

Se medborgarna

– för bättre offentlig service

*Slutbetänkande
av Utveckling av lokal service i samverkan*

Stockholm 2009



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2009:92

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:

Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm

Orderfax: 08-598 191 91

Ordertel: 08-598 191 90

E-post: order.fritzes@nj.se

Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på

<http://www.regeringen.se/remiss>

Omslagsbild: Servicecenter, Tyresö kommun den 15 oktober 2009, kl. 18.07

Fotograf: Liselotte Johansson, chef för Servicecenter

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23312-2

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Mats Odell

Utredningen *Utveckling av lokal service i samverkan* startade sitt arbete under andra halvåret 2007 enligt regeringens direktiv (Dir. 2007:68) *Myndighetssamverkan vid lokala servicekontor*. Den särskilde utredaren Lars Högdahl förordnades den 31 maj 2007. Som sekreterare förordnades Benny Jansson den 10 oktober 2007. Gustaf Johnssén var förordnad som sekreterare från den 1 december 2007 till den 3 december 2008. Den 1 januari 2008 förordnades Lena Noreland som huvudsekretare. Carl-Öje Segerlund var förordnad som sekreterare den 1 januari 2008 till den 1 oktober 2009. Lars Sjöberg förordnades som sekreterare med 50 procents tjänstgöring den 1 mars 2009. Som expert i utredningen förordnades Lars Söderström den 7 oktober 2008. Cecilia Vestman var förordnad som expert den 11 november 2008 till den 11 maj 2009. Camilla Kivanç, Kommittéservice, har biträtt utredningen.

Den 6 december 2007 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (Dir. 2007:163), varvid uppdraget i grunddirektiven om översyn av lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor tidigarelades. Ett delbetänkande lämnades i mars 2008 med rubriken *Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtjänstlagen* (SOU 2008:34).

I september 2008 meddelade regeringen ytterligare tilläggsdirektiv (Dir. 2008:109). Enligt dessa skulle den ideella sektorns betydelse för utveckling av lokal service beaktas i utredningen. Lokala aktörer inom sektorn skulle ges goda förutsättningar att medverka i utredningens fortsatta arbete med lokal service i samverkan.

Utredningens andra delbetänkande, *Styr samverkan – för bättre service till medborgarna* (SOU 2008:97), lämnades till regeringen i november 2008. Betänkandet innehöll förslag till inriktning och huvudlinjer i offentlig service i samverkan, bl.a. en struktur för att göra service tillgänglig över hela landet samt ett system för styrning av service i samverkan. Regeringen remitterade betänkandet till ett

stort antal instanser. Synpunkterna från dessa blev ett viktigt underlag i den fortsatta utredningen. För att göra arbetet verklig-hetsbaserat har utredningen sedan tidigt samarbetat med ett tjugotal kommuner i olika delar av landet. Tjänstemän i myndigheter har inbjudits att delta med sin sakkunskap i speciellt viktiga frågor. I s.k. fokusgrupper har rättsliga frågor, IT-frågor, de ideella organisationernas roll samt fackliga frågor diskuterats. Utredningen har årligen haft flera sammanträden med en referensgrupp där före-trädare för bl.a. myndigheter med täta medborgarkontakter och vissa berörda organisationer har ingått. Ett flertal sammanträden har också hållits med en grupp tjänstemän i de närmast berörda departementen. Sammanträden och seminarier har hållits i en informell och öppen anda.

Slutbetänkandet *Se medborgarna – för bättre offentlig service* (SOU 2009:92) har ett tydligt medborgarperspektiv. Medborgarna i alla delar av landet ska ha god och likvärdig tillgång till offentlig service. Huvudförslagen gäller en struktur för teknikstöd och personligt betjänad service i samverkan mellan kommunerna och de statliga myndigheterna. Vidare föreslås former för styrning av serviceutvecklingen. I slutbetänkandet förtydligas de förslag på dessa områden som skisserades i delbetänkandet på hösten 2008. Vi lämnar också förslag till hur samordningen i Regeringskansliet bör vara organiserad för att arbetet med att utveckla servicestrukturen och styrningen ska komma till stånd.

Två konsultrapporter samt ett utdrag ur ytterligare en rapport är bilagda. Konsulterna svarar för innehållet i dessa rapporter.

Genom att slutbetänkandet nu överlämnas till regeringen är utredningsarbetet avslutat.

Stockholm i november 2009

Lars Högdahl

*/Benny Jansson
Lena Noreland
Carl-Öije Segerlund
Lars Sjöberg*

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Se medborgarna – utredarens programförklaring | 11 |
| Sammanfattning | 13 |
| Författningsförslag | 27 |
| 1 Fakta i utredningen | 35 |
| 1.1 Huvudpunkter i uppdraget och utredningsarbetet..... | 35 |
| 1.2 Begreppsförklaringar | 36 |
| 1.3 Service och tillhörande tjänster | 39 |
| 1.4 Offentliga serviceaktörer..... | 40 |
| 1.4.1 Kommunerna – landstingen – staten | 40 |
| 1.4.2 Statliga myndigheter med täta medborgarkontakter..... | 41 |
| 1.4.3 Kommuner och landsting..... | 46 |
| 1.5 Privata och ideella serviceaktörer | 48 |
| 2 Bakgrund | 51 |
| 2.1 Politiska uttalanden om service i samverkan..... | 51 |
| 2.2 Samverkansambitioner hittills..... | 54 |
| 2.3 Medborgarnas ärenden | 57 |
| 2.4 Service med teknikstöd..... | 58 |
| 2.5 Statliga kontor för personligt möte | 62 |
| 2.6 Kommunala kontor för service till medborgarna..... | 66 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 2.7 | Nuvarande rättsliga reglering av betydelse för samverkan mellan myndigheter..... | 67 |
| 2.8 | En närmare beskrivning av samtjänstlagen..... | 70 |
| 2.9 | Hur har samtjänstlagen använts hittills?..... | 72 |
| 3 | Analys och bedömningar..... | 75 |
| 3.1 | Likvärdig tillgång till service..... | 75 |
| 3.2 | Drivkrafter bakom servicereformerna..... | 76 |
| 3.3 | Medborgarna och de statliga myndigheterna..... | 78 |
| 3.3.1 | Medborgarperspektivet..... | 78 |
| 3.3.2 | Myndighetsperspektivet..... | 80 |
| 3.3.3 | Konsekvenser för medborgarna..... | 83 |
| 3.4 | Kommunal service och samverkan..... | 84 |
| 3.5 | Samtjänstlagen i verkligheten..... | 86 |
| 3.6 | Personer i utanförskap..... | 89 |
| 4 | Förslag till ny servicestruktur..... | 93 |
| 4.1 | Bakgrund..... | 93 |
| 4.2 | Förtydliganden av strukturförslaget..... | 95 |
| 4.2.1 | Kontorsbenämningar..... | 95 |
| 4.2.2 | Befintliga kontor vidareutvecklas..... | 96 |
| 4.2.3 | Servicecentrum..... | 97 |
| 4.2.4 | Servicepunkter..... | 104 |
| 4.3 | En samordnare av den statliga servicen..... | 105 |
| 4.4 | Serviceorganisation för utanförskapet..... | 108 |
| 4.4.1 | Länk från service till kvalificerad handläggning..... | 108 |
| 4.4.2 | Resursgrupper för utanförskapet..... | 110 |
| 4.4.3 | Mottagning av ärenden för fortsatt handläggning..... | 111 |
| 4.4.4 | Fortsatt beredning av utanförskapsfrågorna..... | 112 |
| 4.5 | Huvudmannaskap..... | 113 |
| 4.5.1 | Huvudmannaskapets innebörd..... | 113 |
| 4.5.2 | Huvudmannaskapet i servicecentrum..... | 114 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 4.5.3 | Huvudmannaskapet för servicepunkter | 115 |
| 4.5.4 | Huvudmannaskapet i resursgrupper | 115 |
| 5 | Teknikstödd service | 117 |
| 5.1 | Uppföljning av förslagen på IT-området..... | 117 |
| 5.1.1 | E-legitimation | 118 |
| 5.1.2 | Gemensamma administrativa verksamhetsstöd..... | 119 |
| 5.1.3 | IT-standardisering | 120 |
| 5.1.4 | Min sida | 120 |
| 5.1.5 | Telefonbaserad servicevägledning..... | 121 |
| 5.1.6 | Digitala klyftor och e-inkludering..... | 122 |
| 5.1.7 | Användning av teknikstöd – en del i utbildningen av personalen i servicecentrum | 123 |
| 5.2 | Bredband..... | 124 |
| 5.3 | Personligt möte på distans | 126 |
| 6 | Servicevägledare | 129 |
| 6.1 | Nuvarande servicepersonal och kompetenskrav..... | 129 |
| 6.2 | Det tidigare förslaget och remissynpunkterna..... | 130 |
| 6.3 | Servicevägledare – en ny yrkeskategori | 131 |
| 6.4 | Arbetsuppgifter och kompetenskrav..... | 132 |
| 6.5 | Servicevägledarens utbildning | 135 |
| 6.6 | Personer som assisterar vid servicepunkter..... | 136 |
| 7 | Ideella och privata aktörer | 139 |
| 7.1 | Bakgrund | 139 |
| 7.2 | Uppgifter och villkor för aktörerna..... | 141 |
| 7.3 | Den ideella sektorns roll..... | 143 |
| 7.4 | Rollen för privata företag | 148 |
| 8 | Styrning – utvecklade förslag..... | 151 |
| 8.1 | En process för utveckling av service i samverkan | 151 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 8.2 | Det tidigare förslaget och remissutfallet..... | 152 |
| 8.3 | Regeringens styrmedel..... | 154 |
| 8.4 | Förtydligande av förslaget till styrsystem..... | 157 |
| 8.4.1 | Styrningen i huvuddrag..... | 157 |
| 8.4.2 | Styrningen införs i två steg..... | 158 |
| 8.4.3 | Riktlinjer för den offentliga förvaltningens service | 159 |
| 8.5 | Rollerna på den regionala nivån..... | 160 |
| 8.5.1 | Det tidigare förslaget | 160 |
| 8.5.2 | Det anpassade förslaget | 160 |
| 8.6 | Kommunernas roll i styrningen..... | 163 |
| 8.7 | Rollen för de statliga myndigheterna..... | 164 |
| 8.8 | Integrering i regionala serviceprogram | 166 |
| 8.9 | Kopplingar till annat utvecklingsarbete | 169 |
| 9 | En central organisation för genomförandet | 173 |
| 9.1 | Samordningsbehovet | 173 |
| 9.2 | En interimistisk interdepartemental grupp..... | 174 |
| 9.3 | En samverkansdelegation..... | 175 |
| 9.4 | Samverkansdelegationens sammansättning | 177 |
| 9.5 | Likheter och integration med E-delegationen..... | 177 |
| 10 | Ekonomiska konsekvenser och finansiering..... | 179 |
| 10.1 | Ekonomiska konsekvenser | 179 |
| 10.2 | Vad ska finansieras?..... | 182 |
| 10.3 | Finansiering av förslagen | 184 |
| 11 | Vissa rättsliga frågor..... | 187 |
| 11.1 | Inledning..... | 187 |
| 11.2 | Samtjänstlagens omfattning m.m. | 188 |

| | | |
|----------------|---|------------|
| 11.3 | Behovet av författningsreglering..... | 191 |
| 11.3.1 | Inledning | 191 |
| 11.3.2 | Behovet av författningsreglering i styrningen | 192 |
| 11.3.3 | Behovet av författningsstöd i samtjänstverksamheten | 193 |
| 11.3.4 | Behovet av författningsreglering i övrigt | 195 |
| 11.4 | Vissa ansvarsfrågor och arbetsrättsliga frågor..... | 195 |
| 11.5 | Hanteringen av personuppgifter | 197 |
| 12 | Konsekvenser av förslagen..... | 201 |
| 12.1 | Inledning..... | 201 |
| 12.2 | Sysselsättningsaspekter på förslagen | 202 |
| 12.3 | Integrationspolitiska synpunkter..... | 203 |
| 12.4 | Tillgänglig service för alla | 204 |
| 12.5 | Den kommunala självstyrelsen..... | 205 |
| 12.6 | Jämställdhet mellan kvinnor och män | 205 |
| 13 | Författningskommentarer | 207 |
| 13.1 | Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion | 207 |
| 13.2 | Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen | 208 |
| 13.3 | Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor | 210 |
| 13.4 | Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor | 213 |
| Bilagor | | |
| Bilaga 1 | Kommittédirektiv..... | 215 |
| Bilaga 2 | Tilläggsdirektiv | 225 |
| Bilaga 3 | Tilläggsdirektiv..... | 231 |

| | | |
|----------|--|-----|
| Bilaga 4 | Skiss till lag om lokal förvaltningsservice i samverkan... | 235 |
| Bilaga 5 | Tolv exempel på samverkan | 239 |
| Bilaga 6 | Serviceens organisering i andra länder | 281 |
| Bilaga 7 | Service utan lokal närvaro | 287 |

Se medborgarna – utredarens programförklaring

Det ska vara enkelt för oss som bor i Sverige att få information från myndigheter om våra rättigheter och skyldigheter i samhället och att få vägledning om hur vi kan hantera olika situationer i livet. Vi ska kunna få hjälp med en ansökan eller med tolkningen av myndigheters regler och beslut. Jag har haft regeringens uppdrag att föreslå hur myndigheter ska organisera sig och samarbeta för att ge alla medborgare likvärdig tillgång till sådan service. Den är själva nyckeln till att få del av tjänster i samhället som vi behöver, t.ex. som småbarnsföräldrar, pensionärer, arbetslösa eller nyföretagare. Vi betalar den offentliga verksamheten med våra skattepengar. Därför har vi alla, oavsett ålder, bostadsort och individuella förmågor, rätt att kräva tillgänglig och användbar service.

Se medborgarna! Titeln på betänkandet har jag valt därför att jag anser att medborgarna måste bli synliga för myndigheterna. Vi medborgare och våra organisationer ute i landet ska i demokratisk ordning vara med och redogöra för vilken service vi behöver och hur vi vill att myndigheterna ska leverera den. Myndigheterna – både kommunala och statliga – ska anpassa servicen efter våra behov, inte sina egna. Reglerna ska underlätta det, inte göra det svårare.

Myndigheter och kommuner lägger allt mer och allt bättre information och service på Internet. Telefonkundtjänsten byggs ut. Det är bra! Men mer än 2 miljoner människor kan av olika skäl inte använda datorn. Och för många av våra problem och frågor behöver vi träffa en kunnig person. Värdet av att få träffa en tjänsteman, öga mot öga i ett personligt möte, kan inte nog betonas.

Ingen ska ”falla mellan stolarna”! Därför ska myndigheterna samarbeta, både om service i enkla fall och om omfattande insatser, t.ex. för att undvika att personer med komplexa problem hamnar i ett utanförskap. Det är lätt att se att framför allt de mindre kom-

munerna, de mindre orterna och landsbygden har fått sämre tillgång till offentlig service. Den riskerar att försämrats ännu mer. Men också i storstäderna är det svårt att få träffa sakkunniga tjänstemän som tar sig an enskilda personers ärenden. Avstånden kan vara kortare, men i stället är köerna och väntetiderna längre. Jag anser att vi måste bryta myndigheternas utveckling mot allt större och mer koncentrerade och specialiserade enheter, allt längre ifrån människorna. Det är nödvändigt om vi ska ha förutsättningar att bo och driva företag i hela landet och kunna motverka ett ökat utanförskap.

Under utredningens gång har jag på nära håll kunnat studera de statliga myndigheternas ändrade serviceorganisation. Utredningens kontakter med ett tjugotal kommuner över hela landet har visat det verkliga läget. På många platser har kontoren öppet ett fåtal timmar i veckan. Besökaren kan bara få enkla upplysningar eller får kanske en lapp i handen med ett telefonnummer till en kundtjänst i en annan landsända.

Jag ser tydligt att servicesamarbetet behöver både fördjupas och breddas. Samarbete mellan de statliga myndigheterna och kommunerna borde vara självklart men är ovanligt. För mig är det dessutom en självklarhet att samarbete mellan offentliga, privata och ideella aktörer innebär att samhällets totala resurser tillvaratas mera effektivt. I framtiden bör samarbete vara en huvudregel.

Jag ser också att myndighetsstrukturerna behöver ses över. Har vi den myndighetsorganisation för medborgarkontakter som vi behöver inför framtiden? Jag tror inte det! I flera andra länder har man redan slagit ihop arbetsförmedling och socialförsäkring.

Det finns inget förslag om en tvingande servicelag i betänkandet. Jag anser att regeringen i första hand ska rätta till bristerna i servicen och styra genom sina instruktioner till myndigheterna och genom uppdrag i regleringsbrev och särskilda beslut. Om det visar sig otillräckligt så bör regeringen och riksdagen stifta lag om servicen.

De frågor som min utredning handlar om, har utretts flera gånger under de senaste trettio åren utan att det har satt spår som varit till verklig nytta för oss medborgare. Det som skett har varit på myndigheternas villkor. Nu är det nödvändigt att regeringen tydligt visar vad den vill. För att överbrygga Regeringskansliets egna stuprör behövs en organisation över departementsgränserna, som genomför utredningens förslag.

Sammanfattning

Utredningens uppdrag och arbete

Målet för utredningen är enligt regeringens direktiv att förbättra tillgängligheten till offentlig service i hela landet. I uppdraget ingår att föreslå former för samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner. Förvaltningens arbete med att göra service tillgänglig med IT och annan teknik ska drivas på. Utredningen ska resultera i förslag till ändringar i lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor. Den ideella sektorn ska involveras som aktörer i arbetet med att finna samverkanslösningar för lokal service. Ett delbetänkande lämnades i mars 2008 och ytterligare ett i november 2008.¹

Service avser här de förvaltningsuppgifter som är nyckeln till den offentliga kärnverksamheten, t.ex. välfärdstjänsterna. Service utgörs t.ex. av information, vägledning, rådgivning och viss myndighetsutövning, i någon typ av kontor och allt oftare via teknikstödda servicekanaler.

I utredningsarbetet har vi särskilt uppmärksammat sju statliga myndigheter med täta medborgarkontakter, nämligen Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Polisen och Skatteverket. Även kommunernas service till invånarna har studerats. Ett tjugotal kommuner har deltagit, bl.a. genom att beskriva sin serviceutveckling. Företrädare för fler myndigheter, kommuner, organisationer och företag har bidragit med sakkunskap på sina respektive områden. Förslagen är därför verklighetsbaserade.

¹ SOU 2008:34 *Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtjänstlagen* och SOU 2008:97 *Styr samverkan – för bättre service till medborgarna*.

Bakgrund

Regeringen anser att medborgarnas behov av offentlig service ska styra hur myndigheterna tillhandahåller servicen. Medborgarna ska ha likvärdig tillgång till service, oavsett ålder, utbildning, bostadsort, etnicitet m.fl. individuella egenskaper. För att upprätthålla offentlig service i hela landet vill regeringen främja ökad lokal samverkan och inrättandet av lokala servicekontor. Samverkan ska kunna omfatta både statliga, kommunala, ideella och privata aktörer.

Flera myndigheter har under de senaste åren minskat personalen eller stängt sina kontor ute i landet. Verksamheten har koncentrerats till färre och större enheter. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket började 2008 att över hela landet öppna s.k. lokala servicekontor med samt samverkanskontor med mycket enkel service.

Problemen

Trenden är att statlig service anpassas till dem som kan använda webben och telefonen och till dem som bor i stora tätorter dit bemannade kontor koncentreras. För de mer än 2 miljoner medborgare som inte kan använda den teknikstödda servicen och för dem som bor utanför tätorterna blir tillgängligheten till service allt sämre. Det är en effekt av att myndigheterna stänger sina kontor eller drar ner bemanningen. Många kan tvingas resa långt för att få träffa en tjänsteman. Den enskilde kan behöva kontakta både statliga och kommunala myndigheter med sitt ärende. Den som har ett sammansatt problem som berör både statliga och kommunala förvaltningar, kan lätt "falla mellan stolarna".

Den offentliga servicen utvecklas enligt olika mönster, eftersom regeringens styrning är svag och det saknas en enhetlig servicestruktur över landet. De statliga myndigheterna har sällan undersökt om man hade kunnat driva servicekontor tillsammans med kommunerna och därmed bevara servicen på fler platser. Resurser som finns i privata företag och ideella organisationer skulle också kunna tillvaratas bättre. Den bristande samordningen gör att alla parter sannolikt missar möjligheter till betydande besparingar i sina verksamheter.

Förslag till ny servicestruktur (kap. 4)

Vi föreslår att gemensamma statliga och kommunala servicecentrum och servicepunkter ska utgöra en grundstruktur över hela landet för service till medborgare och företag. Servicecentrumen bör bildas genom att de befintliga statliga service- och samverkanskontoren kompletteras med kommunal service, eller att de kommunala medborgarkontoren (olika benämningar förekommer) kompletteras med statlig service. Samordningen bör ske i den takt som är praktiskt möjlig.

I varje kommun ska det finnas minst ett servicecentrum som ska vara bemannat med minst tre tjänstemän, av vilka minst en ska vara statligt anställd. Arbetsförmedlingen ska alltid ha en tjänsteman i centrumet, dvs. om endast en statlig myndighet bemannar centrumet bör detta vara Arbetsförmedlingen. Oavsett antalet servicecentrum i en kommun bör möjligheten till samtjänst utnyttjas mellan de deltagande kommunala och statliga myndigheterna.

Servicecentrumen bör vara öppna på tider då medborgarna har möjligheter att besöka dem. I centrumet ska man kunna få allmän information, hjälp med blanketter, ansökningar m.m. I minst ett servicecentrum i kommunen ska det vara möjligt för medborgarna att få åtminstone enklare ärenden handlagda. Det finns naturligtvis inget som hindrar att myndigheterna förlägger även kvalificerad handläggning av ärenden till ett servicecentrum.

Om en persons ärende berör flera myndigheter och inte kan lösas i centrumet, ska ärendet, kanske också personen själv, lotsas till rätt myndighet. Det är särskilt viktigt när ärendet kräver kvalificerade bedömningar och beslut om individuellt anpassade insatser från flera instanser.

Den enda realistiska lösningen för att ge alla medborgare likvärdig tillgång till service är att centrumen utrustas med teknik för personligt möte på distans. Från centrumet kan då den enskilde få kontakt öga mot öga med "sin" handläggare i en myndighet.

Kommunen ska kunna inrätta ett valfritt antal servicepunkter på lämpliga platser, t.ex. i bibliotek, samlingslokaler eller butiker. En servicepunkt kan ha en dator och telefon för kontakt, åtminstone med myndigheters kundtjänst. En besökare vid en servicepunkt ska kunna få hjälp med tekniken av någon i personalen på plats.

Arbetsförmedlingen föreslås få ett centralt ansvar för att samordna driften av den statliga servicen i servicecentrumen. Förmedlingen är den enda statliga myndighet som har bemannade kontor i

alla landets kommuner. Många servicekontor är placerade i förmedlingens lokaler och förmedlingen har redan tagit en ledande roll i att utveckla lösningar för personligt möte på distans. Om centrumet är lokaliserat till kommunens kontor, kan kommunen vara huvudman för driften. Annars bör Arbetsförmedlingen var driftansvarig.

En anställd i ett servicecentrum ska ha endast en arbetsgivare, däremot kan den anställde enligt uppdragsavtal utföra förvaltningsuppgifter även åt andra myndigheter. Ansvar för förvaltningsuppgifterna ska alltid ligga kvar hos den primärt ansvariga myndigheten, även om denna via uppdragsavtal använder en annan myndighets anställda.

I utredningens externa kontakter har ständigt betonats att det behövs samlade insatser och bättre resurssamordning för människor i utsatta livssituationer. Det ingår inte i utredningsuppdraget att ta fram förslag om en samlad organisation för de mer omfattande insatser som då skulle behövas. Vårt förslag sträcker sig till följande.

Förutom servicecentrum och eventuella servicepunkter bör det i varje kommun finnas en resursgrupp som består av specialister från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommunens socialtjänst. Andra, t.ex. experter på rehabilitering eller vuxenutbildning, tillförs vid behov. Gruppens gemensamma uppgift ska vara att bedöma behov och förbereda insatser för dem som har svårt att klara sin egen försörjning. Projekt med denna inriktning pågår i många kommuner, bl.a. inom ramen för FINSAM-lagstiftningen². Vi anser att olika modeller för organisering bör prövas genom försök i ett antal kommuner. Vi föreslår att en arbetsgrupp i Regeringskansliet ska bereda upplägningen av sådana försök.

Myndigheterna bör snarast möjligt utse tjänstemän som bildar resursgruppens mottagardel. Den ska utgöra en väldefinierad kontaktpunkt som servicecentrumets tjänsteman kan lotsa en person och dennes ärende till. Utan denna mottagningsfunktion är risken stor att insatser för att lösa den enskildes problematiska situation försenas. Mottagardelen kan bildas och börja fungera innan en resursgrupp har organiserats.

² Lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

Förslag om teknikstödd service (kap.5)

Den av regeringen tillsatta E-delegationen arbetar bl.a. med frågor om e-legitimation, IT-standardisering och bredband. Delegationen tar i sitt nyligen presenterade förslag till strategi för utveckling av e-tjänster i förvaltningen upp flera av de frågor kring teknikstödd service som vi behandlade i delbetänkandet på hösten 2008.

Vi föreslår nu att E-delegationen ska prioritera arbetet med att utveckla en robust och enkel e-legitimation som kan användas av medborgare och företagare samt av de tjänstemän som ska tillhandahålla service från flera myndigheter. Delegationen bör prioritera ytterligare några uppgifter. En är att standardisera begrepp och gränssnitt för informationsöverföring för att underlätta den servicesamverkan mellan myndigheter som medborgarna har störst behov av. En annan är konceptet ”Min sida” som ger medborgaren enkel tillgång till alla kontakter och uppgifter som den offentliga förvaltningen har om honom eller henne. Vidare bör delegationen driva en kampanj för att främja medborgarnas användning av e-tjänster. Delegationen bör även få i uppdrag att utreda och lämna förslag till hur en nationell telefontjänst med ett nationellt telefonnummer för offentlig service ska utformas. Delegationen och Arbetsförmedlingen bör slutligen ges i uppdrag att inventera vilket teknik- och systemstöd som personalen vid servicecentrumen behöver ha som underlag för att utforma moment i personalens grundutbildning.

Myndigheterna hänvisar medborgarna i första hand till service för självbetjäning på webben. Det förutsätter att medborgarna har möjligheter att använda den. Regeringen bör uppdra åt Post- och Telestyrelsen att årligen rapportera i vilken utsträckning de statliga myndigheternas utveckling av IT-stödd service och hänvisningar till service via webben är i fas med medborgarnas tillgång till bredband.

Teknisk utrustning för distansmöten bör införas på samtliga servicecentrum. Även vissa servicepunkter bör kunna förses med en enklare typ av sådan utrustning. Arbetsförmedlingen föreslås leda och samordna utvecklingsarbetet.

Förslag om servicevägledare (kap. 6)

Tjänstemännen i de statliga service- och samverkanskontoren kallas servicehandläggare. De är generalister med ett brett arbetsinnehåll som omfattar uppgifter från flera myndigheter. Detsamma gäller kommunala tjänstemän vid kommunala medborgarkontor (motsv.). Personalen i myndigheternas och kommunernas telefonkundtjänst har i allmänhet liknande generalistkompetens för att kunna svara på många olika frågor.

I betänkandet föreslår vi att servicecentrumen bl.a. ska bemannas med servicevägledare, som är en ny yrkeskategori med arbetsuppgifter och kompetens som ligger mellan generalister och specialister i myndigheterna. En servicevägledare ska kunna ge både allmän och individualiserad information och fördjupad vägledning samt fatta beslut i vissa standardiserade ärenden. Vägledaren ska bedöma om den enskildes situation behöver analyseras av t.ex. en resursgrupp med samlad expertis från flera myndigheter och institutioner. Vägledaren ska i så fall lotsa den enskilde och dennes ärende till mottagare i resursgruppen.

Utbildning till servicevägledare föreslås vara ett särskilt program för yrkesutbildning på eftergymnasial nivå, t.ex. som ett fast program inom yrkeshögskolan. Utbildningen bör planeras av de närmast berörda parterna, t.ex. representanter för högskola, kommuner och statliga myndigheter samt fackliga företrädare.

Där det finns en servicepunkt ska också finnas en person som har tillräckliga kunskaper om den tekniska utrustningen för att vid behov kunna hjälpa besökare att använda denna. Någon speciell yrkeskategori eller formell utbildning ska inte krävas där.

Förslag om ideella och privata aktörer (kap. 7)

Det finns många aktörer inom den ideella och privata sektorn som levererar service och tjänster inom skilda områden i samhället. Det är viktigt att många olika resurser kan samordnas och tillvaratas. Frågan i utredningen har varit på vilka premisser ideella och privata krafter kan engageras för att ge service till medborgarna. I betänkandet preciserar vi att de serviceuppgifter som kan utföras av en ideell organisation eller ett privat företag ska bidra till ökad tillgänglighet. Uppgifterna får inte innebära myndighetsutövning.

Regeringen har tidigare träffat en överenskommelse med de ideella organisationerna och Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, om principer för organisationernas roll på det sociala området. Här föreslås att dessa principer ska gälla också för organisationernas roll i serviceverksamheten. Det innebär bl.a. att organisationer ska kunna delta i verksamheten med bevarad självständighet och oberoende. De ska ansvara för att deras serviceinsatser håller hög kvalitet. De ska på ett tidigt stadium engageras i dialog och planering på lokal och regional nivå. Öppenhet och insyn ska prägla verksamheten och organisationerna ska tillåta att nya organisationer och utförare kommer in i verksamheten.

Kommunerna bör inventera de lokala organisationernas resurser och möjligheter att delta i servicen samt vara organisationernas kontaktpunkt i frågor på området. Kommunerna bör teckna långsiktiga avtal med organisationer som utför service.

Genom ideella organisationer kan också medborgarnas syn på serviceutvecklingen kanaliseras. Regeringen föreslås initiera överläggningar med representanter för ideella organisationer och SKL om hur både medborgarnas och organisationernas deltagande i den lokala serviceutvecklingen ska formeras, t.ex. genom lokala områdesstyrelser som redan prövas på flera håll. Regeringen bör för sin del ta ställning till om detta är en form som kan rekommenderas. Regeringen föreslås också initiera en översyn av de olika finansiella stöd som ideella organisationer kan få för insatser på serviceområdet. Syftet ska vara att få underlag för att utforma stöd som är anpassade till att organisationerna utför service åt offentliga uppdragsgivare.

Kommuner kan också upphandla privata utförare av t.ex. verksamheten vid servicepunkter samt servicelotsning. I delbetänkandet på hösten 2008 föreslog vi att lösningar för mobila servicepunkter borde utredas. Till exempel skulle lantbrevbärare, som är utrustade med dator kunna vara ett komplement till fasta servicepunkter genom att assistera medborgare i bostaden. Även andra utförare skulle kunna komma ifråga. I slutbetänkandet återkommer förslaget om en sådan utredning.

Kommunernas upphandling av såväl ideella som privata utförare av service ska följa gällande upphandlingsregler. Det är viktigt att jämförelser av anbud blir rättvisa, även då ideella organisationer som får offentligt stöd för sin verksamhet, lämnar offerter.

Förslag om styrningen (kap. 8)

Ett styrsystem bör formas utifrån medborgarnas behov av tillgänglighet till service. Styrningen ska leda till samverkan mellan olika aktörer och den ska bidra till att skapa mer effektiva lösningar i samtliga servicekanaler. I huvuddrag föreslås följande system för styrning.

Riksdagen och regeringen ska fastställa de övergripande riktlinjerna och reglerna för tillgänglighet till service i samverkan. Dessa ska harmoniera med målen i förvaltningspolitiken och den regionala tillväxtpolitiken. På den regionala nivån läggs samordningsansvaret för serviceutvecklingen på länsstyrelsen, de regionala självstyrelseorganen och kommunala samverkansorganen. Kommunerna ska ges större möjligheter att leverera service i samtjänst enligt lagen om samtjänst vid medborgarkontor. I län med självstyrelse- eller samverkansorgan bör dessa ansvara för att kommunerna deltar i arbetet med att ta fram kommunala servicestrategier och -program. I län som saknar dessa organ ska länsstyrelsen begära in kommunala strategier och program. Kommunernas programarbete bör genomföras i partnerskap som säkrar inflytande för medborgarna, de ideella organisationerna och näringslivet. Styrsystemet införs successivt under ledning av en genomförandegrupp i Regeringskansliet.

Styrsystemet bör införas i två steg. Först behövs heltäckande underlag som beskriver tillgängligheten till service i landet och den utveckling som pågår inom myndigheterna. Övergripande regler och instruktioner i förordning samt särskilda uppdrag till myndigheter beslutas. I nästa steg ska styrningen leda till ett samordnat genomförande av servicestrukturen. Vissa tillägg och ändringar föreslås i lagen (2004:543) och förordningen (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor. I instruktionen till länsstyrelsen införs att styrelsen har ansvar för att samordna och leda serviceutvecklingen samt fortlöpande ha tillsyn över den statliga servicen.

Regeringen bör besluta om tillägg i Arbetsförmedlingens instruktion avseende rollen som samordnare av statliga myndigheters servicelösningar i centrumen. De statliga myndigheter som levererar service där ska årligen lämna en lägesrapport till länsstyrelsen. Om de avser att förändra sättet att leverera service lokalt, ska de anmäla detta till länsstyrelsen minst sex månader i förväg. Myndigheterna åläggs att samråda med kommunerna om möjligheter till servicelösningar i samverkan med dessa. De ska i före-

kommande fall samråda med Arbetsförmedlingen om samtjänst eller distansservicelösningar. I länsstyrelsens tillsynsuppgift ingår att bevaka att myndigheterna genomför ett meningsfullt samråd med kommunerna och Arbetsförmedlingen.

Arbetet med serviceutvecklingen bör integreras i de regionala serviceprogram (RSP) som utarbetas i alla län. RSP har för närvarande tyngdpunkt på kommersiell service på landsbygden. Regeringen bör därför ge de berörda myndigheterna och regionala organen i uppdrag att fördjupa och bredda de delar av programmet som avser offentlig service. De redan utfärdade riktlinjerna för RSP bör kompletteras med tydligare anvisningar om sammansättningen av de partnerskap som deltar i programarbetet.

Förslag om en central organisation för genomförandet (kap.9)

Det är viktigt att regeringen tar ett grepp om serviceutvecklingen, så att den inte fortsätter i spår som cementerar bristande samverkan. En interimistisk, interdepartemental arbetsgrupp bör bildas i Regeringskansliet direkt sedan utredningen avslutats. Prioriterade uppgifter bör bl.a. vara att relatera förslagen om servicestrukturen till den pågående statliga strukturutvecklingen samt att förbereda en försöksverksamhet i kommuner som syftar till att pröva olika möjligheter att organisera samlade insatser för att motverka människors utanförskap. Arbetsgruppen ska också påskynda bildandet av en särskild delegation för service i samverkan.

Regeringen bör, så snart beredningsprocessen medger, inrätta den nämnda samverkansdelegationen. Delegationen bör arbeta med samverkansfrågor avseende kommersiell och offentlig service. Den bör ha medborgarens behov i fokus, till skillnad från den redan befintliga E-delegationen, som främst är inriktad på tekniska frågor i system för e-förvaltningen. Samverkansdelegationen bör utgöras av representanter för departement och statliga myndigheter samt kommuner, ideella organisationer och privata serviceföretag. Regeringen bör utse ordförande och ledamöter. Ordförandena i partnerskap för programmen för regional utveckling, landsbygdsutveckling samt struktur- och jordbruksfonderna, är exempel på deltagare i samråds- eller referensgrupper till delegationen. Delegationens uppdrag föreslås upphöra vid utgången av 2014, då också E-delegationens uppdrag upphör. E-delegationen och den samverkansdelegation som vi föreslår, kommer inledningsvis att vara i

otakt. Vid delegationernas sluttidpunkt bör de båda verksamhetsdelarna kunna vara i samma fas. Regeringen får då avgöra i vilka former den övergripande samordningen därefter ska vara organiserad.

Vi föreslår att den statssekreterargrupp i Regeringskansliet som har till uppgift att stödja utvecklingen av e-förvaltningen, också ska behandla de frågor i samverkansdelegationen som har politisk och strategisk betydelse.

Ekonomiska konsekvenser, förslag om finansiering (kap. 10)

Det är alltid svårt att bedöma de ekonomiska konsekvenserna då systemförändringar genomförs. Det är bl.a. svårt att kostnadsföra investeringar i utveckling och anpassning av nya komponenter i systemet och att värdera det förändrade systemets nytta för användarna. Det har inte varit möjligt att beräkna kostnader för de förslag till ny servicestruktur som lämnas i utredningen. De statliga myndigheternas detaljerade kalkyler av kostnader och besparingar för de lokala service- och samverkanskontoren har inte varit tillgängliga för jämförelser. Utredningens förslag är att kommunal och statlig service ska samverka och befintliga resurser sambrukas. Det bör åtminstone på sikt finnas möjligheter till besparingar, utöver dem som de statliga myndigheterna beräknar för servicekontoren.

I servicestrukturen enligt utredningsförslaget tillkommer främst engångskostnader för den initiala utvecklingen och etableringen av servicecentrum och servicepunkter. Därtill kommer kostnader för den centrala samordningsorganisationen och den övergripande styrningen, utvecklingen och planeringen av lokal servicesamverkan. Dessa bör finansieras genom omfördelning av medel för regionala tillväxtåtgärder och landsbygdsutveckling. Från förvaltningsanslagen till de myndigheter som har täta medborgarkontakter bör ca 100 miljoner kronor, motsvarande 2,5 promille av anslagen, omfördelas.

Huvuddelen av kostnaderna för drift av servicecentrum och servicepunkter bör täckas inom ramen för respektive myndighets förvaltningsanslag och kommuns budget. Kostnaderna fördelas mellan dem enligt långsiktiga avtal.

Glesbygdskommunernas kostnader för inrättande och drift av servicecentrum och servicepunkter bör också kunna beaktas inom ramen för det kommunalekonomiska utjämningsystemet, an-

tingen som strukturbidrag eller som del i kostnadsutjämnningen. Vi anser att kostnader för att inrätta och driva servicecentrum och servicepunkter i glesbygd mycket väl passar in i båda dessa stödformer. I dessa fall är det fråga om att upprätthålla en rimlig service i områden med svagt befolkningsunderlag.

Överväganden och förslag i vissa rättsliga frågor (kap. 11)

Vi har utrett vissa frågor av rättslig karaktär, nämligen författningsfrågor, vissa ansvarsfrågor och arbetsrättsliga frågor samt frågor om hanteringen av personuppgifter i samtjänstverksamheten. Författningsreglering behövs för styrningen av processen med att inrätta den föreslagna servicestrukturen, för verksamheten i servicecentrumen samt i vissa övriga, anknyttande frågor.

I utredningen har två alternativa styrmodeller övervägts. Enligt den ena modellen sker styrningen genom en ny lag om lokal förvaltningservice i samverkan som ersätter den nuvarande samtjänstlagen. Enligt den andra modellen styr regeringen genom instruktioner eller uppdrag i särskilda regeringsbeslut till de statliga myndigheterna. Vi har stannat för den sistnämnda modellen. En skiss på en ny lag finns dock som bilaga till betänkandet. I två fall lämnas förslag till formuleringar i myndighetsinstruktioner, nämligen i länsstyrelseinstruktionen och instruktionen för Arbetsförmedlingen. Skälet är att dessa myndigheter har centrala roller i samordningen och genomförandet av den föreslagna servicestrukturen.

Vi föreslår vissa ändringar i samtjänstlagen och samtjänstförordningen. Ändringarna har betydelse för verksamheten i servicecentrumen. De viktigaste ändringarna är följande. Möjligheten till dubbla anställningar utmönstras ur lagen. Lagen kompletteras med ytterligare uppgifter i den s.k. kommunala ärendekatalogen. Förordningen kompletteras med en bestämmelse som gör det möjligt för de samverkande myndigheterna att avtala om även andra förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning än de som finns uppräknade i den s.k. statliga ärendekatalogen.

I fråga om författningsreglering i övrigt nämner vi som ett exempel att det skulle kunna bli aktuellt att bredda tillämpningsområdet för reglerna om stöd till kommersiell service till att även omfatta offentlig service.

I ett servicecentrum kommer det att finnas tre olika former av ansvar för de deltagande myndigheterna, nämligen driftansvar, arbetsgivaransvar och ansvar för en viss förvaltningsuppgift. Driftansvaret bör läggas på antingen kommunen eller Arbetsförmedlingen. Arbetsgivaransvaret får aldrig vara delat. Ansvaret för en viss förvaltningsuppgift ska alltid ligga kvar på den ursprungligt ansvariga myndigheten.

Några sekretessbrytande bestämmelser för verksamheten i ett servicecentrum föreslås inte. I stället föreslår vi att den enskilde ges möjlighet att ta ställning till om han eller hon enligt gällande sekretesslagsstiftning vill efterge sekretessen i fråga om överföring av personuppgifter mellan myndigheter.

Konsekvenser av förslagen (kap.12)

Utredningsförslagen bedöms genomgående vara till fördel för utvecklingen av service i kommunerna över landet. De statliga myndigheternas minskade bemanning i egna kontor kan i någon mån motverkas av att bemanningen upprätthålls i gemensamma statliga och kommunala servicecentrum. Att öka tillgängligheten till service i olika former gynnar integreringen av invandrarbefolkningen. För denna grupp av invånare är service genom personliga möten särskilt viktig. Närhet till servicecentrum med möjligheter till personlig service och assistans är också viktig för personer med vissa funktionshinder, t.ex. för dem som inte kan använda servicen via datorn eller telefonen. Centrumens kontor ska givetvis vara belägna och inredda så att alla människor, oberoende av funktionshinder, kan besöka dem eller arbeta där.

Kvinnor har sämre tillgång till bil och är i större utsträckning än män hänvisade till att resa med kollektiva färdmedel. Därför är det viktigt från jämställdhetssynpunkt att servicecentrum och servicepunkter finns inom rimliga reseavstånd. Det finns också en direkt miljövinst av att över huvud taget förkorta medborgarnas resvägar.

Medborgarnas tillgänglighet till service förbättras om kommunerna och de statliga myndigheterna samverkar. Med bättre tillgänglighet kan enskilda problem och ärenden klaras av snabbare, vilket innebär besparingar för både medborgaren och myndigheterna. Vi bedömer att kommunerna kommer att delta i service-samverkan frivilligt och utan att detta behöver regleras i lag. Kommunerna har uppgett i en undersökning att samverkan mellan

berörda myndigheter bör förstärkas, inte minst för att motverka invånarnas utanförskap. Enligt vad vi har erfarit i utredningen är reformer som syftar till att minska samhällets kostnader för försörjningsstöd angelägna för kommunerna. Majoriteten av kommunerna anser att angelägna kostnadsbesparande reformer bör genomföras även om det skulle inskränka kommunernas självstyrelse.

Författningsförslag

1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

Ändringen innebär att en ny punkt införs i 5 §, mellan nuvarande 7 och 8 punkterna. Paragrafen kommer då att ha följande lydelse.

Sektorsövergripande uppgifter

5 § Länsstyrelsen ska

1. integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet genom att belysa, analysera och beakta kvinnors och mäns samt flickors och pojkars villkor,

2. genomgående analysera och presentera individbaserad statistik med kön som övergripande indelningsgrund om det inte finns särskilda skäl mot detta,

3. vid beslut och andra åtgärder som kan röra barn analysera konsekvenserna för dem och därvid ta särskild hänsyn till barns bästa,

4. vid samråd, beslut och andra åtgärder verka för tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning,

5. integrera de mänskliga rättigheterna i sin verksamhet genom att belysa, analysera och beakta rättigheterna i den egna verksamheten, särskilt skyddet mot diskriminering,

6. verka för att det av riksdagen fastställda nationella folkhälso-målet uppnås genom att folkhälsan beaktas inom länsstyrelsernas arbete med bl.a. regional tillväxt, samhällsplanering, krishantering samt alkohol och tobak,

7. i sin verksamhet verka för att förenkla för företag,

8. inom ramen för de regionala utvecklings- eller serviceprogrammen ta fram underlag över behovet av offentlig förvaltningservice i kommunerna, höra kommunerna, den eller de berörda statliga myndigheterna och berörda regionala självstyrelseorgan eller kommunala samverkansorgan och, om det behövs, vid ett samrådsförfarande mellan samtliga parter verka för att enighet nås, samt, för det fall enighet inte kan nås i fråga om statens medverkan, med eget yttrande hänskjuta frågan till regeringen för beslut, och

9. verka för att de av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmålen uppnås, och svara för regionalt mål- och uppföljningsarbete, stödja kommunerna med underlag för deras miljömålsarbete, verka för att målen får genomslag i den lokala och regionala samhällsplaneringen samt samordna arbetet på regional nivå med anpassningen till ett förändrat klimat.

Länsstyrelserna ska i fråga om sitt miljömålsarbete enligt första stycket 8 rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken rapportering som behövs.

Denna förordning träder i kraft den

2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen

Ändringen innebär att en ny paragraf, 14 a §, av följande lydelse införs.

14 a § Arbetsförmedlingen ska i samverkan med berörda statliga myndigheter svara för statlig närvaro och statligt deltagande i lokala centrum för förvaltningsservice (servicecentrum) i kommunerna. Arbetsförmedlingen ska vidare i samverkan med berörda statliga myndigheter svara för att statlig service finns tillgänglig i servicepunkter i kommunerna.

Arbetsförmedlingen ska i arbetet enligt första stycket eftersträva att servicen är tillgänglig i den form och omfattning som svarar mot invånarnas och företagens behov enligt länsstyrelsens underlag över behovet av offentlig förvaltningsservice i kommunerna.

I ett servicecentrum får verksamheten utföras i samlokalisering och annan samverkan samt i samtjänst enligt bestämmelserna i lagen (200:543) om samtjänst. Arbetsförmedlingen ska vara driftansvarig för verksamheten i ett servicecentrum när det inte överenskomms att kommunen ska vara driftansvarig.

Denna förordning träder i kraft den

3 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor¹

Härigenom föreskrivs ifråga om lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor att lagens rubrik samt 1, 5 och 8 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

**Lag om samtjänst vid
medborgarkontor**

Lag om samtjänst

1 §

Statliga myndigheter, en kommun eller ett landsting får ingå avtal om att för varandras räkning lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda och i övrigt handlägga förvaltningsärenden med de begränsningar som anges i denna lag eller i förordning (samtjänst vid medborgarkontor). Lag (2009:314).

Statliga myndigheter, en kommun eller ett landsting får ingå avtal om att för varandras räkning lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda och i övrigt handlägga förvaltningsärenden med de begränsningar som anges i denna lag eller i förordning (samtjänst).

5 §

Om samtjänsten omfattar förvaltningsuppgifter som helt eller delvis innefattar myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personuppgifter, ska den myndighet som ansvarar för förvaltningsuppgifterna träffa ett särskilt anställnings- eller uppdragsavtal med den som ska

Om samtjänsten omfattar förvaltningsuppgifter som helt eller delvis innefattar myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personuppgifter, ska den myndighet som ansvarar för förvaltningsuppgifterna träffa ett särskilt uppdragsavtal med den som ska utföra dessa upp-

¹ Rubriken; orden "vid medborgarkontor" tas bort.

1 §; Orden "vid medborgarkontor" i parentes tas bort.

5 §; Orden "anställnings- eller" tas bort

8 §, andra stycket; Orden "arbets- eller" tas bort. Orden "lämna", "ge" respektive "bevilja" i punkterna 2, 3 respektive 4 byts ut mot orden "besluta om". Uppgiftskatalogen utökas med sju nya uppgifter.

utföra dessa uppgifter. Lag gifter.
(2009:314).

8 §

Förvaltningsuppgifter, som en kommun eller ett landsting ansvarar för och som innefattar myndighetsutövning, får omfattas av ett sam tjänst avtal endast i sådana fall som anges i andra stycket.

En arbets- eller uppdrags- tagare som omfattas av ett sär- skilt avtal enligt 5 § får i den kommunala myndighetens namn

1. ta emot ansökningar om plats och, med undantag för barn som behöver särskilt stöd enligt 2 a kap. 9 § skollagen (1985:1100), fördela platser och lämna erbjudanden om plats för barn i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg enligt 2 a kap. skollagen,

2. lämna ekonomiskt stöd till inackordering för elever i gym- nasieskolan och kommunal vux- enutbildning enligt skollagen,

3. ge tillstånd till att inrätta annat slag av toalett än vatten- toalett enligt en kommunal föreskrift, eller

4. bevilja parkeringstillstånd för rörelsehindrade. Lag
(2009:314).

Förvaltningsuppgifter, som en kommun eller ett landsting ansvarar för och som innefattar myndighetsutövning, får om- fattas av ett sam tjänst avtal endast i sådana fall som anges i andra stycket.

En uppdragstagare som om- fattas av ett särskilt avtal enligt 5 § får i den kommunala myn- dighetens namn

1. ta emot ansökningar om plats och, med undantag för barn som behöver särskilt stöd enligt 2 a kap. 9 § skollagen (1985:1100), fördela platser och lämna erbjudanden om plats för barn i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg enligt 2 a kap. skollagen,

2. *besluta om* ekonomiskt stöd till inackordering för elever i gymnasieskolan och kommu- nal vuxenutbildning enligt skol- lagen,

3. *besluta om* tillstånd till att inrätta annat slag av toalett än vattentoalett enligt en kommu- nal föreskrift,

4. *besluta om* parkeringstill- stånd för rörelsehindrade,

5. besluta om bidrag enligt lagen (1992:1574) om bostads- anpassningsbidrag m.m.

6. besluta om tillstånd till färdtjänst enligt lagen

(1997:736) om färdtjänst,

7. besluta om tillstånd till riksfärdtjänst enligt lagen (1997:735) om riksfärdtjänst,

8. besluta om vårdnadsbidrag enligt lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag,

9. besluta om bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) i fråga om trygghetslarm,

10. godkänna bekräftelse av faderskap enligt 1 kap. 4 § föräldrabalken och

11. besluta om skolskjuts enligt 4 kap. 7 § skollagen.

Denna lag träder i kraft den

4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor²

Härigenom föreskrivs ifråga om förordningen (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor

dels att förordningens rubrik samt 1, 2 och 3 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen skall införas en ny föreskrift, 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

**Förordning om samtjänst vid
medborgarkontor**

Förordning om samtjänst

1 §

Denna förordning innehåller bestämmelser som kompletterar lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor.

Denna förordning innehåller bestämmelser som kompletterar lagen (2004:543) om samtjänst.

2 §

Förvaltningsuppgifter som statliga myndigheter ansvarar för får innefatta myndighetsutövning endast i den utsträckning som anges i 3 §.

Förvaltningsuppgifter som statliga myndigheter ansvarar för får innefatta myndighetsutövning endast i den utsträckning som anges i 3 och 3 a §§.

3 §

En arbets- eller uppdragstagare som omfattas av ett särskilt avtal enligt 5 § lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor får i respektive statlig myndighets namn

En uppdragstagare som omfattas av ett särskilt avtal enligt 5 § lagen (2004:543) om samtjänst får i respektive statlig myndighets namn

² Rubriken: Orden "vid medborgarkontor" tas bort.

1 §; Orden "vid medborgarkontor" tas bort.

2 §; Orden "och 3 a §" läggs till.

3 §; Orden "arbets- eller" och orden "vid medborgarkontor" tas bort.

En ny paragraf (3 a §) förs in mellan nuvarande 3 och 4 §§.

1.i enklare fall besluta i ärenden om bostadstillägg enligt lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl.,

2.i enklare fall besluta i ärenden om flyttningsbidrag i form av respension enligt 8 § förordningen (1999:594) om flyttningsbidrag,

3.i enklare fall besluta i ärenden om äldreförsörjningsstöd enligt lagen (2001:853) om äldreförsörjningsstöd och

4.i enklare fall besluta i ärenden om utfärdande av identitetskort enligt förordningen (2009:284) om identitetskort för folkbokförda i Sverige.

1.i enklare fall besluta i ärenden om bostadstillägg enligt lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl.,

2.i enklare fall besluta i ärenden om flyttningsbidrag i form av respension enligt 8 § förordningen (1999:594) om flyttningsbidrag,

3.i enklare fall besluta i ärenden om äldreförsörjningsstöd enligt lagen (2001:853) om äldreförsörjningsstöd och

4.i enklare fall besluta i ärenden om utfärdande av identitetskort enligt förordningen (2009:284) om identitetskort för folkbokförda i Sverige.

3 a §

Utan hinder av bestämmelsen i 3 § får myndigheterna avtala om att även andra förvaltningsuppgifter innefattande myndighetsutövning än de där angivna får omfattas av sam-tjänsten under förutsättning att de är av enkel beskaffenhet.

Denna förordning träder i kraft den

1 Fakta i utredningen

1.1 Huvudpunkter i uppdraget och utredningsarbetet

Direktiv och tilläggsdirektiv

Regeringen har angett utredningens uppdrag i direktiv och två tilläggsdirektiv.¹ Målet för utredningen ska enligt regeringens direktiv i maj 2007 vara att förbättra tillgängligheten till offentlig service i hela landet och att göra det möjligt att fortsatt effektivisera den offentliga tjänsteproduktionen. Regeringen har understrukit att utredningsarbetet ska stödja olika former för samverkan, dels de statliga myndigheternas arbete med att inrätta lokala servicekontor, dels andra samverkansformer, t.ex. försöksverksamheten med nystartscentrum² och överenskommelser mellan statliga myndigheter och kommuner om samverkan för att bryta utanförskapet. Uppdraget har alltså gällt såväl statlig som kommunal service.

Direktiven angav vidare att utvecklingen av IKT³ för att göra service tillgänglig ska drivas på. Till uppdraget har hörts att utreda frågan hur kommuner och myndigheter gör servicen åtkomlig genom att kombinera service med teknikstöd och personlig betjäning. Det har däremot inte legat inom uppdraget att utreda vilka möjligheter och hinder för samverkan som beror på sektorspolitiska regler och villkor för att producera offentliga tjänster.

På hösten 2007 gav regeringen tilläggsdirektiv för att utredaren skulle tidigarelägga förslag till ändringar i lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor.

På hösten 2008 fick utredningen tilläggsdirektiv om att aktivt involvera den ideella sektorn som aktörer i arbetet med att finna samverkanslösningar för lokal service.

¹ Direktiven finns i sin helhet i bilaga 1–3.

² Benämningen ändrades senare till Nystartskontor.

³ Informations- och kommunikationsteknik.

Utredningsarbetet

Med hjälp av länsstyrelserna valde vi tidigt ut ett tjugotal kommuner ute i landet för samarbete. Avsikten var att få praktiska erfarenheter av servicebehov och förutsättningar att skapa tillgänglighet till service i ett medborgarperspektiv. Vi har under hela utredningstiden haft närkontakt med dessa kommuner genom besök, seminarier och enkäter.⁴ Vi har också haft mer tillfälliga kontakter med ett flertal andra kommuner där vi har funnit exempel på intressanta service- och samverkanslösningar.⁵

Vi har kontinuerligt samarbetat med sju statliga myndigheter som har täta medborgarkontakter. Representanter för bl.a. dessa myndigheter har utgjort en referensgrupp som vi har sammanträffat med fyra–fem gånger per år. Vi har också haft kontinuerligt informationsutbyte med en grupp tjänstemän i de mest berörda departementen i Regeringskansliet. Vidare har vi kallat grupper av specialister till diskussioner på avgränsade områden, t.ex. författningsfrågor, IT-frågor och frågor om den ideella sektorns roll i serviceutvecklingen. I vårt underlag ingår också ett stort antal remissinstansers synpunkter på förslagen i de två delbetänkanden som vi lämnade till regeringen under 2008. Vi har alltså arbetat med direkta och breda kontakter med många av dem som berörs av servicefrågorna. Därför anser vi oss ha en gedigen verklighetsförankring av de förslag som ingår i slutbetänkandet.

1.2 Begreppsförklaringar

Nedan förklarar vi vissa av de benämningar och begrepp som används i betänkandet. Remissbehandlingen av delbetänkandena och våra kontakter ute i landet har visat att det är nödvändigt att förtydliga begrepp.

⁴ De kommuner som har deltagit kontinuerligt är Botkyrka, Dorotea, Gullspång, Högsby, Kramfors, Ljungby, Oskarshamn, Strömstad, Strömsund, Söderhamn, Tingsryd, Vilhelmina, Åmål, Årjäng, Åsele och Älvdalen. Leksand, Nynäshamn, Torsby och Ydre har också tillhört gruppen av kommuner i samarbetet.

⁵ Bl.a. Göteborg, Linköping, Luleå, Malmö, Skellefteå, Stockholm och Örebro samt Tierp, Tyresö och Vingåker.

Medborgare och företagare

Med begreppet *medborgare* avses enskilda personer som finns i Sverige, oavsett deras medborgarskap. I begreppet inkluderas också de medborgare som är *företagare* eller medlemmar i t.ex. föreningar och ideella organisationer. I löpande text talar vi ibland om invånare eller enskilda personer.

Myndigheter, förvaltningar

Här avses både statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. I kommuner talar man oftare om förvaltningar än om myndigheter. I begreppen ingår både primärkommunernas och landstingens förvaltningar.

Service och tjänster

Begreppet service kan förstås på flera sätt. Ordet används ofta synonymt med *tjänster*, men av praktiska skäl håller vi isär begreppen. Med tjänster menar vi kärnverksamheten, alltså själva produktionen av t.ex. vård, undervisning eller förmedling av arbete. Service avser här de arbetsuppgifter som utförs för att människor ska kunna komma i åtnjutande av tjänsterna. Service är i den bemärkelsen en nyckel till dessa.

Likvärdig tillgång till service

Geografin och befolkningen varierar starkt mellan de svenska kommunerna. Arrangemangen för att göra offentlig service tillgänglig kan inte vara likadana från minsta till största ort. Däremot ska det vara möjligt för alla medborgare, oberoende av bostads- eller verksamhetsort och individuella förutsättningar, att få tillgång till förvaltningens service. Vår tolkning av uppdraget är att vi ska föreslå lösningar för *god och likvärdig tillgång till service*.⁶

⁶ Vi använder också *tillgänglighet* i betänkandet. *Tillgång* och *tillgänglighet* har olika betydelse. I de enskilda fallen bör det framgå av sammanhanget vad som menas.

Servicekanaler

Med servicekanaler avses kontaktvägar mellan myndigheter och enskilda medborgare. De viktigaste är dels de teknikstödda kanalerna, framför allt telefon, e-post och webben, dels kanalen personligt möte ”öga mot öga”. Information kan också förmedlas med hjälp av t.ex. broschyrer, radio och TV, men då är den riktad till en allmänhet och inte individuellt anpassad.

Frontlinjen och den bakre linjen

Service i *frontlinjen* omfattar enkel information, vägledning, allmänna råd och hjälp till den enskilde. Då medborgarens ärende kräver bedömning eller beslut av myndigheten utförs service och tjänster i *bakre linjen*, vilket förutsätter mer eller mindre långtgående expertis. Direktiven till utredningen uppehåller sig framför allt vid service i frontlinjen. För många av våra förslag spelar därför tillgänglighetsfrågor som bl.a. avstånd till kontor, öppettider och väntetider i telefon en roll. Men vi har uppfattat att medborgarna anser att god tillgänglighet är en självklarhet som inte ens skulle behöva ifrågasättas. Medborgarnas starkaste intresse är att få sina ärenden utträttade. Det har därför också varit intressant att se hur mycket av ett ärende som kan klaras av i frontlinjen och hur medborgarens ärende förs vidare när det krävs ytterligare handläggning och beslut.

Om den enskilde har ett komplext problem kan flera myndigheter och andra institutioner behöva engageras med olika expertinsatser. Den viktiga frågan är hur personen får kontakt med någon typ av arbetslag som samarbetar för att den enskilde ska få sina problem lösta snabbt och i ett sammanhang.

Samarbete och samverkan, samlokalisering

Samarbete och *samverkan* som här används synonymt, kan uppnås genom nätverk, partnerskap eller överenskommelser om samarbete i andra former. *Samlokalisering* avser situationen då olika verksamheter bedrivs i samma lokal.

Samtjänst, tjänstesamverkan

Med *samtjänst* eller *tjänstesamverkan* avses att statliga myndigheter, en kommun eller ett landsting ingår avtal om att *för varandras räkning* lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda och i övrigt handlägger förvaltningsärenden med vissa begränsningar.⁷

1.3 Service och tillhörande tjänster

Gränsen mellan service och tjänster enligt utredningens begreppsförklaringar är flytande. Dels är utförandet av de förvaltningsuppgifter som vi kallar service, i sig en del av förvaltningens tjänster. Dels övergår servicen stegvis till att omfatta bedömningar och handläggning som kräver mer utpräglad specialistkompetens. Service och dessa tillhörande tjänster kan indelas efter karaktären av den insats från myndigheten som medborgarens ärende kräver.⁸

Självbetjäning: Medborgaren kan sköta sina ärenden själv, oftast per telefon eller på myndighetens hemsida på webben, om den är anpassad till det. Typiska uppgifter för självservice är att ta fram och fylla i blanketter och att söka upp och ta del av information om myndigheters tjänsteutbud. Eventuellt kan medborgaren få hjälp till självhjälp av någon assisterande person, som visar hur självbetjäningen fungerar.

Allmän vägledning: En tjänsteman informerar, vägleder eller förklarar innehållet i ett ärende. Medborgarna kan vilja ha någon form av personlig kontakt, per telefon eller i ett kontor. Orsaken kan t.ex. vara att den skrivna informationen är ofullständig eller svårtolkad eller att en blankett är otydligt formulerad.

Bedömning av tjänstebehov avser det moment där det avgörs hur omfattande och vad slags insatser medborgaren behöver. Det är ett både viktigt och kritiskt moment, eftersom en felbedömning kan innebära ökade kostnader för den enskilde och myndigheten.

Med *fördjupad vägledning* avses mer tidskrävande konsultationer som kan kräva myndighetsspecifik kompetens. Ett exempel är nystart av företag som kan förutsätta att vägledningen innehåller delar

⁷ Lag (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor.

⁸ Enligt Johan Quist och Martin Fransson, Centrum för tjänsteforskning vid Karlstads universitet, *Viktiga funktioner i offentliga tjänsteprocesser* i PM till utredningen, april 2009.

från flera myndigheter. Vägledningen bör bl.a. visa i vilken ordning olika tillstånd lämpligen bör sökas.⁹

Standardiserad handläggning: Myndighetsuppgifter utförs enligt objektiva kriterier. Exempel på sådan handläggning är att utfärda pass, besluta om skattejämkning, vårdnadsbidrag eller parkerings-tillstånd för handikappade. Besluten i sådana fall fordrar normalt sett inte några professionella överväganden utan följer givna föreskrifter.

Kvalificerad handläggning: Rätt till sjukpenning eller behov av insatser för rehabilitering är exempel på frågor som kräver analys och överväganden och individuella beslut. Bedömningen sker med utgångspunkt från den enskildes situation, ofta efter direkt samråd med denne. Handläggning av detta slag hör till myndigheters bakre linje, enligt vår karaktäristik.

1.4 Offentliga serviceaktörer

1.4.1 Kommunerna – landstingen – staten

Den svenska förvaltningsmodellen med lokal, regional och nationell beslutsnivå, spelar stor roll då ansvarsfördelning och organisering av verksamheter i samhället analyseras och diskuteras. Eftersom ansvar och beslutsfattande är decentraliserat, kan beslut fattas nära medborgarna och verksamheter anpassas till de lokala förutsättningarna. Kommunerna och landstingen har obligatoriskt ansvar för vissa samhällsfunktioner och de kan själva fatta beslut om att också utföra olika frivilliga uppgifter. Det finns 290 kommuner i landet med mycket stora skillnader i yta och befolkningstal. Stockholm har över 800 000 invånare och den minsta kommunen, Bjurholm, har cirka 2 500 invånare. Det finns 18 landsting samt de två regionerna i Västra Götaland och Skåne. På Gotland sköter kommunen landstingets uppgifter.

Regionala självstyrelseorgan finns för närvarande i regionerna Västra Götaland och Skåne. Kommunala samverkansorgan finns i 14 län.¹⁰ Samverkansorganen är kommunalförbund som har bildats av länets samtliga kommuner. Landstinget kan också ingå. De regi-

⁹ Nystart av företag kan kräva beslut och tillstånd av olika slag, som förutsätter kontakt med kommunala eller statliga myndigheter, men också med företag, t.ex. en bank.

¹⁰ Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Hallands, Värmlands, Örebro, Dalarnas, Gävleborgs och Västerbottens län.

onala organen har tagit över det regionala utvecklingsuppdraget från staten. I län där organen saknas ligger detta hos länsstyrelsen.

Av landets drygt 400 statliga myndigheter har ett femtiotal regionala eller lokala kontor.¹¹ Regionindelningen är ofta verksamhetsanknuten och därmed unik för den enskilda myndigheten. Trenden är att regionala och lokala myndigheter avskaffas och att centralstyrda s.k. enmyndigheter bildas, eventuellt med lokala och regionala enheter.¹²

1.4.2 Statliga myndigheter med täta medborgarkontakter

Ett fåtal statliga myndigheter ansvarar för verksamheter som har att göra med människors välfärd, försörjning och trygghet och där tillgänglighet till service och tjänster är en väsentlig del.

De statliga myndigheter som är speciellt intressanta i utredningen är de som har mycket omfattande kontakter med medborgarna. De flesta människor behöver kontakt med myndigheterna bara vid ett fåtal tillfällen i livet, medan andra behöver många kontakter, kanske över lång tid. Urvalet kan diskuteras, eftersom kriterierna inte är självklara. De sju myndigheter som valts ut att ingå i utredningen är Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Polisen och Skatteverket. Från och med 2010 bildas en ny pensionsmyndighet genom att Premiepensionsmyndigheten (PPM) och pensionsadministrationen i Försäkringskassan slås samman, vilket påverkar kontakterna med medborgarna. Andra myndigheter, t.ex. Statens Pensionsverk och Myndigheten för högskole-service, kunde också ha ingått i gruppen. Men de utvalda är de myndigheter som bedömts ha flest medborgarkontakter och är mest efterfrågade av medborgarna för personliga möten med tjänstemän. Det finns statliga myndigheter, t.ex. Lantmäteriet och Skogsstyrelsen, som visserligen har lokalkontor spridda över landet men vars verksamheter inte omfattar lika typiska välfärds- och försörjningsfrågor.

Speciellt intressant i utredningen är att Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverkets ledningar under hösten 2007 kom överens om att leverera service i samtjänst i lokala service-

¹¹ SCB:s register över statliga myndigheter. Länsstyrelserna räknas som en myndighet.

¹² SOU 2008:119, Underlagsrapporter till 2006 års förvaltningskommitté, Lena Marcusson, *Att organisera det statliga åtagandet*, s. 81.

kontor och lokala samverkanskontor. Dessa myndigheters kontorsstruktur som etableras under åren 2008–2011, spelar stor roll för utredningens förslag. Den beskrivs närmare i kapitel 2 och berörs därför inte i de följande korta beskrivningarna av myndigheterna.

Arbetsförmedlingen (Af)

Den 1 januari 2008 upphörde AMS och länsarbetsnämnderna och Arbetsförmedlingen bildade en myndighet med lokala förmedlingskontor direkt under den nationella ledningen.

Af:s kunder förväntas i första hand använda webben. Platsbanken på webben besöks av mer än 200 000 arbetssökande varje dag. Telefonservice ges via call center på sex orter i landet. Kundtjänsten är tillgänglig alla veckodagar.

Af är den enda statliga myndighet som har kontor med egen personal i landets samtliga 290 kommuner. På stora orter med fullskalig service är kontoren öppna alla vardagar. Kontoren på små orter är bemannade bara vissa veckodagar och kunden hänvisas därutöver till självbetjäning på Af:s datoriserade kundarbetsplatser.

Af har startat försök med distansservice där det är möjligt att koppla upp videokonferens (telebild) till en tjänsteman för en individuell ärendehantering. Distanstekniken innebär bl.a. att den enskilde kan skrivas in som arbetssökande utan att behöva inställa sig på ett bemannat kontor. Försöket har bedrivits på tio orter i landet, men kommer före utgången av 2009 att ha utvidgats till cirka 30 orter.

Centrala studiestödsnämnden (CSN)

CSN har 13 kontor över landet och en telefonkundtjänst i Kiruna, förutom sitt huvudkontor. Myndigheten har på senare tid lagt ner tio kontor vid omorganiseringar och som led i besparingar. Alla kontor handlägger ansökningar om studiemedel, som är den absolut största ärendetypen. Kontoren är delvis specialiserade på olika ärendetyper, men receptioner för besökare finns fortfarande på flertalet platser. Mindre ärendeslag är koncentrerade till färre kontor.

CSN utvecklar service på webben för studenternas kontakter med myndigheten. Via *Mina sidor* på CSN:s hemsida kan man sköta rutinärenden, t.ex. ansöka om studiemedel, få uppgift om sin studieskuld och återbetalningsbeloppens storlek. Man når Mina sidor genom individuell inloggning. Man kan också nå myndigheten med ett nationellt telefonnummer till en kundtjänst som tar emot ca 1,6 miljoner telefonsamtal per år. Kundtjänsten besvarar också e-post som kommer via formulär på myndighetens hemsida.

Myndigheten deltar tillsammans med bl.a. Skatteverket och Försäkringskassan i den tekniska lösningen med kundarbetsplatser för personligt möte på distans. Tjänsten anses visserligen vara bra, men eftersom de övriga myndigheterna utvecklar andra koncept för kundmöte, avser CSN att upphöra med service via kundarbetsplats för sin del. I stället arbetar man med att ta fram egna tekniska lösningar för att kunna fortsätta erbjuda kunderna personligt möte via bild.

En statlig kommitté som under våren 2009 utredde studiestödssystemet, hade också i uppdrag att bedöma om administrationen av studiestödet borde överföras till Försäkringskassan. Kommittén bedömde att detta inte skulle vara någon fördel. I remissvaret från vår utredning föreslog vi att CSN borde ges i uppdrag att utreda möjligheterna att ansluta till den distansservicelösning som Arbetsförmedlingen överväger att etablera tillsammans med andra myndigheter i lokala kontor.¹³

Försäkringskassan

Försäkringskassan bildades 2005 genom en sammanslagning av Riksförsäkringsverket och 21 länsvisa Försäkringskassor. Myndigheten har sedan 2008 en ny organisation med nationell ledning. Försäkringskassan har två typer av handläggande kontor, lokala försäkringscenter (LFC) och nationella försäkringscenter (NFC). Spontana och bokade personliga möten med kunder äger rum i lokala servicekontor och samverkanskontor. Antalet sådana besök under 2008 har uppskattats till ca 2,8 miljoner.

LFC ansvarar för handläggningen inom sjukförsäkring och funktionshinder och finns etablerade på ett sextiototal orter, bl.a. i de största kommunerna. Om kundens ärende kräver ett personligt

¹³ Studiesociala kommittén, SOU 2009:28, *Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt*.

möte, kan ett besök bokas, antingen på LFC-orten eller genom att en tjänsteman reser ut och möter kunden på annan plats.

NFC, som finns på ca 20 platser i landet, handlägger ärenden med stora volymer som inte kräver personligt möte. Kontoren tar inte emot besök och kunden kan inte själv kontakta någon tjänsteman där.

Försäkringskassans kundcenter finns på fem orter och tar emot telefonsamtal och e-post till myndigheten alla dagar i veckan. Om kunden behöver kontakt med en handläggare ska han eller hon bli uppringd inom 48 timmar. Prognosen för 2009 är 9,5 miljoner samtal till kundcenter. Försäkringskassan har också en servicetelefon för självbetjäning dygnet runt där kunden med hjälp av telefonens knappsats kan beställa broschyrer, blanketter och intyg samt göra anmälningar. Under 2009 beräknas 3,2 miljoner samtal till servicetelefonen. Service för ett stort antal självbetjäningsärenden har utvecklats på webben. Antalet besök på webben beräknas till 17 miljoner under 2009.

Kronofogdemyndigheten

Från och med 2008 är Kronofogdemyndigheten en självständig, nationell myndighet från att tidigare ha varit knuten till Skatteverket. De regionala myndigheterna har upphört och nära 30 kontor har avvecklats. Kronofogdemyndigheten har numera 44 kontor i landet och är samlokaliserad med Skatteverket i nio av kontoren. Organisationen utgår från fyra verksamhetsprocesser samt två stödprocesser för förebyggande kommunikation och kundcenter samt en lednings- och styrningsprocess. Syftet med verksamhetskoncentrationen är att bli effektivare och att kunderna ska uppleva myndigheten som en enda, oavsett vilken process eller vilket kontor de kontaktar. Nästan samtliga har bemannade receptioner.

En kundtjänst i call center på fem orter infördes från och med 2006 för service via telefon och e-post. Under 2008 hade myndigheten ca 850 000 inkommande telefonsamtal. Kundtjänsten ska vara huvudingången för myndighetens service till enskilda och företag. Kronofogdemyndigheten startade i mars 2008 samtjänst med Skatteverket och Försäkringskassan i ett lokalt servicekontor i Göteborg och före utgången av 2009 kommer myndigheten att delta i ytterligare två servicekontor i kommunen.

Migrationsverket

Migrationsverket ansvarar för prövning av uppehållstillstånd för asyl, besök eller bosättning och medborgarskap samt mottagningsenheter för asylsökande. Verket finns på ett fyrtiotal orter i landet, varav de flesta har mottagningsenheter för asylsökande som väntar på beslut eller på att beslut ska verkställas. På fyra orter finns ansökningsenheter för asylsökande, på tretton orter prövas ansökningar om uppehållstillstånd för bland annat arbetstillstånd, anhöriginvandring, studerande och besök m.m. Ansökningar om svenskt medborgarskap prövas på verkets kontor i Norrköping.

På Migrationsverkets hemsida på webben finns information om ansökningar och blanketter för nedladdning eller för elektronisk ansökan för vissa ärenden. Den som behöver mer information kan uppsöka ett kontor, skriva via hemsidan eller ringa till Migrationsverket. Verket har en telefonkundtjänst i Norrköping som årligen tar emot ca 170 000 telefonsamtal.

Polisen

Polisen är den enda av de studerade myndigheterna som är organiserad med länsmyndigheter. Vid sidan om uppdraget att bekämpa brott och skapa trygghet, omfattar verksamheten förvaltningsärenden i kontakt med allmänheten, bl.a. ansökningar om pass, vapenlicens och andra tillstånd. Polisen har tagit fram en strategi med mål för tillgänglighet, utförande och bemötande i servicen.

Polisen är närvarande i kommunerna i polisstationer och poliskontor. Enligt Polisens egen redovisning till utredningen på våren 2009, saknades dock fast fysisk närvaro på flera håll, t.ex. i åtta av Västra Götalandsregionens 49 kommuner. Polisstationer är egna bemannade kontor, i många fall med begränsade öppettider. Poliskontor beskrivs som lokaler med begränsad verksamhet som kan vara samlokaliserade med kommunal verksamhet.

Polisen har kontaktcenter (PKC) – call center som är förlagda till sju polismyndigheter. Under 2008 tog PKC emot 2,2 miljoner samtal. I nödsituationer kan allmänheten använda larmnumret 112 för kontakt med polis. Hemsidan på webben ska utvecklas för att fler ärenden ska kunna skötas elektroniskt.

Skatteverket

Från och med 2004 då Riksskatteverket och de regionala skattemyndigheterna upphörde, är Skatteverket en nationell myndighet. Verket har ett hundratal skattekontor över landet men antalet avses minska till följd av rationaliseringar. Skatteverket deltar i lokala servicekontor med samtjänst. Avsikten är att medborgarnas spontana besök ska äga rum där i stället för på de egna kontoren. Skatteverket har årligen haft ca 1,4 miljoner besök. I juni 2009 fick verket ansvar för att utfärda ID-kort, som kräver personligt besök. Volymen är ca 150 000 kort per år. Tjänsten ska efter hand helt utföras i servicekontor med samtjänst.

Skatteverket är starkt inriktat på att utveckla service via e-tjänster till medborgarna. Under 2008 hade verket 23,5 miljoner besökare på webben. Det går dock inte att urskilja hur många som var unika användare. Skatteupplysningen, som nås med ett nationellt telefonnummer, besvarade 4,9 miljoner samtal. Verkets automatiska servicetelefon tog emot över 1,1 miljoner beställningar under året. 1,2 miljoner människor godkände deklarationen elektroniskt.

1.4.3 Kommuner och landsting

Kommunerna

Kommunen med sin förvaltningsorganisation är lokal och alltid närvarande för sina invånare. Ansvaret omfattar både välfärdstjänster och samhällsplanering. Inom den offentliga förvaltningen är det de kommunala tjänsterna som tydligast påverkar människors dagliga liv. Kommunen svarar för tillståndsgivning på många olika områden, både avseende företagandet och privatlivet. En nyföretagare kan behöva en rad olika kommunala tillstånd innan verksamheten kan starta. Kommunen har det yttersta ansvaret för invånarnas försörjning. När andra försörjningsmöjligheter saknas är den enskilde hänvisad till den kommunala socialtjänsten för att klara sitt uppehälle. Medborgarna är i allmänhet mer beroende av kommunal service och tjänster än av statliga.¹⁴

¹⁴ Kommunernas obligatoriska uppgifter: social omsorg (äldre- och handikappsomsorg samt individ- och familjeomsorg), för-, grund- och gymnasieskola, bostäder, plan- och byggfrågor, miljö- och hälsoskydd, vatten och avlopp, renhållning och avfallshantering, räddningstjänst, civilt försvar, biblioteksverksamhet. Frivilliga uppgifter kan avse fritid och kultur, teknisk service, underhåll av gator, energiförsörjning.

De kommunala förvaltningarna är skyldiga att leverera service till medborgarna.¹⁵ Alla kommuner har telefonkundtjänst i någon form och mer eller mindre väl utarbetade hemsidor på webben. De bäst utvecklade hemsidorna ger medborgarna möjlighet att sköta vissa ärenden, t.ex. enkla tillståndsärenden, på webben.

I de flesta kommuner finns mer eller mindre väl etablerade serviceställen eller servicekontor med olika benämningar. Medborgarkontor som finns i en del kommuner, har ofta lång erfarenhet av verksamheten och vilka frågor och serviceärenden medborgarna har.¹⁶ I några kommuner saknas dock en tydlig plats dit medborgarna kan vända sig med allmänna frågor. Medborgarna hänvisas till att kontakta den förvaltning som har ansvar för deras frågor. Resultatet har blivit att kommunernas servicelösningar varierar över landet.

Landstingen

Landstingets huvuduppgifter är att svara för hälso- och sjukvård samt, tillsammans med kommunerna, för regional och lokal kollektivtrafik.¹⁷ Liksom kommunen har landstingets verksamheter alltså betydelse för både människors privata liv och för samhällsutvecklingen i stort. Serviceskyldigheten gentemot medborgarna omfattar också landstinget.

God tillgänglighet, korta väntetider och kontinuitet i bemötandet är självklara och berättigade krav från medborgarna på hälso- och sjukvårdens service och tjänster. Tillgänglighet till vårdens institutioner i bemärkelsen väntetider för kontakt och till behandling och vård, är en viktig kvalitetsfaktor för sektorn. Alla landsting har hemsidor på webben med allmän information och kontaktuppgifter. Man arbetar också med att utveckla individanpassade sidor.

För den enskilde är formerna för samverkan mellan verksamheter som landstinget svarar för, kommunen och statliga myndigheter och institutioner framför allt betydelsefulla då individen har ett sammansatt problem, t.ex. en skada eller sjukdom som kräver vård, rehabilitering och anpassning till nytt arbete eller boende.

