

Studiemedelshandläggning och e-tjänster på CSN – Specialiserad problemlösning i centraliserad miljö

Karin Axelsson

Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling

Linköpings universitet

FACe – Ett annat ansikte utåt?

- Ett projekt om hur professionella aktörers roller, kompetens och bemötande påverkas av offentliga e-tjänster
- FAS-finansiering 2009-2011
- Samarbetsprojekt mellan informatik, statsvetenskap och sociologi
- Fallstudier
 - Centrala studiestödsnämnden
 - Anonyma tentor
 - Landstinget i Östergötland
 - ...

2012-05-29

LiU

expanding reality

Fokuserade frågor

- Hur betraktas handläggares kompetens och arbetssituation vid organisering av e-förvaltning?
- Hur påverkar tekniken i form av e-tjänster och IT-system (som möjliggörare och hinder) handläggares yrkesroll samt dess arbetsinnehåll och kontakter med medborgare?
- Hur och varför utvecklas och hanteras nya (makt)relationer mellan handläggare och medborgare, samt mellan handläggare och förvaltningsorganisationerna?

2012-05-29

LiU
expanding reality

Datainsamling

- CSN:s handläggande lokalkontor i Sundsvall
 - 43 handläggare (studiestödsutredare), 2 gruppchefer, 1 kontorschef
- Kompetensområden
 - Studiemedel (20 pers)
 - Studiehjälp – gymnasieutbildning etc. (14 pers)
 - Återbetalning (9 pers)
- Intervjuer
 - 13 handläggare från olika kompetensområden
 - 3 chefer
 - 1 chef för utvärderings- och statistikenheten vid CSN

2012-05-29

LiU
expanding reality

Arbetsituationen

- Front-office och back-office
 - Kundservice på annat kontor (Kiruna)
- Telefon, e-post och handläggning varvas av alla handläggare
- Utveckling av e-tjänster, verksamhet och strategier sker på huvudkontoret
 - Strikt hierarkisk, centraliserad styrning av organisationen
- Tilltagande specialisering leder till ökade kompetenskrav och kvalificering
 - Expertroll inom ett visst område
- Enkla ärenden hanteras maskinellt
- Avancerade regelverk leder till att sådan kompetens är viktig
 - IT-kompetens värderas som mindre viktig

2012-05-29

LiU
expanding reality

Ledningens perspektiv

- Ser sig ej direkt berörda av ökad e-förvaltning
 - E-tjänster är en stödfunktion
- Arbetsledning handlar om..
 - *"..bemanningsscheman och att se till att vi gör det vi ska göra, man talar om vem som ska sitta i telefon när, hur många brev de ska göra under dagen och så vidare"*
- Handläggare ska kunna utreda bra och vara serviceinriktade
 - *"Dom ska ju ha rätt kompetens, de ska kunna utreda bra, de ska kunna bemöta kunder bra och vara serviceinriktade osv. men man ska inte ha förväntningar på att få göra världens tokigaste utredningar ett halvår och liksom, då är det ju inte här som de ska jobba utan då är det ju kanske på någon enhet på huvudkontoret de ska söka jobb. Här behöver man, ja jag tycker jobbet kan vara så pass kvalificerat här så att det gäller ju att hitta rätt, ja, personer [...] det finns ju dom som har jobbat här i 20 år och det är klart att dom lär sig hela tiden men det är ju så olika vad man vill vara, men jag tycker nog att handläggjarrollen som den ser ut här med vägledning och rådgivning till kunder är mer komplex och svår än vad man tror."*

2012-05-29

LiU
expanding reality

Ledningens perspektiv

- Enkla uppgifter utförs maskinellt, de manuella är mer komplicerade än tidigare
 - *"..därför har vi ju till exempel inga sommarjobbare på kontoren längre, det finns liksom inga enkla ärenden längre, för dom tar maskinen hand om, sen så kan man ju lära sig enkla frågor och så men det är liksom inte värt att ta in någon i två månader och lära upp dom så att det är nog min uppfattning att kompetensen höjs allt eftersom och att man måste hålla en viss nivå för att jobba som handläggare och det är ju viktigt att dom som jobbar här förstår det. Ja, att det kräver en del, alltså."*
- Arbetet delas upp per kompetensområde – inte beroende på komplexitet
- En bra handläggare klarar av att prioritera så att det blir balans mellan kvalitet, service och "kvantitetstänk"

2012-05-29

LiU
expanding reality

Handläggarnas perspektiv

- Övergången till e-tjänster/e-förvaltning har kommit successivt
- Tycker inte direkt att IT har underlättat arbetet
 - Färre enkla "förstagångsbeslut" men fler svårare ändringsärenden, extra utredningar vid felaktig information
- Systemen hjälper handläggaren att fatta säkrare beslut, men man litar inte på tekniken
 - Driftsstörningar och tillgänglighet
 - Manuell och maskinell hantering – ser inte detta som "IT"
- Cheferna styr fördelningen mellan telefon, e-post och handläggning
 - Telefon är tyngst, genererar efterarbete
 - Telefon kan ge mest positiv feedback

