierade projektgruppen följande kategorier:

Tabell 1: Klassificering av efterfrågan karaktär

Typ av efterfrågan	Förklaring
Begäran/beställning/Skulle du kunna?	Skicka tom blankett, broschyr, dokument, intyg etc.
Regelverket – vad gäller generellt?	Frågor om förordningar och regelverk kopplat till arbetslöshetsförsäkringen
Regelverket – vad gäller specifikt i kundens ärende?	Frågor om hur regelverket ska tillämpas i det aktuella fallet
Så här ligger det till	Kunden lämnar information, data, kompletterar information i sitt ärende
Hur gör jag?	Kunden efterfrågar information, instruktioner om hur hen ska gå tillväga för att interagera med myndigheten
Vad gör ni?	Kunden efterfrågar information om statusen, vad som händer i hens aktuella ärende.

Misslyckande eller inte

Svårigheterna avseende onödig efterfrågan som begrepp diskuteras grundligt i forskningsstudien från CTF. I denna studie, där diskussionen kretsar kring termer som *verklig* och *onödig* efterfrågan, kommer

forskarna fram till slutsatsen att det är ett tidigare misslyckande i kontakterna med myndigheten som i detta sammanhang ska avgöra huruvida efterfrågan är verklig eller onödig.⁵

Forskningsrapporternas diskussioner utmynnar i nedanstående två ytterligheter, vilka även har anammats i föreliggande studie. Detta innebär att det för varje post, det vill säga varje inkommen samtal, har funnits en möjlighet att välja något av alternativen:

1. *Samtalet har föregåtts av ett misslyckande.* Detta innebär att det rör sig om sådan efterfrågan som vi inte vill ha och som i grunden beror på att vi underlåtit att göra något som vi borde ha gjort eller att vi inte har agerat rätt ur kundens perspektiv.
2. *Samtalet har inte föregåtts av ett misslyckande.* Vilket innebär att det här handlar om sådan efterfrågan som vi vill ha, dvs. efterfrågan som är ett uttryck för syftet med myndighetens verksamhet.⁶

Orsak till misslyckande

Misslyckanden kan uppstå av många olika skäl. CTF har i sin studie identifierat en uppsättning orsakskoder tillämpbara på insamlat material från de myndigheter (Försäkringskassan och Skatteverket) som har varit föremål för deras forskning. I föreliggande studie har utgångspunkten varit samma uppsättning orsakskoder, dock har koderna omformulerats för att passa in på Arbetsförmedlingens verksamhet och praktiska hantering av ärenden. Orsakskoderna används för att koda insamlat material i form av berättelser som inkommande samtal genererar. På så sätt utgör de ledtrådar till omständigheter som kan förklara misslyckade interaktioner med myndigheten vilka leder till onödig efterfrågan.⁷

Misslyckanden orsakas inte med nödvändighet enbart av brister inom myndigheten. Med ett bredare perspektiv blir det tydligt att även en kund eller tredje part potentiellt kan vara upphov till handlingar som kan leda till ett misslyckande. Myndigheter, som till exempel Arbetsförmedlingen, har dock en fördel i det att de har möjligheter att såväl förebygga de brister som kunder eller tredje part kan vara orsak till som att komma till rätta med sina egna brister.⁸

De tio orsakskoder som använts i kodningsarbetet framgår nedan. Där det har varit svårt att ange en enda kod har fler än ett alternativ gått att kryssa i.

Tabell 2: Orsak till misslyckande.

Orsak	Förklaring
Bortslarvat dokument, info, uppgift	Kunden tappat bort eller glömt dokument eller annan uppgift som behövs för att fullfölja ärendet. T ex borttappat handlingsplan, intyg, beslutsmeddelande. Kunden kan också glömt något åtagande gentemot myndigheten såsom att aktivitetsrapportera eller komma på bokad besök.

⁵ ISF Arbetsrapport 2013:2, sid 24 ff. och ISF Rapport 2014:10, sid 28 f.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

Bristfällig info om pågående ärende	Problem orsakade av bristande transparens. Kunden undrar om handlingar kommit fram eller varför inget besked lämnats i ärendet. Sådana besked kan t ex handla om beslut i sak eller när en utbetalning kan förväntas ske.
Bristfällig info om regelverk	Otydlighet gällande beskrivningar av reglerna för arbetslöshetsförsäkringen. Kan handla om info på webbplats, text i en broschyr eller en beskrivning som har lämnats muntligt. Oavsett felkälla finns behov av ett förtydligande eller av att kontrollera en extra gång.
Bristfällig info om systemets design	Oklar info om inblandande aktörer och i vilken ordning olika saker förväntas ske. Ett typiskt fall är oklarhet kring rollfördelningen mellan Af, A-kassa och kund. T ex kund som ringer in för att hen är osäker på till vem hen ska anmäla förhinder vid bokad besök. Kunden har försökt få info på egen hand men inte lyckats och ringer därför till oss.
Felaktigt detaljagerande	Rena hanteringsfel. En arbetsförmedlare, kund eller maskin gör helt enkelt fel på en detaljerad nivå. T ex felinläsning av dokument vid skanning, handläggare som skickar ut fel blankett, kund lämnar fel uppgifter vid självinskrivning. Sådana fel orsakar att förnyade kontakter i ärendet behövs.
Felaktigt systemagerande	T ex att kunden hänvisas till olika myndigheter eller olika enheter inom myndigheten. D.v.s. fel ingång från början som tvingar kunden att pröva igen via en annan ingång. Felet orsakas av att kunden saknar överblick över systemet och därmed inte förstår vilken aktör som har ansvar för vad.
Obeprövad förändring/akut åtgärd	Ibland vidtar myndigheterna en mer eller mindre akut åtgärd eller förändring. Det kan t ex handla om ett utskick eller en förändring i en e-tjänst. Det är inte alltid det blir rätt när det handlar om obeprövade tillvägagångssätt och ibland leder det till problem och misslyckanden.
Otillgänglighet	En kontakt har ibland föregåtts av ett tidigare försök som har misslyckats på grund av olika former av otillgänglighet. Det kan handla om samtal som bryts och långa köer eller svårighet att nå handläggare.
Teknikstrul	Det handlar om faxar och datorer som krånglar och om olika former av inloggningsproblem med eller utan e-legitimation. Den valda interaktionsformen fungerar inte och en ny väg in måste väljas.
Bristande tillit eller tålmod	I vissa fall kan en ny kontakt orsakas av bristande tillit eller tålmod. Det kan t ex handla om kunder som hör av sig väldigt snart efter det att en handling har skickats in för att dubbelkolla att den säkert har tagits om hand.

Inblandade parter

Inblandade parter handlar om vilka som, vid sidan av kunden och Arbetsförmedlingen, varit inblandade i det ärende eller den fråga som kundens samtal berör. Närmare bestämt handlar det om huruvida kunden har varit i kontakt med någon annan myndighet eller annan aktör, som t ex a-kassan, vilka kan ha hänvisat kunden till Arbetsförmedlingen.

2.1.4 Analysarbetet

Analysarbetet har genomförts på så sätt att orsaksområden där flest misslyckanden identifierats har valts ut. Inom dessa områden har en granskning av vem som orsakat misslyckandena och vad som orsakat misslyckandet. Vidare har en djupläsning av samtliga berättelser inom dessa orsaksområden genomförts i syfte att förstå vad som hänt. Därefter har orsaksområdena klustrats i "familjer" utifrån liknande händelser inom respektive orsaksområde. För att kvalitetssäkra våra iakttagelser och slutsatser har vi inom dessa "familjer" sedan valt ut två-tre berättelser som vi bett arbetsförmedlare läsa och reflektera över utifrån följande övergripande frågeställningar: Är det onödig efterfrågan? Vad kan ligga bakom? Hur kunde det ha undvikits?

3 Resultat och analys

I det följande redovisas resultaten från studien. Studien omfattar totalt 296 samtal som samlats in under perioden från och med december 2015 till och med januari 2016 vid AF Kundtjänst i Karlskoga.

3.1 Kodning

Redovisningen följer den tematisering som presenteras i kapitel 2.1.3 ovan. Detta innebär att insamlad data har tolkats genom kodning av materialet efter teman som efterfrågans karaktär, huruvida det inkommande samtalet har föregåtts av ett misslyckande eller inte, orsaken till misslyckandet samt inblandade parter.