¹⁵ Förvaltningslagen (1986:223).

¹⁶ Bilaga 5, *Tolv exempel på samverkan*, exempel 12 Medborgarkontor i Malmö.

¹⁷ Landstingets obligatoriska uppgifter är hälso- och sjukvård och tandvård för barn och ungdomar samt kollektivtrafik. Frivilliga uppgifter är kultur, utbildning och turism.

1.5 Privata och ideella serviceaktörer

Serviceaktörer inom näringslivet

Den stora majoriteten av aktörer inom tjänstesektorn är företag i näringslivet. Den begränsade del av sektorn som utgörs av verksamhet för att skapa tillgänglighet till offentliga tjänster, levereras däremot till en liten men viktig del av privata aktörer. Till exempel svarar livsmedelsbutiker och bensinstationer inte bara för distribution av dagligvaror och drivmedel, utan de är också servicepunkter för andra tjänster. Särskilt på landsbygden spelar dessa en mycket viktig roll, vilket också sedan länge är uppmärksammat i politiken för regional tillväxt och landsbygdsutveckling.

Det finns drygt 1 100 lanthandelsbutiker, ett antal som dock minskar, oftast därför att butikerna har alltför liten omsättning och är olönsamma. Det finns cirka 3 600 försäljningsställen för bensin och diesel men antalet minskar snabbt, bl.a. på grund av kravet att tillhandahålla miljövänliga fordonsbränslen. Stationer med liten omsättning har svårt att bära de investeringar som är nödvändiga. Bensinstationer på landsbygden är ofta samlokaliserade med lanthandelsbutiker.

Regeringen har uppdragit åt Länsstyrelsen i Värmlands län och Länsstyrelsen i Dalarnas län att till den 1 november 2009 utarbeta modeller för att trygga tillgängligheten till kommersiell service i hela landet. Arbetet har med förtur varit inriktat på lösningar för att trygga drivmedelsförsörjningen. I uppdraget har ingått att inventera goda exempel på samverkan mellan kommersiell och offentlig service.

Posten AB har 2 500 lantbrevbärare som dagligen besöker cirka 750 000 hushåll och företag. Underlaget för Postens logistiktjänster minskar, framför allt på landsbygden. Lantbrevbärarnas brev- och paketdistribution till hushållen har minskat i omfattning i takt med att elektronisk kommunikation ökar. Dessutom har fler distributionsföretag etablerat sig på marknaden.

Ideella organisationer

Organisationer och föreningar inom den ideella sektorn utför många viktiga insatser i samhället, med utgångspunkt från sina mål och förutsättningar. I Sverige finns cirka 200 000 ideella föreningar. Långt ifrån alla bedriver verksamhet som har betydelse i ett service-

sammanhang, men tillräckligt många, både större och mindre organisationer, är engagerade som leverantörer av service och tjänster. För den enskilde medborgaren är det ofta oviktigt vem som utför en viss service eller tjänst, det viktiga är att den finns och utförs väl.

Den ideella sektorns insatser spelar stor roll i samhället, inte minst i områden där avstånden till serviceanläggningar är stora. Föreningarnas verksamheter och resurser är totalt sett omfattande men varierande, vilket är naturligt eftersom de bygger på engagemanget hos enskilda människor. Dessa ställer frivilligt och ideellt sin tid, kompetens och erfarenheter till förfogande. Sektorns betydelse har redan beskrivits och belagts i olika sammanhang.¹⁸

Aktörer inom sektorn medverkar sedan länge med insatser inom ett brett spektrum av serviceområden. Föreningar driver ofta mötes-, kvarters- och föreningslokaler. Folkets Hus och Parker, Bygdegårdarnas Riksförbund och Våra Gårdar är exempel på riksorganisationer som samlar lokalhållare. En mängd sociala insatser utförs av frivilliga, t.ex. vid olyckor eller kriser i samhället och för behövande, äldre eller sjuka privatpersoner. I drygt hälften av landets kommuner finns t.ex. frivilliga resursgrupper, FRG, som organiseras och utbildas av Civilförsvarsförbundet.

På hösten 2008 träffade regeringen samt företrädare för ideella organisationer och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) en överenskommelse om principer som ska vara vägledande för samverkan mellan organisationerna och de offentliga parterna inom det sociala området. Överenskommelsen bygger på att kommuner och landsting ansvarar för välfärden medan organisationerna bidrar till att utveckla demokrati och välfärd i samhället. Den tydliggör att kommuner och landsting, inom gällande lagstiftning, väljer om och i vilken omfattning man konkurrensutsätter sin verksamhet. De ideella organisationerna ska kunna konkurrera på likvärdiga villkor med andra aktörer. Organisationerna ska ges möjlighet att delta i den långsiktiga planeringen på de områden där de är verksamma. De ska ansvara för att deras insatser håller hög kvalitet och tillgänglighet. Överenskommelsen ska efter hand tillämpas på fler områden än det sociala.¹⁹

¹⁸ Se t.ex. Folkkrörelseutredningen, *Rörelser i tiden*, SOU 2007:66 och Lars-Erik Olsson, Eva Jeppsson Grassman och Lars Svedberg, *Medborgarnas insatser och engagemang i civilsamhället. Några grundläggande uppgifter från en ny befolkningsstudie*, Ersta Sköndal Högskola, 2005.

¹⁹ Överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer och SKL den 23 oktober 2008.

2 Bakgrund

2.1 Politiska uttalanden om service i samverkan

Inledning

I regeringens förvaltningspolitiska dokument behandlas bl.a. synen på medborgaren som konsument av offentlig verksamhet och på samverkan mellan myndigheter som medel att effektivisera den offentliga förvaltningen. Förvaltningspolitiken omfattar också de mycket viktiga frågorna om hur styrningen av myndigheternas verksamhet utförs. Givetvis är det tjänsterna i sig, t.ex. framgångsrik arbetsförmedling, god skolundervisning, vård och omsorg, som medborgarna efterfrågar.

Tillgängligheten till offentlig service är också en faktor i regional tillväxt och utveckling. Den offentliga verksamheten är del av livsmiljön och förutsättningarna för nya eller etablerade invånare och företagare, både i städer och på landsbygden. Verksamheten är viktig för attraktionskraften och de värden som en kommun eller region kan uppvisa.

Regeringens förvaltningspolitiska uttalanden

Målet för förvaltningspolitiken är att stärka statsförvaltningens förmåga att lösa sina uppgifter rättssäkert och effektivt till nytta för medborgare, näringsliv och beslutsfattare.¹ Regeringen förbereder en förvaltningspolitisk proposition under 2010. Tills vidare är därför målet och prioriteringarna i förvaltningspolitiken oförändrade. Medborgare och företag ska sättas i centrum. Myndigheternas samverkan ska öka och styrningen ska förbättras genom en tydligare rollfördelning mellan regeringen och myndigheterna. Genom

¹ Prop. 2009/10:1, Utgiftsområde 2, avsnitt 3.2 Politikens inriktning.

e-förvaltning ska möten med medborgare och företag effektiviseras och förenklas.

Regeringen har noterat att de statliga myndigheternas effektiviseringar som i sig är positiva, har inneburit att verksamheten allt mer har koncentrerats till större orter. För att upprätthålla service till medborgarna i hela landet vill regeringen främja en ökad lokal samverkan och inrättandet av lokala servicekontor. Regeringen har sagt sig vara beredd att vidta åtgärder för att åstadkomma en samverkan som också innefattar både den kommunala verksamheten, det civila samhället och privata aktörer. Regeringen avser att välja en mer helhetsinriktad strategisk styrning av myndigheterna för att säkerställa att dessa levererar tjänster av hög kvalitet till medborgare och företag.²

I april 2009 gav regeringen i uppdrag till länsstyrelserna i Västerbottens län och Kronobergs län att ta fram ett kunskapsunderlag över den offentliga servicens utformning i respektive län. Länsstyrelserna skulle enligt uppdraget beskriva dels tillgängligheten till den offentliga servicen lokalt och regionalt, dels samordningen mellan kommunal och statlig service. Länsstyrelserna skulle samråda med lokala och regionala aktörer som kommuner och det kommunala samverkansorganet i respektive län samt utföra uppdraget i kontakt med berörda myndigheter. Uppdraget redovisades i oktober 2009.

Tidigare förvaltningspolitiska uttalanden

Den senaste förvaltningspolitiska propositionen lades fram 1998³. Uttalandena av tidigare regeringar liknade de nu aktuella. Förvaltningen är till för medborgaren och den bör utvecklas utifrån ett medborgarperspektiv. Som uppföljning till propositionen utkom en programskrift år 2000.⁴ Också där fanns medborgaren i fokus. Bland annat framhölls att medborgaren så långt möjligt bara ska behöva ha kontakt med en myndighet i ett enskilt ärende. Alla ska ha likvärdig tillgång till de tjänster som erbjuds och till offentlig information. De förbättrade serviceåtgärder som föreslogs i programmet var i hög grad IT-inriktade.

² Prop. 2006/07:1 Utgiftsområde 2, bilaga 1, Statsförvaltningens utveckling, samt Prop. 2008/09:1, Utgiftsområde 2, avsnitt 3.2 Politikens inriktning.

³ Prop. 1997/98:136, *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*.

⁴ Justitiedepartementet 2000, *En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram*.

I en skrivelse till riksdagen om förvaltningspolitiken samma år⁵ upprepade regeringen att information och tjänster ska göras mer tillgängliga för medborgarna. Dessa ska kunna uträtta sina ärenden oberoende av myndigheternas kontorstider och geografiska belägenhet, i första hand genom elektronisk dygnetruntservice. Myndigheternas samverkan ska öka, såväl med varandra som med kommuner, landsting och näringsliv. Medborgare och företag ska slippa vara beroende av hur informationsansvaret är fördelat mellan statliga myndigheter, kommuner och landsting.

På hösten 2005 konstaterade regeringen⁶ att tyngdpunkten i förvaltningen länge legat på att utveckla enskilda myndigheter och verksamhetsområden. Statsförvaltningen borde därför moderniseras till att bli en sammanhållen förvaltning i medborgarnas tjänst.

Regional tillväxtpolitik

Målet för den regionala tillväxtpolitiken är utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft. Tillväxtpolitiken ska bl.a. inriktas mot en mer samordnad stat i samverkan med lokala och regionala aktörer. Tillgången till kommersiell och offentlig service för medborgare och företag är viktig för att stärka tillväxtpotentialen i hela landet. För detta krävs det samordnade insatser inom flertalet statliga utgiftsområden.

I sina uttalanden understryker regeringen sitt ansvar för att upprätthålla en robust infrastruktur och samhällsservice på landsbygden, trots att insatser för bl.a. kommersiell och offentlig service kan vara dyrare att driva där än i tätorter och städer. Människors utvecklingskraft och näringslivets konkurrenskraft i alla delar av landet ska främjas, bl.a. genom en tydligare och mer överskådlig förvaltning, bättre styrning och ökad lokal samverkan mellan myndigheter.⁷

I förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete föreskriver regeringen att de statliga myndigheterna ska samråda med andra när de överväger att minska sina verksamheter. Samråd ska ske med berörda statliga myndigheter, kommuner, landsting, näringsliv och organisationer och gälla möjligheterna att genom samordning eller samverkan upprätthålla eller utveckla verksamheterna.

⁵ Skrivelse 2000/01:151 Regeringens förvaltningspolitik.

⁶ Prop. 2005/06:1 Utgiftsområde 2, bilaga 1 Statsförvaltningens utveckling.

⁷ Prop. 2008/09:1, Utgiftsområde 19, Regional tillväxtpolitik, avsnitt 2.7 Politikens inriktning.

Regionala serviceprogram

Länsstyrelsen, de regionala självstyrelseorganen och kommunala samverkansorganen har fått i uppdrag av regeringen att utarbeta regionala serviceprogram (RSP) för perioden 2009–2013, enligt riktlinjer som Konsumentverket tagit fram. Serviceprogrammen ska bl.a. syfta till att uppnå god tillgång till kommersiell service. Samverkan mellan kommersiell och offentlig service ska uppmuntras, liksom större mångfald av utförare och leverantörer av service och tjänster.⁸ RSP anknyter till de regionala utvecklingsprogrammen (RUP), landsbygdsstrategin och andra regionala program för utveckling och tillväxt. RUP är en samlad strategi för länens tillväxtarbete och ligger till grund för andra program och insatser för regional utveckling. RUP utarbetas av de regionala självstyrelseorganen, de kommunala samverkansorganen samt länsstyrelsen i de län som saknar dessa organ.⁹

2.2 Samverkansambitioner hittills

Många initiativ till servicesamverkan

Kommunala och statliga initiativ till samverkan över sektorsgränser har tagits flera gånger under de senaste decennierna. Redan 1989 startade en servicesamverkan i Ånge kommun mellan kommunen och sju statliga myndigheter samt Posten. Denna utvecklades till ett medborgarkontor med viss tjänstesamverkan. Kommunala handläggare hade t.ex. tillgång till vissa register och diarium hos statliga myndigheter.

I början av 1990-talet föreslog en arbetsgrupp i det dåvarande Civildepartementet en lag om kommunala medborgarkontor som skulle erbjuda information och beslutsservice inom statliga myndigheters områden. Förslaget följdes inte, utan i stället tillkom 1994 en lag¹⁰ som medgav att kommuner träffade avtal med statliga myndigheter om att utföra statliga förvaltningsuppgifter som inte innebar myndighetsutövning. Lagen ersattes först med en försökslag 1997 och därefter 2004 av lagen om samtjänst vid medborgar-

⁸ Regeringsbeslut den 26 februari 2009, N2008/6731/RT.

⁹ Prop. 2008/09:1, Utgiftsområde 19, Regional tillväxtpolitik, avsnitt Regionala utvecklingsprogram.

¹⁰ Lag (1994:686) om försöksverksamhet med medborgarkontor.

kontor.¹¹ Denna ändrades under våren 2009 efter förslag i vårt första delbetänkande.

År 1998 startade en försöksverksamhet med s.k. medborgar-terminaler på 140 platser i landet. I projektet användes den typ av kundarbetsplatser som Arbetsförmedlingen har. Från terminalerna kunde användaren nå en gemensam portal med tillgång till myndigheters webbaserade information och service. Sju myndigheter deltog i försöket. Erfarenheterna var positiva men projektet avslutades 2002. Myndigheterna bedömde att de inte hade praktiska möjligheter att ansvara för att långsiktigt administrera och finansiera en fortsatt utveckling av terminaler. De ansåg att detta krävde insatser över myndighets- och sektorsgränserna.¹²

Projektet VISAM, Vi som samarbetar, initierades av regeringen och pågick åren 2003–2005. Det syftade till att ta fram och pröva nya former för lokal servicesamverkan och att etablera gemensamma kanaler för den offentliga förvaltningens möte med medborgare och företag. I projektet deltog Statskontoret, AMS, Centrala studiestödsnämnden, Riksförsäkringsverket, Riksskatteverket och Tullverket, senare också Migrationsverket. Kommunala och landstingskommunala organ skulle inbjudas att delta. I arbetet prövades bl.a. lokalsamverkan, fjärrservice, tjänstesamverkan, call center och stöd för självservice i 15 olika försöksprojekt.

Flera av myndigheterna kom därefter överens om att fortsätta samverka och bl.a. ta fram ett koncept för det personliga mötet och en långsiktig syn på lokalsamverkan. Det ledde till att Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket från och med 2008 etablerar gemensamma lokala servicekontor och samverkanskontor, som beskrivs i avsnitt 2.5. Myndigheternas Hus i Vilhelmina kommun är ett annat bestående projekt där fler myndigheter, bl.a. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Polisen och Skogsstyrelsen samlokaliseras med kommunen.

¹¹ Lag (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor, ändrad 2009-06-01, samt Förordning (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor, införd 2009-06-01.

¹² Deltagande myndigheter var AMS, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Konsumentverket, Premiepensionsmyndigheten, Riksförsäkringsverket och Riksskatteverket. Utvärderingen av projektet berörs i kapitel 10 Ekonomiska konsekvenser och finansiering.

Samordning av rehabiliteringsinsatser

Med stöd av lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser, FINSAM, kan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommuner och landsting samverka finansiellt inom rehabiliteringsområdet. Samverkan bedrivs genom samordningsförbund som ska bestå av dessa parter. En eller flera kommuner kan ingå i ett förbund. Samordningen innebär att parterna disponerar och beslutar om en gemensam budget. Försäkringskassan står för hälften av de avsatta medlen, landstinget och kommunen varsin fjärdedel. Försäkringskassan får använda högst fem procent av sjukpenninganslaget till samverkan, vilket år 2009 uppgår till högst 1 030 miljoner kronor. Medlen ska främst användas för att finansiera samverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, försöksverksamhet med alternativa insatser för långtidsinskrivna personer samt samordning mellan sjukförsäkringen och hälso- och sjukvården. Samordningsförbunden ska inte svara för någon myndighetsutövning. Beslut som berör enskilda individer, t.ex. om försörjning eller deltagande i insatser, fattas av var och en av de samverkande parterna. Det finns för närvarande drygt 80 samordningsförbund i 19 län där 166 av landets kommuner deltar.

SKL:s förslag om en gemensam ingång

Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, aktualiserade i en skrivelse till regeringen i juni 2008 frågan om samorganisering av de kommunala och statliga verksamheter som berör människor med behov av omfattande stöd och insatser för att komma i arbete. Skrivelsen var rubricerad Hemställan om en gemensam ingång för arbetssökande.¹³

I skrivelsen redovisade SKL tre alternativa modeller för organisering av en gemensam ingång för arbetslösa. En modell avsåg lagreglerad lokalmässig samordning mellan statliga myndigheter och kommuner. Enligt en annan modell skulle staten ta hela ansvaret för försörjningsstöd och insatser för arbetslösa. Den tredje var en beställar-utförarmodell för den gemensamma verksamheten. SKL föreslog att möjligheter och hinder för en samorganisering ska analyseras i en försöksverksamhet med ”En gemensam ingång för arbetslösa”. Flera kommuner hade aviserat att de vill medverka i en

¹³ Fi2008/4008/OFA/KL.

sådan försöksverksamhet. Den skulle kunna bygga på den struktur med samordningsförbund som redan finns inom FINSAM. SKL konstaterade i skrivelsen att en försöksverksamhet kräver lagändringar och begär dessutom att regeringen och riksdagen ska ge tydliga instruktioner till myndigheterna om att delta i en försöksverksamhet.

Regeringen överförde skrivelsen på hösten 2008 till vår utredning i den del som gäller formerna för lokalmässig samverkan mellan statliga myndigheter och den kommunala nivån.

Styrelsen för SKL beslutade i april 2009 att driva ett förslag om samorganisering av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, det kommunala ekonomiska biståndet samt de kommunala arbetsmarknadsenheterna. Framför allt hos dessa myndigheter ligger ansvaret för att stödja arbetslösa i arbetsför ålder.

Styrelsens beslut hade föregåtts av en enkät till samtliga kommuner i Sverige med frågor om hur de ställer sig till att en sådan organisation skapas, inte minst med hänsyn till att den föreslagna samordningen skulle få betydelse för den kommunala självstyrelsen. Svarefrekvensen var över 89 procent. En överväldigande majoritet av kommunerna svarade att det behövs en samordning på detta välfärdsområde. De var också positiva till att de berörda delarna av de statliga och kommunala myndigheterna samorganiseras.

2.3 Medborgarnas ärenden

Många människor besöker myndigheter för att informera sig eller få förklaringar om gällande regler, hämta blanketter, göra en ansökan och liknande. Myndigheterna uppger att 60–80 procent av alla kontakter gäller rutinfrågor som har standardsvar. De vill styra medborgarna till att använda webben eller telefonen för sådana frågor.

Vissa situationer förutsätter insatser av flera myndigheter. Medborgaren kan behöva kontakt med ett antal myndigheter, utan att det finns något särskilt verksamhets samband mellan dessa. En högskolestuderande kan t.ex. behöva kontakt med Verket för högskoleservice, CSN och något studentbostadsföretag. I en annan situation kan ärendet kräva myndighetsbeslut som bygger på varandra. Ett exempel är nystart av företag, då nyföretagaren sannolikt behöver kontakt med både kommunala och statliga myndigheter, dessutom med banken och andra företag eller organisationer. Olika

moment i processen bör utföras snabbt och i rätt ordning för att inte leda till förseningar och onödiga kostnader för företagen.

Behov av service och tjänster på ett djupare plan gäller om den enskilde befinner sig i en mer komplex livssituation. Tjänstemän i flera olika expertroller kan behöva engageras och göra insatser med utgångspunkt från en grundlig analys och kanske en individuell handlingsplan för den enskilde. Det kan gälla ungdomar och nyin-
vandrade personer som inte är etablerade på arbetsmarknaden eller äldre som har blivit arbetslösa och behöver hjälp för att komma i nytt arbete. Man talar ibland om människor i mer eller mindre långvarigt utanförskap.

Man kan anta att medborgare som har återkommande eller långvariga ärenden till myndigheter, efter hand lär sig vilka regler som gäller och vilka kontakter han eller hon behöver ha. För kortvariga och lågfrekventa ärenden gäller det motsatta. Här riskerar medborgaren i högre grad att behöva söka rätt myndighet, underrätta sig om regler, procedurer m.m. Enligt förvaltningslagen ska myndigheter hjälpa medborgaren att komma till rätt instans. De ska besvara frågor och ärenden så snart som möjligt.¹⁴

2.4 Service med teknikstöd

Kundarbetsplatser

Försök med s.k. kundarbetsplatser startade som ett VISAM-projekt 2003 och utvärderades på våren 2008.¹⁵ En kundarbetsplats i detta projekt har fler tekniska funktioner än de medborgarterminaler som hade prövats tidigare. En kundarbetsplats i VISAM är en virtuell mötesplats som består av en dator, kompletterad med kamera, mikrofon, hörlurar och skanner. Vid denna kan kunden chatta eller samtala med tjänstemän i myndigheterna samt skriva i ett dokument tillsammans med en tjänsteman. Kunden når flera myndigheter via samma www-adress. Kundarbetsplatser finns på medborgarkontor, kommun- och myndighetskontor på ca 20 platser i Västra Götaland, Malmö, Stockholm och Västerbotten.

Enligt utvärderingen är de flesta kunder mycket nöjda med kundarbetsplatserna och anser att de är lätta att använda. 95 pro-

¹⁴ 4 § Förvaltningslag (1986:223).

¹⁵ Arbetsmarknadsverket, CSN, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket och Tullverket deltog i projektet.

cent uppger att de kommer att använda dem igen. Personalen anser också att de är lätthanterliga och att de ger bra service. Tekniken fungerar bra och är pålitlig och stabil. Den är kostnadsbesparande för både myndigheter och medborgare. Myndigheterna måste dock hålla hög tillgänglighet på sin sida. Placeringen av kundarbetsplatserna är viktig. Målgrupper, lokaler, platser och teknisk infrastruktur spelar roll för hur de utnyttjas.

Myndigheterna bör, enligt utvärderingen, fortsätta att tillhandahålla kundarbetsplatser för personligt möte på distans på lämpliga platser. Tekniken kan även användas internt i myndigheterna som en funktion i den bakre linjen.¹⁶

Service via webben

E-förvaltning med bl.a. elektronisk service via hemsidor på webben är ett stort och viktigt utvecklingsområde inom hela den offentliga förvaltningen. Dels kan medborgaren sköta många ärenden direkt på hemsidan, dels finns allmän och ärendeanpassad information, hänvisningar och länkar till ytterligare information eller hemsidor.

På vissa myndigheters och kommuners hemsidor finns en s.k. webbassistent – en oftast namngiven elektronisk ”tjänsteman” som medborgaren kan skicka frågor till. Systemet förutsätter att frågan kan tolkas och att relevanta svar ingår bland webbassistentens uppsättning av färdiga svar. Webbassistenternas svarskataloger utvecklas utifrån de frågor som är mest frekventa.

Webben är tillgänglig dygnet runt för alla medborgare som har möjlighet att använda datorn och som har tillgång till bredband med tillräcklig kapacitet.

Regeringen gav i mars 2009 direktiv till en e-delegation inom Regeringskansliet. Delegationen presenterade förslag till en e-strategi i ett delbetänkande i oktober 2009 som vi återkommer till i kapitel 5.

Telefonkundtjänst

Den vanligaste *personliga* kontaktformen är telefonen. Alla statliga myndigheter med täta medborgarkontakter har telefonkundtjänst i någon form. Kundtjänsten kan vara öppen på både dag- och kvälls-

¹⁶ Slutrapport 2008-05-01, *Personligt möte på distans*.

tid, oftast alla veckodagar. Myndigheterna arbetar med att komplettera tjänsten så att den kan användas av t.ex. personer som har nedsatt hörsel eller som talar andra språk än svenska. Myndigheter använder oftast 0771-nummer, där kunden betalar öppningsavgift och minutpris för uppkopplingstiden. Vilket priset för ett samtal blir, beror på vilket telefonabonnemang kunden har och samtalslängden inklusive väntetid. Som komplement finns hos vissa myndigheter ett servicetelefonnummer som kan ringas upp dygnet runt. Via koder och telefonens knappsats kopplas man till automatisk information och blankettjänst på det område som koden gäller. Servicetelefonen har 020-nummer som innebär att samtalet betalas av myndigheten.

Några myndigheter uppger ett nummer till telefax som bl.a. kan ta emot dokument. Också SMS kan numera i en del fall användas som kontaktkanal. Många medborgare använder redan SMS för att godkänna sin redan ifyllda självdeklaration.

Telefonkundtjänsten i kommunerna har en annan karaktär än de nationella myndigheternas call center. Separat telefonkundtjänst för serviceändamål finns framför allt i större kommuner. Det ligger i sakens natur att kommunens kundtjänst är till för att betjäna de egna invånarna och andra personer som av något skäl är intresserade av förhållandena där.¹⁷ De flesta kommuner har ett telefonnummer till en växel som kopplar samtal vidare till den person i den kommunala organisationen eller till den förvaltning som efterfrågas. Om kommunen har ett medborgar- eller servicekontor kan personen ringa eller bli kopplad dit.

I landstingen gäller på motsvarande sätt att det finns ett växelnummer som medborgaren kan använda för att sedan bli vidarekopplad till den förvaltningsdel som ärendet gäller.

Medborgarnas användning av teknikstödd service

Både statliga och kommunala myndigheter strävar efter att öka den teknikstödda servicen.¹⁸ Behovet av fysiska möten för service har direkt koppling till hur andra kontaktkanaler, t.ex. telefon, SMS, webb och e-post, utformas och används. De kontaktkanaler som medborgaren har till myndigheter och kommuner, måste ses i ett sammanhang och komplettera varandra. Möten med medborgare på

¹⁷ Se bilaga 5, *Tolv exempel på samverkan*, exempel 7 Kundtjänst i Skellefteå.

¹⁸ Se exempelvis Skatteverkets verksamhetsplan för 2008.

ett bemannat kontor är det dyraste sättet att leverera service. Ju bättre teknikstödda servicefunktioner, desto större möjligheter att hänvisa medborgarna till självbetjäning och desto större möjligheter till besparingar i myndigheterna. Kostnadsrelationen för ett ärende där kanalerna ger samma service, beräknas till 1 för webben, 50 för telefonen och 110 för det personliga mötet.¹⁹ Mot den bakgrunden är utvecklingen lätt att förstå. Myndigheternas och kommunernas hemsidor på nätet och deras telefonkundtjänst blir snabbt allt mer användaranpassade.

Avgörande för hur snabbt myndigheterna kan hänvisa medborgarna till självbetjäning, är vilka möjligheter dessa faktiskt har att använda webben. Internet användes under 2008 av 88 procent av svenskarna, 74 procent hade bredband i hemmet och 71 procent använde Internet dagligen.²⁰ Ökningstakten i tillgången till Internet avtar långsiktigt. Allt färre nya användare tillkommer varje år. De ca 12 procent som inte har tillgång till Internet hemma, motiverar detta med att man inte vill ha eller inte har behov av det samt att utrustningen och uppkopplingen är för dyra.

Under 2008 var det 9 procent av svenskarna som aldrig hade använt Internet. I gruppen 35–44 år använde 97 procent Internet och i gruppen 65–74 år 50 procent. Det finns alltså fortfarande ett stort gap i Internetanvändningen mellan yngre och äldre. Tillgången till Internet ökar snabbast i gruppen 65–74 år, den har tredubblats från år 2000. Den grupp som snabbast ökat sin användning av Internet en genomsnittlig dag är personer mellan 65 och 79 år, från 29 till 39 procent. Det beror framför allt på att användare som blivit äldre, har tagit med sig sina internetvanor. Skillnaden mellan kvinnor och män i användningen av Internet under 2008 var små, utom i åldersgruppen över 55 år där andelen kvinnor var betydligt lägre.

Det finns dock stora sociala skillnader i hur människor använder Internet. Mer än dubbelt så många högutbildade som lågutbildade använder Internet i hemmet en genomsnittlig dag – 69 procent respektive 33 procent. Den digitala kompetensen är mer utvecklad bland högutbildade. Dessa utnyttjar såväl mediasajter som sociala medier. Av dem som har eftergymnasial utbildning använder 95 procent Internet regelbundet och bara 1 procent hade aldrig använt

¹⁹ Bedömning utförd inom Göteborgs kommun.

²⁰ Källa: Portalen Internetstatistik.se. hos Stiftelsen för Internetinfrastruktur (.SE) som ansvarar för den svenska toppdomänen .se. Där samlas statistik från oberoende leverantörer, nämligen World Internet Institute (WII), Statistiska Centralbyrån (SCB), Nordicom (Mediebarometern), Post- och Telestyrelsen (PTS) samt SE.

Internet under 2008. Motsvarande tal för dem med förgymnasial utbildning är 67 procent respektive 23 procent. Medborgarnas kontakter med myndigheter via Internet varierar också med ålder och utbildning.

Tabell 1 Andel och antal medborgare som använt Internet för kontakter med myndigheter, första kvartalet 2008

| /Ålder/utb Ärende | 16-74 | 35-44 | 65-74 | Förgymnasial utbildning | Eftergymnasial utbildning |
|---------------------------------------|------------------------|----------------------|----------------------|----------------------------|------------------------------|
| Hämta information från myndigheter | 45 % 3 043 000 pers | 58 % 757 000 pers | 20 % 168 000 pers | 23 % 362 000 pers | 63 % 1 387 000 pers |
| Ladda ner blanketter från myndigheter | 29 % 1 960 000 pers | 40 % 516 000 pers | 16 % 129 000 pers | 14 % 226 000 pers | 43 % 938 000 pers |
| Skicka uppgifter till myndigheter | 26 % 1 740 000 pers | 35 % 457 000 pers | 13 % 107 000 pers | 11 % 179 000 pers | 36 % 778 000 pers |

Källa: SCB

Det är också intressant att se i vilken utsträckning människor använder Internet som alternativ till personliga kontakter.

Tabell 2 Andel och antal personer som haft kontakt med myndigheter via Internet istället för personlig kontakt, 2008

| /Ålder/utb Använt Internet | 16-74 | 35-44 | 65-74 | Förgymnasial utbildning | Eftergymnasial utbildning |
|-------------------------------|------------------------|----------------------|----------------------|----------------------------|------------------------------|
| I stor utsträckning | 8 % 551 000 pers | 13 % 170 000 pers | 2 % 15 000 pers | 3 % 54 000 pers | 15 % 327 000 pers |
| Till viss del | 27 % 1 839 000 pers | 34 % 439 000 pers | 13 % 104 000 pers | 13 % 207 000 pers | 40 % 876 000 pers |

Källa: SCB

De digitala klyftorna mellan åldersgrupper och sociala bakgrunder är alltså synliga även i kontakterna med myndigheterna.

2.5 Statliga kontor för personligt möte

En statlig kontorsstruktur för service i samverkan

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket kom under hösten 2007 överens om att gemensamt gå vidare med lokal- och tjänstesamverkan genom att ”omedelbart och på bred front utveckla och etablera servicesamverkan avseende det personliga

mötet”. De tre myndigheternas överenskommelse resulterade bl.a. i de lokala service- och samverkanskontor som från och med våren 2008 etableras över landet. Från och med 2010 ska den då nybildade Pensionsmyndigheten ingå i tjänstesamverkan. Då ska också tjänsten Nystartskontor finnas på service- och samverkanskontoren.

År 2011 ska totalt 124 lokala servicekontor vara etablerade. Medborgaren ska kunna uträtta ärenden till fler myndigheter samtidigt och myndigheterna ska kunna organisera sig mer effektivt, dels på orter med stort besöksstryck där expertpersonalen behöver avlastas enkla arbetsuppgifter, dels på orter där antalet besökare är litet. Antalet samverkanskontor planerades ursprungligen till ca 180, men antalet ändras efter hand till följd av de erfarenheter som myndigheterna får av dessa. Utveckling av lokala servicekontor är nu den prioriterade verksamheten.

Lokala servicekontor

Lokala servicekontor inrättas framför allt i kommuners centralorter. I Stockholm, Göteborg och Malmö lokaliseras de till platser där besöksstrycket är stort, bl.a. stadsdelar med stor invandrabefolkning. De fysiska kontorslösningarna är olika från fall till fall, men generellt gäller att kontoret är öppet hela veckan och har fast bemanning. Till oktober 2009 hade 70 kontor öppnats, varav 44 inrymda i Arbetsförmedlingens lokaler och tre i tillfälliga lokaler. Ytterligare 11 kontor införs under året och de resterande 43 under 2010–2011.

Servicekontoren är bemannade med s.k. servicehandläggare som kan ge allmän information och vägledning samt sköta vissa ärenden som förutsätter tillgång till myndigheternas register och diarium. Myndigheterna träffar avtal om samverkan enligt lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor, vilket innebär att en handläggare kan utföra uppgifter för de myndigheter som deltar i kontoret. Samtjänstavtal har i första skedet framför allt ingåtts mellan Försäkringskassan och Skatteverket. Under 2009 har Arbetsförmedlingen börjat planera för att delta i samtjänst. Ett pilotförsök kommer att pågå på sju kontor av olika storlek till och med juni 2010.

Huvudman i det enskilda kontoret är för närvarande antingen Skatteverket eller Försäkringskassan. I de fall då kontoret är inrymt

i Arbetsförmedlingens lokaler kan förmedlingen utföra vissa enkla uppgifter åt de övriga myndigheterna. På de stora kontoren tar handläggare emot besökarna "på golvet". Handläggaren bedömer och sorterar deras ärenden i sådana som kan klaras av på webben, eventuellt med assistans av handläggaren, samt korta eller längre ärenden som får köa till handläggare vid disk. Uppgifter som kräver utredning och bedömning hänvisas till myndigheternas handläggare i den bakre linjen.

Bemanningen utgörs i närmare 70 kontor av två, i 15 kontor av tre och i ett fåtal kontor av fyra årsarbetskrafter. I storstäder är kontoren planerade för fem till tio årsarbetskrafter, i några fall fler. Tre kontor, nämligen de största i Stockholm, Göteborg och Malmö har 23, 30 respektive 35 årsarbetskrafter. I kontoret i Göteborg/Nordstan är inte Arbetsförmedlingen närvarande. Där är Kronofogden en tredje part i avtalet om tjänstesamverkan.

Exempel på kommuner som har eller planeras få ett lokalt servicekontor är Helsingborg (med 15 årsarbetskrafter), Karlskoga (2), Nyköping (3), Falun (3), Sundsvall (5) och Skellefteå (3).

Samverkanskontor

Till oktober 2009 hade 128 samverkanskontor etablerats, främst i landsbygdskommuner och på mindre orter. I 112 av dessa finns Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan representerade. I 16 kontor är Försäkringskassan och kommunen samverkanspartner.

Samverkanskontor har i allmänhet begränsade öppettider och begränsad fast bemanning av statliga tjänstemän. Om samverkanskontoret är samlokaliserat med någon verksamhet med längre öppettider, så kan en kunddator vara tillgänglig då. I normalfallet gäller att Arbetsförmedlingen har personal på plats fem timmar per dag, två dagar per vecka. Försäkringskassan har i allmänhet inte någon fast tid på kontoret utan finns på plats endast för bokade möten med enskilda. Den som vill boka ett besök bör då söka kontakt via telefon med Försäkringskassans kundtjänst. Arbetsförmedlingens tjänsteman på kontoret kan bistå med detta, om den enskilde vill nå kassan därifrån.

I ca 60 kommuner är den statliga servicen samlokaliserad med kommunala servicefunktioner. Då är kontoret öppet för kommunal service under normal kontorstid alla veckodagar. Möjligheten att komma i kontakt med myndigheterna bestäms av kommunens

öppetider. När Försäkringskassan har sam tjänst avtal med kommunen bestäms i detta vad de kommunala tjänstemännen får göra, t.ex. lämna ut blanketter, ge vägledning och hjälp med blanketter och ansökningar. Däremot får de kommunala tjänstemännen inte utföra arbete som kräver tillgång till register med personuppgifter eller innefattar myndighetsutövning.

Kontorsbilden varierar från kommun till kommun. Det kan finnas ett lokalt servicekontor i centralorten och samverkanskontor på andra orter i kommunen eller kommunen kan sakna servicekontor och endast ha ett samverkanskontor.

I ca 170 av kommunerna i landet har myndigheterna planerat att det endast ska finnas samverkanskontor. Exempel på sådana kommuner är Arjeplog, Rättvik, Filipstad, Oxelösund, Olofström och Vellinge.

Nystartskontor

Tjänsten Nystartskontor ska finnas i grundläggande form på lokala servicekontor och samverkanskontor från och med 2010. Nystartskontor består av servicefunktioner som tillhör ansvarsområdena för flera myndigheter och som i den samordnade formen kan sägas ha karaktären av ett kluster²¹. Servicen utvecklas i nio utvalda kommuner i landet. Den består av information och vägledning till personer som avser att starta ett nytt företag. Under 2009 har en mer omfattande service etablerats i de nio kommunerna och erbjuds i områden med låg förvärvsfrekvens, stor andel personer beroende av försörjningsstöd samt höga ohälsotal. Kommunerna är huvudmän för verksamheten och har ett avgörande inflytande över att den utvecklas efter lokala behov och förutsättningar. Servicen består av uppsökande insatser, projekt med utbildnings- och företagsförberedande aktiviteter m.m. Behovet av samordning mellan offentliga och privata serviceaktörer är påtagligt, eftersom nyföretagande oftast kräver information, råd och stöd från både kommunala och statliga myndigheter, privata företag och andra aktörer.²² Enligt en rapport i juli 2009 om utvecklingen av tjänsten är erfarenheterna positiva. De bedöms kunna ligga till grund för framtida beslut om

²¹ Klusterbegreppet är inte entydigt i servicesammanhanget. Vi uppfattar att det ibland avser de olika myndigheter och institutioner som berörs, ibland de servicefunktioner som ingår i en process eller s.k. livshändelse. Här avses olika ärenden i den process som måste klaras av för att starta ett nytt företag.

²² Se bilaga 5, *Tolv exempel på samverkan*, exempel 2 Verksamt.se

hur information och service för att starta och driva företag bör utformas.

2.6 Kommunala kontor för service till medborgarna

Kommunernas egna servicelösningar varierar starkt över landet, givetvis beroende på varierande geografiska och befolkningsmässiga förutsättningar, men också beroende på skiftande ambitioner i kommunledningarna. De kommuner som vi har haft kontakt och samarbetat med kan visa upp intressanta exempel på arbete med servicelösningar. De kan grupperas på följande sätt.

Kontaktkommuner där kommunala servicefunktioner är samlokaliserade med statlig service: Vilhelmina, Kramfors, Strömstad, Åmål, Oskarshamn och Ljungby (alla med kommunal service i ett statligt kontor) samt Torsby, Leksand, Gullspång, Nynäshamn, Högsby och Tingsryd (alla med statlig service i ett kommunalt medborgarkontor – olika benämningar förekommer på de kommunala kontoren).

Kommunerna Dorotea, Åsele, Strömsund, Älvdalen, Årjäng och Ydre arbetar bl.a. med att utveckla servicelösningar för landsbygden.

Söderhamns kommun har ett resurscentrum med arbetslag för mer omfattande kommunala och statliga insatser för arbetslösa ungdomar. Ljungby och Tingsryd har gemensamt tagit fram förslag till organisering av en ny myndighet för insatser riktade till personer som står utanför arbetsmarknaden.

Två kontaktkommuner, nämligen Botkyrka och Malmö, har lång erfarenhet av att arbeta med service i medborgarkontor.

På samma sätt som i de statliga myndigheterna kombinerar kommunerna service via teknikstödda kanaler med kontorslösningar för personligt möte. I alla kommuner finns åtminstone en reception i kommunhuset eller en informationsdisk i t.ex. turistbyrå eller folkbiblioteket, som kan lämna enkla upplysningar eller hänvisa till en kommunal förvaltning. Förvaltningarna har ofta egna receptioner, åtminstone så länge det saknas ett särskilt kontor för service. Några kommuner, bl.a. några av de större städerna, har prioriterat att utveckla service via webben och telefonkundtjänsten framför kontorslösningar. Antingen får medborgaren hjälp direkt på webben eller i telefonen eller så blir han eller hon hänvisad vidare till någon av kommunens förvaltningar.

I andra kommuner finns medborgar- eller servicekontor eller kontaktpunkter etablerade sedan länge, bl.a. i stadsdelar med stor invandrarbefolkning. Besökarna kan få information och hjälp med både enkla och mer komplicerade ärenden, t.ex. parkeringstillstånd, plats i förskola och ansökningar om bygglov. De enklaste besluten kan klaras av på plats, medan de som kräver bedömningar och specialkompetens överförs till den berörda förvaltningen.

I några kommuner har den politiska ledningen antagit en särskild servicestrategi. I linje med strategierna satsar kommunerna på att inrätta medborgar- eller servicekontor med den uttalade ambitionen att personalen i kontoret ska avlasta förvaltningarnas tjänstemän en så stor volym rutinärenden som möjligt. Förvaltningarnas sektorsgränser kan vara svåra att överbrygga, på samma sätt som i den statliga förvaltningen. Men de flesta kommunledningar styr en mindre omfattande ”koncern” än staten och målmedvetna kommunledningar har lättare att genomdriva en genomtänkt servicestrategi. Det finns exempel på kommuner där man har avskaffat alla nämnder utom dem som kommuner är skyldiga att ha. Därmed har det blivit lättare att ta beslut och organisera en servicefunktion som både svarar för medborgarnas enklaste ärenden och har övertagit viss standardiserad ärendehandläggning från den specialiserade förvaltningsnivån.²³

Medborgarna har ofta ärenden som gäller statliga myndigheters ansvarsområden, bl.a. om sjukförsäkring, studiemedel och skatter samt migrationsärenden, särskilt om kontoret finns i en invandratät kommun.

Det är möjligt för t.ex. två kommuner att samarbeta om ett medborgarkontor över kommungränserna, men i så fall krävs att kommunerna bildar kommunalförbund eller, kanske enklare, en gemensam nämnd.

2.7 Nuvarande rättsliga reglering av betydelse för samverkan mellan myndigheter

Det finns ett antal författningar som helt eller delvis har betydelse för möjligheten till samverkan mellan statliga myndigheter och mellan statliga myndigheter och kommuner och landsting. De viktigaste reglerna finns i följande författningar.

²³ Vårt exempel är från Tierps kommun.

Förvaltningslagen (1986:223). I lagens 4 och 5 §§ regleras myndigheternas serviceskyldighet mot enskilda, bl.a. skyldigheten att hjälpa en enskild tillrätta som av misstag vänt sig till fel myndighet. I 6 och 7 §§ regleras samverkan mellan myndigheter. Där anges bl.a. att varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten och att en myndighet i sin ärendehandläggning ska beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter. Bestämmelserna gäller både för statliga myndigheter och myndigheter i kommuner och landsting (jfr 31 §).

Kommunallagen (1991:900). I lagens 3 kap. finns regler om gemensamma nämnder i 3 a–c §§ och om kommunalförbund i 20–28 §§. Den s.k. lokaliseringsprincipen och reglerna i 6 kap. 33–38 §§ om delegation av beslutanderätt inom en nämnd innebär att en kommun inte får delegera uppgifter som innefattar myndighetsutövning till någon som inte är ledamot eller ersättare i nämnden eller anställd i kommunen. Vidare följer det av 2 kap. 1 § att en kommun inte får åta sig uppgifter som ankommer på någon annan, t.ex. staten. För att kommunen ska få göra undantag från dessa regler krävs alltså lagstöd. I det här aktuella avseendet finns sådant lagstöd i samtjänstlagen, se nedan. Bestämmelserna i kommunallagen gäller för kommuner och landsting.

Myndighetsförordningen (2007:515). I förordningens 6 § finns en regel som anger att en myndighet ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta tillvara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Bestämmelsen gäller för myndigheter under regeringen.

Förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion. I förordningens 9 och 10 §§ finns regler som innebär en ömsesidig samråds-skyldighet för en länsstyrelse och andra statliga myndigheter i frågor av betydelse för länet eller för en statlig myndighet. Bestämmelserna gäller för länsstyrelser och statliga myndigheter. Det får antas att det enbart är myndigheter under regeringen som avses.

Förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete. I förordningen föreskrivs att regionala utvecklingsprogram ska tas fram och genomföras av de regionala självstyrelseorganen och de kommunala samverkansorganen samt av länsstyrelsen i län där sådana organ inte finns. Vidare föreskrivs bl.a.

- att statliga myndigheters medverkan ska ske i samverkan med den länsstyrelse eller det organ som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet,
- att de statliga myndigheterna ska
 1. prioritera myndighetssammansatta insatser i det regionala tillväxtarbetet,
 2. beakta möjligheter till decentralisering av sina verksamheter,
 3. i god tid samråda med länsstyrelsen samt, i förekommande fall, det organ som samordnar det regionala tillväxtarbetet i länet i frågor om kommande beslut som är av väsentlig betydelse för regionens tillväxt,
 4. när verksamhetsminskningar övervägs samråda med andra berörda statliga myndigheter, kommuner, landsting, näringsliv och organisationer om möjligheter att genom samordning eller samverkan upprätthålla eller utveckla verksamheten, och
 5. informera den länsstyrelse eller det organ som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet om pågående eller planerad verksamhet som har betydelse för regionens tillväxt, och
- att länsstyrelsen i samtliga län har ansvaret för att
 1. följa upp hur andra statliga myndigheter tillämpar det regionala utvecklingsprogrammet,
 2. främja och samordna andra statliga myndigheters insatser för regional tillväxt i länet, och
 3. i förekommande fall, löpande informera samverkansorganet eller självstyrelseorganet om andra statliga myndigheters insatser för regional tillväxt i länet.

Lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. I lagen regleras hur Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, ett landsting och en eller flera kommuner kan finansiera rehabiliteringsinsatser genom att bilda s.k. samordningsförbund.

Lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor. I lagen finns regler om att statliga myndigheter, en kommun eller ett landsting får ingå avtal om att för varandras räkning utföra förvaltningsuppgifter. Detta kallas enligt lagen för "samtjänst vid medborgarkontor". Möjligheten att i samtjänst hantera förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning är dock starkt begränsad. Samtjänstavtalet får nämligen enbart omfatta vissa särskilt angivna

ärendeslag. Dessa finns uppräknade i s.k. ärendekataloger. Katalogen avseende kommunala ärenden finns intagen i lagen och omfattar fyra ärendeslag. Den statliga katalogen finns i förordningen (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor och omfattar även den fyra ärendeslag. Lagformen är som nämns ovan av avgörande betydelse för att en kommun ska få delta i denna typ av verksamhet. Vidare krävs någon form av författningsstöd för att statliga myndigheter ska få överlåta sina egna förvaltningsuppgifter till andra myndigheter eller utföra sådana uppgifter för andra myndigheters räkning.

2.8 En närmare beskrivning av samtjänstlagen

Lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor (samtjänstlagen) ersatte den i stort sett likalydande lagen (1997:297) om försöksverksamhet med samtjänst vid medborgarkontor, som i sin tur ersatte lagen (1994:686) om försöksverksamhet med medborgarkontor. Den ursprungliga lagen gav kommuner möjlighet att för andra huvudmäns, t.ex. statliga myndigheters, räkning utföra förvaltningsuppgifter som inte innefattade myndighetsutövning.²⁴ Genom avtal kunde kommunen åta sig att utföra uppgifter som ankom på staten, allmän försäkringskassa eller landsting. I lagen betecknades verksamheten med termen samtjänst.

Genom 1997 års lag infördes möjligheten att avtala om myndighetsutövning i medborgarkontor. Samtidigt fick statliga myndigheter, kommuner, försäkringskassor och landsting ömsesidiga möjligheter att överlåta utförandet av uppgifter till en annan huvudman och att åta sig uppgifter för en annan huvudmans räkning. Möjligheten att överföra uppgifter som innefattar myndighetsutövning begränsades dock till dem som räknades upp i lagens ärendekataloger.

År 2004 permanentades lagstiftningen genom lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor. Lagen överensstämmer innehållsligt i huvudsak med 1997 års lag. Tre av de uppräknade uppgifter som kunde överföras, togs dock bort. De fanns på Skatteverkets område och gällde jämkning av preliminär skatt för skolungdomar och andra studerande, anstånd med att ge in självdeklaration respektive registrering av anmälan om flyttning.

²⁴ Ds 1993:67 s. 47–60, 93–97, Prop. 1993/94:187 s. 15.

År 2009 genomfördes vissa ändringar i lagen. Samtidigt infördes förordningen (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor, dit den s.k. statliga ärendekatalogen flyttades.

Lagens tillämpningsområde anges inte i lagen, som inte heller innehåller någon definition av begreppet medborgarkontor. När tillämpningsområdet diskuteras i motiven är det endast med avseende på vilka ärenden med myndighetsutövning som får förekomma. Det är oklart exakt på vilka former av myndighetssamverkan lagen är tillämplig, och för vilka samverkansformer generell förvaltningsrättslig reglering gäller. Det är däremot klart att lagen inte hindrar myndighetssamverkan i former som inte regleras av lagen.²⁵

Lagen innehåller i 1 § en regel om att statliga myndigheter, kommuner och landsting får avtala om att för varandras räkning utföra vissa uppgifter. Lagen reglerar just denna typ av avtal, samtjänstavtal, och är uppbyggd med syftet att möjliggöra för myndigheterna att samverka i medborgarkontor. Om en verksamhet utvecklas och bedrivs inom ramen för ett sådant avtal gäller dels ett antal krav på själva avtalet, dels ett antal restriktioner för den verksamhet som bedrivs inom avtalets ram.

Lagen skiljer mellan sådana förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller kräver tillgång till personuppgifter, och alla övriga förvaltningsuppgifter. Samtjänsten får omfatta myndighetsutövning endast i de fall som anges i lagen respektive förordningen. Det rör sig om åtta uppräknade ärendeslag, varav fyra är kommunala och fyra statliga. I fråga om ärenden som kräver tillgång till personuppgifter finns ingen motsvarande begränsning.

Lagen innebär att de deltagande myndigheterna får utföra förvaltningsuppgifter "för varandras räkning", vilket innebär att en myndighet i eget namn utför en annan myndighets uppgifter. När uppgifterna innefattar myndighetsutövning eller kräver tillgång till personuppgifter, krävs dock enligt 5 § att den myndighet som ansvarar för förvaltningsuppgifterna träffar ett särskilt anställnings- eller uppdragsavtal med den som ska utföra uppgifterna. Det innebär att den ansvariga myndigheten själv utför uppgifterna, i eget namn och med sin egen personal.²⁶

Det finns generellt sett inga sakliga begränsningar när det gäller vilka typer av verksamheter som kan omfattas av ett samtjänstavtal, dock med begränsningar för ärenden som innefattar myndighets-

²⁵ Prop. 1996/97:90 s. 41, jfr lagrådets yttrande, s. 63.

²⁶ Prop. 2008/09:123 s. 33; kommentaren till 1 §.

utövning. Kommuner och statliga myndigheter kan alltså ingå sam tjänst avtal omfattande vilka som helst av sina ansvarsområden, så länge de inte omfattar myndighetsutövning.

All personal på ett visst kontor kan vara anställd vid *en* myndighet eller kommun och utföra uppgifter för flera myndigheters räkning. Kommunal personal kan utföra tjänster för en statlig myndighets räkning utan att den myndigheten på motsvarande sätt ställer någon egen personal till förfogande för kommunala uppgifter. En statlig myndighets personal kan utföra tjänster för en annan statlig myndighets eller en kommuns räkning utan att den som får uppgifter utförda, ställer någon egen personal till förfogande.

2.9 Hur har sam tjänstlagen använts hittills?

Före den 1 juni 2009 angavs det i sam tjänstlagen att ett sam tjänst avtal måste godkännas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde, för att det skulle bli gällande. Regeringen har aldrig pekat ut någon sådan myndighet, utan har själv hanterat prövningen. Kravet på regeringens eller en annan myndighets godkännande slopades i samband med de ändringar av lagen som trädde i kraft den 1 juni 2009. I en samtidigt införd ny förordning (2009:315) om sam tjänst vid medborgarkontor anges i stället att kopior av träffade eller ändrade avtal ska ges in till Kammarkollegiet. Kollegiets uppgift är enligt förordningen enbart att följa upp och stödja verksamheten enligt avtalen.

Under den tid lagen krävde att sam tjänst avtalen skulle godkännas av regeringen, godkändes totalt 28 avtal. Enligt ett avtal mellan en kommun och statliga myndigheter som regeringen godkände 2003, avsågs tjänstemän i det kommunala medborgarkontoret utföra statliga förvaltningsuppgifter som innebar myndighetsutövning och krävde tillgång till personuppgifter. Någon verksamhet av den karaktären pågår dock inte längre i kommunen, såvitt är oss bekant. Enligt det material utredningen fått ta del av, kan de övriga avtalen i huvudsak kategoriseras på följande sätt.

1. Tio avtal har ingåtts mellan en polismyndighet och en kommun. (Polisen i Skåne: 4 avtal, Polisen i Västra Götaland: 3 avtal, Polisen i Södermanland: 3 avtal). I samtliga fall är det fråga om att kommunen ska utföra vissa enklare receptionsuppgifter, bl.a.

ta emot hittegods, åt polisen. Det är inte i något fall fråga om uppgifter som innefattar myndighetsutövning eller kräver tillgång till personuppgifter, dock ska kommunen anteckna personuppgifter för den som lämnar in hittegods. Varje avtal gäller ett kontor, alltså totalt tio kontor.²⁷

2. Fyra avtal har ingåtts mellan Försäkringskassan och en kommun som innebär att kommunen ska utföra vissa enklare uppgifter åt Försäkringskassan som inte innefattar myndighetsutövning eller kräver tillgång till personuppgifter. Avtalen gäller ett kontor vardera, totalt fyra kontor.
3. Ett avtal har ingåtts mellan Försäkringskassan, Skatteverket och Länsarbetsnämnden i Västra Götalands län om samtjänst vid ett kontor i Tidaholm. Uppgifterna som omfattas av samtjänsten, innefattar myndighetsutövning och kräver tillgång till personuppgifter.
4. Ett avtal har träffats mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen om att förmedlingen ska utföra vissa enklare uppgifter åt kassan vid sammanlagt 143 kontor. Det är inte i något fall fråga om uppgifter som innefattar myndighetsutövning eller kräver tillgång till personuppgifter. Dessa kontor kallas av parterna för samverkanskontor.
5. Tio avtal har träffats mellan Försäkringskassan och Skatteverket om samarbete i totalt 56 kontor. I ett kontor (Nordstan i Göteborg) deltar även Kronofogdemyndigheten. I vissa kontor är Försäkringskassan huvudman och utför uppgifter åt Skatteverket och i vissa kontor är rollerna ombytta. Det är aldrig fråga om uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Däremot innebär avtalen alltid att personalen ska ha tillgång till personuppgifter hos båda myndigheterna. Dessa kontor kallas av parterna för servicekontor.
6. Ett avtal har träffats mellan Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten (PPM) om att PPM t.o.m. utgången av år 2009 ska hjälpa kassan genom att handlägga ärenden om bostadstillägg för pensionärer. Uppgiften innefattar myndighetsutövning och kräver tillgång till personuppgifter.

²⁷ Polisen deltar inte i något fall i lokala servicekontor eller samverkanskontor.

Regeringen upphörde i mars 2009 med att fatta beslut om godkännande av därefter ingivna avtal. Fram till den 1 juni 2009 inkom ytterligare åtta avtal till Regeringskansliet, varav ett mellan en polismyndighet och en kommun, sex mellan Försäkringskassan och en kommun och ett mellan Försäkringskassan och Skatteverket. Det sistnämnda avtalet, omfattade både åtta nya kontor och en ny uppgift vid ett antal befintliga kontor. Den nya uppgiften gällde handläggning av ärenden om utfärdande av ID-kort, en uppgift som både innefattar myndighetsutövning och kräver tillgång till personuppgifter.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att i de avtal som regeringen har godkänt är endast 21 kommuner involverade i ett samarbete enligt lagen med en statlig myndighet. Försäkringskassan och Skatteverket har valt att använda sig av samtjänstlagen för att reglera sitt interna samarbete vid s.k. servicekontor. Detsamma gäller för Försäkringskassans avtal med Arbetsförmedlingen om s.k. samverkanskontor. Vi konstaterar vidare att inget avtal avser någon situation där statliga tjänstemän skulle utföra kommunala förvaltningsuppgifter samt att inget landsting över huvud taget är involverat i verksamhet enligt lagen. I de avtal enligt samtjänstlagen som har träffats mellan Försäkringskassan och en kommun efter att regeringen upphörde med att godkänna avtal, anges vad slags enkla förvaltningsuppgifter som kommunens tjänstemän ska utföra åt kassan.

3 Analys och bedömningar

3.1 Likvärdig tillgång till service

Bedömning: Det ska finnas likvärdig tillgång till service över hela landet – motsatsen vore orimlig. En mångfald av lösningar behövs för att anpassa servicen till skilda lokala förutsättningar. Däremot behövs enhetliga, centralt beslutade riktlinjer för den offentliga förvaltningens fortsatta utveckling av servicelösningarna.

Vi har beskrivit att de offentliga servicelösningarna varierar stort över landet. Vi har pekat på de statliga myndigheternas lokala service- och samverkanskontor som lovvärda satsningar på lokal service i samverkan. Vi anser att det behövs en mångfald för att anpassa servicelösningarna till lokala förhållanden. Vilka är då problemen? Vi sammanfattar dem på följande sätt.

För det första: Medborgarna är olika men ska ha likvärdig tillgång till service, oavsett ålder, utbildning, bostadsort, kön, etnisk tillhörighet m.fl. individuella egenskaper. Vilka medborgarkategorier skulle i praktiken kunna uteslutas?

För det andra: Det finns stora geografiska skillnader över landet. Ett mönster för att skapa tillgänglig service i storstäder passar inte i kommuner på landsbygden där avstånd till tätorter kan vara mycket stora. Det krävs fler praktiska sätt att lösa tillgänglighetsproblemet än de som är lämpliga i befolkningstäta delar av landet.

För det tredje: Servicen via webben och telefonen utvecklas snabbt. Det är utmärkt, men stora grupper av medborgare saknar möjlighet att använda den. Alla ärenden går inte heller att lösa via de tekniska kanalerna. Det måste finnas möjligheter till s.k. personligt möte med tjänstemän i myndigheterna.

För det fjärde: Mångfalden i de befintliga servicelösningarna är inte ett resultat av genomtänkta lokala anpassningar, utan av avsak-

naden av en grundstruktur för offentlig service i sin helhet. Lösningarna för teknikstödd service och för servicekontor har utvecklats i skilda spår – olika för kommunerna och staten, alltför ofta också olika kommunerna emellan och de statliga myndigheterna emellan.

För det femte: Stora besparingsmöjligheter missas och mer begripliga mönster för servicen uteblir så länge utvecklingen fortsätter i olika spår.

3.2 Drivkrafter bakom servicereformerna

Bedömning: Trots politiska signaler under lång tid bedrivs kommunal och statlig service bara undantagsvis i lokal samverkan. För att tillgång till offentlig service ska skapas enligt de politiska målen och i ett medborgarperspektiv, krävs en strategi för service i samverkan med styrning som verkar ovanför de enskilda myndigheterna och sektorsintressena.

Medborgarperspektivet är tvärsektoriellt. Den enskildes intresse är att få dagligt liv, sysselsättning och försörjning att fungera så problemfritt som möjligt, oberoende av vilka offentliga eller andra organisationer som utformar villkoren. Förvaltningspolitiken och den regionala tillväxtpolitiken är också tvärsektoriella områden och det är lätt att knyta an medborgarperspektivet till dessa.

Trots alla förvaltnings- och tillväxtpolitiska ambitioner att skapa samordnad service i medborgarperspektiv och en samverkande offentlig förvaltning, har verkliga förändringar länge uteblivit. Sektorsvisa åtgärder är i allmänhet mer konkreta och lättare att kalkylera. Positiva effekter av reformer inom en sektorsmyndighet är synliga där, medan effekterna av tvärsektoriella åtgärder ofta uppstår hos någon annan eller på längre sikt.

Under de senaste åren har dock statlig servicesamverkan börjat bli en realitet. Det finns flera anledningar till det. De statliga myndigheterna åläggs hårda sparbetning och utsätts för yttre förändringstryck. Myndigheterna måste t.ex. hantera ändrade befolkningsmönster och ökad konkurrens från alternativa utförare av tjänster. De ska efterleva förvaltningspolitikens krav på rättssäkerhet, effektivitet och demokrati och ska samtidigt medborgaranpassa servicen. Detta är viktiga delar av myndigheternas kvali-

tetsarbete. I sista hand är det medborgarna som bedömer om offentlig service och tjänster håller en kvalitet som motsvarar vad de förväntar sig och vill betala med sina skattepengar.

Det är kanske också utmanande att man i många länder har kommit längre med att medborgaranpassa förvaltningen än vad vi har gjort i Sverige.¹ En förklaring till den jämförelsevis långsamma förändringstakten här, kan möjligen vara att den svenska förvaltningsmodellen med självständiga statliga myndigheter och starka regionala och kommunala nivåer gör det mer komplicerat att genomföra genomgripande reformer. De bleka resultaten av tidigare årtiondens initiativ att åstadkomma samverkan mellan statlig och kommunal förvaltning talar för det.

På IT-området har regeringen nyligen initierat arbete med en strategi för att bl.a. samordna de tekniska problem som måste lösas för få till stånd en effektiv e-förvaltning. Det arbete som har kommit igång i den s.k. E-delegationen kommer att få stor betydelse för att utveckla den teknikstödda servicen.

De tre statliga myndigheternas etableringar av gemensamma lokala servicekontor och samverkanskontor från och med 2008 är ett starkt och mycket viktigt genombrott för offentlig service i samverkan. Förutom sitt konkreta samarbete i kontoren har de tre påtagit sig uppgiften att lösa många administrativa och praktiska problem som är förknippade med gränsöverskridande samverkan. Uppgiften är mäktig och myndigheterna banar därmed väg för andra myndigheter som står inför liknande problem.

Vi anser att de tre myndigheternas gemensamma servicesatsning är ett mycket positivt steg i rätt riktning. De hårda effektiviseringskraven driver fram både ökad samverkan och teknikstödd service. Men, enligt vår uppfattning saknas en viktig del, nämligen samverkan med kommunerna. Kommunerna är generellt sett mycket intresserade av att komma i dialog med de statliga myndigheterna om hur servicen ska utformas lokalt. Hos de statliga myndigheterna är intresset däremot svalt. Det medför dels att servicelösningarna inte är anpassade till skilda lokala förutsättningar, dels en påtaglig risk att både staten och kommunerna missar möjligheter till kostnadsbesparande, gemensamma servicelösningar.

Vi har sett exempel på att kommunala och statliga myndigheter i praktisk mening samverkar. Det är då oftast ett resultat av att ledande personer på den lokala nivån har initierat samverkan för att

¹ Se bilaga 6, *Serviceorganisation i andra länder*, utdrag ur Gunnel Hedman och Björn Jansson, *Internationella exempel på lokal samverkan mellan myndigheter*.

kunna göra verkningsfulla insatser för invånarna i kommunen. På flera håll vill man driva pilotprojekt som överbryggar formella hinder i myndigheternas olika regler och rutiner. På central statlig nivå verkar däremot kommunal och statlig förvaltning uppfattas som olika sfärer vars regler inte behöver harmoniera. De negativa konsekvenserna för medborgarna som finns lokalt, är ofta osynliga på distans.

Vår bedömning är att regeringen måste ta ett betydligt fastare grepp om förvaltningens serviceutveckling och ge mer direkta direktiv och föreskrifter för myndigheterna än vad som har skett hittills. Det är nödvändigt för att uppnå den sammanhållna förvaltning och service till nytta för medborgarna som uttrycks i de politiska målen. De samverkansaktiviteter som pågår är ytterst lovvärda, men genomförs inte med tillräcklig hänsyn till skilda lokala förutsättningar över landet. Regeringens initiativ till strategi för utveckling av e-förvaltningen, bör kompletteras med en strategi för service i samverkan.

3.3 Medborgarna och de statliga myndigheterna

3.3.1 Medborgarperspektivet

Bedömning: Trots att det är svårt att få fram skarpa bilder av medborgarnas servicebehov, måste kommuner och myndigheter anpassa sig till medborgarnas krav och förväntningar på hur servicelösningar ska etableras och vidareutvecklas.

Myndigheters service ska rimligtvis organiseras och resurser dimensioneras med utgångspunkt från medborgarnas behov. Behovsanalyser är dock särskilt svåra att utföra, eftersom behoven i så hög grad är individuella. I en internationell studie av service i medborgarperspektiv preciseras följande krav på den offentliga servicen.²

- Servicen ska vara lättåtkomlig och korrekt.
- Det ska finnas endast ”en dörr in”, oavsett servicekanal, vilket förutsätter ett integrerat utbud.

² Pricewaterhouse Coopers, *The road ahead for public service delivery, Delivering on the customer promise*, 2007.

- Det ska finnas servicemekanismer som lotsar till rätt instans.
- Servicelösningarna ska vara till nytta för medborgarna, inte vara utformade för myndigheternas skull.

Det finns i allmänhet statistik över inkommande telefonsamtal, besök på webben och på kontor. Statistiken avser oftast enskilda myndigheter och används bl.a. som underlag för varje myndighets beslut om serviceutbud och dimensionering. Det förekommer också att myndigheter i enkla enkäter på plats frågar sina besökare om bl.a. resväg till kontor, väntetid, bemötande, uppkläring av ärendet och liknande.

Under hösten 2008 redovisades en externt utförd undersökning av olika myndigheters och kommuners service och tjänster.³ Index för kundnöjdhet redovisades för bl.a. Kronofogden, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Polisen, PPM, CSN och Skatteverket samt för kommunal service, här uppräknade från lägsta till högsta nöjdhetsindex. Betydligt fler medborgare är nöjda med den kommunala verksamheten än med den statliga. Betyget på myndigheternas hantering av klagomål var så lågt att det saknade motsvarighet i andra branschmätningar.

Det finns få bedömningar av hur servicen fungerar när den enskildes ärende omfattar olika frågor. De myndigheter som samverkar i lokala servicekontor, har ambitionen att arbeta utifrån konkreta livshändelser.⁴ De utvecklar servicen så att den enskilde kan få hjälp också när ärendet berör mer än en av myndigheterna. Statistiken avslöjar dock sällan hur servicen fungerar då medborgarna behöver insatser av flera eller andra myndigheter och institutioner än de som är närvarande i servicekontoret. För att få fram sådan, skulle det krävas inträngande frågor till medborgare som är representativa för vitt skilda befolkningsgrupper och behov. Sannolikt skulle det ändå vara svårt att få objektiva resultat.

Vi har kunnat konstatera att bristen på utförliga behovsanalyser är ett problem för både beslutsfattare och forskare. Det är givetvis ett problem också i vår utredning. Men genom de kommunkontakter som vi har haft i utredningsarbetet, har vi fått vittnesmål om hur medborgarna efterfrågar, använder och värderar service i olika

³ Svenskt kvalitetsindex, *Myndigheter och kommunal service 2008*, www.kvalitetsindex.se. Mätningen utfördes under perioden 15 oktober till 18 november 2008 genom drygt 6 500 intervjuer med ett statistiskt urval av personer som hade haft direktkontakt eller egen erfarenhet av myndigheten eller verksamheten i fråga.

⁴ Exempel på livshändelser: flytta, bli arbetslös, bli pensionär, starta eget företag.

situationer. I brist på bättre objektiva behovsbilder måste man, enligt vår åsikt, ta fasta på de omdömen om servicen som kan fångas upp i kontakterna på den lokala nivån.

3.3.2 Myndighetsperspektivet

Bedömning: Den tillgänglighet till service som de statliga myndigheterna har skapat är ett resultat av centralt fastlagda, likriktade organisationsplaner. Det har funnits litet utrymme för anpassningar till skilda lokala förutsättningar. Serviceutbudet är otillräckligt, särskilt i många lokala samverkanskontor. Samtjänst och tekniska hjälpmedel för personligt möte bör utökas i samtliga statliga kontor.

Myndigheternas organisering

Ombildningen av flera av de stora statliga myndigheterna till s.k. enmyndigheter innebär att befogenheter och beslut har flyttats från lägre till högre nivåer i myndighetshierarkin. Ett centralt huvudkontor styr över alla lokala enheter och det finns inte längre utrymme för regionala beslut och variationer. Detta har säkert bidragit till att underlätta servicereformen. I en rapport från Riksskatteverket sägs t.ex. att omorganisationen av verket syftade till att undanröja administrativa och mentala hinder som hämmar verksamhetsutvecklingen. ”Målet är att utifrån ett medborgarperspektiv skapa nya och bättre förutsättningar för rättshierarki, likformighet och effektivitet.” De tidigare regionala myndighetsgränserna sades utgöra ett hinder för den centrala styrning som sågs som en viktig förutsättning för att leverera bättre tjänster till medborgare och företag.⁵

Medborgarnas ärenden ska bedömas på samma sätt oavsett var i landet de förekommer. Med en central ledning är det lättare att skapa och upprätthålla enhetliga regler och tillämpning. Myndigheterna har delat upp sina verksamheter så att service i frontlinjen kommit att klart skiljas ut från kvalificerad handläggning av ärenden i den bakre linjen. Därmed kan ärenden renodlas och standardiseras och enheter organiseras enligt en industriell logik.

⁵ RSV 2001:11, *En ny skattemyndighet*.

Den industriliknande organiseringen tar sig flera typiska uttryck. En viktig del av myndigheternas strategi är att skapa system som i första hand hänvisar medborgarna till självbetjäning. Myndigheternas telefonservice är i allmänhet förlagd till call center, enheter som kan ha upp till hundratalet anställda och är lokaliserade till ett fåtal orter. Handläggningen av olika ärendekategorier hänvisas till enheter med specialiserad inriktning och anpassad kompetens. Medan det tidigare krävdes att varje myndighet ute i landet kunde hantera många olika typer av ärenden, kan man nu koncentrera verksamheten till ett fåtal stora enheter. Detaljerade centrala riktlinjer utfärdas för att verksamheten ska bedrivas lika över hela landet.

Ett exempel är Försäkringskassan, där ett tjugotal nationella försäkringscenter är inriktade på olika volymärenden för specialiserad och standardiserad handläggning. I dessa enheter ska kundkontakter inte förekomma. Koncentrationen medför att kontoren är tämligen okänsliga för personalförändringar. I ett större kontor anses handläggarna ha bättre möjligheter att upprätthålla sin kompetens, eftersom man hanterar fler likadana ärenden där än i ett litet kontor. Den centraliserade organiseringen har givna fördelar för myndigheterna, bl.a. möjligheter till besparingar och enklare kontroll av verksamheterna.⁶

De fördelar som myndigheterna dock förlorar, är närhet till medborgarna och lokalkännedom som vi uppfattar krävs för att medborgarna ska uppleva att servicen håller hög kvalitet. Vi ifrågasätter om den organisationsmodell som flera myndigheter har valt, är den mest tidsenliga. Numera kan olika verksamheter bedrivas i IT-baserade nätverk, vilket betyder att fysisk samlokalisering av personalen inte alltid är nödvändig. Detta gäller speciellt för den typ av intellektuella tjänster som offentlig förvaltning till stora delar utför. Myndigheterna satsar på teknikstöd för att utveckla självbetjänad service till medborgarna. De skulle också ha kunnat satsa på att utveckla teknikstöd för att i nätverk hålla samman den specialistkompetens som krävs för vissa ärenden. Därmed hade tjänstemän med olika handläggarfunktioner i större utsträckning kunnat vara placerade i decentraliserade enheter.

⁶I bl.a. Statskontorets rapporter om Försäkringskassans omorganisation behandlas ambitionen att likrikta processerna inom verksamheten, delrapport 1 (2006:1) och delrapport 2 (2007:4), *Den nya Försäkringskassan*.

Föreskrifter för verksamheten

Givetvis ska reglerna om beskattning, sjukförsäkring m.m. tolkas och tillämpas lika, oberoende av var i landet detta sker. Men myndigheternas riktlinjer för att uppnå likabehandling av ärenden förefaller ha fått paralleller på rent administrativa områden, som inte har med själva sakbedömningen av ärendena att göra. Det finns t.ex. detaljerade föreskrifter om vilka dagar och tider som kontor ska vara öppna och bemannade, dessutom om vilken möblering kontoren ska ha och vilken färg tjänstemän ska ha på sina kläder. Sådant kan förklaras med att alla anställda i en myndighet ska arbeta under samma villkor och att det finns fördelar med enhetlig profilering, design, samlade inköp av utrustningar m.m.

Det torde vara oproblematiskt att hantera enhetliga administrativa regler inom en enskild myndighet. Men vi har funnit många exempel på att myndighetsvisa regler kraftigt försvårar samverkan mellan myndigheter i gemensamma kontor. Det operativa arbetet hindras av att det finns flera huvudmän som styr de administrativa villkoren. Det kan tyckas trivialt, men problem med vem som ska svara för inköp och betalning av förbrukningsmaterial, datorservice m.m. är ofta svårlösta på det lokala planet, där man inte längre har befogenhet att fatta beslut.

Vi anser att många av myndigheternas centrala direktiv i onödan hindrar samlokaliseringar och samverkan på det lokala planet.

Under de senaste åren har möjligheterna till personlig kontakt med myndigheterna försämrats dramatiskt. I många kommuner saknas kontor med dagligt öppethållande, inte bara på de mindre orterna, utan också i kommunernas centralorter. Även om myndigheterna finns representerade i ett lokalt kontor så är serviceutbudet ofta begränsat. För att klara av ärenden som kräver service på ett djupare individrelaterat plan kan krävas att man bokar in ett sammanträffande med en tjänsteman till ett annat tillfälle, eventuellt också på en annan ort dit man i så fall får resa. I många kommuner är det då fråga om resor på tio mil eller mer, enkel väg, där det dessutom i många fall saknas allmänna kommunikationer.⁷

Servicen är särskilt begränsad i de s.k. samverkanskontoren. Det hjälper inte om verksamheten är samlokaliserad med kommunala servicefunktioner. De kommunala tjänstemännen får sällan göra mer än att ge besökaren telefonnummer eller webbadress till myn-

⁷ Se bilaga 7, Institutet för framtidsstudier, *Service utan lokal närvaro?*, rapport till utredningen i augusti 2009.

digheterna. När ärenden inte kan klaras av vid besök på samverkanskontoret, tvingas medborgarna uppsöka ett bättre bemannat kontor. Myndigheterna verkar nu komma till slutsatsen att statlig bemanning kan tas bort från samverkanskontoren, eftersom medborgarna ändå reser till kontor med större serviceutbud.

Justitieombudsmannen har i ett beslut i början av 2009 på förelommen anledning pekat på förvaltningslagens 4–7 §§ där lagstiftaren inskräper vikten av att myndigheterna underlättar allmänhetens kontakter med dem.⁸ Vi anser att man kan ifrågasätta om den service som för närvarande erbjuds vid flertalet samverkanskontor, motsvarar förvaltningslagens krav på denna punkt. Myndigheterna borde enligt vår uppfattning dra en annan slutsats än att hänvisa medborgarna till ett större kontor, nämligen att om medborgarna anser att de inte får den service de behöver på samverkanskontoren, så bör den uppgraderas.

Vi tror inte att de statliga myndigheterna kommer att återbemanna de små kontoren. Det är inte heller rimligt att en myndighet har kontinuerlig bemanning på ett kontor där antalet besökare är litet, särskilt om handläggarens befattning inte kan kompletteras med andra arbetsuppgifter. Bättre service måste då ordnas på något sätt som är praktiskt genomförbart. Vår slutsats är dels att samtjänsten måste utvidgas till att omfatta fler uppgifter för den närvarande kommunala servicepersonalen, dels att personligt möte på distans behöver kunna anordnas.

3.3.3 Konsekvenser för medborgarna

Bedömning: Myndigheternas ambitioner att effektivisera servicen genom att dirigera människor bort från personliga möten med tjänstemän till service med självbetjäning är begripliga. Men omställningstakten och ambitionsnivån måste anpassas till medborgarna och deras praktiska möjligheter och individuella förhållanden att följa med.

För stora delar av befolkningen ökar tillgängligheten avsevärt i takt med att myndigheterna vidareutvecklar de tekniska servicelösningarna. Medborgarnas möjligheter att själva uträtta sina ärenden till myndigheter, när som helst under dygnet, är en enastående ser-

⁸ JO-beslut 2009-01-26, dnr 4346-2008 och 5359-2008.

viceförbättring. Men många människor kan inte använda tekniken. Alla ärenden är inte heller så avgränsade och entydiga att det är enkelt att sköta dem på webben eller i ett telefonsamtal. I den snabba omställningen av servicestrukturen förefaller myndigheterna mer ha tagit fasta på de verksamhetsmässiga fördelarna och mindre beaktat konsekvenserna för medborgarna. Så här refereras den rådande situationen i en lokaltidning sommaren 2009:

När medborgarna vill tala direkt med den ansvarige handläggaren möts de istället av en inspelad röst, blir hänvisade till knapptryckande på telefonen, hemsidor och allehanda märkliga sätt för att 'lotsa' medborgarna rätt i den byråkratiska djungeln. Ibland svarar någon telefonist ... flera hundra mil bort som inte har en susning om ... lokala förhållanden eller vad ärendet handlar om.

Det är som om myndigheterna ibland ser medborgarna som ett problem som ska hållas borta från dem som har ansvar för våra ärenden. Som medborgare förväntas vi lojalt fylla i och skicka in våra blanketter alternativt använda oss av datorer för att uträtta våra ärenden – men personlig kontakt med vanliga dödliga vill myndigheterna då rakt inte ha.

Självfallet är det viktigt att den offentliga verksamheten bedrivs effektivt. Men den måste också ha medborgarnas bästa för ögonen. Att myndigheterna bygger upp svårforcerade hinder mot medborgare som vill komma i kontakt med dem är därför inte acceptabelt.⁹

Den citerade beskrivningen kan verka drastisk. Men vi anser också att myndigheternas strategi att styra medborgarna från personlig betjäning till självbetjäning har gått fortare fram än vad befolkningen är beredd för. Så snart en person begär att hänsyn ska tas till individuella förhållanden, riskerar det standardiserade bemötandet att fallera.

3.4 Kommunal service och samverkan

Kommunernas serviceplanering

Bedömning: Kommuner som saknar en genomtänkt plan eller strategi för hur servicen bör vara ordnad på olika platser, har små utsikter att komma i dialog med de statliga myndigheterna för att få till stånd bra servicelösningar i samverkan.

⁹ Tidningen Östra Småland 2009-08-05.

Kommunerna undgår inte kritik för bristande samordning av servicen, både mellan förvaltningar och med andra serviceaktörer. I den kommunala organisationen existerar samma typ av problem med stuprör och myndighetsgränser som i staten.