2012-05-29

LiU
expanding reality

Handläggarnas perspektiv

- Tekniken har gjort arbetet på kontoret mer uppdelat per kompetensområde – ökad kontroll och förfinade regelverk
 - *"Ja, regelverket har ju utvecklats. Mmm, ja, det var ju kanske mycket smidigare på studiehjälp för tjuugo år sedan än vad det är nu, det är ju mycket mer regler nu, och om och men. Jo, det har nog kanske ökat med tekniken att vi kan kontrollera en massa på ett helt annat sätt nu. Ja, kanske fick man lite frikostigare förut."*
- Kundrelationer och att lösa kunders problem ger mest tillfredsställelse
- Låg grad av arbetsautonomi
 - Styrda av rutiner och tekniken
- Roligt, omväxlande och "tänkande" arbete
 - *"Nej, vi har variation i våra arbetsuppgifter. Det är inte tråkigt jobb. Framförallt, det är ett tänkande arbete. Ja, och det blir mycket diskussioner i handläggningen, vi måste hitta olika sätt att lösa saker, det här är inte standardiserat allting är inte likadant, det här är situationer, det här är ju studenter som det kan hända olika saker med. Det är inte som löpande band om det är det du tror. Vi har ett mycket tänkande arbete som ingår i våra system, det underlättar ju för oss men vi har ändå mycket som måste kontrolleras manuellt och ifrågasätts manuellt, är det rätt eller inte?"*

2012-05-29

LiU
expanding reality

"Huvudkontorets" perspektiv

- E-tjänster mest för den "enkla kunden"?
 - *"Min uppfattning är väl den att det finns en ganska stor risk att vi aldrig riktigt kommer dithän att vi verkligen kommer att ta hand om de som behöver mest hjälp eftersom att det alltid är något nytt man ska göra för den här stora gruppen."*
 - De som behöver mest hjälp klarar inte att använda e-tjänsterna
 - Förut hade man kontakt med alla kunder
 - Nu är det mest "reklamationsärenden" – de nöjda ser man inte
- Apropå komplicerat regelverk
 - *"Vi har en relativt hög felprocent i en del provningar vi gör och jag tycker nog egentligen inte att vi har ett särskilt komplicerat regelverk egentligen, vi har ju bara ett regelverk. Tänk kassan, de har ju 38 stycken, så så himla besvärligt tror jag egentligen inte att det är. Men det enda de ser är ju problemkunderna, det är ju alltid ett problem som ska lösas, och då är det ju de här svåra provningarna, de kommer ju inte så ofta och då blir det ju svårt när man en gång ska göra den."*

2012-05-29

LiU
expanding reality

”Huvudkontorets” perspektiv

➤ Om CSN:s kultur

- ”Så vi har ju varit något av en *autistisk myndighet*, ett uttryck som jag har myntat, och som har använts av flera. Det där har vi tagit oss ur. Vi har ju varit så duktiga på det tekniska men inte så duktiga på att vara ute i det offentliga i samhället.”
- ”Handläggarna vet inte var i processen de befinner sig, de ser bara sina begränsade arbetsuppgifter och vi jobbar inte med förståelse för att de ska se hur processen i stort ser ut och vad de har för plats i den. Om vi gjorde det då skulle nog de förstå att de hanterar det som är problemen. På kontoren pratar man bara arbetsuppgifter och på huvudkontoret pratar vi bara om processer, det är det som är viktigt. Detta är verkligen en centrum- och perifiri-fråga.”
- ”Vi har väldigt *stora statusskillnader* på CSN, men det är nog inte bara på lokalkontoren utan även på huvudkontoret. Utland det är finast men det har inte ens Sundsvall, sen är det högskolestudenter trots att det är det enklaste som finns att jobba med och sen kommer komvux och sist återbetalning.”

2012-05-29

LiU
expanding reality

Handläggarnas arbetsvillkor

Dimensioner av den elektroniska förvaltningens arbetspraktiker	Den monotona handläggaren	Den personliga byråkraten
<i>Arbetsinnehåll</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Ärendehantering • Låg grad av komplexitet • Förändrat arbetsobjekt från människor till dokument 	<ul style="list-style-type: none"> • Marknadsföra och rådgiva • Hög grad av komplexitet • Underhålla och utveckla "e" tjänster/lösningar.
<i>Kompetenskrav</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Mer specificerad arbetsbeskrivning • Standardiserad • Mindre kvalificerad 	<ul style="list-style-type: none"> • Vidgad arbetsbeskrivning • Finna flexibla lösningar när de standardiserade lösningarna är oadekvata • Mer kvalificerad
<i>Arbetsautonomi</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Få möjligheter att påverka sin arbetspraktik • Centraliserat ansvar • Nedgraderad 	<ul style="list-style-type: none"> • Stora möjligheter att påverka sin arbetspraktik • Decentraliserat ansvar • Uppgraderad
<i>Relation till medborgare</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Rutiniserad • Tillfällig och snabb • Osynlig • Standardiserad 	<ul style="list-style-type: none"> • Konsultativ • Specifik och problemorienterad • Synlig • Personlig

(Giritli Nygren, 2010)

2012-05-29

LiU
expanding reality

lakttagelser

- Lokalkontoret är en "hybrid" med hög grad av komplexitet men med låg grad av arbetsautonomi
- Verksamheten är både standardiserad och kundorienterad
- Utifrån ledningsgruppens perspektiv leder en ökad grad av e-förvaltning till allt mer förfinade och komplicerade regelverk
 - Genererar en tilltagande specialisering
 - Omorientering av innehållet från handläggning till utredande problemlösning – vägledning och rådgivning

2012-05-29

LiU

expanding reality

lakttagelser

- Utifrån handläggargruppens perspektiv leder en ökad grad av e-förvaltning till att enklare ärenden kan hanteras maskinellt
 - Den manuella hanteringen handlar nu mer om att åtgärda fel
 - Utvecklingen av förfinade regelverk och alltmer avancerade tekniska stödfunktioner har gjort att det i handläggningen blivit allt fler faktorer att ta hänsyn till

2012-05-29

LiU

expanding reality

Teknikens effekter rymmer flera motsägelser

- Å ena sidan förenklas handläggarnas arbete – å andra sidan inte
- Det blir säkrare beslut – men det är inte säkert att man kan lita på dem
- Arbetet blir mer reglerat – samtidigt som det blir mer komplext

2012-05-29