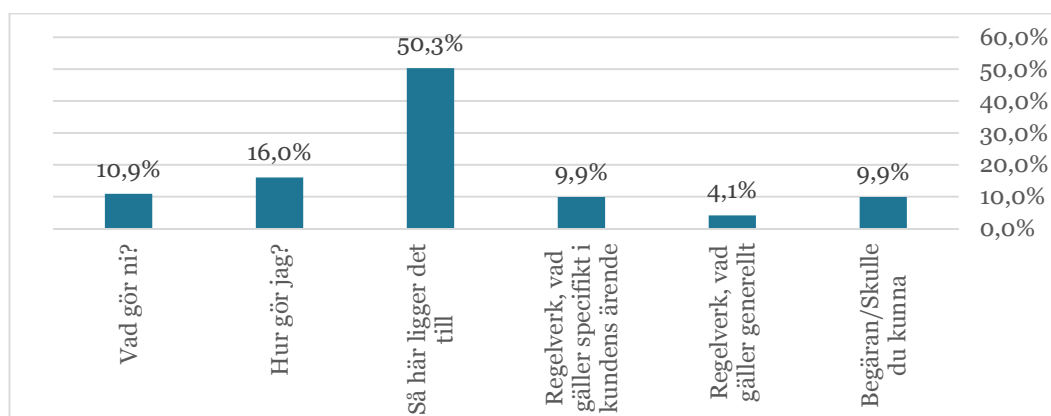
3.1.1 Typ av efterfrågan

Samtalen till Arbetsförmedlingen Kundtjänst handlar i regel om att den som ringer antingen vill ha information av något slag eller lämna kompletterande information som berör hens ärende.

Det kan vidare handla om allt från att kunden vill ha en tom blankett eller en broschyr utskickad till sig till detaljerade frågor som gäller regelverk och hur dessa ska tillämpas i kundens specifika fall. Samtalen kan i många fall också gälla en begäran om information avseende vad som händer i det egna ärendet.

En stor andel av samtalen handlar om att kunden vill lämna ny eller kompletterande information i sitt ärende. Kunder ringer också i stor utsträckning för att få information och instruktioner om hur de ska gå tillväga för att interagera med Arbetsförmedlingen.

Diagram 1. Fördelning av inkommande samtal på efterfrågekategori.



Av diagram 1 framgår att den vanligaste orsaken till att kunder ringer till Arbetsförmedlingen Kundtjänst är för att lämna ny eller kompletterande information, det vill säga att informera Arbetsförmedlingen om hur det ligger till i det aktuella ärendet.

Nedanstående *case* eller berättelse utgör ett representativt exempel på sådana fall:

[Kund] meddelar att han åter är helt arbetslös efter en kortare heltidsanställning. Meddelar a-kassan att [kund] åter uppfyller de allmänna villkoren. Överenskommelse görs om att [kund] skickar in aktivitetsrapport avseende november månad senast 15/12/14 och att tidigare överenskommelse i handlingsplan gäller tillsvidare.

Många gånger ringer kunderna även för att de är osäkra på hur de ska agera i kontakterna med myndigheten. Det vill säga att kunden, efter att hen har haft en initial kontakt med Arbetsförmedlingen, fortfarande är osäker på hur nästa steg i kontakterna med myndigheten ska gå till. En sådan regelrätt förfrågan om ”Hur gör jag?” kan komma till uttryck enligt nedan:

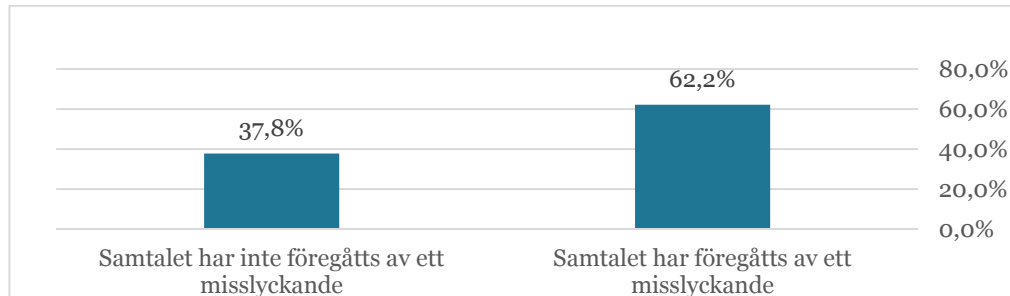
[Kund] inkommer med frågeställning hur han ska göra med sin a-kassa nu när han har startat en praktik och har aktivitetsstöd. Informeras om att deklarerar arbetslös fram till första dag för beslut arbetsmarknadspolitiskt program och därefter deklarerar detta på sista a-kassekort han deklarerar arbetslös på. Informeras om att a-kassan har fått ett meddelande från arbetsförmedlingen att [kund] på grund av programbeslut inte längre uppfyller de allmänna villkoren och således inte längre behöver skicka in några kassakort.

3.1.2 Misslyckande eller inte

Nästa steg i arbetet har varit att utifrån kundens berättelse ta ställning till huruvida samtalet har föregåtts av ett misslyckande eller inte.

Andelen inkommande samtal som har föregåtts av ett misslyckande, det vill säga som är att betrakta som onödig efterfrågan, framgår av diagram 2 nedan.

Diagram 2. Andel samtal som har föregåtts av ett misslyckande.



Kategorin misslyckande eller inte bygger på information från insamlade berättelser om de eventuella kontakter kunden tidigare har haft med myndigheten, hur dessa har gått till och upplevts av kunden. I berättelserna har även uppgifter om vilken information som har inhämtats genom de tidigare kontakterna erhållits. Därefter har anledningen till behovet av ny kontakt, det vill säga frågan vilken information saknades som föranledde det aktuella samtalet, eftersökts i underlaget. Sammantaget har informationen i berättelserna legat till grund för ställningstagandet huruvida det inkommande samtalet har föregåtts av ett misslyckande eller inte.

I detta sammanhang är det värt att notera att de kunder som ringt in redan haft en etablerad kontakt med Arbetsförmedlingen. De borde av det skälet ha fått tillräcklig information om det som rör arbetslöshetsförsäkringen, vad som förväntas av dem etc. Visserligen har

de inte kontaktat myndigheten tidigare i den specifika frågan som de ringer nu om. Dock är deras fråga av den arten att det vid kodningen har bedömts som rimligt att de enligt myndighetens rutiner borde ha fått tillräcklig information för att kunna få svar utan att behöva ringa det aktuella samtalet. Det vill säga att ett misslyckande av något slag har skett tidigare ändå, vilket illustreras av berättelsen nedan:

Kvinna ringer in och har frågor rörande inskrivning som arbetssökande. Har tagit del av information på hemsidan men vill ha förtydliganden gällande skillnad att anmäla sig med e-leg eller inte. Erhåller generell muntlig info gällande detta och rekommenderas att införskaffa en e-legitimation inför kommande kontakter med arbetsförmedlingen.

Det kan konstateras att av de som ingår i studien och ringer är det inskrivna arbetssökande (81 procent), varav flertalet med ersättning från a-kassa (74 procent), som dominerar.

Därtill kommer att drygt 11 procent av samtalen kommer från så kallade blivande inskrivna. Det vill säga att det rör sig om personer som är på väg in i arbetslöshet och ringer för att höra sig för om vad som gäller och hur de ska gå tillväga när det väl är dags.

Andelen samtal som har föregåtts av ett misslyckande och följaktligen ger upphov till efterfrågan som är att betrakta som onödig, uppgår till drygt 60 procent, vilket framgår av diagram 2.

Nedanstående berättelse åskådliggör på ett tydligt sätt en situation där inkommande samtal till Arbetsförmedlingen Kundtjänst enkelt kunde ha undvikits om den tidigare kontakten med Arbetsförmedlingen hade genomförts med rätt kvalitet:

[Kund] ställer sig frågande till 2 brev gällande meddelanden till a-kassan som hon i dagarna fått brev om. Detta gäller händelser i juni 2015, dels en missad aktivitetsrapport och dels medverkan gällande handlingsplan. [Kund] meddelar att meddelandet gällande aktivitetsrapport är korrekt, ställer sig dock frågande till meddelande gällande handlingsplan. Har enligt uppgift skickat in underlag innan utsatt tid till AF via mail. Då [kund] erhåller en förfrågan gällande uteblivet underlag besöker hon AF 150618. Vid detta besök uppvisar [kund] kopia på skickat mail och får till svar från handläggare att AF troligen missat att öppna bilagan i mailet. Får också besked om att allt är ok, underlag för handlingsplan kan upprättas i samband med dagens besök vilket också sker. Av denna anledning ställer sig [kund] frågande till meddelandet som skickats till a-kassan. Informeras om att ingen dokumentation gällande detta finns vilket gör att AF inte kan komplettera någon info till a-kassan i ärendet. [Kund] har dock möjlighet att delge denna information till a-kassan som i så fall får utreda ärendet närmare.