Under våren 2009 ställde vi ett antal frågor till de kommuner som vi har haft närkontakter med under utredningstiden.¹⁰ Frågorna gällde hur kommunen ordnar för att ge medborgarna information och service via kanalen personligt möte på ett kontor eller någon annan fysisk plats. Vi frågade också om kommunen har utarbetat en servicestrategi eller plan för serviceutbudet. En tredje typ av frågor gällde vilken servicesamverkan och samlokalisering som förekommer över organisationsgränser samt vad som hindrar att samverkan utvidgas.

Det visade sig att våra kontaktkommuner i allmänhet saknar en övergripande servicestrategi. Däremot utarbetar de strategier eller planer för många andra verksamhetsområden som har betydelse för tillgänglighet till service, t.ex. varuförsörjning, IT-utveckling, näringslivsutveckling och kommunikationer. Existerande samverkan är snarare ett resultat av besparingskrav än försök att åstadkomma medborgaranpassade serviceprocesser. Små kommuner har fördel av att tjänstemännen antingen delar sin tid mellan olika förvaltningar eller är samlokaliserade och har lätt att få kontakt med varandra.

Kommunerna och de statliga myndigheterna

I många kommuner är irritationen stor över att de statliga myndigheterna har minskat bemanningen eller stängt kontoren utan att ha diskuterat konsekvenserna för befolkningen med kommunerna. Men kommunerna har sällan kunnat visa upp någon egen plan för hur de vill att servicen ska vara ordnad i kommunen. De har därmed inte heller haft underlag för konstruktiva diskussioner med myndigheterna utan endast klagat på deras neddragningar.

Flera kommuner uppger att de lokaler som man har tillgång till och kan erbjuda, har stor betydelse för vilken samverkan som kan etableras på kort sikt. Lokalernas fysiska utseende spelar särskilt stor roll när kommuner och statliga myndigheter söker samlokalisering, t.ex. för de lokala samverkanskontoren. Då visar sig också

¹⁰ I en enkät på våren 2009 till utredningens kontaktkommuner ställdes bl.a. en fråga om lokalernas betydelse för möjligheterna att utveckla servicesamverkan.

en rad praktiska hinder som behöver övervinnas för att verksamheterna ska löpa smidigt. För de statliga myndigheterna gäller centrala direktiv och riktlinjer som hindrar lokala anpassningar. Sekretesskraven är olika mellan myndigheterna. Det finns särskilda säkerhetskrav på lokaler och arbetsplatser och egna IT-lösningar för varje myndighet. Tjänstemännen har olika arbetsgivare och anställningsvillkor, även om deras arbetsuppgifter är likartade. Myndigheterna har olika öppettider, vilket är egendomligt då servicen är inrymd i samma lokal. Det råder tydliga kulturskillnader mellan kommunal och statlig förvaltning som också spelar roll.

Det finns uppenbarligen många praktiska problem att lösa när kommunala och statliga parter ska samverka på det lokala planet. I bl.a. Finland och Norge finns exempel på samverkanslösningar för service i den främre respektive den bakre linjen. I båda fallen har de nationella politiska ledningarna tagit kommandot för att uppnå resultat.¹¹

3.5 Samtjänstlagen i verkligheten

Bedömning: Samtjänstlagen ger inte tjänstemännen någon säker vägledning om vilka förvaltningsuppgifter som kräver samtjänstavtal och vilka som får utföras utan sådant avtal. I många kontor får medborgarna mindre omfattande service än vad lagen tillåter.

Det är viktigt att regler för styrningen av offentliga verksamheter är formulerade utifrån en klar verklighetsbild av det som ska styras. Regler får inte bli självändamål. Den tjänsteman som ska utföra en uppgift kan knappast förstå hur det ska göras, om de regler som styr uppgiften är dåligt verklighetsanpassade. Hur fungerar reglerna i samtjänstlagen i det avseendet? Vi tror inte att kommunala och statliga tjänstemän i de olika servicekontoren ägnar tid åt att tolka lagregler, än mindre att medborgarna gör det. Tjänstemännen följer givna arbetsinstruktioner om vilka uppgifter de får utföra i kontakten med medborgarna. Medborgarna får den service som tjänstemännen uppfattar att de har fått instruktioner om att ge.

Som framgått i avsnitt 2.9 har de flesta avtal som regeringen beslutat om enligt samtjänstlagen, träffats mellan statliga myn-

¹¹ Se bilaga 6, *Servicens organisering i andra länder*.

digheter för samtjänst i lokala servicekontor. En servicehandläggare i ett servicekontor där två myndigheter deltar, får utföra uppgifter för båda. Besökaren kan tala med *en* handläggare, även om ärendet berör båda myndigheterna.

Om ärendet berör någon myndighet som inte deltar i kontoret eller en kommun, utgår vi ifrån att handläggaren agerar enligt förvaltningslagens krav genom att hjälpa tillrätta den besökare som av misstag har vänt sig till fel myndighet. Det är inte känt för oss hur handläggarna agerar i praktiken – sannolikt stannar hjälpen ofta vid att besökaren får en kontaktuppgift. I en liten kommun där kommunala och statliga tjänstemän känner varandra till namn och befattning, kan besökaren få mer precisa upplysningar.

I ett stort antal samverkanskontor där Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har avtal enligt samtjänstlagen, får Arbetsförmedlingens tjänsteman t.ex. lämna enkla upplysningar och lämna ut blanketter åt Försäkringskassan.

Endast ett avtal enligt samtjänstlagen mellan en kommun och statliga myndigheter avser förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning och kräver tillgång till personuppgifter. Där- emot finns flera avtal mellan en statlig myndighet och en kommun där det föreskrivs vad slags enkla uppgifter, utan myndighets- utövning, som kommunens tjänstemän får utföra åt den statliga myndigheten. Statliga myndigheter kan också vara samlokaliserade med kommunal service i kommunala kontor och ha begränsad när- varo där. Eftersom samtjänstavtal krävs för alla situationer där någon tjänsteman i en myndighet utför även mycket enkla upp- gifter åt en annan myndighet, uppstår följande, i praktiken besyn- nerliga situation. Tjänstemännen i kommunens kontor som de stat- liga myndigheterna är samlokaliserade med, får inte utföra någon enda uppgift åt myndigheterna, så länge samtjänstavtal saknas. De får endast upplysa om telefonnummer, webadress och vilka tid- punkter någon statlig tjänsteman kan träffas på kontoret.

I kommunernas kontor får personalen ofta frågor på statliga myndigheters områden, t.ex. om folkbokföring, sjukförsäkring, studiemedel. Det gäller inte minst i kommuner med stor invandrar- befolkning. På ett kontor som vi har besökt, ansåg tjänstemännen att det inte är tillåtet att t.ex. hjälpa till med att fylla i en statlig myndighets blankett. I andra kontor tvekar inte tjänstemännen att ge besökarna den sortens assistans.

Vi drar följande slutsatser. Mellan de statliga myndigheterna i lokala servicekontor förefaller det inte finnas några särskilda pro-

blem kring vilka förvaltningsuppgifter som servicehandläggarna får utföra. Problemet är snarare att serviceinnehållet breddas vartefter fler statliga myndigheters service tillförs.

Framför allt de kommunala tjänstemännen verkar ofta vara osäkra på hur mycket hjälp de får ge besökare på statliga områden. Somliga avstår därför från att fullt ut ge den hjälp som besökaren ber om, andra vägleder och ger råd så långt deras kunskaper räcker. Ibland har tjänstemän utfört uppgifter som de själva har ansett går utanför deras befogenheter, men där medborgarens behov av hjälp varit så stort att de har ställt upp av rent medmänskliga skäl. Om det hade varit möjligt att nå kontakt med handläggare i de myndigheter som ärendena berörde, hade situationen kunnat undvikas.

Samtjänstlagen ger uppenbarligen dålig vägledning om vilka förvaltningsuppgifter som är tillåtna med respektive utan samtjänst-avtal. Statliga myndigheter har tecknat samtjänst-avtal med kommuner, men kommunala tjänstemän får ändå bara ge allmän vägledning av enklaste slag. Var går för övrigt gränsen mellan allmän och fördjupad vägledning?

Vi frågar oss också varför bara något enstaka samtjänst-avtal har ingåtts mellan en kommun och statliga myndigheter, när lagstiftningen från början uppenbarligen tillkom just för att möjliggöra samtjänst i medborgarkontor mellan dessa parter. Framför allt på det centrala statliga planet saknas ofta själva idén om att utöka samverkan med kommuner. I många kommuner ute i landet efterlyser man i stället centralt stöd för den samverkan som båda parter vill praktisera.

Vi bedömer att de statliga myndigheterna, med de krav på besparingar som de möter, skulle ha stora fördelar av att i större utsträckning engagera kommunala tjänstemän i gemensamma kontor för service på de statliga områdena. Om den kommunala tjänstemannen åtminstone hade tillgång till vissa personuppgifter i statliga myndigheters register, så skulle också servicekvaliteten i kontoret höjas betydligt. Fördelarna vore givna för medborgarna som skulle slippa resa till ett kontor med bättre service för att klara av till och med mycket enkla ärenden.

För oss är det uppenbart att reglerna i samtjänstlagen ger plats för olika tolkningar och därmed uppfattningar om vilka serviceuppgifter som får utföras. Vi anser att det skulle vara olyckligt om samverkan mellan kommuner och statliga myndigheter uteblir eller avstannar, därför att man är osäker på vilka förvaltningsuppgifter som det är tillåtet att utföra åt varandra. Det är givetvis också helt

oacceptabelt om samverkan utvecklas på ett sätt som äventyrar rättssäkerheten i de ärenden som hanteras.

Samtjänstlagstiftningen har i nuvarande form varit i kraft mindre än ett halvår. Inga erfarenheter har hunnit samlas inom tidsramen för vår utredning och alltför kort tid har gått för någon utvärdering. Av detta och andra skäl som vi återkommer till, föreslår vi inte några omfattande förändringar i samtjänstlagen. Däremot skulle innebörden kunna göras mycket tydligare för dem vars verksamheter berörs av den.

3.6 Personer i utanförskap

Bedömning: Det ingår inte i utredningen att föreslå åtgärder för att samordna den kvalificerade handläggning och de tjänster som många människor behöver för att deras tid i s.k. utanförskap ska förkortas. Däremot är det viktigt att de människor som behöver sådana tjänster får service som går ut på att de lotsas till en organisation där deras problem tas om hand. Ingen ska få ”falla mellan stolarna”.

Utanförskapets omfattning och kostnader

Under hela utredningstiden har frågor kommit upp om hur servicen ska fungera för personer som är eller riskerar att hamna i s.k. utanförskap. De kontakter vi har haft med kommuner ute i landet har visat på det mycket stora behovet av att förstärka samverkan mellan de parter som har ansvar för insatser för bl.a. långtidssjuk-skrivnas och arbetslösas rehabilitering, arbete och försörjning. I ett läge med ökad arbetslöshet kommer den grupp av människor som behöver insatser från flera håll att bli större.

Antalet personer med någon form av försörjningsstöd och kostnaderna för stöden varierar, beroende på situationen på arbetsmarknaden. År 2007 beräknades försörjningssystemens kostnader sammanlagt uppgå till över 120 miljarder kronor.

Nationalekonomer har uppskattat den årliga samhällskostnaden för en individs utanförskap och ökade välfärdskonsumtion till mellan 350 000 och 1,6 miljoner kronor. Då ingår olika former av försörjningsstöd och samhällsinsatser som varierar med utanförskapets orsaker. Värdet av den årliga produktionsförlusten ingår

inte, utan beräknas till ytterligare ca 300 000 kronor per individ. En slutsats i rapporten är att samhällsinsatser för att motverka eller bryta utanförskap är mycket välmotiverade och lönsamma, både ur mänskliga och rent ekonomiska aspekter.¹²

I lågkonjunkturer minskar sysselsättningen och antalet arbetslösa ökar. I september 2009 var antalet öppet arbetslösa och personer i åtgärder med s.k. aktivitetsstöd ca 385 300. Av dessa var ca 70 400 långtidsarbetslösa.¹³ Antalet personer som i juli 2009 hade varit sjukskrivna i mer än 365 dagar var drygt 42 300. Under de två första kvartalen år 2009 betalade kommunerna ut över 5,4 miljarder kronor i ekonomiskt bistånd. Det var en ökning med 15 procent jämfört med samma period år 2008.¹⁴ Konjunkturinstitutets bedömning är att arbetslösheten kommer att öka från drygt 8 procent 2009 till nära 12 procent om två år. Sysselsättningen bedöms minska med 260 000 personer under samma period.¹⁵

Om den årliga produktionsförlusten för en person utan arbete är 300 000 kronor som enligt ekonomernas värdering ovan, så uppgår denna till nära 12,7 miljarder kronor, räknat enbart på det antal personer som i juli 2009 hade varit sjukskrivna i tolv månader. Produktionsförlusten för det antal personer som var långtidsarbetslösa i september 2009 kan beräknas till mer än 10,5 miljarder kronor för 6 månader, eller 21 miljarder kronor för tolv månader.

Vår slutsats, inte minst mot bakgrund av utanförskapets kostnader och Konjunkturinstitutets prognos, är att den offentliga förvaltningens verksamheter, inklusive servicen, snarast möjligt bör samordnas och utformas så att de bidrar till att motverka och bryta människors utanförskap. Att skjuta över ansvaret för den enskildes problem från en myndighet eller förvaltning till en annan, är ingen lösning.

Organisering för att hantera utanförskap

Det har genom åren förekommit många projekt som syftat till att organisera samarbete mellan de myndigheter och institutioner som möter människor som har svårt att ordna sin egen försörjning. En möjlighet till samordning på detta mycket viktiga område öppnades

¹² Nilsson-Wadeskog, *Det är bättre att stämma i bäcken*, rapport 2008.

¹³ Den som är äldre än 25 år räknas av Af som långtidsarbetslös efter 6 månader, den som är yngre efter 100 dagar.

¹⁴ Källa: Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och SKL.

¹⁵ Konjunkturinstitutets prognos i augusti 2009.

2004, då lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser trädde i kraft. Lagstiftningen syftar till att underlätta samordning av kvalificerad handläggning inom sådana statliga, kommunala och landstingskommunala ansvarsområden som har betydelse i sammanhanget.

Vi ska enligt våra direktiv stödja samverkansöverenskommelser mellan myndigheter och kommuner för att bryta utanförskapet. Vi anser dock att det ligger utanför vårt uppdrag att utarbeta förslag om samverkan på den tjänstenivå där verksamheten i t.ex. FINSAM-projekt ligger. Däremot har tillgänglighet till service som vi utreder, betydelse genom att våra förslag kan bidra till att jämna vägen till de omfattande och kvalificerade insatser som krävs.

Det finns både väl och mindre väl fungerande projekt inom ramen för FINSAM.¹⁶ Vi har exempel på samarbete utanför FINSAM som når goda resultat. Problemet där är att man saknar de deltagande statliga myndigheternas centrala erkännande och centralt uttalade vilja att lösa en rad praktiska och administrativa problem som försvårar handläggningen av ärenden för att få människor i arbete.¹⁷

I vårt sammanhang är det framför allt viktigt att det finns funktioner i servicen som lotsar ärenden för samordnad handläggning och praktiska åtgärder till en säker kontakt med rätt myndighet eller institution. Det får inte inträffa att personer och deras ärenden ”faller mellan stolarna”.

¹⁶ FINSAM beskrevs i avsnitt 2.2 Samverkansambitioner hittills.

¹⁷ Se bilaga 5, *Tolv exempel på samverkan*, exempel 11 Resurscentrum i Söderhamn.

4 Förslag till ny servicestruktur

4.1 Bakgrund

Huvudpunkter i det tidigare strukturförslaget

I delbetänkandet hösten 2008 föreslog vi en grundstruktur för serviceleveranser.¹ Förslaget byggde på att kommunerna och de statliga myndigheterna ska samverka för att skapa tillgänglighet till service. Innehållet i strukturförslaget var i huvudsak följande.

- IT och telefoni står för merparten av service till medborgarna.
- Lokala servicekontor tar emot besökare för personligt möte.
- Kontoren ska erbjuda både kommunal och statlig service och garantera ett standardiserat minsta serviceutbud.
- Kommunal och statlig service levereras i samtjänst och bör samlokaliseras.
- Servicepunkter kompletterar kontoren, särskilt på landsbygden.
- Servicepunkterna baseras på teknikstöd.
- Servicevägledare är en ny yrkesroll på kontoren.
- Servicevägledarna ska kunna arbeta mobilt.
- Offentlig service ska kunna levereras av privata eller ideella aktörer.

En servicepunkt kan t.ex. vara inrymd i en butik eller ett bibliotek. Där finns ingen myndighetspersonal men det ska vara möjligt att få assistans med de tekniska hjälpmedlen. Vi föreslog att möjligheterna att samordna servicepunkter för offentlig service med viss kommersiell service skulle utredas vidare. I en sådan utredning

¹ SOU 2008:97, *Styr samverkan – för bättre service till medborgarna*, kap. 4, sid. 71.

borde bl.a. ingå att föreslå vilken grundservice som ska kunna finnas vid servicepunkter och hur en för flera intressenter gemensam paraplyorganisation skulle se ut och fungera.

Människor som inte själva kan ta sig till en servicepunkt eller ett kontor föreslogs kunna få hjälp i bostaden med att upprätta kontakt med myndigheter. Det skulle t.ex. kunna vara lantbrevbäraren som därmed fungerar som en mobil servicepunkt. Vi föreslog att regeringen skulle uppdra åt t.ex. Tillväxtverket eller en särskild utredare att se över och föreslå förutsättningar och villkor för att utöka de tjänster som lantbrevbärare utför med funktionen ”mobila servicepunkter”.²

Remissynpunkter på förslaget

Delbetänkandet remitterades till mer än 170 remissinstanser, varav ett femtiotal statliga myndigheter, 81 kommuner, fem landsting och över 30 organisationer. Remissinstanserna var, med ett fåtal undantag, positiva till den servicestruktur som föreslogs i delbetänkandet. Vi har särskilt tagit fasta på några synpunkter som betonades, nämligen följande.

Samverkan mellan staten och kommunerna kan leda till service som är mer effektiv och har högre kvalitet.

Samverkan får inte medföra att ansvarsgränserna mellan staten och kommunerna blir otydliga.

En ny struktur måste kunna anpassas till regionala och lokala variationer i medborgarbehov, geografiska förhållanden m.m.

Om en struktur för servicesamverkan mellan kommuner och myndigheter ska fungera långsiktigt kan den inte baseras på överenskommelser mellan enskilda partsföreträdare. Då krävs överordnad politisk och verksamhetsmässig styrning.

Några kommuner påpekar att de statliga myndigheterna underskattar medborgarnas efterfrågan på service genom personligt möte.

Försäkringskassan och Skatteverket är negativa och Arbetsförmedlingen är tveksam till strukturförslaget. Dessa myndigheter prioriterar och avser bygga vidare på den samverkan som de redan har etablerat i form av egna lokala service- och samverkanskontor. De har för avsikt att fortsätta att utveckla och fördjupa sin samverkan och anser att krav på samlokalisering med kommuner skulle

² SOU 2008:97, sid. 116.

kunna hindra den pågående utvecklingen. Enligt dem kan samverkan med kommuner möjligen motiveras i utpräglad glesbygd, för att över huvud taget upprätthålla någon form av statlig service där.

4.2 Förtydliganden av strukturförslaget

4.2.1 Kontorsbenämningar

I följande avsnitt förtydligar vi det strukturförslag för service som skisserades i delbetänkandet. Där använde vi benämningen servicekontor för de gemensamma kommunala och statliga kontor som vi föreslog. Vi har sett att detta ibland har lett till missförstånd och väljer därför att nu använda benämningen *servicecentrum* för att skilja de kontor som vi föreslår från de statliga lokala servicekontor som de statliga myndigheterna etablerar. Vi tar inte ställning till vilket namn kontoren bör ha i varje enskilt fall. Redan nu finns flera olika namn på kommunala kontor för service till medborgarna. Medborgarkontor, servicecenter, kontaktcenter m.m. finns som benämningar. Vi har förstått att benämningen medborgarkontor uppfattas negativt i några kommuner, möjligen för att den ursprungliga avsikten att kommunal och statlig service skulle samordnas i de medborgarkontor som öppnades, inte förverkligades. Vi lägger ingen värdering i benämningen.

Ibland finns en gemensam skyltning av kontor där statliga och kommunala myndigheter är samlokaliserade. Det vore säkerligen praktiskt för medborgarna om det fanns en enhetlig benämning och gemensam logotyp för servicecentrumen,³ men vi anser att frågan bör anstå till genomförandefasen.

³ I Finland är Samservice benämningen på kontor för gemensam kommunal och statlig service i frontlinjen. Kontoren har en enhetlig logotyp. Se bilaga 6, *Serviceens organisering i andra länder*.

4.2.2 Befintliga kontor vidareutvecklas

Förslag: Servicecentrum ska utgå ifrån den existerande organisationen med statliga lokala service- och samverkanskontor samt kommunala medborgarkontor (motsv.). De gjorda investeringarna och erfarenheterna i nuvarande kontor ska tillvaratas.

Vi föreslår en kontorsstruktur som i grunden är lika över hela landet, men som tillåter att serviceinnehållet anpassas till varierande förutsättningar och behov på olika orter. På sikt ska frontlinjens service vara tillgänglig för kommunens medborgare i ett och samma kontor, vare sig det är kommunala eller statliga myndigheter som står för serviceinnehållet. Det ska också vara möjligt att nå djupare teknikstödd kontakt med myndigheter därifrån.

Kontoren bör bildas genom att kommunala kontor för service respektive statliga lokala servicekontor och samverkanskontor tillförs de funktioner som för närvarande saknas där. I varje enskilt fall får kommunens och statens företrädare bedöma vilka av eventuellt befintliga kontor som bör utvecklas till gemensamma kontor. Det kan givetvis inte vara fråga om att en ny kontorsstruktur ska byggas vid sidan av de nuvarande kontoren. Åtskilda kontor måste dock tillåtas bestå på kort sikt, eftersom myndigheterna kan vara bundna av hyreskontrakt eller andra sorters avtal. Inriktningen bör vara att gemensamma fysiska kontor ska avlösa de nu åtskilda kontoren i den takt som sådana praktiska hinder försvinner.

Vi påminner om att teknikstödd, självbetjänad service och lösningar för personliga möten ska komplettera varandra och ses i ett sammanhang. Här förutsätter vi att servicen via de teknikstödda kanalerna fungerar väl och koncentrerar förslaget till de närmare detaljerna kring fysiska kontor, vilka servicefunktioner som ska finnas där och hur dessa ska utföras.

4.2.3 Servicecentrum

Förslag: I en kommun ska det finnas minst ett servicecentrum. Det kan också finnas mindre servicecentrum samt fasta och mobila servicepunkter. Servicecentrumen ska bildas genom att befintliga kommunala eller statliga kontor tillförs kompletterande kompetens och utrustning så att medborgaren kan få tillgång till både kommunal och statlig service på samma ställe.

Vi anser att det i var och en av landets 290 kommuner ska finnas minst ett servicecentrum, där besökaren kan få en personlig kontakt för service i såväl kommunala som statliga frågor. Om det finns särskilda skäl, t.ex. om en kommun är så liten till ytan att avståndet till en grannkommuns servicecentrum är litet för alla invånare, så kan kommunerna enas om att ha ett gemensamt centrum. För att ordna detta krävs i så fall att kommunerna bildar ett kommunalförbund eller, kanske enklare, en gemensam nämnd.

Det kan finnas både större och mindre servicecentrum i en kommun. Det största centrumet lokaliseras troligen till kommunens centralort. Invånarantal, geografiska avstånd, Ortsstrukturer och liknande får avgöra det totala antalet och lokaliseringen. Mönstret med servicecentrum i fysiska kontor kan kompletteras med fasta eller mobila servicepunkter i kommuner där detta behövs för att göra servicen åtkomlig för de medborgare som av något skäl har svårt att vända sig till ett centrum.

Serviceutbudet i ett servicecentrum

Förslag: I ett servicecentrum ska medborgaren få allmän och fördjupad vägledning och kunna klara av enklare ärenden. Åtminstone i de större servicecentrumen ska det vara möjligt att få beslut i vissa individrelaterade ärenden.

Exempel på vägledning som en besökare ska kunna få i ett servicecentrum är följande.

- Svar på enkla frågor ”om allt möjligt” – eller hjälp att söka svar,
- assistans för självbetjäning,
- upplysningar om olika myndigheters ansvarsområden,

- etablera kontakt med en myndighet eller en annan institution,
- boka möten med myndigheters tjänstemän,
- utlämning och tolkning av blanketter,
- förklaring av krav och villkor för rättigheter,
- upplysningar om ansökningsförfaranden och handlingar som ska bifogas ansökningar,
- inlämning av ansökningar,
- utlämning och tolkning av beslut.

I åtminstone ett servicecentrum i kommunen ska det också finnas tjänstemän som kan bistå medborgarna i ärenden som förutsätter tillgång till personuppgifter i myndigheters register eller myndighetsutövning. Det är då fråga om sådana enklare bedömningar och beslut av statliga myndigheter som i dag kan skötas i samtjänst i ett lokalt servicekontor eller kommunala förvaltningsärenden som kan beslutas direkt i vissa väl fungerande kommunala kontor för service. Exempel på ärenden är

- beslut om jämkning av preliminär inkomstskatt,
- utfärdande av ID-kort,
- folkbokföringsbevis,
- tilldelning av plats i förskola,
- parkeringstillstånd.

Vi hänvisar till förslaget om att införa en ny bestämmelse i samtjänstförordningen.⁴ Vi vill också framhålla att en deltagande myndighet mycket väl kan förlägga sin ärendehandläggning till ett servicecentrum, oavsett ärendetyper, förutsatt att handläggningen då inte utförs i samtjänst utan med egen anställd personal. En sådan utlokalisering av handläggningen är, såvitt vi har förstått, mycket efterfrågad av medborgarna, inte minst på grund av den möjlighet till direkt kontakt med handläggaren som då uppkommer.

⁴ Se Författningsförslag och kapitel 11 *Vissa rättsliga frågor*.

Lötsning

Förslag: Om medborgarens ärende berör flera myndigheters verksamhetsområden, ska personen få svar eller vägledning avseende alla delarna i ärendet. Det kan i enkla fall skötas av den mottagande tjänstemannen eller, om ärendet kräver det, genom att personen får hjälp med kontakt eller lötsning till rätt myndighet.

Åtskilliga av medborgarnas ärenden är av den karaktären att de förutsätter service från flera myndigheter. Medborgarperspektivet kräver att en person som besöker ett servicecentrum ska få hjälp, oavsett vilka statliga eller kommunala myndigheters ansvarsområden som berörs. Det är helt oacceptabelt att personen lämnas med en lapp i handen med telefonnummer till en myndighets kundtjänst, särskilt om hans eller hennes problem i själva verket kräver handläggning och beslut av flera myndigheter.

I servicecentrumet bör personen få hjälp med att reda ut vilka olika delar ett sammansatt ärende består av och i vilken ordning delarna lämpligen bör hanteras. Om ärendet inte kan klaras av i centrumet, ska personen få hjälp att komma i kontakt med den myndighet som bör ta vid, även om den myndigheten inte deltar i centrumet. Den sortens hjälp med att samordna moment i ett ärende bör alltid ingå i servicecentrumets uppgifter. Vi tolkar för övrigt att myndigheter har ålagts detta genom förvaltningslagens bestämmelser.⁵

Servicecentrumets bemanning

Förslag: Ett servicecentrum ska vara stadigvarande och tillräckligt bemannat. Både kommunal och statlig bemanning ska finnas i minst ett servicecentrum. Ett centrum ska ha minst tre anställda.

Beroende på om det är ett kommunalt medborgarkontor eller ett statligt service- eller samverkanskontor som kompletteras till att bli

⁵ 4 § Förvaltningslagen (1986:223) om myndigheternas serviceskyldighet föreskriver att myndigheter ska lämna enskilda hjälp i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

ett servicecentrum, kan bemanningen variera något. Men vi anser att i åtminstone ett servicecentrum i kommunen ska det finnas både kommunal och statlig personal. Om det är ett kommunalt kontor som ombildas till servicecentrum, så kan bemanningen utgöras av kommunala tjänstemän som kompletteras med statliga servicehandläggare. Om det är ett lokalt servicekontor som är utgångspunkten, så ska bemanningen med statliga servicehandläggare på motsvarande sätt kompletteras med kommunala tjänstemän. Ett mindre centrum i en kommun kan däremot ha enbart kommunal bemanning.

Efterfrågan på service får avgöra hur stor personalstyrkan totalt sett behöver vara i ett enskilt servicecentrum. Av flera skäl bör dock varje centrum ha minst tre tjänstemän. Detta minsta antal är nödvändigt, både för de anställdas löpande arbetsväxling, erfarenhetsutbyte och kompetensutveckling och av skäl som har att göra med säkerheten på arbetsplatsen. Om bara två tjänstemän bemannar kontoret, är det svårt att upprätthålla normal verksamhet när den ena tjänstemannen har semester, är sjuk eller har någon annan frånvaro. Inte minst dessa aspekter talar för att de många statliga servicekontor som för närvarande är bemannade med endast två personer, bör samordnas med kommunala kontor.

Samtjänst

Förslag: Samtjänstavtal upprättas mellan kommunen och de statliga myndigheter som ska leverera tjänster i ett servicecentrum, så att tjänstemännen där kan utföra alla förekommande arbetsuppgifter.

I ett servicecentrum ska personalen arbeta i samtjänst, så att alla tjänstemän kan arbeta med samtliga uppgifter som är möjliga att utföra i centrumet. Det betyder att både statliga servicehandläggare och kommunala tjänstemän ska omfattas av samtjänstvillkor. Det finns för närvarande relativt få exempel på samtjänstavtal mellan en statlig myndighet och en kommun. Flertalet avtal är upprättade mellan statliga myndigheter för verksamheten i lokala servicekontor. – Som framgår av författningsförslagen läggs ett antal ärenden till i samtjänstlagen, utöver de fyra nuvarande, för att statliga

tjänstemän i ett servicecentrum ska kunna utföra dem åt kommuner.

Vilka statliga myndigheter ska bemanna servicecentrumen?

Förslag: Minst ett servicecentrum i kommunen ska vara bemannat med minst en statlig tjänsteman. Arbetsförmedlingen ska alltid ha en tjänsteman i centrumet. Om endast en statlig myndighet bemannar centrumet ska det vara Arbetsförmedlingen.

Om ett servicecentrum utvecklas från ett statligt kontor där t.ex. Försäkringskassan och Skatteverket är närvarande, uppkommer frågan om detta är den mest efterfrågade och relevanta statliga representationen. Visserligen gäller samtjänst, så att tjänstemännen kan ge service på båda myndigheternas områden. De kan även hjälpa till med att upprätta kontakt med andra, icke närvarande myndigheter med teknik för service på distans. När vi har frågat våra kontaktpersoner ute i landet vilken statlig myndighet som är allra viktigast att ha representerad med personal i kommunen, så har svaret entydigt varit Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen är numera den enda statliga myndighet som har bemanning på kontor i alla kommuner i landet. Förmedlingen är ofta enbart samlokaliserad med de statliga myndigheterna som har samtjänst i lokala servicekontor, men överväger att delta i samtjänst. Förmedlingen utvecklar också teknik för distansservice på kontor som därmed inte behöver vara fast bemannade.⁶

Vår bestämda uppfattning är att förmedlingens verksamhet kräver lokalkännedom och bemannad närvaro, för både arbetsgivarnas och de arbetssökandes skull. Vårt förslag är därför att åtminstone ett servicecentrum i varje kommun ska ha minst en statlig tjänsteman. Arbetsförmedlingen ska alltid vara närvarande och vara den statliga myndighet som bemannar centrumet i de fall som den statliga bemanningen består av bara en tjänsteman.

⁶ Bilaga 5, *Tolv exempel på samverkan*, exempel 6, Arbetsförmedlingens distansservicekontor.

Personligt möte på distans

Förslag: Servicecentrumen ska vara utrustade så att besökare kan få personligt möte på distans med tjänstemän i olika myndigheter, om så erfordras med teknisk assistans. På det sättet kan likvärdig tillgång till service ordnas i hela landet.

Vi föreslår att i princip alla servicecentrum ska ha teknisk utrustning för personligt möte på distans. Med utrustning för videokonferens (telebild) ska det vara möjligt för medborgaren att få kontakt öga mot öga med tjänstemän i myndigheter från alla platser där tekniken är installerad. Det är en praktisk lösning och i realiteten det enda alternativet till att myndigheterna har personal på plats för att ge alla medborgare likvärdig tillgång till service. Den medger personligt möte med handläggande tjänstemän utan att dessa är lokalt stationerade eller reser ut till lokala kontor.

Den tekniska utrustningen ska vara avskärmat placerad på kontoret. Eftersom kontakten kan upprättas till tjänstemän i myndigheternas bakre linje, så kan den enskilde betjänas från servicecentrumet också i sådana ärenden som kräver kvalificerad handläggning, individuella bedömningar och beslut, dvs. sådana uppgifter som centrumets egen personal saknar behörighet för. Personalen ska dock kunna assistera de besökare som vill ha hjälp med den tekniska utrustningen att få till stånd ett personligt möte på distans.

Möjligheten att få direktkontakt med de ansvariga myndigheternas bakre linje innebär att man kan tona ner problemet med att samtjänsten i lokala kontor tenderar att omfatta ett allt mer svårhanterligt spektrum av frågor i takt med att fler myndigheters service tillkommer.

Distansservicelösningen gör det också möjligt att upprätta kontakt mellan den enskilde och vilken som helst av de myndigheter som samarbetar om tekniken. Det betyder att besökaren till och med kan sköta ett ärende som förutsätter kontakt med handläggare i myndigheter utan samtjänstavgift som berör servicecentrumet. Distansmötet är helt enkelt en teknikstödd variant av personligt besök hos handläggare på myndighetens fysiska kontor.

Samlokalisering och lokalfrågor

Förslag: Kommunal och statlig service samlokaliseras i gemensamt kontor för servicecentrum i den takt som det är praktiskt möjligt. Centrumet inreds med avskärmningar eller särskilda rum för handläggningen av känsliga, individanknutna ärenden.

Frågan om vilka lokaler som kan disponeras för servicecentrumen kommer under överskådlig tid att få stor betydelse för etableringen. I praktiken är myndigheter ofta bundna av hyreskontrakt som löper över flera år. På de platser där kommunal och statlig service redan är samlokaliserad, dvs. finns i samma byggnad, kommer det att vara jämförelsevis enkelt att på kort sikt skapa ett servicecentrum med fungerande samverkan mellan statliga och kommunala myndigheter. Det gäller framför allt där statliga myndigheter redan har etablerat s.k. samverkanskontor och kommunen samtidigt är närvarande med olika servicefunktioner. Detta är vanligt på mindre orter, där de statliga myndigheterna har alltför få besök för att ha personal stadigvarande placerad på kontoret.

Det finns flera fördelar med samlokaliseringen. Kontoret kan hållas öppet även de dagar då statliga tjänstemän inte är på plats. Kommunala tjänstemän kan bistå besökare med åtminstone viss service på det statliga området. Resurser samutnyttjas och kostnaderna för lokaler, datortrafik, administration m.m. delas mellan fler parter. Det finns också problem som behöver hanteras, t.ex. att stämma av och röja undan så mycket som möjligt av myndighetsvis givna, centrala regler som hindrar det mest rationella utnyttjandet av gemensamma lokaler.⁷

Kontorsdesignen och den utrustning som behövs i centrumet varierar från ort till ort. Det är nödvändigt att de lokaler där servicecentrumen är inrymda, är belägna, utformade och utrustade så att de är tillgängliga för personer med funktionshinder. Den utrustning som finns där, bl.a. datorer och telebild för personliga möten på distans, måste vara anpassad för att kunna användas av i princip alla medborgare. För de personer som av någon anledning inte kan betjänas i ett servicecentrum, behövs i stället speciallösningar, t.ex. assistans på plats i bostaden.

⁷ Se bilaga 5, *Tolv exempel på samverkan*, exempel 8, Kontakt Åmål.

Öppettider

Förslag: Ett servicecentrum ska ha öppettider som passar besökarna. Öppettiderna ska kunna variera med efterfrågan.

Ett servicecentrum bör ha generösa öppettider, varmed menas minst normal kontorstid alla vardagar, helst också någon kvälls- eller veckoslutstid, om centrumets besökare är betjänta av det. Förslaget innebär att de statliga myndigheterna måste frångå de centralt fastställda, enhetliga öppettiderna eller överlåta åt kommunala tjänstemän i servicecentrumen att ge statlig service på andra tider än de enhetligt fastställda. Eftersom statliga servicehandläggare eventuellt inte kommer att finnas på mer än ett servicecentrum i en kommun, så förutsätts kommunen ordna för de öppettider som ska gälla i de enskilda fallen.

4.2.4 Servicepunkter

Förslag: En kommun kan etablera servicepunkter på lämpliga platser, i valfritt antal och med olika utformning, beroende på lokala behov. På en servicepunkt kan det finnas en dator och eventuellt en kundtelefon som besökaren kan använda för att komma i kontakt med kommunala eller statliga myndigheter. Det ska vara möjligt att få hjälp med den tekniska utrustningen.

Tillgänglighet och utrustning

Det bör vara möjligt att få tillgång till den service som myndigheter levererar på webben på många olika platser. Vi föreslår att servicepunkter inrättas på lämpliga platser i kommunerna som komplement till servicecentrumen. Vi vill betona att människors behov av lättillgängliga servicepunkter kan vara minst lika stort i städer som på landsbygden.⁸

Servicepunkter kan vara inrymda och utformade på olika sätt, beroende på var de finns och vilka målgrupper de huvudsakligen betjänar. De bör lämpligen finnas på platser som är lätta för männi-

⁸ Se bilaga 5, *Tolv exempel på samverkan*, exempel 9 Öje servicekooperativ samt 10 Servicepunkt i Sillerud.

skor att besöka och som har öppet under en stor del av dagen. Naturliga platser kan vara bibliotek, skolor, samlingslokaler och butiker, bl.a. lanthandelsbutiker.

En servicepunkt bör vara utrustad med en dator som kan användas för att ta del av myndigheternas webbservice. Vidare kan det finnas en kundtelefon eller möjlighet till telefoni via datorn för att användaren också ska kunna nå myndigheternas telefonkundtjänst. En ytterligare möjlighet är att utrusta servicepunkten med en s.k. kundarbetsplats som är en dator, kompletterad med webbkamera, skanner, hörlurar, mikrofon och skrivare. Vid en kundarbetsplats kan användaren skriva ut en ansökningsblankett samt få kontakt på distans med en tjänsteman som t.ex. kan förklara hur blanketten ska fyllas i.

En servicepunkt är normalt sett inte bemannad med tjänstemän i myndigheter. Däremot bör någon som finns på plats för lokalens huvudsakliga verksamhet, assistera besökaren med den tekniska utrustningen.

4.3 En samordnare av den statliga servicen

Förslag: Arbetsförmedlingen ges nationellt ansvar för att samordna driften av de statliga myndigheternas service i servicecentrumen. Ansvaret ska bl.a. avse administrativa uppgifter och gemensamma insatser för utveckling av teknikstödet, den statliga personalens kompetensutveckling och samordningen med kommunsektorn.

Behov av myndighetsgemensam samordning

För etableringen av de lokala service- och samverkanskontoren samarbetar enheter i Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket kring bl.a. kontorsetableringar, utbildning av servicehandläggare och insatser på IT-området. I delbetänkandet föreslog vi att Skatteverket skulle ha ett sammanhållande ansvar för frågor om kompetensutveckling samt support, drift och underhåll av lösningar för personligt möte på distans. Skatteverket avstyrkte i sitt remissvar att verket skulle ta ansvar för hela detta spektrum av frågor.

Vi vidhåller åsikten att den samordning som tillämpas för närvarande är otillräcklig. Det gäller redan i nuläget när fler servicefunktioner inkluderas i de statliga servicekontoren genom den blivande pensionsmyndigheten och tjänsten för det s.k. Nystartskontoret. Och det gäller i synnerhet vid en utökad servicesamverkan med kommunerna.

Vi anser att samordningen av en mängd frågor som avser den löpande driften ska skötas av en utsedd myndighet. En möjlighet skulle visserligen kunna vara att fördela samordningsuppgifter på olika expertorgan, så att en myndighet samordnar i t.ex. lokalfrågor, en annan i personaladministrativa frågor. Ett annat alternativ skulle kunna vara att inrätta en helt ny servicemyndighet, som får ett centralt samordningsuppdrag för stöd till lokal service. Denna myndighet skulle då bli ett embryo till en självständig statlig servicemyndighet, liknande den australiska Centre Link.⁹

Vårt förslag är att en statlig myndighet ska utses att fungera som central statlig samordnare av ärenden som gäller driften av service i samverkan. En angelägen första samordningsinsats är att nå fram till att åtminstone de statligt anställda i servicecentrumen har en och samma arbetsgivare, på sikt att alla anställda där har samma arbetsgivare.

Arbetsförmedlingen som statlig samordnare

Vi anser att det mest realistiska förslaget i dagsläget är att den centrala samordningen åläggs en myndighet som redan arbetar med service i samverkan. Vi anser att Arbetsförmedlingen ska ges ett ansvar för gemensamma administrativa frågor om verksamheten i servicecentrumen. Det kan gälla utveckling av teknikstödet, hyresvillkor och upphandlingar, personalens utbildning, regel- och avtalsutformning och liknande där centraliserad administration eller support är motiverad och mest effektiv.

Valet faller på Arbetsförmedlingen, eftersom förmedlingen är den enda statliga myndighet som fortfarande har och avser att behålla fast bemannade kontor i alla kommuner i landet. Arbetsförmedlingen har själv, som vi uppfattar det, redan tagit steg på vägen in i rollen som central statlig samordnare. Förmedlingen upplåter redan sina lokaler för de övriga myndigheternas lokala servicekontor på många håll. Arbetsförmedlingen arbetar med att

⁹ Se bilaga 6, *Serviceens organisering i andra länder*.

utveckla tekniken för personligt möte på distans. Förmedlingen förhandlar med de övriga myndigheterna om deras intresse av att ansluta till distansservicelösningen.

Förslaget fordrar sannolikt att Arbetsförmedlingen har en särskild organisation för samordningsuppdraget. Hur omfattande organisationen ska vara, vilka funktioner den ska svara för och hur den ska arbeta måste preciseras genom överläggningar mellan berörda departement och myndigheter. Arbetsförmedlingen måste ges instruktioner om uppdraget. Organiseringen inom Arbetsförmedlingen är däremot myndighetens interna fråga.

Vi anser vidare att det behövs nationell harmonisering på en rad administrativa områden i den kommunala serviceverksamheten. Det kan dels gälla att inom kommunkollektivet hitta bra gemensamma tillämpningar på samma sätt som i den statliga förvaltningen, dels att i vissa frågor organisera kommunerna som *en* part relativt staten. SKL skulle lämpligen kunna ta ett samlat ansvar för dessa frågor. Även om kommunerna tillämpar olika administrativa former och förfaranden, finns mycket att vinna på ett tydligt agerande från SKL.

Samordning på lokalt och regionalt plan

| |
|--|
| <p>Förslag: Arbetsförmedlingen ska företräda de statliga myndigheterna i de servicefrågor som behöver samordnas på lokalt och regionalt plan. Förmedlingen ska ha tydligt mandat att agera för de övriga myndigheterna.</p> |
|--|

Vi anser att det redan i nuläget skulle behövas en representant för de statliga myndigheterna på lokal nivå för att samordna kontakter med kommunerna. I alltför många fall har vi sett att kommunen har blivit förbigången när en myndighet har beslutat lägga ner eller förändra sin lokala närvaro.

I den servicestruktur som vi föreslår kommer det att finnas ännu starkare motiv att ha *en* representant för den statliga parten. Varken för kommunerna eller för myndigheterna kan det vara attraktivt att samråd och överenskommelser ska träffas bilateralt i varje enskild fråga. Frågorna kommer inte bara att gälla verksamhet i servicecentrumen utan kan också avse servicepunkterna, för de fall statliga myndigheter väljer att leverera service via dessa. Den stat-

liga representanten förutsätts givetvis ha mandat att företräda de övriga statliga aktörerna.

Ett tungt vägande skäl till att välja Arbetsförmedlingen som företrädare och samordnare av de statliga myndigheternas gemensamma frågor också på det lokala planet, är att förmedlingen sedan länge och fortfarande är närvarande i kommunerna. Arbetsförmedlingen har breda kontakter med kommunerna och har ett geografiskt väl utbyggt datornätverk. Arbetsförmedlingen har dessutom en nyckelroll när det är fråga om att göra samlade insatser för att människor i utanförskap ska komma i arbete. Dessa synnerligen viktiga insatser förutsätter nära samarbete mellan kommunen, eventuellt också landstinget, och de närmast berörda statliga myndigheterna. Arbetsförmedlingen är, som vi ser det, alltid berörd. Arbetsförmedlingen är den statliga myndighet som kommuner och företag prioriterar högst för att få behålla i lokalt bemannade kontor.

Med vårt resonemang blir Arbetsförmedlingen också den självklara företrädaren och samordnaren när gemensamma frågor om statlig serviceverksamhet behöver diskuteras på det regionala planet. Vi anser inte att indelningen av landet i arbetsmarknadsregioner som avviker från länsindelningen, hindrar detta. Arbetsförmedlingen är en av de viktigaste parterna i den regionala utvecklingen. Oberoende av den egna regionindelningen har förmedlingen en tung roll att spela tillsammans med övriga parter på länsplanet. Offentlig och kommersiell service är en faktor i den regionala utvecklingen, där också länsstyrelserna och de länsvis organiserade regionala självstyrelseorganen och kommunala samverkansorganen är agerande parter.

4.4 Serviceorganisation för utanförskapet

4.4.1 Länk från service till kvalificerad handläggning

Förslag: Hjälp till enskilda att få lotsning av sina ärenden till kvalificerad handläggning i myndigheters bakre linje, ska vara en obligatorisk funktion i servicecentrumen.

Vi har redan beskrivit att lotsning bör tillhöra funktionerna i servicecentrumen. Frågan om hur servicepersonalen bemöter och vägleder medborgarna är betydligt mer kritisk än vad den i förstone

kan verka. Det kan vara svårt för personalen att ta upp sonderande samtal med varje besökare, särskilt om kontoret är välbesökt och väntetider förlängs. För de statliga servicehandläggarna är god förmåga att bemöta människor ett starkt betonat krav vid rekryteringen. Det första bemötandet och frågorna till besökaren måste, som vi ser det, vara inriktade på att så långt som möjligt fånga hela vidden av besökarens frågeställning eller problematik. Av besöksstatistik att döma har medborgarna i de allra flesta fallen avgränsade frågor och problem. Men den person som visar sig behöva service och insatser från andra eller flera institutioner och myndigheter än de som är representerade i kontoret, ska ha möjlighet att få hjälp med att ordna en säker kontakt med rätt institution eller myndighetsnätverk, för sig själv och sitt ärende.

För tjänstemannen i centrumet betyder det att denne tar på sig rollen att fungera som den enskildes informatör och vägledare till de andra myndigheter och instanser som behöver engageras. Det kan vara fråga om att visa och förklara vilka olika moment av handläggning och beslut som ett sammansatt ärende innehåller samt att bistå med att upprätta kontakt med handläggare som bör ta hand om personens ärende i dess första steg.

Vi anser att centrumets personal ska ha ett särskilt tydligt ansvar för att en person i en komplex livssituation får kvalificerad hjälp. Då får det, enligt vår uppfattning, inte råda någon tvekan om hur centrumets tjänstemän ska agera. Allmän vägledning i ett servicecentrum om vad situationen kräver, behöver sannolikt övergå till att bli ett ärende för handläggning av en konstellation av specialiserade tjänstemän i myndigheterna. Att överföringen av ärendet fungerar väl är extra viktigt i sådana fall. Den enskilde som behöver hjälp får inte lämnas med en hänvisning till ett telefonnummer eller en hemsida på webben. Det kan i stället vara fråga om att föra ihop personen med en tjänsteman som ska ansvara för att hans eller hennes problematik blir belyst eller utredd i sin helhet, allt beroende på situationens art. Servicecentrumet kan därmed vara en första ingång och lotsningen en nödvändig länk till en konstellation av specialister från berörda myndigheter och institutioner.

4.4.2 Resursgrupper för utanförskapet

Förslag: I varje kommun ska det finnas en resursgrupp, som är en konstellation av specialister från kommunala förvaltningar, t.ex. socialtjänst och arbetsmarknadsnämnd, samt från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Andra kompetenser, t.ex. rehabiliteringsexpertis, tillförs vid behov. Resursgruppen ska ta emot personer i eller med risk att hamna i utanförskap.

Trots åtskilliga utredningar och förslag genom åren saknas fortfarande en generellt genomförd samordning mellan olika myndigheter och andra institutioner som arbetar med personer med en mångfasetterad problembild. Hindren är fler, bl.a. att myndigheterna har olika mål, att ansvaret är uppdelat och oklart, att gemensamma arbetsmetoder saknas och att det saknas tydliga ekonomiska incitament. FINSAM är den hittills mest omfattande nationella samordningslösningen.

Det ingår inte i våra direktiv att utreda problem och hinder för att förkorta människors tid i utanförskap. Problemkomplexet berör myndigheter inom flera samhällssektorer med respektive verksamhetsansvar, lagstiftning och finansiering. Det kräver annat underlag för politiska överväganden och beslut än det som vår utredning levererar. Däremot anser vi att uppdraget i direktiven att stödja samverkansöverenskommelser mellan myndigheter och kommuner för att bryta utanförskapet, berättigar följande förslag.

Vi anser att det i alla kommuner ska finnas en resursgrupp som ska arbeta gemensamt för att motverka utanförskap. Gruppen ska vara samlokaliserad och fungera som ett arbetslag för att snabbt och med mest effektiva insatser stödja människor med en komplex livssituation. Syftet ska vara att få människor i sysselsättning och egen försörjning. Resursgruppen kan vara en konstellation av specialister från kommunala förvaltningar, t.ex. socialtjänst och arbetsmarknadsnämnd, samt från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Andra kompetenser, t.ex. rehabiliteringsexpertis, tillförs enligt människors individuella behov. Resursgruppen kan vara det första steget mot en samorganisering av de ingående verksamheterna.

Mot bakgrund av de bleka resultat som den formaliserade samverkan hittills oftast har gett, trots god vilja i varje enskild sektor,

bedömer vi att det krävs överordnade styrsignaler för att uppnå förändringar på detta område.

I Norge fordrades att de politiska partierna i Stortinget stod eniga i kravet på NAV-reformen.¹⁰ Oavsett vilken organisationsmodell som skulle väljas i Sverige, tror vi att kravet på en reform kan behöva framställas på motsvarande sätt här.

4.4.3 Mottagning av ärenden för fortsatt handläggning

Förslag: En resursgrupp ska ha en tydlig kontaktpunkt, en mottagning, för de ärenden som överförs från ett servicecentrum för att tas om hand i resursgruppen. Utsedda tjänstemän ska fungera som mottagare. Regeringen ska ge Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan i uppdrag att för deras del utse de tjänstemän som ska fullgöra mottagningsfunktionen.

Det kan vara svårt för personalen i ett servicecentrum att genomskåda vilken myndighet som i första hand bör ta över ärendehandläggningen, när en person behöver insatser från flera olika myndigheter. Ett centrums lotsning av ärenden får inte leda till att handläggningen avstannar eller uteblir. Det kan lätt hända om ingen myndighet anser sig ha huvudansvar och personen själv inte kan bevaka vad som sker. Vi föreslår därför att det ska finnas en tydlig kontaktpunkt där den enskildes ärende tas emot. Mottagningen ska vara en funktion i resursgruppen. Den ska innebära att tjänstemännen i ett servicecentrum aldrig ska behöva tveka om vart en persons ärende ska föras. Den ska bestå av utvalda specialisthandläggare som ser till att den enskildes ärende tas upp till sakkunnig bedömning. Mottagningen ska också fungera som en kontaktpunkt för den enskilde som bör få veta namnet på en specialist som kan informera om ärendets gång, som kallar till möten m.m. Den funktion som vi syftar på, bör kunna vara den gemensamma ingång för arbetslösa som SKL beskriver i sin skrivelse till regeringen.¹¹

Vi lägger inte något förslag om organisation för resursgruppen och dess mottagningsfunktion. Mottagarna ska utses i de myndigheter som normalt sett berörs av sådana ärenden. Vi bedömer att det åtminstone bör vara fråga om en specialisthandläggare i var och

¹⁰ Se om NAV-kontoren i bilaga 6, *Serviceens organisering i andra länder*.

¹¹ Se avsnitt 2.2 *SKL:s förslag om en gemensam ingång*.

en av kommunens socialtjänst, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

Eftersom mottagningen inte är en formell organisation utan en konstellation av 3–4 handläggare, bedömer vi att myndigheters olika regler, finansieringar och liknande inte behöver försvåra bildandet. För att etablera funktionen är det inte ens nödvändigt att en resursgrupp ännu existerar. Vi föreslår att regeringen ska ge Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan i uppdrag att utse de specialister i sin personal som ska fullgöra funktionen.

4.4.4 Fortsatt beredning av utanförskapsfrågorna

Förslag: Regeringen initierar arbete med frågor om hur samverkan och organisering av s.k. resursgrupper bör förberedas. För att pröva olika sätt att undanröja hinder för samverkan förbereds en försöksverksamhet i ett antal kommuner. Regeringen bör inbjuda SKL till överläggningar kring detta.

Det krävs ytterligare utredningar kring en rad olika frågor, innan en verksamhet och organisation för resursgrupper med ett mål, harmoniserade regler och gemensam finansiering kan fungera i Sverige. Det som för närvarande hindrar samorganisering av sådana arbetslag, har främst att göra med de berörda myndigheternas olika mål och arbetsmetoder, otydligt ansvar för den enskildes situation och svaga ekonomiska incitament.

Hur utredningar och andra förberedelser för en sådan välfärdsreform bör läggas upp, är en fråga som vi måste hänvisa till fortsatt beredning inom Regeringskansliet, t.ex. i en interdepartemental tjänstemannagrupp. Vi föreslår senare i betänkandet att en sådan grupp interimistiskt ska inrättas för att följa upp fler av våra förslag.¹² Uppläggningsen av det fortsatta arbetet i detta sammanhang bör också kunna beredas av denna grupp.

Ett sätt att föra frågorna framåt kan vara att dra nytta av det stora intresset hos kommunerna att delta i försök med samorganisering av berörda kommunala och statliga verksamheter. Genom försöksprojekt, t.ex. i 15–20 olika kommuner, skulle det vara möjligt att utröna hur hindren bäst kan undanröjas.

¹² Se kapitel 9, *En central organisation för genomförandet*.

Om man i något fall ser att en resursgrupp enligt förslaget snabbt och med fördel kan bildas som ett projekt inom ramen för FINSAM-lagstiftningen, så bör det kunna prövas. De praktiska erfarenheterna talar annars för att lagstiftningen behöver förändras för att fler samordningsprojekt ska kunna etableras. Bland annat har kommuner begärt att på försök få bilda samordningsförbund över länsgräns, vilket lagstiftningen inte tillåter för närvarande.¹³

Syftet med försöksprojekten ska vara att få underlag för att i nästa steg ta beslut om att införa en samordnad och effektivt arbetande välfärdsorganisation i hela landet, till nytta för både medborgarna och samhället.

Regeringen bör inbjuda representanter för SKL till överläggningar om hur försöksprojekten kan utformas. Hos SKL finns en förteckning över ett sextiotal kommuner i landet, som alla är intresserade av att få pröva olika lösningar för samverkan i arbetslag mot utanförskap (resursgrupper i vårt förslag) mellan kommunala förvaltningar, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

4.5 Huvudmannaskap

Förslag: Driftansvaret för ett servicecentrum ska ligga på antingen kommunen eller Arbetsförmedlingen. Arbetsgivaransvaret och förvaltningsansvaret ska ligga kvar på respektive myndighet. Långsiktiga avtal bör träffas mellan kommunen och de statliga myndigheter som samverkar i ett enskilt servicecentrum eller en servicepunkt.

4.5.1 Huvudmannaskapets innebörd

Huvudmannaskapet för servicecentrumen och servicepunkterna har betydelse för ansvarsförhållandena i verksamheterna. Huvudmannaskapsfrågan är därför en av de viktigaste i strukturförslaget. Den hade varit enkel om en enda huvudman hade varit självklar, så som t.ex. gäller i den australiska organisationen där en särskild servicemyndighet organiserar all service i främre linjen.¹⁴ I vårt fall kompliceras situationen av att strukturen dels omfattar kommunal,

¹³ Skrivelse till regeringen från Säffle och Årjängs kommuner, december 2008.

¹⁴ Centre Link, se bilaga 6, *Serviceorganisation i andra länder*.

dels ett flertal statliga myndigheters service till medborgarna. Huvudmannskapet måste därför bedömas ur tre aspekter, nämligen ansvaret för driften, arbetsgivaransvaret och ansvaret för förvaltningsuppgifterna. Nedan följer redogörelser för hur vi ser på frågan om huvudmannskap i den föreslagna servicestrukturen. En närmare beskrivning av de ansvars- och arbetsrättsliga förhållandena finns i avsnitt 11.4.

4.5.2 Huvudmannskapet i servicecentrum

I ett enskilt servicecentrum måste det vara fullständigt klart för personal och berörda myndigheter hur ansvaret fördelar sig mellan myndigheterna. Den frågan bör därför regleras tydligt i avtal mellan dem. Sådana avtal bör vara långsiktiga för att ge stabila förutsättningar för verksamheten.

I *driftansvaret* som innebär ansvar för lokaler och utrustning, ingår bl.a. att förhandla med fastighetsägaren om hyresvillkor samt att tillhandahålla inredning och förbrukningsmaterial. Vi föreslår att kommunen och Arbetsförmedlingen i egenskap av statlig samordnare, ska komma överens om vem som ska ha ansvaret i varje enskilt fall. Svaret bör ofta vara givet, dvs. i de fall centrumen bildas från de befintliga statliga eller kommunala kontor där antingen förmedlingen eller kommunen redan har detta ansvar. I de fall en annan statlig myndighet ansvarar för det kontor där centrumet bildas, så får frågan avgöras mellan de tre parterna. På sikt bör antingen kommunen eller Arbetsförmedlingen vara driftansvarig.

De myndigheter som deltar i ett servicecentrum bör ersätta den driftansvariga myndigheten för sina andelar av kostnaderna.

Arbetsgivaransvaret ska enligt vår uppfattning aldrig delas på fler huvudmän, även om det kommer att finnas fler än en arbetsgivare i servicecentrumen. Den enskilde arbetstagaren ska alltså ha endast en arbetsgivare, trots att han eller hon utför arbetsuppgifter åt fler myndigheter. Det finns klara nackdelar med delat huvudmannskap. För arbetsgivaren uppstår bl.a. oklarheter i den löpande arbetsledningen och planeringen. För arbetstagaren innebär flera deltidsanställningar bl.a. sämre sjuk- och pensionsvillkor än vid motsvarande arbetstid i en anställning.

Förvaltningsansvaret, dvs. ansvaret för en viss förvaltningsuppgift, ska inte kunna överföras från den primärt ansvariga myndigheten till någon annan. Det ska alltså ligga kvar hos denna myndig-

het, även när den via uppdragsavtal använder en annan myndighets anställda. Ett uppdragsavtal innebär att myndigheten anses utföra förvaltningsuppgiften i eget namn och med egen personal.

4.5.3 Huvudmannskapet för servicepunkter

När det gäller servicepunkter är förslaget att kommunen bör bedöma vilket antal som behövs och var de ska vara lokaliserade. Beroende på vilka medborgarbehov som ska tillgodoses, kommer innehållet i den service som levereras via varje enskild punkt att variera. De statliga myndigheterna får själva bedöma och komma överens med kommunerna om service ska vara tillgänglig där i någon annan form än den teknikstödda. Varje statlig eller kommunal myndighet som använder sig av en servicepunkt, får själv avgöra vilken service som ska ges där samt ansvara för att information, vägledning m.m. är tillgänglig, korrekt och aktuell. Kommunen och de statliga myndigheterna bör träffa långsiktiga avtal om formerna och villkoren för samverkan i servicepunkterna.

Vår slutsats är alltså att huvudansvaret för driften av servicepunkten bör vila på kommunen. Kommunen kan välja att sköta driften själv eller att överlåta den på någon kontrakterad utförare, t.ex. en ideell organisation, en butik eller något annat privat företag. I ett långsiktigt avtal mellan kommunen och en utförare bör då bl.a. läggas fast vem av parterna som ansvarar för att de personer som assisterar besökare har rätt kunskaper för den uppgiften. Vem som är denna persons arbetsgivare får avgöras i det enskilda fallet. Oftast torde det vara den organisation, förvaltning eller företag som inrymmer servicepunkten. Men man kan också tänka sig varianter, t.ex. att servicepunkten är inrymd i en lokal som tillhör kommunen, medan verksamheten drivs av en organisation eller ett privat företag.

4.5.4 Huvudmannskapet i resursgrupper

Vårt förslag är att resursgrupper och mottagningsfunktionen i dessa för personer i utanförskap ska utgöras av tjänstemän i Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och någon eller några av de kommunala förvaltningarna. Huvudmannskapsfrågan är enkel i dessa fall. Tjänstemännen har respektive myndighet som huvud-

man. Någon samtjänst är det inte fråga om. Tjänstemannen ska ha tillgång till individrelaterade data i sin myndighet och svara för kvalificerad handläggning av personers ärenden. Han eller hon ska bereda ärendena inför myndighetens beslut eller fatta beslut i den mån myndigheten har delegerat detta till tjänstemannen.

5 Teknikstödd service

5.1 Uppföljning av förslagen på IT-området

I delbetänkandet angav vi som utgångspunkt för förslagen på IT-området att ett flertal strukturer och funktioner måste förändras eller förbättras för att elektroniska tjänster ska bli till verklig nytta för medborgarna.¹ Bland annat måste bredband byggas ut, informationssäkerhet, e-legitimation och IT-standardisering vidareutvecklas samt rättsregler anpassas till den pågående utvecklingen inom e-förvaltningen. Ett antal remissinstanser har kommenterat och lämnat synpunkter på våra utgångspunkter och IT-relaterade förslag i delbetänkandet. Sammanfattningsvis kan sägas att remissinstanserna biträder förslagen, men några efterfrågar förtydliganden om de grundläggande strukturer och funktioner för e-förvaltningen som nämndes ovan.

I mars 2009 tillsatte regeringen en delegation för e-förvaltning, E-delegationen, och konstaterade i sina direktiv att e-förvaltningen är en viktig del i den utveckling av de offentliga tjänsterna som behövs för att möta nya krav och förväntningar. Delegationens första uppgift har varit att utforma ett förslag till strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning. Därefter ska delegationen koordinera de statliga myndigheternas IT-baserade utvecklingsprojekt samt följa upp deras effekter för medborgare, företagare och medarbetare. Delegationen ska också bl.a. koordinera vissa frågor om IT-standardisering. Delrapporter med underlag och förslag ska årligen lämnas till regeringen och en slutrapport ska lämnas senast den 31 december 2014.²

¹ I detta kapitel avser ”tjänst” sådana praktiska lösningar (t.ex. e-legitimation) eller funktioner (t.ex. ansökan på webben) som ger tillgång till förvaltningens ”kärnverksamhet”. I bilaga 5, *Tolv exempel på samverkan*, är 1–5 praktiska exempel på projekt som bygger på väl utvecklat teknikstöd.

² Dir. 2009:19, Delegation för e-förvaltning.

Delegationen presenterade förslaget till strategi i ett delbetänkande i oktober 2009.³ I detta planeras bl.a. olika e-tjänster i förvaltningen som bör genomföras till och med 2014. Delegationen föreslår också att en samordningsfunktion ska inrättas för arbetet med att införa e-tjänster i den offentliga förvaltningen.

Vi konstaterar att E-delegationen tar upp flera frågor som anknyter till dem vi behandlade i delbetänkandet på hösten 2008. Delegationen har redovisat en förteckning med förslag till tolv prioriterade e-tjänster och projekt. Nedan anger vi vilka av dessa som vi från våra utgångspunkter anser bör vara högst prioriterade. Vi lägger också några tillkommande förslag som har stor betydelse för att medborgarna ska kunna använda teknikstöd service.

5.1.1 E-legitimation

Förslag: En robust och enkel e-legitimation utvecklas snarast möjligt för medborgarna och företagarna samt för de tjänstemän i servicecentrum som tillhandahåller offentlig service från flera myndigheter (tjänstelegitimation).

E-delegationen föreslår en funktion för samordning av myndigheternas befattning med e-legitimationer, elektroniska underskrifter och anknytande tjänster. Därför bör en självständigt beslutande nämnd inrättas inom Skatteverket. Nämndens uppgift ska vara att bl.a. sluta avtal med dem som tillhandahåller tjänster för identifiering, dem som utfärdar e-legitimationer m.fl. Nämnden ska även säkerställa tillgång till funktioner för identifiering, elektronisk underskrift samt äkthets- och behörighetskontroll åt myndigheter som ansluts till dessa tjänster. Regeringen föreslås överlåta åt nämnden att bl.a. meddela föreskrifter. De kommunala och landstingskommunala myndigheter som har eller inför e-tjänster där användare legitimerar sig eller skriver under med stöd av e-legitimation, bör också kunna använda de funktioner som nämnden tillhandahåller. Dessutom föreslås att programvaror för t.ex. användarnas kontakter med myndigheternas e-tjänster ska utformas så att de görs förenliga med öppna standarder och i övrigt stödjer teknisk interoperabilitet⁴.

³ SOU 2009:86, *Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning*.

⁴ Interoperabilitet avser förmågan hos olika system att fungera tillsammans och kommunicera med varandra. (Wikipedia).

Vi anser att det är viktigt att medborgarna och de tjänstemän i myndigheter som möter medborgarna kan identifiera sig, under-teckna handlingar elektroniskt m.m., så att mer omfattande service kan utföras som e-tjänster. Den som använder sig av en datoriserad kundarbetsplats eller videokonferensteknik⁵ för service på distans behöver också ha möjlighet att legitimera sig elektroniskt. E-delegationens utvecklingsarbete på området bör därför ha högsta prioritet.

5.1.2 Gemensamma administrativa verksamhetsstöd

Förslag: Arbetsförmedlingen knyts till den försöksverksamhet med gemensamma administrativa verksamhetsstöd på e-området som E-delegationen föreslår att Skatteverket och Rikspolisstyrelsen ska få i uppdrag att bedriva. Det kan t.ex. ske genom att uppdraget också riktas till Arbetsförmedlingen.

E-delegationen föreslår att regeringen ska ge Skatteverket och Rikspolisstyrelsen i uppdrag att i en försöksverksamhet utveckla gemensamma administrativa verksamhetsstöd på e-området. Vi anser att delegationens förslag bör relateras till vårt förslag att ansvaret för den centrala samordningen av administrativa frågor i servicesamverkan ska åläggas Arbetsförmedlingen. I vårt förslag ingår att förmedlingen i den rollen ska samordna myndigheters utveckling av teknikstödd distansservice i servicecentrumen.

Vi bedömer att samordningen av e-funktioner huvudsakligen har ett tekniskt innehåll och att risken för dubbelarbete i det föreslagna verksamhetsstödet på e-området respektive i Arbetsförmedlingen är liten. För att helt undvika risken och för att utnyttja möjligheter att utveckla verksamhetsstöd på sammanfallande områden, föreslår vi att Arbetsförmedlingen ska knytas till försöksverksamheten med administrativa verksamhetsstöd på e-området. Detta kan enklast ske genom att uppdraget utvidgas till att också omfatta förmedlingen.

Vi konstaterar att både vi och E-delegationen har identifierat ett behov av att samordna administrativa verksamhetsområden. Det talar för att det på sikt behövs en överordnad styrning av den

⁵ Videokonferens innebär att man har möten där deltagarna sitter på respektive ort. I dag finns det färdiga lösningar som är mycket användarvänliga och driftsäkra. Telebild är en annan benämning på videotekniken.

offentliga förvaltningens utveckling av service och tillhörande administrativa tjänster.

5.1.3 IT-standardisering

Förslag: E-delegationen bör prioritera arbetet med att standardisera begrepp och gränssnitt för informationsöverföring för att underlätta samverkan mellan de myndigheter (kluster) där medborgarnas behov av servicesamverkan är störst.

E-delegationen pekar på att olika semantik och informationsstrukturer inom skilda verksamheter försvårar utvecklingen av gemensamma lösningar. Delegationen föreslår att olikheter i data, begrepp och semantik ska hanteras enskilt för varje tjänst, baserat på den etablerade strukturen för publicering och dokumentation. När semantiska olikheter åtgärdas bör man utgå från användarnas begreppsvärld. Öppna standarder ska vara förstahandsval för tekniska lösningar och öppen programvara ska alltid övervägas. Delegationen föreslår att regler för standardisering ska läggas fast i förordning.

Vi anser att arbetet med standardisering bör påskyndas inom de verksamhetsområden (kluster) som har störst betydelse för medborgarna. Det kan t.ex. vara fråga om standardisering av begrepp som används av kommunala och statliga myndigheter med ansvar för försörjningsstöd, eller begrepp hos dem som ansvarar för olika led i en process för start av eget företag. Standardisering av gränssnitt för informationsöverföring mellan olika IT-system och ökad användning av öppna standarder och öppna system är då viktiga komponenter.

5.1.4 Min sida

Förslag: Införandet av "Min sida" görs till ett prioriterat utvecklingsprojekt i E-delegationens arbete med e-förvaltning.

Bland E-delegationens tolv prioriterade projekt finns "Min sida". Delegationen bedömer att det främsta hindret för ett genomförande kan vara att de samverkande myndigheterna inte vill finan-

siera de gemensamma delarna av tjänsten. Om denna situation uppstår anser delegationen att man bör överlämna ärendet till regeringen för beslut.

Vi föreslog i delbetänkandet att medborgaren på ett enkelt sätt ska få tillgång till alla sina kontakter med offentlig förvaltning och den information som finns om honom eller henne i förvaltningen. Detta skulle presenteras på en personlig "Min sida". Vi föreslog att E-delegationen skulle få i uppdrag att genomföra detta koncept. E-delegationen har föreslagit att ett genomförande ska inledas med en övergripande förstudie under första delen av 2010. Senare under året avser delegationen att installera en pilotlösning inom ett begränsat verksamhetsområde. Från och med första delen av 2011 ska de myndigheter som så önskar kunna anslutas och utnyttja tjänsten. Vi tillstyrker den uppläggningsplan av projektet "Min sida". Pilotlösningen skulle kunna prövas för något område (kluster eller livshändelse) där många medborgare behöver service i samverkan.

5.1.5 Telefonbaserad servicevägledning

Förslag: E-delegationens direktiv kompletteras genom att delegationen får i uppdrag att inkludera servicekanalen telefoni i den föreslagna strategin. Telefoni och IT är i ökande grad integrerade kanaler för kommunikation. Delegationen bör som ett konkret projekt närmare utreda och lämna förslag till hur en telefontjänst med ett nationellt telefonnummer för offentlig service ska utformas.

E-delegationens strategidokument behandlar över huvud taget inte telefonbaserad service. Det har förvånat oss, eftersom telefonen är medborgarnas i särklass vanligaste sätt att ta kontakt med myndigheterna. Telefoni och IT är dessutom numera allt oftare integrerade tekniker. Mobiltelefonen är samtidigt telefon och dator med möjligheter till Internetkontakt. Vi föreslår att regeringen ska ge E-delegationen tilläggsdirektiv som innebär att utvecklingen av telefoni som modern kanal för den offentliga förvaltningens service införs i e-strategin.

I delbetänkandet föreslog vi att ett nationellt telefonnummer för service ska inrättas. Telefonsamtalet ska automatiskt föras över regionalt och lokalt till tjänstemän vid det närmaste service-

centrumet. Via telefonnumret ska det vara möjligt att få tillgång till central myndighetsinformation. När samtalet överförs kommer medborgaren att få kontakt med en tjänsteman som känner till regionala och lokala förhållanden.

Remissinstanserna var övervägande positiva till detta förslag. Dock betonades att ett nationellt telefonnummer kräver ett tydligt ägarskap med tillhörande ansvar för utveckling och förvaltning. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket avstyrkte förslaget, eftersom de anser att deras respektive telefonbetjänade kundtjänster är tillräckliga.

Vi föreslår att regeringen ska ge E-delegationen i uppdrag att närmare utreda och lämna förslag till hur ett nationellt telefonnummer och telefonkundtjänst för offentlig service ska utformas. Avsikten är inte att detta telefonnummer ska ta över myndigheternas och kommunernas telefonkundtjänster utan vara ett komplement till dessa.

5.1.6 Digitala klyftor och e-inkludering

Förslag: E-delegationen får i uppdrag att initiera en kampanj för att främja medborgarnas användning av e-tjänster. Delegationen ska basera kampanjen på den expertis om e-inkludering som finns hos olika myndigheter. Servicecentrum används för att i verklig miljö testa hur elektronisk utrustning kan anpassas till besökare och anställda med olika fysiska förutsättningar att använda den.

Vi anser att en kampanj ska drivas kring användningen av e-tjänster. E-delegationen bör därför få i uppdrag att föreslå hur en sådan kampanj bör läggas upp och genomföras. Syftet med kampanjen ska vara att introducera e-tjänster för de medborgargrupper som riskerar att lämnas utanför e-servicen vid förvaltningens omställning till sådana tjänster. Kampanjen ska samtidigt bidra till att minska den digitala klyftan, dvs. skillnader i förmågan att använda e-tjänster som finns mellan olika medborgargrupper.

Som ett led i e-inkludering föreslår E-delegationen i sin strategi aktualisering av den handledning med riktlinjer för utvecklingen av webb och e-tjänster i den offentliga sektorn som myndigheten

Verva gav ut 2006.⁶ Myndigheten för handikappolitisk samordning, Handisam, har på regeringens uppdrag lämnat ett underlag till en handlingsplan för e-inkludering.⁷ Handisam föreslår att regeringen ska ge uppdrag till olika myndigheter och utredningar att utarbeta förslag till insatser på tolv olika områden, bl.a. om att upprätta ett ramverk för samverkan mellan system, att standardisera offentliga webbplatser, att utarbeta indikatorer för uppföljning samt att utarbeta riktlinjer för en tillgänglig och användbar digital arbetsmiljö.

Vi tar för givet att E-delegationen arbetar tvärssektoriellt med frågorna om e-inkludering och att delegationen använder sig av den expertis som finns inom olika myndigheter. Vi föreslår att servicecentrumen ska utgöra noder för ett aktivt arbete med e-inkludering. Det kan gälla individuell rådgivning till den enskilde om att använda datorn för serviceändamål. Det kan även vara fråga om försök med att praktiskt anpassa IT-utrustning till besökare med olika behov, men också till dem som arbetar i servicecentrumen.

5.1.7 Användning av teknikstöd – en del i utbildningen av personalen i servicecentrum

Förslag: Arbetsförmedlingen ges i uppdrag att i samråd med E-delegationen inventera vilket teknik- och systemstöd som personalen vid servicecentrumen behöver ha. Slutsatserna ska bl.a. ingå som underlag till förslag om personalens grundutbildning. När försöksverksamheten med gemensamma administrativa verksamhetsstöd på e-området har kommit igång, enligt E-delegationens förslag, bör samrådet ske inom ramen för denna.

Personalen i servicecentrumen som tillhandahåller service från flera statliga och kommunala myndigheter, är helt beroende av ett gott IT-stöd i sitt arbete. Teknikstödet behövs både i mötet med medborgarna, i kontakter med handläggare i myndigheterna, i den egna kompetensutvecklingen och vid uppföljningar av verksamheten. Ett bra IT-stöd kan dessutom både fördjupa och bredda den service som kan levereras i centrumen.

I mötet med medborgarna utgör webben och handläggningssystemet det grundläggande IT-stödet. För att tjänstemannen

⁶ Vägledningen *24-timmarswebben* beskriver hur webbplatser och e-tjänster ska utvecklas. Riktlinjerna vänder sig till beslutsfattare, systemutvecklare och innehållsansvariga.

⁷ Handisam, *Rätt från början – underlag till handlingsplan för e-inkludering*, 2009-08-28.

snabbt ska få tillgång till personligt stöd från handläggare i myndigheter behövs telefon, chatt, webbkamera m.m. Sannolikt behövs också särskilda intranet för dessa kontakter. För att tillsammans med kunden nå en handläggare öga mot öga fordras dessutom tillgång till videokonferenssystem i någon form. Vidare behövs anpassade uppföljningssystem och statistik.

Ett problem för personalen vid servicecentrumen är att ständigt kunna ha uppdaterade kunskaper inom olika verksamhetsområden. Webbaserad distansutbildning används redan av Försäkringskassan och Skatteverket för servicehandläggarnas kompetensutveckling.

Vi föreslår att Arbetsförmedlingen ska ges i uppdrag att i samråd med E-delegationen inventera behovet av teknik- och systemstöd hos personalen i servicecentrumen. E-delegationen har föreslagit en försöksverksamhet med gemensamma administrativa verksamhetsstöd på e-området. När försöksverksamheten har kommit igång, bör Arbetsförmedlingens samråd i stället ske inom ramen för denna.

5.2 Bredband

Förslag: Regeringen uppdrar åt PTS att årligen rapportera i vilken utsträckning de statliga myndigheternas utveckling av IT-stödd service och hänvisningar till service via webben är i fas med medborgarnas tillgång till bredband.

Både de statliga myndigheterna och kommunerna lägger ut allt mer av sin service på webben. En grundläggande förutsättning för att alla medborgare ska ha en likvärdig tillgång till denna service är att den tekniska infrastrukturen är tillräckligt utbyggd, både vad gäller geografisk spridning och funktionell kapacitet. Post- och telestyrelsen, PTS, understryker i remissvaret på vårt delbetänkande att service med teknikstöd måste åtföljas av hög tillgänglighet till bredband. PTS efterlyser ett större politiskt engagemang på lokal, regional och nationell nivå, med tydliga mål för tillgänglighet till bredband som ger tillgång till informationssamhällets tjänster och skapar möjligheter till regional utveckling och tillväxt.

I en rapport till regeringen på våren 2009 poängterar PTS att behovet av hög överföringskapacitet ökar i hela landet i takt med att allt fler av samhällets grundläggande funktioner ska kunna nås

på distans genom elektronisk kommunikation.⁸ PTS framhåller att den digitala klyftan riskerar att vidgas, snarare beroende på skillnader i tillgången till infrastruktur för IT än på skillnader i ekonomi, ålder och utbildning, som oftast får definiera på vilken sida av klyftan människor befinner sig. Samtidigt som marknaden och staten ställer allt större krav på att individerna ska använda elektroniska kanaler, måste därför grundläggande verktyg ställas till människors förfogande.

Enligt PTS har den offentliga sektorn å ena sidan ansvar för att medborgarna har tillgång till IT-infrastruktur, å andra sidan också ett ansvar för att erbjuda tjänster och information via kanaler som inte kräver större kapacitet än vad medborgarna har tillgång till. När myndigheterna utformar tjänster och information måste de också ta hänsyn till personer med funktionsnedsättningar. IT-infrastrukturen måste vara robust för att kunna erbjuda den trygghet och stabilitet som krävs för trygghetslarm, hemsjukvård, möjlighet att nå larmnumret 112 m.m. PTS räknar upp ett flertal åtgärder som är viktiga, både för att förbättra IT-infrastrukturen och öka anslutningen till den. PTS föreslår bl.a. följande åtgärder.

- Utbyggnad av nät i statlig regi för tillhandahållande av tjänster i eftersatta områden.
- Krav på utbyggnad och täckning vid tilldelning av spektrum.
- Statliga stöd och skattelättnader i glesbygd och landsbygd för utbyggnad av IT-infrastruktur.
- Bättre tillträde till befintlig infrastruktur.
- Ökat kommunalt ansvar. Bredband för alla bör bli en kommunal angelägenhet, precis som skola och barnomsorg.
- Riktade insatser på lokal, regional och nationell nivå, t.ex. insatser för att öka människors kunskaper om hur digitala tjänster används. Ökad efterfrågan på elektroniska tjänster sätter press på operatörerna att tillhandahålla infrastruktur.
- Särskilda insatser för vissa grupper, t.ex. utveckling av anpassade tjänster för funktionshindrade eller riktade bidrag till grupper i behov av särskilt stöd.

⁸ Post- och telestyrelsen, *Bred och långsiktig analys för området elektronisk kommunikation*, PTS-ER-2009:2.

- Riktade bidrag till vissa områden, t.ex. hushåll och småföretag i geografiskt avgränsade och otillgängliga områden.

I budgetpropositionen för 2010 anför regeringen att Sverige överlag har god tillgång till IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet.⁹ Enligt regeringen är det inte aktuellt att ge statligt stöd till kommunerna för infrastrukturutbyggnad, eftersom det skulle kunna leda till konkurrensnedvridning under pågående tekniskifte.¹⁰ Regeringen kommer dock att utarbeta en bredbandsstrategi som ska ange de övergripande IT-politiska målen och förslag till åtgärder. Förslag som kräver lagstiftning planeras till en särskild proposition i början av 2010. Regeringen stödjer ökad tillgång till bredband, bl.a. genom det stöd som sedan 2008 kan ges för att lägga kanalisation för bredband när annan infrastruktur byggs. Skattereduktion kan erhållas för bl.a. vissa arbetskostnader när en ledning för elektronisk kommunikation ansluts till hus. Regeringen anför också att satsningar på bredband kan göras som del i Landsbygdsprogrammet 2007–2013.

Vi instämmer i de förslag om åtgärder för att bygga ut IT-infrastrukturen och öka användningen av elektroniska tjänster som PTS har framfört till regeringen och anser att regeringen bör påskynda dessa. Vi föreslår att regeringen ska ge PTS i uppdrag att specifikt bevaka och rapportera till regeringen om tillgången till bredband utvecklas i en takt som gör att alla medborgare kan använda myndigheters e-tjänster för självbetjäning.

5.3 Personligt möte på distans

Förslag: Servicecentrumen utrustas med teknik för personligt möte på distans. Servicepunkter bör kunna förses med s.k. kundarbetsplatser (VISAM-terminaler). Arbetsförmedlingen som arbetar med att utveckla distansserviceteknik, bör leda överläggningar med övriga myndigheter om att utnyttja tekniken i centrumen.

⁹ Prop. 2009/10:1, Utgiftsområde 22.

¹⁰ I SOU 2008:40 *Bredband till hela landet*, föreslogs att kommunerna skulle kunna få statligt stöd med maximalt 50 procent av kostnaden för att bygga ut bredband till eftersatta områden. Stödet skulle totalt uppgå till 3 miljarder kronor under 2009–2013.

Praktiskt taget samtliga centrala myndigheter var positiva till förslaget i delbetänkandet om att utveckla tekniken för personligt möte på distans. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket tillförde i sina remissvar att den eller de myndigheter som har nytta av personligt möte på distans också ska stå för sina egna kostnader.

På ett tjugotal medborgarkontor eller andra platser finns s.k. kundarbetsplatser som först användes i VISAM-projektets försök med distansuppkoppling till myndigheters tjänstemän. Detta är en variant som kan användas på servicepunkter. Arbetsförmedlingen har under en tid prövat videokonferens (telebild) för personligt möte på distans i egna distansservicekontor.¹¹ Förmedlingen har goda erfarenheter och kommer vid utgången av 2009 att ha denna teknik på ca 30 kontor. Distansutrustningen förbättras kontinuerligt. Den kan lätt utnyttjas av flera myndigheter och överläggningar pågår om detta. De utvärderingar av utrustningarna som Skatteverket och Arbetsförmedlingen har gjort, visar att allmänheten är mycket nöjd med lösningarna.¹²

Vi anser att distansmötetekniken är synnerligen intressant och viktig för att säkra medborgarnas tillgänglighet till likvärdig service. Den tillgodoser en stor del av behovet av personligt möte, inte minst för boende på landsbygden. Servicelösningen är flexibel och kan lätt anpassas till lokala behov. Tekniken är billig och ger möjlighet att nå både kundtjänstpersonal och handläggare vid ett stort antal myndigheter. Svarsfunktionen i myndigheterna måste givetvis vara tillräckligt dimensionerad. Arbetsförmedlingen har uppskattat kostnaderna för den tekniska utrustningen för distansservice i 40 kontor till totalt 5 miljoner kronor. Lokal- och nätkostnader tillkommer.

Vi har föreslagit att Arbetsförmedlingen ska utses till central statlig samordnare av myndigheternas serviceutveckling. Vi föreslår att samordningen ska omfatta utvecklingen av personligt möte på distans. Samordningen kan gälla förvaltning, systemdrift, juridik, administration, kompetens m.m. Avtal bör i förekommande fall tecknas där myndigheterna garanterar svarsfunktionen. Den som är huvudman för driften i servicecentrumet eller servicepunkten bör ansvara för att det finns någon person som kan hjälpa till med att upprätta den enskildes kontakt med den önskade myndigheten.

¹¹ Bilaga 5, *Tolv exempel på samverkan*, exempel 6 Arbetsförmedlingens distansservicekontor.

¹² Skatteverket, *VISAM Personligt möte på distans*, slutrapport 2008-05-01 och Arbetsförmedlingen, *Kundmöte på distans*, 2009.

6 Servicevägledare

6.1 Nuvarande servicepersonal och kompetenskrav

Både de statliga myndigheterna och de kommuner som vi har haft kontakt med, har betonat att den personal som möter medborgarna måste vara väl kvalificerad för detta. Yrkesrollen kräver god orientering om samhällsfunktioner i allmänhet samt formella kunskaper på olika kommunala och statliga verksamhetsområden. Den kräver också speciella personliga egenskaper, bl.a. god förmåga att möta och samtala med människor, något som inte minst myndigheterna i de lokala servicekontoren har understrukt. Bristande kunskaper och dåligt bemötande skulle riskera att rubba medborgarnas förtroende för myndigheterna över huvud taget.

Yrkesbenämningarna är olika. Personalen i de statliga lokala servicekontoren kallas servicehandläggare. Personalen i kommunala medborgarkontor kallas ibland samhällsvägledare, men benämningarna kan variera. Samtliga, både statligt och kommunalt anställda, kan sägas vara generalister, dvs. de har breda, allmänna kunskaper till skillnad från de handläggare i myndigheterna som har djupa kunskaper på sina respektive specialområden.

Av servicehandläggarna i de statliga kontoren krävs kunskaper om förvaltningsuppgifter i de myndigheter som omfattas av sam-tjänsten. Tjänstemännen i de kommunala kontoren ska också ha kunskaper inom ett brett spektrum av kommunala förvaltningsområden. De får dessutom ofta hantera frågor och ärenden på statliga myndigheters områden. Även den personal som arbetar vid myndigheternas och kommunernas telefonkundtjänst i call center eller lokalt, har i de flesta fall en bredare, mer generalistinriktad kompetens för att kunna svara på högst varierande frågor från allmänheten.

6.2 Det tidigare förslaget och remissynpunkterna

I delbetänkandet föreslog vi en ny befattning – den auktoriserade servicevägledaren. Dennes arbetsuppgift skulle vara att lotsa medborgarna i den offentliga förvaltningen. Vägledaren skulle ta sig an ”hela människan”, åtminstone på en grundläggande nivå. Arbetsuppgifterna skulle inte omfatta myndighetsutövning.

Med auktorisering avsågs att de statliga och kommunala myndigheterna själva måste godkänna servicevägledarens kompetens. Myndigheterna måste vara säkra på att den servicepersonal som agerar i deras namn, har tillräckliga kunskaper och kompetens. Någon formell ackreditering, certifiering eller legitimering hade vi inte i åtanke.

Ett knappt femtiotal av remissinstanserna yttrade sig över förslaget om servicevägledare. Drygt 30 var positiva till förslaget, men övriga avstyrkte eller ville att förslaget skulle utredas vidare. 14 av 18 kommuner tillstyrkte förslaget.

Synpunkter från dem som tillstyrkte förslaget var bl.a. att väl kvalificerade servicevägledare med en särskild, formell utbildning har en viktig funktion i mötet med medborgarna. Det personliga mötet har fortsatt mycket stor betydelse för stora medborgargrupper och i sådana individrelaterade ärenden, där enkel teknikstödd service är otillräcklig. I dessa fall skulle servicevägledare ha en given roll, förutsatt att kompetensen är säkrad. Några betonade att yrkesrollen måste ha hög status.

Arbetsförmedlingen avvisade förslaget och ifrågasatte om servicevägledare, så som rollen beskrivits, skulle kunna vägleda medborgaren i förmedlingsärenden. Enligt förmedlingen talar erfarenheterna för att efterfrågan på service är individrelaterad. Från en facklig organisation, nämligen Saco, såg man en risk för att statliga och kommunala professionella yrkesroller urholkas. Där bedömde man att medborgarna efterfrågar djupare service än den som alla kan utföra, även de som saknar särskild utbildning. För att säkerställa rättssäkerheten för individen är det viktigt att bevaka kompetensen i de professionella yrkesrollerna.

6.3 Servicevägledare – en ny yrkeskategori

Förslag: Servicevägledare ska bilda en ny yrkeskategori med arbetsuppgifter och kompetens som ligger mellan de nuvarande servicekontorens generalister och handläggarna i myndigheternas bakre linje.

Vi föreslår att det i servicecentrumen, förutom generalister, ska finnas en yrkeskategori som har högre kompetens. Vi kallar dessa för servicevägledare. Motiven är följande.

Arbetsuppgifterna i de statliga lokala servicekontoren finns inom ett allt bredare spektrum av områden, i takt med att fler statliga myndigheter använder kontoren för att leverera service till medborgarna. Arbetsförmedlingen förbereder att delta i samtjänsten och dessutom tillkommer Nystartskontorets och den nya pensionsmyndighetens service. Redan av det skälet krävs att personalens kompetens anpassas till den större bredden i den statliga servicen. En viktig fråga i sammanhanget är hur många myndigheter en generalist kan ”täcka in”. Vi bedömer att tjänstemännen med nödvändighet antingen kommer att ha mycket grunda, allmänna kunskaper eller klusterorienterade kunskaper. Med det senare menas här kunskaper som behövs för att ge service på ett avgränsat sakområde eller kring en livshändelse, och som avser flera myndigheters och andra institutioners ansvarsområden.¹

Vi föreslår att det ska finnas servicecentrum med kommunal och statlig service. Om personalen i centrumet inte bara ska ge enkel information och allmän vägledning utan också kunna ge fördjupat vägledning och avgöra vissa ärenden, blir arbetsuppgifterna mer krävande. Detta kräver i sin tur att personalen har kompetens som är anpassad till dessa djupare servicefunktioner.

Vi föreslår också att servicecentrumen ska ha teknisk utrustning för personligt möte på distans, bl.a. för att en besökare ska kunna komma i direkt kontakt med en handläggare i en myndighet. Om den enskilde begär eller godkänner att en tjänsteman i centrumet deltar i distansmötet, så kan servicekvaliteten i vissa situationer höjas betydligt. För att sköta en sådan funktion anser vi att det krävs särskild kompetens hos servicevägledaren.

¹ I bilaga 5, *Tolv exempel på samverkan*, är projekten 1–3, Bokvar.nu, Verksamt.se samt Mittbygge.se exempel på klusterorienterad samverkan.

Vi anser att generalister i servicecentrumen kan ha sådan kompetens som de statliga servicehandläggarna och de kommunala samhällsvägledarna har. Men vi bedömer alltså att det kommer att finnas arbetsuppgifter i servicecentrumen som kräver mer omfattande kunskaper och kompetens än den som generalisterna har. Därför bör åtminstone någon av tjänsterna i centrumet besättas med en person med högre kunskaper och kompetens. Inte bara de utvidgade arbetsuppgifterna i servicecentrumen utan också de mer omfattande samverkansrelationerna talar för detta. Vi har bl.a. uppfattat att Arbetsförmedlingen som överväger att delta i samtjänst, är osäker på om servicehandläggarnas kompetens kommer att vara tillräcklig för förmedlingens behov. Vi bedömer att servicevägledare enligt vårt förslag, skulle kunna tillmötesgå kraven i bl.a. Arbetsförmedlingen, som vi för övrigt föreslår ska vara den statliga myndighet som alltid har minst en anställd i servicecentrumen.

Liksom några av remissinstanserna anser vi att det behövs en yrkeskategori med hög status på plats. Flera instanser pekar också på att personalen i yrkeskategorin kommer att ha stor betydelse för att samverkan i centrumen ska fungera friktionsfritt och för att förtroendet för den service som levereras där ska upprätthållas.

6.4 Arbetsuppgifter och kompetenskrav

Förslag: Servicevägledare ska kunna ge allmän och fördjupad information och vägledning samt fatta beslut i vissa enklare ärenden med myndighetsutövning. Vägledaren ska kunna avgöra om den enskildes ärende behöver bedömas av t.ex. en resursgrupp. Vägledaren ska ansvara för att ärendet i så fall lotsas vidare och tas om hand för bedömning och eventuellt fortsatt handläggning.

Generalisterna i servicecentrumen kommer framför allt att ha breddkompetens. Servicevägledare ska, enligt vårt förslag, ha både bredd och djup i sin kompetens, i den meningen att de ska kunna ge service inom ett flertal myndighets- och sakområden, men också kunna handlägga vissa enklare myndighetsärenden. Däremot ingår inte sådan specialistkompetens som krävs för kvalificerad handläggning inför beslut i individuella ärenden, mot bakgrund av specifik lagstiftning. Uppdelningen nedan av exemplen på serviceväg-

ledarens arbetsuppgifter följer i princip den beskrivning av service och anknytande tjänster som finns i avsnitt 1.3.

En servicevägledare ska givetvis kunna utföra samma uppgifter av enklare slag som en generalist. I sådan *allmän vägledning* som endast kräver grundläggande kompetens, kan bl.a. följande uppgifter ingå.

- Informera och stödja medborgaren i dennes självservice på webben samt informera medborgaren utifrån den information som myndigheten har på webben.
- Lämna ut blanketter/broschyrer eller ge samma service via webben.
- Hjälpa medborgaren att fylla i samt ta emot ifyllda blanketter.

I *fördjupad, individorienterad vägledning* som kräver mer kvalificerad kompetens, kan t.ex. följande ingå.

- Informera medborgaren om sakuppgifter som finns om denne i myndigheternas handläggningssystem. Servicevägledaren avses ha behörighet att se i personregister.
- Hjälpa medborgaren att korrigera felaktigt ifylld blankett. Det inkluderar behörighet att registrera i personregister.
- Informera kring handläggningen av enskildas ärenden, vilket inkluderar behörighet att se i handläggningssystemet eller diariet föringen.
- Samordna medborgarens behov och vägleda i den fortsatta ärendehandläggningen i dennes enskilda fall.
- Eventuellt delta med stöd till den enskilde i dennes personliga möte på distans. Följa upp ärendet i servicecentrumet i de avseenden som det är möjligt att processa ärendet där.

Ytterligare två viktiga uppgifter tillkommer, nämligen följande.

- *Bedömning av tjänstebehov*: Servicevägledaren som kan vara medborgarens första kontakt med myndigheten, bör ha kompetens att avgöra om dennes situation behöver analyseras och bedömas av någon tjänsteman med specialistkompetens. Bedömningen att medborgaren har ett djupare servicebehov kan alltså göras i servicecentrumet, medan *vad* som behövs, bedöms

av tjänstemän i myndigheters bakre linje, eventuellt vid något annat tillfälle.

- Om den enskildes ärende behöver vidarebefordras till kvalificerad handläggning av specialister, ska servicevägledaren ansvara för att ärendet lotsas och tas emot för denna fortsatta handläggning.
- Servicevägledaren ska kunna utföra *standardiserad handläggning* som avser myndighetsutövning enligt objektiva kriterier, dvs. vad som beskrivs som myndighetsutövning i enklare fall. Det kan t.ex. gälla beslut om vårdnadsbidrag eller jämkning av preliminär skatt.

Servicevägledaren behöver också ha kunskaper för att kunna använda de tekniskstödda systemen i servicecentrumet. IT är ett oundgängligt stöd för all personal i ett servicecentrum, som allmänt verksamhetsstöd och i mötet med medborgarna. Stora delar av den information som förmedlas till besökare återfinns på myndigheternas webbplatser och ska givetvis kunna öppnas och användas av både generalister och vägledare. Men mycket information och stöd för att klara av besökarens ärende finns också i myndighetsregister och hanteras i system för handläggning och diarieföring. Detta kräver fördjupade kunskaper om den tillgängliga informationen och hanteringssystemen.

En av grundtankarna är att servicecentrumen ska kunna ge service till alla medborgare som söker personligt möte med en tjänsteman. Rimligtvis har vissa personer större behov av personligt möte för att ta till sig serviceinnehållet. Vi bedömer att det kan fordras särskilt anpassad kompetens för vissa grupper, t.ex. följande.

- Äldre och personer med olika typer av handikapp som har svårt att använda den nya informationstekniken.
- Personer som har svårt att tillgodogöra sig skriven svensk text på webben och talad svenska via telefon.
- Personer som har dålig kunskap om hur den offentliga förvaltningen är organiserad och vilken verksamhet de olika myndigheterna ansvarar för.
- Personer med multiproblem eller komplexa problem som berör flera myndigheter.

Det finns säkert en stor lokal skillnad i efterfrågan på service och tjänster beroende på utbildningsnivå, språkkunskaper, ohälsotal, sysselsättningsgrad, demografi m.m. på den enskilda orten. Det innebär att tyngdpunkten i servicevägledarens arbetsuppgifter kommer att variera, beroende på vilken huvudsaklig befolkningsgrupp som söker sig till servicecentrumet och i vilken geografisk och socioekonomisk miljö centrumet är etablerat.

6.5 Servicevägledarens utbildning

Förslag: Utbildningen till servicevägledare ska utgöra ett särskilt program för yrkesutbildning. Det bör ligga på eftergymnasial nivå. En formell utbildningsplan bör utarbetas av de närmast berörda parterna, t.ex. representanter för högskola, kommuner och statliga myndigheter samt fackliga företrädare.

Vi bedömer att det i praktiken inte kommer att finnas någon definitiv gräns mellan kompetenserna hos en generalist och en servicevägledare. Erfarenheten från de statliga och kommunala kontoren pekar på att medborgarna önskar få individanknuten service och få sina ärenden snabbt avklarade. Vi anser att ambitionen måste vara att förse servicecentrumen med tillräcklig kompetens för att så långt möjligt kunna leverera detta. Vi bedömer att utbildningen för servicevägledare bör vara betydligt mer omfattande än den fem veckor långa högskolekurs som vi har sett exempel på, och den interna åtta veckor långa utbildning som handläggarna i de lokala servicekontoren får.

Vi föreslår att en utbildning av servicevägledare ska finnas som ett program i det ordinarie utbildningsväsendet. Utbildningen bör ligga på eftergymnasial nivå, t.ex. som ett fast program inom yrkeshögskolan.² Vi förutsätter att den bl.a. ska omfatta allmän samhällskunskap samt förvaltningskunskap och grundläggande förvaltningsjuridik på både det statliga och kommunala området. Dessutom bör myndighetsanpassade utbildningsmoment ingå. Vi bedömer att det också bör ingå en formaliserad bemötandeutbildning för att göra vägledaren skickad att stödja personer med komplicerade ärenden eller i utsatta situationer.

² Se t.ex. lag (2009:128) om yrkeshögskolan och förordning (2009:279) med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan.

Vi föreslår att sakkunniga representanter för berörda myndigheter, kommuner och organisationer ska analysera utbildningsbehovet och utarbeta en utbildningsplan för detta yrkesinriktade program. Exempel på frågor att analysera är vilken bredd och djup servicevägledarens kompetens bör ha och om den bör anpassas till olika målgrupper. Viktigt är också hur gränsen ska dras mellan generalister och servicevägledare och om kompetenskraven bör knytas till klusterorienterade verksamheter.

6.6 Personer som assisterar vid servicepunkter

Förslag: Där det finns en servicepunkt ska det också finnas en person som har tillräckliga kunskaper om den tekniska utrustningen för att vid behov kunna hjälpa besökare att använda denna. Någon speciell yrkeskategori eller formell utbildning ska inte krävas där.

Servicepunkter kan finnas i t.ex. bibliotek, skolor eller kommunala förvaltningslokaler. De kan också etableras i butiker, föreningslokaler eller andra ställen som inte har någon direkt anknytning till en kommunal eller statlig verksamhet. Det kan alltså komma att finnas varianter av servicepunkter med olika möjligheter att leverera service. Därmed kan också kompetensen variera hos de personer som assisterar medborgarna vid dessa punkter. Deras huvudsakliga uppgift är att bistå besökare med att använda de tekniska servicehjälpmedlen. Kunskap om teknik och system är därför viktigast. Vi bedömer att personer vid servicepunkter t.ex. bör ha följande.

- Relevanta kunskaper för att hjälpa medborgare att använda dator, skanner, webbkamera och eventuellt annan teknik.
- Kännedom om hur man hittar myndigheters tekniska kundsupport.
- Kännedom om hur man hittar i myndigheternas webbsidor.
- Kännedom om det informations- och blankettmaterial, broschyrer m.m. som finns att dela ut.

Om servicepunkten är inrymd i t.ex. ett bibliotek eller en skola, så har den assisterande personen kanske genom sitt ordinarie yrke grundläggande kunskaper om myndigheters och kommuners organisation och verksamhet. Personen är kanske också van vid att informera andra. Många med sådan kompetens kommer att kunna bistå med upplysningar och förklaringar, liknande den enklare allmänna vägledning som ges i servicecentrumen. Också andra personer vid servicepunkter kan tänkas efter hand tillägna sig så mycket kunskaper om myndigheters verksamhet m.m. att de kan upplysa om mer än hanteringen av tekniken. Servicepunkter kan drivas av ideella organisationer eller privata företag. Den information som lämnas vid servicepunkterna inom ramen för uppdragen till dessa, bör dock aldrig gå utöver det som myndigheterna själva tillhandahåller på webben eller i broschyrer.

7 Ideella och privata aktörer

7.1 Bakgrund

Icke-offentliga aktörer i serviceverksamheten

Vid sidan om de offentliga leverantörerna av service och tjänster finns både ideella och privata aktörer med likartade eller anknytande verksamheter inom många viktiga samhällsområden. Vi bedömer att en utvecklad samverkan mellan offentliga, ideella och privata aktörer kan ge möjligheter att förbättra, eller åtminstone upprätthålla, tillgänglighet till sådan service som har betydelse i vardagen och som behöver finnas nära medborgarna. Samverkan kan, i varje fall på sikt, leda till både högre kvalitet i servicen och lägre kostnader.

Frågan är då på vilka premisser ideella och privata krafter kan engageras för att ge service till medborgarna. De insatser som icke-offentliga aktörer kan göra, påverkas av om insatserna tillhör områden som är obligatoriska eller frivilliga för staten eller kommunerna. Det spelar också roll om servicen avser enkla uppgifter eller myndighetsutövning. Frågeställningarna har betydelse för vilket inflytande organisationer och företag bör ha på bl.a. planering och genomförande av insatser. Representanter för de ideella organisationer som vi har haft kontakter med i utredningen, har framfört att sektorn vill ha en formaliserad roll som part i serviceverksamheten.

Tilläggsdirektiv

I tilläggsdirektiv¹ har vi fått regeringens uppdrag att beakta den ideella sektorns betydelse för utvecklingen av lokal service. Med ideell sektor avses folkrörelser och andra ideella föreningar, stiftelser och trossamfund.

¹ Dir. 2008:109, se bilaga 3.

Den ideella sektorn har enligt regeringen på många sätt en viktig roll i det svenska samhället. Det är angeläget att sektorn ges utrymme att utvecklas på sina egna villkor men också att kunskapen och engagemanget i organisationerna tas till vara. Regeringens ambition är att samverkan med den ideella sektorn ska förstärkas inom serviceområdet på alla samhällsnivåer. Målet är att förbättra tillgängligheten till offentlig service och att möjliggöra en fortsatt effektivisering av den offentliga tjänsteproduktionen. Inriktningen ska vara att finna praktiska samverkanslösningar som kan fungera inom ramen för befintliga resurser.

Delbetänkandet

Regeringen gav tilläggsdirektiven en kort tid innan delbetänkandet lämnades. I betänkandet konstaterade vi kortfattat att det inte bara är offentliga myndigheter och kommersiella företag som ger medborgarna service. Organisationer och föreningar inom den ideella sektorn svarar också, utifrån sina mål och förutsättningar, för viktiga serviceinsatser i samhället. De utför ofta uppgifter som det varken är möjligt eller lämpligt för de offentliga aktörerna att svara för.

I betänkandet beskrevs ett samverkansprojekt mellan offentliga, privata och ideella aktörer som tillkommit för att skapa trygghet och säkerhet. Projektet visade att horisontell samverkan ofta hindras av aktörernas olika verksamhetsförutsättningar och blev en bekräftelse på att det krävs överordnade beslut för att undanröja formella hinder. Det ligger inte i vårt uppdrag att fördjupa oss i detta eller liknande problemkomplex inom andra sakområden. Exemplet ledde dock till förslaget att regeringen borde ge Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller en särskild utredare i uppdrag att bl.a. utreda formerna för samverkan mellan olika aktörer, ansvar, finansiering och eventuell författningsreglering.²

Remissynpunkter

De flesta remissinstanser som uttalade sig om de ideella organisationernas möjliga roll i servicesammanhang, lyfte framför allt fram att organisationerna kan bidra till att lösa landsbygdens och gles-

² SOU 2008:97 *Styr samverkan – för bättre service till medborgarna*, sid. 117–120.

bygdens serviceproblem. Några organisationer framhöll att en servicepunkt mycket väl skulle kunna inrättas i någon föreningslokal, som ofta fungerar som en naturlig mötesplats för människor. Några pekade på att de ideella organisationerna måste bedriva verksamheten på samma villkor som andra aktörer för att konkurrensen inte ska snedvridas.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap tillstyrkte förslaget om att närmare utreda formerna för samverkan på trygghetsområdet. Man konstaterade att eftersom samverkan berör ett flertal politikområden, borde en utredning omfatta rättsregleringen och ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter.

7.2 Uppgifter och villkor för aktörerna

Vad kan utföras av icke-offentliga aktörer?

Förslag: De insatser som en ideell organisation eller ett privat företag kan göra, ska bidra till ökad tillgänglighet till service. Uppdrag till dessa aktörer att leverera service bör preciseras i avtal. Uppgifter som innebär myndighetsutövning får inte ingå.

Vi anser att det är angeläget att inte bara den ideella sektorns aktörer, utan också privata företagare deltar i att utföra service. För båda slagen av icke-offentliga aktörer gäller att det endast är vissa typer av serviceuppgifter som kan komma i fråga.

Inte minst de ideella organisationernas representanter har ofta framhållit organisationernas engagemang i att, på vissa villkor, utföra t.ex. hemtjänst för äldre, skolutbildning eller räddningsinsatser i samhället. Organisationerna kan utan tvekan göra viktiga insatser på sådana områden. För den typen av tjänster finns en omfattande marknad för företag och ideella organisationer. Men för service i betydelsen *tillgång* eller *tillgänglighet* till tjänster, är verksamhetsområdet avsevärt begränsat. Vi inser dock att skillnaden mellan service och tjänster inte alltid är tydlig.

Serviceuppgifter som skulle kunna komma i fråga för att utföras av företag eller organisationer är t.ex. att

- tillhandahålla lokaler och utrustning för ett servicecentrum eller en servicepunkt,

- driva verksamheten i en servicepunkt, bl.a. hålla platsen försedd med informationsmaterial och blanketter,
- ge teknisk assistans med utrustningen på servicepunkter,
- informera om myndigheter och hjälpa till med att upprätta kontakt med myndigheter,
- översätta och förklara myndighetsinformation och blanketter.

Även om verksamhetsområdet är avgränsat, har det en stor betydelse för att på olika sätt hjälpa medborgare tillrätta i kontakterna med myndigheter. De uppgifter som utförs av icke-offentliga aktörer åt enskilda får dock inte innebära myndighetsutövning. När servicen utförs åt staten, landstinget eller kommunen av en icke-offentlig aktör, måste det vara tydligt att verksamhets- och finansieringsansvaret fortfarande ligger hos den offentliga uppdragsgivaren.

Regelfrågor vid upphandling av service

Villkoren för ideella eller privata aktörer som ska leverera service, bör fastställas i avtal. De villkor som ska gälla för privata företag som serviceaktörer, utgör knappast något problem i sig. Företagens insatser bör upphandlas i konkurrens enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling och företagets offerter ska bedömas enligt de regler som lagen föreskriver.

Många serviceuppgifter kan utföras antingen av en ideell organisation eller av ett företag som arbetar på kommersiella grunder. När uppgifter är av den karaktären att aktörer i båda associationsformerna kan komma i fråga som utförare, kan upphandlingen bli mer komplicerad, eftersom organisationer kan vara subventionerade med offentliga bidrag. Upphandlingsreglerna tillämpas också i dessa situationer. Den som bedömer offerterna måste då vara medveten om att anbuden kan vara sammanställda utifrån olika grundförutsättningar hos anbudsgivarna.

7.3 Den ideella sektorns roll

Den ideella sektorn som part i serviceverksamheten

Förslag: Regeringen slår fast att de principer som regeringen, de ideella organisationerna och SKL har kommit överens om avseende organisationernas roll inom det sociala området, ska gälla också för deras roll i serviceverksamheten.

Vi kan konstatera att många av de ideella organisationerna både har ambitioner och beredskap att medverka i den lokala samhällsservicen. Organisationerna har två olika roller i sammanhanget. Den ena är som samordnare och företrädare för medborgargrupper. Den medför att de kan kanalisera medborgares önskemål och behov av service. Den andra är att vara utförare av service och tjänster så som har berörts inledningsvis. Men medan statliga och kommunala verksamheter ska följa lagstadgade krav och bestämmelser och, för kommunernas del, lokalt uppsatta, politiska mål och riktlinjer, så bygger de ideella aktörernas roll i samhället på idealitet och frivillighet. För att dessa parter ska fungera i sina olika roller och för att möta medborgarnas servicebehov på ett bra sätt, krävs genomtänkta och anpassade former för samverkan.

Vi refererade kort i kapitel 1 den överenskommelse som redan har träffats mellan regeringen, företrädare för den ideella sektorn³ och SKL om parternas roller och relationer vid samverkan kring tjänster inom den sociala sektorn. Vi föreslår att de principer som parterna gemensamt har lagt fast för denna sektor, bör gälla också för samverkan kring servicen. Anpassat på servicen betyder det bl.a. att organisationerna ska kunna delta i verksamheten med tillgänglighetsskapande insatser med bevarad självständighet och oberoende. En dialog ska föras. I detta sammanhang är dialogen på lokalt och regionalt plan särskilt viktig. Organisationernas serviceinsatser ska hålla hög kvalitet. De ska ges möjlighet att planera för långsiktiga insatser. Vidare ska principer om öppenhet och insyn i verksamheten gälla liksom principen om mångfald, som innebär att nya organisationer och utförare ska tillåtas att komma in i verksamheten.

En fråga för organisationerna att ta ställning till är hur de ska hantera representativiteten i förhållande till de partipolitiska struk-

³ I överenskommelsen benämns denna "de idéburna organisationerna".

turerna i den kommun eller region där de är verksamma. I organisationerna har medlemmarna direktinflytande på verksamheten. Vi bedömer att organisationerna själva behöver utveckla samverkan och vägar att nå gemensamma ståndpunkter. Om inte detta sker riskerar i praktiken deras delaktighet och inflytande att eroderas.

Inventering av de ideella organisationernas resurser

Förslag: Alla kommuner bör inventera de lokala organisationernas möjligheter att leverera service.

Man kan få intrycket att organisationernas serviceinsatser är intressanta bara i glesbygd. Så är det inte. I glesbygd kan framför allt andelen personer med hjälpbehov vara stor, men i befolkningstäta områden är antalet stort. Vägledning och råd till nyföretagare efterfrågas t.ex. oftare på större orter.⁴ Det kan vidare vara fråga om tolktjänst till personer med språkproblem eller hjälp till äldre med att ta del av service via telefonen eller datorn. För att i praktisk mening kunna dra nytta av organisationernas engagemang och resurser är det nödvändigt att dels inventera deras möjligheter, dels identifiera hinder för deras medverkan i det offentligt finansierade serviceutbudet. Vi anser att framför allt kommunerna i ett rent egenintresse bör utföra detta. Men inventeringarna ger också planeringsunderlag för de statliga myndigheter som vi föreslår ska ha en lokal närvaro eller tillgänglighet.

Relationen till de offentliga aktörerna

Förslag: Kommunen bör vara de ideella organisationernas kontaktpunkt i frågor om lokal service. Kommunerna föreslås etablera en fortlöpande tvärspektoriell dialog med organisationerna om servicesamverkan.

En fråga är på vilka villkor medborgare och ideella organisationer ska inkluderas i serviceplaneringen. Organisationerna är måna om en självständig roll och partsrelation i samhällsarbetet. Deras egen

⁴ NyföretagarCentrum är en ideell organisation med kontor i 90 kommuner som kostnadsfritt ger råd och coachning till personer inför start av eget företag.

uppfattning är att det behövs en form av infrastruktur, ett s.k. ideellt utvecklingscentrum, på kommunnivå för sektorns samverkan med de offentliga aktörerna.

Vi anser att kommunen är den offentliga aktör som står närmast både medborgarna och de organisationer som är verksamma lokalt. Kommunen bör därför vara kontaktpunkt i frågor om samverkan mellan de offentliga aktörerna och den ideella sektorn. Kommunerna bör anordna återkommande överläggningar mellan de offentliga och ideella aktörerna om servicelösningarna, oavsett om en sådan ordning kallas ideellt utvecklingscentrum eller något annat. Överläggningarna bör bedrivas tvärsektorielt med medborgarnas servicebehov som utgångspunkt, och så att samverkansmöjligheter och problem mellan parterna och mellan organisationerna själva kommer i dagen.

Former för medborgares och organisationers deltagande

Förslag: Regeringen initierar överläggningar med representanter för ideella organisationer och SKL om hur medborgares och organisationers deltagande i den lokala serviceverksamheten ska formeras. Regeringen bör för sin del ta ställning till om lokala områdesstyrelser är en form som kan rekommenderas.

I överenskommelsen med parterna avseende det sociala området har regeringen bl.a. åtagit sig att verka för att det råder tydliga villkor när det gäller den ideella sektorns långsiktiga förutsättningar att utöva sina verksamheter. Tydliga villkor behövs också på serviceområdet.

På flera håll i landet införs direktvalda, *lokala områdesstyrelser* för att generellt öka medborgarnas engagemang och deltagande i verksamheter som berör dem. Lämpliga verksamheter är t.ex. att driva projekt i partnerskap med kommun, myndigheter och näringsliv, att planera service och att vara en alternativ utförare av offentligt finansierad verksamhet. Kommunfullmäktige ska godta de val av ledamöter i områdesstyrelsen som befolkningen i ett visst område har gjort. En områdesstyrelse måste ha ett reglemente, av vilket bl.a. styrelsens uppgifter framgår. På initiativ av SKL kan kommuner delta i ett nätverk för att utveckla formen under åren

2009–2011. Vi anser att detta är intressant och att lokala styrelser kan fylla en viktig funktion.

Det finns också andra alternativ till institutionella lösningar för att göra organisationer och medborgare delaktiga i frågor om serviceinnehåll och tillgänglighet. Ett *självförvaltningsorgan* ska bestå av företrädare för dem som nyttjar en anläggning eller en institution och för dem som är anställda där. Kommuner och landsting har möjlighet att inrätta sådana inom alla verksamhetsområden som inte har myndighetsutövning. Det finns också en variant av s.k. *villkorad delegation* som innebär att en kommunal nämnd föreskriver att anställda i en förvaltning får fatta beslut, förutsatt att användarna godkänner förslaget till beslut. Beslutsunderlaget ska ha tagits fram i samspel med användarna.⁵

En metod för dialog som har börjat användas i många länder benämns *medborgarbudget*. Det är ett sätt att låta medborgarna vara med och bestämma hur skattemedlen ska användas. Ibland ingår att medborgarna får möjlighet att delta i prioriteringen av ändamål, framför allt till investeringar. Medborgarnas åsikt kan då bli ett viktigt underlag för de politiska besluten.⁶ Metoden bör kunna övervägas som komplement till dialogen mellan kommunerna och organisationerna.

Vi föreslår att regeringen ska inbjuda representanter för organisationerna och SKL för överläggningar om vilka praktiska former som är lämpliga att använda för organisationernas och deras medlemmars deltagande i serviceverksamheten.

I kapitel 8 nämns arbetet med att ta fram och genomföra länsvisa, långsiktiga program för kommersiell och offentlig service i hela landet. Arbetet leds av länsstyrelsen, de regionala självstyrelseorganen och kommunala samverkansorganen och förutsätter bl.a. att både privata, ideella och offentliga aktörer engageras via regionala partnerskap. Detta är alltså också en väg till delaktighet för organisationerna.

⁵ Kommunallagen 7 kap., 18–22 §§.

⁶ SKL startade i början av 2008 ett nätverk där fem svenska kommuner prövar att utveckla metoder för medborgarbudget. Kommunerna är Haninge, Huddinge, Hudiksvall, Uddevalla och Örebro. Arbetet ska pågå i tre år och resultera i goda förebilder för användning av metoder med medborgarbudget.

Avtal och finansiering av ideella serviceinsatser

Förslag: Regeringen initierar en översyn av existerande finansiella stöd för ideella organisationers insatser inom serviceområdet. Syftet ska vara att få underlag för att ta fram stöd som är anpassade till att organisationer utför service åt offentliga uppdragsgivare. Kommunerna bör teckna långsiktiga avtal med ideella organisationer som utför service.

Det finns stora och välkända organisationer som kan bedriva resurskrävande verksamhet med egen finansiering. Föreningar på den lokala nivån har däremot ofta en svag ekonomi, vilket begränsar deras möjligheter att självständigt finansiera service som behöver finnas stabilt och långsiktigt.

Det finns olika former av finansiellt stöd till organisationer för de insatser som de gör i samhället. Stöd kan antingen ges direkt till en verksamhet eller som organisationsstöd. De befintliga stöden är dåligt anpassade till att organisationer gör praktiska insatser inom serviceområdet. Organisationerna anser att stöden kan vara tunga att administrera och svåra att basera ett långsiktigt serviceåtagande på. Vi instämmer i organisationernas uppfattning.

Vi anser att det bör vara möjligt för offentliga uppdragsgivare att stödja de ideella aktörerna för sådana verksamheter som inte har någon bärande marknad. Vi föreslår att stödformerna ses över. Översynen bör omfatta både drifts- och investeringsstöd.⁷ Stöden bör vara en ersättning som baseras på beräknade kostnader och en bedömning av den samhällsnytta som verksamheten innebär. Det är rimligt att ta med i bedömningen vad verksamheten skulle kosta om den utförs offentligt. Stöden ska dessutom vara enkla att administrera för alla berörda parter.

Kommunen bör teckna avtal med de organisationer som ska utföra service, för att lägga fast vad servicen omfattar, vilken tid som avses, finansiering m.m. Det förutsätter att det finns en definierad och legitim företrädare för organisationerna om fler än en är engagerade.

⁷ Allmännyttiga, ideella föreningar kan få ekonomiska problem då de t.ex. får överta en anläggning från en offentlig ägare. Om en förening får ett ränte- och amorteringsfritt lån för att förvärva en anläggning, vars värde successivt skrivs av, kommer föreningens skulder till sist att överstiga tillgångarna (anläggningen).

7.4 Rollen för privata företag

Privata företag som utförare av service

Förslag: Kommuner kan upphandla privata servicepunkter. Serviceinnehållet ska kunna variera med skiftande lokala behov. Kommuner kan också upphandla privat servicelötsning som dock inte får innehålla handläggning av myndighetsärenden.

Information och vägledning utförs i många sammanhang av privata företag. Banker och konsultfirmor ger t.ex. vägledning och råd till nyföretagare. Det finns också flera, på senare tid tillkomna exempel på servicefunktioner i privat drift som myndigheter upphandlar, bl.a. de jobbcoacher och introduktionslotsar för olika medborgargrupper som Arbetsförmedlingen upphandlar. Det finns också företag som informerar om myndigheters verksamheter och ärendehantering.⁸

Det är vår uppfattning att serviceverksamhet som kan utföras av företag, inte ska vara förbehållen offentliga aktörer. Vi nämnde inledningsvis vilka typer av serviceuppgifter som kan komma i fråga för bl.a. privata företag att utföra. Genom att konkurrensutsätta sådana funktioner som lämpar sig för det, kan de bli mer effektivt utförda. Det är dock givet att den service som utförs av ett företag inte kan omfatta myndighetsutövning.

Exempel på privata servicefunktioner

Det finns redan privata företag som driver det som vi kallar servicepunkter. Ett företag som tillhandahåller datorer eller terminaler för den som mot betalning vill hämta information över Internet, kan sägas driva en servicepunkt. Inget hindrar att ett privat företag driver sådana servicepunkter som vi föreslår. I delbetänkandet diskuterades servicepunkter som en lösning för att skapa bättre tillgänglighet på landsbygden, men inte minst i storstadsområden kan välutrustade servicepunkter vara ett sätt att leverera service närmare medborgarna, bl.a. för att minska deras res- och kötider.⁹

⁸ T.ex. Samtalslinjen Myndighetslots som startade telefonförmedlad service under våren 2009.

⁹ Se bilaga 5, *Tolv exempel på samverkan*, exempel 10 Servicepunkt i Sillerud, där Årjängs kommun och ICA-handlaren, med stöd från länsstyrelsen, har startat en servicepunkt.

Vi anser att det ska vara gratis för medborgaren att använda sig av en servicepunkt. Eftersom kommunen har huvudansvar och upphandlar servicepunkten, måste den drivas enligt de krav som kommunen ställer på serviceinnehåll och kvalitet. Kommunerna själva och statliga myndigheter som använder en privat servicepunkt för att förmedla service, får själva ordna för tillsynen av att servicepunkten fungerar väl.

Personlig lotsning på serviceområden är en annan funktion som också är fullt möjlig att upphandla från privata utförare. I de lotsningsfunktioner som Arbetsförmedlingen upphandlar, ska myndigheten fastställa hur lotsen ska betalas. För introduktionslotsar föreslås en lösning av den typ som regleras i lagen (2008:962) om valfrihetssystem. Därmed sker förfarandet också enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

Vi anser att de privata utförarna av servicelotsning bör ha en egen benämning, t.ex. servicelotsar, för att skilja dem från offentliga servicevägledare, som ska kunna handlägga vissa myndighetsuppgifter. Det finns inga uttalade målgrupper för lotsningen, utan arbetsinnehållet kan anpassas efter behoven hos den lokala befolkningen. En servicelots kan vara verksam i anslutning till servicepunkter eller fristående från sådana.

Förslaget i delbetänkandet om mobila servicepunkter

Förslag: En utredning av mobila servicepunkter tillsätts. Den bör inriktas på att bedöma vilka olika utförare som skulle kunna komma i fråga för denna servicefunktion.

I delbetänkandet föreslog vi att regeringen skulle lämna uppdrag till Tillväxtverket eller en särskild utredare om en utredning av möjligheterna för lantbrevbärarna i Posten AB att fungera som mobila servicepunkter. En fördel skulle vara att utökade uppgifter för lantbrevbärarna skulle kunna bidra till att rädda postservicen i glesbygder.

De remissinstanser som kommenterade förslaget, var huvudsakligen positiva. Några underströk att mobil service skulle vara särskilt viktig på landsbygden. Andra framhöll att funktionen inte borde förbehållas Posten AB. En synpunkt var att postleveranser inte bör få hindras om Posten får fler uppgifter att utföra. En

annan synpunkt var att en lösning med mobila servicepunkter måste vara konkurrensneutral. Från Posten AB var man i grunden positiv men framhöll att detta skulle vara en uppgift utanför Postens kärnverksamhet. Man anförde att inför ett eventuellt utökat tjänsteutbud måste frågor om särskilda kompetenskrav, säkerhet och finansiering utredas.

Vi har noterat att mobila servicefunktioner kan vara viktiga för många människor som har svårt att uppsöka fasta servicepunkter. Fler medborgargrupper än de som bor på landsbygden skulle kunna betjäna mobilt. Eftersom regeringen ännu inte har tagit ställning, så upprepar vi förslaget om en utredning. Vi föreslår nu att också andra utförare och företag än Posten AB ska omfattas av utredningen. Dels finns det fler postföretag som uppsöker hushåll, dels företag för vilka det ingår i affärsidén att arbeta med människor i deras hem. Personal i t.ex. hemtjänstverksamheten skulle kunna kombinera sådan service med sitt omsorgsarbete. En ytterligare variant skulle kunna vara att kommunen engagerar ett företag som uteslutande fungerar som mobil servicepunkt. Vi bedömer att det finns en minst lika stor marknad i storstäder och tätorter som på landsbygden, eftersom antalet personer som skulle vara betjänta av service i eller nära hemmet, är större där.

8 Styrning – utvecklade förslag

8.1 En process för utveckling av service i samverkan

Enligt vår uppfattning är det otillfredsställande att myndigheterna var för sig kan besluta om formerna för att skapa tillgänglighet till service, utan hänsyn till alla konsekvenser för medborgarna. Studien av serviceutvecklingen i Dalarna illustrerar tydligt att ingen har tagit på sig ansvar för helheten.¹ Den bild av servicen som studien visar, är troligen en överraskning för många som föreställt sig att myndigheternas omfattande förändringsarbete generellt leder till förbättringar, inte motsatsen. Vi konstaterar i varje fall att det resultat som medborgarna på många håll upplever, står i skarp kontrast till regeringens uttalanden om god tillgänglighet till service.

I tidigare kapitel har vi beskrivit problem som vi har iakttagit i den nuvarande organiseringen av offentlig service. Vi har angett motiv och lämnat förslag till form och innehåll i en ny struktur för service i kommunal och statlig samverkan. Dessa har kompletterats med vissa förslag avseende den utveckling av e-förvaltningen som pågår. Vi har vidare föreslagit att ideella och privata aktörer ska engageras i verksamheten. Följande anser vi vara grundläggande krav på den process som bör bedrivas för att skapa likvärdig tillgång till offentlig service över hela landet.

- Medborgarperspektivet ska vara utgångspunkt för att skapa tillgänglighet till service.
- Horisontell samverkan mellan olika aktörer och verksamheter ska vara det normala.

¹ Bilaga 7, Institutet för framtidsstudier, *Service utan lokal närvaro, Förändringar av statlig direktservice i Dalarnas län under 2000-talet*, rapport till utredningen i augusti 2009.

- Effektiva lösningar ska eftersträvas och befintliga resurser tillvaratas. Alla servicekanaler ska omfattas av utvecklingsprocessen.

Vi anser att följande moment är nödvändiga för att uppfylla kraven på en god utvecklingsprocess i detta sammanhang.

- Den befintliga strukturen för offentlig service inventeras i alla län med avseende på tillgängligheten till service.
- Medborgarnas behov och förväntningar på hur tillgängligheten ska vara ordnad, fångas upp på det lokala planet och bedöms i förhållande till det aktuella läget.
- Mot bakgrund av beskrivningar av den befintliga offentliga servicen och de krav som medborgarna rimligtvis kan ställa på tillgänglighet och kvalitet i servicen, preciseras mål och riktlinjer för den fortsatta utvecklingen.
- Styrmedlen väljs och utformas så att de blir effektiva.
- Föreskrifter utfärdas om samordning och genomförande av olika delar i serviceutvecklingen.

Den avgörande frågan är då hur regeringen ska styra den offentliga förvaltningen så att den önskade utvecklingen av servicen kommer till stånd.

8.2 Det tidigare förslaget och remissutfallet

Förslagsskissen i delbetänkandet

I delbetänkandet under hösten 2008 skisserade vi huvuddragen i ett system för en tydligare styrning av offentlig service i samverkan. Förslaget var i sammanfattning följande.

- Regeringen ska sätta de övergripande, förvaltningspolitiskt grundade målen för myndigheternas verksamhet och tillgänglighet.
- Regeringen ska också fastställa generella krav på hur och var statliga myndigheter ska vara närvarande i landet.

- Regeringen ska kunna ålägga en myndighet att pröva en samverkanslösning med en annan myndighet innan engagemanget i ett kontor eller en servicepunkt avvecklas.
- Styrningen ska omfatta alla servicekanaler.
- Samordningen ska omfatta statlig och kommunal service i ett sammanhang.
- Länsstyrelsen ska ansvara för att samordna den statliga och den kommunala serviceplaneringen inom länet.
- Kommunerna ska redovisa hur kommunal förvaltningsservice ska tillhandahållas.
- Kommunerna ansvarar för att olika medborgarintressen kommer till tals i den lokala processen för serviceutveckling.
- I kommunernas serviceplanering ska ingå att ta fram en strategi som omfattar tillgänglighet till både offentlig och privat service. Ideella organisationer och privata företag kan delta som utförare av tjänster. Kommunen ska därför inhämta organisationernas åsikter och förslag om hur tillgängligheten ska ordnas.

Remissinstansernas synpunkter

En klar majoritet av remissinstanserna var positiva till en styrning med det föreslagna innehållet, även om man i många fall efterlyste förtydliganden. Av de 19 länsstyrelser som kommenterade förslaget var alla utom en odelat positiva till att en samordningsroll läggs på länsstyrelsen. Man ansåg dock att länsstyrelsen måste få ett tydligt mandat och instruktioner, eventuellt genom ett särskilt uppdrag, och att resurser måste tillföras. Genomgående betonade man att kommunerna måste engageras. Man ansåg också att uppdrag till länsstyrelsen måste vara väl koordinerade med utvecklingsarbeten som de regionala självstyrelseorganen och de kommunala samverkansorganen ansvarar för och som berör länsstyrelsens övriga samordningsroll.

Av de landsting som uttalade sig ansåg två att förslaget i grunden var bra men borde vidareutvecklas och omfatta de regionala organen.

Några kommuner framhöll att det måste vara möjligt att tillämpa lokala lösningar för att göra service tillgänglig. Några befa-

rade att det kan bli svårt att samordna kommunala önskemål med regeringens mål och riktlinjer för service.

De organisationer som kommenterade förslaget till styrning var genomgående positiva.

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket som är de statliga myndigheter som berörs mest av våra förslag, var negativa till att serviceutvecklingen inordnas i ett övergripande system för styrning och avstyrkte förslaget. De anförde att deras verksamheter följer en annan regionindelning än den länsvisa, vilket skulle försvåra för länsstyrelsen att fullgöra sin samordningsroll. De tre myndigheterna ansåg också att regeringen inte ska befatta sig med deras organisationsplaner, eftersom deras gemensamma organisering av lokala servicekontor och samverkanskontor skulle kunna hindras. CSN och Kammarkollegiet ansåg att myndigheterna själva ska svara för att detaljutforma samordningen. Inga nya uppgifter borde läggas på länsstyrelsen under den pågående regionbildningen.² Övriga myndigheter kan sägas ha varit splittrade i sina ställningstaganden. Migrationsverket ansåg att rollen behöver förtydligas. Boverket var tveksam till förslaget men underströk behovet av styrning och samordning.

8.3 Regeringens styrmedel

Alternativa former för styrning

Regeringen har alternativa styrmedel – lag (som kräver beslut av riksdagen), förordning, bl.a. med instruktioner till myndigheter eller beslut med särskilda uppdrag till myndigheter. Regeringen kan dessutom i olika sammanhang redogöra för sin politik på ett visst område, vilket i så fall kan tjäna som förtydliganden av intentionerna och eventuellt ha en viss påverkan. I detta sammanhang har vi övervägt följande alternativ.

1. En ny lag införs som föreskriver vilken servicestruktur som ska finnas samt var ansvaret ska ligga för att samordna och leda genomförandet och vidmakthållandet. Samtjänstlagen upphävs. Den nya lagen kompletteras med tillägg i förordningar med instruktioner till berörda myndigheter. Regeringen kan därut-

² Det som åsyftas är Ansvarskommitténs förslag till ny regionindelning och att flera län har ansökt om att bilda större regioner med regionala självstyrelseorgan, liknande dem som finns i Västra Götalandsregionen och i Skåne.

över ge myndigheterna uppdrag i regleringsbrev eller genom särskilda beslut.

2. Ingen ny lag införs. Serviceverksamhetens utveckling styrs i stället genom myndigheternas instruktioner och genom regeringens uppdrag i regleringsbrev eller särskilda beslut. Samtjänstlagen behålls.

Det förordade styrningsalternativet

Förslag: Regeringen styr genom instruktioner till de berörda statliga myndigheterna, eventuellt också genom särskilda uppdrag till dessa. Till stöd för verksamheten i servicecentrum föreslås vissa kompletteringar i lagen respektive förordningen om samtjänst vid medborgarkontor.

Regeringen kan styra de statliga myndigheternas verksamhet men har inte befogenhet att styra kommunerna. För att styra kommunerna krävs reglering i lag som riksdagen beslutar. Vårt förslag om att det ska finnas servicecentrum och servicepunkter i alla kommuner är relativt genomgripande. Av remissvaren på delbetänkandet går att utläsa att kommunerna generellt är positiva till förslaget. I delbetänkandet ingick dock inte något lagförslag för styrning av kommunernas serviceutveckling. Vi skisserade inte heller någon mer krävande uppgift för kommunerna än att de skulle ansvara för sin egen servicestrategi och för att breda, lokala intressen skulle införlivas i planering och programarbete. Många remissinstanser efterlyste mer utvecklade förslag, framför allt om styrningen och rollerna för de olika parterna.

Genom en lag som ålägger *både* statliga myndigheter och kommunerna att tillgängliggöra service i samverkan, skulle förvisso flera fördelar vinnas. Det skulle då t.ex. vara enkelt att lägga fast och göra en rättvis fördelning av roller och ansvar mellan kommunerna och staten. Båda parter skulle åläggas samma skyldigheter att delta i att genomföra och vidmakthålla verksamheten i en ny servicestruktur. Ingen aktör skulle kunna undandra sig sin del i organisationen av servicen.

Men att stifta en helt ny lag vore, som vi ser det, en drastisk åtgärd. Vi har visserligen uppfattat att kommunerna lätt skulle acceptera en lag som tvingar statliga myndigheter att delta i lokal

serviceverksamhet och finnas närvarande i servicecentrum och servicepunkter. Men kommunernas remissvar kunde ha varit betydligt mer ifrågasättande om vi hade föreslagit en lag som tvingar kommunerna att samordna formerna för serviceutbudet, fysiska kontor och servicepunkter med de statliga myndigheterna. Dessutom skulle en sådan lag inkräkta på den kommunala självstyrelsen. Vi bedömer att detta är något som man bör vara återhållsam med.

Det skulle dessutom vara svårt att föreslå införande av en ny lag som samtidigt skulle innebära att samtjänstlagen upphävs, vid en tidpunkt då samtjänstlagen i sin nuvarande lydelse har varit i kraft endast ett fåtal månader. Det saknas ännu erfarenheter av denna och därmed underlag för att bedöma på vilket sätt reglerna i samtjänstlagen i så fall borde följas upp i en ny lag.

Vår slutsats är att vi nu bör stanna för det andra styrningsalternativet. Det innebär att regeringen i förordningar med instruktioner till de berörda statliga myndigheterna ger föreskrifter om deras roller vid genomförandet och i den fortlöpande serviceverksamheten. Det lagförslag som vi anser att regeringen bör förelägga riksdagen, inskränker sig till vissa kompletteringar av samtjänstlagen. Regeringen bör också komplettera samtjänstförordningen i vissa avseenden. Förslagen till föreskrifter för de myndigheter som har centrala roller i utvecklingen av den offentliga servicen, nämligen länsstyrelsen och Arbetsförmedlingen, samt förslagen till ändringar i samtjänstlagen och samtjänstförordningen, finns i inledningen till betänkandet.

Det styrningsalternativ som vi förordar, kan ses som en kompromiss som inte är den ideala, men den mest realistiska. Om många kommuner, mot förmodan, skulle avstå från att delta i planering och åtgärder för att etablera service i samverkan, återstår lagreglering som en möjlighet. Regeringen och riksdagen kan då besluta om en ny lag, enligt det beskrivna alternativ 1 ovan. Skissen till en sådan lag återfinns i bilaga 4.

8.4 Förtydligande av förslaget till styrsystem

8.4.1 Styrningen i huvuddrag

För närvarande är redan en nationell styrning som syftar till att samordna den statliga förvaltningens utveckling av e-tjänster, bl.a. för de teknikstödda kanalerna, i väsentliga delar fastlagd.³ Däremot saknas den del av ett styrsystem som omfattar kontorsstrukturen och den service som ska vara tillgänglig där.

Vårt förslag till styrning avses leda till ökad tillgänglighet till service genom att servicecentrum och servicepunkter etableras över hela landet samtidigt som teknikstött service fortlöpande görs alltmer användarvänlig. Myndigheternas utveckling av olika servicekanaler och konsekvenserna för medborgarna ska ses i ett sammanhang. Styrningen berör såväl den nationella som den lokala och regionala nivån. Den omfattar i huvuddrag följande.

- Riksdagen och regeringen fastställer övergripande riktlinjer och regler för tillgänglighet till service i samverkan mot bakgrund av målen i förvaltningspolitiken och politiken för regional tillväxt.
- På regional nivå läggs samordningsansvaret för serviceutvecklingen på länsstyrelserna som ska samråda med de regionala självstyrelseorganen och de kommunala samverkansorganen.
- Arbetsförmedlingen åläggs ett ansvar för att samordna tillgänglighet till statlig service i servicecentrumen.
- Arbetet med serviceutvecklingen integreras i det existerande regionala programmet för kommersiell och offentlig service.
- I län med regionala självstyrelseorgan eller kommunala samverkansorgan bör dessa ansvara för att kommunerna deltar i arbetet med att ta fram kommunala servicestrategier och -program.
- I län där länsstyrelsen ansvarar för den regionala utvecklingen, åläggs styrelsen uppgiften att begära in kommunala servicestrategier och -program.
- Kommunernas programarbete bör genomföras i partnerskap som säkrar inflytande för medborgarna, de ideella organisationerna och näringslivet.

³ Här åsyftas e-handlingsplanen, E-delegationen som regeringen har beslutat om, samt den strategi för e-förvaltning som delegationen har föreslagit i oktober 2009.

- Styrsystemet införs successivt under ledning av en genomförande-grupp i Regeringskansliet.

8.4.2 Styrningen införs i två steg

Förslag: Ett system för styrning och samordning av den statliga servicen införs. Innan centrala och övergripande beslut kan fattas, krävs att underlag tas fram som beskriver servicesituationen i hela landet och den utveckling som pågår inom myndigheterna.

Två perspektiv, det nationella myndighetsperspektivet och det lokala medborgarperspektivet, ska hanteras i styrningen och samordningen av den statliga serviceutvecklingen. Det sker i två steg. I det första steget ingår dels att kartlägga och analysera den existerande servicebilden och medborgarbehoven, dels att fatta vissa övergripande politiska beslut om hur offentlig service bör tillgängliggöras. I nästa steg bör styrningen ha en fast form med återkommande programläggning och uppföljningar.

Det saknas i dagsläget heltäckande beskrivningar av vilka konsekvenser de offentliga servicelösningarna och pågående förändringarna i strukturen sammantaget får för medborgarna.⁴ Ett arbete med att ta fram sådana beskrivningar har på regeringens uppdrag inletts i Kronobergs och Västerbottens län.⁵ Samtidigt som sådana beskrivningar bör tas fram för hela landet, bör riksdagen och regeringen fatta beslut som påverkar inriktningen av de statliga myndigheternas pågående serviceutveckling. Annars fortsätter myndigheterna att besluta om serviceverksamheten i former som permanentas för lång tid framåt och som därmed riskerar att hindra andra lösningar. Då uteblir till stora delar den samordning som både ger bättre service till medborgarna och effektivare verksamhet i myndigheterna.

⁴ Se t.ex. bilaga 7, rapport från Institutet för Framtidsstudier, *Service utan lokal närvaro?*

⁵ Regeringens uppdrag den 8 april 2009, dnr Fi2009/3414.

8.4.3 Riktlinjer för den offentliga förvaltningens service

Förslag: Målen för de statliga myndigheternas service till medborgarna fastställs. Dessa ska vara en del av den nationella förvaltningspolitiken samt harmoniera med målen i den regionala tillväxtpolitiken.

Riksdagen och regeringen beslutar om målen för förvaltningspolitiken och för den regionala tillväxtpolitiken. Våra förslag påverkar inte dessa övergripande mål.

Vi föreslår att regeringen ska fastställa generella krav på de statliga myndigheternas tillgänglighet och närvaro för medborgarna. I delbetänkandet skrev vi att regeringen borde fastställa mål för hur och var service ska vara tillgänglig. Det kunde föra tanken till målformuleringar av karaktären ”högst 2 minuters väntetid i telefonkundtjänsten” eller ”minst x timmars öppettid”. Mål av det slaget skulle kunna styra myndigheternas verksamhet på ett sätt som varken garanterar kvalitet eller medborgarnytta i serviceinnehållet. Vi avsåg i stället gemensamma, nationellt giltiga riktlinjer som preciserar vad god tillgänglighet till service ska avse. Vi föreslår att riktlinjerna ska formuleras så att följande så långt möjligt uppnås.

- Alla medborgare (invånare och företag) i Sverige ska ha likvärdig och god tillgång till service från den kommunala och statliga förvaltningen.
- I den service som tillhandahålls ska ingå en funktion som innebär att den medborgare vars ärende förutsätter kvalificerad handläggning i en eller flera myndigheters bakre linje, vägleds till rätt kontakt.

Vi vill särskilt förtydliga vad den vägledningsfunktion som nämns i den andra punkten ovan innebär. Inte minst i en situation då många riskerar att hamna i långvarig arbetslöshet och utanförskap är det särskilt viktigt att de personer som uppsöker ett servicecentrum med ärenden som kräver kvalificerad handläggning och personalintensiva och sammansatta tjänster, får personlig vägledning och lotsning till dessa. Ett servicecentrum är i sådana sammanhang enbart en första dörr in till samhällsinsatserna. Lotsningen av en person och dennes ärende från ett servicecentrum till den fortsatta handläggningen, ska innebära att personen inte ”faller mellan stolarna” utan följs till att bli omhändertagen av den expert eller det

arbetslag som personens ärende eller livssituation kräver.⁶ Funktionen har redan beskrivits i avsnitt 4.4.

8.5 Rollerna på den regionala nivån

8.5.1 Det tidigare förslaget

I delbetänkandets styrningsskiss föreslog vi att länsstyrelsen ska ha ansvar för en regional samordning, som resulterar i en sammanställning och planering av den offentliga servicen i länet. Geografisk placering av kontor och servicepunkter, kommunala och statliga myndigheters närvaro i kontoren, huvudmannaskap m.m. föreslogs ingå i de länsvisa planerna. Om kommunerna och myndigheterna var oense om servicelösningarna, skulle länsstyrelsen med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för beslut.

Den skisserade samordningsrollen för länsstyrelsen var inte okontroversiell för remissinstanserna. En klar majoritet av länsstyrelserna var positiva men anförde att de behöver tydliga mandat och instruktioner för att utföra samordningsuppdraget. Några instanser påtalade att de regionala självstyrelseorganen och kommunala samverkansorganen också har uppgifter som berör serviceplaneringen och därför borde ha rollen som samordnare i stället för länsstyrelsen.

8.5.2 Det anpassade förslaget

Länsstyrelsen

Förslag: Länsstyrelsen åläggs ansvar för att länsvis samordna och leda serviceutvecklingen samt att fortlöpande utöva tillsyn av den statliga servicen.

Eftersom vi avstår från att föreslå lagstiftning som ålägger kommunerna att delta i servicelösningarna och i stället förordar styrning via instruktioner till de statliga myndigheterna, förändras formerna för samordning på den regionala nivån. Vi föreslår fortfarande att

⁶ Vi talar alltså om två olika ”dörrar”: servicecentrum som en tydlig första kontaktpunkt med lotsning till den andra kontaktpunkt som, enligt SKL:s förslag, är en ”gemensam ingång” för människor i utanförskap.

länsstyrelsen ska samordna och leda den länsvisa planeringen kring service samt ha tillsyn över hur servicen utvecklas. Länsstyrelsen har i egenskap av regional statlig företrädare en naturlig roll att spela för att förstärka regeringens styrning av offentlig service på lokal nivå. Men länsstyrelsens mandat blir nu begränsat till det statliga förvaltningsområdet. Kommunernas deltagande kommer att vara frivilligt och behöver säkras på annat sätt, eftersom de enligt vårt förslag inte ska engageras med stöd i lag.

Länsstyrelsens roll som samordnare av de statliga myndigheternas service är, trots inskränkningen, en mycket viktig del av styrningen. Det är de statliga myndigheterna som i snabb takt minskar sin lokala bemanning utan att överväga lösningar som beaktar kommunernas och medborgarnas önskemål. Ofta upphör bemanningen utan att det har förekommit något samråd med kommunerna. Länsstyrelsen ska enligt sin instruktion samordna olika samhällsintressen och är därför, som vi ser det, den myndighet som självklart också ska ansvara för samordningen av service.⁷ I län med regionala självstyrelseorgan eller kommunala samverkansorgan ska länsstyrelsen involvera dessa organ och komma överens med dem om en lämplig arbetsfördelning av moment i styrningen.

Länsstyrelsens uppgifter i styrningen

Den inledande uppgiften för länsstyrelsen blir att inventera och beskriva servicesituationen i länet. Lägesbeskrivningen ska visa vilka statliga och kommunala kontor, med respektive utan samverkan eller samtjänst, samt vilka servicepunkter som finns och planeras i kommunerna. Inventeringen måste bygga på att kommunerna har en planering och kan visa vilka kommunala servicelösningar de har etablerat. Det bör ligga i kommunernas intresse att kunna redovisa vilka önskemål om tillgång till statlig service medborgarna har och på vilket sätt kommunen är beredd att samverka med andra aktörer för att förbättra tillgängligheten.

Detta första moment i styrningen behöver utföras tidigt för att regeringen ska få ett fullödigt underlag för beslut om de riktlinjer och regler för serviceutvecklingen som ska gälla nationellt. Vi anser att regeringen utan dröjsmål kan och bör ge ett särskilt uppdrag till länsstyrelserna om detta arbete. Beskrivningarna utgör också underlag för arbetet med servicefrågorna på både den lokala och den

⁷ 2 §, andra stycket, förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

regionala nivån. De bör inte bara omfatta den offentliga servicen, utan också den service som kan bedrivas i samverkan med privata företag och ideella organisationer. Beskrivningarna behöver där- efter uppdateras med viss periodicitet.

Fortlöpande blir uppgiften för länsstyrelsens del att bevaka serviceutvecklingen. I detta ligger att bedöma vilka effekterna blir av de förändringar av serviceutbudet via olika kanaler som myndigheterna anser genomföra. Det kan t.ex. vara fråga om att en myndighet vill upphöra med bemannad närvaro på en ort och i stället leverera service via telefon och webben. Länsstyrelsen bör också föreslå myndigheter alternativa sätt att ge medborgarna tillgång till service, t.ex. genom att peka på möjligheter att samordna kommersiell och offentlig service. Länsstyrelsen kan förväntas bygga upp en tvärspektoriell expertis på serviceområdet som inte kommer att finnas på annat håll.

En viktig uppgift för länsstyrelsen blir att leda överläggningar mellan de statliga myndigheterna och kommunerna för att komma fram till praktiska lösningar, vare sig dessa gäller service via servicecentrum eller andra fysiska servicepunkter eller via tekniska kanaler. Om en statlig myndighet t.ex. anser att det saknas skäl att behålla bemanning eller någon annan servicefunktion i en kommun, bör länsstyrelsen samla de berörda statliga och regionala parterna och kommunen för att diskutera alternativa sätt att upprätthålla tillgängligheten.⁸ Om myndigheten sviker serviceuppdraget enligt regeringens riktlinjer och instruktioner, ska länsstyrelsen redovisa detta i en rapportering till regeringen samt ge regeringen förslag om åtgärd.

De regionala organen

Förslag: I län med regionala självstyrelseorgan eller kommunala samverkansorgan bör dessa bidra till att engagera kommunerna i arbetet med serviceutvecklingen. I län där dessa organ saknas ska länsstyrelsen ha motsvarande uppgift, mot bakgrund av att länsstyrelsen där har ansvar för arbetet med regional utveckling.

⁸ Enligt den finska lagen om samservice får en statlig myndighet inte upphöra med att tillhandahålla service i en kommun utan överenskommelser om hur servicen ska levereras i stället.

Några remissinstanser ansåg att de regionala självstyrelseorganen och kommunala samverkansorganen borde ha ansvaret för styrningen på den regionala nivån. Därigenom skulle kommunerna få ett mera direkt inflytande över denna. Det vore enkelt att åstadkomma genom en lag om service i samverkan mellan staten och kommunerna. Men vi har redan motiverat varför vi avstår från att föreslå en sådan lag och i stället lägger ett mjukare författningsförslag. Det är, enligt vår uppfattning, synnerligen viktigt att kommunerna deltar i arbetet med att utveckla tillgängligheten till service och den fortlöpande verksamheten.

Kommunerna och landstingen bildar de regionala självstyrelseorganen respektive kommunala samverkansorganen. Regional utveckling är ett av de regionala organens huvudansvar och de förfogar över merparten av de statliga medlen för åtgärder inom ramen för regionala utvecklings- och tillväxtprogram. Offentlig och kommersiell service blir alltmer synlig i det regionala utvecklingsarbetet. Ett programarbete pågår avseende strategier för serviceutvecklingen under perioden 2010–2013.⁹

Eftersom självstyrelse- och samverkansorganen är kommunernas gemensamma regionala forum, anser vi att uppgiften att involvera kommunerna i serviceutvecklingen självklart ska falla på dem.

8.6 Kommunernas roll i styrningen

Förslag: Kommunerna bör delta i planeringen av servicen. De regionala organ som har ansvar för regional utveckling bör initiera kommunernas deltagande.

Regeringen kan, med vårt styrningsförslag, ålägga länsstyrelsen och de statliga myndigheterna att söka samarbete med kommunerna, men inte tvinga kommunerna till deltagande. Vi bedömer att mycket få kommuner kommer att avstå från att delta i arbetet med att utveckla servicen, även om deras deltagande är frivilligt. Kommunerna har ett direkt intresse av att tillgänglighet till service ordnas så praktiskt som möjligt för sina invånare och företag. För alla kommuner gäller att de på något sätt måste tillgodose medborgarnas behov av den kommunala servicen. Det bör ligga i kommu-

⁹ Se vidare under avsnitt 8.8 *Integrering i regionala serviceprogram*.

nernas eget intresse att utarbeta strategier och planer för hur den egna servicen ska tillgängliggöras.

Den kommun som har en genomarbetad egen servicestrategi, har goda förutsättningar att föra en meningsfull dialog med andra aktörer. Om t.ex. en statlig myndighet planerar att reducera bemanningen och serviceutbudet på en ort, är kommunen bättre förberedd än om strategin saknas. Man kan t.ex. ta initiativ till överläggningar om möjligheten att ordna en gemensam servicelösning och eventuellt samttjänst mellan kommunen och myndigheten. Kommunen bör åtminstone vara beredd att delta i de överläggningar om servicelösningarna som vi föreslår att länsstyrelsen ska leda. Om kommunala ledare av något skäl väljer att avstå från att samplanera och förhandla med statliga myndigheter, så får man också acceptera att myndigheterna väljer sina egna lösningar, oberoende av kommunala önskemål.

Det blir kommunens uppgift att bedöma hur och var servicepunkter ska etableras. Beskrivningen av servicepunkterna bör ingå i det underlag som länsstyrelsen efterfrågar. Kommunen bör också tillförsäkra icke offentliga parter en roll i serviceutvecklingen. I det ingår att inventera och redogöra för vilka möjligheter till samverkan med ideella organisationer och privata företag som kan finnas.

8.7 Rollen för de statliga myndigheterna

Myndigheternas närvaro

Förslag: De statliga myndigheter vars service ska vara tillgänglig i servicecentrumen, ska årligen till länsstyrelsen rapportera läget i sin serviceutveckling. Minst sex månader i förväg ska de till länsstyrelsen rapportera sina planer på att förändra sättet att tillhandahålla service lokalt.

De statliga myndigheterna ska förse länsstyrelsen med underlag för analyser och beskrivningar av servicesituationen som ska göras i varje län. Myndigheterna ska inte ha någon annan roll än att bedriva och utveckla sin egen serviceverksamhet så att den håller hög kvalitet. Vi återkommer till den speciella roll, utöver serviceleveranser inom sitt eget verksamhetsområde, som vi har föreslagit att Arbetsförmedlingen ska ha.

Myndigheterna ska själva ansvara för utvecklingen av sin egen service, vare sig det är fråga om att ge denna i bemannade servicecentrum eller via teknikstödda kanaler. Eftersom länsstyrelsens uppdrag är att samordna serviceutvecklingen i länet, ska myndigheterna årligen lämna rapport till styrelsen om hur de ser på medborgarnas efterfrågan på deras service samt om den serviceutveckling i de olika kanalerna som bedrivs. Den myndighet som i något avseende planerar att förändra sin närvaro och sitt utbud i servicecentrum eller servicepunkter ska senast sex månader i förväg rapportera detta till länsstyrelsen. Syftet är att länsstyrelsen med sin överblick över situationen i länet, ska kunna bedöma vilka konsekvenser förändringen får för medborgarna och kommunerna. Länsstyrelsen ska också kunna initiera överläggningar med fler parter om vilka anpassningar av lösningarna som förändringen kan föranleda. Vi kan jämföra med den lagreglerade skyldigheten för finska myndigheter att söka samverkanslösningar för service till medborgarna.

Samråd med kommunerna och med Arbetsförmedlingen

Förslag: Myndigheterna åläggs att samråda med kommunerna om möjligheter till servicelösningar i samverkan med dessa. De ska i förekommande fall samråda med Arbetsförmedlingen om samtjänst eller distansservicelösningar. I länsstyrelsens tillsynsuppgift ska ingå att bevaka att myndigheterna genomför ett meningsfullt samråd.

Det bör inte få förekomma att en statlig myndighet avsevärt minskar eller försvårar tillgängligheten till service på en ort utan att samråda med den berörda kommunen. Samrådet ska givetvis syfta till att man undersöker möjligheter att skapa tillgänglighet genom samverkan eller på andra sätt, t.ex. genom samtjänst eller distansservice, innan myndigheten beslutar att dra undan serviceutbudet i den dittillsvarande formen. Länsstyrelsen ska se till att konstruktiva samråd äger rum.

Arbetsförmedlingen

Förslag: Regeringen ska ge Arbetsförmedlingen tydliga föreskrifter i instruktionen till myndigheten om rollen som central-samordnare av statliga myndigheters servicelösningar i lokala servicecentrum.

Vi har föreslagit att Arbetsförmedlingen på nationellt plan ska samordna driften av de statliga myndigheternas service i servicecentrumen. Regeringen bör i förordningen med instruktion till Arbetsförmedlingen föreskriva att förmedlingen ska fullgöra denna samordningsroll. För detta förutsätts att regeringen ger tydliga anvisningar om inriktningen och syftet med samordningen, så att förmedlingen kan planera och organisera denna nya verksamhetsdel inom myndigheten. Regeringen kan också ge Arbetsförmedlingen särskilda uppdrag. Vi har t.ex. föreslagit att förmedlingen bör få ett uppdrag i anslutning till en försöksverksamhet med gemensamma administrativa verksamhetsstöd på e-området. E-delegationen har i sin strategi för e-förvaltning föreslagit att Skatteverket och Rikspolisstyrelsen ska få i uppdrag att bedriva en sådan försöksverksamhet.¹⁰

8.8 Integrering i regionala serviceprogram

Förslag: Offentlig service ska tydligt ingå i de regionala serviceprogram, RSP, som länsstyrelser, regionala självstyrelseorgan och kommunala samverkansorgan har fått regeringens uppdrag att utarbeta. Uppdraget kompletteras så att arbetet får en mera heltäckande inriktning.

Inledning

Vi framhöll i delbetänkandet att styrningen måste leda till långsiktiga överenskommelser för att kommuner och statliga myndigheter ska kunna bedöma stabiliteten i sina serviceinvesteringar. Offentlig, privat eller kommersiell service och tjänster är viktiga inslag i den regionala tillväxtpolitiken. Planeringen och programläggningen av

¹⁰ Se avsnitt 5.1.2 Gemensamma administrativa verksamhetsstöd.

åtgärder för service bör vara en del av den planering och det programarbete som avser regional och lokal utveckling för övrigt.

Regioner och kommuner utarbetar redan strategier, planer och program på en mängd olika sakområden, obligatoriskt eller frivilligt. Vi bedömer att det varken vore praktiskt eller särskilt välkommet att lansera ytterligare en programläggningsprocess med en egen tidsplan och organisation. Arbetet med att utveckla tillgänglighet till service bör i stället anpassas till och integreras med något redan etablerat system för planering av kommunal och regional utveckling.

Pågående arbete med serviceprogram

Regeringen har gett länsstyrelser, regionala självstyrelseorgan och kommunala samverkansorgan i uppdrag att utarbeta regionala serviceprogram för kommersiell och offentlig service, RSP.¹¹ Programmen ska bidra till att skapa en bra tillgänglighet till kommersiell och offentlig service för såväl medborgare som företag. Programmen ska utarbetas under 2009 och genomföras under perioden 2010–2013. Bland annat ska de innehålla mål för serviceutvecklingen samt precisera åtgärdsområden och enskilda insatser, som är regionalt förankrade. Insatserna bör samordnas med insatser som prioriteras och programläggs i andra regionala program.¹² Programmen ska utarbetas av partnerskap som formeras regionalt. Regionalt får storleken på partnerskapet och sammansättningen av aktörer avgöras liksom om partnerskapet ska vara formellt eller informellt. Tillväxtverket ska på det nationella planet utarbeta underlag och metoder för programarbetet och följa upp partnerskapsarbetet.

Vi bedömer att programmet är tillräckligt långsiktigt för att kommuner och statliga myndigheter ska kunna använda det som underlag för sin egen planering av serviceutvecklingen.

¹¹ Programarbetet ska utföras enligt av Konsumentverket framtagna *Riktlinjer för regionala serviceprogram, Service som tillväxtfaktor i gles- och landsbygder*. Det nationella ansvaret för regionala serviceprogram övergick till Tillväxtverket den 1 april 2009.

¹² Framför allt regionala utvecklingsprogram (RUP), regionala tillväxtprogram respektive strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning samt Landsbygdsprogrammet och Leader.

Breddning och fördjupning av RSP

Förslag: Regeringen ger tilläggsuppdrag avseende arbetet med RSP till de berörda myndigheterna och regionala organen så att programmet tydligt fördjupas och breddas kring offentlig service och så att även tätorternas service omfattas.