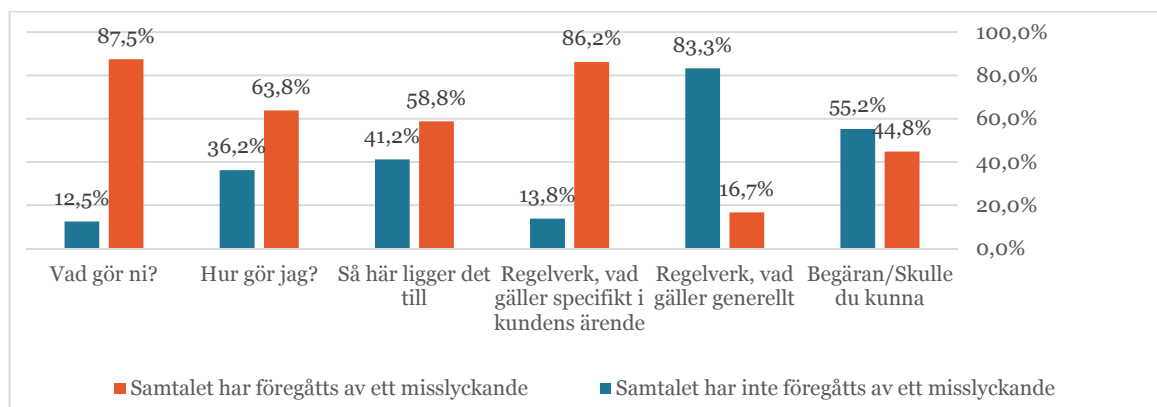
Här rör det sig helt uppenbart om en typ av önskad efterfrågan som i grunden beror på att Arbetsförmedlingen har underlåtit att göra något som den borde ha gjort eller att myndigheten inte har agerat rätt ur kundens perspektiv.

Berättelsen visar brister och misslyckanden dels i hanteringen av inkommen handling (underlag för handlingsplan) via e-post men också hur ärendet hanteras när felet väl uppdagas. Här saknas också dokumentation gällande den information som har lämnats till kunden i samband med att kunden besöker sin lokala arbetsförmedling. Detta gör att bevisbördan helt faller på kunden. Skulle a-kassan vid en utredning

gällande eventuell sanktion begära in kompletterande information från Arbetsförmedlingen så finns det ingen dokumentation som styrker kundens berättelse.

Nedanstående diagram visar andelen samtal som förgåtts av ett misslyckande fördelat på kategori av efterfrågan som kommer in till Arbetsförmedlingen Kundtjänst.

Diagram 3: Typ av efterfrågan fördelat på misslyckande eller inte



Av diagram 3 framgår det att i fyra av sex kategorier av efterfrågan har en större del av de inkommande samtalen föregåtts av ett misslyckande i tidigare kontakter mellan myndigheten och kunden. En närmare granskning visar vidare att i ungefär 60 procent av fallen som föranleds av efterfrågekategorin ”Så här ligger det till” har kundens interaktion med Arbetsförmedlingen föregåtts av ett misslyckande. Detta förhållande exemplifieras i berättelsen nedan:

[Kund] meddelar att hon fått avslag på sin a-kasseansökan från kommunal med hänvisning till att hon inte är anmäld som arbetssökande. Vi kan konstatera att fel a-kassa finns registrerad och att kommunal således inte fått någon ersättningsanmälan. Ändrar a-kassa till kommunal och uppmanar Caroline att kontakta sin a-kassa om ett par dagar för att få bekräftat att allt är i sin ordning.

3.1.3 Orsaker till misslyckandet

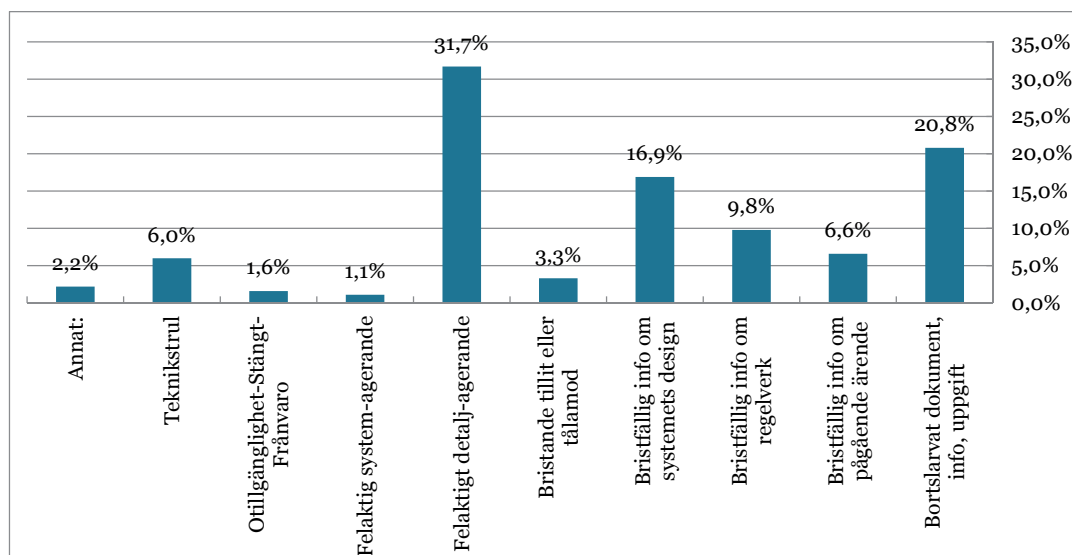
Inkommande samtal kategoriserade som onödig efterfrågan, det vill säga som har föregåtts av ett misslyckande i tidigare kontakt med myndigheten, uppdelas på orsaks-koder som syns i diagram 4 nedan.

Av diagrammet framgår att felaktigt detaljagerande (31,7 procent) är den dominerande orsaken till misslyckande i tidigare kontakter. Detaljagerande innebär i detta sammanhang rena hanteringsfel i ett ärendeflöde. Det kan komma till uttryck igenom att exempelvis en arbetsförmedlare, en kund eller en maskin helt enkelt gör något fel på en detaljerad nivå. Det kan till exempel handla om felinläsning av dokument vid skanning, en arbetsförmedlare som gör en felregistrering eller en kund som lämnar fel uppgifter.

(Kund) ringer då han fått brev om meddelande till a-kassa angående uteblivet besök 151103. Meddelar att han varit på besök och ställer sig således frågande till meddelandet. Upplyser att det finns dokumenterat att han var på besök 151103 och att kompletterande information om detta har skickats till hans a-kassa.

Här har arbetsförmedlaren missat att registrera att sökande varit på besök genom att inte uppdatera "senaste kontakt". Om ett angivet besöksdatum finns registrerat i "Nästa kontakt AF" skapas ett automatiskt meddelande till registrerad a-kassa. Detta föranleder behov att kontakta arbetsförmedlingen i ärendet då kunden av naturliga skäl reagerar på det felaktiga meddelandet som skickats till a-kassan.

Diagram 4: Fördelning av orsak till misslyckande i tidigare kontakt.



Inte sällan orsakas det onödiga samtalet av kundernas eget slarv (20,8 procent). Mest frekvent handlar det i vår undersökning om att kunden missat att lämna in sin aktivitetsrapport.

[Kund] ringer och meddelar att han missat att skicka in sin aktivitetsrapport för december. Har frågor om vad som händer nu. Informeras generellt kring regelverket för missad rapport kopplat till a-kassan. Vi kommer överens om att [Kund] tar med sina sökandeaktiviteter på nästa aktivitetsrapport som skall vara arbetsförmedlingen tillhanda senast 160215.

I cirka 17 procent av fallen utgör bristfällig information om det övergripande systemets design orsaken till misslyckanden i tidigare kontakter mellan myndigheten och kund. Ofta rör det sig om oklarheter i fråga om vilka aktörer som är inblandade i kundens ärende eller otillräcklig information om de olika aktörernas uppgift och i vilken ordning olika saker förväntas ske i det pågående ärendet. Ett typiskt fall kan vara otydligheten kring ansvars- och rollfördelning mellan Arbetsförmedlingen, a-kassa och kunden. Det kan till exempel gälla beslut om ersättning eller beslut om en sanktion. Kunden vet inte vem som ansvarar för detta och ringer då till Arbetsförmedlingen Kundtjänst. Kunden har försökt få information på egen hand, exempelvis på webben, men inte lyckats och ringer därför.

[Kund] ringer med anledning av 2 beslut som hon fått ifrån sin a-kassa gällande dels ersättningsnivå på dagpenning samt antal kvarvarande ersättningsdagar. Hänvisas till att kontakta sin a-kassa för vidare svar på frågeställningarna

Drygt 10 procent av inkommande samtal till Arbetsförmedlingen Kundtjänst gällande arbetslöshetsförsäkringen bedöms vara orsakade av bristfällig information om gällande regelverk. Detta kommer till uttryck i en otydlighet angående beskrivningar av reglerna för arbetslöshetsförsäkringen. Det kan exempelvis handla om information på myndighetens webbplats, text i en broschyr eller en beskrivning som har lämnats muntligt. Oavsett ursprunget till felet känner kunden behov av ett förtydligande eller av att kontrollera en extra gång, vilket framgår av exemplet nedan.