Den process för styrning av serviceutvecklingen som vi har föreslagit, kan med fördel inordnas i RSP. Programmet är dock starkt inriktat på service i gles- och landsbygder och har, som vi uppfattar det, tydlig tyngdpunkt på kommersiell service, även om det enligt riktlinjerna för programarbetet också ska omfatta offentlig service. Dessa begränsningar gör att det pågående arbetet inte kan väntas resultera i tillräckliga nulägesbilder och underlag för beslut avseende den offentliga servicen. Vi föreslår därför att regeringen ska ge länsstyrelserna och de regionala organen tilläggsuppdrag. Detta ska gå ut på att bredda programarbetet så att det tydligt omfattar också den offentliga servicen och så att alla delar av länet, även tätorterna, ingår. Breddningen och fördjupningen av RSP behövs dessutom för att programmet ska vara ett användbart underlag för det långsiktiga arbetet med serviceutvecklingen.

Statligt finansiellt stöd kan lämnas till vissa kostnader för att säkerställa tillgången till kommersiell service i områden där befolkningen är gles. Stödet är reglerat i förordning (2000:284) om stöd till kommersiell service. Eftersom vi föreslår att arbetet med RSP ska utvidgas till att tydligt omfatta både kommersiell och offentlig service, kan det finnas skäl för regeringen att överväga om förordningen om kommersiellt stöd bör omarbetas eller om det behövs en separat reglering av stöd till offentlig service.

Inflytande för medborgare och lokala aktörer

Förslag: De regionala organen ges tydligare anvisningar om partnerskapens sammansättning och arbete med RSP så att medborgarnas och de lokala intressenternas delaktighet kan säkras.

Fler aktörer än de offentliga förvaltningarna berörs av att skapa tillgänglighet till service. Vi har föreslagit att både ideella organisationer och privata entreprenörer ska involveras. Vi har poängterat

att medborgarnas behov av service och förväntningar på tillgänglighet till den offentliga servicen måste kunna fångas upp och få inflytande i styrningen. De förutsättningar som kommunerna erbjuder, är också viktiga underlag i arbetet med att effektivisera serviceutbudet.

De samlade förutsättningarna på den lokala nivån måste få genomslag i större utsträckning än för närvarande. Förslagen om hur tillgången till service ska skapas kan inte baseras på alla medborgares och andra lokala intressenters specifika önskemål och behov, om dessa ens vore möjliga att fånga. Medborgarnas och de lokala organisationernas intressen bör kanaliseras på lämpligt sätt. Vi har redan diskuterat detta i kapitel 7 Ideella och privata aktörer.

Arbete i partnerskap är en etablerad form för att ge olika intressen möjlighet att vara delaktiga och få inflytande. Vi anser att partnerskapsformen som anges i riktlinjerna för RSP är lämplig i den lokala och regionala processen för service i samverkan. Men riktlinjerna ger alltför stort utrymme för godtycke när det gäller sammansättningen av partnerskapet. Vår bedömning är att det behövs striktare anvisningar om statlig representation i partnerskapet. Det behövs också anvisningar som visar hur lokalt eller regionalt verk samma ideella organisationer ska inbjudas att delta. Länsstyrelsen bör följa upp hur kommunerna har tillgodosett lokala gruppers deltagande.

8.9 Kopplingar till annat utvecklingsarbete

Det urbana utvecklingsarbetet

Förslag: Möjligheten att dra nytta av lokala partnerskap i det urbana utvecklingsarbetet uppmärksammas i arbetet med RSP. Servicecentrum eller servicepunkter kan t.ex. på partnerskapets förslag etableras i stadsdelar som ingår i regeringens urbana utvecklingsarbete.

Regeringen har tillsammans med 21 kommuner initierat ett urbant utvecklingsarbete som bedrivs under perioden 2008–2010¹³. Arbetet omfattar tvärsektoriellt samordnade utvecklingsinsatser i stadsdelar med ett utbrett utanförskap, för att nå regeringens mål för det

¹³ Förordning (2008:348) om urbant utvecklingsarbete.

urbana utvecklingsarbetet. Regeringen har slutit lokala utvecklingsavtal med berörda kommuner.¹⁴

Kommunen bildar ett lokalt partnerskap med de statliga myndigheter som deltar. Kommunen ska även verka för att andra aktörer, t.ex. landsting, näringsliv, fastighetsägare och andra organisationer, ingår i partnerskapet. De myndigheter som har fått i uppdrag att ingå i de lokala partnerskapen är Polismyndigheterna, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.¹⁵ Kommunen sluter överenskommelser om samverkan med de berörda aktörerna. En strategisk stadsdelsplan upprättas för den stadsdel som omfattas av utvecklingsavtalet.

De lokala partnerskapen kan i sitt arbete ha tagit fram underlag om serviceetableringar som bör användas i arbetet med regionala serviceprogram. De lokala partnerskapen bör finnas bland dem som deltar i arbetet med RSP.

Erfarenheterna visar att medborgarkontor gör stor nytta i stadsdelar med utbredd utanförskap. Det kan därför vara lämpligt att servicecentrum och servicepunkter bl.a. etableras i sådana stadsdelar.

En servicestrategi för landsbygden

Förslag: Att servicen tunnas ut på landsbygden bör vara ett starkt skäl för kommunerna att ta fram en servicestrategi och delta i planeringen av serviceutbudet i länet. De bör uppmärksamma möjligheten att påverka utvecklingen av kommersiell och offentlig service, bl.a. på landsbygden, genom att engagera sig i arbetet med regionala serviceprogram, RSP.

Regeringen presenterade sin landsbygdsstrategi i mars 2009. I strategin lyfter regeringen fram det som skapar förutsättningar för att bo och driva företag på landsbygden, bl.a. infrastruktur och service. Regeringen angav att landsbygdsperspektivet ska integreras i alla politikområden. I programmen inom EU för utveckling av landsbygden och jordbruket finns möjligheter att både precisera och finansiera åtgärder för att utveckla service och tjänster på landsbygden.

¹⁴ Kommunerna är Botkyrka, Halmstad, Växjö, Göteborg, Gävle, Landskrona, Nacka, Huddinge, Södertälje, Malmö, Kristianstad, Uppsala, Luleå, Stockholm, Borås, Haninge, Norrköping, Trollhättan, Linköping, Sundsvall och Jönköping.

¹⁵ Regeringsbeslut 2008-05-22, IJ2008/1215/IU.

I delbetänkandet på hösten 2008 fick servicen för medborgarna på landsbygden särskild uppmärksamhet. Vi föreslog att kommunerna skulle stå för merparten av servicen i kontor så att dessa kan behållas. Därmed skulle också de boendes möjligheter till möte med statliga myndigheters tjänstemän kunna tryggas. Vi föreslog också att kommunerna ska inrätta fasta servicepunkter, t.ex. i lant-handelsbutiker eller samlingslokaler. Uppsökande mobila servicepunkter, t.ex. lantbrevbärare som är utrustade med dator, kan betyda mycket för människor som har svårt att förflytta sig. Lösningar för mobila servicepunkter borde, enligt vårt förslag, utredas närmare. Vi betonade också möjligheterna att dra nytta av de resurser som finns hos ideella organisationer och privata företag som bedriver relevant verksamhet och som kan upphandlas för att utföra servicen.

Förslagen kvarstår, men ska nu ses i ljuset av följande. Vi föreslår inte några lagreglerade skyldigheter för kommunerna att delta i utvecklingen av tillgänglighet till offentlig service. I utredningen efter delbetänkandet har vi kommit till slutsatsen att kommunerna själva ska avgöra i vilken utsträckning och på vilket sätt de ska utforma den kommunala servicestrukturen. Vi bedömer att kommunerna ändå kan ha en inflytelserik roll i relationen till de statliga myndigheterna, förutsatt att de har en egen strategi för serviceutvecklingen och aktivt engagerar sig i att söka praktiska lösningar för servicesamverkan. Enligt våra förslag ska bl.a. länsstyrelsen och Arbetsförmedlingen som företrädare för staten, åläggas att samråda med kommunerna om serviceutvecklingen. Om kommunerna svarar upp emot detta, kan det få särskilt stor betydelse på landsbygden, där lösningarna för att erbjuda medborgarna tillgänglig service ofta behöver vara okonventionella och kreativa.

Arbetet med serviceprogrammen RSP har i grunden en stark inriktning på problemet att upprätthålla kommersiell service på landsbygden. Det borde vara lätt att där se möjligheterna till lösningar med kommersiell och offentlig service i samverkan.¹⁶

Kommunerna har en möjlighet att få inflytande på utvecklingen av den statliga servicen på lokalt plan genom att engagera sig i arbetet med RSP. Vi rekommenderar dem att utnyttja den möjligheten.

¹⁶ Se bilaga 5, *Tolv exempel på samverkan*, exempel 10, Servicepunkt i Sillerud.

9 En central organisation för genomförandet

9.1 Samordningsbehovet

De problem som följer av brister i den offentliga servicen, är mångfasetterade och utspridda på många medborgare som dessutom ofta saknar företrädare som kan föra deras talan. Konsekvenserna är framför allt samhällsekonomiska och svåra att uppskatta. Vi har pekat på att åtgärder inom sådana tvärspektoriella områden riskerar att få stå tillbaka för mer konkreta sektorspolitiska åtgärder. Men medborgarna uppfattar givetvis att det finns problem i myndigheterna, när de måste vänta länge, resa långt, gång på gång upprepa sitt ärende till olika tjänstemän och i sämsta fall förbli ohjälpta.

Vi har försökt fånga och beskriva verkligheten genom de kommun- och organisationskontakter som vi har haft under utredningstiden. Skillnaderna i verklighetsbilder mellan dem som definierar problemen på nationellt plan och dem som lever med problemen, är i många fall alltför stora. Även om samhällets kostnader för utanförskapet är svåra att beräkna exakt, så är de definitivt mycket stora. Varje insats som t.ex. bidrar till att en person kommer i arbete, har dubbla fördelar. Dels behöver personen inte längre samhällets stöd för sin försörjning, dels får samhället skatteintäkter av personens arbete. Service i samverkan kan underlätta för människor att snabbt få hjälp att klara av sina mer eller mindre komplicerade ärenden.

Ambitionerna att intensifiera samverkan i offentlig service omfattar hittills främst Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket. Det är bra, men räcker inte. Framför allt är det en stor brist att samverkan så sällan inbegriper kommunerna. Det finns sannolikt både bristande förståelse för behovet och påtagliga kulturskillnader att övervinna mellan dessa båda parter.

Det får inte vara så att förslag om service i samverkan skjuts undan av mer lätthanterliga frågor. Om våra förslag ska kunna genomföras, fordras att det finns en central part i Regeringskansliet som håller samman serviceutvecklingen med utgångspunkt från medborgarnas behov. Vi anser också att statliga aktörer måste ta de initiativ till samverkan med kommuner som är möjliga.

9.2 En interimistisk interdepartemental grupp

Förslag: Regeringen inrättar en interimistisk interdepartemental arbetsgrupp med uppgift att processa frågor om lokal service i samverkan. Gruppen ska bl.a. fungera som samordnare och pådrivare i frågor om den lokala serviceutvecklingen. Den föreslås också förbereda försök i kommuner med samverkansprojekt för att motverka utanförskap. Gruppens arbete ska starta omedelbart sedan utredningen har avslutats.

Flera av de kommuner som vi har haft ett nära samarbete med under utredningstiden kan sägas vara piloter för olika projekt med service i samverkan. Enligt direktiven har vi haft en roll som stödjare av utveckling av lokal service i samverkan. Vi anser det viktigt att dessa kommuner och samverkansprojekt också i fortsättningen har en central statlig kontaktpunkt för frågor som har stor betydelse för serviceutvecklingen. Deras satsningar på samverkan riskerar att avstanna om det saknas en samtalspartner och adressat för de erfarenheter av serviceutvecklingen som de kan dokumentera.

Vår uppfattning är att regeringen snarast möjligt bör tillsätta en interdepartemental arbetsgrupp med uppgift att vara samordnare och pådrivare av frågorna om lokal service i samverkan. Arbetsgruppen bör bestå av tjänstemän från de departement som myndigheter med omfattande medborgarkontakter sorterar under. Finansdepartementet och Näringsdepartementet bör delta, också som ansvariga för förvaltningspolitiken och den regionala tillväxtpolitiken. Gruppen bör sammankallas av Finansdepartementet. En fråga för gruppen att överväga är om programområdet för kommersiell och offentlig service bör påverka arbetsfördelningen inom Regeringskansliet.

Gruppen behöver omgående diskutera de statliga samverkanskontorens framtid, dels för att bedöma kontorens möjligheter att leva vidare om kommunal och statlig service samordnas där, dels för att bedöma om servicen kan breddas eller fördjupas. Som vi uppfattar det, överväger de statliga myndigheterna att nedprioritera servicen vid samverkanskontor, kanske till och med avveckla den begränsade närvaron på många orter. Från kommunernas sida framhåller man att staten behöver vara närvarande i högre grad, inte i lägre, särskilt i en situation då lågkonjunkturen och finanskrisen trappar upp arbetslösheten och risken för fler människor i utanförskap ökar.

En annan uppgift för den interimistiska gruppen föreslås vara att förbereda en försöksverksamhet i 15–20 kommuner med samverkan mellan kommunala förvaltningar, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Syftet ska vara att pröva olika möjligheter att samarbeta operativt och i arbetslag (som vi kallar resursgrupper) för att motverka att människor hamnar eller blir kvar i utanförskap.

Den interimistiska gruppen behövs också för att förbereda och påskynda bildandet av en särskild samverkansorganisation. Det kan dröja upp till ett år innan en sådan organisation med extern representation kan vara etablerad i Regeringskansliet. Etableringen kan fördröjas, dels av att våra förslag kan komma att remissbehandlas under våren 2010, dels av att en regering ska formeras för nästa mandatperiod efter 2010 års valrörelse och riksdagsval.

9.3 En samverkansdelegation

Förslag: Regeringen inrättar en särskild samverkansorganisation i form av en samverkansdelegation för programområdet kommersiell och offentlig service. Delegationens uppdrag ska vara temporärt och upphöra vid utgången av 2014, då också E-delegationens uppdrag upphör. Regeringen avgör därefter hur ett samlat tvärsektoriellt arbete med service- och tjänstefrågor fortsättningsvis ska vara organiserat.

Vi föreslår att en samverkansdelegation tillsätts snarast. Då upphör den interdepartementala arbetsgruppen. En utgångspunkt för delegationens uppgifter är att regeringen fastställer ett programområde för både kommersiell och offentlig service. Delegationen förutsätts

fungera som en paraplyorganisation för att samordna ställningstaganden och beslut som bereds inom Regeringskansliet och som avser tillgänglighet till service. Det kan vara fråga om att ta ställning till samverkansförsök mellan stat och kommun inom olika områden. Det kan också vara fråga om att i grupper sammanföra olika myndigheter med ansvar för verksamheter som har ett tydligt samband, när de ses i medborgarens perspektiv. Delegationen bör hålla samman och koordinera delområden, åtminstone så att dubbelarbete undviks och aktiviteter inom Regeringskansliet optimeras. Exempel på områden som direkt kan sägas berörda är beredningen av urbanpolitikens integrationsfrågor och beredningen av frågor om regler och organisering för att motverka utanförskapet.

Mer preciserat föreslår vi att delegationen ska ha följande uppgifter.

- Samordna frågor som har strategisk betydelse för tillgänglighet till kommersiell och offentlig service i samverkan.
- Forma de rättsliga förutsättningarna för servicesamverkan och göra regleringsbrev och andra styrverktyg mer effektiva. En viktig uppgift är att se till att olika uppdrag till regionala och centrala myndigheter överensstämmer sinsemellan och att de främjar medborgarorienterad service i samverkan.
- Samordna finansieringen av gemensamma samverkansprojekt.
- Följa upp och kontrollera myndigheternas och kommunernas arbeten för service i samverkan. Följa upp de samlade resultaten. Belysa förvaltningsekonomiska och samhällsekonomiska effekter av servicesamordning. Belysa effekterna i ett medborgarperspektiv.
- Initiera och stödja relevanta utvecklingsprojekt.
- Stödja medborgarorienterade samverkansinitiativ, däribland en ökad samverkan mellan stat, kommun, ideell och privat sektor.
- Koordinera arbetet med servicesamverkan, bl.a. bedöma länsplaner utifrån behoven av lokal service i samverkan och skapa en strategi för hur samverkan bäst kan stimuleras, utvecklas och genomföras.
- Anmäla behov av regelförändringar till E-delegationens politiska ledningsgrupp (statssekreterargrupp).
- Initiera erfarenhetsutbyte avseende service i samverkan.

- Bidra till kunskapsuppbyggnad inom området tvärsektoriell medborgarorienterad service.
- Fördela medel till länsstyrelserna för lokal serviceutveckling utifrån den behovsbild som planeringsprocessen visar. Fördela medel till Arbetsförmedlingen för uppdraget som central samordnande myndighet samt till delegationens egen operativa verksamhet.
- Samverka med E-delegationen.

9.4 Samverkansdelegationens sammansättning

Vi föreslår att samverkansdelegationen ska bildas enligt samma mönster som E-delegationen, dvs. ha kommittéstatus och ges direktiv av regeringen. Den bör utgöras av representanter för berörda departement och statliga myndigheter samt för kommuner, ideella organisationer och privata serviceföretag. Regeringen ska utse ordförande och ledamöter i delegationen. Vi bedömer att också ordförandena i de regionala partnerskap och Leader-grupper som arbetar med program för regional utveckling, landsbygdsutveckling och finansiering via struktur- och jordbruksfonderna inom EU, i många sammanhang skulle kunna bidra konstruktivt till delegationens verksamhet. Dessa skulle därför kunna utgöra en samråds- eller referensgrupp till delegationen. Det operativa arbetet i delegationen ska i huvudsak utföras av tjänstemän hos de deltagande parterna. Delegationen bör ha ett eget sekretariat.

Den statssekreterargrupp i Regeringskansliet som har till uppgift att stödja utvecklingen av e-förvaltningen bör också behandla de frågor i samverkansdelegationen som har politisk och strategisk betydelse.

9.5 Likheter och integration med E-delegationen

Den samverkansdelegation som vi föreslår liknar mycket den E-delegation som regeringen har formerat inom området e-förvaltning. E-delegationen arbetar med tvärsektoriella frågor om offentlig service, så som samverkansdelegationen avses göra, men är främst inriktad på e-förvaltningens tekniska systemfrågor. I den strategi för e-förvaltning som delegationen har formulerat och

överlämnat till regeringen, är myndighetsperspektivet starkt betonat, dvs. myndigheternas nytta av e-legitimation, IT-standardisering m.m. Medborgarperspektivet är däremot inte framträdande.

Den samverkansdelegation som vi föreslår, ska ägna sig åt ett brett spektrum av frågor om servicesamverkan på lokal nivå, med utgångspunkt från medborgarnas behov. Möjligheter till personligt och individuellt möte och bemötande, förändringar av den lokala servicestrukturen m.m. finns bland samverkansdelegationens primära frågor.

E-delegationen tillsattes av regeringen på våren 2009 och arbetet är således redan igång på e-förvaltningens område. Det innebär att E-delegationen och den samverkansdelegation som vi föreslår är tidsmässigt i otakt. Vi har föreslagit att en tjänstemannagrupp interimistiskt ska hantera vissa angelägna frågor. En samverkansdelegation bör dock bildas snarast möjligt för att börja arbeta med sådana delar av serviceutvecklingen som E-delegationen inte avser att behandla. Det är viktigt att detta arbete kan komma i fas med E-delegationens arbete.

Vi anser att samverkansdelegationen bör ha samma sluttidpunkt som E-delegationen, nämligen vid utgången av 2014. Vid den tidpunkten bör regeringen överväga samlade former för det fortsatta tvärssektoriella arbetet.

10 Ekonomiska konsekvenser och finansiering

10.1 Ekonomiska konsekvenser

Problemen med kostnadsbedömningar

Det är alltid problematiskt att göra ekonomiska jämförelser vid systemförändringar där det nya systemets kvaliteter skiljer sig avsevärt från det gamla. Kostnaderna för direkta fysiska investeringar kan tämligen enkelt uppskattas i ekonomiska kalkyler. Det är betydligt svårare att kostnadsföra de investeringar som sker parallellt i att utveckla, utvärdera och anpassa helt nya delar i systemet. Särskilt svårt är att värdera nyttan för olika användare av systemet samt att bedöma de ekonomiska konsekvenserna på lång sikt.

De statliga myndigheternas omställning från skilda till gemensamma servicekontor är en systemreform som ändrar servicens kvalitet. Myndigheterna investerar bl.a. i teknik för distansservice i nya former och i utbildningar för den nya personalkategorin servicehandläggare. De besparingar som myndigheterna uppnår direkt genom att stänga kontor, reducera personalstyrkor m.m. kan i allmänhet uppskattas som summan av undanröjda driftskostnader. Dessa besparingar ska relateras till kostnader och besparingar i en kontorsstruktur med förändrad verksamhet.

Kalkylproblemen skulle ha varit desamma för oss om förslaget till servicestruktur hade varit helt nytt och inte till någon del innehållit den befintliga strukturen. Eftersom förslaget är att den struktur som myndigheterna sjösätter ska användas och kompletteras, blir problemet att uppskatta de ekonomiska konsekvenserna marginellt för vår del. Vi kan inte göra kalkylerna bättre eller säkrare än myndigheterna själva. De bedömningar som myndigheterna gör av kostnadsposter i kontor av en viss storlek, är rimligtvis korrekta också för servicecentrumen. Kalkyler över besparingar i personal-

kostnader lokalt som myndigheterna kan göra genom att t.ex. införa distanstekniker, bör vara relevanta i vårt strukturförslag också. Men den uppskattning av besparingen som vi har sett, måste appliceras på de förutsättningar som gäller i förslaget. Kostnaderna kan påverkas om distansservicen utvidgas och omfattar fler myndigheter och lokala kontor än de som Arbetsförmedlingen planerar för. Detta är beräkningar som var och en av de myndigheter som avser att utnyttja distansservice, måste göra själva.

För vår del återstår att hänvisa till myndigheternas egna beräkningar. Det viktigaste för oss blir därutöver att bedöma om utredningsförslagen dels föranleder engångskostnader för införande, dels riskerar att övervältra kostnader från staten till kommunerna.

Samhällets och medborgarnas kostnader

Då stora system i samhället reformeras uppstår ofta frågor kring samhällsekonomiska kostnader och intäkter. I diskussionen om insatser för individer i utanförskap har vi redan berört problemet med att uppskatta dessa. Samma problem finns naturligtvis när det blir fråga om att göra en kalkyl över tillgänglighet.

Vi har sett exempel på modeller som har konstruerats för att försöka beräkna de kostnader som är förknippade med enskildas tidsinsats för att utnyttja olika slag av samhällsservice.¹ Däremot har vi inte sett några konkreta resultat av sådana beräkningar.

Mot medborgarnas kostnader ska ställas serviceleverantörens besparing i förhållande till alternativet att leverera servicen närmare användaren. Studier har visat att människor prioriterar närhet till livsmedelsbutik högst, därefter närhet till institutioner för penninghantering, sjukvård och trygghet. Däremot prioriteras t.ex. inrättningar för spel och institutioner för vuxenutbildning betydligt lägre. Kostnaderna för den enskilde beror bl.a. på geografiskt avstånd till servicestället, tillgång till bil och kollektivtrafik, personens rörlighet, serviceställets öppettider och fysiska tillgänglighet (t.ex. hiss). Den enskildes ålder, etnicitet, kön, familjesituation m.m. har också betydelse.

Det är uppenbart att avstånden är en särskilt tung faktor när fysiska föremål hanteras. Saker kan inte förflyttas elektroniskt. Service i vår mening kan åtminstone i alla enklare fall levereras med

¹ T.ex. *Alternativkostnadsmodell för strategiska servicepunkter – en förstudie*, Hedemora kommun, 2006.

teknikstöd, via telefonen eller datorn och i många fall i den egna bostaden. Den enskilde behöver förflytta sig för att få service i den struktur vi föreslår, när han eller hon av något skäl inte kan utnyttja den teknikstödda servicen. Vi tror att den enskilde i många fall dessutom har behov av stöd och personlig bekräftelse i ett ärende eller en livssituation, som kanske är unik för individen, även om ärendet är rutin för myndigheten.

Projektet Medborgarterminaler² utvärderades 2001 i en analys där ambitionen var att värdera nyttoeffekter för både medborgarna, myndigheterna och samhället i stort. Där bedömdes avkastningen för myndigheterna respektive de "mjuka värdena" för medborgarna och samhället förhålla sig som 1 till 2,6 respektive 5,8, dvs. "nyttan" av en investering på 100 miljoner kronor skulle vara 840 miljoner kronor (2,6+5,8).³ Om man okritiskt accepterar denna slutsats är den pågående serviceutvecklingen lätt att förstå. Svagheten i analysen är att den inte inkluderade kostnaderna för medborgaren och samhället när terminalen inte löser medborgarens problem.

De besparingar som myndigheterna uppnår genom att lägga ner kontor, reducera personalstyrkor m.m. kan göras synliga i faktiska tal. Summan av de kostnader som skjuts över på medborgarna, bl.a. för ökat resande, är däremot inte synliga. Att sätta ett krontal på det psykologiska värdet av bättre tillgänglighet till service och ett mer engagerat personligt bemötande är inte ens möjligt.

Kostnader och besparingar i servicelösningarna

Myndigheterna i de lokala service- och samverkanskontoren bedömer att de i framtiden kan erbjuda bättre service och tillgänglighet till en lägre kostnad. Besparingarna görs framför allt i kostnaderna för lokaler, administration och personal. Myndigheterna har dock inte lämnat detaljerade kostnadskalkyler till utredningen.

Under hand har vi fått exempel på summerade, ungefärliga kostnader och besparingar i servicekontoren. I ett lokalt servicekontor med två servicehandläggare uppskattas etableringskostnaden till 400 000 kronor och driftskostnaden till 1,2 miljoner kronor per år. För ett kontor med fyra handläggare är etablerings- och driftskostnaderna ca 550 000 kronor respektive ca 2,2 miljoner kronor

² Projektet beskrevs i avsnitt 2.2 Samverkansambitioner hittills.

³ Med mjuka värden avsågs t.ex. att medborgarens tid för myndighetskontakter förkortas, att arbetssökande snabbare får nytt arbete och att samhället gör vinster i form av ökad demokrati och ökat Internetanvändande.

per år. Med 15 handläggare uppskattas etablerings- och driftskostnaderna till 1,5 miljoner kronor respektive 10,6 miljoner kronor. I beloppen ingår inga kostnader för ledningsfunktioner eller centrala stödfunktioner.⁴ Etableringskostnaden per handläggare är i dessa fall alltså lägre i kontor med många anställda än i kontor med få. Däremot är driftskostnaden högre per anställd i ett stort kontor än i ett mindre. En av förklaringarna skulle kunna vara att de tre–fyra allra största kontoren finns i storstädernas cityområden som har högre lokalhyror än andra kontorslägen.

Investeringarna i teknisk utrustning för distansservice beräknas för 40 kontor uppgå till 5 miljoner kronor, eller 125 000 kronor per kontor. Fyra tjänstemän, placerade i den centrala myndigheten, anses kunna betjäna besökare i tio lokalkontor med distansservice. Besparingen beräknas då uppgå till ca 2,4 miljoner kronor. Befolkningsunderlaget bör vara 10 000–15 000 invånare per kontor för att distansservicen ska fungera optimalt. Med större befolkningsunderlag kan det bl.a. uppstå köproblem.⁵ Om vi fullföljer beräkningen skulle alltså totalt 100 000–150 000 medborgare kunna få tillgång till personligt möte på distans via tio lokala kontor genom en investering på 1,25 miljoner kronor och en besparing på 2,4 miljoner kronor.

10.2 Vad ska finansieras?

Kostnadsslagen för den servicestruktur som vi föreslår, är i sammanfattning följande, fördelade på områden.

- Kostnader för den initiala utvecklingen och etableringen av servicecentrum och servicepunkter
- Kostnader för drift av servicecentrum och servicepunkter
- Kostnader för den centrala samordningsorganisationen
- Kostnader för den övergripande styrningen, utvecklingen och planeringen av lokal servicesamverkan

Vi saknar för vår del möjligheter att i detalj analysera olika kostnadsposter. Vi bedömer dock att myndigheter och kommuner inte

⁴ PM från Operativa gruppen för servicesamverkan (Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndighetsutredningen och Skatteverket) till utredningen, september 2009.

⁵ Värderingar av distanstekniken pågår under hösten 2009. Beräkningsexemplet har lämnats muntligen till utredningen.

kommer att belastas med stora tillkommande kostnader för etablering och drift av servicecentrum och servicepunkter. I de flesta fall handlar det om omfördelning av kostnader inom ramen för ordinarie förvaltningsanslag, t.ex. personalkostnader och kostnader som myndigheterna och kommunerna ändå har för data- och telefontät. Den grundläggande principen anser vi ska vara att varje myndighet och kommun ska täcka sina egna kostnader i den lokala servicesamverkan. Den exakta fördelningen av gemensamma kostnader för lokaler, IT-lösningar m.m. bör fastställas i avtal mellan de parter som deltar på varje plats.

Antalet möten mellan tjänstemän och medborgare kan komma att bli större med servicecentrum och servicepunkter än utan dessa. Myndigheternas och kommunernas kostnader skulle kunna öka, eftersom personligt möte är en dyrare serviceform än teknikstödd service. Men besparingarna som görs genom att använda gemensam personal, att medborgaren gör färre fel och får bättre hjälp att utnyttja den teknikstödda servicen är då inte beaktade. Lösningen med servicesamverkan mellan kommun och stat kommer, enligt vår bedömning, att visa att det finns ytterligare besparingsmöjligheter av det slag som myndigheterna själva har rapporterat om.

Enligt vårt förslag ska kommunerna dela kostnaderna i servicecentrumen med de statliga myndigheterna i förhållande till omfattningen av parternas deltagande. Någon övervältring av kostnader från staten till kommunerna är det inte fråga om. Kommunen föreslås vara huvudman för servicepunkter och kan själv besluta om antal, lokalisering, utrustning m.m.

Under de senaste decennierna har olika försök med lokal servicesamverkan ofta bedrivits i projektform. När projektiden och de avsatta medlen tagit slut har projektet vanligtvis upphört. Etableringen av servicecentrum och servicepunkter ska inte vara ett tidsbegränsat projekt utan behöver ha långsiktigt definierade driftsmedel.

10.3 Finansiering av förslagen

Ordinarie förvaltningsanslag ska användas

Förslag: Huvuddelen av kostnaderna för att etablera och driva servicecentrum och servicepunkter finansieras inom ramen för respektive myndighets förvaltningsanslag och kommuns budget. Kostnaderna fördelas enligt långsiktiga avtal.

Etableringen av statliga service- och samverkanskontor och kommunala medborgarkontor sker nu i princip inom ramen för myndigheters och kommuners normala verksamhetsutveckling, effektiviseringar och kostnadsbesparingar. Det finns påtagliga förvaltningsekonomiska vinster att göra på samverkanslösningar, vilket är en starkt drivande faktor i den statliga serviceomställningen. Inget motsäger att ytterligare besparingar på motsvarande sätt kan göras om samverkan utökas till att omfatta kommunal service. I många fall fungerar etableringarna som ett sätt att göra besparingar inom andra delar av organisationerna.

Vi anser att om regeringen och riksdagen ska vara trovärdiga i målet om lika tillgång till offentlig service, så måste särskild finansiering ordnas för de anpassningar av verksamhet och organisation som behövs för att uppnå målet. Förvaltningsanslagen föreslås även fortsättningsvis utgöra basen i de lokala satsningarna. Men det måste också finnas andra offentliga medel i situationer där en etablering i samverkan inte anses förvaltningsekonomiskt lönsam men nödvändig av andra skäl.

Omfördelning och disposition av medel

Förslag: Finansieringen av projekt och investeringar som inte kan ingå i myndigheternas och kommunernas ordinarie verksamhet, ska ske med medel för regional utveckling och landsbygdsutveckling, omfördelning av medel som utgörs av 2,5 promille av myndigheters förvaltningsanslag, samt i vissa fall medel som ingår som en del av det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Medlen till programområdet för kommersiell och offentlig service ökas från ca 30 till ca 60 miljoner kronor.

Initiala projekt- och investeringskostnader för etableringen av servicecentrum och servicepunkter bör kunna täckas av medel inom ramen för anslagen till regionala tillväxtåtgärder och landsbygdsutveckling. Vi föreslår att också medel som länsstyrelserna disponerar av anslaget till regionala tillväxtåtgärder ska kunna användas.⁶ Utveckling av service är ett område som kan stödjas med medel för åtgärder för diversifiering och förbättrad livskvalitet på landsbygden inom Landsbygdsprogrammets s.k. axel 3. Delområdet omfattar 190 miljoner kronor för programperioden 2007–2013. Vi föreslår dessa medel som ytterligare en finansieringskälla. Enligt Jordbruksverket har de avsatta medlen hittills utnyttjats i mycket liten utsträckning.

Förvaltningsanslagen för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Polisen, Migrationsverket samt CSN som är myndigheter med täta medborgarkontakter, är sammanlagt 39,6 miljarder kronor. Vi föreslår att 2,5 promille av dessa anslag, alltså ca 100 miljoner kronor, årligen avsätts för att finansiera projekt för service i samverkan på lokal nivå, Arbetsförmedlingens organisation för central samordning samt den organisation i Regeringskansliet som ska svara för den övergripande samordningen. Medlen avsätts under perioden fram till utgången av 2014. Vid den tidpunkten bör regeringen ha underlag för att ompröva organisationen för bl.a. E-delegationen, den samverkansdelegation och den centrala samordningsfunktionen i Arbetsförmedlingen som vi föreslår.

Det urval av myndigheter med medborgarkontakter som vi har gjort i utredningen, behöver inte vara det definitiva underlaget för denna del av finansieringen. Fler kan komma i fråga, t.ex. ytterligare någon av de myndigheter som deltar i servicesamverkan med tjänsten Nystartskontor.

Vi har föreslagit att arbetet med det regionala serviceprogrammet, RSP, ska utvidgas till att tydligare omfatta både kommersiell och offentlig service.⁷ Statligt finansiellt stöd kan ges till vissa kostnader för att säkerställa tillgången till kommersiell service i områden där befolkningen är gles. Stödet är ett ändamål inom anslaget Regionala tillväxtåtgärder och är reglerat i förordning (2000:284) om stöd till kommersiell service. Programområdet har under åren 2006–2008 omfattat över 30 miljoner kronor årligen. Vi anser att det nya programområdet för kommersiell och offentlig service ska

⁶ Länsstyrelserna disponerade totalt 682 miljoner kronor under 2008.

⁷ Se avsnitt 8.8 Integrering i regionala serviceprogram.

förstärkas med ytterligare ca 30 miljoner kronor så att det totalt omfattar ca 60 miljoner kronor. Det bör kunna ske genom omfördelning av medlen inom anslaget Regionala tillväxtåtgärder. Det kan finnas skäl för regeringen att överväga om förordningen om kommersiellt stöd bör omarbetas eller om det behövs en separat reglering av stöd till offentlig service.

Glesbygdskommunernas kostnader för inrättande och drift av servicecentrum och servicepunkter bör också beaktas inom ramen för det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Kostnaderna kan belasta det särskilda strukturbidrag som inrättades 2005. Detta syftar till att kompensera perifera kommuner med svagt befolkningsunderlag samt att stödja näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder. I strukturbidraget ingår även kompensation till kommunerna för större negativa effekter orsakade av de förändringar i utjämningsystemet som genomfördes 2005. Strukturbidraget som ligger utanför kostnadsutjämningsystemet, omfattade 2008 ca 1,5 miljarder kronor och delades ut till 94 kommuner.

Alternativt kan glesbygdskommunernas kostnader för samverkanslösningar införas i den delkomponent i systemet för kostnadsutjämnning som avser kommuner med liten folkmängd, långa avstånd och spridd bebyggelse.

Vi anser att kostnader för att inrätta och driva servicecentrum och servicepunkter i glesbygd mycket väl passar in i dessa stödformer. Det är här fråga om att upprätthålla en rimlig service i områden med mycket svagt befolkningsunderlag.

11 Vissa rättsliga frågor

11.1 Inledning

Våra utredningsförslag avses leda till bättre tillgänglighet till service för medborgarna, bl.a. genom att myndigheterna samverkar. Det är viktigt att regler som berör samverkan främjar och underlättar en sådan utveckling. Det är alltså viktigt att bl.a. reglerna i samtjänstlagen fungerar på ett smidigt och effektivt sätt.

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket, som redan under 2007 hade börjat planera för ett stort antal gemensamma kontor med service i samtjänst, uppfattade samtjänstlagen som begränsande och administrativt betungande¹. Några månader innan det första lokala servicekontoret med samtjänst öppnades i mars 2008, påtalade myndigheterna detta i en skrivelse till regeringen. Det stod då också klart att den planerade verksamheten med servicekontor skulle leda till en ökad arbetsbelastning för regeringen, eftersom de dåvarande reglerna i lagen innebar att varje nytt eller förändrat samtjänstavtal måste godkännas av regeringen.

Vår utredning startade på hösten 2007. Skrivelsen från de tre myndigheterna föranledde att regeringen i december 2007 utfärdade tilläggsdirektiv där vi uppmanades att påskynda arbetet med förslag till förenklingar i samtjänstlagen. Vi lämnade förslag i ett delbetänkande i mars 2008. Utredningsarbetet med samtjänstlagen bedrevs alltså under tidspress.

Den ändrade lagen samt förordningen om samtjänst vid medborgarkontor trädde i kraft den 1 juni 2009. Nästan alla ändringsförslag genomfördes visserligen, men vissa frågor återstod. De gällde de arbetsrättsliga aspekterna på samtjänstavtalen och hanteringen av personuppgifter samt frågan om en eventuell utvidgning av den kommunala ärendekatalogen.

¹ Prop. 2008/09:123 sida 13.

Utredningen av lagen fortsatte alltså, både med de särskilt angivna frågorna och för att uppnå ytterligare förenklingar i fråga om samtjänst. Vi har även behandlat frågan om behovet av författningsreglering över huvud taget, dels som ett medel att styra processen med att inrätta servicecentrum och servicepunkter, dels som ett stöd för verksamheten där.

11.2 Samtjänstlagens omfattning m.m.

I avsnitt 2.8 och 2.9 beskrivs samtjänstlagen och de samtjänstavtal som regeringen har godkänt. Vi har konstaterat att lagens tillämpningsområde inte anges i lagen och att den inte heller innehåller någon definition av begreppet medborgarkontor. Vi har vidare konstaterat att lagen inte hindrar myndighetssamverkan i former som inte regleras av lagen. Det är alltså oklart för vilka former av myndighetssamverkan lagen är tillämplig och för vilka samverkansformer generell förvaltningsreglering gäller. Några effekter av detta framgår av avsnitt 3.5 där vi ger exempel på hur samtjänstlagen fungerar i praktiken.

Genom ändringarna i lagen 2009 uppnåddes vissa, framför allt administrativa förenklingar. För att kunna ta ställning till om lagen bör ändras i ytterligare något avseende eller kanske rent av upphävas, har vi ansett det nödvändigt att undersöka vilken funktion, dvs. vilken omfattning och betydelse lagen har för samverkan mellan myndigheter. Vi har bl.a. frågat oss om lagen, som handlar om medborgarkontor, som brukar vara kommunala kontor, måste användas av två statliga myndigheter som vill samverka. Den frågan gäller alltså lagens omfattning. Vi har också frågat oss i vilka avseenden lagens stöd är nödvändigt för att samverkan ska kunna ske.

Lagens omfattning

Lagens 1 § innehåller en definition av begreppet samtjänst vid medborgarkontor. Paragrafen ändrades 2009. Propositionen² om ändringen kan sammanfattas i följande tre punkter.

- Det står klart att lagen enbart omfattar kontor där samtjänst förekommer. Vad som avses med samtjänst framgår av defini-

² Prop. 1996/97:90 s. 9, s. 24 och s. 33.

- Det är enligt propositionen dock inte fråga om att myndigheterna använder varandras personal när verksamheten förutsätter att ett anställnings- eller uppdragsavtal enligt 5 § tecknas med den som ska utföra uppgiften. Myndigheten använder då enligt propositionen sin egen personal.
- Vidare sägs i propositionen att när ett anställnings- eller uppdragsavtal har tecknats innebär detta att myndighetsutövningen sker inom den ansvariga myndighetens organisation, att det står myndigheten fritt att fördela uppgifter bland sina egna anställda och att för detta krävs inget författningsstöd.

Det nämnda leder till den självklara slutsatsen att verksamhet som inte är att betrakta som samttjänst enligt lagens definition, inte heller omfattas av lagen. Lagen bör emellertid inte uppfattas på det sättet. I propositionen sägs nämligen också om den beskrivna situationen: "Ärendekatalogen i 7 § STL innebär alltså en ren begränsning för myndigheten." Uttalandet tyder på att avsikten med lagen inte bara är att reglera verksamhet som kan anses vara samttjänst enligt dess definition, utan även att reglera situationen då myndigheten, efter att ha tecknat ett anställnings- eller uppdragsavtal, anses använda sin egen personal.

Utöver lagens tillämpningsområde skulle då i fråga om samverkan i gemensamma kontor, enbart falla verksamhet där en myndighet använder sin ursprungliga egna personal, dvs. personal som inte ursprungligen är anställd hos en annan myndighet, för att utföra sina egna uppgifter.

Svaret på den inledningsvis ställda frågan om två statliga myndigheter som vill samverka måste använda sig av lagen får således antas vara ja, det måste de göra om de vill gå längre i sin samverkan än till enbart samlokalisering. Det nämnda gäller även i det fall all samverkan sker med stöd av anställnings- eller uppdragsavtal.

Behovet av lagens stöd

När det gäller frågan om lagen i något avseende är nödvändig för att samverkan ska kunna ske, bör man undersöka vad som skulle gälla om lagen inte fanns.

Vi kan direkt konstatera att lagstöd är nödvändigt för att en kommun ska få delegera beslutanderätt i kommunala ärenden till en statlig myndighet eller till en person som är anställd i en statlig myndighet. Eftersom sådan beslutanderätt förutsätter anställning i kommunen³, skulle den enda möjligheten annars (om sam tjänstlagen inte fanns) vara någon form av anställningsavtal mellan den statligt anställda personen och kommunen. Ett uppdragsavtal skulle inte vara tillräckligt. Eftersom vi anser att dubbla anställningar över huvud taget inte bör förekomma inom samverkansområdet, blir vår slutsats att lagstöd i någon form är nödvändigt för överföring av kommunal beslutanderätt.⁴

När det gäller statliga myndigheter kan man konstatera dels att lagens stöd inte behövs för att en myndighet ska få utföra sina egna uppgifter med sin egen personal, dels att det enligt de ovan redovisade motivuttalandena är fråga om en sådan situation när det har träffats ett uppdragsavtal mellan myndigheten och den person som ska utföra uppgiften. ”För detta krävs inget författningsstöd”, sägs det i propositionen. Som redovisats ovan bör den beskrivna situationen likväl anses *omfattas* av lagen. Det leder i sin tur till frågan om lagens stöd kanske ändå – trots det nämnda uttalandet om motsatsen – också ska anses vara *nödvändigt*, dvs. att det inte ens om man använder anställnings- eller uppdragsavtal ska anses vara tillåtet för en statlig myndighet att avtala med en annan statlig myndighet om sam tjänst utan någon form av författningsstöd.

³ Se 6 kap. 33 § kommunallagen (1991:900).

⁴ Överföringsmöjligheten är dock begränsad till de fyra ärendeslagen i den s.k. kommunala ärendekatalogen. Som framgår av vår redovisning av hur sam tjänstlagen hittills har använts (avsnitt 2.10), har vi emellertid inte kunnat notera något fall av sam tjänst där det varit aktuellt för en anställd i en statlig myndighet att utföra kommunala uppgifter. Möjligheten har således hittills inte utnyttjats. En avsikt med våra förslag är emellertid att verksamheten i servicecentrumen ska vara ömsesidig och att centrumen till stor del ska vara bemannade med personal som har kompetens inom centrumets hela verksamhetsområde.

Slutsatser

Sammanfattningsvis noterar vi att samtjänstlagens omfattning och betydelse delvis är oklar och att det beror på motstridiga uttalanden i motiven. Vi anser dock att denna oklarhet inte är av avgörande betydelse för den utveckling av den offentliga förvaltningens service till medborgarna som vi föreslår. Den tolkning av lagen som vi antar speglar en bakomliggande avsikt, tillämpas nämligen för närvarande av de statliga myndigheterna som sinsemellan träffar avtal om samverkan i servicekontor, utan att detta verkar vara ett hinder för verksamheten.

Som framgår nedan har vi funnit att det behövs ytterligare några ändringar, både i samtjänstlagen och i samtjänstförordningen. I samband med dessa ändringar, eller i samband med en senare utvärdering eller översyn av lagen, skulle den ovan beskrivna oklarheten enligt vår uppfattning mycket väl kunna redas ut på ett enkelt sätt, t.ex. genom uttalanden i en proposition. I sammanhanget borde det också vara möjligt att precisera vilka enkla uppgifter som får utföras då kommunala och statliga servicetjänstemän är samlokaliserade.⁵

11.3 Behovet av författningsreglering

11.3.1 Inledning

Behovet av författningsreglering har utretts i tre avseenden, nämligen för styrningen av processen med att inrätta servicecentrum och servicepunkter i kommunerna, för verksamheten i servicecentrumen samt för vissa övriga frågor. I det följande redogör vi för våra överväganden och ställningstaganden i dessa avseenden. När det gäller utformningen och innebörden av förslagen inom författningsområdet, hänvisar vi till Författningsförslag i inledningen av betänkandet och till kapitel 13, Författningskommentarer.

⁵ Se avsnitt 3.5 Samtjänstlagen i verkligheten, som bl.a. beskriver vilka uppgifter som utförs vid kommunal och statlig samlokalisering.

11.3.2 Behovet av författningsreglering i styrningen

Vi anser att regeringen inte bara ska ge myndigheterna möjlighet att samverka utan även ålägga dem detta genom en stark och tydlig styrning. I kapitel 8 finns argumenten för att vi avstår från att föreslå en ”lag om lokal förvaltningsservice i samverkan”. I stället förordar vi styrning genom föreskrifter i de statliga myndigheternas instruktioner eller genom särskilda uppdrag till myndigheterna. Som exempel på hur en lag skulle kunna utformas, har en skiss på en sådan dock tagits med som en bilaga till betänkandet.⁶

I betänkandet ger vi exempel på formuleringar av föreskrifter i instruktionerna för länsstyrelserna och Arbetsförmedlingen, som föreslås få nyckelroller som samordnare av serviceutvecklingen. Åtminstone när det gäller dessa myndigheter förordar vi instruktionsformen före alternativet med uppdrag i särskilda regeringsbeslut. Vi anser att instruktioner, tydligare än särskilda beslut, manifesterar att styrsignalen gäller långsiktigt. Med instruktioner kan de statliga myndigheterna styras till att möta de krav på vilja till samverkan, långsiktighet och förhandlingsmandat som kommunerna med fog ställer på dem. Vi utesluter inte att regeringen dessutom ger myndigheterna särskilda uppdrag när detta är en lämplig form.

Vi föreslår att länsstyrelsen ska leda och samordna processen med att etablera servicecentrum och servicepunkter i kommunerna. Kommunerna, de statliga myndigheterna, de regionala självstyrelseorganen och de kommunala samverkansorganen samt, i förekommande fall, regeringen, är aktörer i processen. De olika stegen i processen framgår av förslaget till ändring i länsstyrelseinstruktionen. En absolut förutsättning för att syftet med den föreslagna bestämmelsen i länsstyrelseinstruktionen ska nås, är att korresponderande bestämmelser införs i instruktionerna för övriga berörda myndigheter, eller att dessa myndigheter ges korresponderande uppdrag i särskilda regeringsbeslut. Den dåliga efterlevnaden av bestämmelsen i 9 § länsstyrelseinstruktionen om statliga myndigheters samrådsskyldighet, bekräftar enligt vår uppfattning att det behövs starka styrsignaler, riktade direkt till var och en av övriga berörda myndigheter.

Vi är medvetna om att den föreslagna bestämmelsen kan anses gå något längre i fråga om detaljer eller s.k. hur-regler än övriga jämförbara bestämmelser i länsstyrelseinstruktionen. Enligt vår

⁶ Se bilaga 4.

uppfattning bör detta dock varken hindra att bestämmelsen införs där eller leda till att den görs mindre tydlig.

Arbetsförmedlingen ges en central roll som samordnare av de statliga myndigheternas närvaro och deltagande i servicecentrumen. Arbetsförmedlingen kommer också att ha en viktig roll i driften av servicecentrumen och servicepunkterna. Skälen för att Arbetsförmedlingen är bäst lämpad av de statliga myndigheterna att ha denna roll redovisas i avsnitt 4.3. Vi föreslår att bestämmelser som reglerar Arbetsförmedlingens roll i detta avseende införs i förmedlingens instruktion. För den närmare utformningen och innebörden av dessa bestämmelser hänvisas till författningsförslaget och författningskommentaren. Också i fråga om uppdraget till Arbetsförmedlingen förutsätts att korresponderande bestämmelser införs i instruktionerna för övriga berörda myndigheter, eller att dessa myndigheter ges korresponderande uppdrag i särskilda regeringsbeslut.

11.3.3 Behovet av författningsstöd i samtjänstverksamheten

Vi anser att samtjänstlagen bör behållas och föreslår vissa ändringar i lagen. Utöver ändringar av närmast formell karaktär, föreslår vi dels att bestämmelsen i 5 § om att det ska träffas ett särskilt anställnings- eller uppdragsavtal ändras så att alternativet anställningsavtal utmönstras, dels att den s.k. kommunala ärendekatalogen i 8 § utvidgas med ett antal nya ärendetyper.

I samband med de ändringar av lagen som trädde i kraft den 1 juni 2009 togs den s.k. statliga ärendekatalogen bort från lagen och fördes i stället in i den nya samtjänstförordningen. Vi föreslår nu att det i samtjänstförordningen ska införas en bestämmelse som gör det möjligt för myndigheterna att avtala om att även andra ände i ärendekatalogen uppräknade ärendetyperna ska omfattas av samtjänsten, under förutsättning att de är av enkel beskaffenhet.

Redan i prop. 2008/09:123 aviserades att en sådan bestämmelse skulle komma att införas i den planerade förordningen. Så blev det emellertid inte. I propositionen⁷ uttalade regeringen att det inte var möjligt att i förväg förutse vilken tjänstesamverkan som kunde komma att aktualiseras och att det därför var viktigt att skapa så goda förutsättningar som möjligt för en generell utveckling på alla förvaltningens ansvarsområden. Regeringens argumentering var

⁷ Prop. 2008/09:123 s. 25–27.

utförlig och innefattade bl.a. ett bemötande av Datainspektionens farhågor i fråga om hanteringen av personuppgifter. – Vi bedömer, av samma skäl om regeringen anförde, att det behövs en generell bestämmelse.

När det gäller utvidgningen av den s.k. kommunala ärendekatalogen vill vi framhålla följande. Regeringen uttalade i prop. 2008/09:123 s. 29 att flera remissinstanser begärt att fler kommunala ärendegrupper ska få hanteras inom en samttjänst. Vidare nämndes att flera kommuner ansett att även katalogen i 8 § samttjänstlagen över kommunala ärenden som innefattar myndighetsutövning borde tas bort. Regeringen konstaterade att ärendekatalogen för kommunernas del, till skillnad från vad som gäller för statliga myndigheter, innebär en utvidgning av kommunens möjligheter, eftersom kommunalt beslutsfattande endast får delegeras till utskott, ledamot eller ersättare eller anställd hos kommunen. För att beslutanderätten ska kunna delegeras till en uppdragstagare krävs alltså lagstöd, vilket bestämmelsen i 8 § utgör. Regeringen ansåg därför, i likhet med utredningen⁸, att det fanns skäl att bevara ärendekatalogen i 8 §. Regeringen ville avvakta i frågan om utvidgning av katalogen eftersom utredningen hade aviserat att den skulle återkomma angående denna.

Vi föreslår nu att uppgiftskatalogen i andra stycket utökas med sju nya förvaltningsuppgifter. Samtliga är av enkel beskaffenhet och bedöms även i övrigt vara lämpliga att handläggas i samttjänst. Det är i samtliga fall fråga om regeltillämpning med litet utrymme för handläggaren att göra självständiga bedömningar. De regler som ska tillämpas bedöms vidare i samtliga fall vara förhållandevis okomplicerade. Vidare torde kommunen i samtliga fall ha fastställt särskilda riktlinjer för handläggningen. Uppgifterna har sållats fram ur svaren på en enkät som Sveriges Kommuner och Landsting på vår begäran ställt till samtliga kommuner och landsting. Några förslag om lämpliga uppgifter på landstingens verksamhetsområden har inte framförts.

Utöver de föreslagna ändringarna i samttjänstlagen har vi även övervägt att lätta på rapporteringskraven enligt lagens 4 §, men gjort bedömningen att det f.n. saknas underlag för ett ställningstagande i frågan. Vi förutsätter i stället att Kammarkollegiet, som sedan den 1 juni 2009 enligt samttjänstförordningen har ett uppföljningsansvar för verksamheten, när erfarenhet vunnits självmant

⁸ Delbetänkandet SOU 2008:34, *Lättare att samverka – förslag om förändringar i samttjänstlagen*.

kommer att utvärdera om rapporteringskraven är ändamålsenliga och ge sin syn till känna för regeringen.

De ändringar som vi föreslår, samt det förhållandet att det naturligtvis står varje myndighet fritt att utan begränsning använda sin egen personal i ett servicecentrum till att handlägga alla vid myndigheten förekommande ärendetyper, gör att vi bedömer att lagen och förordningen ytterligare jämnar vägen för den önskade serviceutvecklingen.

11.3.4 Behovet av författningsreglering i övrigt

Det kan enligt vår uppfattning inte uteslutas att det i samband med beredningen eller genomförandet av våra förslag kan uppkomma behov av författningsreglering utöver ändringarna i myndigheternas instruktioner, i samtjänstlagen och samtjänstförordningen. Vi har t.ex. föreslagit att arbetet i kommuner och län med att planera och genomföra utvecklingen av servicecentrum och servicepunkter ska integreras i arbetet med regionala serviceprogram, RSP. Det kan då exempelvis vara motiverat att överväga om programområdet kommersiell och offentlig service bör tydliggöras i regler på den regionala tillväxtpolitikens område. Som ett led i finansieringen av lösningar för offentlig service på lokal nivå kan det också vara aktuellt att överväga om tillämpningsområdet för förordningen (2000:284) om stöd till kommersiell service även bör omfatta stöd till offentlig service.

11.4 Vissa ansvarsfrågor och arbetsrättsliga frågor

I ett servicecentrum kommer det att finnas tre olika former av ansvar för de deltagande myndigheterna; driftansvar, arbetsgivaransvar och ansvar för en viss förvaltningsuppgift. Det är enligt vår uppfattning viktigt att det i ett enskilt servicecentrum är fullständigt klart för personal och berörda myndigheter hur ansvaret fördelar sig mellan myndigheterna. Den frågan bör därför få en tydlig reglering i samverkansavtal mellan dem.

När det först gäller *driftansvaret* föreslår vi att antingen kommunen eller Arbetsförmedlingen ska vara driftansvarig för ett servicecentrum. I första hand blir det alltså kommunen och Arbetsförmedlingen som får komma överens i frågan, principiellt och i de

enskilda fallen. Frågan bör kunna lyftas till länsstyrelsen. Om det behövs bör den principiella frågan kunna lyftas till regeringen. Driftansvaret innebär kortfattat ett ansvar för lokaler och utrustning. Övriga deltagande myndigheter ska betala ersättning (hyra) till den driftansvariga myndigheten för sin del i utnyttjandet av lokalerna och utrustningen. Att det i ett servicecentrum kan finnas två eller flera arbetsgivare och att en av dem tillika är driftansvarig, innebär enligt vår uppfattning ingen förändring i fråga om arbetsmiljöansvaret; det ligger primärt alltid på arbetsgivaren.

När det därefter gäller *arbetsgivaransvaret* vill vi understryka vår uppfattning att något delat arbetsgivaransvar aldrig bör komma i fråga. Vi har konsulterat såväl Arbetsgivarverket som de fackliga organisationerna i frågan. Arbetsgivarverket har i sin tur inhämtat de viktigaste myndigheternas synpunkter. Verket har mycket bestämt och med en utförlig redovisning av nackdelarna med ett delat ansvar, avrått från alla former av ett sådant. De fackliga organisationerna har gett uttryck för samma inställning. I ett servicecentrum bör alltså varje arbetstagare bara ha en arbetsgivare. För att en arbetstagare ska kunna utföra förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller kräver tillgång till personuppgifter även åt en annan deltagande myndighet än den där han eller hon är anställd, krävs enligt samtjänstlagen att det träffas ett anställnings- eller uppdragsavtal mellan arbetstagaren och den myndighet som ansvarar för förvaltningsuppgifterna. I konsekvens med vår syn på dubbla anställningsavtal anser vi att lagen bör ändras på det sättet att möjligheten att träffa anställningsavtal utmönstras.

När det slutligen gäller *ansvaret för en viss förvaltningsuppgift* menar vi att detta ansvar inte ska gå att överföra på någon annan. Det ska alltså ligga kvar på den ursprungligt ansvariga myndigheten även när den myndigheten via uppdragsavtal använder en annan myndighets anställda. Detta ligger f.ö. i uppdragsavtalets natur. Som framhållits i tidigare avsnitt innebär ett uppdragsavtal nämligen att myndigheten anses utföra förvaltningsuppgiften i eget namn och med egen personal.

Enligt vår uppfattning innebär detta att de skadestånds- och straffrättsliga ansvarsförhållandena inte förändras.⁹ Ansvaret för den person som fått uppdraget kommer att var detsamma som ansvaret för en arbetstagare. Bland annat kommer han eller hon att jämnställas med en arbetstagare i skadeståndslagens mening. Vidare

⁹ För en närmare redogörelse för dessa förhållanden hänvisas till delbetänkandet, SOU 2008:34, *Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtjänstlagen*.

kommer det inte att råda någon tvekan om att det är den uppgiftsansvariga myndigheten och inte den myndighet som är personens arbetsgivare som är ansvarig i fråga om exempelvis skada vid felaktig myndighetsutövning eller vid felaktig upplysning eller rådgivning.

11.5 Hanteringen av personuppgifter

Under hösten 2007 kom Försäkringskassan, dåvarande Arbetsmarknadsverket och Skatteverket in med en skrivelse till regeringen med förslag till ändringar i lagen om samtjänst vid medborgarkontor. Myndigheterna föreslog bl.a. att det i lagen skulle göras ett tillägg så att det blir möjligt för myndigheter att utbyta uppgifter som omfattas av sekretess.

För att främja en ökad samverkan och med hänsyn till bl.a. nämnda skrivelse beslöt regeringen genom tilläggsdirektiv (Dir. 2007:163) till oss att påskynda översynen av lagen. I sekretessfrågan anförde regeringen i direktiven följande:

Enligt 1 kap. 3 § sekretesslagen (1980:100) får sekretessbelagda uppgifter hos en myndighet inte röjas för annan myndighet i andra fall än som anges i sekretesslagen eller i lag eller förordning till vilken sekretesslagen hänvisar till. Bestämmelsen gäller också i förhållandet mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet, när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra.

Utredningen ska utifrån det övergripande önskemålet att underlätta samverkan mellan myndigheter utreda om möjligheterna för myndigheter som ingått samtjänstavtal att använda varandras uppgifter vid utförandet av förvaltningsuppgifter bör utökas i förhållande till vad som är tillåtet enligt befintlig reglering. Därvid bör såväl befintliga sekretessbrytande bestämmelser som den enskildes möjlighet att efterge sekretessen enligt 14 kap. 4 § sekretesslagen beaktas. Utredningen ska förutom effektivitetsaspekter i sin analys beakta de konsekvenser sekretessbrytande regler kan få för den enskildes integritet.

I delbetänkandet, SOU 2008:34, gjorde vi följande bedömning:

Grundansatsen när det gäller hantering av personuppgifter är densamma som när det gäller reglering av servicekontorens verksamhet i övrigt: den verksamheten bör regleras av de generella regler som gäller för all myndighetens verksamhet. Inom ramen för gällande sekretessregler finns förutsättningar för att praktiskt hantera den överföring av personuppgifter som kan bli aktuell i ett servicekontor (eftergift av sekretess). Därutöver skulle konsekvenserna av en generell sekretessbrytande regel för servicekontor bli svåröverblickbara och långtgående.

Vår bedömning är därför att eventuella ändringar bör införas först sedan utredningen haft tillräcklig tid att analysera konsekvenserna. Vi återkommer till frågan senare i utredningsarbetet.

I delbetänkandet nämnde vi också att eventuella förslag i frågan i slutbetänkandet skulle komma att baseras på konkreta erfarenheter från den pågående verksamheten med samverkan i servicekontor.

Vi har därefter analyserat frågan utförligt. Vi har bl.a. konsulterat vår s.k. rättsliga fokusgrupp bestående av jurister från Arbetsförmedlingen, Arbetsgivarverket, Datainspektionen, Finansdepartementet, Försäkringskassan, Polisen, Skatteverket och Sveriges Kommuner och Landsting. En enkät har genomförts hos Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket avseende sekretessfrågan i verksamheten i servicekontor och samverkanskontor. Av enkäten framgick att det enda upplevda problemet hänförde sig till risk för överhörning, dvs. att enskildas samtal med en tjänsteman kunde uppfattas av andra enskilda i lokalen. Lösningen på detta problem ansåg man vara att inrätta lokalerna på ett mer ändamålsenligt sätt. I övrigt ansåg man att det system med s.k. sekretesseftergift som tillämpas i servicekontoren fungerade väl och t.o.m. uppskattades av kunderna. Systemet beskrivs på följande sätt i de riktlinjer för överlämnande av sekretessbelagda uppgifter mellan myndigheterna som tagits fram av Skatteverket:

I 14 kap. 4 § första stycket sekretesslagen finns en bestämmelse som innebär att den som ska skyddas av sekretessen kan efterge denna helt eller delvis. För att undvika att sekretessbelagda uppgifter lämnas mellan myndigheterna på ett servicekontor utan att det finns stöd i lag eller förordning ska servicehandläggaren, med den nämnda bestämmelsen som grund, alltid be den enskilde om medgivande – dvs. fråga den enskilde om han efterger sekretessen – att få använda nödvändiga hemliga uppgifter som finns hos en av myndigheterna när han utför en av den enskilde begärd förvaltningsuppgift för en annan av myndigheterna. Med den här ordningen slipper servicehandläggaren att i kontakterna med de enskilda hela tiden ha kontroll på i vilka situationer det finns ett författningsstöd för utlämnande och i vilka situationer det inte finns det.

Om den enskilde lämnar ett medgivande ska detta dokumenteras i en tjänsteanteckning. Denna ska dateras och skrivas under av servicehandläggaren och den enskildes namn och personnummer ska anges. Av tjänsteanteckningen ska framgå att den enskilde har informerats om varför eftergift av sekretessen har begärts. Tjänsteanteckningen får inte innehålla några sekretessbelagda uppgifter och ska förvaras i en särskild pärm. Den för ändamålet framtagna blanketten ska användas. Endast de rutor i blanketten som avser den enskildes namn och per-

sonnummer samt servicehandläggarens underskrift och datum för underskrift ska fyllas i.

Vår uppfattning är att det beskrivna förfarandet väl uppfyller de krav på respekt för den enskildes integritet som bör ställas på myndigheterna. Det är enligt vår mening viktigt att grundläggande värderingar om enskildas integritet inte tappas bort i arbetet med att effektivisera förvaltningen. Särskilt viktigt är det i en miljö som den i ett servicecentrum, där snabb och enkel service över myndighetsgränserna med minimal byråkrati också ska vara ledord. Enligt svaren i enkäten upplever handläggarna vid servicekontoren inte att förfarandet är betungande. Besökarna hade i något fall t.o.m. uttryckt sin uppskattning över att bli tillfrågade.

Av dessa skäl anser vi att det inte är aktuellt att föreslå någon sådan lagstiftning som efterfrågas i skrivelsen till regeringen 2007. Vi föreslår i stället att det beskrivna förfarandet med sekretess-eftergift ska göras till norm i servicecentrumen. Reglerna om sekretesseftergift (numera; hävande av sekretess) finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Vi anser att det bör ankomma på de deltagande myndigheterna att utarbeta riktlinjer för tillämpningen av dessa regler i servicecentrumen. Det citerade exemplet från Skatteverket visar att detta redan har skett i servicekontoren.

12 Konsekvenser av förslagen

12.1 Inledning

Målet för utredningen är, enligt uppdraget, att förbättra tillgängligheten till offentlig service i hela landet. Uppdraget har alltså betydelse för regional tillväxt och utveckling, förutom att det självklart har förvaltningspolitisk betydelse. Genomgående i betänkandet diskuteras hur problemet med myndigheters minskade bemanning och närvaro i lokala kontor ska kunna lösas. Förslagen i betänkandet är utarbetade för att skapa bättre tillgänglighet till offentlig service i geografiskt avseende och med avseende på enskilda personer och företagare, dvs. medborgare med varierande behov av service. Eftersom förslagen i sin helhet syftar till att lösa problem med tillgänglighet, så anser vi inte att en särskild konsekvensbeskrivning om offentlig service skulle ha något att tillföra.

På motsvarande sätt syftar förslagen genomgående bl.a. till att bidra till bättre förutsättningar för regional utveckling och tillväxt i alla delar av landet. Redan i delbetänkandet diskuterade vi betydelsen av tillgänglighet till service på landsbygden. Att diskutera förslagets betydelse i detta avseende här, skulle som vi ser det, enbart upprepa vad som har sagts i det tidigare betänkandet och i förslagen här.

I föregående kapitel redovisade vi lagstiftningsförslag och andra författningsmässiga konsekvenser. Vi har vidare redogjort för uppskattningar av kostnaderna för att genomföra förslagen om servicestruktur, bemanning av kontor m.m. samt hur finansieringen skulle kunna ordnas. Därmed anser vi att också de ekonomiska konsekvenserna av förslagen redan har behandlats.

Här återstår framför allt att lyfta fram några kompletterande kommentarer och att bedöma förslagets konsekvenser på ytterligare några viktiga områden. Generellt gäller att ökad tillgänglighet till service leder till minskad miljöpåverkan, vare sig tillgänglig-

heten skapas med teknikstöd eller genom förkortade reseavstånd till servicecentrum och servicepunkter.

12.2 Sysselsättningsaspekter på förslagen

Under 1993–2003 minskade antalet statligt anställda starkt i kommuner med mindre än 100 000 invånare. Minskningen var relativt sett störst i små kommuner. Däremot ökade antalet statligt anställda i kommuner över 100 000 invånare.¹ Bland annat av besparingsskäl fortsätter de statliga myndigheterna att minska sin närvaro i flertalet kommuner i landet. Studien av utvecklingen i Dalarna visar exempel på att myndigheterna har fortsatt att minska sin bemannade närvaro. Från 2003 till 2009 har Försäkringskassan minskat sin personalstyrka i länet från ca 600 till ca 200 anställda och Arbetsförmedlingen från ca 300 till ca 200 anställda.² Samtjänst i lokala servicekontor är ett sätt att hantera omställningen. Både antalet anställda och arbetets innehåll påverkas dessutom starkt av att teknikstödda servicekanaler utvecklas och att medborgarna i allt högre grad hänvisas till självbetjäning.

Vi ser i grunden positivt på den pågående utvecklingen av servicekanalerna som innebär att servicen rationaliseras och tillgängligheten ökas. Vi anser att myndigheterna ska använda sin servicepersonal till arbetsuppgifter där tjänstemännens insatser inte kan undvaras. Men vi anser också att de statliga myndigheterna borde ifrågasätta sin egen organisering med stora koncentrerade arbetsenheter på ett fåtal orter. Vi tror att geografiskt starkt koncentrerade enheter riskerar att prestera mindre goda arbetsresultat, eftersom lokalkännedom och anpassningar till skilda medborgarbehov går förlorade. Med modern teknik är det möjligt att formera tjänstemannanätverk som medger att tjänstemännen är lokaliserade på ett flertal orter. Myndigheternas bemanning och kvalificerad sysselsättning skulle därmed kunna bestå på fler orter. Tjänstemännen skulle kunna utbyta erfarenheter, överlägga i konkreta frågor och utveckla sin kompetens i nätverket. Kompetensen skulle bli mer mångsidig, eftersom erfarenheter från olika miljöer skulle tillföras. Vi befarar dock att flera myndigheters industriliknande organisering med stora specialiserade enheter redan är oåterkallelig.

¹ Brant – Westholm, *Statens nya geografi*, rapport 2006 i Ansvarskommitténs skriftserie.

² Bilaga 7, Institutet för framtidsstudier, *Service utan lokal närvaro?*

I någon mån kan den minskade statliga sysselsättningen kompenseras genom att kommunala tjänstemän i servicecentrumen tar över uppgifter som annars statliga servicehandläggare skulle ha utfört. Vi föreslår också att aktörer inom den ideella och privata sektorn ska kunna delta med arbetsuppgifter i verksamheten. Serviceuppgifterna kan komplettera andra arbetsuppgifter, så att delarna tillsammans kan fylla en heltid och på det sättet bidra till att säkra viss sysselsättning på den lokala nivån.

12.3 Integrationspolitiska synpunkter

I regeringens politik på integrationsområdet uttalas att lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter ska gälla för alla, oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Regeringens ambitioner är bl.a. att åstadkomma ett effektivt mottagande och introduktion, ge bättre stöd för nyanlända barn, uppnå bättre utveckling i utsatta stadsdelar och göra ett effektivare arbete mot diskriminering. Ambitionerna ska förverkligas genom generella insatser mot utanförskap som görs för dem med särskilda behov eller förutsättningar. Dessa ambitioner har, som vi ser det, direkt bäring på arbetet med att skapa tillgänglighet till offentlig service.

Vi bedömer att utredningsförslagen om servicestruktur harmonierar med regeringens integrationspolitik och att de politiska ambitionerna stärker våra förslag om en utvecklad struktur för offentlig service i samverkan.

Behovet av samverkan mellan kommunala och statliga servicefunktioner är särskilt tydligt när det gäller invandrare. Det är också lätt att se att personer med utländsk bakgrund kan ha större behov av personliga möten med tjänstemän än många andra medborgare, för att få förklaringar om rättigheter och skyldigheter i olika situationer, förtydliganden av ansökningar, beslut m.m. I utredningsarbetet har denna kategori av invånare ofta fått stå för de tydligaste exemplen på mångfasetterade servicebehov. Vi har också kunnat konstatera att flera kommuner som har stora andelar invandrabefolkning, redan har hunnit långt i att anpassa servicen i sina medborgarkontor till de integrationspolitiska målen.

12.4 Tillgänglig service för alla

I Sverige finns drygt en miljon människor som har en funktionsnedsättning. Regeringen har slagit fast att de statliga myndigheterna har ett speciellt ansvar för genomförandet av handikappolitiken.³ Handisam som är den statliga myndigheten för handikappolitisk samordning, arbetar med att stödja andra statliga myndigheter i att skapa tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Myndigheterna ska verka för tillgänglighet med avseende på både verksamhet, information och lokaler.

Att göra verksamheten tillgänglig betyder att integrera funktionshinderperspektivet i myndighetens planering, beslut och processer samt att ta sitt ansvar som arbetsgivare. Att göra informationen tillgänglig betyder att göra det möjligt för personer med funktionsnedsättning att kommunicera med och ta del av myndighetens information via tryckta medier, telefon, webb, film och möten. Att göra lokalerna tillgängliga betyder att personer med funktionsnedsättning ska kunna besöka en myndighet samt ta del av och delta i verksamheten där. Lokalerna ska också fungera som arbetsplats för personer med funktionsnedsättning.⁴

Det finns mycket tydliga regler för tillgänglighet och hur tillgänglighet ska skapas. Till exempel föreskrivs i plan- och bygglagen⁵ att enkelt avhjälpna hinder för tillgänglighet ska undanröjas i byggnader som inrymmer allmänna lokaler samt på allmänna platser. Arbetsmiljölagen⁶ föreskriver att arbetsförhållandena ska anpassas till människors olika fysiska och psykiska förutsättningar. Från 1 januari 2009 gäller också en ny diskrimineringslag⁷ som anger funktionshinder som en av diskrimineringsgrunderna.

Vi utgår ifrån att alla statliga myndigheter arbetar enligt gällande regler. När kontorslokaler och service via teknikstödda kanaler förändras är det givet att kraven på tillgänglighet i olika bemärkelser ska tillgodoses. Våra förslag om bildande av servicecentrum och servicepunkter kan innebära att tillfällena att planera för ökad tillgänglighet till service för funktionshindrade personer blir fler. Samverkan mellan de statliga myndigheterna och kommunerna kan

³ Förordning (2001:526) om statliga myndigheters ansvar för genomförande av handikappolitiken.

⁴ Ur Handisam, 2009, *Riv hindren – Riktlinjer för tillgänglighet*.

⁵ Plan- och bygglag (1987:10).

⁶ Arbetsmiljölag (1977:1160).

⁷ Diskrimineringslag (2008:567).

innebära att kommunernas arbete med att planera och genomföra tillgänglighetsskapande åtgärder påskyndas.

12.5 Den kommunala självstyrelsen

Vi har avstått från att föreslå instiftandet av en ny lag om service i samverkan som skulle tvinga kommunerna att samarbeta med de statliga myndigheterna i servicecentrumen. Det har vi framför allt gjort av hänsyn till den kommunala självstyrelsen, som vi uppfattar att kommunerna är mycket måna om. I en enkät som SKL gjort hos samtliga kommuner, har nära 87 procent svarat att de är positiva till en samorganisering av de statliga och kommunala myndigheter som berörs av utanförskapsproblemen. Av dem som svarade på frågan hur de såg på att en gemensam organisation skulle inskränka den kommunala självstyrelsen, ansåg fler än hälften av kommunerna (102 mot 99) att den ändå är nödvändig.⁸

Vi uppfattar alltså att reformer som syftar till att minska viktiga samhällskostnader är angelägna för kommunerna. Kommunen är trots allt den som har det yttersta ansvaret för medborgarna och som måste träda in när individen saknar andra möjligheter att försörja sig. Vårt intryck är att kommunerna både är angelägna om insatser som gör dem attraktiva för inflyttningar och lokaliseringar och insatser som kan bidra till att förebygga utanförskap. Den kommunala uppslutningen bakom utredningsförslagen då delbetänkandet remissbehandlades, talar för att kommunerna i allmänhet accepterar den föreslagna servicestrukturen. Deras reservation är att kostnader inte får övervältras på dem.

Om vi har fel i bedömningen och många kommuner väljer att inte medverka till att samverka i den offentliga servicen, återstår för regeringen att överväga en tvingande lagstiftning.

12.6 Jämställdhet mellan kvinnor och män

Offentliga verksamheter bör planeras utifrån bl.a. ett jämställdhetsperspektiv för att skapa ett mer rättvist samhälle och bättre resursutnyttjande. Målet i jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Den fråga som vi bör ställa, är hur den föreslagna strukturen för tillgänglighet

⁸ SKL:s enkät 2008 till samtliga kommuner besvarades av över 89 procent av dem.

till service påverkar kvinnors och mäns förutsättningar att uppnå detta. Vi bedömer att förslagen antingen är neutrala i sammanhanget eller gynnar jämställdheten, även om detta sker indirekt och är långsökt. Följande kommentarer kan göras.

Det finns studier som visar att kvinnor har ett annat resmönster än män.⁹ Kvinnor har sämre tillgång till bil och reser i större utsträckning än män med kollektiva färdmedel. Kvinnor står också för en stor andel av det småskaliga företagandet, särskilt på landsbygden. Mot den bakgrunden kan vi möjligen dra slutsatsen att kvinnor har ett större behov än män av att service är bättre tillgänglig från bostaden eller arbetsplatsen, via telefonen och datorn, och att avståndet till servicecentrum och servicepunkter är så kort som möjligt. Förutsättningen är att kvinnor har samma möjligheter att använda teknikstödet som männen och att det finns kollektivtrafik.

En annan indirekt konsekvens har att göra med att kvinnor i högre grad än män svarar för inköp av dagligvaror. Vi har föreslagit att servicepunkter ska kunna förläggas till livsmedelsbutiker, för att finnas nära människor men också för att landsbygdsbutiker ska få breddad verksamhet och därmed bättre förutsättningar att leva kvar. Om servicepunkter säkrar butikernas existens och tillgången till dagligvaror, så skapar de enligt detta resonemang, också bättre tillgänglighet till service för kvinnor.

⁹ T.ex. Statens institut för kommunikationsanalys, *Jämställda transporter? Så reser kvinnor och män*, 2002.

13 Författningskommentarer

13.1 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

Förslaget innebär att en ny punkt införs i 5 § i länsstyrelseinstruktionen. Den paragrafen innehåller enligt sin rubrik sektorsövergripande uppgifter.

Innehållet i den föreslagna nya punkten utgörs av en uppräkningslista av de moment i processen med att etablera servicecentrum och servicepunkter i kommunerna som det ankommer på respektive länsstyrelse att leda och samordna. För en utförligare beskrivning av processen och länsstyrelsernas roll hänvisas till avsnitt 8.

Det bör införas korresponderande bestämmelser i instruktionerna för övriga berörda myndigheter eller i särskilda regeringsbeslut till dem.

När det gäller möjligheten för länsstyrelsen att hänskjuta frågan om statens medverkan till regeringen, innebär bestämmelsen följande. Länsstyrelsen ska hänskjuta frågan till regeringen endast i undantagsfall, dvs. då alla möjligheter att uppnå enighet mellan parterna inom ramen för samrådsförfarandet är uttömda utan att enighet har kunnat nås. Länsstyrelsens yttrande bör innehålla en sammanfattning av dels behovet av statens medverkan i servicecentrum och servicepunkter i kommunerna i länet som helhet, dels de berörda statliga myndigheternas ståndpunkter i förhållande till detta behov. Bestämmelsen innehåller av naturliga skäl ingen upplysning om på vilket sätt regeringen kommer att hantera frågan.

13.2 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen

Vårt författningsförslag beträffande Arbetsförmedlingen innebär att en ny paragraf införs i instruktionen för Arbetsförmedlingen. Paragrafen är indelad i tre stycken.

Första stycket

I första meningen anges att Arbetsförmedlingen är den statliga myndighet som svarar för statligt deltagande och statlig närvaro i de föreslagna servicecentrumen i kommunerna och att denna uppgift ska utföras i samverkan med övriga berörda statliga myndigheter.¹ Med uttrycket berörda statliga myndigheter avses myndigheter med täta medborgarkontakter. Enligt våra förslag ska det finnas minst ett servicecentrum i varje kommun. I ett sådant centrum bör kommunen tillhandahålla service till invånarna och företagen inom de områden av den kommunala förvaltningen där behovet och efterfrågan av personlig kontakt är störst eller där det i övrigt är lämpligt att ha servicen till invånare och företag samlokaliserad och samordnad med annan kommunal service.

Vår bedömning är att det i minst ett sådant centrum per kommun behövs statlig närvaro för att tillgodose invånarnas och företagens behov av kontakter med statliga myndigheter. Om inte det av länsstyrelsen framtagna underlaget över behovet av förvaltnings-service föranleder en annan bedömning, bör Arbetsförmedlingen därför dels själv finnas på plats med personal i minst ett servicecentrum per kommun, dels i samverkan med övriga berörda myndigheter se till att dessa deltar i verksamheten i minst ett servicecentrum per kommun, antingen med egen personal eller i form av samttjänst med kommunen och Arbetsförmedlingen, eller på båda dessa sätt. I Arbetsförmedlingens uppdrag ligger också att förmedlingen ska samverka med länsstyrelsen inom ramen för länsstyrelsens processledande roll.

I andra meningen anges att Arbetsförmedlingen är den myndighet som svarar för att statlig service finns tillgänglig i servicepunkter i kommunerna och att denna uppgift ska utföras i samverkan med övriga berörda statliga myndigheter. Enligt våra förslag ska

¹ Se avsnitt 4.2.

det, i den utsträckning det behövs med hänsyn till de geografiska förhållandena och invånarnas och företagens behov, utöver servicecentrum finnas s.k. servicepunkter i varje kommun. I en servicepunkt ska det finnas teknisk utrustning som gör det möjligt för invånarna och företagen att få viss kommunal och statlig förvaltningsservice. En servicepunkt behöver inte vara bemannad med en kommunal eller statlig tjänsteman, men det bör finnas någon som kan instruera om hur utrustningen används. En servicepunkt kan var inrymd i exempelvis en kommunal eller statlig myndighets kontor, ett bibliotek, en lanthandel, en bensinstation, en föreningslokal eller någon annan liknande plats. Den som instruerar kan vara en person som redan är sysselsatt i den verksamhet som bedrivs på den valda platsen. Arbetsförmedlingens uppgift är att se till att servicepunkterna för de statliga myndigheternas del utrustas på ett relevant sätt och att berörda statliga myndigheters service är tillgänglig med hjälp av utrustningen.

Andra stycket

Som framgår av vårt förslag till ändring i länsstyrelseinstruktionen, ska varje länsstyrelse ta fram underlag över behovet av offentlig förvaltningsservice i kommunerna. Bestämmelsen i andra stycket anger att Arbetsförmedlingen i sitt arbete med servicecentrum och servicepunkter ska sträva efter att servicen är tillgänglig i den form och omfattning som svarar mot invånarnas och företagens behov så som detta behov framkommer i det av länsstyrelsen framtagna underlaget.

Tredje stycket

I första meningen anges att verksamheten i ett servicecentrum får utföras i samlokalisering och annan samverkan samt i samtjänst enligt bestämmelserna i lagen (2004:543) om samtjänst. Samtjänst är ett sätt att effektivisera verksamheten genom att alla eller flera av de personer som tjänstgör i centrumet kan lämna service inom alla eller flera av de deltagande myndigheternas verksamhetsområden. Samtjänstlagen innehåller dock vissa begränsningar i fråga om förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. I synnerhet gäller detta möjligheten för en kommun att uppdra åt en person

som är statligt anställd att besluta i kommunala ärenden. I dessa avseenden hänvisar vi till förslaget om ändringar i samtjänstlagen och samtjänstförordningen, där vi dels utökar den s.k. kommunala ärendekatalogen med sju nya ärendetyper, dels inför en generell möjlighet för myndigheterna i ett servicecentrum att avtala om även andra ärendetyper inom det statliga området än de som finns upptagna i den s.k. statliga ärendekatalogen i samtjänstförordningen. Samtjänst kan således vara aktuell både i de fall en deltagande myndighet har personal på plats under centrumets alla öppettider och i de fall en deltagande myndighet har reducerad närvaro i förhållande till öppettiderna. I detta sammanhang är det viktigt att tänka på att en deltagande myndighet mycket väl kan förlägga sin ärendehandläggning till ett servicecentrum oavsett ärendetyper, förutsatt att handläggningen inte utförs i samtjänst utan med egen anställd personal. En sådan "utlokalisering" av handläggningen är såvitt vi har förstått mycket efterfrågad av medborgarna, inte minst på grund av den möjlighet till direkt kontakt med handläggaren som då uppkommer.

I andra meningen anges att Arbetsförmedlingen ska vara driftansvarig för verksamheten i ett servicecentrum när det inte överenskomms att kommunen ska vara driftansvarig. I ett servicecentrum kommer det att finnas tre olika former av ansvar för de deltagande myndigheterna, nämligen driftansvar, arbetsgivaransvar och ansvar för en viss förvaltningsuppgift. För en närmare redogörelse för innebörden av de tre olika ansvarsformerna hänvisas till avsnitt 11.4. Arbetsförmedlingens samordnande roll på den statliga sidan gör myndigheten lämpad att vara ett statligt alternativ när det gäller driftansvaret för ett servicecentrum.

13.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor

Rubriken

Orden "vid medborgarkontor" tas bort. Beteckningen medborgarkontor har följt med sedan den första försökslagen infördes 1994. Ett medborgarkontor drevs då av en kommun och så är fallet även i dag. De statliga myndigheterna Försäkringskassan och Skatteverket har etablerat ett stort antal kontor som kallas servicekontor. Det förekommer också inom staten ett stort antal kontor som kallas

samverkanskontor. Våra förslag går ut på att samordna kommunal och statlig service i gemensamma kontor. Vi anser att det då är mindre lämpligt att använda någon av de redan existerande kontorsbenämningarna när vi presenterar våra förslag, utan har valt den nya benämningen servicecentrum.

Vi har övervägt att föreslå rubriken "Lag om samtjänst i servicecentrum", dvs. vår benämning av kontoren. Syftet med den valda benämningen är i första hand att den ska skilja sig från andra förekommande kontorsbenämningar. Det kan finnas andra som kan vara lämpligare namn på de kontor som vi föreslår. Därför anser vi att lagen bör förhålla sig neutral i frågan. Slutligen anser vi att det inte föreligger någon risk för förväxling eller missförstånd med den föreslagna rubriken "Lag om samtjänst".

1 §

Orden "vid medborgarkontor" i parenteserna tas bort. Ändringen är en konsekvens av skälen för rubrikändringen.

5 §

Orden "anställnings- eller" tas bort. Skälet, som är att en person som tjänstgör i ett servicecentrum bara bör ha en arbetsgivare, och att därför enbart alternativet med uppdragsavtal bör finnas kvar, utvecklas i avsnitt 11.3.

8 §

I andra stycket tas orden "arbets- eller" bort. Ändringen är en konsekvens av ändringen i 5 §. I samma stycke byts orden "lämna", "ge" respektive "bevilja" i punkterna 2, 3 respektive 4 ut mot uttrycket "besluta om". De nuvarande orden korresponderade med reglerna i 6 § om att enbart gynnande eller neutrala beslut fick omfattas av samtjänsten. 6 § upphörde att gälla den 1 juni 2009. Den nu föreslagna ändringen borde enligt vår uppfattning därför ha gjorts redan då. När det gäller förvaltningsuppgiften i punkten 1, (hantering av platser i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg enligt 2 a kap. skollagen), föreslår vi dock inte motsvarande ändring. Vi gör nämligen bedömningen att om denna förvaltningsupp-

gift även fick omfatta andra än gynnande eller neutrala beslut, skulle det inte längre vara fråga om en förvaltningsuppgift av enkel beskaffenhet, vilket ju är en generell förutsättning för att en förvaltningsuppgift ska få utföras i samtjänst.

Förslaget innebär vidare att uppgiftskatalogen i andra stycket utökas med sju nya förvaltningsuppgifter. Samtliga är av enkel beskaffenhet och bedöms även i övrigt vara lämpliga att handläggas i samtjänst. Det är i samtliga fall fråga om regeltillämpning med litet utrymme för handläggaren att göra självständiga bedömningar. De regler som ska tillämpas bedöms vidare i samtliga fall vara av förhållandevis okomplicerad natur. Vidare torde kommunen i samtliga fall ha fastställt särskilda riktlinjer för handläggningen.

I författningsförslaget redovisas för tydlighetens skull de nya uppgifterna som punkterna 5–11. Den slutliga ordningen kan dock med fördel ändras så att exempelvis alla de tre uppgifterna i katalogen som rör skollagen kommer att följa i direkt anslutning till varandra.

Uppgiften i punkt 5 (att besluta om bidrag enligt lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m.) innebär tillämpning av lagens regler om dels bidrag för anpassning av en bostad med anordningar för en funktionshindrads behov, dels bidrag för att återställa en anpassad bostad.

Uppgiften i punkt 6 (att besluta om tillstånd till färdtjänst enligt lagen (1997:736) om färdtjänst) innebär tillämpning av lagens regler om tillstånd till färdtjänst för en person med funktionshinder.

Uppgiften i punkt 7 (att besluta om tillstånd till riksfärdtjänst enligt lagen (1997:735) om riksfärdtjänst) innebär tillämpning av lagens regler om tillstånd till riksfärdtjänst för en person med funktionshinder.

Uppgiften i punkt 8 (att besluta om vårdnadsbidrag enligt lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag) innebär tillämpning av lagens regler om vårdnadsbidrag för barn mellan ett och tre år som inte deltar på heltid i förskoleverksamhet. Lagen gäller bara för kommuner som beslutat att införa vårdnadsbidrag.

Uppgiften i punkt 9 (att besluta om bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) i fråga om trygghetslarm) innebär tillämpning av respektive kommuns riktlinjer för bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen i fråga om trygghetslarm för äldre och personer med funktionshinder.

Uppgiften i punkt 10 (att godkänna bekräftelse av faderskap enligt 1 kap. 4 § föräldrabalken) innebär tillämpning av föräldra-

balkens regel om att en bekräftelse av faderskap skriftligen ska godkännas av socialnämnden om det kan antas att mannen är fader till barnet.

Uppgiften i punkt 11 (att besluta om skolskjuts enligt 4 kap. 7 § skollagen) innebär tillämpning av lagens regler om kostnadsfri skolskjuts för elev i grundskolan, om sådan behövs med hänsyn till omständigheterna.

13.4 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor

Utöver de ändringar som är en följd av ändringarna i lagen, föreslår vi att det i en ny paragraf i förordningen (3 a §) införs en generell bestämmelse som ger myndigheterna möjlighet att avtala om andra förvaltningsuppgifter innefattande myndighetsutövning på det statliga området än de i förordningen uppräknade, under förutsättning att de är av enkel beskaffenhet. Med enkel beskaffenhet avses i detta sammanhang att förvaltningsuppgifterna innebär regeltillämpning med litet utrymme för handläggaren att göra självständiga bedömningar och att de regler som ska tillämpas är av förhållandevis okomplicerad natur. Övervägandena i fråga om behovet av den föreslagna bestämmelsen redovisas i avsnitt 11.3.3.

Kommittédirektiv



Myndighetssamverkan vid lokala servicekontor

**Dir.
2007:68**

Beslut vid regeringssammanträde den 31 maj 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall stödja de statliga myndigheterna i deras arbete med att inrätta lokala servicekontor. Utredaren skall också stödja andra samverkansinitiativ, bl.a. den i 2007 års vårproposition (prop. 2006/07:100) aviserade försöksverksamheten med nystartscentrum och samverkansöverenskommelser mellan myndigheter och kommuner för att bryta utanförskapet. I uppdraget ingår vidare att utreda former för samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner. Utredaren skall driva på utvecklingen av en effektivare offentlig service och tjänsteproduktion som utnyttjar den moderna informations- och kommunikationsteknikens möjligheter. Målet skall vara att förbättra tillgängligheten till offentlig service i hela landet och att möjliggöra en fortsatt effektivisering av den offentliga tjänsteproduktionen. I uppdraget ingår också att utreda behov av förändringar i lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor.

Förslag till regeringen om ytterligare åtgärder som behöver vidtas för att åstadkomma en väl fungerande samverkan skall lämnas senast den 1 november 2007. Översynen av lagen om samtjänst vid medborgarkontor skall redovisas senast den 1 november 2008. Arbetet skall avslutas med en samlad redovisning av uppnådda resultat senast den 1 november 2009.

Bakgrund

I regeringsförklaringen den 6 oktober 2006 framhålls att det är viktigt med tillgång till samhällsservice i hela landet.

Regeringen har i budgetpropositionen för år 2007 (prop. 2006/07:1, utg.omr. 2) konstaterat att de statliga myndigheterna alltmer koncentrerat sin verksamhet till större orter. Samtidigt är det viktigt att statliga myndigheter har en sådan lokal närvaro att de kan ge medborgare och företag en god service. Ett kostnadseffektivt sätt att upprätthålla servicen är att myndigheter i högre grad samverkar. Regeringen avser därför att främja en ökad samverkan och stimulera inrättandet av lokala servicekontor.

Tidigare insatser för ökad samverkan

Insatser för att främja en ökad lokal samverkan inleddes redan i slutet av 1980-talet. I betänkandet Lokalkontor – ett medel för sektorssamordning, förbättrad service och regional utveckling (SOU 1990:72) föreslog Stat-kommunberedningen olika åtgärder för att utveckla och stödja inrättandet av lokalkontor och andra former av lokal samverkan. En viss försöksverksamhet med lokal samverkan mellan statliga myndigheter genomfördes som ett resultat av betänkandet, men någon mera omfattande satsning genomfördes inte. Samtidigt började olika initiativ att växa fram på lokal nivå. Allt fler kommuner inledde försök med nya former av lokal servicesamverkan genom att inrätta s.k. medborgarkontor. År 1994 tog regeringen initiativ till en femårig försöksverksamhet genom propositionen Försöksverksamhet med medborgarkontor (prop. 1993/94:187). En ny lag – lagen (1994:686) om försöksverksamhet med medborgarkontor – trädde i kraft den 1 juli 1994. Försöksverksamheten utvidgades tre år senare när lagen (1997:297) om försöksverksamhet med samtjänst vid medborgarkontor trädde i kraft. I propositionen Samtjänst vid medborgarkontor (2003/4:85) föreslogs att den pågående försöksverksamheten skulle bli permanent. Enligt lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor får statliga myndigheter, en kommun eller ett landsting ingå avtal om att för varandras räkning lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda och även handlägga enklare förvaltningsärenden med de begränsningar som anges i lagen eller att använda varandras personal till att utföra sådan verksamhet. Sam-

tjänsten får i de fall arbetsuppgifterna innefattar inslag av myndighetsutövning endast omfatta sådana i lagen uppräknade förvaltningsuppgifter. Ett samtjänstavtal skall godkännas av regeringen.

Sedan försökslagen infördes år 1994 har endast ett fåtal sam-tjänstavtal godkänts av regeringen. De senast godkända avtalen är mellan Ånge kommun, Polismyndigheten i Västernorrlands län, länsarbetsnämnden och Västernorrlands läns allmänna försäkringskassa (godkänt i februari 2003), mellan Lomma kommun och Polismyndigheten i Skåne (godkänt i december 2006) samt mellan Försäkringskassan, Skatteverket och Länsarbetsnämnden i Västra Götalands län (godkänt i mars 2007).

Erfarenheter från VISAM-projektets arbete med nya former för lokal servicesamverkan

Statskontoret, Arbetsmarknadsstyrelsen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Skatteverket, Tullverket och Migrationsverket har i gemensamma projekt arbetat med att utveckla, pröva och etablera nya former för lokal servicesamverkan. Utvecklingsarbetet, som haft arbetsnamnet VISAM (vi samverkar), har bedrivits genom femton lokala samverkansprojekt i olika delar av landet. De samverkande myndigheterna har i rapporten *Mot en modern och sammanhållen förvaltning (VISAM, 2005)* redovisat resultaten och erfarenheterna av sitt arbete.

En av slutsatserna är att samverkan vid tillhandahållandet av tjänster kan leda till ökad nytta för medborgare och företag och en kostnadseffektivare tjänsteproduktion. Samtidigt finns det olika förhållanden som kan försvåra en samverkan. Därför krävs enligt myndigheterna politiska ställningstaganden och initiativ för att samverkan skall bli en kraftfull och framgångsrik utvecklingsstrategi.

De i VISAM ingående myndigheterna har gjort ett gemensamt åtagande att fortsätta och fördjupa arbetet för en ökad samverkan. Som en första åtgärd har ett strategiskt samverkansforum bildats.

Uppdrag om förvaltnings-samverkan i glesbygd

Länsstyrelsen i Norrbottens län har haft i uppdrag att identifiera samverkansmöjligheter mellan statliga myndigheter, kommuner och landsting i glesbygdsområden och att aktivt initiera samverkan mellan dessa.

En redovisning av uppdraget har lämnats i juni 2006 (dnr. 2005/6412). Länsstyrelsen konstaterar att det finns behov av att utveckla samverkan mellan olika statliga myndigheter och mellan de statliga myndigheterna och kommunerna. Att utveckla samverkan handlar enligt länsstyrelsen om ett långsiktigt förändringsarbete där ansvaret i första hand ligger hos dem som är direkt berörda. Länsstyrelsen menar dock att det är angeläget att stimulera sådana processer som syftar till en utvecklad samverkan. Arbetet kan enligt länsstyrelsen påskyndas genom att regeringen ställer tydliga krav och förväntningar på myndigheterna och att detta görs samordnat och inte enbart myndighet för myndighet.

Förstärkt samordning för att bryta utanförskapet i städer

Sedan 1999 har regeringen arbetat för att skapa möjligheter och undanröja hinder för människor som bor i utsatta stadsdelar och att göra stadsdelarna attraktivare. Inom ramen för det lokala utvecklingsarbetet har samarbete mellan statliga och kommunala verksamheter utvecklats. Samverkan sker genom lokala utvecklingsavtal (prop. 1997/98:165 Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet). Regeringen gav i 2007 års regleringsbrev uppdrag till Arbetsmarknadsverket, Brottsförebyggande rådet, Försäkringskassan, Myndigheten för skolutveckling och Rikspolisstyrelsen att bidra till de lokala utvecklingsavtalen genom att träffa samverkansöverenskommelser med ett 20-tal berörda kommuner.

För att förstärka och underlätta samverkan och samordning på regional och lokal nivå tillsatte regeringen den 1 juni 2006 en koordinator för samverkan inom storstadspolitikens lokala utvecklingsarbete (dir. 2006:66). En slutrapport skall lämnas till regeringen senast den 1 oktober 2007.

Förordningen om regionalt utvecklingsarbete

I förordningen (2003:595) om regionalt utvecklingsarbete finns bestämmelser om statliga myndigheters medverkan i det regionala utvecklingsarbetet. Statliga myndigheter skall vid överväganden om verksamhetsminskningar – i samråd med länsstyrelsen och tillsammans med andra berörda myndigheter, kommuner, landsting och privata intressenter – undersöka möjligheten att genom samordning eller samverkan upprätthålla eller utveckla verksamheten inom området.

Serviceutvecklingen i länen

Länsstyrelserna och de regionala självstyrelseorganen i Skåne och Västra Götaland samt samverkansorganen i Kalmar och Gotlands län har haft i uppdrag att utforma lokala utvecklingsprogram för kommersiell service. Syftet har varit att analysera serviceutvecklingen i länen, enas om gemensamma mål samt att upprätta planer på åtgärder. Detta har genomförts i breda partnerskap med företrädare för kommuner, lokalt näringsliv, serviceinrättningar, statliga servicebolag samt lokala utvecklingsgrupper. I detta arbete har också sambanden mellan tillgången till kommersiell och offentlig service övervägts.

Den statliga sektorns geografiska fördelning

På gemensamt uppdrag av Ansvarskommittén (dir. 2004:93) och Landsbygdskommittén (dir. 2004:87) har forskare vid Högskolan i Dalarna undersökt hur den statliga sektorns geografiska fördelning i landet har förändrats mellan 1986 och 2003. Undersökningens resultat har redovisats i rapporten Statens nya geografi, Daniel Brandt och Erik Westholm, Högskolan i Dalarna (Ansvarskommitténs skriftserie, juli 2006). Författarna svarar själva för innehållet i rapporten.

Av rapporten framgår att statlig verksamhet har koncentrerats snabbare än befolkningen. Statlig service som tidigare funnits utspridd i landskapet med hög tillgänglighet till direkta personliga kontakter dras tillbaka till större orter eller blir tillgänglig bara på vissa tider, genom att samma personal betjänar ett större område.

Utvecklingen skiljer sig dock mellan olika myndigheter och tjänster.

Den ”geografiska reträtt” som framgår av rapporten behöver dock inte alltid betyda att service och tillgänglighet minskar. Ny avståndsöverbryggande teknik kopplar samman olika nivåer inom myndigheterna och öppnar för en större rumslig flexibilitet. Myndigheterna strävar efter att ge service via flera olika kanaler. Den till synes uttunnade service man möter på ett litet kontor kan i själva verket innebära möjligheter till elektroniska kontakter med hela myndighetens verksamhet.

Uttunningen av den platsbundna personliga servicen ger emellertid upphov till en stor aktivitet i orter där myndigheter drar ner sin verksamhet. Strategier utvecklas för att kunna behålla service som är tillgänglig för alla och som innebär fortsatta möjligheter till direktkontakter mellan myndighet och allmänhet. Försök görs att upprätta gemensamma servicepunkter där medborgaren kan få hjälp med sina olika behov av samhällsservice. Drivkraften för dessa är dels att myndigheterna själva ser svårigheter att fortsatt upprätthålla servicen, dels att kommunerna är aktiva för att organisera den offentliga servicen på ett samlat sätt.

Enligt rapporten är förändringarna inom den statliga sektorns lokala organisation en okoordinerad process som till stor del drivs av myndigheterna var och en för sig. Det framstår enligt författarnas mening som motiverat att staten arbetar mer med samordningen av offentlig service på lokal nivå.

Landsbygdskommitténs bedömningar om utvecklingen av den offentliga servicen

I sitt slutbetänkande – Se landsbygden! Myter, sanningar och framtidsstrategier (SOU 2006:101) – menar Landsbygdskommittén att den bristande sektorssamordningen på alla offentliga nivåer är en av de främsta orsakerna till att tillgången till offentlig service på landsbygden alltmer försämras, vilket kan medverka till negativa konsekvenser för samhällsekonomin. Om de drivkrafter som styr dagens förändringar består, ser kommittén följande utvecklingsscenario:

- fortsatt omvandling av statlig service från direktkontakt till internetbaserade tjänster,

- fortsatt geografisk koncentration av arbetsställen och anställda i statlig verksamhet,
- den geografiska koncentrationen av statlig service går snabbare än koncentrationen av befolkningen,
- medborgarnas genomsnittsavstånd till statlig service ökar,
- viss stabilisering när det gäller regionala centra; städer kring 100 000 invånare kan behålla eller få fler statligt anställda,
- tillbakagången sker i första hand genom beslut i de enskilda myndigheterna utifrån deras avvägning av kostnader, tillgänglighet och möjligheter att utveckla kvalitet i det egna tjänsteutbudet,
- lokala strategier försvåras om myndigheter fortsätter att utveckla verksamheter var för sig,
- en okoordinerad process där varje myndighet styrs av sitt eget uppdrag,
- lokala och kommunala strategier för att "rädda" servicen växer fram men i ett ojämnt mönster.

Behovet av insatser

Organisations- och strukturförändringar är nödvändiga för att effektivisera den statliga förvaltningen och anpassa verksamheten till förändrade krav. Ett viktigt inslag i de senare årens utveckling har varit sammanslagningen av tidigare myndighetskoncerner bestående av myndigheter på såväl central som regional och lokal nivå, exempelvis Skatteverket. Som en följd av detta har många myndigheter kunnat effektivisera sin verksamhet genom att införa en mera rationell organisation på regional och lokal nivå. Utvecklingen har också inneburit att verksamheten organiseras så att stor-driftsfördelar tillvaratas och att specialistkompetens utnyttjas på ett bättre sätt. Det är angeläget att effektiviseringen fortsätter genom fortsatta organisations- och strukturförändringar. Samtidigt är det viktigt att trygga den lokala närvaro som fortfarande behövs genom att utveckla nya organisations- och arbetsformer.

Medborgare och företag ställer allt högre krav på tillgänglighet och kvalitet i den offentliga servicen. Tillgången till offentlig service är emellertid i dag i viss mån beroende av var i landet man bor.

Framför allt är det behoven av personliga möten mellan medborgare och förvaltning som kan bli svårare att tillgodose genom att myndigheternas verksamhet alltmer koncentreras till större orter. Lokal myndighetssamverkan är också angelägen för att förenkla företagens myndighetskontakter och underlätta nyföretagande.

Ett kostnadseffektivt sätt att upprätthålla en god samhällsservice i hela landet är att myndigheter samverkar. Olika former av lokal samverkan sker redan i dag. Utvecklingen av den lokala statliga servicen är emellertid splittrad och sker utan samordning. Det saknas en gemensam strategi för utvecklingen av de statliga myndigheternas lokalkontorsnät.

Det finns stora möjligheter till serviceförbättringar och effektiviseringar genom en ökad samverkan mellan myndigheter som behöver ha en lokal närvaro för att tillgodose de krav som ställs av medborgare och företag. Regeringens satsningar på e-förvaltning och e-tjänster ger nya möjligheter att via lokala servicekontor också öka tillgängligheten till myndigheter som inte finns representerade på den lokala nivån. Genom att stimulera utvecklingen, undanröja hinder och samordna arbetet vill regeringen öka samverkan mellan statliga myndigheter och med kommuner för en bättre service i hela landet – i såväl glesbygd som storstäder och anpassad till de olika behov av tillgänglighet och service som finns bland medborgare och företag. Det är också viktigt att de lokala servicekontoren utformas så att de är tillgängliga för alla.

Myndigheterna har i mycket liten omfattning utnyttjat de möjligheter att ingå avtal om samverkan som lagen om samttjänst vid medborgarkontor ger. Endast ett fåtal ansökningar har inkommit och godkänts av regeringen. Det finns skäl att överväga om det finns hinder eller begränsningar i lagen som avhåller myndigheter från att ingå sådana avtal. I vissa fall har de krav som ställs i lagen upplevts som onödigt krångliga och administrativt betungande. Lagen anses vidare endast ge mycket begränsade möjligheter till samverkan i frågor som rör myndighetsutövning.

I 2007 års ekonomiska vårproposition (prop. 2006/07:100) aviserade regeringen sin avsikt att inleda en försöksverksamhet med så kallade nystartscentrum i ett antal kommuner och stadsdelar där utanförskapet är särskilt stort. Försöket syftar till att finna en samverkansform där olika aktörer samlas under ett och samma tak, i syfte att underlätta för den enskilde att få snabb och välriktad hjälp och stöd för att etablera sig i Sverige och på arbetsmarknaden. Genom att samla privata, offentliga och ideella aktörer kan den

enskilde snabbare och enklare få hjälp med t.ex. utbildning, jobbmatchning, starta-egget-stöd eller hälsovård. Formerna för denna samordning bereds inom Regeringskansliet med inriktningen att verksamheten skall inledas under 2008.

Försäkringskassan, Arbetsmarknadsverket och Skatteverket bedriver gemensamt ett arbete för att införa servicekontor där de tre myndigheterna tillsammans möter medborgaren. Detta arbete ligger väl i linje med regeringens ambition att erbjuda medborgaren en gemensam ingång till de statliga myndigheterna. Regeringen anser att ett fortsatt utvecklingsarbete och en stärkt samverkan mellan myndigheterna är nödvändigt för att kunna erbjuda medborgarna en väl fungerande samhällsservice.

Uppdraget

En särskild utredare ges i uppdrag att stödja de statliga myndigheterna i deras arbete med att inrätta lokala servicekontor. Utredaren skall också stödja andra samverkansinitiativ, bl.a. den i 2007 års vårproposition aviserade försöksverksamheten med nystartscentrum och samverkansöverenskommelser mellan myndigheter och kommuner för att bryta utanförskapet i utsatta stadsdelar. I uppdraget ingår vidare att utreda former för samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner och möjligheterna till samverkan med viss kommersiell service. Utredaren skall driva på utvecklingen av en effektivare offentlig service och tjänsteproduktion som utnyttjar den moderna informations- och kommunikationsteknikens möjligheter. Målet skall vara att förbättra tillgängligheten till offentlig service i hela landet och att möjliggöra en fortsatt effektivisering av den offentliga tjänsteproduktionen. En utgångspunkt för uppdraget är att åtgärderna skall finansieras inom ramen för myndigheternas nuvarande resurser.

I uppdraget ingår att

- ta del av och ta till vara de erfarenheter som hittillsvarande samverkan gett och följa upp de åtaganden som VISAM-myndigheterna gjort,
- kartlägga erfarenheter av lagstiftningen om medborgarkontor och de statliga och kommunala myndigheternas behov av den samverkansform som lagstiftningen medger samt överväga om

- det finns behov av förenklingar och förändringar i denna lagstiftning,
- uppmärksamma hur det arbetsgivarpolitiska ansvaret utövas vid lokal servicesamverkan och överväga om det finns behov av förtydliganden i regelverket,
 - utveckla olika modeller för tjänstesamverkan i lokala servicekontor där myndigheter tillhandahåller tjänster och service gemensamt,
 - driva på utvecklingen av nya och effektivare former för personlig service och offentlig tjänsteproduktion genom att bl.a. utnyttja informations- och kommunikationsteknikens möjligheter,
 - sammanföra och överlägga med statliga myndigheter, kommuner och landsting i syfte att få till stånd konkreta och uthålliga samverkanslösningar kring lokala servicekontor,
 - lämna förslag till regeringen om ytterligare åtgärder som behöver vidtas för att åstadkomma en väl fungerande servicesamverkan,
 - vid behov lämna författningsförslag i fråga om lagen om sam-tjänst vid medborgarkontor.

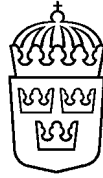
Uppdragets genomförande och tidsplan

Uppdraget skall genomföras i nära kontakt med berörda statliga myndigheter, kommuner och landsting. Samverkan skall också ske med näraliggande verksamheter inom Verket för förvaltningsutveckling (Verva). Utredaren skall i arbetsgivarpolitiska frågor samråda med Arbetsgivarverket. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) skall inbjudas att medverka i arbetet.

Förslag till regeringen om ytterligare åtgärder som behöver vidtas för att åstadkomma en väl fungerande samverkan skall lämnas senast den 1 november 2007. Översynen av lagen om sam-tjänst vid medborgarkontor skall redovisas senast den 1 november 2008. Arbetet skall avslutas med en samlad redovisning av uppnådda resultat senast den 1 november 2009.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till utredningen Utveckling
av lokal service i samverkan (Fi 2007:06)**

**Dir.
2007:163**

Beslut vid regeringssammanträde den 6 december 2007

Sammanfattning av uppdraget

Utredningen Utveckling av lokal service i samverkan (Fi 2007:06) ska i ett delbetänkande som ska avlämnas senast den 31 mars 2008 utreda behov av förändringar i lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor. Genom detta uppdrag tidigareläggs översynen av lagen.

Utredningens nuvarande uppdrag

Med stöd av regeringens bemyndigande den 31 maj 2007 tillkallade kommun- och finansmarknadsministern en särskild utredare med uppdrag att stödja de statliga myndigheterna i deras arbete med att inrätta lokala servicekontor och att stödja andra samverkansinitiativ. I uppdraget ingår vidare att utreda former för samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner och utredaren ska driva på utvecklingen av en effektivare offentlig service och tjänsteproduktion som utnyttjar den moderna informations- och kommunikationsteknikens möjligheter. I uppdraget ingår också att utreda behov av förändringar i lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor.

Förslag till regeringen om ytterligare åtgärder som behöver vidtas för att åstadkomma en väl fungerande samverkan ska lämnas senast den 1 november 2007. Översynen av lagen om samtjänst vid medborgarkontor ska redovisas senast den 1 november 2008. Arbetet ska avslutas med en samlad redovisning av uppnådda resultat senast den 1 november 2009 (dir. 2007:68).

Översynen av lagen om samtjänst vid medborgarkontor

I utredningens nuvarande uppdrag ingår att utreda behov av förändringar i lagen om samtjänst vid medborgarkontor. Bakgrunden till utredningsbehovet är att myndigheterna i mycket liten omfattning har utnyttjat de möjligheter att ingå avtal om samverkan som lagen ger och det finns skäl att överväga om det finns hinder eller begränsningar i lagen som avhåller myndigheter från att ingå sådana avtal. I vissa fall har de krav som ställs i lagen upplevts som onödigt krångliga och administrativt betungande. Lagen ger också mycket begränsade möjligheter till samverkan i frågor som rör myndighetsutövning.

Försäkringskassan, Arbetsmarknadsverket och Skatteverket bedriver gemensamt ett arbete för att införa servicekontor där de tre myndigheterna tillsammans möter medborgaren. Detta arbete ligger väl i linje med regeringens ambition att erbjuda medborgaren en gemensam ingång till de statliga myndigheterna. Under hösten 2007 har myndigheterna kommit in med en skrivelse till regeringen med förslag på ändringar i lagen om samtjänst vid medborgarkontor. Förslagen är, enligt myndigheterna, en förutsättning för effektivare arbetsformer, minskad administration och bättre service till medborgarna. Myndigheterna föreslår följande lagändringar:

- Kravet på regeringens godkännande av samtjänstavtal tas bort.
- Beskrivningen av tillgången till personuppgifter kopplas till en preciserad förvaltningsuppgift i stället för till enskilda personer.
- Det ska vara möjligt för statliga myndigheter att träffa samtjänstavtal beträffande enklare förvaltningsuppgifter utan att dessa preciseras i lag.
- Regeringen får i förordning föreskriva vilka förvaltningsuppgifter som innebär myndighetsutövning och som får omfattas av samtjänst.
- Ett tillägg görs i lagen som gör det möjligt för myndigheter att utbyta uppgifter som omfattas av sekretess.

För att främja en ökad samverkan och med hänsyn till bl.a. nämnda skrivelse vill regeringen påskynda översynen av lagen om samtjänst vid medborgarkontor.

Tilläggsuppdraget

Utredaren ska i översynen av lagen särskilt beakta följande frågor.

Kravet på godkännande av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer

Enligt 3 § första stycket lagen om samtjänst vid medborgarkontor ska ett samtjänstavtal godkännas av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Av 4 § samma lag framgår att myndigheter som har träffat ett samtjänstavtal ska på det sätt som bestäms av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer redovisa hur verksamheten har bedrivits.

Utredningen ska analysera om det är erforderligt att regeringen eller annat organ ska ha ett övergripande ansvar för godkännande av samtjänstavtal, återkallande av godkända samtjänstavtal samt ansvar för redovisningen av verksamhet som bedrivits i samtjänstens ram. Om utredningen kommer fram till att ett organ bör ha ett övergripande ansvar får utredningen lämna förslag på, utöver regeringen, vilken myndighet som är lämpad att ansvara för uppgifterna.

Precisering av förvaltningsuppgift i stället för namngivna personer

Enligt 2 § lagen om samtjänst vid medborgarkontor ska det av samtjänstavtalet, om det omfattar förvaltningsuppgifter som innebär myndighetsutövning eller kräver tillgång till personuppgifter, framgå vem (namngiven handläggare) som ska utföra förvaltningsuppgifterna. Vidare ska det av samtjänstavtalet framgå vilken tillgång handläggaren kommer att ha till personuppgifterna. Om handläggaren i sin ordinarie tjänst utför andra sådana förvaltningsuppgifter ska avtalet även innehålla uppgifter om vilka förvaltningsuppgifterna är och den tillgång till personuppgifter handläggaren i så fall har. Kraven innebär att avtalet behöver justeras varje gång ett personalskifte sker eller varje gång arbetsfördelningen ändras. Därefter ska regeringen godkänna justeringen.

Utredningen ska analysera hur bättre förutsättningar för flexibilitet och effektivitet i samtjänsten kan skapas samtidigt som rätts-säkerhet och skydd för den enskildes integritet upprätthålls. Utredningen ska därvid särskilt beakta om det är möjligt att tillgången

till personuppgifter kopplas till en preciserad förvaltningsuppgift i stället för till enskilda personer. När det gäller kravet på upprätthållet integritetsskydd ska särskilt beaktas att det är av stor vikt att tillgången till personuppgifter i princip ges bara till de personer som behöver tillgång till sådana uppgifter för att utföra sina arbetsuppgifter samt att tillgången till uppgifter loggas på ett sådant sätt att det är möjligt att i enskilda fall kontrollera att åtkomsten till uppgifterna har varit behörig. Utredningen ska vidare analysera hur disciplin-, straff- och skadeståndsansvar för tjänstemännen påverkas och även analysera om och i sådana fall på vilket sätt skadeståndsansvaret för myndigheter påverkas.

Myndighetsutövning i enklare fall

När det gäller förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning får endast i lagen särskilt uppräknade ärenden ingå i samtjänsten. Således krävs lagändring för att tillföra ytterligare uppgifter.

Utredningen ska analysera om en precisering av vilka förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning och som kan ingå i samtjänstavtal kan ske på något annat sätt än direkt i lag.

Sekretessbrytande reglering

Enligt 1 kap. 3 § sekretesslagen (1980:100) får sekretessbelagda uppgifter hos en myndighet inte röjas för annan myndighet i andra fall än som anges i sekretesslagen eller i lag eller förordning till vilken sekretesslagen hänvisar till. Bestämmelsen gäller också i förhållandet mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet, när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra.

Utredningen ska utifrån det övergripande önskemålet att underlätta samverkan mellan myndigheter utreda om möjligheterna för myndigheter som ingått samtjänstavtal att använda varandras uppgifter vid utförandet av förvaltningsuppgifter bör utökas i förhållande till vad som är tillåtet enligt befintlig reglering. Därvid bör såväl befintliga sekretessbrytande bestämmelser som den enskildes möjlighet att efterge sekretessen enligt 14 kap. 4 § sekretesslagen beaktas. Utredningen ska förutom effektivitetsaspekter i sin analys

beakta de konsekvenser sekretessbrytande regler kan få för den enskildes integritet.

Kommunala förvaltningsuppgifter i sam tjänst avtal

Av 1 § lagen om sam tjänst vid medborgarkontor framgår att statliga myndigheter, en kommun eller ett landsting får avtala om att för varandras räkning lämna upplysningar, vägledning, råd och annan liknande hjälp till enskilda och handlägga enklare förvaltningsärenden. Utredningen ska analysera hur kommunerna i sam tjänst avtal kan samverka med statliga myndigheter för ökad flexibilitet och effektivitet samt lämna förslag på de ändringar i lagen som utredningen finner behov av.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas i ett delbetänkande senast den 31 mars 2008.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till utredningen Utveckling av lokal service i samverkan

Dir.
2008:109

Beslut vid regeringssammanträde den 18 september 2008

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallades den 31 maj 2007 med uppdrag att stödja de statliga myndigheterna i deras arbete med att inrätta lokala servicekontor och att stödja andra samverkansinitiativ (dir. 2007:68 och 2007:63). I uppdraget ingår att utreda former för samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner samt möjligheterna till samverkan med viss kommersiell service. Utredaren ska driva på utvecklingen av nya och effektivare former för personlig service och offentlig tjänsteproduktion genom att bl.a. utnyttja informations- och kommunikationsteknikens möjligheter. Målet är att förbättra tillgängligheten till offentlig service. Utredaren ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 1 november 2009.

Utredaren ges nu i uppdrag att beakta den ideella sektorns betydelse för utvecklingen av lokal service och ge lokala aktörer inom den ideella sektorn goda förutsättningar att medverka i utredningens fortsatta arbete med lokal service i samverkan. Med den ideella sektorn avses här folkrörelser och andra ideella föreningar, stiftelser och trossamfund.

Bakgrund

Den ideella sektorn har på många sätt en viktig roll i det svenska samhället. Det är angeläget att de ideella organisationerna ges utrymme att utvecklas på sina egna villkor och att organisationernas kunskap och engagemang tas till vara.

Regeringens ambition att utveckla relationerna med den ideella sektorn kommer bl.a. till uttryck i den regionala tillväxtpolitiken.

Inom ramen för denna samverkar i dag statliga myndigheter såsom Konsumentverket, Glesbygdsverket och länsstyrelser med den lokala nivån för att utveckla samordnade servicelösningar. Det är angeläget att denna ambition också beaktas av utredning Utveckling av lokal service i samverkan.

Statliga och kommunala myndigheter har ett ansvar för att ge medborgarna en god offentlig service. Men också organisationer och föreningar inom den ideella sektorn svarar, utifrån sina mål och förutsättningar, för viktiga samhällsinsatser. De utför ofta uppgifter som det varken är möjligt eller lämpligt för de offentliga aktörerna att ansvara för. Ur medborgarnas perspektiv är det viktigt att det finns en bra samverkan mellan den service som tillhandahålls av den offentliga och den privata sektorn samt de insatser som görs av den ideella sektorn.

Uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete beakta den ideella sektorns betydelse för utvecklingen av lokal service och ge lokala aktörer inom den ideella sektorn – som bl.a. invandrar-, pensionärs-, konsument- och föräldraföreningar, ungdoms-, kvinno-, och handikapporganisationer samt byalag – goda förutsättningar att medverka i utredningens fortsatta arbete. Inriktningen ska vara att finna praktiska samverkanslösningar som kan fungera inom ramen för befintliga resurser. Målet är att förbättra tillgängligheten till offentlig service och att möjliggöra en fortsatt effektivisering av den offentliga tjänsteproduktionen.

I uppdraget ingår att

- lyfta fram goda exempel på hur ideella organisationer kan medverka till utveckling av den offentliga servicen på lokal nivå, och
- ge lokala aktörer inom den ideella sektorn goda förutsättningar att medverka i utredningens fortsatta arbetet med lokal service i samverkan och visa hur praktiska samverkanslösningar på det lokala planet kan utformas.

Uppdragets genomförande och tidsplan

Uppdraget ska genomföras i nära kontakt med berörda myndigheter och ideella organisationer. Arbetet ska, som tidigare beslutats, avslutas med en samlad redovisning av uppnådda resultat senast den 1 november 2009.

(Finansdepartementet)

Skiss till lag om lokal förvaltningsservice i samverkan

Lagens syften

1 § Bestämmelserna i denna lag syftar till att säkerställa

- att alla invånare och företag i Sverige så långt möjligt har en likvärdig och god tillgång till service från den kommunala och statliga förvaltningen oavsett bostads- eller verksamhetsort och

- att den som behöver förbättra sin förmåga till egen försörjning får tillgång till samordnade insatser från berörda myndigheter.

Bestämmelserna syftar också till att effektivisera den offentliga förvaltningen genom dels ökad samverkan mellan kommunala och statliga myndigheter och mellan statliga myndigheter, dels ökad tillgänglighet för invånare och företag till förvaltningsservice genom tekniska kanaler.

Inrättande av servicecentrum

2 § I varje kommun ska det finnas minst ett servicecentrum för kommunal och statlig förvaltningsservice. Även ett landsting får ge service i ett servicecentrum.

Kommunen ska i sin planering ta ställning till behovet av förvaltningsservice i ett eller flera servicecentrum i kommunen. Kommunen skall därvid, utöver andra behov, även beakta behovet av tillgång till samordnade insatser från berörda myndigheter hos personer som behöver förbättra sin förmåga till egen försörjning.

Kommunen ska redovisa behovet av statlig service till länsstyrelsen.

Länsstyrelsen ska höra den eller de berörda myndigheterna och berörda regionala självstyrelseorgan eller kommunala samverkansorgan, samt, om det behövs, vid ett samrådsförfarande mellan samtliga parter verka för att enighet nås.

För det fall enighet inte kan nås i fråga om statens medverkan, ska länsstyrelsen med eget yttrande hänskjuta frågan till regeringen för beslut.

Verksamheten i ett servicecentrum

3 § I ett servicecentrum ska de deltagande myndigheterna var och en för sig och för varandras räkning lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda. Verksamheten får också innefatta utförande av andra förvaltningsuppgifter.

Myndigheterna får komma överens om i vilken omfattning de ska använda varandras personal för att utföra förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller kräver tillgång till personuppgifter (samtjänst). I sådana fall ska den myndighet som ansvarar för förvaltningsuppgiften skriftligen delegera den till den person som ska utföra uppgiften.

Bemanningen i ett servicecentrum

4 § De myndigheter som deltar i verksamheten i ett servicecentrum ska till lika delar bidra med personal om de inte kommer överens om en annan fördelning.

Avtal om samverkan i ett servicecentrum

5 § De myndigheter som deltar i verksamheten i ett servicecentrum ska träffa ett skriftligt avtal om hur verksamheten ska bedrivas och om ersättning enligt 7 §. Av avtalet ska för varje myndighets verksamhetsområde framgå vilka förvaltningsuppgifter som ska utföras i samtjänst. När samtjänst förekommer, ska det i avtalet anges att den myndighet, som använder en annan myndighets personal för att utföra en förvaltningsuppgift, är ansvarig för förvaltningsuppgiften.

Om det behövs ska samråds- och hänskjutandeförfarande med biträde av länsstyrelsen enligt 2 § tillämpas även i fråga om ett sådant avtal som avses här.

Servicepunkter

6 § I varje kommun ska det finnas det antal servicepunkter som kommunen bestämmer. En servicepunkt får vara mobil

I en servicepunkt ska enskilda kunna få tillgång till och hjälp med att använda kommunens och statliga myndigheters e-tjänster.

I en servicepunkt får även annan offentlig och privat service tillhandahållas. Verksamheten får vara samlokaliserad eller förenad med ideell verksamhet eller verksamhet som tillhandahåller kommersiella tjänster.

Drift och finansiering

7 § Ett servicecentrum drivs och finansieras av kommunen eller av en deltagande statlig myndighet. Övriga deltagande myndigheter ska betala ersättning till den driftansvariga myndigheten för sin del i utnyttjandet av lokaler och utrustning. Om en myndighet använder en annan myndighets personal för att utföra förvaltningsuppgifter, ska myndigheten betala ersättning till den andra myndigheten för detta.

Bestämmelserna om finansiering i första stycket behöver inte tillämpas om de deltagande myndigheterna är överens om en annan fördelning av kostnaderna.

En servicepunkt drivs och finansieras av kommunen.

Bestämmelserna i denna paragraf hindrar inte kommunen eller en driftansvarig statlig myndighet att avtala med andra berörda myndigheter, organisationer eller företag om ersättning för kostnader för verksamheten i servicecentrum eller servicepunkter.

Denna lag träder i kraft den 00. Genom lagen upphävs lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor.

Kommentar angående delegation av kommunal beslutanderätt

Den skisserade lagen innebär – liksom för närvarande samtjänstlagen – en avvikelse i speciallag från bestämmelserna i kommunallagen om delegation av beslutanderätt i kommunala ärenden. Både grundbestämmelserna i kommunallagen och avvikelsebestämmelsen i 3 § andra stycket i den här skisserade lagen är generella, medan samtjänstlagens avvikelsebestämmelse är specificerad till vissa i lagen uppräknade ärendeslag. För det fall man skulle anse att det är nödvändigt att en avvikelsebestämmelse innehåller en specifikation, skulle alternativet till en sådan kunna vara en ändring i kommunallagen, så att 6 kap. 33 § första stycket fick följande lydelse:

En nämnd får uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare, åt en anställd hos kommunen eller landstinget *eller åt en anställd hos en samverkande statlig myndighet i ett servicecentrum* att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, dock inte i de fall som avses i 34 §.

Tolv exempel på samverkan

Inledning

Denna rapport innehåller kortfattade beskrivningar av tolv utvalda exempel där olika former av samverkan mellan myndigheter och mellan myndigheter och kommuner äger rum. Exempelen redovisas i tillämpliga delar utifrån uppbyggnad och etablering, organisatoriska och tekniska lösningar, problem och hinder i samverkansprocessen och de möjligheter som samverkan resulterar i vad avser ökad tillgång till service och tjänster för den enskilde medborgaren.

Redovisningen bygger på material som ställts till förfogande från de olika myndigheterna, liksom information hämtad från hemsidor, webbplatser eller liknande. Intervjuer har genomförts med en eller fler personer som representerar myndigheten eller kommunen.

Exemplen 1–7 har fokus på tekniskt stöd som resulterat i en webbplats – portal – eller i en kundtjänst där olika tekniska lösningar tillhandahålls för service och tjänster. Exempelen 8–12 avser service via kontor, där en kommun och flera myndigheter samverkar i en gemensam lokal.¹

1. Bokvar.nu – samverkan i nätverk mellan myndigheter

Bakgrund

Överskuldssättning är ett stort problem i vårt välfärdssamhälle. Det finns många människor som hamnar i tillstånd av ekonomiska problem som börjar med att man inte kan betala sina räkningar. Att inte klara av att betala sin hyra kan vara ett tecken på ett mer stadigvarande ekonomiskt problem. Personer som hamnar i dessa situationer vandrar ofta runt mellan olika offentliga myndigheter, utan att dessa samverkar eller utbyter information för att hitta en gemensam lösning för den enskilde hyresgästen.

¹ Rapporten har på utredningens uppdrag utarbetats av konsulten Lars Clarhäll, CNN Clarhäll Norås & Norås Consulting AB, under hösten 2009.

I Norrköpings kommun har det kommunala bostadsbolaget Hyresbostäder AB prövat olika lösningar för att komma tillrätta med hyresgäster som inte betalar sin hyra. Bland annat har bostadskuratorer arbetat aktivt med uppsökande verksamhet. Hyresbostäder äger och förvaltar ca 10 000 lägenheter. I genomsnitt beräknas ca 5 % av de boende ha någon form av betalningsproblem, vilket skulle innebära att det bland Hyresbostädernas hyresgäster finns ca 500 som befinner sig i denna situation.

År 2006 startades ett samverkansprojekt mellan Hyresbostäder, Norrköpings kommun och Kronofogden med inriktning att arbeta gemensamt och förebyggande mot avhysningar och verka för ett långsiktigt och hållbart boende. Projektet startade som ett s.k. VISAM-projekt² under namnet "Tjänstesamverkan i nätverk mellan myndigheter för målgruppsanpassad service till medborgare". Numer går projektet under namnet Bokvar.nu och drivs i form av en nätverksförvaltning mellan Hyresbostäder, Norrköpings kommun och Kronofogden. Projektet har som syfte att

- förebygga betalningsproblem och risk för avhysningar
- ge ekonomisk rådgivning – få ekonomin i balans så att hyresgäst kan betala sin hyra
- generera ekonomisk nytta för hyresgäster, fastighetsägare, kommun och offentliga organ, samt
- verka för ett hållbart boende och bidra till en bättre livs- och boendemiljö.

Projektets mål/nyttospekt

Målet är att minska antalet avhysningar och att varje aktör ska ha en ekonomisk nytta av att delta i projektet. En sådan nytto-bedömning görs årligen i respektive organisation och där de viktiga måtten är

- minskade utestående hyror och lediga lägenheter (Hyresbostäder)
- minskade bidrag till boendekostnader och kostnader förenat med det (Norrköpings kommun)

² Vi Samverkar är ett projekt som skapar former för den offentliga förvaltningens möte med medborgare och företag. Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Skatteverket, Försäkringskassan och Kronofogden samarbetar i nya former för service med kundarbetsplatser där det är möjligt för medborgarna och handläggare att träffas via ett "virtuellt möte".

- ökad andel av ”en ekonomi i balans” för den grupp av medborgare som fått besök av uppsökande verksamhet för att förebygga överskuldssättning (Kronofogden).

Projektets strategi och arbetsmodell

Projektets strategi är att i så tidigt skede som möjligt besöka och erbjuda den boende olika insatser för att snabbt lösa den skuldfälla som denne hamnat i. Att agera tidigt och i samverkan över organisationsgränserna har varit en av framgångsfaktorerna när det gäller att hindra att en avhysning fullföljs. Till projektet finns en utvecklad arbetsmodell som beskriver arbetsgången, vilka moment och åtgärder som ska vidtas efter det att Hyresbostäder har identifierat den person som är föremål för insatser.

Modellen innebär att hyresgästen i ett tidigt skede kontaktas via ett personligt möte för att få till stånd en ekonomisk uppgörelse eller att lösa en uppkommen störning. I svårare situationer kan hyresgästen med stöd från projektet få kontakt med andra offentliga aktörer som psykiatri, försäkringskassa, missbruksvård, primärvård, hemtjänst, äldreomsorg m.fl. Modellen bygger på att kommunen och Hyresbostäder har inrättat tjänster som boendesamordnare respektive kvartersvärdar, som är de centrala aktörerna i projektet. Den kompetens som byggts upp mellan dessa två funktioner är nödvändig och en förutsättning för att insatsen ska kunna leverera resultat och att initiativet ska kunna sägas vara till nytta och skapa en ökad och förbättrad samhällsservice.

I arbetet krävs ett stort generalistkunnande och en effektiv och snabb ärendehantering. Av den totala mängd betalningsförelägganden som finns inom Hyresbostäder kan nuvarande resurser enbart ta sig an ett prioriterat antal hushåll. Ambitionen är att arbetsinsatsen ska nå ut till alla de hushåll som identifieras med någon form av problem.

Olika aktörsroller

Boendesamordnaren är anställd inom kommunen och fungerar som en opartisk förmedlare med uppgift att ge stöd och hjälp till den som riskerar att bli avhyst från sin bostad. Samordnarens roll karakteriseras av ett handfast sätt att lotsa de behövande till rätt plats (myndighet, sjukvård m.m.), hjälpa till med kontakter eller att medverka till att bevaka den enskildes behov av stöd.

Hyresbostäder arbetar utifrån principen att de själva inte kan lösa de problem som ligger till grund för att en hyresgäst inte kan

betala sin hyra. För dem är det därför av vikt att samverka med andra aktörer som kan bidra med uppgifter eller vara ett stöd i ett avhysningsärende. Hyresbostäder har inrättat tjänster som kvarterstjänstgörare, vars uppgift är att identifiera hyresgästens behov, söka upp och konkret ”knacka dörr” hos den person eller familj som är föremål för eller i behov av åtgärder.

Kronofogden har som uppgift att fastställa och driva in fordringar, ett arbete som är noggrant reglerat av lagstiftning och regler. Myndighetens roll i projektet är inte att befinna sig i fronten, utan är koncentrerad på förebyggande insatser för att undvika överskuldssättning eller att den boende blir evighetsgäldenär. Till uppgiften hör också att förse de övriga aktörerna med ekonomisk information för att de ska kunna upprätta en hållbar avbetalningsplan.

Utvecklad samverkan med stöd av IT-system

I den praktiska samverkan mellan de olika myndigheterna har behovet av ett effektivt IT-stöd efterlysts. Mycket information som samlas hos respektive myndighet behöver också göras tillgänglig för de andra aktörerna. Det tar tid att registrera all den mängd uppgifter som hanteras i projektet. Myndigheterna använder var för sig ett flertal olika system för det arbete de utför. Den kommunala boendesamordnaren har system för registrering av kontakter tagna från kommunens sida, Hyresbostäder för statistik över inkasso, betalningsförelägganden och vräkningar och Kronofogden registrerar uppgifter om tidigare indrag på lön och skulder. Gemensamt efterlyser man ett system där det snabbt går att skaffa sig en bild av en persons situation, vilket lett till att projektet identifierat och efterlyst behovet av dels en publik portal och dels ett gemensamt ärendehanteringssystem.

Motivet för att bygga en publik portal är att ge allmänhet, massmedia m.fl. tillgång till information om vad som sker vid en avhysning. Denna skulle också, genom tillgången på den information som portalen skulle erbjuda via nätet (olika e-tjänster, kontaktvägar och länkar, var och hur man hittar stöd och hjälp, information om Bokvar.nu etc.) kunna tjäna syftet att i ett tidigt skede ge stöd för personer som kan tänkas hamna i en situation där avhysning kan bli aktuell. Projektets syfte att bygga ett gemensamt ärendehanteringssystem skulle bidra till att stärka samverkan mellan de olika myndigheterna och effektivisera informationsutbytet mellan dem, liksom att tydliggöra och utveckla den arbetsmodell som projektet

tillämpar. En effektivisering och uppföljning av arbetet skulle också uppnås eftersom det går snabbt att söka information om ett aktuellt ärende.

Den tillämpade gemensamma arbetsmodellen är det instrument som respektive myndighet har att hålla sig till och arbeta efter. Med ett IT-stöd som projektet har identifierat och efterlyst förutsätts att samverkan mellan de olika aktörerna skulle kunna stärkas och utvecklas ytterligare. Innan ett sådant stöd kan införas måste dock frågor om såväl säkerhet som sekretess och personlig integritet lösas.

För ytterligare information www.bokvar.se

2. Verksamt.se – samlad information och service från myndigheter

Bakgrund

Behovet av en tydligare gemensam bild av vägen till eget företag har lett till att sex statliga myndigheter³ gemensamt har utvecklat samverka för att förenkla, underlätta och effektivisera start av företag, för såväl den enskilde medborgaren som för de myndigheter som är involverade.

Tillväxtverket⁴ koordinerar samverkan som innebär att man arbetar med utveckling och förvaltning av gemensam information och e-tjänster. Projektet har tagit fram en beskrivning av nyföretagarens väg till eget företag ur nyföretagarens perspektiv. Beskrivningen tjänar som underlag för att förbättringar och ömsesidig hänvisning och länkning till varandras resurser ska kunna förenkla för nyföretagare. Gemensamma informationsträffar, starta företagsdagen, en gemensam broschyr och en gemensam interaktiv starta företagsguide, där flera myndigheter medverkar med sin information, förkortar och förbättrar startsträckan för nyföretagare. Ur detta samarbete föddes idén om att utveckla en webbplats som skulle kunna samla information och service från myndigheter och göra den tillgänglig för allmänheten, företagare och personer som är intresserade av att starta företag.

³ Tillväxtverket, Bolagsverket, Arbetsförmedlingen, Skatteverket, Tullverket och Försäkringskassan.

⁴ Verkets uppgift är att på olika sätt förenkla för företagare och entreprenörer, samla kunskap och kompetens om tillväxtarbete och att samordna utvecklingsarbetet i regionerna.

Verksamt.se – innehåll

På företagarsajten verksamt.se har Bolagsverket, Skatteverket och Tillväxtverket samlat och sorterat information och tjänster som är till för den som driver företag och för den som vill starta företag eller få svar på de frågor som är relaterade till detta. En lätt åtkomlig och informativ sajt som ger svar på de flesta frågeställningar en presumtiv eller befintlig företagare har. I juni 2009 startade sajten som successivt till innehåll och tjänster kommer att utvecklas. För den som är företagare eller vill bli, finns möjlighet att

- läsa information om att starta och driva företag
- skapa en affärsplan i Tillväxtverkets e-tjänst
- nyregistrera, ändringsregistrera enskild näringsverksamhet i Skatteverkets e-tjänst
- nyregistrera, ändringsregistrera och avregistrera enskild firma i Bolagsverkets e-tjänst
- se dina redan registrerade uppgifter om ditt eller dina företag hos Bolagsverket och Skatteverket på "Mina sidor"
- se vilka företag du har på "Mina sidor"
- se uppgifterna om företaget du har i respektive e-tjänst.

Verksamt.se beräknas vara utbyggd med stöd för de vanligaste företagsformerna och kvalitetssäkrad i dialog med målgruppen inför en bredare lansering under 2010. Tanken är att fler myndigheter, kommuner och andra aktörer i framtiden ska kunna ansluta sig med sin information och e-tjänster. Det ska också finnas stöd för elektronisk kommunikation mellan myndigheter och företag, samt ökade möjligheter för företagens ombud att göra ärenden. På verksamt.se finns tjänsten "Mina sidor", där en företagare kan få tillgång till kontakter och insyn i de relationer denne har med de offentliga förvaltningarna. På sikt ska fler myndigheter kunna ansluta sina tjänster via "Mina sidor". Målet är att sajten ska bli det främsta verktyget för att stödja lokal information, service och vägledning inom området starta och driva företag.

Kontaktpunkten för EU:s tjänstedirektiv

Vid årsskiftet 2009/2010 träder EU:s tjänstedirektiv i kraft. Enligt direktivet ska medlemsländerna se till att tjänsteleverantörer ska kunna söka tillstånd eller göra anmälningar hos olika myndigheter och visa att man är behörig att utföra ett visst arbete. Detta ska kunna utföras på elektronisk väg genom kontaktpunkter som ska inrättas i alla EU-länder. En tjänsteleverantör ska via kontakt-

punkten kunna hitta information om vad det innebär att vara etablerad och driva tjänsteverksamhet i Sverige, vilka regler man ska förhålla sig till och var man kan få hjälp och rådgivning. I Sverige kommer kontaktpunkten att bestå av en webbfunktion och en helpdesk. Huvudansvaret för kontaktpunkten kommer att ligga hos Kommerskollegium, medan Tillväxtverket utvecklar den del som berör webbfunktionen. Kontaktpunkten kommer att finnas tillgänglig på verksamt.se och ska integreras med denna fullt ut, vilket kommer att öppna för en mer utvecklad service gentemot tjänsteföretagare än vad direktivet kräver.

Nystartskontoret

Regeringen har under 2008 gett Tillväxtverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket i uppdrag att etablera tjänsten Nystartskontoret – en individuellt anpassad vägledning och stöd för att starta och driva företag. Nystartskontoret är en tjänst för individuellt anpassad vägledning och stöd inför start och drift av företag och ska hjälpa blivande och befintliga företagare att hitta rätt kanaler i den främre linjen och att förstå befintlig information och befintliga tjänster. Att hjälpa blivande och befintliga företagare att hitta rätt information och tjänster innebär indirekt att hjälpa medborgaren och företagaren att välja bort information och tjänster som denne inte behöver använda för stunden. Det pågående utvecklingsprojektet Nystartskontoret samordnas i vissa delar med verksamt.se.

Tjänsten ska med hjälp av samordning och samverkan tillhandahålla och nå personer genom flera olika kanaler:

- personliga möten – vägledning och service för att starta och driva företag på alla service- och samverkanskontor som etableras av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket
- personliga möten – vägledning och service för att starta och driva företag med utvidgad verksamhet i nio kommuner⁵. Fördjupad vägledning och stöd ska erbjudas målgrupperna med hjälp av lokal samverkan mellan kommunen, statliga myndigheter och andra aktörer, samlad lokalisering av verksamheterna, uppsökande verksamhet och projekt med utbildnings- och företagsförberedande aktiviteter

⁵ Haparanda, Vilhelmina, Strömsund, Skärholmen, Botkyrka, Södertälje, Göteborg, Landskrona och Malmö.

- internettjänst (på verksamt.se) med anpassad information till såväl kvinnor som män inför start av företag
- stöd via telefoni för såväl vägledare som nystartare.

Tjänsten har etablerats i utvidgad form i nio av landets kommuner. Kommunerna är huvudmän för verksamheten och har ett avgörande inflytande över att den utvecklas efter lokala behov och förutsättningar och avser uppsökande insatser, projekt med utbildnings- och företagsförberedande aktiviteter, m.m. Tjänsten erbjuds i områden med låg förvärvsfrekvens, stor andel personer beroende av försörjningsstöd samt höga ohälsotal. Tjänsten erbjuds på en grundläggande nivå i hela landet på de service- och samverkanskontor som etableras av Försäkringskassan, Skatteverket och Arbetsförmedlingen och tillhandahålls av servicehandläggare och arbetsförmedlare

Fortsatt utveckling

Verksamt.se och tjänsten Nystartskontoret är två aktiva insatser som ska bidra till att fler företag skapas i Sverige och därmed ökad tillgång på arbete. Båda fallen är ett resultat av samverkan mellan offentliga organ. Verksamt.se har, liksom flera av de ovan nämnda samverkanstjänsterna, initierats och utvecklats med utgångspunkt i användarnas behov, men tillgodoser även myndigheternas egna behov av att utveckla sin verksamhet. Parallellt med regeringens initiativ inom området – exempelvis e-delegationen och Nystartskontoret – fortsätter myndigheterna att utveckla och driva insatser i samverkan med varandra, vilket innebär att kunden får ökad tillgång till samlad information och service, åtminstone inom området starta och driva företag. Samverkan framstår allt viktigare. Med verksamt.se i täten levererar myndigheter i ökad omfattning information och e-tjänster som baseras på en företagsorienterad processanalys med kundens behov i centrum. Information och e-tjänster integreras, men leveranser sker via flera olika kanaler. Starta företag-dagen och nyetableringar av servicekontor visar att det fysiska mötet fortsatt spelar en betydande roll i det totala utbudet. Förutsatt att dialogen mellan departementen och verken, departementens interna samordning och att de involverade myndigheterna levererar information och tjänster in till systemet, kommer verksamt.se att innebära ett kvalitetsprång. Flera frågor som handlar om samverkansmodeller, juridiska frågor och affärsmodeller återstår dock att lösa innan fler tjänster och aktörer

ska kunna vara tillgängliga på verksamt.se. Verksamt.se har föreslagits som ett prioriterat projekt inom e-delegationen.

För ytterligare information www.verksamt.se

3. Mittbygge.se

Bakgrund

I Sverige söks normalt ca 100 000 bygglov årligen, varav ca 90 % av privatpersoner och av dessa avser ca 10 % nybyggnad. Hur mycket det byggs varierar stort mellan kommunerna. I många kommuner är handläggningstiderna för bygglovsärenden långa. Bristen på samverkan och informationsutbyte mellan olika myndigheter gör det också ofta svårt för den enskilde medborgaren att hitta rätt eller förstå hur man söker om ett tillstånd.

För att försöka underlätta medborgarnas kontakter med myndigheterna i byggprocessen initierade Lantmäteriet år 2004 projektet "Bygga Villa". Efter ett stort antal kontakter utkristalliserade sig ett antal myndigheter, kommuner, forskningsinstitut och branscher som var beredda att delta i projektet. Medel söktes och beviljades bl.a. av VINNOVA. En ledningsgrupp bildades som företräddes av Lantmäteriet, Boverket, Sveriges Kommuner och Lands-ting, Högskolan i Gävle, VM-data och Decerno AB. Ett partnerskap etablerades mellan Kungliga Tekniska Högskolan (KTH), Mittuniversitetet, Future Position X (FPX), Microsoft AB, nSpike AB, Artificial Solutions AB samt de fyra "försökskommunerna" Huddinge, Upplands Väsby, Botkyrka och Nacka.⁶ I ansökan till VINNOVA angavs att forskningsprojekt skulle initieras som skulle sätta fokus på ökad kunskap dels om förutsättningar för nya e-tjänster dels om ekonomiska incitament för samverkan mellan olika aktörer. Under Lantmäteriets ledning startade projektet vid årsskiftet 2005/2006.

Syfte och värdegrund

Projektets syfte var att underlätta för enskilda medborgare att söka bygglov, ge svar på enkla frågor och ge vägledning i bygglovsprocessen och att skapa en ingång till all information till de tjänster som den fiktiva familjen Andersson⁷ behöver för att kunna planera, bygga och bo i sitt hus. För kommunerna var syftet att bidra till en

⁶ "Slutrapport för projektet Bygga Villa", (kortversionen), Patrik Ottoson, projektledare, Lantmäteriet, 2008

⁷ Familjen Andersson representerar den "normalfamilj" som söker bygglov, de frågor som uppkommer och de behov av tjänster som står till buds i en enskild byggprocess.

snabbare och effektivare handläggning i ärendehantering. Den gemensamma värdegrunden för projektet skulle vara att

- sätta medborgaren i centrum
- tillhandahålla tillitsfulla tjänster
- skapa helhetslösningar genom att göra information och tjänster tillgängliga
- utveckla ett gemensamt koncept tillämpbart för hela landet.

Portalen Mittbygge.se

I ett tidigt skede av projektet initierades idén om att bygga en portal där den enskilde skulle kunna finna den information och komma åt de tjänster som behövs för att exempelvis fullfölja ett bygglovsärende. Men portalen skulle inte enbart innehålla bygglovsärenden utan också andra aktiviteter i byggprocessen som exempelvis fastighetsbildning, försäkring, fastighetsmäkleri, tekniska försörjningssystem, material, hantverkare och miljöfrågor. Behovet av tjänster på portalen skulle utgå från den fiktiva familjen Anderssons behov. För att förstå och identifiera detta genomfördes en rad intervjuer med personer som redan fått bygglov där frågor ställdes om behov, vilka problem de ansåg förelåg när de sökte ett bygglov, var de hämtade sin information och vilket behov de skulle kunna tänkas ha av e-tjänster. En utgångspunkt i arbetet var att tjänster och information från olika leverantörer skulle samverka för familjen Anderssons bästa och att ett ärende – en ingång skulle gälla när de sökte information.

Med detta som utgångspunkt har portalen byggts med tjänster och information från ett 20-tal olika aktörer. Portalen innehåller tre olika sorters information som är märkt med avsändare för att öka tilliten

- generell information om planering, bygga och bo
- ämnesspecifik information som gäller de statliga myndigheterna
- kommunspecifik information.

Mittbygge.se ger enkel information om att planera, bygga och bo och är upplagd efter den enskilde byggarens behov. Den kommunicerar direkt med kommunens bygglovsprocess och skickar information om ett ärende befinner sig. En privatperson kan på ett enkelt sätt följa sitt ärende 24 timmar om dygnet, från start till mål, med tillgång till information och olika tjänster. Byggandet ska kunna genomföras enklare, snabbare och med färre fel. Portalen är

till för alla som tänker bygga eller redan har börjat. Den innehåller bl.a. en ingång till ett antal kompletta e-tjänster där man i dag till exempel kan söka bygglov och sköta andra ärenden elektroniskt. Den tillhandahåller länkar till viktiga aktörer som underlättar informationsinhämtningen för privatpersonen – allt samlat till en portal. Förutom bygglovshandlingar finns stöd för hur man beräknar sina boendekostnader, val av värmesystem, materialval och mängder av annan information och tjänster för att planera och bygga och bo.

Till portalen finns också en digital medborgarassistent – ”Fråga Patrik” – en sökmotor som fyllts med frågor och svar som är avsedda att underlätta sökningen efter information. I kommunerna Botkyrka, Huddinge, Nacka och Upplands Väsby har medborgarna kunnat söka bygglov med hjälp av projektets framtagna e-tjänster för bygglov under projektets gång. Ansökan med hjälp av samma tjänst har också kunnat ske från respektive kommuns sida. De medverkande kommunerna har också haft tillgång till information och tjänster efter projektets slut.

Ändrad förvaltningsform

VINNOVA hade förväntningar på att projektet inte bara skulle åstadkomma en teknisk infrastruktur, utan att det också skulle handla om att främja tillväxt för näringsliv, samhälle och arbetsliv genom samspelet mellan forskning, företagande och offentlig verksamhet. Tanken var att utveckla en marknad för offentliga tjänster. I projektet fanns ett åtagande att ta fram affärs- och verksamhetsmodeller för portalen. Diskussioner fördes om hur huvudmannaskapet och samarbetsformerna skulle se ut, vad man skulle tjäna pengar på, vilka som var kunderna och var värdet för kunder och användare låg. Slutsatsen blev att portalen skulle ägas av ett företag – Mittbygge AB⁸. Företaget skulle äga och förvalta portalen och det offentliga – myndigheterna – skulle äga varumärket Mittbygge.se.

Övergången till denna nya förvaltningsform genomfördes i mars 2008, vilket innebar att den fortsatta övergripande processhanteringen överfördes till företaget utan utbyte av ekonomiska medel. Ett konsortialavtal mellan Mittbygge AB och det statliga konsor-

⁸ Ägs av Decerno Gruppen AB.

tiet upprättades, ett avtal som grundas på en s.k. OPP-lösning⁹. Detta innebär att intäkterna till företaget ska komma via kunderna, som kan vara kommuner, statliga myndigheter, företag och privatpersoner. Det offentliga konsortiet samarbetar med företaget och tillhandahåller information till portalen genom avtalet som gäller i fem år.

Företaget säljer i dag de e-tjänster som tillhandahålls via portalen till kommunerna i form av en prenumeration baserad på antalet invånare i kommunen. Portalen kan assistera en enskild person oavsett var denne befinner sig i landet och var man vill bygga. De kommuner som valt att delta fullt ut – f.n. elva stycken¹⁰ – svarar själva för den lokala information som respektive kommun å jourhåller. Totalt är f.n. sjutton kommuner anslutna. Granskningen av innehållet sker bland annat via Boverket och Lantmäteriet. Företaget skickar minst en gång per år berörd information till respektive myndigheter, organisationer och kommuner för granskning.

Resultat

Av projektets framgångsfaktorer som redovisas i slutrapporten¹¹, hör att projektledningen kunde agera resultatorienterat med stöd från en beslutsför och engagerad ledningsgrupp, tidigt engagemang från den potentiella ägaren av portalen, samt att det fanns fyra kommuner som ställde upp under projekttiden. Bland brister och hinder nämns att forskningen inte blev integrerad i arbetet kring portalen, att projektet hade alltför starkt fokus på teknik, att inga privata företag representerade i byggprocessen, men också att få vissa aktörer att ta sitt avtalsreglerade ansvar. Bedömning görs att mittbygge.se har en stor utvecklingspotential, men att det samtidigt finns stora utmaningar när det gäller att utveckla portalen i takt med att nya tjänster efterfrågas (förrättningar, lagfart, inteckningar, m.m.)

Företaget Mittbygge AB har för sin del låtit de kommuner som valt att delta, ange vilka fördelar de ser med prenumerationen på de tjänster och den information som erbjuds. Av svaren uppges bland annat en kunnigare sökande och att kommunen fått tid över för mer kvalificerade handläggningsuppgifter. I dag finns sju olika

⁹ Offentligt Privat Partnerskap vilket innebär att det finns en offentlig beställare och där utföraren har totalansvaret, driver och äger under avtalsperioden och erhåller prestationsrelaterad ersättning.

¹⁰ Botkyrka, Boden, Borås, Båstad, Huddinge, Kristianstad, Lidingö, Ludvika, Nacka, Skövde och Upplands Väsby.

¹¹ Se not 5.

tjänster tillgängliga på portalen och flödet mellan den aktuella kommunen och sökanden anges ha blivit smidigare.

För ytterligare information www.mittbygge.se

4. Effektivare hantering av körkorts- och yrkestrafiktillstånd

Bakgrund

Att ta körkort är för de flesta en viktig händelse. Den enskilde medborgaren som vill ha ett körkortstillstånd söker detta hos länsstyrelsen i sitt hemlän som prövar sökandes lämplighet och därefter fattar beslutet. Själva handlingen, körkortet, produceras hos Vägverket. De flesta ansökningar kan beviljas utan större utredningar. Men i vissa fall krävs särskild utredning t.ex. i fråga om tidigare återkallat körkort.

Länsstyrelserna initierade gemensamt och i samarbete med berörda myndigheter en förstudie som syftade till att undersöka möjligheten att med väl utvecklade e-tjänster via nätet förenkla för medborgarna att söka körkortstillstånd samtidigt som myndigheternas rutiner skulle förbättras och effektiviseras. E-tjänsterna för körkort, i praktiken flera olika tjänster, lanserades stegvis under 2006–2007. Resultatet har blivit en väsentligt ökad effektivitet i ärendehanteringens då bl.a. vissa kontroller görs direkt i samband med inmatningen. För myndigheterna är också den automatiska hämtningen av vissa registeruppgifter en avlastning.

I samarbete mellan länsstyrelserna och Vägverket, och i samverkan med andra berörda myndigheter, trafikskolor m.fl., har ett delvis parallellt projekt genomförts. År 2006 lanserades den s.k. ”Körkortsportalen.se”. Genom den samlade informationen och de e-tjänster som tillhandahålls på portalen kan den enskilde få överblick, söka och få vägledning för att utföra alla de tjänster som finns hos olika myndigheter i fråga om körkort. Portalen har fått stort genomslag i takt med att informationen byggts på och fler e-tjänster lagts ut.

Yrkestrafiktillstånd

För att bedriva yrkesmässig trafik krävs trafiktillstånd. Det är länsstyrelsen som prövar och fattar beslut om ansökningar och kontrollerar att den som fått ett tillstånd har erforderliga förutsättningar. Motivet är bl.a. att förbättra trafiksäkerheten. Yrkesmässig trafik definieras¹² som trafik som ”bedrivs med personbilar, last-

¹² Yrkestrafiklagen, 1998:490

bilar, bussar, terrängmotorfordon, eller traktorer med tillkopplade släpfordon (traktortåg) och innebär att fordon och förare mot betalning ställs till allmänhetens förfogande för transporter av personer eller gods.” Den kan bedrivas som godstrafik, linjetrafik, taxitrafik eller som beställningstrafik med buss. För att utöva yrkesmässig trafik krävs att den som söker trafikillståndet ska ha särskild kompetens och ha genomgått en anpassad utbildning där Vägverket svarar för slutprovet vilket omfattar ekonomi, skatte-regler, trafiksäkerhetsfrågor m.m.

Hanteringen av yrkestrafikillstånden är relativt komplex. Ett flertal intyg och underlag från olika myndigheter ska bifogas ansökan. Detta har i e-tjänsterna ersatts med automatisk hämtning från ett flertal olika instanser. Med stöd av den nya teknik som tillämpas för säkert informationsutbyte mellan myndigheter och andra parter (SHS, Spridnings- och Hämtnings System) vilket betyder att sökande inte själv behöver kontakta dessa myndigheter. Även här finns vissa automatiska kontroller när man fyller i ansökan vilket förbättrar kvaliteten. Sökande kan via nätet också beställa ”vanliga” blanketter eller ansökningshandlingar. E-tjänsterna via nätet kräver i allmänhet tillgång till e-legitimation. De nya e-tjänsterna innebär att det går att söka tillstånd för yrkesmässig trafik, men också att utföra en rad olika anmälningar m.m. via e-tjänsterna.

Erfarenheterna så här långt av e-tjänsterna för yrkestrafiken visar att handläggningstiden för de enskilda ärendena kan reduceras från ca 14 dagar till tre dagar förutsatt att det sökta ärendet är problemfritt.

Yrkestrafikportalen

De goda erfarenheterna från projektet körkortsportalen innebar att ett nytt initiativ togs för att pröva möjligheten att införa en motsvarande portal för den yrkesmässiga trafiken. Såväl den metodik som teknik som utvecklades för körkortsportalen kunde anpassas och återanvändas även för informationen gällande trafikillstånd för den yrkesmässiga trafiken. Även e-tjänster för yrkestrafik blev nåbara via denna portal.

I slutet av maj 2009 lanserades en ny webbportal – Yrkestrafiken.se – som grundas på ett samarbete mellan länsstyrelserna, Vägverket, och Polisen och sedermera även den nybildade myndigheten Transportstyrelsen. Syftet med portalen är att samla information och e-tjänster och på så vis underlätta för åkerier, yrkesförare, transportköpare, blivande yrkesförare och andra aktörer inom

området att hitta information, blanketter och e-tjänster från myndigheter som reglerar yrkestrafiken i landet. Huvudman för webbplatsen är numera Transportstyrelsen.

Portalen Yrkestrafiken.se vänder sig till dem som köper och säljer transporter såväl som till yrkesförare. På webbplatsen finns en rad tjänster som handlar om vad man bör tänka på när man ska upphandla olika trafiktjänster som exempelvis bestämmelser för godstransporter och vad som gäller för den som utövar ett yrke inom yrkestrafiken som taxi-, buss- eller lastbilsförare. På portalen återfinns också en rad olika tjänster som underlättar för yrkesförarna att skaffa information om frågor relaterade till yrkestrafiken. Hit hör författningar och avgifter m.m. som gäller för de olika tjänster som myndigheterna tillhandhåller. E-tjänsterna och yrkestrafikportalen underlättar i hög grad för sökande samtidigt som myndigheternas beslutsprocesser underlättas.

Förändrad organisation

Den nya myndigheten Transportstyrelsen ska arbeta för att uppnå god tillgänglighet, hög kvalitet, säkra och miljöanpassade transporter inom järnväg, luftfart, sjöfart väg och ansvarar för att ta fram regler och se till att myndigheter, företag, organisationer och medborgare följer dem. Bl.a. ska styrelsens Vägtrafikavdelning utforma regler, pröva och ge tillstånd samt utöva tillstånd inom vägtrafikområdet när det gäller vägtrafik, fordon, körkort och yrkestrafik. Styrelsen förvaltar och utvecklar också trafikregistret som förser samhället med uppgifter om fordon, körkort och yrkestrafik.

Regeringen har beslutat att all hantering av körkortstillstånd (såväl produktion som utfärdande av körkort) och trafikstillstånd för yrkestrafiken fr.o.m. 2010-01-01 ska överföras från Länsstyrelserna och Vägverket till Transportstyrelsen. Detta innebär också att den fortsatta utvecklingen och driften av såväl e-tjänsterna som portalerna tas om hand av Transportstyrelsen.