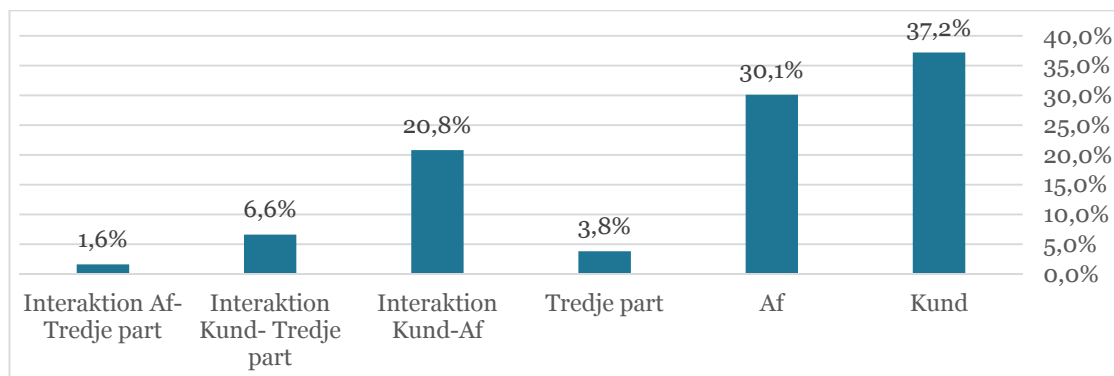
[Kund] ringer och frågar hur man gör för att anmäla sig som arbetslös då hon vill söka ersättning från a-kassan idag. Har tagit del av informationen på hemsidan men är osäker på vad som gäller. Informeras om möjlighet att boka första besök själv om inloggning och registrering görs via E-leg alternativt personligt besök på Arbetsförmedlingen idag för inskrivning.

I relation till vad kunden frågar om kan det ifrågasättas i vilken mån den tillgängliga informationen på hemsidan kan bedömas vara tillräckligt tydlig. Rimligtvis borde informationen på myndighetens hemsida vara så tydlig så att kunden kan förstå hur hen ska gå tillväga för att anmäla sig som arbetssökande.

3.1.4 Felande part

En fördelning av vilka som är upphovet till den onödiga efterfrågan, med andra ord till inkommande samtal som har föregåtts av ett misslyckande, framgår av diagram 5.

Diagram 5: Parter som orsakat misslyckande i tidigare kontakt.



Diagrammet visar att bland inkommande telefonsamtal kategoriserade som onödiga är det i första hand kunden själv, myndigheten samt interaktionen mellan kunden och myndigheten som ligger bakom misslyckanden i tidigare kontakter.

I ungefär 37 procent av fallen bedöms kunderna själva vara orsak till ett tidigare misslyckande i kontakterna som leder till behovet av det nu aktuella samtalet. Typiskt är att kunden glömmer bort att rapportera in sina aktiviteter enligt överenskommelse. Det vill säga att hen har varit aktiv och sökt jobb men missat att rapportera in eller gjort det försent, vilket föranleder ett behov att ringa in och förklara sig.

[Kund] ringer och meddelar att hon totalt glömt att skicka in sin aktivitetsrapport. Har frågor om hur det påverka hennes ersättning från a-kassan. Erhåller generell muntlig info gällande regelverk samt info om möjlighet att ta med sina sökandeaktiviteter för december månad i nästkommande aktivitetsrapport som skall vara arbetsförmedlingen tillhanda senast 160215.

Av diagrammet framgår vidare att Arbetsförmedlingen är den part som är upphov till misslyckande i en tidigare kontakt med kunden i 30 procent av de samtal som bedöms vara onödiga. Här rör det sig om fall där myndighetens arbetsförmedlare begått ett misstag, till exempel lämnat fel information till kunden eller gjort något annat fel i hanteringen av ett pågående ärende. Sådana misstag leder inte oväntat till nya samtal för att klara av den uppkomna situationen, vilket följande fall är ett bra exempel på.

[Kund] ringer och ställer sig frågande till erhållet meddelande från a-kassan angående utebliven aktivitetsrapport. Uppger att hon i samband med planeringssamtal 151222 fått muntlig information om att då det var så få dagar kvar i december skulle första rapport skickas i februari. Då [kund] via självinskrivning registrerat sig som arbetssökande 151218 och då bokat sig på planeringssamtal 151222 är det inte osannolikt att missförstånd kring datum för första aktivitetsrapport har uppstått. Då ingen skriftlig dokumentation gällande denna överenskommelse finns så hänvisas [kund] i första hand till att kontakta ansvarig handläggare för vidare handläggning av sitt ärende. Informeras om att ifall arbetsförmedlingen konstaterar att något felaktigt skett så kommer meddelandet till a-kassan att kompletteras med denna information.

Det kan konstateras att det aktuella samtalet hade kunnat undvikas om arbetsförmedlaren hade dokumenterat den tidigare kontakten och överenskommelsen med kunden på ett korrekt sätt. Underlåtenheten att dokumentera har i detta fall gett upphov till en hel kedja av åtgärder och efterfrågan som kan kategoriseras som onödiga. Där ett meddelande till att börja med har skickats i onödan, vilket lett till att kunden blivit tvungen att ringa ytterligare ett samtal till sin arbetsförmedlare, som kan ha blivit tvungen att återta meddelandet etc.

3.2 Fördjupad analys av orsaker till misslyckanden

Nedanstående avsnitt består av en fördjupad analys i syfte att spåra förbättringsområden. Analysen har sin utgångspunkt i de orsaksområden som föranlett flest misslyckanden; felaktigt detaljagerande, bristfällig information om systemdesign, bristande information om regelverk och bortslarvade dokument.

Inom ramen för den fördjupade analysen har vi stämt av våra iakttagelser och slutsatser med arbetsförmedlare samt uppmanat dem att reflektera fritt över vad som hänt och hur det kunnat undvikas, se också avsnitt 2.1.4 ovan.

Den näst största misslyckandeorsaken var bortslarvade dokument som orsakat 21 procent av den onödiga efterfrågan i undersökningen. I 92 procent av fallen var det kunden som slarvat bort dokumenten. I denna kategori har vi kategoriserat de misslyckanden som orsakats av att kunder missat att skicka in sin aktivitetsrapport inom utsatt tid. Vi har inte genomfört någon fördjupad analys inom denna

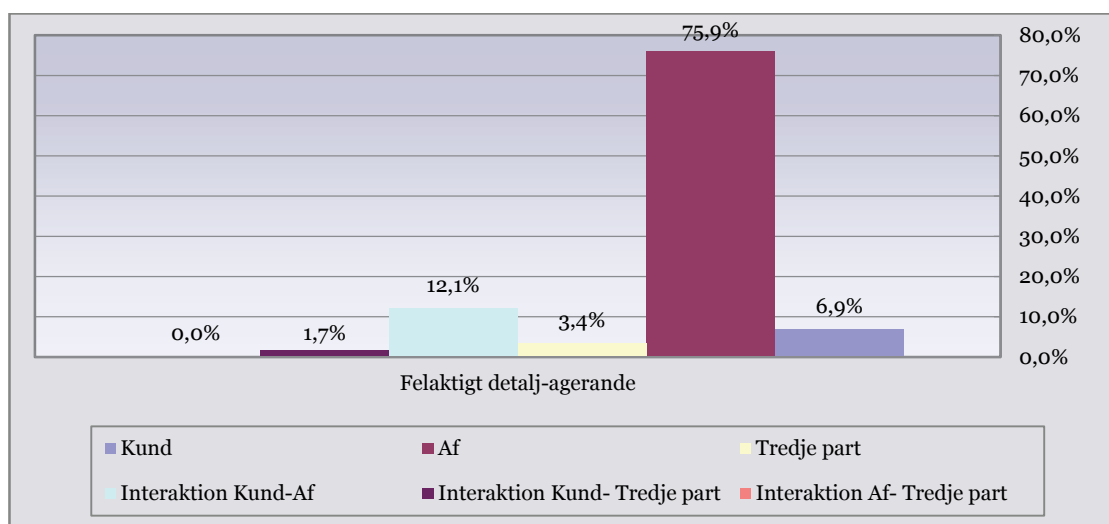
misslyckandekategori eftersom vår bedömning är att orsakerna är uppenbara. Men vi återkommer till denna kategori i våra förslag till åtgärder i avsnitt 4 nedan.

3.2.1 Felaktigt detaljagerande

Bland angivna orsaker till misslyckande är det drygt 32 procent av samtalen som beror på felaktigt detaljagerande.

Diagram 6 visar att det vanligtvis är Arbetsförmedlingen som är den felande parten i dessa fall. Detta innebär att det är en arbetsförmedlare som lämnat fel information eller gjort något annat konkret fel i handläggningen och därmed orsakat att kunden längre fram blivit tvungen att ringa in för att rätta till eller komplettera informationen i sitt ärende.

Diagram 6: Felande part vid felaktigt detaljagerande



Vid en fördjupad läsning av kundernas berättelser, kopplade till att misslyckandet orsakats av ett felaktigt detaljagerande från Arbetsförmedlingens sida, framkommer att det vanligaste felet är att myndighetens arbetsförmedlare inte har gjort anmälan, det vill säga anmält, den arbetssökande till a-kassan i samband med inskrivningen trots att så skulle ha skett.

Det är inte heller ovanligt att fel a-kassa registrerats av kunden själv eller av arbetsförmedlaren i samband med inskrivningen. Om arbetsförmedlaren vid inskrivningssamtal inte kontrollerat denna uppgift kan en anmälan gått till fel a-kassa. Det har i sin tur lett till att kunden fått avslag på sin ansökan om ersättning från den felaktigt registrerade a-kassan medan den a-kassa kunden i själva verket inte tillhör fått någon anmälan om ersättning och därmed inte kunnat ta ställning till ersättningsrätten. Vilket i sin tur skapat en kedja av onödig efterfrågan, sannolikt i form av samtal till Arbetsförmedlingen.

Det förekommer också att Arbetsförmedlingen missar att skriva ut deltagare ur Jobb och utvecklingsgarantin (JOB) och Jobbgarantin för ungdomar (UGA) när de åter uppfyller ett arbetsvillkor. Detta får till följd att a-kassan inte får någon signal om att den åter ska betala ut ersättning.

Det kan även konstateras att Arbetsförmedlingen ofta missat att registrera aktivitetsrapporter som lämnats in till kontoret. Vid våra kompletterande samtal med arbetsförmedlare framkommer att det sker en manuell hantering som medför stora risker för att handlingen kommer bort, inte kan registreras på grund av att det saknas uppgifter eller inte registreras i rätt tid.

Myndigheten har också missat att registrera de fall då kunden är undantagen från skyldigheten att aktivitetsrapportera, vilket lett till att kunden fått brev om att hen inte har aktivitetsrapporterat. Den fördjupade läsningen av berättelserna visar också exempel på ett antal fall där inkommande samtal berott på att Arbetsförmedlingen skickat kompletterande information till a-kassan men inte informerat den arbetssökande om det. I dessa fall har det lett till att den arbetssökande kontaktat Arbetsförmedlingen i onödan eftersom hen inte känt till att det skett en komplettering i ärendet.

En betydande felorsak är även att Arbetsförmedlingen inte avaktualiserat den arbetssökande trots att hen meddelat att hen inte längre är eller kommer att vara arbetssökande från ett visst datum. Detta har lett till att vederbörande får ett brev om att aktivitetsrapporten inte lämnats in varpå hen kontaktat Arbetsförmedlingen.

3.2.2 Bristfällig information om systemdesign

Bristfällig information om hur systemen är designade befanns i undersökningen ligga bakom 17 procent av den onödiga efterfrågan.

Av berättelserna framgår att det är svårt för arbetssökande att veta när de ska vända sig till Arbetsförmedlingen respektive till sin a-kassa. Ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och a-kassorna är otydlig för kunderna. De vet heller inte alltid vilken a-kassa de ska kontakta.

Arbetssökande känner inte till hur olika försäkringssystem såsom arbetslöshetsförsäkring, aktivitetsstöd och sjukförsäkringen förhåller sig till varandra.

Arbetssökande vet ofta inte hur hen ska agera för att få del av arbetslöshetsförsäkringen och vilka dokument eller underlag som hen behöver skicka till sin a-kassa.

Vid en granskning av kundernas berättelser ser vi att kunderna trots att de ska vända sig till Arbetsförmedlingen med en rad frågeställningar som är kopplade till deras arbetslöshetsförsäkring och därmed skulle ha besvarats av den arbetslöshetskassa de tillhör. Det handlar ofta om

frågor kring ersättningsrätt, ersättning vid deltidarbete, storlek på ersättningen, varför ersättningen uteblivit eller konsekvenser av att man inte lämnat in sin aktivitetsrapport. Inte sällan handlar det om att a-kassan har begärt uppgifter från kunden som kunden vill ha hjälp med att förtydliga eller fylla i. Det handlar ibland också om att arbetsförmedlingen ska ha skickat över information till a-kassan som denna uppger att den inte fått.

Dessa iakttagelser bekräftas i hög grad av arbetsförmedlarna i vår avstämning med dem. Arbetsförmedlarna beskriver också att kunderna vänder sig till Arbetsförmedlingen med sina frågor om a-kassan utifrån att de fått information om a-kassan vid inskrivningen, på grund av att Arbetsförmedlingen är mera lättillgänglig och att man har en kontakt på Arbetsförmedlingen som man kan vända sig till.

3.2.3 Bristande information om regelverk

I drygt 10 procent av fallen orsakas det tidigare misslyckandet i interaktionen mellan Arbetsförmedlingen och den sökande av bristande information om gällande regelverk, vilket framgår av diagram 4 ovan (avsnitt 3.1.3).

Det handlar närmare bestämt om en otydlighet gällande beskrivningar av reglerna för arbetslöshetsförsäkringen som skapar osäkerhet hos den sökande. Det kan till exempel handla om information som finns på webbplatsen, text i en broschyr eller en beskrivning som har lämnats muntligt. Oavsett källa finner den sökande behov av ett förtydligande eller av att kontrollera en extra gång, vilket leder till att hen ringer in till kundtjänst.

3.3 Bakomliggande orsaker till onödig efterfrågan

Så här långt har studien varit inriktad på att leta efter och identifiera ledtrådar som pekar på onödig efterfrågan i inkommande samtal, betraktade som del av ett kundflöde, till myndighetens telefonkundtjänst. Detta har gjorts utifrån att antagandet att sådan onödig efterfrågan är möjlig att förebygga och komma till rätta med. Målet är att därigenom bli en mera effektiv myndighet som bättre svarar upp mot kundernas behov och förväntningar.

Den gemensamma nämnaren för orsaker som förklarar onödig efterfrågan är att de ofta är förknippade med sätt att se på och tänka runt den egna verksamheten som tas för givna. Med andra ord är det är alltså möjligt för en organisation att "vara blind" för vad som orsakar den onödiga efterfrågan.⁹

I detta avsnitt undersöker vi vilka faktorer som ligger bakom den onödiga efterfrågan som vi har identifierat. Vi letar här efter bakomliggande faktorer eller orsaker såsom styrning och ledning, hur vi organiserar

⁹ ISF Rapport 2015:7.

arbetet, hur vi designar våra tjänster och vår information, hur våra flöden och processer fungerar, hur regelverken är konstruerade, hur våra IT-stöd är uppbyggda och hur vår kultur och värdegrund bidrar för att i slutändan hjälpa våra kunder. I nästa avsnitt presenterar vi också möjliga lösningar för att komma till rätta med dem.

De resultat som redovisas i rapporten ovan leder oss till följande slutsatser om bakomliggande orsaker.

3.3.1 Systemstöd för handläggning och utbyte av information

Felaktigt detaljagerande svarar för 32 procent av den onödiga efterfrågan och Arbetsförmedlingen orsakar 76 procent av dessa misslyckanden genom att i flertalet fall missa att registrera en uppgift eller att registrera en felaktig uppgift. Detta är till övervägande delen orsakat av att handläggningen sker genom manuell registrering i systemstöd trots att uppgifterna i många stycken finns digitalt hos den a-kassa som kunden tillhör. Vi kan vidare konstatera att de it-systemstöd som handläggaren använder inte på ett bra sätt stödjer handläggaren i hans handläggning och att information från andra aktörers systemstöd inte hämtas in automatiskt för att underlätta en handläggning utifrån en korrekt och aktuell information.

3.3.2 Transparens

Arbetsförmedlingens systemstöd tillåter inte kunden att se om en uppgift registrerats, vad som registrerats och vad som händer i ärendet. Kunden kan därmed heller inte själv kontrollera eller komplettera uppgifterna som registrerats och medverka till en korrekt handläggning.

3.3.3 Design av system

Otillräcklig information om systemdesign, det vill säga hur ansvar och arbetsuppgifter avseende arbetslöshetsförsäkringen är fördelade mellan Arbetsförmedlingen och a-kassorna, orsakar ytterligare 17 procent av den onödiga efterfrågan vi identifierat. Det är i vår undersökning uppenbart att det sätt som ansvar och arbetsuppgifter rörande den arbetssökandes ersättning under dess arbetslöshet är fördelade på mellan Arbetsförmedlingen och a-kassorna skapar stora svårigheter för denne i att förstå vart man ska vända sig och med vilken fråga. Systemdesignen underlättar inte utan försvårar för kunden och i dennes kontakter med Arbetsförmedlingen och a-kassorna.

3.3.4 Regelverk och information om regelverk

Otillräcklig information om regelverk orsakar 10 procent av den onödiga efterfrågan. En arbetssökande omfattas av två olika regelverk (arbetslöshetsförsäkring och aktivitetsstöd) som reglerar rätt till och längden på ersättningsperioden.¹⁰ Regelverken är var för sig svåra att förstå och tillämpas omväxlande under arbetslöshetsperioden.

¹⁰ Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring samt Förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd.

Det finns heller ingen samlad information eller vägledning som stödjer kunden att hitta rätt information och hos vilken aktör utifrån den för kunden aktuella situationen.