Resultat

Nya e-tjänster och samlad information på nätet avseende tillstånd för körkort och yrkestrafik är resultaten av ett utvecklat samarbete mellan länsstyrelserna och ett antal berörda myndigheter. Såväl de nya e-tjänsterna som portalerna för körkort respektive yrkestrafik har rönt ett stort gensvar hos allmänheten såväl som hos dem som utövar yrkestrafik av något slag. Grunden för detta har varit ett gediget arbete i nära samverkan mellan de olika myndigheterna som

bidragit till utvecklingen av såväl det metodiska upplägget som de tekniska lösningar som portalerna vilar på. Tillgången till portalerna och de olika e-tjänster som finns där ökar tillgängligheten till information, skyndar på och gör ärendehanteringens säkrare och minimerar felaktigheter i beslutsprocessen.

För ytterligare information www.korkortsportalen.se och www.yrkestrafiken.se

5. Samverkan om nationell geodata

Bakgrund

Geodata är digital information som beskriver företeelser som har ett direkt eller indirekt angivet geografiskt läge, vilket kan vara kartdata såväl som registerinformation om t.ex. byggnader, sjöar, vägar, vegetation eller befolkning. Geodata har stor betydelse för många samhällsfunktioner, som t.ex. skogsbruket, miljöanalyser, transporter och för ledningssystem inom räddningstjänst och totalförsvaret och är en grundläggande resurs i e-samhället. En infrastruktur för geodata (med regelverk, tjänster för att söka, hitta och använda information samt system för samverkan mellan olika aktörer) möjliggör tillgång till information över organisationsgränser, vilket leder till att de offentliga förvaltningarna – stat, kommuner och landsting – kan erbjuda en bättre service till medborgare och företag, men den fungerar också som viktig informationskälla för allmänheten. Ett av målen med en infrastruktur för geodata är att i förlängningen göra den offentliga förvaltningen effektivare genom att tillhandahålla bra e-tjänster som i sin tur utvecklar den svenska e-förvaltningen.

År 2006 gav regeringen Lantmäteriet i uppdrag att svara för den nationella samordningen av geodata. Uppdraget innebar att Lantmäteriet i samverkan med det nybildade Geodatarådet¹³ och berörda myndigheter, samt Sveriges Kommuner och Landsting, skulle utarbeta en nationell strategi för den samlade informationsförsörjningen inom geodataområdet. Geodatarådets främsta uppgift är att ta fram den nationella geodatastrategin och att därmed bygga grunden för uppbyggnad av en infrastruktur för geodata. I mars 2007 presenterade Geodatarådet den första strategin, som därefter varit föremål för årliga revideringar. Lantmäteriets natio-

¹³ Rådet har tio ledamöter utöver Lantmäteriet; Sveriges Geologiska Undersökning, Länsstyrelsen Västra Götalands län, Sundsvalls kommun, Sveriges Kommuner och Landsting, Vägverket, Utvecklingsrådet för landskapsinformation, SMHI, Sjöfartsverket, Försvarsmakten och Naturvårdsverket.

nella ansvar, förutom att uppdatera den nationella geodatastrategin, omfattar också frågor om produktion, samverkan och utveckling. Tillsammans med Geodatarådet ska arbetet också vara inriktat på att bevaka Sveriges intressen internationellt men också omfatta samordningen av det svenska genomförandet av EG-direktivet Inspire – Infrastructure for spatial information in Europe.

Strategi och vision

Syftet med den nationella geodatastrategin är att främja samverkan mellan olika aktörer inom geodataområdet genom att skapa ökad tydlighet och vägledning till producenter och användare. Strategin har som utgångspunkt att bidra till att utveckla den svenska e-förvaltningen, dvs. användningen av informations- och kommunikationsteknik i offentlig förvaltning, samt stödja svenskt näringslivs utveckling och att ge möjlighet till anpassning till nya förutsättningar. Visionen är att de organisationer som i sin verksamhet hanterar geodata ska

- skapa ökad samhällsnytta med geodata genom samverkan över organisationsgränser till lägsta möjliga kostnad
- binda samman informationsresurser i nätverk och att ställa dessa till förfogande via enhetliga utformade tjänster och informationsbeskrivningar
- betjäna offentlig förvaltning, företag och medborgare och tillgodose behov på såväl lokal som regional, nationell, europeisk och global nivå.

I strategin betonas att arbetet ska vara efterfrågestyrt och att det ska bygga på en väl utvecklad samordning mellan de olika aktörer som är involverade eller berörs. Geodatastrategin är vägledande för alla aktörer i Sverige. Den utgör också grunden för Sveriges agerande inom europeisk och internationell samverkan inom området. Strategin består av åtta olika delområden¹⁴ som beskriver strategiska mål, inriktning och prioriterade aktiviteter. Dessa utgör tillsammans grunden i uppbyggnaden av den nationella infrastrukturen för geodata, vilken i sin tur utgör en del i den europeiska infrastrukturen för geodata som bygger på EG-direktivet Inspire.

¹⁴ Dessa är samverkan i nätverk som grund för infrastrukturen, informationsstruktur, teknisk infrastruktur, metadata, geodetiska referenssystem, forskning, utveckling och utbildning, regelverk och finansiering och prissättning.

EG-direktivet Inspire – syfte och innehåll

EG-direktivet Inspire har sin grund i EU-kommissionens miljöprogram och är tillämpligt inom gemenskapens miljöpolitik samt för politik och verksamhet som kan påverka miljön. Syftet är att ge bättre tillgång till geodata genom olika tjänster via internet och att skapa en rättslig grund för hantering och spridning av geodata. Inspire innehåller regler om hur teknisk interoperabilitet¹⁵ ska uppnås, hur geodata ska delas med andra myndigheter och organ, samt hur en samordningsstruktur ska skapas och byggas i varje medlemsland. Genom Inspire införs en gemensam europeisk infrastruktur och gemensamma bestämmelser som rör utbyte, delning, tillgång och utnyttjandet av offentliga geodata och datatjänster. EG-direktivet Inspire innebär också att grunden läggs för en långtgående harmonisering av många olika datateman. Den nationella geodatastrategin är en viktig del i genomförandet av Inspire och syftar i detta sammanhang bl.a. till att förbättra samordningen av de insatser som behövs för att nå målet med Inspire.

Enligt direktivet har de myndigheter som har informationsansvar för geodata enligt Inspire skyldighet att ta fram metadata¹⁶ och att göra informationen tillgänglig via nättjänster. Ansvaret för införandet av Inspire är fördelat mellan regeringen, samordnaren (Lantmäteriet) och de myndigheter som är informationsansvariga enligt Inspire.

Geodataportal

En särskild geodataportal – www.geodata.se – har upprättats där användarna har möjligheten att söka, hitta, titta på och ladda ner geodata som fysiskt ligger lagrade i olika miljöer. Portalen, som visar vad som finns och var det finns, utgör noden för Sveriges samverkan i Europa enligt Inspire. Den etablerade portalen är en sökportal som utgör en viktig kommunikationslänk mot användarna, där villkoren för användning och åtkomst av data via portalen är central. Portalen vänder sig i första hand till professionella användare. Lantmäteriet ser till att skapa ingångarna till data, hur man finner den information man söker, vilka affärsvillkor som gäller för de olika tjänster som tillhandahålls via portalen, hur kunden ska få tillgång till data och vilka värdeerbjudanden som finns.

¹⁵ Möjligheten att kombinera geodata och få tjänster att samverka utan regelbundet återkommande manuellt ingripande, så att resultatet blir sammanhängande och att mervärdet hos dessa datamängder och datatjänster ökar.

¹⁶ Information som beskriver data och tjänster och gör det möjligt att finna, värdera användbarhet och nyttja dem.

Det operativa genomförandet av geodatastrategin och uppbyggnaden av geodataportalen sker inom ramen för ett projekt som drivs av Lantmäteriet där de viktiga producenterna och leverantörerna av geodata finns representerade. Till det pågående arbetet hör också ett väsentligt arbete att ta fram en verksamhetsmodell där samverkansöverenskommelse och affärsmodell ingår som viktiga delar.

Fortsatt utvecklingsarbete

I arbetet med att utveckla den nationella infrastrukturen för geodata är samarbetet med myndigheter, kommuner och näringsliv av stor betydelse, eftersom dessa är både leverantörer och producenter av den geodatainformation som ska hållas tillgänglig. Trots att samarbetet baseras på frivilliga avtal och överenskommelser, anger Lantmäteriet att samverkan och inrapporteringen av data och information fungerat väl. Målsättningen är att bygga upp samverkan mellan självständigt styrda organisationer som gemensamt ska svara för den nationella försörjningen av geodata.

Arbetet med införandet av geodata är fortfarande i en uppbyggnadsfas och Lantmäteriet arbetar aktivt för att på frivillig grund och genom avtal utöka kretsen av aktörer som producerar geodata eller har möjlighet att leverera sådan information till systemet. Bland dessa finns landets kommuner. Regeringen kommer via den nationella lagstiftningen för Inspire att peka ut de myndigheter som ska ha skyldighet att tillhandahålla geodata och tjänster enligt Inspire. Syftet med dessa insatser är att öka tillgången på och skapa förutsättningar för en bredare användning av geodata och därmed bidra både till en ökad tillgång till fler e-tjänster, men också en effektivisering av förvaltningen som i slutändan kommer medborgare och företag till godo.

Lantmäteriet bedömer att det finns en hög tillväxtpotential genom uppbygganden av en infrastruktur för geodata. Förutom den samhällsnytta som uppbyggnaden innebär finns en mängd olika privata aktörer som kommer att kunna vidareförädla produkter i takt med att geodata enklare görs tillgänglig. Ett av hindren för tillgängligheten av geodata är balansen mellan tillgång till information och behovet av att hantera frågor om säkerhet, sekretess och personlig integritet. Andra hinder finns i det svenska regelverket då en myndighet t.ex. inte kan teckna avtal för en annan. Många företag lägger mycket tid på att träffa avtal med en rad olika aktörer för att få tillgång till data. Detta uppfattas som så tungrott att det ofta

leder till att den enskilde företagaren avbryter processen i utvecklingen av en ny tjänst.

För ytterligare information www.geodata.se

6. Arbetsförmedlingens distansservicekontor

Bakgrund

Arbetsförmedlingen har drygt 300 arbetsförmedlingskontor i landet. Av dessa ligger ca 150 på platser där det inte anses motiverat att hålla öppet alla dagar i veckan. Av bl.a. detta skäl initierade Arbetsförmedlingen under 2007 en förstudie för att se om ny teknik via videokonferenssystem/telebild skulle kunna användas för att öka service och tillgänglighet mot kund på dessa kontor. En av slutsatserna i förstudien visade på att stora effektivitetsvinster och miljöbesparingar skulle kunna uppnås om kommunikationen mellan kund och kundtjänst kunde ske genom att använda modern bredbandsteknik (IP) för överföring av ljud och bild. Resultatet blev att Arbetsförmedlingen initierade pilotprojekt ”Kundmöte på distans” (distansservicekontor) med tio arbetsförmedlingskontor inblandade.¹⁷ Projektet startade i september 2008 och beräknas bli avslutat i sin nuvarande etapp 31 mars 2010.

Projektets syftar till att

- öka tillgängligheten mellan 10.00 och 16.00 fem dagar i veckan för de tio kontor som ingår i projektet
- kontoren ska kunna ta emot såväl spontana som bokade besök
- leverera likvärdig service till Afs kunder med stöd av videokonferens teknik och telefoni.

Distansservicekontor – innehåll

Arbetsförmedlingens motiv var att öka tillgänglighet och minska sårbarheten genom tillgång till den service som kundtjänstkontoret i Sollefteå tillhandahåller. Arbetsförmedlingen har sex kundtjänstkontor i landet. Kontoret i Sollefteå är ett av dessa, där sammantaget fyra heltidstjänster svarar för kundtjänst och service av telefoni och videokonferenssamtal till de tio distansservicekontor som är knutna till projektet. Handläggarna på kontoret tillämpar ett gemensamt arbetssätt oavsett varifrån telebildsamtalen kommer. Detta anses öka effektiviteten genom att antalet handläggare med inskrivning, introduktion och information kan reduceras och att de

¹⁷ Karesuando, Vittangi, Torsås, Kopparberg, Nynäshamn, Trosa, Gnesta, Vingåker, Herrljunga och Perstorp.

lokala förmedlingskontoren får mer tid för fördjupat stöd. Ett annat motiv för satsningen på dessa distansservicekontor är den minskade miljöbelastningen då färre tjänsteresor utförs och genom att kunden har kortare eller inga resor alls.

Distansservicekontoren är ett nationellt koncept och det operativa ansvaret för installation av utrustning, lokalanpassning och förhandlingar om hyresavtal och service på plats sker via Arbetsförmedlingens huvudkontor. De tio kontoren är obemannade men är öppna på Arbetsförmedlingens normala tider fem dagar i veckan. Öppning och stängning sker via ett fjärrstyrningssystem. De byggs och utrustas efter ett beslutat koncept och består av ett mottagningsrum där kunden har tillgång till självservice vid en kundarbetsplats där möjlighet finns till kontakt med kundtjänsten i Sollefteå via telefon. Därutöver finns ett rum för distanssamtal med video. Kunden kan spontant använda telefonen för kontakter, söka information eller för att genomföra ett mer ordnat samtal med kundtjänsten. Tillgången till videoutrustningen innebär att kunden kan bli uppkopplad till en speciell handläggare. För detta krävs att kunden legitimerar sig via skanner, vid vilket tillfälle kunden också registreras i systemet. Planerade samtal med en handläggare kan genomföras vid andra tider än de som gäller för Arbetsförmedlingens normala öppethållande.

Utvärdering

I en utvärdering som Arbetsförmedlingen genomfört av projektets första år konstateras att distansservicekontoren har levererat likvärdig service till Arbetsförmedlingens kunder i hela landet. Utvärderingen visar också på att tillgängligheten av Arbetsförmedlingens tjänster har ökat genom möjligheten att tillhandahålla den samlade kompetens som finns inom Arbetsförmedlingen. De tjänster som kundmottagningen i Sollefteå tillhandahåller eller förmedlar för kunds räkning innebär att mer komplexa frågeställningar kan besvaras när tillgången till hela Arbetsförmedlingens kompetens kan användas. En kund vid något av pilotkontoren slussas med sina konkreta frågor till rätt handläggare i Arbetsförmedlingens system.

Ett bra kundmöte byggt på den teknik som distansservicekontoren har utrustats med är beroende av att ljud- och bildöverföringen fungerar utan problem. Telenor levererar nätkapaciteten till Arbetsförmedlingen, men deras nät är inte helt utbyggt i landet. De köper därför ("skarvar") förlängningen av andra leverantörer. Till de kontor som denna skarvning sker, kan ljud- och bildkvalitet

ibland försämrats. För den fortsatta etableringen är det viktigt att säkerställa kvaliteten i ljud och bild. Upplevelsen av besöket ska vara positiv för såväl kunden som handläggaren som arbetar med telebilden. För utvidgning av satsningen på distansservicekontor kommer Arbetsförmedlingen därför att formulera och ställa krav på att bredbandsnätet har tillräcklig kapacitet för att genomföra en fortsatt och utökad etablering.

I en genomförd enkät har frågor ställts till kunderna om hur de uppfattar distansservicekontoren och de tjänster som dessa tillhandahåller. Merparten av kunderna anser att det fungerar väl, men det finns flera synpunkter på bild- och ljudkvaliteten och att kontakten med en handläggare via en videoutrustning är onaturlig när mötet borde vara med en fysisk person.

Utökad samverkan

Kundmöte på distans skulle för Arbetsförmedlingen kunna bli ett framgångskoncept till låga kostnader. Ett utvecklat samarbete med Försäkringskassan kan också innebära att medborgarservicen på många små orter kan fördjupas. I januari 2009 fattade Arbetsförmedlingen beslut om hur förhållandet till samarbete med andra myndigheter i kundmötet skulle kunna stärkas. Beslutet innebär att Arbetsförmedlingen och de samverkande myndigheterna (f.n. Försäkringskassan och Skatteverket) ska undersöka förutsättningarna för att etablera gemensamma distansservicekontor. Resultatet av detta kan innebära att det nuvarande samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan i de s.k. samverkanskontoren¹⁸ kan påverkas. Arbetsförmedlingens målsättning är att totalt 30 distansservicekontor ska ha etablerats till utgången av mars 2010.

För ytterligare information www.arbetsformedlingen.se

7. Kundtjänst i Skellefteå

Bakgrund

Servicen till medborgarna i Skellefteå kommun har, i likhet med många andra svenska kommuner, uppfattats som svårtillgänglig och kritik har framförts från medborgarna om dålig svarsfrekvens i ärendehantering hos de kommunala förvaltningarna. Kommunen mötte denna kritik genom att sprida direktnummer till beslutsfattare och handläggare för att underlätta för medborgarna att få

¹⁸ Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan för service i glesbygd där myndigheterna kan ha en tjänsteman några timmar någon eller några dagar i veckan och besökaren själv kan söka information eller sköta enklare ärenden.

kontakt och påskynda sina svar. Trots detta kunde det i en genomförd mätning konstateras att endast hälften av alla samtal blev åtgärdade. Det visade sig också att många tjänstemän hanterade enkla ärenden i telefonen i stället för att lösa mer komplicerade och resursintensiva sysslor. Resultatet blev att telefontider inrättades vilket ledde till irritation. Det var bl.a. denna verklighet som drev fram behovet av en förbättrad service, tillgänglighet och medborgardialog.

Slutsatsen av dessa erfarenheter med förebilder från bl.a. England och Danmark blev att en kundtjänst startades i Skellefteå hösten 2005 med tre av kommunens tio förvaltningar involverade i den första etappen. I april 2007, då kundtjänsten formellt invigdes, hanterades alla kontakter med kunden/medborgaren via telefon och e-post. När den andra etappen startades i februari 2009 var samtliga tio förvaltningar med och särskilda lokaler centralt belägna i stadshuset hade tagits i anspråk för att även möjliggöra personliga möten i en kundmottagning.

I dag är samtliga kommunala förvaltningar knutna till kundtjänsten. Motivet för införandet av en kommunal kundtjänst bygger på en värdegrund där kommunens mål och ambition är att ställa om den kommunala förvaltningens service från ett verksamhetsperspektiv till kundperspektiv med medborgaren i centrum. En politisk enighet och beslutsamhet i genomförandeprocessen har varit viktiga och avgörande faktorer för den position som kundtjänsten i Skellefteå i dag har.

Kundtjänstens idé

Den grundläggande idén är att förbättra servicen till kunden. Den ska kännetecknas av snabbhet, enhetlighet och hög tillgänglighet och den ska lämna adekvat information, upplysning, vägledning och rådgivning till medborgarna. Den betjänas främst via telefon och med sin placering ska den också vara lättåtkomlig för besökaren. Den ska fungera som reception för stadshuset. Genom att kundkontakter övertas av kundtjänsten, kommer förvaltningarna att kunna genomföra effektiviseringar i den egna verksamheten. Tjänsten bygger på en utarbetad administrativ hantering och en rutin- och regelstyrd handläggning.

Kundtjänsten ska ta hand om kundärenden som inte kräver någon utredning eller utgör ett myndighetsbeslut. Kundtjänsten blir kommunens "front-office" medan förvaltningarna blir dess "back-office". Medborgare som ringer kommunen hamnar i kund-

tjänsten där det enskilda ärendet registreras i ett ärendehanteringssystem (Flexite). Ärenden som inte kan eller ska behandlas av kundtjänsten skickas vidare till en ansvarig handläggare på den förvaltning där ärendet normalt ingår. När kunden erhållit någon form av återkoppling registreras det i systemet. Både handläggare på förvaltningarna och kundtjänstpersonal kan registrera ett ärende som avklarat. Kundtjänstens ansvarsområden gentemot förvaltningarna dokumenteras i överenskommelser med respektive förvaltning. En sådan överenskommelse reglerar vilka ärenden som förs över till kundtjänsten, servicenivå och uppföljning av kundtjänsten, volymer och bemanning samt den ekonomiska ersättningen för kundtjänstens arbete som förvaltningarna ska stå för.

Kundtjänstens innehåll

En förbättrad kundtjänst innebär att alla ska få svar när de söker kontakt i sitt specifika ärende och 70 % av ärendena ska bli lösta direkt av kundtjänsten. De mer komplicerade ärendena överlämnas till respektive förvaltning där tjänstemännen mer ostört kan sakbehandla ärendet. Kommunen har garanterat att kunden ska få en återkoppling inom tre dagar. Kundtjänsten innehåller i dag totalt 34 tjänster med kompetens inom den sociala sektorn, skola och utbildning, gator och vägar samt näringsliv och turism.

Kundtjänsten hanterar flera kanaler så att medborgarna kan kontakta kommunen på det sätt som önskas. Som tekniskt stöd för kontakter via telefon, chatt, e-post, etc. finns en telefoniplattform som är flexibel och bygger på funktionalitet. Den behärskas av samtliga kundtjänsthandläggare. Detta innebär att man inte har ett traditionellt växelbord där kunden slussas vidare. Eftersom samtliga frågor som kommer till kundtjänsten registreras har en gigantisk informationsbas byggts upp. Denna information visar också att det finns ett stort antal frågeställningar som återkommer, vilket innebär att nya e-tjänster etableras som möter kundens behov av att fråga eller utföra sina tjänster på egen hand. De kanaler som i dag används är

- telefoni som är den viktigaste kanalen med 8 000 inkommande samtal till kundtjänsten varje vecka
- kommunens webbplats med Mina sidor och Marklund, som är kommunens webbassistent och som kan svara på ca 2 500 frågor. Marklund är kopplad till checklistorna så att samma infor-

mation förmedlas till kundtjänsten eller förvaltningarna som till kunden

- personliga besök vid kundtjänsten/kundmottagning i stads- husets entréplan är en viktig funktion mot kund. Här finns reception, besöksrum där kunden ostört kan samtala med en handläggare, tillgång till datorer, informationsmaterial m.m.
- e-post och fax är andra funktioner där kunden kan kommuni- cera med kundtjänsten Traditionell e-post ersätts inom kort med strukturerade webbformulär så att frågan kan slussas rätt – direkt in i ärendesystemet Flexit.
- chattfunktion som kan sägas vara en förlängning av Marklund håller på att utvecklas och ska prövas mot kund.

Kommunens webbplats är viktig för kundtjänsten. Den ska också fungera som kunskapsbank vilket betyder att det ställs krav på att den alltid är aktuell. Förutom ärendesystemet och hemsidan använder kundtjänsten förvaltningarnas verksamhetssystem och medborgarassistenten Marklund för checklistor.

Resultat och fortsatt utvecklingsarbete

Det unika med kundtjänsten i Skellefteå är att alla förvaltningar är involverade vilket i sin tur har stimulerat verksamhetsutvecklingen i kommunen. Detta har inneburit att mycken kraft har lagts på att flytta ut ärendehantering från förvaltningarna till mötet med kunden, vilket i sig är en komplicerad process med förhandlingar och kunskapsöverföring. På kommunens webbplats får medborgarna svar på de flesta frågor och ett ökat antal e-tjänster möjliggör också en förbättrad självservice, vilket kommunen hoppas ska kunna frigöra tid och resurser för handläggning av mer kvalificerad ärendeberedning. Kundens personliga besök bedöms som mycket viktigt och förutom det stora antalet telefonsamtal varje vecka kommer ca 300 personer till kundtjänsten varje dag. Efter drygt ett halvår i full drift löser kundtjänsten i snitt drygt 60 % av inkomna ärenden. Av de ärenden som i dag registreras för beredning på en förvaltning får 90 % av kunderna/medborgarna svar inom de tre dagar som kommunen har som sin målsättning.

I slutet av 2007 utvärderades den första etappen¹⁹. Utvärderingen baserades på en större kundenkät samt intervjuer med politiker, förvaltningschefer, handläggare på kommunens förvaltningar och personal i kundtjänsten. Denna visar att en stor majoritet av de

¹⁹ Gemensam kundtjänst (Orre, Umeå universitet, 2008)

medborgare som varit i kontakt med kundtjänsten är nöjda eller mycket nöjda med den service de erhållit. Exempelvis är nästan 92 % nöjda eller mycket nöjda med kundtjänstens bemötande och nästan 83 % anser att kundtjänsten gett ett kompetent intryck.

En slutsats är dock att det varit betydligt svårare att skapa en verksamhetsmodell som integrerar kommunens förvaltningar med kundtjänsten och säkerställer ett långsiktigt hållbart förändringsarbete av verksamheten. Utvärderingen menar att det ofta är enklare att skapa god kundservice (front-office) än att skapa en sammanhållen effektiv organisation (back-office). Förändringsarbetet på förvaltningarna är därför en nyckelfråga för att en gemensam kundtjänst ska fungera, men till stora delar har detta inte genomförts i Skellefteå kommun. Utvärderingen pekar på tre olika områden

- processgenomgångar som utgångspunkt för förändringsarbetet
- samspelet mellan kundtjänst och förvaltning
- integration av kundtjänst i den övriga verksamheten.

Med resultatet av utredningen som bakgrund har Umeå universitet utarbetat ett förslag och ansökan om FoU-medel för att utveckla en modell för strategisk verksamhetsutveckling som förmår att hålla samman kundtjänst och förvaltning i en långsiktigt hållbar enhet.

Utmaningar

Den stora utmaningen ligger i samverkan mellan kundtjänsten och förvaltningarna. Förvaltningarna vill att det ska upplevas som att det är "deras" kundtjänst som betjänar kunden och för kundtjänsten är det centralt att veta vilken information som förmedlas på förvaltningarna och som är det som ges till kunden. En mycket stor arbetsinsats har lagts ner på de ca 1 400 checklistor som uppdateras regelbundet. De är av största betydelse och ett mycket viktigt instrument som återspeglar vad kunden efterfrågar, men de är samtidigt ett betydelsefullt instrument för kvalitetssäkring. För att ytterligare stärka kundtjänsten har kommunen dessutom kartlagt de totalt ca 600 tjänster som kommunen tillhandhåller. Efter att dessa granskats är avsikten att en ny tjänstekatalog ska läggas fast, som ska utgöra basen för den verksamhet som kommunen och kundtjänsten ska leverera till kunden. Syftet är att komma bort från

de ”stuprör” som finns i kommunen och att utveckla ett ännu starkare fokus på medborgarnas behov och efterfrågan av tjänster.

Såväl innehållet i som organiseringen av kundtjänsten i Skellefteå skapar förutsättningar för att vidareutveckla en tjänst som också skulle kunna omfatta de statliga myndigheter som finns i Skellefteå. Någon diskussion med dessa pågår f.n. inte, men kommunen är öppen för utökade och breddade möjligheter, eftersom man anser att en utbyggd gemensam funktion ytterligare skulle stärka medborgarperspektivet.

För ytterligare information www.skelleftea.se

8. Kontakt Åmål

Bakgrund

Bakgrunden till Kontakt Åmål är den avlövnings av statlig verksamhet som skett på ett antal orter i landet. Kommunledningen i Åmål bestämde sig i detta läge för att rädda kvar vad som gick av samhällsservice. I förberedelsearbetet stod det norska exemplet NAV²⁰ som förebild.

Kontakt Åmål är ett samverkansprojekt mellan Åmåls kommun, Arbetsförmedlingen, Skatteverket och Försäkringskassan som startade i oktober 2008. Idén byggde på det servicekontor som Skatteverket och Försäkringskassan tidigare hade etablerat. I de gemensamma lokaler som Kontakt Åmål är inrymt i finns numer också Arbetsförmedlingen och vissa delar av kommunens verksamhet. Skatteverket och Försäkringskassan tillhandahåller service när det gäller allmän vägledning och råd, information om pågående ärenden, administrativt stöd med blanketter m.m. och stöd vid självbetjäningsskivan. Samordningen med Arbetsförmedlingen innebär att stöd och upplysningar om olika arbetsmarknadsfrågor också kan tillhandahållas. Från kommunens sida finns energirådgivare, Europa Direkt Åmål²¹, Eurodesk²², integrationssamordnare, konsumentrådgivare, Sambandet – näringslivet och överförmyndaren på plats.

²⁰ Norsk Arbeids- och Velferdsforvaltning stat och kommun samarbetar om välfärdsfrågorna i ett gemensamt uppdrag.

²¹ Ett av 18 EU-kontor i Sverige som ingår i ett informationsnätverk om EU, finansierat direkt av kommissionen samt Västra Götalandsregionen.

²² EU-kommissionens nätverk med nio kontor i Sverige varav ett i Åmål. Syftar till att sprida information om EU:s verksamhet till ungdomar avseende ungdomsutbyte, volontärjobb och studier.

Externa förutsättningar

Kontakt Åmål är centralt beläget i kommunen och ca 25 personer arbetar i de gemensamma lokalerna, som dagligen besöks av 150–160 kommunmedborgare med ärende till någon av de fyra myndigheterna. Av dessa är det ofta yngre arbetssökande, äldre som varslats från sina jobb, pensionärer som har frågor kring sin pension och norska medborgare som skaffat ett boende i kommunen och som har frågor kring svenska regelsystem eller om skola för sina barn.

Kommunen hyr den lokal i centrala Åmål där Kontakt Åmål är inrymt. Kommunen svarar för den samordnande rollen. I lokalen finns en reception bemannad av kommunen och som är avsedd att betjäna de kunder som har ett kommunalt ärende. För dem som har ärenden till de övriga myndigheterna gäller ett system med kölapp. Problemet är att den kund som kommer in i lokalen inte alltid vet exakt vilken myndighet som frågan ska riktas till. Kommunens reception blir därför den naturliga punkten.

Interna förutsättningar

Att i vardagen samordna statlig och kommunal verksamhet är inte alltid helt problemfritt. På ett övergripande plan kan det handla om olika regelsystem och strukturer men också om organisationsförändringar som beslutas och styrs från centrala verk, riksdag eller regering, eller olika sekretess- och säkerhetssystem i ärendebehandling, olika IT-system m.m. Detta är faktorer som påverkar hur ett servicekontor kan byggas och etableras. Invanda mönster och konservatism hos kommunledning och handläggande personal, utformningen av gemensamma lokaler, öppettider och hur tillgänglighet för medborgarna organiseras spelar också roll. De vardagliga interna praktiska frågor som blir synliga i ett sådant arbete illustreras väl av den process som Kontakt Åmål har haft och är inne i. Några exempel på detta är att

- de tre statliga myndigheterna håller öppet mellan kl. 10.00 och 16.00 medan kommunens tider är kl. 08 och 16.00 med önskat öppethållande en kväll i veckan
- det finns olika lösningar av telefonservicen och ingen gemensam telefonlinje in till Kontakt Åmål. Bl.a. har Skatteverket och Försäkringskassan call-service funktioner placerade på annan ort i landet, där kunden/medborgaren måste knappa sig fram, dock ej till en handläggare vid Kontakt Åmål. Samtal till kommunen går

till den kommunala växeln vilket gör att kommunen ofta får ta emot samtal som är avsedda till de övriga myndigheterna. Den praktiska lösningen av detta innebär att de kommunalt anställda "går över med telefonen i hand" till den myndighet som samtalet egentligen var avsett.

- olika typer av säkerhetssystem och regler gäller för de olika myndigheterna. Detta innebär att olika "zoner" finns i lokalerna där vissa specifika regler gäller. Arbetsförmedlingen har bl.a. särskild personal som kommer ut och granskar att dessa regler efterföljs.
- varje myndighet har sin egen IT-lösning vilket bl.a. innebär att varje arbetsrum har utrustats med fyra olika uttag för datoruppkoppling
- de fyra myndigheternas uppgift och verksamhet skiljer sig åt. Ur ett kundperspektiv uppfattas sannolikt de tre statliga myndigheternas uppgift som tämligen tydliga. Är man arbetssökande går man till Arbetsförmedlingen, för sjukskrivningar gäller FK och har man en fråga som rör skatter vänder man sig till Skatteverket. Kommunen identifieras oftare som en "diversehandel" dit man vänder sig i ett stort antal olika frågor. De verksamheter som kommunen har utlokaliserade till Kontakt Åmål bemannas av medarbetare som är specialister på sina respektive områden. En energirådgivare t.ex. kan få en fråga om en hemtjänstfaktura.

Med regelbundenhet genomförs "husmöten" och chefsmöten där gemensamma frågor diskuteras och löses. Under den närmaste tiden kommer ett utbildningsprogram att genomföras för att öka förståelsen för varandras förutsättningar.

Fortsatt utveckling

Att etablera en gemensam kontaktpunkt är en utvecklingsresa där centrala strukturer möter och ibland hindrar de lokala lösningar som förutsätter att den gemensamma servicen till medborgaren ska fungera. Till detta hör t.ex. behovet av att gå från att vara en "galleria" till en "gemensam butik" i mötet med medborgarna. Ska kommunen nå framgång med detta måste man också uppnå en ökad flexibilitet, minskad detaljstyrning och ett större utrymme för lokala lösningar.

De olika vardagliga och lokala utmaningar som finns i Åmål är dock inte ett hinder för fortsatt utveckling. Kommunen avser att bygg ut och förstärka sin närvaro i Kontakt Åmål genom att flytta

över fler kommunala verksamheter. Kommunen avser också att anställa fler generalister som kan svara på frågor och därmed öka servicen till medborgarna. En lärdom så här långt är att de som har sin dagliga verksamhet i Kontakt Åmål har fått en förståelse för vikten av ett kundperspektiv som man inte hade tidigare. En erfarenhet som också kan förmedlas in i den egna förvaltningen. Till åtgärderna hör därför att satsa på intern utbildning för att öka de olika kommunala förvaltningarnas förståelse för vad medborgaren efterfrågar och den service denne förväntar sig av kommunen. Det finns en inre resa som kommunen måste företa för att öka sin egen servicegrad.

Bland medborgarna som nyttjat Kontakt Åmål rapporteras en positiv respons. Det handlar om att det är bättre att besöka en kontaktpunkt "på stan" där det går att lösa flera problem samtidigt. Men det är också så trivialt som att lokalerna finns i markplan eller att det inte upplevs lika byråkratiskt som att gå in i ett kommunhus eller besöka en myndighet.

För ytterligare information www.amal.se

9. Öje servicekooperativ

Bakgrund

Längs E45:an mellan Malung och Mora ligger den lilla orten Öje med 265 invånare. Genom Öje passerar årligen ett stort antal turister på väg till eller från fjällområdet i Sälen och Transtrand. Öje var en av fem orter som deltog i det s.k. SSG-projektet (Samordnad Service i Glesbygd) tillsammans med Konsumentverket och Byggnadsrådet. Detta resulterade bl.a. i att kommunen 1982 lät bygga ett Centrumhus, finansierat av Länsstyrelsen Dalarna och Malungs kommun, med bl.a. en lanthandel och bensinstation. Ett återkommande hot om nedläggning av lanthandeln har varit den sporre som fått byborna att engagera sig för Öjes utveckling och den service som de förväntar sig ska finnas för att kunna leva och bo på orten.

Öje Servicekooperativ Ekonomisk Förening

Öje Utvecklingsgrupp har varit en viktig drivkraft sedan den bildades 1977. En viktig del i gruppens arbete har varit att få lanthandeln att överleva. I samband med att den var på väg att läggas ner år 2000 bestämde sig invånarna i Öje att avsätta 500 kr vardera i ett försök att behålla den. Då detta inte var tillräckligt påbörjades diskussio-

ner med kommunen om att byborna själva skulle ta ansvar för viss service som tillhandahålls av kommunen. Efter flera försök att bevara en fungerande lanthandel togs så ett gemensamt initiativ från den lokala utvecklingsgruppen, Kooperativ utveckling i Dalarna och kommunen att bilda ett kooperativ. Under ledning av eldsjälens Holger Andersson togs ett förslag fram som resulterade i att den medlemsägda butiken öppnades i september 2003 i samband med att Öje Servicekooperativ Ekonomisk Förening bildats. Vid det därpå följande årsskiftet hade kooperativet via avtal med Malungs kommun startat hemtjänst på entreprenad åt kommunen. Utöver detta tecknades ett arrendekontrakt för drift och skötsel av vandrarhem, bad, camping och servering, vilket sammantaget innebär att sju–åtta personer, eller motsvarande sex heltider, är anställda i kooperativet som nu omsätter ca 6 miljoner kronor. De personer som arbetar inom hemtjänsten utför också arbetet för de övriga verksamheter som kooperativet nu har ansvar för.

I servicehuset finns i dag servering, biblioteksfilial, lanthandel, skola, daghem, tvätt och gymnastikhall. Kooperativets lönsamhet är god trots att butiken, som har både drivmedelsförsäljning och ombudsfunktioner, går med förlust. Vinsterna från servering, bad och camping, vandrarhem med 32 bäddar och en kostnadseffektiv hemtjänst används till att täcka butikens underskott.

Kommunens roll

Kommunledningen i Malung-Sälens kommun²³ är mycket positiv till de satsningar och aktiviteter som genomförs på fler orter i kommunen. Kommunledningen fäster stor vikt vid samarbete med befolkningen i lokalsamhället för att de små byarna ska kunna utvecklas och värnar starkt om det egna ideella arbetet som bedrivs av byborna. Kommunen välkomnar ett fortsatt samarbete med den privata och offentliga sektorn. För såväl kommunledningen som för byborna har en bibehållen skola varit viktig. Skolan har vid flera tillfällen varit nedläggningshotad, men tack vare ett starkt engagemang från byborna har skolan räddats. I dag finns ett kommunalt beslut om att Öje skola ska vara en av fyra byskolor så länge den pedagogiska inriktningen inte påverkas negativt.

²³ Kommunens nuvarande namn.

Resultat av utvecklingsgruppens arbete och det lokala engagemanget betydelse

Öje är en av kommunens servicepunkter. Det starka engagemanget från byborna och utvecklingsgruppen har varit motorn i den lokala utveckling som lett fram till att servicekooperativet bildades. Försöket att lägga ut hemtjänsten på kooperativet har slagit väl ut och tillsammans med utvecklingsgruppen har flera aktiviteter successivt initierats för att det ska finnas fler ben att stå på för att kunna upprätthålla en god service på orten. Utvecklingsgruppen har haft och har en stor betydelse för Öje och i dag fungerar gruppen som stöd till kooperativet. Gruppen anordnar också ett flertal aktiviteter som lockar besökare till Öje (Öjedagen, kulturvandringar, jul- och påskmarknader, konserter, teatrar, vis och filmaftnar m.m.). Ett aktivt och målmedvetet arbete bedrivs tillsammans med den ”lokala skolgruppen” för att få fler barnfamiljer att flytta till Öje så att skola, fritids- och daghem kan behållas.

Förutom engagerade bybor vågade kommunen också pröva att ”lämna ifrån sig makt”, vilket påverkat möjligheterna och skapat de nödvändiga ekonomiska förutsättningarna för att driva verksamheten i Öje. Länsstyrelsen i Dalarna har inom ramen för sitt serviceprogram också varit aktiv i denna utveckling. Genom partnerskapet mellan Landsbygdsservice (tidigare Föreningen för Lanthandelns Främjande, FLF) och Entreprenörskolan i Leksand²⁴ har en helhetssyn på landsbygdsutveckling synliggjorts. Detta innebär att det inte enbart har handlat om butiken, utan också att skapa förutsättningar för ett entreprenöriellt synsätt också när det gäller servicen till medborgarna. Drivkraften bakom detta har varit ”leva, bo och verka i Öje”. Engagemanget i byn har medfört att även privata entreprenörer har startat verksamhet inom turism, fritid och upplevelse och i dag finns totalt 16 företagare i Öje varav 12 enmansföretag.

Samordningen av de olika funktionerna i Öje Servicekooperativ Ekonomiska Förening har varit avgörande för de resultat som uppnåtts, liksom engagerade bybor som drivits av att behålla invånarantalet för ortens överlevnad. Det bor lika många personer i Öje i dag som för 20 år sedan men med en mycket lägre medelålder än i många andra bygder. Utan dessas aktiva insatser i det gemensamma kooperativet hade sannolikt lanthandeln och skolan varit nedlagda.

För ytterligare information www.malung-salen.se

²⁴ Huvudman för denna verksamhet är Stiftelsen Hantverk & Utbildning, Leksand.

10. Servicepunkt i Sillerud

Bakgrund

Fr.o.m. 2007 gäller ett nytt landsbygdprogram för stöd och ersättning till landsbygden. Programmet syftar till att främja tillväxt, konkurrenskraft, företagande och sysselsättning för att landsbygden ska utvecklas på ett hållbart, ekonomiskt, ekologiskt och socialt sätt. Programmet vänder sig till dem som vill ägna sig åt utveckling och näringsverksamhet på landsbygd. Stöd kan ges till jordbrukare men också till småföretagare, skogsägare, ideella föreningar eller andra aktörer på landsbygden eller till företag, sammanslutningar av företag, organisationer, föreningar, kommuner och myndigheter där resultatet av projektet kommer mer än en part till godo eller där resultatet bidrar till att målen i landsbygdsprogrammet uppfylls.

Ur dessa medel har Föreningen Lanthandelns Främjande (FLF), numer Landsbygdsservice, erhållit ett treårigt projektstöd för en försöksverksamhet i tre butiker i Åmål och Årjängs kommuner. Syftet är att i samverkan med privata, offentliga och ideella aktörer förstärka, utveckla och utöka den lokala kommersiella och offentliga servicen. Projektet ska hjälpa boende, föreningar och företagare på landsbygden att förenkla vardagen genom att samla servicen lokalt på ett och samma serviceställe och därigenom långsiktigt trygga en dagligvarubutik eller tillgången till bensin. Det övergripande målet är att hitta möjligheter för att samla service i en landsbygdsbutik med IT som verktyg. I detta ligger att utforma ett grundservicepaket som är åtkomligt och kommunicerar med de myndigheter m.fl. som svarar för den generella servicen till medborgarna oavsett var man har sin bostad.

Projektets vision och idé

Ett av delprojekten har just startats i Sillerud, en församling i Årjängs kommun med ca 1 100 invånare 12 km sydost om Årjäng längs E18. Projektets vision är att den lokala servicepunkten i Sillerud – inrymd i livsmedelsbutiken – ska skapa möjlighet för medborgarna att söka information och utföra tjänster via nätet med hjälp av datorer med tillhörande IT-tjänster. Utbildad butikspersonal ska ge service och vägledning till den enskilde medborgaren när denne vill nyttja nätet för att utföra sina tjänster. I förlängningen finns önskemål att någon form av kundtjänst etableras så att den enskilde medborgaren också kan träffa en person/handläggare.

Fortfarande är det uppskattningsvis 2,5 miljoner svenskar som saknar tillgång till internet. Många av dessa är bosatta utanför storstadsregionerna eller på landsbygden och bland dessa finns många äldre. Visionen är att Sillerudsborna med denna tekniska utrustning och de tjänster som står till buds via nätet ska få tillgång till apoteket, polisen, arbetsförmedlingen, migrationsverket, tillväxtverket, posten, kronofogden, skatteverket, försäkringskassan med flera myndigheter, liksom de tjänster som den kommunala förvaltningen tillhandahåller. Visionen uttrycker också önskemålet att andra tjänster ska kunna utföras som t.ex. att köpa bussbiljetter eller att betala räkningar via sin internetbank. Tanken är att det inte ska finnas någon begränsning i serviceutbudet. Projektet ska inte ”pracka på” Sillerudsborna några färdiga lösningar, utan det är de boende som användare som ska styra innehållet i utbudet av service. Eftersom projektet är i en uppbyggnadsfas kan innehållet förändras under projekttiden och i takt med att nya möjligheter eller tjänster erbjuds på nätet.

Livsmedelsbutiken i Sillerud – navet i aktiviteterna

I Sillerud finns en av de butiker som ingår i FLF:s projekt. Ombyggnad och anpassning av delar av butiken har genomförts enligt planerna i projektet. Förutom stödet från Jordbruksverket, har Länsstyrelsen Värmland bidragit med såväl finansiering som aktivt stöd för projektets förverkligande. Butiken inrymmer nu handikappanpassade lokaler med två datorplatser. Medborgarna kommer att ha tillgång till lokalerna och datorerna de tider butiken är öppen, dvs. mellan kl. 09.00 och 18.00 och under sommaren även söndagar. I projektet finns särskilda medel för utbildning av butikens anställda så att de kan hjälpa, stödja och vägleda dem som söker information eller vill utföra tjänster på nätet.

Användning av datorerna är kostnadsfri när det gäller information och tjänster som myndigheter eller kommunen tillhandahåller. Det är inte enbart den offentliga service som ska erbjudas. Tanken är att man via ett flertal samarbeten ska väva ihop offentlig och kommersiell service. Nyttjar man servicen för privata ändamål (ex.vis köpa tågbiljett eller att beställa en vara över nätet) erläggs en avgift direkt i butiken för tid som uppkoppling äger rum. Med placering av servicepunkten i den befintliga butiken blir den en mötesplats för medborgarna i Sillerud samtidigt som förutsättningarna för att driva butiken förstärks.

Förankringsarbetet viktigt

Så som projektet är utformat är förankringsprocessen bland medborgarna av största vikt. Ett första test på innehållet av service på nätet genomfördes under semesterperioden då listor på engelska lades ut i butiken med frågor till de turister som befann sig i trakten vilket behov och önskemål de hade. Så gott som alla som svarade angav att det fanns behov av att komma åt sin e-post eller att kunna kommunicera med anhöriga på hemorten. Syftet med denna aktivitet var att också efterhöra om det fanns intresse hos andra än Sillerudsborna att använda den service som butiken ska tillhandahålla. Ambitionen är ju inte bara att erbjuda de fast boende denna möjlighet. Alla som passerar orten och som besöker butiken ska kunna ta del av utbudet.

Ett andra led i förankringsarbetet genomfördes i slutet av september då alla Sillerudsbor bjöds in till ett gemensamt möte. Syftet var att presentera projektets mål, vision och innehåll men också att efterhöra de boendes behov. Merparten efterlyste enkla och snabba kontakter med kommunen, särskilt vad avsåg ärenden till kommunens byggnadsnämnd (ex.vis bygglov). Resultatet av mötet innebär att projektledningen kommer att föra diskussioner med kommunens politiker och tjänstemän om hur service och ett ökat tjänsteutbud ska utformas och göras tillgänglig.

Kommunens roll

För Årjängs kommun är etableringen av en servicepunkt i Sillerud kommunens "förlängda arm" till medborgarna. Projektet passar väl in i kommunens ambitioner att utöka utbudet av service. I kommunen pågår diskussioner om att etablera ett medborgarkontor i centrala Årjäng för att öka och underlätta tillgängligheten av den kommunala servicen i vilket sammanhang "Servicepunkt Sillerud" passar väl in. Ett konkret exempel på detta är planerna på att genom sitt bibliotek skapa möjlighet för utlåning av böcker via butiken.

För ytterligare information www.arjang.se

11. Resurscentrum i Söderhamn*Bakgrund*

Inom ramen för förvaltningen Lärande och Arbete i Söderhamns kommun finns Resurscentrum, Centrum för Lärande, Integrationsfrågor och Sysselsättning för handikappade. Resurscentrum är en utvecklingsresurs för individer och organisationer i kommunen,

där den interna bemanningstjänsten – Bemanningen, den gemensamma rehabiliteringsverksamheten – Rehsursen, kommunens arbetsmarknadsprogram – AME, och Bilpoolen har samlats. Enhetens huvuduppgift är att medverka till att med olika åtgärder återföra så många som möjligt av kommunens arbetslösa till den ordinarie arbetsmarknaden. I detta arbete är samverkan med olika myndigheter och förvaltningar ett centralt begrepp. Målet är att uppnå samsyn och skapa god kvalitet i arbetet och att nyttja de samlade resurserna så effektivt som möjligt.

Resurscentrum – innehåll och tjänster

Resurscentrum erbjuder följande innehåll och tjänster;

- Bemanningen är kommunens egen personalpool och är en resurs för att täcka den ordinarie personalens frånvaro vid semester, utbildning, sjukdom m.m. Syftet är att minska användningen av timanställda, öka rörligheten och flexibiliteten och att tillgodose de olika förvaltningarnas behov av tillfällig personal. Inom enheten finns 60 tillsvidareanställda och ca 150 personer som går på timmar – ”timmisar”. Enheten hanterar ca 25 000 uppdrag under ett år. Bemanningen är öppen alla dagar och är en egen resultatenhet.
- Rehsursen driver rehabiliteringsinsatser för långtidssjukskrivna anställda i kommunen eller i de kommunala bolagen. Arbetet bedrivs i nära samverkan med Försäkringskassan och syftar till att genom olika insatser stödja den enskilde att komma tillbaka till arbetslivet eller studier för arbete på den ordinarie arbetsmarknaden. Initialt var 250 av kommunens totalt 2 500 anställda föremål för åtgärder. Med aktiva åtgärder omfattas i dag 50 personer av insatserna, vilket innebär att merparten av de anställda gått tillbaka till gamla eller nya jobb, tillbaka till fortsatt utredning hos arbetsförmedlingen eller att de slutat sina anställningar.
- AME syftar till att höja den anställdes kompetens, förbättra anställningsbarhet och att underlätta för den enskilde att få arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Målgruppen utgörs av 250–500 personer i åldrarna 18–64 år som anvisas till enheten från Arbetsförmedlingen. Inom ramen för AME står, förutom fyra konsulenter, ett antal insatser och åtgärder till förfogande (arbetsträning, coachning, språkpraktik, m.m.) som stöd för den enskildes återgång till arbetslivet. Därutöver finns fyra arbetsledare som svarar för organiseringen och genomförandet av den

dagliga praktiska arbetsträningen för de ca 100 personer som är anställda vid enheten. Dessa utför arbetsinsatser inom städ, kök och teknisk förvaltning vid resurscentrums egna lokaler, men också externa uppdrag som röjningsarbete, vissa snickerijobb m.m.

- Bilpoolen svarar för det gemensamma bokningssystemet för kommunens förvaltningar och bolag. Poolen har ett tydligt och uttalat inslag av arbetsträning och under arbetsledning utför poolen enklare service- och underhållsarbeten av kommunens bilpark.

Utvecklingsprojektet Högtrycket

För två år sedan genomförde Söderhamns kommun ett visionsarbete som angav inriktningsmål och övergripande insatser för hela den kommunala förvaltningen. Ett av målen var att kommunen senast år 2011 skulle ha uppnått ett resultat för arbetslösa ungdomar som var bättre än riksgenomsnittet i Arbetsförmedlingens rankinglista. Med den erfarenhet, kunskap och kompetens som förvärvats i arbetet med olika arbetslösa grupper och det nära samarbete som utvecklats med Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, initierades och startades en särskild insats för arbetslösa ungdomar, benämnt Högtrycket med målsättningen att

- skapa en gemensam arena
- samla kompetens
- utveckla ett gemensamt arbetssätt och målbild
- formulera och förankra ansvar och befogenheter, samt
- samorganisera – alltså inte enbart samlokalisera – olika kommunala och statliga insatser för att lösa situationen för arbetslösa ungdomar.

Högtrycket bygger på en nära samverkan mellan Resurscentrum, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Socialförvaltningen och övriga berörda kommunala förvaltningar. Syftet är att andelen unga i åldrarna 16–24 år senast 2011 ska ha erhållit arbete, utbildning eller praktik och att Söderhamns kommun ska ha överträffat riksgenomsnittet i arbetsförmedlingens mätningar. Projektet är ett exempel på samorganisering och fysisk samlokalisering mellan kommunala och statliga myndigheter för att lösa ett gemensamt problem, nämligen att få unga människor tillbaka i arbetslivet. Detta ska ske genom att korta ner tiden för ”i väntan på”, ge bättre

och snabbare service, undvika dubbelarbete och öka effektiviteten i insatserna. Insatserna ska präglas av insikt och ödmjukhet när det gäller förståelsen och lösningarna av problemen.

Erfarenhet och resultat

Projektledningens bedömning är att erfarenheten av samverkan i Högtrycket har varit goda. En av förutsättningarna för detta är att relationerna mellan de olika aktörerna fungerar väl och att respektive lokal myndighetsledning tror och stöder insatsen. Sedan något år tillbaka sitter Resurscentrum, kommunen (representerade av Socialförvaltningen), Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i gemensamma lokaler, vilket gör det enklare att lösa ömsesidiga frågor då man jobbar med samma kund och man talar ihop sig om vilka insatser som är nödvändiga i varje enskilt ärende. Det finns en medvetenhet om att man representerar olika myndigheter med olika regelsystem, men i det dagliga arbetet är det fokus på problemlösningen i de unika ärendena som är central. Nyckelordet för arbetet är samverkan som också är central för den styrgrupp²⁵ med representanter på chefsnivå som är knuten till verksamheten.

Samlokaliseringen innebär att var och en har sina rutiner när det gäller exempelvis vilka tider under dagen som den gemensamma lokalen ska var öppen och tillgänglig. Vid varje arbetsplats har olika möjligheter för datakommunikation installerats som tillfredsställer aktörernas krav på sekretess och säkerhet i de separata systemen. Denna typ av vardagliga frågor uppfattas som ett hinder. En större öppenhet och användning av viss gemensam data skulle kunna göra arbetet effektivare och därmed förenkla och snabba på insatserna för den enskilde kunden/ungdomen. I praktiken har en vardagsrutin utvecklats där man tillsammans löser de uppkomna frågorna på bästa och effektivaste sätt, även om det inte alltid följer den regelbok som var och en av de samlokaliserade aktörerna har att följa.

I en genomförd personalenkät uppges att den fysiska närheten mellan myndigheterna sparar tid och ger ett bättre resultat och att det är stimulerande att jobba i team över myndighetsgränserna. Däremot är krocken mellan myndigheternas egna regelsystem – den lokala respektive centrala målbilden – påtaglig och upplevs ibland som hindrande. En motsvarande enkät gjord bland målgruppen – ungdomarna – indikerar att det är positivt med mötet på en

²⁵ Förutom Resurscentrum, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Socialförvaltningen, Centrum för Lärande, Gymnasieskolan och kommunens ekonomienhet

gemensam arena och att utbud och information fungerar väl. Å andra sidan upplever de brister i samordningen myndigheterna emellan, vilket bland annat ger sig till uttryck i dubbla kallelser till möten m.m.

I den senaste rankingen som Arbetsförmedlingen genomfört bland landets alla kommuner kunde Söderhamns kommun, sedan projektstarten för drygt ett år sedan, konstatera att kommunen gått från en bottenplacering till en placering i mitten av de svenska kommunerna.

För ytterligare information www.soderhamn.se

12. Medborgarkontor i Malmö – Södra Innerstaden och Oxie

Bakgrund

Under kommunstyrelsen i Malmö kommun finns tio olika stadsdelar med var sitt stadsdelsfullmäktige med tillhörande stadsdelsförvaltning. Under år 1999 beslöt kommunfullmäktige att det i var och en av dessa stadsdelar skulle inrättas ett medborgarkontor²⁶. Motivet var medborgarnas demokratiska rätt att få tillgång till adekvat information och vägledning i möjligheter som den digitala servicen och e-demokratien skapar, liksom om de planer och beslut som kommunen fattade och hur det kunde påverka dem som enskilda medborgare. Medborgarkontoren skulle vara en viktig del i den demokratiska processen och utgå från medborgarnas behov och önskemål. Ledorden för verksamheten var tillgänglighet såväl tidsmässigt, geografiskt innehållsligt som attitydmässigt. Idén var att medborgarna skulle kunna gå till ett enda ställe för att få tillgång till den offentliga servicen, att kontoren därmed skulle utgöra en mötesplats, ha ett gemensamt grundinnehåll av service och information och tillhandahålla enkla rutinmässiga ärenden som att fylla i blanketter och ta del av adekvat information, eller för att få hjälp med att hitta rätt i den egna administrationen liksom till övriga berörda statliga/offentliga myndigheter m.m.

Kommunens medborgarkontor har byggts upp och etablerats efter olika koncept. Sex av tio kontor är exempelvis knutna direkt till stadsdelsförvaltningens administration och har integrerats tillsammans med befintlig reception. Under de senare åren har en diskussion förts om medborgarkontorens funktion och verksamhets-

²⁶ En gemensam frontdisk eller ett gemensamt frontkontor för offentlig service där personal med generalistkompetens utför tjänster för medborgare över förvaltnings- och sektorgränser och kan vara en viktig dialog mellan samhällsorgan, folkrörelser och medborgarna och därmed fungera som lokala demokratiska centra (Regeringskansliet 1999).

innehåll. Detta har medfört att kommunstyrelsen i år har initierat en organisationsutredning om medborgarkontorens framtida roll som f.n. är föremål för en remissomgång bland de olika stadsdelsförvaltningarna.

Exemplet Södra Innerstadens Medborgarkontor

Stadsdelen Södra Innerstaden har en befolkning på 33 700 personer, av vilka 32 % har en invandrabakgrund. Medborgarkontoret, som är lokaliserat i markplan och med tydliga skyltar, tar emot 2–300 besök i veckan. De personer som kommer dit söker information som tillhandahålls, använder tillgängliga datorer eller får hjälp och vägledning via den bemannade receptionen som finns i lokalen och som serverar både medborgarkontoret och stadsdelsförvaltningen. Förvaltningen är lokaliserad i samma fastighet och består, förutom av den ordinarie administrationen, av en boende- och vuxnenhet, samt försörjningsenhet.

Personalen i receptionen kan ge svar på enklare frågor eller att slussa besökaren vidare. I medborgarkontoret arbetar en samhällsvägleddare som svarar för den dagliga verksamheten och som är utbildad för att kunna ge service och tjänster som kommunen och övriga myndigheter kan tillhandahålla. Det stöd och den hjälp som vägledaren erbjuder kan vara hur man fyller i en blankett eller deklarerar, om barnomsorg, hemtjänst, skola eller att hjälpa till med kontakter till Arbetsförmedling, Försäkringskassa eller Skatteverket, eller att slussa vidare till ett mer kvalificerat stöd inom i ex.vis. socialtjänsten. Det är ungefär lika många med svensk som utländsk bakgrund som besöker kontoret.

Exemplet Medborgarkontor i Oxie

Stadsdelen Oxie har en samlad befolkning på 11 800 invånare, varav 15 % har invandrabakgrund. Stadsdelen präglas av relativt hög medelinkomst, låg utbildningsnivå, småföretagare och hantverkare. Stadsdelen har inte något utpräglat centrum, men medborgarkontoret ligger centralt och i bottenplanet på stadsdelsförvaltningen och nära biblioteket. Kontoret är utrustat med publika datorer. När kontoret startade 1999 så fanns där, förutom de egna samhällsväglarna, också personal från bl.a. gatukontoret. Personalen fick i samband med starten en omfattande utbildning om hur en kommun fungerar, men också i frågor om sekretess och viss lagstiftning.

Redan i inledningsskedet etablerade sig Försäkringskassan i kontoret, ett samarbete som utvecklade sig väl och som ledde till en "näst intill komplett kassa". Bl.a. annat genomfördes gemensamma utbildningar för att öka kunskapen om varandras förutsättningar och arbetsvillkor. När Försäkringskassan omorganiserades 2005 och lämnade samarbetet, förändrades förutsättningarna radikalt för medborgarkontoret och den gemensamma servicen till medborgarna kunde inte längre upprätthållas. Vid kontoret finns i dag sammanlagt en och en halv samhällsvägledare som svarar för att slussa besökaren vidare till rätt instans, ge första information och hjälpa till med vägledning.

I ett gemensamt samverkansprojekt pågår f.n. en diskussion om hur medborgarkontoret ska kunna vidareutvecklas med exempelvis fler utlokaliserade handläggare och med en framtida samlokalisering med bibliotek, skola och fritid i nya centralt belägna lokaler. Syftet med detta är att stärka servicen till medborgaren och att utveckla begreppet "en dörr in" och utveckla och stärka den mötesplats som många efterfrågar.

Behov av förändring

Sedan medborgarkontoren etablerades i slutet av 1900-talet har mycket förändrats i Malmö. Det mångkulturella inslaget har blivit betydligt mer accentuerat, ett faktum som kräver nya insikter i dialogen med Malmöborna. Infrastruktursatsningar som broförbindelsen till Köpenhamn och etableringen av högskolan har också haft betydelse för kommunens utveckling. Samtidigt skapas nya möjligheter genom den IT-infrastruktur som finns tillgänglig i dagens samhälle.

I det utredningsförslag som för tillfället är föremål för remissbehandling, konstateras att medborgarkontoren, med få undantag, ligger fel i relation till geografi och medborgare. De uppfattas ofta som en myndighet i och med samlokaliseringen med stadsdelsförvaltningarna, men också för att de har öppettider som följer förvaltningens. En förändring från kontor till service eftersträvas. Det finns ett behov att se över innehållet i verksamheten där frågor om avsaknad av ett starkt centralt stöd när det gäller IT-struktur, informationsproduktion och distribution, samordning och kompetensutveckling lyfts fram. Medborgarkontorens utveckling har, med vissa undantag, inte motsvarat det uppdrag som fullmäktige gav stadsdelarna genom beslutet 1999. Med något undantag gjordes försök från start att få med de statliga offentliga myndigheterna i

ett konkret samarbete i de gemensamma lokalerna. I dag återfinns inte någon sådan diskussion eller förslag i det aktuella utredningsförslaget.

Fortsatt planering

Den process som startats med anledning av kommunstyrelsens initiativ innebär att det fortsatta planeringsarbetet och verksamhetsutvecklingen kommer att ske i takt med att kommunen utvecklar nya e-tjänster som kommer att ställas till medborgarnas förfogande. När kommunen beslutat sig för den framtida strukturen av medborgarkontoren/-servicen, kommer också ett utökat utbud av e-tjänster att stå till medborgarnas förfogande.

För ytterligare information www.malmo.se

Servicens organisering i andra länder

Här redovisas hur tillgänglighet till service är organiserad i några länder. Texten är ett bearbetat utdrag ur en konsultstudie som har utförts i utredningen.¹

Norge

NAV-kontoren ingår i en omfattande förvaltningsorganisation i Norge som började etableras 2006. Staten har slagit samman de norska arbetsmarknads- och socialdepartementen och bildat det nya Arbeids- og inkluderingsdepartementet. A-etaten ("Arbetsförmedlingen") och Trygdeetaten ("Försäkringskassan") har sammanförts till Arbeids- og velferdsdirektoratet. På fylkesnivå finns en NAV-organisation, som är en länsorganisation för Arbeids- og velferdsdirektoratet.

På lokal nivå är NAV ett partnerskap mellan staten, företrädd av NAV-organisationen för fylket, och respektive kommun. I de lokala NAV-kontoren samorganiserar de statliga myndigheternas verksamhet med kommunernas socialtjänst. Syftet är att minska utanförskapet och undvika att människor "blir kastbollar". I princip har alla kommuner minst ett NAV-kontor. Kommunen bidrar med minst socialtjänstens ekonomiska bistånd. Kommunen och staten ska vara likvärdiga partners. Betoningen av detta är stark, liksom betydelsen av förtroende mellan kommun och stat.

Det finns en stark politisk uppbackning. Stortinget har i partipolitisk enighet drivit fram förändringen. Kommunerna har aktivt främjat reformen. Arbets- och ansvarsfördelning mellan stat och kommun påverkas inte. Kommunen behåller sina ansvarsområden även när delar av dessa utförs genom NAV-kontoret. Staten be-

¹ Gunnel Hedman – Björn Jansson, *Internationella exempel på lokal samverkan mellan myndigheter*, maj 2008.

håller också sina ansvarsområden, även de som läggs in i det lokala NAV-kontoret.

Fördelarna med reformen är en tydlig minskning av arbetslöshetsbidragen och socialbidragen. Reformen har varit lätt att genomföra, eftersom huvudmännen har behållit sina ansvarsområden. Det har också varit lätt att samordna verksamheterna, särskilt i mindre kontor. Alla parter tror på reformen och den har stark förankring i kommunerna. Resultaten är goda, 50 % har kommit i jobb inom två månader.

De risker och problem man ser med partnerskapsorganisationen är framför allt att den ska få svårt att fungera i kärva ekonomiska klimat. Partnerskapsstrukturen innebär också olika arbetsvillkor för samma uppgifter, vilket de anställda kan ifrågasätta. Rapporteringar och uppföljningar är omständliga, eftersom de måste göras till flera parter.

Danmark

I Danmark organiseras arbetslöshetsersättningen som i Sverige med arbetslöshetskassor som har en stark facklig koppling. Ersättningen styrs av staten och administreras av kassorna. Kommunerna har alltid haft ansvar för stöd till sjuka och för försörjningsstödet för övrigt till medborgarna. Det har därför funnits två olika linjer för försörjningsstöd – en statlig och en kommunal.

Det finns två relativt nya former för samverkan mellan myndigheter. Jobcentre står för samordning inom den lokala arbetsmarknadspolitik. Borgerservice ger samordnad allmän service till medborgarna. De ger medborgarna ”en dörr in” till var sin del av den offentliga servicen.

Jobcentre innefattar ofta en långvarig relation och breda insatser för medborgaren. Utvecklingen av Jobcentre har drivits fram och styrts av en medveten politisk vilja från regering och riksdag. Målet har varit att genom mer aktiva insatser få fler i arbete. Reformen ska utvärderas 2010. Inom ramen för reformen infördes ett lokalt arbetsmarknadsråd som fungerar som rådgivande till Jobcentren.

Borgerservice tar hand om frågor som kan lösas snabbt och i ett sammanhang, utan att det krävs myndighetsbeslut. Borgerservice är en kommunal organisation och har ingen statlig koppling annat än om kommunerna genom lag eller avtal har uppgifter från staten. Kommunerna har oftast valt att lokalmässigt och verksamhetsmässigt skilja Jobcentre och Borgerservice åt. I några mindre kom-

muner förekommer samlokalisering. Införandet av Borgerservice stöddes av en lag som i första hand innebar att de anställda där kunde få tillgång till sekretessbelagd information från fackförvaltningarna när de hanterade personers ärenden. I samband med reformen överfördes vissa uppgifter från statliga myndigheter till kommunernas Borgerservice, t.ex. att utfärda pass.

Finland

I Finland har regeringen utarbetat tvärsektoriella politikprogram som också integrerar förvaltningsområdena. Programmen leds och samordnas av de ministrar som ansvarar för dem. Varje program har en heltidsanställd programdirektör som implementerar dem. Bland annat finns programmet för informationssamhället under statsministern, sysselsättningprogrammet under arbetsmarknadsministern och programmet för medborgarinflytande under justitieministern.

En lag om samservice inom den offentliga förvaltningen antogs 2007. Bland motiven till lagen fanns den förändrade befolkningsstrukturen och de ökade kraven på produktivitet, lönsamhet och tillgång till offentliga tjänster. Lagen gäller för statliga myndigheter på alla nivåer, kommunala myndigheter samt Folkpensionsanstalten. Lagen avser kundservicefunktioner, inte ärenden som innebär beslutanderätt eller förutsätter personligt besök hos berörda myndigheter.

Myndigheternas servicesamarbete regleras i samserviceavtal. Ministeriet kan ålägga en myndighet som hör till dess förvaltningsområde att ingå avtal om samservice uppenbart behövs för att trygga tillgången till tjänster och för att effektivisera verksamheten. Det måste också finnas en samarbetspartner som är villig att ordna samservice. Alla villkor ska vara uppfyllda för att denna tvångsparagraf ska kunna tillämpas.

Alla medborgare har samma rätt till service oavsett var de bor, men servicen kan se olika ut. Organisationen ska omfatta 200 samservicekontor och 1 200 statliga servicepunkter. Kommunen kan vara uppdragstagare och svara för statlig service.

En statlig myndighet får inte upphöra med sin verksamhet på en ort utan att ha prövat möjligheterna till samservice. Några serviceområden har återkommit i kommuner genom samservicereformen.

I Finland har dessutom Arbetsförmedlingen och socialtjänsten slagits samman i en ny statlig organisation, med intern arbets-

fördelning. I första linjen finns Job-Search Centre för arbetslösa med ”ringa behov” av stöd och insatser för att komma i arbete. I andra linjen finns Labour Force Service Centre som är till för arbetslösa med omfattande behov.

Storbritannien

Från och med slutet av 1990-talet har den brittiska regeringens ambition att skapa en bättre samordnad offentlig förvaltning, ”Joined up Government” fått starkt genomslag. Social Exclusion Unit är en enhet inom Office of the Deputy Prime Minister, alltså på den centrala politiska nivån, som samordnar insatser för att bryta utanförskapet. Samordningen berör många områden för att åtgärda problem med dåliga bostäder, hög arbetslöshet, kriminalitet, låg utbildning m.m. Samhällets service ska i första hand tillgodose medborgarnas intressen, inte förvaltningens. Ett särskilt viktigt område för den tvärsektoriella samordningen är organisationen för att få människor i utanförskap i arbete.

Den statliga arbetsförmedlingen med ca 1 500 kontor och de ca 600 statliga socialkontoren fusionerades under 2002. Syftet med reformen var att åstadkomma en One Stop Shop för de flesta försörjningsstöd som är relaterade till arbetslöshet och låg inkomst, t.ex. arbetslöshetsunderstöd, stöd till ensamstående föräldrar, stöd vid funktionshinder och nedsatt arbetsförmåga.

Job Centre och Job Centre Plus ger medborgarservice på arbetsmarknadsområdet. Job Centre ger enkel service i form av information om arbetsmöjligheter och stöd. Job Centre Plus svarar för arbetsförmedling och socialtjänst i de fall där den enskilde behöver mer omfattande myndighetsinsatser som t.ex. kontaktförmedling, utbildning eller liknande för att komma i arbete.

I Storbritannien kan medborgarna vända sig till frivilligorganisationen Citizens Advice Bureau för att få information om offentliga eller andra tjänster i samhället. Organisationen startade sin verksamhet redan vid krigsutbrottet på hösten 1939, då medborgarna hade akut behov av samhällsinformation. Den bygger sin verksamhet på volontärsinsatser, t.ex. av studenter som genom sin tjänstgöring skaffar sig meriterande praktik för sin fortsatta yrkeskarriär. Men också äldre personer med samhällsintresse deltar. Volontärerna får en kortare utbildning inom organisationen. Medborgarna informeras vid personliga besök, via telefon, e-post eller länkar på hemsidan. Det finns i hela Storbritannien nära 450

Citizens Advice Bureaux. Byråerna sysselsätter drygt 6 000 fast anställda och över 20 000 volontärer.²

Kanada

Den kanadensiska förvaltningen skiljer sig mycket från den svenska. Kanada är en förbundsstat med tio mycket självständiga provinser och tre s.k. territorier i norr. Kanada liknar Sverige så tillvida att det till stora delar är mycket glest befolkat.

Genomgripande horisontell samordning i förvaltningen startade i mitten av 1990-talet under rubrikerna Horizontal Management och Coordinated Government. Service Canada är en brett genomförd serviceorganisation som leds av ministern för Human Resources and Social Development.

Genom Service Canada har man skapat en One Stop Shop för de offentliga tjänster som levereras av de kanadensiska motsvarigheterna till Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, CSN och Skatteverket. Service Canada kombinerar service via telefon, webben, e-post, personliga möten och mobila tjänster. Det finns ett nationellt telefonnummer till servicen och många ärenden kan medborgaren sköta själv via webben. Det är bl.a. möjligt att räkna ut sin pension, jämföra olika lånevillkor samt söka jobb och ansöka om pass online. I bedömningar av hur olika länders offentliga e-service fungerar har servicen i Kanada år efter år placerat sig högst.³ I bedömningarna värderas bl.a. det medborgarcentrerade perspektivet, integrationen av olika servicekanaler och integrationen av olika förvaltningsars service.⁴

Service Canada-nätverket har ca 22 000 anställda på 320 kontor över landet. Ambitionen att säkra den offentliga servicen i glesbygden är stark. Servicetjänstemän reser regelbundet ut till medborgarna i glesbygdsområden som saknar fasta kontor.

Australien

Australien består av sex delstater och två territorier och är ungefär lika stort som kontinentala USA. Antalet invånare är ca 21 miljoner. Delstaterna har en stark ställning och brett ansvar inom många politikområden. Det kräver inte bara samverkan mellan federala

² Det korta stycket om Citizens Advice Bureau är baserat på information från www.citizensadvice.org.uk

³ Sveriges position är genomsnittlig.

⁴ Se www.servicecanada.gc.ca

myndigheter utan även med och mellan delstatsmyndigheter och ibland också kommunala myndigheter.

Förvaltningspolitiken är partipolitiskt okontroversiell och många av de reformer som inleddes av en labourregering i början av 1990-talet fullföljdes av den konservativa regering som tillträdde 1996. Den horisontella samverkan har i första hand genomförts i myndigheternas operativa verksamheter, inte på politisk och strategisk nivå.

Centre Link bildades 1997 som en myndighet med ansvar för servicen inom ett mycket brett område, bl.a. socialförsäkring och arbetsmarknad. Myndigheten sorterar under ett federalt departement och har avtal med 15 olika departement om att utföra service. Centre Link är ett kontor för myndighetsutövning. Myndigheten ansvarar för i princip allt offentligt försörjningsstöd och att utbetalningar görs, oavsett om den bakomliggande ansvariga myndigheten är federal, delstatlig eller kommunal. Den omsätter årligen ca 40 miljarder AUD.⁵

Sammanslagningen av olika enheter till Centre Link har inneburit att man har kunnat öka den fysiska närvaron i lokala kontor över landet. Myndigheten har ca 27 000 anställda och mer än 1 000 kontor. I områden med litet befolkningsunderlag samarbetar man genom avtal med andra offentliga eller privata aktörer.

Arbetsförmedling är en federal uppgift i Australien. Sedan 1998 då arbetsförmedlingen reformerades, omfattar den både offentliga och privata förmedlare. Reformen har åstadkommit följande ansvarsfördelning.

Departementet – policy, budget, ramavtal, upphandling, uppföljning, utvärdering av utförare.

Centre Link – myndighetsutövning, bedömning av arbetslösas arbetsförmåga och resursbehov, behov av särskilt stöd, beslut och utbetalning av försörjningsstöd, klassificering av arbetssökande.

Utförare – arbetsförmedling, matchning, träning, intensiva stödinsatser.

Reformen har inneburit lägre kostnader för arbetsförmedling men också bättre service till arbetssökande och arbetsgivare.

⁵ 1 AUD, australisk dollar, = ca 6,73 SEK (2009-11-04).

Service utan lokal närvaro?

Förändringar av statlig direktservice i Dalarnas län under 2000-talet,
Maria Elowsson

Sammanfattning

Under 2000-talet har statliga myndigheter minskat sin personella närvaro på många mindre orter i landet och ersatt eller kompletterat lokal direktservice till medborgarna med Internet- och telefonbaserad service. Den här rapporten visar genom en fallstudie av Arbetsförmedlingens, Försäkringskassans och Polisens verksamhet i Dalarnas län hur omfattande rationaliseringen har varit. Indragningen av service har varit störst i de mindre kommuner i södra Dalarna som ligger inom några mils avstånd från länets fem servicecentra. I dessa mindre kommuner har det sammanlagda antalet öppettimmar hos de tre myndigheterna minskat med mellan 60 och 85 % under 2000-talet. Effekten är dock mest påtaglig i glesbygdsområden eftersom servicen dras in i flera närliggande kommuner samtidigt. Processen är också okoordinerad – ingen har ett samlat grepp om eller tar ansvar för vilka effekter myndigheternas sammanlagda indragning av service får för medborgarna.

Olika myndigheter använder sig av olika strategier för att leverera service till lägre kostnader. Försäkringskassan har uppdragit åt andra myndigheter att sköta direktservicen på så kallade samverkanskontor. Kontoren fungerar inte som en sluss in till myndigheten utan snarare som en spärr som ska lära kunden att använda sig av de telefon- och webbaserade tjänsterna. Arbetsförmedlingen har istället valt att ge service på distans via teknikbaserade lösningar. Därigenom skapas flera nivåer av service med varierad kvalitet.

Både kommuner och myndigheter har ett intresse av att ”ha skylten kvar” som en symbol för myndigheternas närvaro – även om den i praktiken är högst sporadisk. Samtidigt har de delvis olika motiv för den lokala närvaron. Medan myndigheternas mål är att tillhandahålla en *tjänst* på ett effektivt sätt, vill kommunerna behålla *funktionen* av att kunna besöka myndigheten på orten. När kommuner och myndigheter samverkar på så kallade medborgarkontor riskerar servicen att uttunnas till allmän information och distribution av blanketter. Så länge parterna inte kan utföra mer kvalificerade tjänster å varandras vägnar ges ingen möjlighet till ärendespecifik betjäning. Därmed inskränks den möjlighet att välja serviceväg som myndigheterna säger sig eftersträva.

Förord

Den här studien ingår i ett forskningsprogram om regionernas omvandling vid Institutet för Framtidsstudier. Utifrån ett geografiskt perspektiv har vi under en följd av år undersökt hur samhället förändras. Vi har studerat hur människor flyttar, reser och pendlar, vi har undersökt hur kommunerna och den regionala samhällsorganisationen omvandlas, vi har studerat hur teknisk utveckling medverkar till att förändra rumsliga relationer. Tillsammans bildar dessa studier en slags svensk framtidsgeografi.

På uppdrag av Ansvarskommittén gjorde vi 2006 en studie av hur statens egna myndigheter har förändrat sin lokalisering. Vi såg två huvudtrender. Den ena var den koncentration som sker genom att myndigheterna minskar sin närvaro i mindre orter men också i kommun- och regioncentra. En statlig reträtt från direktkontakten med medborgarna. Den andra trenden var en snabb övergång till internetbaserad medborgarkontakt. Tekniken har öppnat en ny kontaktväg till medborgarna som fungerar olika väl för olika tjänster och i relation till olika grupper av medborgare. På många sätt är det en förbättrad tillgänglighet, på andra sätt en klar uttuning av statlig service.

Men bilden var långtifrån klar och det var uppenbart att det här är en både snabb och smygande process som ingen egentligen har haft någon överblick över. I den här studien lägger Maria Elowsson till en mycket viktig pusselbit för att vi ska kunna förstå vad som händer med myndigheternas geografi. Det är en detaljerad kartläggning och analys av myndigheternas pågående omvandling i Dalarnas län. Det är en studie som bör vara av stort intresse i diskussionen om statens framtida relation till sina medborgare.