4 Diskussion och rekommendationer

Arbetsförmedlingen arbetar på flera sätt med att hitta och utveckla metoder som ska leda till att förbättra servicen till kunder och stödet till arbetsförmedlare i handläggningen. Detta arbete sker utifrån målet att i större utsträckning utveckla verksamheten med kundernas behov som grund. Metoden service-design används som en del av detta vilket inkluderar kundresor för att identifiera områden i kundens process som fungerar mindre bra samt växthusmetoder för att testa nya arbetssätt innan de implementeras i stor skala. Arbetsförmedlingen medverkar vidare i e-sams (tidigare E-delegationen) arbete där myndigheter samarbetar för att driva digital utveckling utifrån livshändelseperspektiv. Inom ramen för detta ansvarar Arbetsförmedlingen för livshändelsen Gå till arbete¹¹.

Vi har i vår undersökning använt oss av en metod som arbetats fram av CTF vid Karlstads universitet och som tidigare prövats i liknande undersökningar i Skatteverket och Försäkringskassan.

Ekonomistyrningsverket har arrangerat månatliga nätverksträffar med medverkande myndigheter vilket skapat goda förutsättningar till erfarenhetsutbyte och feedback i arbetet. Eftersom deltagande myndigheter valt att fokusera på olika områden men också att spåra onödig efterfrågan i olika forum, allt ifrån telefonsamtal till akter har detta bidragit till en bredare förståelse kring fenomenet onödig efterfrågan.

4.1 Om metoden och arbetet

Inför försöksverksamheten var tanken inledningsvis att studera onödig efterfrågan inom två olika områden, Aktivitetsrapportering samt Arbetslöshetsförsäkringen. Vi valde dock, efter samråd med forskare verksam vid CTF, att enbart fokusera studien till ett studieområde, närmare bestämt arbetslöshetsförsäkringen. Med facit i hand kan vi konstatera att detta var klokt. Vår erfarenhet är att det är viktigt att avgränsa vilken fråga eller område man vill studera samt att man har ett uttalat och tydligt syfte kring vad man vill uppnå med mätningen.

Ett av syftena med försöksverksamheten, inom ramen för vilken vår undersökning ingår, har varit att testa den metod som tagits fram av CTF för att se om den är tillämpbar också i andra verksamheter än där den arbetats fram. Vi har i vårt arbete följt den framtagna metoden med endast små anpassningar. De anpassningar vi gjort handlar framförallt om begrepp och formuleringar som används inom Arbetsförmedlingens verksamhet.

I studien har misslyckanden orsakade av att kunden missat att skicka in sin aktivitetsrapport setts som onödig efterfrågan. Dessa har i studien

¹¹ Livshändelsen Gå till arbete - En förstudie inom ramen för E-förvaltningsprojekt av strategisk betydelse.

kategoriserats som bortslarvade dokument, trots att det i själva verket inte handlar om bortslarvade fysiska dokument utan att kunden av slarv eller annan orsak har missat att lämna in aktivitetsrapporten. Dessa fall kunde också ha kategoriserats som felaktigt detaljagerande från kundens sida. Om så hade skett hade det påverkat resultatet på så vis att misslyckandeorsaken felaktigt detaljagerande hade blivit större samtidigt som andelen misslyckanden inom denna kategori som orsakats av kunden hade blivit högre och andelen som orsakats av Arbetsförmedlingen hade blivit lägre.

Den slutsats vi drar utifrån resultatet är att metoden fungerat väl för att identifiera onödig efterfrågan också i den verksamhet som bedrivs vid Arbetsförmedlingen. Detta utifrån att vår studie, liksom de tidigare, genomförts genom att registrera inkommande telefonsamtal. Den stora fördelen med att göra studien via inkommande telefonsamtal är möjligheten till att ställa kompletterande frågor direkt till den som ringer för att spåra eventuella tidigare misslyckanden i kontakt med myndigheten. I vår studie har vi låtit samma handläggare som tagit emot samtalet även göra kodningen av samtalet. Här har det visat sig framgångsrikt att göra kodningen parvis eller i grupp för att på så sätt få sina åsikter och slutsatser verifierade av en kollega. En svårighet ligger i att inte själv som handläggare dra slutsatser utan att utgå från kundens upplevelse i hans berättelse av varför hen ringer, om det har skett ett misslyckande och vad orsaken till misslyckandet upplevs vara.

Vår erfarenhet är att metoden bör fungera också vid liknande studier av besöksverksamhet. Den kan eventuellt också tillämpas vid aktstudier men behöver då förmodligen kompletteras med information som inhämtas från kunder och/eller handläggare. Vi har i telefonstudien konstaterat att sammanfattningen av samtalet ibland behöver vara mer utförlig än den faktiska daganteckning som förs till ärendet, detta då man ibland har anledning att i efterhand gå tillbaka för att se eventuella samband mellan olika misslyckanden som kodats i samma kategori. Av det drar vi slutsatsen att dokumentation som sker löpande i ärenden kan vara otillräcklig för att identifiera onödig efterfrågan.

4.2 Om resultaten

Huruvida ett samtal till Af Kundtjänst är att bedöma som onödigt eller inte kan naturligtvis diskuteras. Utifrån antagandet att delar av de inkommande ärendena till Arbetsförmedlingen beror på att kundens tidigare kontakter med myndigheten eller kundens sökande av information har misslyckats, visar vår undersökning på att nära två tredjedelar av de inkommande samtalen kunde ha undvikits.

4.2.1 Felaktigt detaljagerande eller brister i systemstöd och informationsutbyte

Resultatet visar att en förhållandevis stor andel av den onödiga efterfrågan (32 procent) beror på felaktigt detaljagerande och att

Arbetsförmedlingen står för 76 procent av det felaktiga agerandet (avsnitt 3.2.1).

De dokumenterade berättelserna visar att förhållandevis enkla misstag av arbetsförmedlaren eller kunden kan orsaka en hel kedja av onödiga samtal. Vetskapen om att det är Arbetsförmedlingen som är upphovet till den här kedjan av samtal får troligen även som konsekvens att kundens bild av myndigheten blir mindre fördelaktigt, vilket på längre sikt kan påverka förtroendet för förmyndigheten i stort.

Vi har hittat två större grupper av misslyckanden där arbetsförmedlarens detaljagerande är orsakande. Det handlar i cirka hälften av fallen om att handläggaren missar att göra en ersättningsanmälan till a-kassan i samband med inskrivningstillfället. Det finns i IT-systemstödet redan idag en påminnelsefunktion som ger arbetsförmedlaren en signal för att inte glömma bort detta. Trots det är problemet förhållandevis stort. När arbetsförmedlare i vår analysfas gjorts uppmärksamma på detta har förklaringar som getts bland annat varit:

- *Det är för många moment i inskrivningen.*
- *Påminnelsen kommer inte i det skede av min handläggning där jag behöver den.*
- *Det är lätt att hamna i en frågeställning med kunden vilket gör att man tappar fokus på de moment som skall göras.*
- *Man kan helt enkelt glömma.*

Eftersom nuvarande påminnelsefunktion inte fungerar tillfredställande borde IT-systemstödet anpassas och utvecklas så att det på ett bättre sätt stödjer arbetsförmedlaren i sin handläggning.

En annan orsak till fel kan uppstå när en kund åter aktualiseras efter att under en tid inte ha varit aktuell som arbetssökande. För sökande som anmäler sig inom två år och som inte gör sin anmälan via självinskrivning på arbetsförmedlingen.se finns gamla uppgifter om a-kassetillhörighet registrerade. Här verkar det brista i rutinen att säkerställa att registrerad a-kassa fortfarande är aktuell och att den sökande inte har bytt a-kassa.

Också här kan utveckling av Arbetsförmedlingens IT-systemstöd vara en lösning på problemet genom att informationen om a-kassetillhörighet raderas i samband med återaktualisering alternativt att arbetsförmedlaren får en påminnelse om att kontrollera a-kassetillhörighet med kunden. Information om aktuell a-kassetillhörighet finns hos den a-kassa som den arbetssökande tillhör. Arbetsförmedlingen har dock inte tillgång till denna information. Digital överföring av denna information skulle underlätta för både Arbetsförmedlingen, kunden och a-kassorna.

Vi uppmärksammar också en hel del missar gällande att skicka ett meddelande till a-kassan om att den arbetssökande åter uppfyller de allmänna villkoren i arbetslöshetsförsäkringen. Här borde en teknisk IT-systemlösning i Arbetsförmedlingens informationssystem (AIS) vara möjlig som gör arbetsförmedlaren uppmärksam på det tidigare har skickats ett meddelande om att hen inte uppfyller de allmänna villkoren som fortfarande ligger kvar hos a-kassan och som då medför att ingen ersättning kommer att utbetalas från a-kassan.

Vi kan också konstatera att det brister i efterlevnad av rutinerna då en sökande i Jobb- och utvecklingsgarantin (JOB) eller Jobbgarantin för ungdomar (UGA) uppfyller ett nytt arbetsvillkor. Trots att tydliga instruktioner finns i handläggarstödet för JOB ger våra samtal med arbetsförmedlare signaler om att det finns egna lokala rutiner för handläggningen. Eftersom problemet här handlar om att man inte följer handläggarstödet ser vi utbildning som en lösning på problemet.

Den andra stora familjegruppen som skapar onödig efterfrågan är kopplad till aktivitetsrapportering. Här hittar vi fall där sökande upplever att de fått bristfällig eller ingen information gällande skyldigheten att lämna aktivitetsrapport. Vi hittar också fall där inlämnade rapporter inte har registrerats på lokala arbetsförmedlingen, trots att tydliga rutiner för hantering av manuella aktivitetsrapporter finns framtagna i handläggarstödet för aktivitetsrapportering. Även här verkar arbetsförmedlingen ha egna lokala rutiner med allt ifrån postfack, uppsamlingslådor till brevlådor. Detta har bekräftats av de arbetsförmedlare vi träffat i analysfasen. En lämplig utbildningsinsats inom området kan också här vara en lösning på problemet.

Vi hittar också ett fåtal besök som inte registrerats och där nästa kontakt AF varit aktivt vilket resulterat i felaktigt meddelande.

Ytterligare en felorsak är att Arbetsförmedlingen inte avaktualiserat den arbetssökande trots att hen meddelat att hen inte längre är eller kommer att vara arbetssökande från ett visst datum. Detta leder till att hen får en påminnelse om att aktivitetsrapporten inte lämnats in varpå hen kontaktar Arbetsförmedlingen. Här skulle problemet enkelt helt elimineras om det i Arbetsförmedlingens informationssystem (AIS) fanns en funktion att registrera en avaktualisering framåt i tiden.

Det kan antas att en stor del av denna onödiga efterfrågan skulle kunna undvikas om kunden själv kunde se vilken information Arbetsförmedlingen och a-kassan har i hans ärende, om hen kunde korrigera och komplettera denna information direkt via IT-systemstöd och då också kunde få stöd i vad hen behöver göra i sitt ärende.

Det kan ligga nära till hands att peka på felaktigt detaljagerande som något som måste åtgärdas av enskilda handläggare. Vårt resultat tyder dock på att det som vid en första anblick kan ses som brister i handläggningen har bakomliggande orsaker som i sin tur beror på brister

i systemstöd och att tekniska lösningar för informationsöverföring inte används. Systemstödet stödjer inte arbetsförmedlaren i dennes samtal med den arbetssökande i tillräcklig utsträckning. Handläggaren måste dessutom registrera en mängd uppgifter manuellt trots att dessa uppgifter finns registrerade hos framförallt a-kassorna.

4.2.2 Bristande information om pågående ärende eller bristande transparens

En relativt liten del av misslyckandena, 6 procent, sker på grund av bristfällig information om pågående ärende, problem som uppstår på grund av bristande transparens. Hälften av dessa misslyckanden består av fall där sökande gått från a-kassa till ett programbeslut med aktivitetsstöd. De som kontaktar Arbetsförmedlingen är inte medvetna om att ett programbeslut har fattats och att de därmed inte längre ska uppbära arbetslöshetsersättning från sin a-kassa utan aktivitetsstöd/utvecklingsersättning som utbetalas av Försäkringskassan. Detta borde inte vara ett problem överhuvudtaget då ett programbeslut skall föregås av en gemensam planering tillsammans med kunden och ett beslutsunderlag som skrivs under av denne. En trolig slutsats utifrån detta är att beslutet har fattats utan att den sökande har skrivit på beslutsunderlaget. Det kan i sin tur bero på att man som arbetsförmedlare vill undvika att fatta retroaktiva beslut.

Det är visserligen en låg andel av misslyckandena men vi bedömer att det borde vara relativt enkelt att åtgärda genom att den sökande via inloggning på sitt konto med E-leg kunde se vilken status som är registrerad (helt eller delvis arbetssökande, förhindrad etc.). Detsamma gäller eventuella programbeslut, om ett beslut är fattat, beslutsperiod och vilken typ av ersättning som är beslutad.

Vi ser brister i transparens där kunden inte har tillgång till information om sina ärenden och hur de handläggs. Kunden kan inte själv kontrollera eller komplettera de uppgifter som ligger till grund för handläggningen.

På motsvarande sätt saknas tillgång till information mellan de inblandade parterna. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och a-kassorna har inte tillgång till information om den arbetssökandes ärende hos varandra. Kunden måste bära information mellan dessa parter och i flera fall lämna samma information till flera parter som handlägger hans ärende.

4.2.3 Bristande information om regelverk eller bristande samordning

Brister i information om regelverk skapar onödig efterfrågan. Regelverken som reglerar den arbetssökandes ersättning under hans arbetslöshetsperiod är flera och komplicerade var och ett för sig. Regelverken finns dessutom hos flera parter, Arbetsförmedlingen, a-kassan och Försäkringskassan. Vi beskrev ovan under avsnitt 3.2.3 att

drygt 10 procent av misslyckandena beror på att kunden är osäker kring vad som gäller utifrån regelverken.

Arbetsförmedlingen har under våren 2016 beslutat om en strategi för myndighetens arbete med arbetslöshetsförsäkringen¹². Denna strategi syftar bland annat till att tydliggöra myndighetens ansvar och uppgifter kopplade till arbetslöshetsförsäkringen både för Arbetsförmedlingens medarbetare och för kunderna.

4.2.4 Bristfällig information om systemets design eller brister i systemdesign

Ca 17 procent av misslyckandena består av bristfällig information om systemets design, det vill säga det är oklart vilka aktörer som är inblandade och i vilken ordning olika saker förväntas ske.

En tredjedel av dessa misslyckanden handlar om rena ersättningsfrågor kring a-kassan där sökande ringer till Arbetsförmedlingen istället för a-kassan. Frågorna lyder i huvudsak ”Får jag ersättning och hur mycket?”.

Vi uppmärksammar också ett fåtal frågor av varierande slag, allt ifrån ”vart skall jag skicka mina intyg?” till ”vem skall ha mina kassakort?”.

I ett fåtal fall noterar vi också att arbetsförmedlingen brustit i sin information till den sökande. Det kan vara i samband med en avaktualisering, byte av a-kassa samt blankett ”anmälan om arbetslöshet”.

Vi kan utläsa att om vi varit tydliga i vår information vid senaste kontakt med kunden skulle samtalet troligtvis inte ägt rum.

Vi har registrerat ett fåtal samtal med allmänna frågor kring arbetslöshetsförsäkringen där sökande kunde ringt till a-kassan direkt i första hand. Frågorna är dock av generell karaktär så vi är i efterhand tveksamma till om detta inte faller inom den generella information som Arbetsförmedlingen ger och att det inte är ett misslyckande.

Dessutom sker handläggningen av flera parter i olika skeenden under arbetslösheten. Arbetsförmedlingen, a-kassan och Försäkringskassan svarar för olika delar av handläggningen beroende på om den arbetssökande är öppet arbetslös eller deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Information om regelverken finns på de inblandade parternas hemsidor var och en för sig. Det finns dock ingen samlad information eller vägledning som stödjer kunden att hitta rätt information och hos vilken aktör utifrån den för kunden aktuella situationen.

¹² Arbetsförmedlingens strategiska inriktning på arbetet med arbetslöshetsförsäkringen, 2015-09-28.

4.2.5 Bortslarvade dokument eller missad aktivitetsrapportering

Den näst största misslyckandeorsaken var bortslarvade dokument som orsakade 21 procent av den onödiga efterfrågan i undersökningen men består huvudsakligen av ärenden där den arbetsökande missat att skicka in sin aktivitetsrapport, se avsnitt 3.2. Vi har dock valt att behålla namnet på misslyckandekategorin.

Här borde det med nuvarande IT-systemstöd kunna gå att via SMS och e-post göra kunden uppmärksam på att sista datum för att lämna in sin aktivitetsrapport närmar sig för att på så sätt minska antalet rapporter som inte lämnas in. Då vi fortsatt kommer att ha ett antal sökande med varken mobiltelefon eller e-post kommer problemet troligtvis att kvarstå, dock i mycket mindre skala.

Då det inte är helt ovanligt att orsaken till att en rapport inte inkommer är att kunden gått ut i arbete eller har börjat studera men inte meddelat arbetsförmedlingen detta finns även en stor vinst gällande Arbetsförmedlingens registerkvalitet och statistik avseende omsättning till arbete. Det finns emellertid idag ingen skyldighet för kunden att meddela vare sig Arbetsförmedlingen eller a-kassan om att hen fått arbete.

Vi hittade i undersökningen inget fall handlar där det handlar om att kunden slarvat bort ett dokument.

4.2.6 Möjlig besparing

Utifrån resultatet i studien och statistik över inkommande ärenden till Arbetsförmedlingens kundtjänst har vi gjort några beräkningar för att åskådliggöra potentialen till besparingar inom det avgränsade området arbetslöshetsförsäkringen.

Under perioden v49 2015 - v03 2016 ringde ca 116 000 personer in till Kundtjänst i något ärende. Sedan tidigare mätningar vet vi att ca 5 procent av samtalen rör frågor från sökande kring arbetslöshetsförsäkringen. Detta innebär statistiskt att ca 5 800 samtal har rört frågor kring arbetslöshetsförsäkringen.

Eftersom vi i studien har konstaterat att ett misslyckande på ett eller annat sätt har skett i 62 procent av samtalen innebär det att 3 596 av alla de samtal som inkommer till Arbetsförmedlingens kundtjänst skulle kunna betraktas som onödig efterfrågan.

Under januari 2016 var ärendetiden, d.v.s. den tid en handläggare i snitt lägger på ett telefonsamtal, i genomsnitt 8 min och 45 sekunder. 3 596 samtal som i snitt har tagit 8 min och 45 sek ger en totaltid på 524 timmar.

En medarbetare på Arbetsförmedlingen Kundtjänst jobbar i snitt 60 timmar i månaden på inkommande telefon. Utifrån detta kan vi beräkna

att 4,36 heltidstjänster vid Arbetsförmedlingens kundtjänster skulle kunna använda sin tid till andra arbetsuppgifter än onödig efterfrågan inom samtal som rör arbetslöshetsförsäkringen. Skulle andelen onödig efterfrågan vara lika hög för övriga kategorier av samtal som kommer in skulle det alltså röra sig om en stor potential till effektivisering. Detta har vi dock inte studerat i denna studie och här därmed inga belägg för att påstå.

4.3 Rekommendationer

Utifrån resultatet av vår undersökning och resonemangen ovan lämnar vi här några förslag och rekommendationer till åtgärder som kan genomföras på kort och på längre sikt.

4.3.1 Förslag till förbättringar som kan genomföras på kort sikt

Vi lämnar nedanstående förslag på mindre förbättringar som vi bedömer kan genomföras inom ramen för nuvarande systemstöd och strukturer.

- Förbättra stödet till arbetsförmedlarna, Arbetsförmedlingens informationssystem (AIS), genom att
 - Införa en varningsruta där det framgår att ett meddelande har skapats och när meddelandet skickats till a-kassa och/eller enheten Ersättningsprövning.
 - Göra det möjligt att lägga in datum för automatisk avaktualisering framåt i tid enligt överenskommelse med kund.
 - Införa en varningsruta som gör arbetsförmedlaren uppmärksam på att det tidigare har skickats ett meddelande om att kunden inte uppfyller de allmänna villkoren och som fortfarande ligger kvar hos a-kassan.
- Förstärk stödet till arbetsförmedlare genom att
 - Ta fram en webbutbildning i applikationen för meddelanden till a-kassan för att ge arbetsförmedlare bättre förutsättningar att hantera dessa.
 - Komplettera nuvarande handläggarstöd för aktivitetsrapportering med information om att personnummer ska anges på blanketten före utskrift till kunden.
- Se över och underlätta hanteringen av aktivitetsrapporter genom att
 - Säkerställa att gällande rutin avseende inlämnande av aktivitetsrapport på papper efterlevs.

- Utredda möjligheterna och förutsättningarna för att kunder som i dag lämnar in aktivitetsrapport manuellt ges möjlighet att skicka dem direkt till Scanningscentralen för automatisk inläsning.
 - Skicka en automatisk påminnelse om aktivitetsrapporten en vecka före brytdatum via sms eller e-post till kunden.
 - Överväga att återinföra inloggningsmöjligheten med kod som komplement till inloggning med e-leg för kunder som inte vill använda sig av e-leg för att minska andelen aktivitetsrapporter som lämnas in på papper.
- Underlätta för kunderna att veta vart de ska vända sig genom att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och a-kassorna.

4.3.2 Förslag till förbättringar som kan genomföras på längre sikt

- Överväg att utreda möjligheterna till och förutsättningarna för ytterligare informationsutbyte om t.ex. kassatillhörighet mellan Arbetsförmedlingen och a-kassorna.
- Skapa förutsättningar för gemensamma ingångar för kunderna genom initiativ till samarbete med a-kassorna och deras samorganisation för utveckling av gemensamma digitala tjänster och information inom ramen för e-sam.
- Utveckla Arbetsförmedlingens ärendesystem så att de i högre grad stödjer handläggningen men också kunden.
- Skapa transparens i handläggningen så att kunder och andra inblandade parter kan se vad som hänt, händer och kommer att hända. Samtidigt som det blir möjligt för kunder och andra parter att komplettera i ärendet och att komma åt handlingar och information i ärendet.
- Verka för regelförenklingar och harmonisering mellan olika regelverk.
- Verka för att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan a-kassorna, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i frågor som rör ersättning till den arbetssökande.
- Läggs samman resultaten från förstudien Livshändelsen Gå till arbete med resultaten i denna undersökning som underlag för prioriteringar av fortsatt utvecklingsarbete.
- Fortsätt arbetet med att identifiera förbättringsområden och onödig efterfrågan. Den metod som testats och använts i denna studie kan användas för detta.

Slutligen vill vi rekommendera ESV att ta fram en metodbeskrivning som stöd för arbete med att identifiera onödigt efterfrågan vid Arbetsförmedlingen men också andra myndigheter och organisationer.

Referenser

Arbetsförmedlingens strategiska inriktning på arbetet med arbetslöshetsförsäkringen. Arbetsförmedlingen, 2015-09-28.

ISF (2013): *Onödig efterfrågan inom Försäkringskassan och Skatteverket – en förstudie.* ISF Arbetsrapport 2013:2

ISF (2014): *Onödig efterfrågan inom Försäkringskassan och Skatteverket – Metodutveckling och resultat från en studie av inkommande telefonsamtal.* ISF Rapport 2014:10

ISF (2015): *Onödig efterfrågan inom Försäkringskassan – slutrapport.* ISF Rapport 2015:7.

Livshändelsen Gå till arbete - En förstudie inom ramen för E-förvaltningsprojekt av strategisk betydelse. Diarienummer Af-2015/104312.

Bilaga

Frågeformulär

1. Sammanfattning av samtalet

Fritext

2. Intervju med kunden

Fritext med följande stödfrågor

- Vilka tidigare kontakter med AF har kunden haft i denna fråga?
- Hur gick de kontakterna till?
- Hur upplevde kunden de kontakterna?
- Vilken information har kunden inhämtat genom de tidigare kontakterna?
- Varför tar kunden ny kontakt med AF?
- Vilken information saknar kunden?
- Kommer kunden att behöva kontakta någon annan aktör?

3. Kön

- Man
- Kvinna

4. Vem är det som ringer?

- Inskrivnen sökande
- Inskrivnen sökande med a-kassa
- Blivande sökande
- Allmänhet
- Anhörig
- A-kassa
- Annan

5. Fritext med information om *Annan*

6. Vad var det för typ av samtal/efterfrågan från kunden

- Begäran/skulle du kunna
- Regelverk, vad gäller generellt
- Regelverk, vad gäller specifikt i kundens ärende
- Så här ligger det till
- Hur gör jag?
- Vad gör ni?

7. Samtalet

- Samtalet har föregåtts av ett misslyckande
- Samtalet har inte föregåtts av ett misslyckande

8. Orsak till misslyckandet

- Oklart
- Bortslarvat dokument, info, uppgift
- Bristfällig info om pågående ärende
- Bristfällig info om regelverk
- Bristfällig info om systemets design
- Bristfällig tillit eller tålamod
- Felaktigt detalj-agerande
- Felaktigt system-agerande
- Akut åtgärd
- Otillgänglighet- Stängt-Frånvaro
- Teknikstrul
- Annat

9. Fritext med förklaring till *Annat***10. Felande part**

- Kund
- AF
- Tredje part
- Interaktion Kund-AF
- Interaktion Kund-Tredje part
- Interaktion AF- Tredje part

11. Har kund varit i kontakt med AF tidigare i samma ärende?

- Ja, via besök
- Ja. Via PWM
- Ja, via e-post
- Ja, via telefon
- Nej

12. Har kund varit i kontakt med annan aktör i ärendet?

- Ja
- Nej

13. Ange vilket aktör man varit i kontakt med:

- A-kassa
- Försäkringskassa
- Privat aktör
- Annan offentlig aktör

14. Vem initierade kontakten?

- Kunden själv

- A-kassan
- Försäkringskassan
- Privat aktör
- Anna offentlig aktör

15. Har kunden sökt men inte lyckats finna info på hemsidan?

- Ja
- Nej
- Oklart

16. Vad hände som en konsekvens av samtalet?

- Avslut, kunde ge ny information
- Avslut, kunde inte ge ny information
- Hänvisade till lokala AF/handläggare
- Hänvisade till a-kassan
- Annat

17. Fritext med förklaring till *Annat*