Erik Westholm
Forskningsledare
Institutet för Framtidsstudier

Innehåll

| | |
|---|------------|
| Sammanfattning | 287 |
| Förord | 288 |
| 1. Inledning | 291 |
| 1.1 Studiens upplägg | 292 |
| 1.2 Fallet Dalarnas län | 294 |
| 2. Myndigheternas servicestruktur | 296 |
| 2.1 Tre servicekanaler | 296 |
| 2.2 Direktservice i samverkan | 298 |
| 2.3 Skillnader i servicenivå mellan samverkans- och servicekontor | 299 |
| 3. Arbetsförmedlingen | 300 |
| 3.1 Organisatorisk struktur | 300 |
| 3.2 Öppettider | 302 |
| 3.3 Personaltäthet och var servicen levereras | 304 |
| 4. Försäkringskassan | 306 |
| 4.1 Organisatorisk struktur | 307 |
| 4.2 Öppettider | 307 |
| 4.3 Personaltäthet och var servicen levereras | 309 |
| 4.4 Servicenivån på samverkanskontoren | 311 |
| 4.4.1 Fallet Malung | 311 |
| 4.5 Tillgång till bokade besök | 313 |
| 5. Polisen | 314 |
| 5.1 Organisatorisk struktur | 314 |
| 5.2 Öppettider | 315 |
| 5.3 Personaltäthet- och placering | 317 |
| 5.4 Brottsbekämpning och upplevd/faktisk trygghet | 318 |
| 5.4.1 Vikten av lokalkännedom | 320 |
| 5.5 Passhantering | 320 |
| 6. Tillgång till service i nuläget | 321 |
| 6.1 Kommun för kommun | 321 |
| 6.2 Var har indragningar skett? | 326 |
| 6.3 Tillgången till service utanför centralorterna | 328 |
| 7. Samverkan mellan myndigheter och kommuner | 330 |
| 7.1 Centrum för goda råd i Gagnef | 330 |
| 7.2 Övriga existerande och planerade samverkansformer | 331 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 7.3 | Kommunernas syn på myndigheternas närvaro | 334 |
| 7.4 | Medborgarkontorens syfte och servicenivå..... | 336 |
| 8. | Trender i tillgången till service | 337 |
| 8.1 | En kontinuerlig men okoordinerad indragning av service... | 337 |
| 8.2 | Tydligare differentiering mellan stad och landsbygd..... | 339 |
| 8.2.1 | Effekter av Försäkringskassans nya organisation | 341 |
| 8.2.2 | Glesbygdens dubbla problematik..... | 342 |
| 8.2.3 | Är medborgarkontor lösningen? | 344 |
| 8.3 | Tillgång till direktservice utifrån myndigheternas snarare än medborgarnas behov | 345 |
| 8.4 | En utblick mot framtiden | 346 |
| | Referenser..... | 350 |

Figurer och tabeller

| | | |
|------------|---|-----|
| Figur 1. | Kartor över kommuner och orter i Dalarnas län..... | 295 |
| Tabell 1. | Antal invånare per kommun och ort i Dalarnas län (2005)..... | 296 |
| Tabell 2. | Organisatorisk indelning: Arbetsförmedlingen | 301 |
| Tabell 3. | Förändringar i öppettider per ort: Arbetsförmedlingen..... | 304 |
| Tabell 4. | Organisatorisk indelning: Försäkringskassan | 307 |
| Tabell 5. | Förändring i öppettider per ort: Försäkringskassan | 309 |
| Tabell 6. | Organisatorisk indelning: Polisen..... | 315 |
| Tabell 7. | Förändring i öppettider per ort: Polisen..... | 316 |
| Tabell 8. | Myndigheternas kontorsstruktur för respektive ort..... | 322 |
| Tabell 9. | Rangordning: Tillgång till service (Antal timmar/vecka) | 323 |
| Tabell 10. | Tillgång till service i förhållande till invånarantal och avstånd till ort med komplett serviceutbud | 325 |
| Tabell 11. | Förändringar i tillgång till service i förhållande till invånarantal och avstånd till ort med komplett serviceutbud | 327 |
| Tabell 12. | Tätorter utan tillgång till direktservice utifrån befolkningsstorlek | 329 |
| Tabell 13. | Tätorter utan tillgång till direktservice utifrån geografiskt läge | 329 |
| Tabell 14. | Existerande och planerade samverkansformer | 333 |
| Tabell 15. | Myndigheternas organisatoriska indelning i Dalarnas län..... | 334 |

1 Inledning

Den här studien syftar till att kartlägga det faktiska utbudet av direktservice i Dalarnas län för tre myndigheter som har täta medborgarkontakter: Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Polisen. Syftet är att beskriva och problematisera en pågående förändringsprocess när det gäller hur myndigheterna levererar service till medborgarna.

Under 2000-talet har statliga myndigheter minskat sin personella närvaro på många mindre orter i landet samt ersatt och/eller kompletterat lokal direktservice till medborgarna med Internet- och telefonbaserad service. Drivkrafterna bakom förändringarna uppges vara att skapa en mer kostnadseffektiv, tillgänglig och samordnad service för medborgarna. Myndigheterna beskriver förändringen som en utveckling mot fler servicekanaler, som är tillgängliga under ett större antal timmar per vecka, samtidigt som lokalkontoren finns kvar för dem som föredrar att besöka myndigheten eller som inte behärskar den nya tekniken. Såväl myndigheterna som kommunerna har också ett intresse av att framställa myndighetens närvaro på orten som mer omfattande än vad den i själva verket är. Detta framställs som att det är viktigt att ”ha skylten kvar”, även om lokalkontoren i praktiken ersatts av en ambulering service där myndighetens personal besöker orten ett par timmar i veckan. Daniel Brandt och Erik Westholm (2006) visar hur indragningen av service på så vis kan vara mer omfattande än vad som visas i statistiken över myndigheternas personaltäthet och antalet orter där de finns representerade. Deras rapport till Ansvarskommittén pekar på en koncentration av myndigheternas personal och lokalkontor till storstadsläna och till större kommuner inom glesbefolkade län. Den statliga servicen koncentreras också snabbare än befolkningen – om än inte lika snabbt som den kommersiella servicen.¹ För att få en djupare förståelse för förändringarnas effekter ur ett medborgarperspektiv är det därför angeläget att ge en så mångsidig bild som möjligt av vilken utbud av direktservice som finns såväl i glesbygdsområden som på större orter. Var och hur sker indragningar – och byggs direktservicen ut där den finns kvar?

Förändringen kan och bör förstås mot bakgrund av att allt fler medborgare har tillgång till och behärskar den nya digitala

¹ Brandt, Daniel och Westholm, Erik, *Statens nya geografi*, Ansvarskommitténs skriftserie, juli 2006, s. 106f.

tekniken. Samtidigt som koncentrationen av direktservice till större orter har förändrat den statliga verksamhetens geografi så har övergången till Internetbaserad service lett till en ny typ av relation mellan myndigheter och medborgare, där geografiska avstånd raderas ut och mister sin betydelse, eller ”delvis övergår i en annan dimension”². En förändring av service till medborgare kan dock aldrig planeras utifrån dem som har störst möjlighet att tillgodogöra sig ny teknik eller bor på en ort där det finns möjlighet att välja servicekanal, utan måste alltid väga in konsekvenserna för de grupper som inte behärskar webben och/eller bor på de orter där indragningarna är som mest kännbara.

Ett viktigt led i att skapa en mer samordnad service är att få till stånd samverkan såväl mellan olika myndigheter som mellan myndigheter och kommuner. Sådana samverkansformer har stor betydelse för i vilken *form* servicen levereras, vilket också påverkar dess kvalitet och tillgänglighet. Som SOU 2008:97 ”Utveckling av lokal service i samverkan” (härefter utredningen) understryker, har kommunerna i regel lämnats utanför de samarbeten som nu håller på att etableras mellan myndigheterna. De projekt för samverkan mellan kommuner och myndigheter som ändå finns runtom i landet har uppstått på ad hoc-basis och utan politisk styrning. För att möjliggöra en bättre och mer förutsägbar tillgänglighet till service också på små orter föreslår utredningen att regeringen uppdrar åt Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket att ”samråda med berörda kommuner angående deras pågående och kommande etableringar av lokala servicekontor och samverkanskontor”. Länsstyrelserna ska ansvara för att samordna planeringen av statlig och kommunal service.³ Rapporten beskriver därför också pågående och planerade samarbeten mellan myndigheter och kommuner när det gäller medborgarmötet i Dalarna. Sådana initiativ till samordning har tagits på några mindre orter i länet.

1.1 Studiens upplägg

Studien utgår från den övergripande frågan om hur Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Polisen organiserar sina möten med medborgarna. Kartläggningen avser att besvara frågor som var, i vilka former och under vilka öppettider de tre myndigheterna finns representerade i Dalarnas län, vilken typ av service de erbjuder samt

² Ibid, s. 107.

³ Delbetänkande SOU 2008:97, ”Styr samverkan – för bättre service till medborgarna”, 2008, s. 71 och 87.

hur detta har förändrats sedan början av 2000-talet. Den ger också en sammanfattande bild av vilka förändringar av service som är planerade eller påtänkta framöver. Undersökningen sträcker sig så långt tillbaka i tiden som uppgifter har kunnat lämnas avseende öppettider, dock som längst till år 2000.

De myndigheter som ingår i studien har alla täta medborgarkontakter.⁴ För Polisen är någon form av lokal närvaro helt nödvändig för att kunna upprätthålla medborgarnas trygget och säkerhet. Även Arbetsförmedlingens verksamhet ställer vissa krav på lokal närvaro eftersom en viktig del av arbetsförmedlarnas yrkeskunnande består i att känna den lokala arbetsmarknaden. Försäkringskassans verksamhetsområde har inte samma lokala anknytning, men myndigheten gör komplicerade bedömningar som har avgörande betydelse för människors försörjning och hälsa. Företrädare för myndigheten menar, i linje med detta, att handläggning av komplexa ärenden kräver personliga möten och kommer att göra det även i framtiden. De orter som finns med i kartläggningen är de orter där någon form av direktservice från berörda myndigheter finns, vilket är centralorterna för länets femton kommuner samt Sälen i Malungs kommun och Idre och Särna i Älvdalens kommun.

En annan avgränsning gäller vilken typ av service som undersöks. Det som studeras här är myndigheternas *direktservice*, det vill säga service som ges öga mot öga. Kundtjänst på telefon innebär personlig service på samma nivå (eller ibland på en högre nivå) som direktservicen men ges inte genom ett personligt möte i ett fysiskt rum och har heller inte nödvändigtvis någon lokal förankring då telefonkundtjänsterna är nationella. En typ av service som däremot inkluderas i studien är service som ges öga mot öga av annan personal än myndighetens egen i så kallade samverkanskontor. Som kommer att framgå finns det dock avsevärda skillnader i kvaliteten på den service som förmedlas på detta sätt jämfört med vanlig direktservice, även om myndigheterna själva tonar ned skillnaderna i sina framställningar av hur medborgarna kan kontakta myndigheten. Slutligen gäller studien myndigheternas service till medborgare och inte till arbetsgivare eller andra grupper.

⁴ Skatteverket ingår i myndigheternas samverkan i servicekontor och berörs därmed indirekt i studien. Myndigheten har inte inkluderats i studien eftersom den inte har täta/kontinuerliga medborgarkontakter på ett sätt som kräver lokal förankring på samma sätt som de andra tre myndigheterna. I Dalarna finns Skatteverket representerat i servicekontoren i Avesta, Falun och Ludvika, som har öppet vardagar 10–16. Utöver det finns skattekontor i Borlänge och Mora som har öppet vardagar 10–16 respektive 9–16.

Rapporten bygger på intervjuer med myndigheternas chefer på länsnivå och några av myndigheternas informatörer på lokal och central nivå, samt politiska företrädare för några mindre kommuner. Uppgifter om förändringar i öppettider har framförallt lämnats av anställda inom myndigheterna med mångårig erfarenhet och lokal anknytning. Samtliga chefer för de verksamhetsområden som myndigheterna delar in länet i har intervjuats liksom kommunalstyrelsernas ordförande i Gagnef, Orsa, Vansbro och Älvdalen. De senare har bidragit med information om kommunernas planer på samverkan med myndigheter såväl som med deras syn på myndigheternas närvaro i kommunerna. Andra underlag för rapporten är dokument från myndigheterna som beskriver kontorsformer och tjänsteutbud samt interna utvärderingar över hur inrättandet av nya kontorsformer har påverkat servicen.

Rapporten inleds med ett bakgrundskapitel som beskriver myndigheternas servicestruktur med avseende på vilka tjänster som finns tillgängliga inom olika servicekanaler och hur myndigheterna samverkar i leveransen av direktservice. Resten av rapporten behandlar tillgängligheten till direktservice i Dalarnas län. Kapitel tre till fem ger en bild av respektive myndighets organisation, öppettider, personaltäthet samt var och hur myndigheten levererar service. Därefter sammanfattas situationen kommun för kommun i kapitel sex. Kapitel sju beskriver existerande och planerade initiativ till samverkan mellan myndigheter och kommuner, medan den avslutande diskussionen i kapitel åtta syftar till att peka ut några mer generella trender när det gäller tillgången till service, utifrån erfarenheterna från Dalarnas län.

1.2 Fallet Dalarnas län

Dalarnas är med sina 275 000 invånare landets befolkningsmässigt tionde största län. Eftersom regionen rymmer såväl kluster av medelstora tätorter som glesbygdsområden utgör den ett intressant fall av hur förändringen av statlig service ser ut. De största orterna är koncentrerade till de södra delarna av länet, medan Mora i mitten av länet fungerar som servicebas för hela norra Dalarna. Länet är också intressant eftersom Arbetsförmedlingen sedan några år tillbaka driver distansmötesplatser i norra Dalarna. Lösningen innebär att de arbetssökande kommunicerar med en arbetsförmedlare via bildskärm och Dalarna var det första länet i landet att använda sig av den här tekniken. Det finns även intressanta exempel på initiativ till samverkan mellan kommuner och myndigheter när det gäller

medborgarmötet i länet. I Gagnef finns ett medborgarkontor som drivs av kommunen och Älvdalen är pilotkommun för att ta fram former för sådan samverkan inom ramen för utredningen. Kartorna nedan visar kommunindelningen i Dalarnas län samt större orter i länet.

Figur 1 Kartor över kommuner och orter i Dalarnas län



Befolkningsmässigt varierar länets femton kommuner från medelstora (Avesta, Borlänge, Falun, Ludvika och Mora) till små (övriga kommuner). Tabell 1 visar invånarantalet för respektive kommun. För att ge en bild av befolkningsfördelningen inom varje kommun visas också antalet invånare på kommunernas centralorter samt på de mindre orter i norra Dalarna där någon av myndigheterna har representation. Som framgår av siffrorna bor 58 % av Dalarnas befolkning på en ort som har någon form av direktservice från myndigheterna.

Tabell 1 Antal invånare per kommun och ort i Dalarnas län (2005)⁵

| | Invånare per kommun | Invånare per ort |
|-----------------|------------------------|-----------------------|
| Avesta | 22 000 | 14 700 |
| Borlänge | 47 000 | 39 400 |
| Falun | 55 300 | 36 400 |
| Gagnef (Djurås) | 10 100 | 1 100 |
| Hedemora | 15 500 | 7 300 |
| Leksand | 15 400 | 5 900 |
| Ludvika | 25 500 | 14 000 |
| Malung | 10 500 | 5 100 |
| - Sälen | | 500 |
| Mora | 20 200 | 10 900 |
| Orsa | 7 000 | 5 300 |
| Rättvik | 10 900 | 4 600 |
| Smedjebacken | 10 800 | 5 100 |
| Säter | 11 000 | 4 400 |
| Vansbro | 7 100 | 2 000 |
| Älvdalen | 7 400 | 1 800 |
| - Idre | | 800 |
| - Särna | | 800 |
| Totalt | 275 700 (100 %) | 160 100 (58 %) |

2 Myndigheternas servicestruktur

2.1 Tre servicekanaler

Den här studien undersöker utbudet av lokal direktservice, som är en av tre servicekanaler i myndigheternas organisation. För att sätta in diskussionen i sitt sammanhang ges först en beskrivning av vilka tjänster myndigheterna erbjuder via de andra två servicekanalerna, telefonkundtjänst och självbetjäning på Internet.

Försäkringskassan är den myndighet som har gått längst i sin ambition att styra kundflödena till de teknikstödda servicekanalerna, vilket inneburit såväl indragning av lokalkontor som en utbyggnad av den nationella telefonkundtjänsten och självbetjäningstjänster på webben. De senare inkluderar möjlighet att ansöka om föräldrapenning och pension, att göra sjukanmälan och anmälan av vård av sjukt barn, samt att beräkna sin föräldrapenning, jämställdhetsbonus, pension, sitt underhållsbidrag och bostadsbidrag. Flera av tjänsterna kräver att kunden har en e-legitimation. Utöver det

⁵ SCB. Befolkningsmätningar för tätorter genomförs var femte år och den senaste mätningen skedde 2005.

finns för några få tjänster även självbetjäning via SMS. Försäkringskassans telefonkundtjänst har tillgång till myndighetens datasystem och utför även enklare handläggning av ärenden. När det gäller möjligheten att besöka Försäkringskassan personligen så skriver myndigheten i ett informationsblad från 2008 att "Försäkringskassan ska finnas i varje kommun. Det innebär en ambitionshöjning och är ett sätt att möta de kunder som föredrar personliga besök. Däremot kan formerna se annorlunda ut än i dag [...] Öppettiderna i våra kontor kommer att variera beroende på storlek. Vi kommer dessutom att erbjuda bokade besök till våra kunder."⁶ Av den här beskrivningen är det lätt att få intrycket att servicen nu kommer att utökas, eftersom Försäkringskassan ska finnas i varje kommun. Begreppet "kontor" är dock något missvisande, liksom uttrycket att den lokala närvaron är "ett sätt att möta de kunder som föredrar personliga besök". Vad det rör sig om är en ambulering service där Försäkringskassan besöker Arbetsförmedlingens lokaler för att hålla öppet för spontanbesök, eller i många fall bara för bokade besök, några timmar i veckan. I själva verket har möjligheten till spontanbesök hos myndigheten minskat på många ställen. Det är alltså inte fråga om likvärdiga möjligheter för kunderna att *välja* serviceväg oavsett var de bor.

För de övriga två myndigheterna erbjuder de telefon- och webbaserade tjänsterna vägar till kontakt och information snarare än handläggning av ärenden. Arbetsförmedlingens utgångspunkt är att "service som kan tillhandahållas som självservice-tjänster via Internet också ska erbjudas på det sättet"⁷. Men till skillnad från exempelvis Försäkringskassan så har Arbetsförmedlingen inga tjänster som innefattar myndighetsutövning på kundtjänst via telefon eller Internet, eftersom A-kassans regelverk kräver personliga besök för sådana beslut. Kundtjänst på telefon har tillgång till Arbetsförmedlingens interna register men fattar inga beslut som innebär ekonomiska åtaganden.⁸ Det går att förbereda inskrivningen till Arbetsförmedlingen på webben men det krävs ett personligt besök på en förmedling för att anmälan ska träda i kraft. På några orter i landet, bland andra Avesta i Dalarna, pågår försök med inskrivning till Arbetsförmedlingen utan personligt besök. Det kommer dock även fortsättningsvis att krävas ett bokat möte med

⁶ Försäkringskassan, "Försäkringskassan förenklar och moderniserar", informationsblad 2008-06-23.

⁷ Arbetsmarknadsstyrelsen, "Uppdrag att avveckla nuvarande organisation och att förbereda inrättandet av en ny myndighet", arbetspapper 2007-06-18, s. 6.

⁸ www.arbetsformedlingen.se

en handläggare där en personlig handlingsplan tas fram för att anmälan ska bli giltig.

När det gäller Polisen är antalet webbaserade tjänster av naturliga skäl begränsat. Brottsanmälan för stöld och inbrott går att göra via Internet och Polisen uppger att myndigheten arbetar med att möjliggöra anmälan av fler brottskategorier på webben. Hos den nationella telefonkundtjänsten går det även att anmäla bedrägerier och skadegörelse, medan Polisen rekommenderar ett personligt besök på en polisstation vid anmälan av våldsbrott, olaga hot och andra grova brott. På webben går det även att ladda ned blanketter, exempelvis för begäran av registerutdrag hos Rikspolisstyrelsen samt ansökan om olika typer av tillstånd och vapenlicens.⁹ Det är värt att notera att Polisens telefonkundtjänst och webbservice är nationell trots att varje län fortfarande har en självständig polismyndighet.

2.2 Direktservice i samverkan

Parallellt med myndigheternas interna omorganisation för att styra kundflödena mot telefon- och webbaserade tjänster håller Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket på att etablera en gemensam kontorsstruktur för att samverka i leveransen av direktservice. De två kontorstyper som ingår i samarbetet är *servicekontor* och *samverkanskontor*. På samverkanskontoren hyr Försäkringskassan in sig i Arbetsförmedlingens lokaler och betalar för att förmedlingen ska serva Försäkringskassans kunder med allmän information, stöd vid användning av självbetjäningstjänster vid kundarbetsplatser och vägledning till mer specifik information via broschyrer, blanketter eller kundtjänst på telefon. Servicekontoren innebär förutom samlokalisering även tjänstesamverkan, hittills mellan Försäkringskassan och Skatteverket. De två myndigheterna har gemensamma servicehandläggare som ger personlig service och fattar mycket enkla beslut åt kunder till båda myndigheterna. Alla mer specialiserade ärenden förs vidare till en handläggare inom den myndighet som ärendet rör.

Arbetsförmedlingen deltar hittills bara i samverkan om lokaler på servicekontoren, men har tagit beslut om att genomföra ett pilotprojekt med tjänstesamverkan med Försäkringskassan och Skatteverket på fem kontor.

⁹ www.polisen.se

Etableringen av service- och samverkanskontor påbörjades i Dalarna i slutet av 2008. Hittills har servicekontor öppnats på tre av de större orterna i länet – Avesta, Falun och Ludvika – och ytterligare ett servicekontor ska öppnas i Borlänge i oktober 2009.¹⁰ I Mora har det just beslutats att ett servicekontor ska öppnas, men det är ännu oklart när. På en rad mindre orter – Hedemora, Gagnef, Malung, Rättvik, Smedjebacken och Säter – finns samverkanskontor i drift. I Gagnef finns en speciallösning, där kommunen är huvudman för ett medborgarkontor som inrymmer både statliga och kommunala myndigheter.

2.3 Skillnader i servicenivå mellan samverkans- och servicekontor

För att kunna bedöma hur den pågående omvandlingen påverkar tillgängligheten till service är det centralt att klargöra hur servicenivån skiljer sig åt mellan samverkans- och servicekontoren. Skillnaden kan enkelt uttryckas som att samverkanskontoren främst erbjuder vägledning till djupare information och kontakter. Besöket på samverkanskontoret är sällan i sig tillräckligt för att ”lösa” ärendet, och är heller inte avsett att göra det. Servicekontoren ger däremot personlig och ärendespecifik service, inklusive enklare handläggning, motsvarande den service som tidigare gavs och på vissa orter fortfarande ges på Försäkringskassans lokalkontor.

Försäkringskassans och Skatteverkets gemensamma servicehandläggare representerar en ny myndighetsroll med en unik kompetens. De har tillgång till Försäkringskassans och Skatteverkets interna datasystem men har inga handläggarfunktioner (förutom för mycket enkla beslut, se nedan). Deras roll handlar om att besvara allmänna och mindre komplexa frågor och att förbereda övriga ärenden för back office-hantering. Vissa ärendeslag har dock ännu inte förts in i Försäkringskassans databaserade ärendehanteringssystem utan hanteras fortfarande i pappersform. Det innebär att servicehandläggarna inte har tillgång till information om sådana ärendeslag.

Enligt Arbetsförmedlingens, Försäkringskassans och Skatteverkets gemensamma koncept för servicekontor kan frågor delas in i allmänna frågor respektive frågor av fördjupad eller komplicerad

¹⁰ Enligt en besöksmätning som myndigheterna genomförde under perioden 30/3 – 8/4 2009 har servicekontoret i Avesta i genomsnitt 65 besökare per dag, kontoret i Falun i genomsnitt 128 besökare/dag och kontoret i Ludvika omkring 100 besökare/dag. Mätningen förtäljer inte vilken eller vilka myndighet/er besökarna haft ärenden till (uppgifter från informatör hos Försäkringskassan).

karaktär. Frågor av allmän och fördjupad karaktär – men inte komplicerade frågor – ska kunna hanteras av en servicehandläggare, vilket bland annat inkluderar följande:

- att ge allmän information avseende myndigheternas tjänster,
- att ge ärendespecifik information till enskild, inklusive information om pågående ärenden,
- att ge stöd i ansökningsprocessen och säkerställa komplett beslutsunderlag,
- att fatta beslut i enklare fall (exempelvis om A-skattejämkning) samt
- att ge stöd i nyttjande av självbetjäningstjänster.¹¹

Enligt en utvärdering som myndigheterna gjort av tre servicekontor runt om i landet stod inlämning av intyg och blankettifyllnad för nästan hälften av de ärenden som rörde Försäkringskassans verksamhet, som i sin tur stod för 40 % av det totala antalet ärenden.¹² Det är alltså enkla ärenden som dominerar på servicekontoren enligt denna utvärdering.

Servicekoncepten för de två kontorsformerna beskriver även nya arbetsformer för kundbetjäningen. Det handlar om att ”möta kunden/medborgaren ’i dörren’, stödja och informera ’på golvet’¹³ och ha enskilda samtal ’bakom disk/i besöksrum’”. Kunden ska försöka förmås att använda möjligheten till självbetjäning vid en kundarbetsplats. En annan viktig aspekt av servicekonceptet är att utgå från kundens/medborgarens livssituation och att servicen på så sätt ska ha ambitionen att vara myndighetsövergripande.¹⁴

3 Arbetsförmedlingen

3.1 Organisatorisk struktur

Den 1 januari 2008 sammanfogades Arbetsmarknadsstyrelsen och de tidigare 20 länsarbetsnämnderna till den nya myndigheten Arbetsförmedlingen. Verksamheten är organiserad i 68 arbetsmarknadsområden som är samlade i fyra marknadsområden (Syd, Väst,

¹¹ Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket, ”Utvärdering av pilotverksamhet vid servicekontoren i Nordstan, Gällivare och Mjölby”, rapport 2009, s. 19f.

¹² Ibid, s. 27f.

¹³ En arbetsmarknadsområdeschef framhåller att konceptet med att personalen möter upp de sökande ute på golvet och visar dem hur man använder kundarbetsplatserna fungerar bra så länge kundflödet är jämnt och normalt. Den senaste tiden, med stora varsel och ett ökat inflöde av arbetssökanden, har det här konceptet inte fungerat bra då kundarbetsplatserna inte räcker till.

¹⁴ Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket, ”Servicekontor”, arbetspaper 2008, s. 21f

Öst och Nord). Dalarna ingår i marknadsområdet Väst och har fyra arbetsmarknadsområden med säten i Avesta, Falun, Ludvika och Mora. Arbetsförmedlingen ska finnas representerad i alla kommuner och i Dalarna finns lokala arbetsförmedlingar på centralorterna i länets 15 kommuner samt i Idre, Sälen och Särna. Inom arbetsmarknadsområdena finns i sin tur organisatoriska enheter som har gemensamt anställd personal och i många fall samordnar sitt öppethållande och serviceutbud. I vissa fall leder det till att de sökande får resa till en annan ort för att ta del av tjänster. På de mindre orterna har förmedlingarna öppet någon eller några dagar i veckan enligt ett rullande schema, så att sökande kan hänvisas till en annan ort inom enheten de dagar då förmedlingen på hemorten är stängd. Detta gäller inte distansförmedlingarna, som har gemensamma öppettider eftersom de servas av samma personal i Malung eller Mora.

Nedan visas Arbetsförmedlingens organisatoriska indelning i Dalarna. Arbetsmarknadsområdena är understrukna och de orter som enheternas arbete utgår från är markerade med fet stil.

Tabell 2 Organisatorisk indelning: Arbetsförmedlingen

Avesta – Hedemora

Falun

Borlänge – Säter

Leksand – Rättvik – Gagnef

Ludvika – Smedjebacken

Mora – Orsa – Älvdalen (Särna – Idre)

Malung – (Sälen) – Vansbro

På sex orter i norra Dalarna ges service på distans, där den arbetsökande kommunicerar med en arbetsförmedlare på en annan ort via bildskärm.¹⁵ Inte bara inskrivningar utan även bokade besök genomförs på distans, inklusive treparts möten med exempelvis en arbetspsykolog. Nu riskerar dock distansmötesplatserna att ersättas med en billigare, förenklad form av distansmötesplats där mötet sker via en 12-tums bildskärm istället för den 42-tums bildskärm som används i norra Dalarna.¹⁶ Den nya typen av distans-

¹⁵ Distansmötesplatser finns i Idre, Orsa, Sälen, Särna, Vansbro och Älvdalen sedan 2005.

¹⁶ Den teknik som används i norra Dalarna har tagits fram i samarbete med KTH och används inom ramen för ett utvecklingsprojekt, vilket innebär att tekniken inte är prissatt. Enligt Moras arbetsmarknadsområdeschef kommer förmedlingarna i norra Dalarna bara att kunna behålla den nuvarande tekniken om man kan prestera en prislapp som är jämförbar med den nya förenklade distansmötesplatsen.

mötesplatser pilotas för tillfället på några orter runtom i landet och enligt en kundundersökning som Arbetsförmedlingen låtit göra är de flesta kunderna nöjda med tekniken och upplever mötet som likvärdigt med ett personligt möte i ett fysiskt rum.¹⁷ Moras arbetsmarknadsområdeschef, som ansvarar för distansförmedlingarna i norra Dalarna, menar dock att det nya systemet inte tar hänsyn till framtidens behov:

Oavsett vad vi ska ha så måste vi se till att bygga ett system för framtiden. Det räcker inte med att kunderna är nöjda, det krävs också att man funderar över vilka tjänster vi ska leverera. Inom ett eller två år kommer de allra flesta att klara av att göra nyanmälan på webben. Vi ser istället momentet som kommer efter det, att upprätta en personlig handlingsplan tillsammans med en handläggare, som det viktigaste momentet.

Arbetsmarknadsområdeschef, Mora

Arbetsmarknadsområdeschefen menar att tekniken som används i norra Dalarna bättre motsvarar de krav som ställs vid den djupare kontakt som handläggaren har med den sökande efter att den första anmälan är avklarad. Själva anmälan kan i sin tur kan skötas via Internet och det system myndigheten håller på att ta fram riskerar därför att bli inaktuellt redan innan det tagits i bruk, menar områdeschefen. Hon betecknar det nya systemet som ”mycket sämre ur ett kundperspektiv”, bland annat eftersom den sökande då blir uppkopplad till kundtjänst som kan sitta var som helst i landet. Därmed går man miste om den lokala anknytning som distansmötesplatserna i Dalarna har i och med att arbetsförmedlarna som tar emot besöken är placerade i Mora och Malung.

3.2 Öppettider

I samband med att Arbetsförmedlingen blev en sammanslagen myndighet ändrades direktiven för öppettider så att varje förmedling ska vara öppen mellan 10–16 *de dagar de håller öppet*. Däremot kan förmedlingar på mindre orter inskränka sitt öppethållande till två eller tre dagar i veckan och de får även ha lunchstängt. Nedan visas förändringar i Arbetsförmedlingens öppettider för spontanbesök på de olika orterna i Dalarna. Siffrorna avser förändringar mellan de öppettider som gällde vid en referenspunkt alldeles innan

¹⁷ Arbetsförmedlingen, Kundundersökning inom projektet ”Kundmöte på distans”, <http://web.easyresearch.se/APP/Reports/ReportViewer.aspx?IndexSet=10&R=210939.97272755&LanguageId=1>, juni 2009. Resultatet får dock bedömas som svårtolkat eftersom frågorna är något vinklade.

den första kända förändringen under 2000-talet och de öppettider som gäller från och med den 1 januari 2009. För vissa orter anges även en andra referenspunkt för att visa hur öppethållandet förändrats mellan de två tidpunkterna. Om det finns ett värde (positivt eller negativt) för antalet öppettimmar som avviker från trenden av förändring mellan referenspunkt ett och 2009 års öppettider så redovisas det värdet vid referenspunkt två. Eftersom referenspunkterna skiljer sig åt för olika orter är det inte möjligt att jämföra öppettiderna för olika orter vid en given tidpunkt, utan endast förändringen för respektive ort över tid. Undantaget är 2009 års öppettider.¹⁸

Utöver öppettiderna för spontanbesök har de flesta förmedlingar öppet för självbetjäning på Internet vid kundarbetsplatser vardagar mellan 8.00–16.30. I Idre och Särna finns kundarbetsplatser på kommunens lokalkontor som har öppet alla vardagar.

Ur översikten av förändringar i Arbetsförmedlingens öppettider kan följande trender utläsas:

- Öppettiderna har legat konstant på 30 timmar i veckan på de större orterna Avesta, Borlänge, Falun, Ludvika och Mora.
- Öppethållandet har minskat i de flesta mindre kommuner. Mest markant har minskningen varit i Säter, där Arbetsförmedlingen har dragit in sina öppettider från 25 till 10 timmar i veckan sedan 2000-talets början. Malung och Vansbro har fått nästan lika stora inskränkningar av öppettiderna, från 25 till 15 timmar i veckan. Undantaget från den här trenden är de små kommunerna i norra Dalarna, där öppethållandet istället har kunnat utökas med hjälp av distansmötetekniken. Detta gäller både centralorterna Orsa och Älvdalen, och de mindre orterna Idre, Sälen och Särna. På de två sistnämnda orterna har öppettiderna ökat med upp till tolv timmar i veckan sedan 2004.
- Den negativa förändringen har varit störst på mindre orter som ligger inom någon mils avstånd från större orter med fullskalig service. Det gäller Gagnef, Hedemora och Säter. Samtidigt har indragningarna även varit stora i Malung och Vansbro, två relativt små kommuner med långa avstånd till en större ort.

¹⁸ Ovanstående gäller även för redovisningen av förändringar av öppettider hos Försäkringskassan och Polisen.

Tabell 3 Förändringar i öppettider per ort: Arbetsförmedlingen

| | Antal h/vecka referenspunkt 1 ¹⁹ | Antal h/vecka referenspunkt 2 ²⁰ | Antal h/vecka 2009 | Förändring referenspunkt 1 – 2009 |
|--------------|---|---|-----------------------|---|
| Avesta | 30 | - | 30 | 0 |
| Borlänge | 30 | - | 30 | 0 |
| Falun | 30 | - | 30 | 0 |
| Gagnef | 20 | - | 10 | -10 |
| Hedemora | 25 | 20 | 18 | -7 |
| Leksand | 18 | - | 18 | 0 |
| Ludvika | 30 | - | 30 | 0 |
| Malung | 25 | 21 | 15 | -10 |
| - Sälen | 15 | - | 15* | 0 |
| Mora | 30 | - | 30 | 0 |
| Orsa | 9 | 18 | 15* | +6 |
| Rättvik | 18 | - | 15 | -3 |
| Smedjebacken | 25 | - | 15 | -10 |
| Säter | 25 | - | 10 | -15 |
| Vansbro | 25 | 21 | 15* | -10 |
| Älvdalen | 9 | 18 | 15* | +6 |
| - Idre | ca 3 ²¹ | 18 | 15* | + ca 12 |
| - Särna | ca 3 | 18 | 15* | + ca 12 |

* distansarbetsförmedling.

3.3 Personaltäthet och var servicen levereras

Arbetsförmedlingen har minskat antalet handläggare i Dalarnas län med en tredjedel under 2000-talets första decennium, från cirka 300 till 200 handläggare. Den största minskningen skedde under den första femårsperioden. En arbetsmarknadsområdeschef menar dock att de mindre kontoren inte är lika sårbara för personalbortfall vid exempelvis sjukdom i dag som tidigare, eftersom de nu ingår i ett arbetsmarknadsområde med gemensam personalförsörjning. På ett liknande sätt beskrivs indragningarna av öppettider som ett sätt att

¹⁹ Referenspunkt ett är för Hedemora, Idre, Leksand, Orsa, Rättvik, Särna och Älvdalen 2008 samt för Malung och Vansbro 2006. För Gagnef, Smedjebacken och Säter är tidpunkterna för förändringar av öppettider inte kända. För Sälen har antalet öppettimmar inte förändrats sedan 2006 och för Leksand och Rättvik inte sedan 2005. För Avesta, Borlänge, Falun, Ludvika och Mora har antalet öppettimmar inte förändrats sedan 2002. För de ursprungliga öppettiderna förutsätts att det har varit lunchstängt på alla kontor utom på de fem största orterna.

²⁰ Referenspunkt 2 är för Hedemora, Malung och Vansbro 2008 och för Idre, Orsa, Särna och Älvdalen 2006.

²¹ Öppettiderna i Idre och Särna innan 2004 uppskattas till en halv dag i veckan.

göra det möjligt att lägga mer personalresurser på bokade besök även vid de mindre kontoren. Dessa argument kan tolkas som att även om servicens tillgänglighet har försämrats för flertalet medborgare på små orter så har kontinuiteten i den service som ges förbättrats, liksom kvaliteten på den mer riktade servicen.

Utvecklingen när det gäller personalens kompetens går mot specialisering, där även generalistkompetens ses som en typ av specialisering. Tidigare var i stort sett varje arbetsförmedling en självständig organisation som erbjöd de flesta servicetjänster på plats, men numera levereras vissa tjänster bara på de större orterna. Även de specialister som arbetar med arbetslivsinriktad rehabilitering ingår i dag i en större organisation än tidigare, där ledningen för norra Dalarna sitter i Örebro istället för som tidigare i Mora. En områdeschef menar att kvaliteten på specialisttjänsterna som erbjuds sökanden på mindre orter troligen är bättre i dag, eftersom de utförs av personal från större orter som arbetar specifikt med den frågan eller tjänsten.

Utöver den ordinarie personalstyrkan tillkommer de coacher i egen regi samt så kallade kompletterande aktörer som Arbetsförmedlingen just nu upphandlar för att möta det ökade inflödet av arbetssökande. Vilka effekter den verksamheten får på servicen till den enskilde faller utanför ramen för den här studiens uppdrag, som är att ge en bild av tillgängligheten till lokal direktservice. Det kan ändå vara intressant att nämna att varje arbetsmarknadsområde i Dalarnas län har anställt tre coacher i egen regi som ska arbeta med tjugo arbetssökande vardera under maximalt tre månader.²²

En grundläggande fråga när det gäller tillgänglighet till service är var de mer specialiserade tjänsterna levereras; på den sökandes hemort eller på orten där specialisten finns. Hur detta ser ut skiljer sig något mellan olika arbetsmarknadsområden. För arbetsmarknadsområdet Falun uppges att de korta avstånden mellan orterna i varje enhet (cirka 20 kilometer) ska möjliggöra att de sökande reser till en större ort för att ta del av vissa tjänster. För området Avesta-Hedemora uppges att hela tjänsteutbudet finns på båda orterna, bortsett från vissa gruppaktiviteter. I Smedjebacken, som tillhör arbetsmarknadsområde Ludvika, tillhandahålls alla tjänster på orten

²² Coacherna ska inte bedriva någon form av myndighetsutövning utan endast vägleda och hjälpa den arbetssökande till ett nytt jobb. Den ska med andra ord helt inriktas mot den tjänst som Arbetsförmedlingen benämner "förbättra ditt arbetssökande". Den sökande är garanterad personlig vägledning med sin coach minst en timme per vecka och utöver det kan gruppaktiviteter såsom jobbsökarkurser förekomma. Övrig tid ska coacherna ägna åt att etablera kontakter med arbetsgivare. Att ha en coach är frivilligt för den arbetssökande.

förutom matchning mot arbete inom jobb- och utvecklingsgarantin, vilket sker i Ludvika.

Arbetsmarknadsområdeschefen för Mora uppger att det avgörs från fall till fall i dialog med kunden om ett ärende ska hanteras på distans eller vid ett personligt besök. Frågor som inte kan lösas på distans sköts vid bokade besök som Arbetsförmedlingen genomför i Idre, Sälen och Särna en dag i månaden. Besöken samordnas med Försäkringskassan och ibland Socialtjänsten då det ofta rör sig om komplexa ärenden som berör flera myndigheter. Innan distansförmedlingarna öppnades sköttes även inskrivningar på de här orterna vid bokade besök, efter att de sökande anmält sig på telefon. Gruppaktiviteter anordnas endast undantagsvis i norra Dalarna och lokaliseras då vanligtvis i Älvdalen, vilket innebär att de sökande får resa dit.

4 Försäkringskassan

Den 15 februari 2008 upphörde Försäkringskassans tidigare indelning i länsorganisationer och liksom Arbetsförmedlingen är Försäkringskassan nu en myndighet. Myndigheten har de senaste åren genomfört en gigantisk omorganisering som framförallt syftar till att koncentrera handläggningen av ärenden. 20 nationella försäkringscenter ska handlägga förmåner som inte kräver kundkontakter, medan 60 lokala försäkringscenter ska ha hand om mer komplicerade förmåner som kräver att handläggaren träffar kunden personligen, såsom sjukförmåner och funktionshinderärenden. I Dalarna finns två lokala försäkringscenter i Dalarna, lokaliserade i Borlänge och Mora. Centret i Borlänge handlägger sjukpenningssamt funktionshinderärenden medan det i Mora endast handlägger sjukpenningärenden. Det finns också ett nationellt försäkringscenter i Falun, men det handlägger alltså ärenden från hela landet och har inte direktkontakt med kunderna. Myndighetens ambition är att medborgarna inte ska ha mer än 60 minuters restid till ett lokalt försäkringscenter; i glesbygd gäller dock 90 minuter. Det är tveksamt om detta uppfylls i norra Dalarna, inte minst som bokade besök i regel bara genomförs på kommunernas centralorter. Mellan Idre och Älvdalen är det exempelvis 115 kilometer. Vid möten med en personlig handläggare kan besök i vissa fall också genomföras på hemorten, framförallt vid flerpartsmöten med arbetsgivare och/eller läkare.

4.1 Organisatorisk struktur

I Dalarna är Försäkringskassan indelad i två verksamhetsområden som utgår från de lokala försäkringscentra i Borlänge och Mora. Den organisatoriska indelningen för Försäkringskassans verksamhet i Dalarna visas nedan.

Tabell 4 Organisatorisk indelning: Försäkringskassan

Borlänge – Avesta – Falun – Hedemora – Gagnef – Ludvika – Smedjebacken – Säter

Mora – Leksand – Malung – Orsa – Rättvik – Vansbro – Älvdalen

I Avesta, Falun och Ludvika är Försäkringskassan representerad i servicekontor. I Borlänge, Leksand och Mora finns traditionella besökskundtjänster kvar, medan Gagnef, Hedemora, Rättvik, Smedjebacken och Säter har samverkanskontor där Försäkringskassan är representerad men inte har någon egen personal i kundmottagningen.

I Orsas, Vansbros och Älvdalens kommuner finns Försäkringskassan sedan 2008 endast tillgänglig för bokade besök. Försäkringskassan har tidigare fört diskussioner med Arbetsförmedlingen i norra Dalarna om att hyra in sig hos dem på orter där de levererar service via bildskärm. Det föll dock på att distansmöteslösningar inte är förenliga med Försäkringskassans koncept för direktservice, som ska förmedlas öga mot öga.²³ Samverkanskontoren bygger just på tanken om att det ska finnas en person på plats som tar emot kunden och bistår med information om hur denne kan gå till väga för att lösa sitt problem. Med distansmötesplatser uppkopplade till Arbetsförmedlingens personal blir det istället två dimensioner av distans: dels från själva myndigheten, genom att det är en annan myndighet som ger service å Försäkringskassans vägnar; dels genom att kunden inte får träffa en fysisk person.

4.2 Öppettider

Fram till 1998 hade Försäkringskassan lokalkontor i varje kommun i Dalarnas län. 1998 gjordes organisationen om till sju områden som verksamheten utgick ifrån: Avesta, Borlänge, Falun, Leksand, Ludvika, Malung och Mora. De följande åren ersattes lokalkontoren i övriga åtta kommuner av besökskundtjänster som servades av de större orterna. I Särna fanns vid den här tiden ett medborgarkontor i samverkan med kommunen, där Försäkringskassan

²³ Intervju med informatör, Försäkringskassan.

hade personal på plats varje dag. Besökskundtjänsterna hade fortsatt generösa öppettider om 9–15 vardagar (med lunchstängt) fram till cirka 2005, då öppethållandet inskränktes till en dag i veckan på de mindre orterna. I Särna hade kontoret dock öppet dagligen ända till och med 2007, då den handläggare som arbetade där gick i pension. I samband med att Försäkringskassans nya organisation etablerades 2008 stängdes kontoren på de mindre orterna helt och numera finns Försäkringskassan bara tillgänglig för spontanbesök på de sju orterna som verksamheten tidigare utgick ifrån. På länets fem största orter hade Försäkringskassan kvällsöppet en kväll i veckan i början av 2000-talet men det drogs in cirka 2003.

Nedan visas förändringen i öppettider sedan början av 2000-talet, där öppettiderna som anges gäller för spontanbesök hos Försäkringskassans egen personal. Det betyder att öppettiderna för samverkanskontoren och medborgarkontoret i Gagnef inte räknas som Försäkringskassans öppettider, vilket skiljer sig från hur myndigheten själv anger sina tider.²⁴

Förändringarna kan sammanfattas på följande sätt:

- Det har skett en drastisk indragning av service från Försäkringskassan i Dalarnas län under 2000-talet. Siffrorna är entydiga; en utbyggd service har övergått i en begränsad service på mindre orter för att så småningom dras in helt. Detta har lett till en stor ojämlikhet i tillgång till service mellan större och mindre orter.
- I nuläget (2009) är det bara de orter som har eller inom en snar framtid ska få servicekontor som har en väl utvecklad direkt-service hos Försäkringskassan. Mora, som serverar större delen av norra Dalarna med statlig service, har bara öppet åtta timmar i veckan. I Leksand och Malung finns liknande besökskundtjänster som ger möjlighet att träffa Försäkringskassans personal utan att ha ett inbokat besök under några få timmar i veckan. Det är en möjlighet som kan försvinna i Leksand om lokalkontoret där ersätts med ett samverkanskontor.
- I länets övriga kommuner finns endast möjlighet att möta Försäkringskassans personal vid bokade besök. I Orsa, Vansbro och Älvdalen finns inte heller möjlighet att få information om Försäkringskassan på ett samverkanskontor. I exempelvis Särna genomförs inte längre bokade besök, såvida kunden inte är sjukskrivet och därmed har en personlig handläggare. Försäkrings-

²⁴ Samverkanskontoren i Gagnef, Hedemora, Rättvik, Smedjebacken och Säter har öppet mellan 10 och 18 timmar i veckan. I Gagnef har medborgarkontoret öppet 41 timmar i veckan.

kassan gick alltså över en natt från att hålla öppet dagligen i Särna till att inte ens erbjuda bokade besök på orten.

Tabell 5 Förändring i öppettider per ort: Försäkringskassan²⁵

| | Antal h/vecka referenspunkt 1 ²⁶ | Antal h/vecka referenspunkt 2 ²⁷ | Antal h/vecka 2009 | Förändring ref.punkt 1 – 2009 |
|--------------|--|--|-----------------------|----------------------------------|
| Avesta | 31,5 | 2 | 30 | -1,5 |
| Borlänge | 31,5 | 10 | 20 | -11,5 |
| Falun | 31,5 | 9 | 30 | -1,5 |
| Gagnef | 25 | 5 | - | -25 |
| Hedemora | 25 | 5 | - | -25 |
| Leksand | 31,5 | 2 | 4 | -27,5 |
| Ludvika | 31,5 | 2 | 30 | -1,5 |
| Malung | 31,5 | 2 | 5 | -26,5 |
| - Sälen | - | - | - | - |
| Mora | 31,5 | 9 | 8 | -23,5 |
| Orsa | 25 | 5 | - | -25 |
| Rättvik | 25 | 5 | - | -25 |
| Smedjebacken | 25 | 3 | - | -25 |
| Säter | 25 | 5 | - | -25 |
| Vansbro | 25 | 5 | - | -25 |
| Älvdalen | 25 | 5 | - | -25 |
| - Idre | - | - | - | - |
| - Särna | 25 | 25 | - | -25 |

4.3 Personaltäthet och var servicen levereras

I början av 2000-talet handlades i princip alla ärendeslag ute på kontoren; ett fåtal ärendeslag var dock koncentrerade till något eller några kontor. Från och med 2004 koncentrerades vissa ärendeslag till Falun och från och med 2008 försvann hand-

²⁵ Förändringar i öppettider för Försäkringskassan är ungefärliga, eftersom underlaget för uppgifterna är muntligt. Det beror på att protokoll från den gamla myndighetsstrukturen inte finns kvar ute i organisationen.

²⁶ Referenspunkt 1 är för Gagnef, Hedemora, Orsa, Rättvik, Särna, Säter, Vansbro och Älvdalen cirka 2005, då öppethållandet inskränktes till en dag i veckan på dessa orter. I Smedjebacken skedde detta redan år 2000. Under 2005 drogs öppethållandet ner även på de större orterna, först till tio timmar i veckan. Under 2007 hade Falun öppet 20 timmar i veckan och Mora öppet nio timmar i veckan medan Avesta, Leksand, Ludvika och Malung endast hade öppet två timmar i veckan. I Borlänge utökades samtidigt öppettiderna till 25 timmar i veckan. I och med att servicekontoren etablerades ökade öppettiderna till 30 timmar i veckan i Avesta, Falun och Ludvika. De större orterna (troligen alla sju orter som hade lokalkontor under 2000-talet) hade kvällsöppet fram till cirka 2003.

²⁷ Referenspunkt 2 är för Avesta, Falun, Leksand, Ludvika, Malung, Mora och Särna 2007; för Gagnef, Hedemora, Orsa, Rättvik, Smedjebacken, Säter, Vansbro och Älvdalen 2006 eller 2007 och för Borlänge 2005.

läggningen av vissa ärendeslag helt från länet. I gengäld sköter anställda i Dalarna handläggningen av några ärendeslag även för andra län.

I och med omorganiseringen flyttades alla handläggare från lokalkontoren till de lokala försäkringscentra, varifrån de åker runt i området och håller öppet för spontanbesök samt träffar kunder vid bokade besök. All personal är alltså baserad i Borlänge eller Mora förutom servicehandläggarna som arbetar med direktservice på servicekontoren. Personalens kompetens har gradvis specialiserats och Försäkringskassans organisationsförändring har även medfört nya personalroller, såsom personlig handläggare inom funktionshinder och sjukförmåner. Kundtjänstpersonal och de som arbetar med direktservice har istället blivit rena generalister som ger information men inte handlägger annat än mycket enkla ärenden.

När det gäller hur personaltäteten har förändrats så är det svårt att göra direkta jämförelser med den tidigare organisationen eftersom länsuppdelningen numera är borta. Det innebär att det inte går att urskilja hur stor andel av de ärenden som handläggs på nationella försäkringscenter som rör Dalarnas län. De siffror som finns är dock entydiga när det gäller åt vilket håll utvecklingen går. 2003 hade Försäkringskassan i Dalarna cirka 600 anställda och 2005 hade antalet anställda minskat till omkring 450. År 2009 har myndigheten bara omkring 200 anställda kvar i länet.²⁸ Försäkringskassan har alltså minskat sin personalstyrka i länet med två tredjedelar inom loppet av en sexårsperiod. Samtidigt som det är en remarkabel rationaliseringstakt så ligger den väl i linje med den omfattande nedläggning av lokalkontor som skett under samma tidsperiod.

²⁸ Brandt, Daniel och Westholm, Erik, *Statens nya geografi*, Ansvarskommitténs skriftserie, juli 2006, s. 68 (uppgifter från Försäkringskassans hemsida 2005); uppgifter för 2009 från informatör hos Försäkringskassan. År 2009 har det lokala försäkringscentret i Borlänge omkring 140 helårsanställda medan centret i Mora har omkring 45 helårsanställda. Bland dessa finns generalister som sköter direktservicen i kundmottagningar och bokade besök på samverkanskontor och servicekontor. I Mora arbetar exempelvis fem personer med direktservice i de sju kommuner som det lokala försäkringscentret servar. Utöver det tillkommer servicevägledarna på servicekontoren. Sammanlagt ger detta omkring 200 anställda i Dalarnas län. Personalen på det nationella försäkringscentret i Falun är inte medräknad här, eftersom den handlägger ärenden från såväl Dalarna som andra län. Siffran 200 anställda i Dalarnas län ska därför betraktas som i underkant.

4.4 Servicenivån på samverkanskontoren

För att förstå vilka effekter Försäkringskassans ändrade servicestruktur får i praktiken är det viktigt att klargöra hur den service medborgarna tidigare fick – och på vissa orter fortfarande kan få – på myndighetens lokalkontor skiljer sig från den service de nu kan få på samverkanskontoren på de mindre orterna.

Den service som ges på samverkanskontoren är inte jämförbar med servicenivån på lokalkontoren. Den information som finns tillgänglig är, förutom åtkomst till Försäkringskassans webbsida vid kundarbetsplatserna, broschyrer. Personalen på samverkanskontor har inte tillgång till data om det specifika ärendet och kan därför inte ge personlig service. De har inte heller kompetens att ge mer generell information om vad som gäller för olika ärendeslag, till exempel om vad man har rätt till under vissa förutsättningar. Varken kunden själv eller arbetsförmedlaren har möjlighet att boka in ett möte med Försäkringskassans personal, vilket diskuteras mer detaljerat nedan. Det ”mervärde” som varje besök hos Försäkringskassan ska tillföra kunden handlar för besök på samverkanskontoren i mångt och mycket om att få kunskap om var kunden kan hitta mer information, eller att denne efter en demonstration av kundarbetsplatsen nästa gång väljer att söka information på webben hemifrån istället för att ta sig till ett kontor.²⁹

Sammanfattningsvis har samverkanskontoren i nuläget inte en front office-service på nivå två enligt den modell för gradering av service som beskrivs i utredningens delbetänkande.³⁰ Snarare handlar det om en allmän service motsvarande nivå ett. Detta kan jämföras med servicenivån på lokalkontoren, som är personlig och innefattar beslut i eller information om enskilda ärenden. Motsvarande kompetens finns nu istället hos kundtjänst på telefon, där handläggare med generalistkompetens arbetar. Det är dock tveksamt huruvida Försäkringskassans kunder förstått att telefonkundtjänsten numera inte bara är en informationskanal utan även har (viss) handläggarkompetens.

4.4.1 Fallet Malung

Försäkringskassans kontor i Malung illustrerar några av de problem som har uppstått i och med den nya servicestrukturen. Kontoret är ett mellanting mellan den gamla typen av lokalkontor bemannat av Försäkringskassan (öppet en dag i veckan) och den nya formen av

²⁹ Intervju med informatör, Försäkringskassan.

³⁰ Delbetänkande SOU 2008:97, ”Styr samverkan – för bättre service till medborgarna”, 2008, s. 25.

samverkanskontor bemannat av Arbetsförmedlingen (öppet tre dagar i veckan). Under de dagar då det ”bara” är ett samverkanskontor har kontoret ytterst få besök som rör Försäkringskassan, medan kundtillströmningen är hög den dag då Försäkringskassans personal finns på plats för att ge personlig service. Enligt Arbetsmarknadsområdeschefen för Mora – som ansvarar för samverkanskontoret i Malung – beror det på att de som besöker Försäkringskassan har ärenden av en sådan karaktär att de behöver träffa en handläggare. Det sker normalt i avskilda rum under bokade besök, men enskilda rum finns bara tillgängliga för besök som faktiskt är bokade. Många mer komplicerade ärenden avhandlas därför vid mottagningsdisken, men eftersom Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans mottagningsdiskar ligger bredvid varandra leder upplägget till stora sekretessproblem.

Principen att flera myndigheter har kundmottagningar i samma lokaler är densamma på servicekontoren. Myndigheternas egen utvärdering pekar på att sekretessproblem har funnits där också, liksom att kunder upplevt det som känsligt att personal från Försäkringskassan ser att kunderna besöker Arbetsförmedlingen. På vissa håll har problem med överhörning inne i mottagningslokalen lösts med att kunderna får vänta på en tillbyggd yttergård.³¹

Efterfrågan på Försäkringskassans tjänster på samverkanskontoren uppges vara liten även på orter där myndigheten inte har kundmottagning någon del av veckan. Enligt en mätning som myndigheten låtit göra så uppgår antalet besök på samverkanskontoren som rör Försäkringskassans verksamhet bara till igenomsnitt ett tiotal besök per vecka och kontor.³² Idén med samverkanskontoren var att grupper som pensionärer skulle vända sig dit för att få hjälp med blanketter, men inte heller de har efterfrågat samverkanskontorens tjänster. Istället är människor beredda att resa flera mil för att komma till ett servicekontor, även om det finns ett samverkanskontor på orten eller inom ett kortare avstånd, uppger en informatör hos Försäkringskassan. Pensionärerna försvinner också som kundgrupp hos Försäkringskassan i och med inrättandet av en ny pensionsmyndighet 2010, som ska hantera både tjänstepensionen och premiepensionen. Försäkringskassan håller våren 2009 på med en utvärdering av vilken funktion samverkans-

³¹ Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket, ”Utvärdering av pilotverksamhet vid servicekontoren i Nordstan, Gällivare och Mjölby”, rapport 2009, s. 24.

³² Informatör, Försäkringskassan. Även en av myndighetens områdeschefer i Dalarna uppger att endast något besök per dag och samverkanskontor rör Försäkringskassans verksamhet.

kontoren har i myndighetens servicestruktur och har skjutit upp etableringen av nya samverkanskontor tills den har gjort en bättre analys av hur kundunderlaget för sådana kontor ser ut.³³

4.5 Tillgång till bokade besök

Om den information som Arbetsförmedlingens personal ger Försäkringskassans kunder inte är tillräcklig uppmanas kunden att ringa Försäkringskassans kundcenter, där han eller hon pratar med en generalist. Om denne inte lyckas lösa kundens ärende ger kundcenter en impuls till de lokala försäkringscenter som verksamheten i varje område utgår från. Centret har då 48 timmar på sig att ringa upp kunden för att i första hand försöka lösa ärendet på telefon, vilket lyckas i ungefär hälften av fallen. I resten av fallen bokas ett besök in där personalen åker ut för att träffa kunden i hennes eller hans hemkommun. Det är alltså inte möjligt att *själv* eller i samråd med Arbetsförmedlingens personal boka in ett möte. Myndighetens intention är dock att det ska finnas ett bokningssystem där kundcenters personal kan boka in ett besök direkt om ärendet inte kan lösas på telefon, istället för att gå via det lokala försäkringscentret. Däremot finns ingen ambition om att servicehandläggare på servicekontoren eller Arbetsförmedlingens personal på samverkanskontoren ska kunna boka in besök. Anledningen är att Försäkringskassan vill styra kundflödena mot i första hand självbetjäningstjänster på Internet och i andra hand telefonkundtjänsten.

Inte heller finns det planer på att inrätta telefonlinjer till kundtjänst på service- och samverkanskontoren. Det beror dels på risken för integritetsproblem; eftersom ärendet inte har lösts på kontoret är det troligt att det är av en sådan art att det inte bör avhandlas i offentliga lokaler. Men det beror också på att det skulle vara en dyr lösning som Försäkringskassan inte prioriterar.³⁴ Det senare är inte särskilt anmärkningsvärt då besparingskrav var ett viktigt motiv bakom myndighetens omorganisering. Med andra ord kommer kunden inte heller framöver att slippa undan momentet att själv vända sig till kundtjänst. Besöket på samverkanskontoret kommer inte i sig att räcka för att få till stånd ett möte med myndighetens personal.

³³ Det är inte klart när utvärderingen beräknas vara klar. En informatör hos Försäkringskassan uppger att utvärderingen troligen kommer att bli mer omfattande än vad som först avsågs eftersom kundtillströmningen till samverkanskontoren varit så låg.

³⁴ Intervju med informatör, Försäkringskassan.

Vid bokade besök åker Försäkringskassan alltid ut och träffar kunden i dennes hemkommun. Som har framgått ovan genomförs endast i undantagsfall besök på andra orter än kommunens centralort i glesbefolkade kommuner. Enligt en enhetschef på Försäkringskassan bedöms behovet av att träffa kunden både utifrån *myndighetens* behov, det vill säga om Försäkringskassan behöver träffa kunden för att kunna göra en bedömning eller utredning eller vill förmedla information till kunden öga mot öga, och utifrån *kundens* vilja eller behov av att träffa Försäkringskassan. Från myndighetens sida finns ofta – men inte alltid – ett behov av att träffa kunden personligen vid utredningar av sjukpennings- och rehabiliteringsbehov. Framförallt avstämningsmöten mellan kunden, den personliga handläggaren och arbetsgivaren anses kräva personliga möten. I ett mindre antal fall är det istället kundens behov som är upprinnelsen till att ett möte bokas in. Flera verksamhetsansvariga i Dalarnas län menar att om kunden vill ha ett personligt möte så får hon eller han det. För att få en fingervisning om vilken omfattning det rör sig om så kan det nämnas att på de mindre orterna i södra Dalarna genomförs bokade besök ungefär en dag varannan vecka. Utöver det tillkommer informationstillfällen om föräldraförsäkringen och pensioner.

5 Polisen

5.1 Organisatorisk struktur

Till skillnad från de andra två myndigheterna i studien är Polisen fortfarande organiserad i självständiga länsmyndigheter. Polismyndigheten i Dalarna är indelad i fem polisområden med säten i Avesta, Borlänge-Falun, Ludvika, Malung och Mora. Dessa är indelade i sammanlagt femton närpolisområden, ett för varje kommun. Utöver det har Polisen stationer på ytterligare två orter – Idre och Sälen. Polismyndigheten i Dalarna har ett sparbetning på 26 miljoner kronor under 2009 och av ekonomiska skäl finns en ambition om att göra om polisstationerna till poliskontor på alla orter utom de sex orter som polisområdena utgår ifrån. Detta skedde redan 2003 i Gagnef, Orsa, Smedjebacken och Säter. I Särna fanns en polisstation fram till år 2000, som inte ersattes av ett poliskontor då den lades ned. Nedan visas den organisatoriska indelningen för länet, där polisområdena är understrukna och polisstationerna markerade med fet stil.

Tabell 6 Organisationsrisk indelning: Polisen

Avesta – Hedemora

Borlänge-Falun – Gagnef – Säter

Ludvika – Smedjebacken

Malung – (Sälen) – Vansbro

Mora – Leksand – Orsa – Rättvik – Älvdalen – (Idre)

För närvarande (2009) diskuteras omorganiseringar till poliskontor i Leksand, Vansbro och Älvdalen. I Vansbro finns ett direktiv från länspolismästaren om att lägga ner polisstationen och göra om den till ett kontor, men polisstyrelsen har sagt nej. Polisområdeschefen i Malung är starkt kritisk till en eventuell nedläggning och anser att det inte går att dra ner mer på det polisiära arbetet om kvaliteten ska upprätthållas. Samtidigt menar områdeschefen att det skulle vara möjligt att dra ner på receptionstiderna. Det ska tolkas mot bakgrund av att alla tre stationerna i polisområdet har öppet 25 timmar i veckan. Utöver dessa orter planeras en förändring i Hedemora, där polisstationen ska flytta in i kommunens lokaler och ha gemensam receptionsservice med kommunen från och med oktober 2009. Stationen ska dock inte göras om till ett poliskontor; det kommer med andra ord att finnas poliser stationerade på orten även fortsättningsvis. Falun och Borlänge slogs nyligen ihop till ett polisområde och en intern utredning har lämnat förslag på hur verksamheten på de två orterna kan rationaliseras. Utredaren föreslår bland annat att passhanteringen för hela södra Dalarna koncentreras till Borlänge. Polismyndigheten har ännu inte tagit ställning till förslagen.³⁵

5.2 Öppettider

Det är polisområdeschefen som beslutar om öppethållandet på respektive ort. Omorganiseringar från polisstationer till poliskontor beslutas dock av länsledningen och på sådana omorganiseringar följer i regel en rejäl indragning av öppettiderna. Eftersom nedläggningar av polisstationer planeras på flera orter finns det en risk för ytterligare indragning av service framöver. För de lite större orterna som ska serva de nya poliskontoren uppges att öppettiderna och antalet anställda istället kan komma att utökas. Liksom Försäkringskassan har Polisen inskränkt sina öppettider rejält under 2000-talet. För Polisen skedde dock den största för-

³⁵ Karlsson, Peter, "Utveckling Falun-Borlänge", Polismyndigheten Dalarna, rapport 2009-05-14.

ändringen för några år sedan, medan öppettiderna har varit relativt konstanta sedan dess.

Tabell 7 Förändringar i öppettider per ort: Polisen³⁶

| | Antal h/vecka referenspunkt 1 ³⁷ | Antal h/vecka referenspunkt 2 ³⁸ | Antal h/vecka 2009 | Förändring ref.punkt 1 – 2009 |
|--------------|---|---|--------------------|-------------------------------|
| Avesta | 33 | - | 33 | 0 |
| Borlänge | 33 | - | 33 | 0 |
| Falun | 33 | - | 33 | 0 |
| Gagnef | 25 | 4 | 2 | -23 |
| Hedemora | 25 | 3 | 12 | -13 |
| Leksand | 25 | 4,5 | 11 | -14 |
| Ludvika | 33 | - | 33 | 0 |
| Malung | 25 | 5 | 25 | 0 |
| - Sälen | 25/5* | 5 | 25/5* | 0 |
| Mora | 25 | - | 33 | +8 |
| Orsa | 25 | - | 5 | -20 |
| Rättvik | 25 | 4,5 | 10 | -15 |
| Smedjebacken | 25 | - | 4 | -21 |
| Säter | 25 | 4 | 2 | -23 |
| Vansbro | 25 | 5 | 25 | 0 |
| Älvdalen | 25 | - | 10 | -15 |
| - Idre | ca 35 ³⁹ | - | 20 | -15 |
| - Särna | ca 30 | - | - | -30 |

* 25 h/veckan under vintersäsongen, 1 december – 1 maj, 5 h/veckan resten av året.

Förändringarna i öppettider hos Polisen kan sammanfattas på följande sätt:

- I början av 2000-talet hade Polisen generösa öppettider på alla orter där myndigheten fanns representerad. Öppettiderna inskränktes sedan radikalt på en rad mindre orter, varefter de

³⁶ Förändringar i öppettider för Polisen är ungefärliga, eftersom underlaget för uppgifterna är muntligt och inte skriftligt. Det innebär att årtalen inte är fullständigt tillförlitliga och att det i vissa fall finns en osäkerhet kring huruvida det varit lunchstängt. Här förutsätts att det har varit lunchstängt på alla stationer utom på de fem största orterna.

³⁷ Referenspunkt ett är för Älvdalen 2008; Idre, Malung, Sälen och Vansbro 2006; Mora 2005; Hedemora 2004, Orsa, Gagnef, Säter och Smedjebacken 2003 samt för Särna 2000. För Leksand och Rättvik är tidpunkterna för förändringar av öppettider inte kända. För Avesta, Borlänge, Falun och Ludvika har öppettiderna inte förändrats.

³⁸ Referenspunkt två är för Malung, Sälen och Vansbro 2008, Hedemora 2007 och för Gagnef och Säter 2006.

³⁹ I början av 1990-talet hade Idre polisstation dock bara öppet två timmar i veckan.

ökat något igen på en del av dessa orter. Utökningen av service bör inte tolkas som en varaktig förändring; med tanke på att det finns planer på att lägga ner polisstationerna i till exempel Leksand och Vansbro kan tvärtom nya indragningar komma att ske.

- Våren 2009 finns en mycket stor variation i Polisens öppettider mellan olika orter i länet; från två till 33 timmar i veckan. Det senare gäller de fem största orterna, som också är de stationer som utfärdar pass. Utöver vardagar 9–15 håller de kvällsöppet en dag i veckan vardera enligt ett rullande schema.
- Den låga tilldelningen av öppettider i Gagnef, Orsa, Smedjebacken och Säter får tolkas mot bakgrund av att de ligger inom någon mils avstånd från större tätorter, där tillgängligheten är avsevärt högre. Besöksfrekvensen för de minsta kontoren i Gagnef och Säter uppges också vara låg. Vansbro och Älvdalen är länets två minsta kommuner jämte Orsa men har betydligt bättre tillgång till receptionsservice med öppettider på 25 timmar i veckan. Det beror troligen på att kommunerna ligger i utkanten av länet och därmed täcker in större upptagningsområden.

5.3 Personaltäthet- och placering

I Dalarnas län finns i nuläget (2009) 450 poliser men vid utgången av 2010 ska Dalarna ha ungefär 500 poliser. Mellan åren 1997 och 2008 har antalet poliser i länet varierat mellan 436 (1998) och 474 (2005), medan antalet civilt anställda har varierat mellan 135 personer (2005) och 168 personer (2007). Den sammanlagda personalstyrkan har uppgått till mellan 584 (1998) och 619 anställda (2003). För vissa år har en lägre polisfrekvens i någon mån vägts upp av ett högre antal civilanställda, och någon trend i upp- eller nedgång av personal går inte att se för Polisen i Dalarnas län.⁴⁰ Medan polisstationerna har fast stationerade poliser, är poliskontoren endast bemannade under öppettiderna. Ett poliskontor definieras som en ”liten polislokal varifrån begränsad lokal polisverksamhet bedrivs och som kan vara samlokaliserad med kommunal verksamhet”⁴¹. Det är endast fyra av de sex stationer som utgör säten för polisområdena – Avesta, Borlänge, Falun och Mora – som har dygnet runt-bemanning, medan Ludvika och Malung saknar detta. Sälen

⁴⁰ Polismyndigheten Dalarna, ”Antalet anställda per 31 december”, sammanställning 2008.

⁴¹ Thornqvist, Torgil, ”Polisstationers funktion – i dag och i framtiden”, Rikspolisstyrelsen, rapport 2004-03-08.

har förstärkt bemanning under vintersäsongen, från 1 december till 1 maj, med åtta mot annars fyra poliser, men har inte heller under högsäsong poliser i tjänst dygnet runt. Med andra ord är Mora den enda ort i hela norra Dalarna som har bemanning dygnet runt.

Personalen har centraliserats i och med att mindre polisstationers verksamhet dragits in eller att stationerna gjorts om till poliskontor. Många av de mindre kommunerna har i dag mindre än hälften av det antal poliser de tidigare hade stationerade på orten. Till exempel hade Älvdalen fem poliser och en receptionist fram tills för bara ett år sedan. 2009 finns det två poliser kvar, varav en arbetar i yttre tjänst. I Hedemora finns 2009 fyra poliser, men ingen av dem arbetar i yttre tjänst. Två är utredare och två arbetar inte ute på grund av hög ålder. Patrulleringen sköts därmed från Avesta, av poliser som inte har samma lokala anknytning och kännedom. För fem år sedan uppges Hedemora ha haft sex poliser i yttre tjänst och ytterligare tre utredare, plus ett stationsbefäl. Rättvik har i dag omkring sju–åtta poliser och Leksand ungefär fem, men båda orterna uppges ha haft omkring det dubbla antalet för några år sedan. Sammantaget illustrerar detta tydligt den centraliseringsprocess som pågår och som av myndighetens rationaliseringsplaner att döma knappast är avslutad. I flera fall har indragningar skett i samband med pensionsavgångar men i något fall har poliserna flyttats till stationer på större orter.

Polisområdescheferna är mycket kritiska till nedläggningen av polisstationer och pekar på att det inte finns möjlighet att bedriva yttre polisiär verksamhet från poliskontoren, och i vissa fall inte heller att tillhandahålla receptionsservice på en tillfredsställande nivå. Som vi ska se framställs lokal anknytning som viktig i det polisiära arbetet. Att polisområdescheferna är mer kritiska till myndighetens indragningar än vad Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens lokala chefer är, beror sannolikt på att organisationen är mer decentraliserad och att avståndet till dem som fattar besluten därmed upplevs vara större, trots att myndighetens högsta ledning finns i Falun och inte i Stockholm. Men det kan också tolkas som att den lokala närvaron är viktigare för Polisen och att indragningar därför upplevs få en mer direkt effekt.

5.4 Brottsbekämpning och upplevd/faktisk trygghet

Polisens viktigaste uppdrag är att minska brottsligheten och att öka tryggheten. Länspolismästaren uppger att brottsligheten i Dalarna är koncentrerad till gatu- och krogbrottslighet i Borlänge, samt

under vintersäsongen även i Sälen. Enligt länspolismästaren ser medborgarna ett symboliskt värde i att ha kvar en polisstation på orten eftersom det indikerar en polisiär närvaro. I praktiken är det dock meningslöst så länge stationen inte är bemannad och det kan rentav skapa en känsla av falsk trygghet, menar länspolismästaren. I själva verket kan orter få mer ”yttre tid”, det vill säga tid där poliser i tjänst befinner sig utanför polisstationen/kontoret, när polisstationen läggs ned. Ett exempel på det är Orsa, där poliskontoret har öppet fem timmar i veckan. Orsas kommunalråd upplever att brottsbekämpningen har blivit bättre och att tryggheten har ökat sedan polisstationen gjordes om till poliskontor, eftersom polisstationen sällan var bemannad tidigare och de insatser som nu görs i kommunen från polisstationen i Mora är bättre planerade.

En viktig aspekt av den faktiska tryggheten är avståndet till en polisstation med dygnet runt-bemanning. Vid det sämsta scenariot har Polisen i Dalarna en uttryckningstid på ett par timmar (cirka 15 mil) från polisstationen i Mora till en brottsplats i länets nordligaste delar, exempelvis i Idre. Samtidigt som glesbygdsområdena i norra Dalarna har relativt god tillgång till service under ordinära omständigheter, medför den långa uttryckningstiden vid grova brott en betydligt större sårbarhet.

Polisen i Dalarna har låtit genomföra en utvärdering av huruvida omorganiseringen av polisstationer till poliskontor i fyra kommuner 2003 påverkade brottsutvecklingen och den upplevda tryggheten.⁴² Medan brottsligheten minskade vid tiden för och strax efter nedläggningen av polisstationerna i Gagnef, Orsa och Säter, upplevde Smedjebacken en ökad brottslighet.⁴³ Varken polisområdeschefen eller kommunalrådet tror dock att det finns något orsakssamband mellan detta och nedläggningen av polisstationen, utan pekar istället på att brottsligheten minskade igen när en ungdomssatsning genomfördes. När det gäller den upplevda tryggheten (baserad på Polisens trygghetsundersökningar från 2002 och 2005) så försämrades situationen i Orsa och Smedjebacken, framförallt för att medborgarna upplevde fler ordningsstörningar, medan den varit på det stora taget var oförändrad i Gagnef och Säter.

⁴² Svensson, Roland, ”Särskild uppföljning i anledning av polisstyrelsen i Dalarnas läns beslut 2003 att ersätta närpolisstationerna i fyra kommuner med poliskontor”, Polisen, rapport april 2007. Roland Svensson tillhör en annan polismyndighet än Dalarnas län.

⁴³ Den brottslighet som undersöks är brott där anmälningar inkommer till polisen från allmänheten, dvs. tillgrepps- skadegörelsebrott och brott mot person.

5.4.1 Vikten av lokalkännedom

I ovan nämnda utvärdering intervjuas också kommunstyrelsernas ordförande i Gagnef, Orsa, Smedjebacken och Säter. Även om kommunalrådets upplevelser skiljer sig åt angående hur nedläggningen av polisstationen har påverkat Polisens verksamhet på orten, så nämner alla fyra avsaknaden av lokalt förankrade poliser, med bra person- och lokalkännedom, som ett stort problem. Framförallt önskar kommunalråden ett större engagemang från Polisens sida när det gäller att bedriva brottsförebyggande arbete bland ungdomar.⁴⁴ Kommunalråden sätter här fingret på en viktig punkt när det gäller Polisens lokala närvaro. Det räcker inte med att Polisen har "yttre tid" på orten för att tryggheten ska öka; det krävs även en kontinuitet genom att poliser med lokal förankring kan bygga upp kontakter med personer som ligger i riskzonen för att begå brott. Denna syn går igen även i de intervjuer som har gjorts för den här rapporten. Stationsbefälet i Hedemora uttrycker det på följande sätt:

Man kan inte hålla på och centralisera och skicka ut folk i radiobil och tro att man ska få kontakt med allmänheten. Tillgängligheten finns på polisstationen. [...] Man tappar enormt mycket om man inte har en personlig och lokal anknytning. Tiltalar man en person med förnamn så är man i direkt överläge.

Även för att kunna handlägga tillståndsärenden krävs i vissa fall lokalkännedom, påpekar polisområdeschefen för Malung. Ansökningar om vapenlicens handläggs till exempel i Rättvik, men innan ansökningarna skickas dit görs en första bedömning av en handläggare i Malung. Områdeschefen ser trots allt en potential i möjligheten att göra ansökningar och polisanmälan på webben, vilket han menar är en möjlighet som invånarna använder sig av i ytterst begränsad omfattning i dagsläget.⁴⁵

5.5 Passhantering

Den service som ges i polisens receptionsdiskar innefattar att göra brottsanmälan, lämna in/hämta ut hittegods och att söka tillstånd av olika slag, inklusive pass. Av detta går allt utom passansökan att göra på alla poliskontor- och stationer. För ett tiotal år sedan fanns passhanteringen på alla polisstationer, men antalet stationer som

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Områdeschefen menar att invånarna på mindre orter känner igen poliserna och därför tycker att det känns tryggare att prata direkt med dem. Tillresta turister i Sälen använder sig av möjligheten att göra polisanmälan på webben i betydligt högre utsträckning, uppger han.

utfärdar pass har minskat successivt i takt med att de tekniska kraven på hanteringen har ökat. Det gällde först kravet på att passfoto ska tas på polisstationen och sedan EU:s regelverk med krav på chip och fingeravtryck. Sedan oktober 2005 uppgår antalet polisstationer som utfärdar pass i länet till fem, men dessa kommer inte att bibehållas på längre sikt. Som nämndes ovan föreslår en intern utredning inom Polismyndigheten Dalarna att passhanteringen för Avesta, Borlänge, Falun och Ludvika koncentreras till Borlänge. Länspolismästaren säger sig också vara beredd att genomföra en sådan indragning och uppger att det inte kan uteslutas att även passexpedieringen i Mora dras in. Invånarna i de nordligaste delarna av länet har redan i dagsläget 15 mils resväg för att göra en passansökan i Mora. Om passhanteringen för länet koncentrerades till Borlänge skulle resvägen istället bli omkring 25 mil – en väsentlig försämring av tillgången till service.

Tidigare var invånarna i norra Dalarna tvungna att ta sig till Mora både vid ansökan om och uthämtning av pass, men sedan några år eller i vissa fall några månader tillbaka finns möjlighet att hämta ut pass i Hedemora, Idre, Leksand, Malung, Rättvik, Sälen och Vansbro. I det avseendet har passservicen alltså förbättrats de senaste åren.

6 Tillgång till service i nuläget

6.1 Kommun för kommun

Det är nu dags att utifrån genomgången av varje myndighets servicestruktur ge en sammanfattande bild av tillgången till service hos Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Polisen för varje kommun i Dalarnas län. Nedan redovisas först myndigheternas kontorsstruktur på respektive ort. Med service- och samverkanskontor avses här de kontorsformer som myndigheterna själva har etablerat, medan lokalkontor avser kontor där bara en myndighet finns representerad. Gagnef räknas som ett samverkanskontor eftersom den service som ges av kommunens personal på medborgarkontoret motsvarar den service som ges av Arbetsförmedlingens personal på samverkanskontoren. För Polisen finns två typer av kontorsformer (oavsett i vilka lokaler kontoren är placerade): poliskontor och polisstationer. Som framgått ovan är den avgörande skillnaden att poliskontoren bara är bemannade under besökstiderna, medan stationerna är bemannade under polisernas arbetstider (det vill säga morgon till sen natt).

Tabell 8 Myndigheternas kontorsstruktur för respektive ort

| | Arbetsförmedlingen | Försäkringskassan | Polisen |
|--------------|------------------------|------------------------------|-------------------|
| Avesta | servicekontor | servicekontor | polisstation |
| Borlänge | servicekontor | lokalkontor | polisstation |
| Falun | servicekontor | servicekontor | polisstation |
| Gagnef | samverkanskontor | samverkanskontor | poliskontor |
| Hedemora | samverkanskontor | samverkanskontor | polisstation |
| Leksand | lokalkontor | lokalkontor | polisstation** |
| Ludvika | servicekontor | servicekontor | polisstation |
| Malung | samverkanskontor | samverkanskontor/lokalkontor | polisstation |
| - Sälen | lokalkontor på distans | - | polisstation |
| Mora | lokalkontor | lokalkontor | polisstation |
| Orsa | lokalkontor på distans | - | poliskontor |
| Rättvik | samverkanskontor | samverkanskontor | polisstation |
| Smedjebacken | samverkanskontor | samverkanskontor | poliskontor |
| Säter | samverkanskontor | samverkanskontor | poliskontor |
| Vansbro | lokalkontor på distans | - | polisstation** |
| Älvdalen | lokalkontor på distans | - | polisstation** |
| - Idre | lokalkontor på distans | - | tull/polisstation |
| - Särna | lokalkontor på distans | - | - |

** ska troligen göras om till poliskontor.

Även om beskrivningen av kontorsformer indirekt ger en uppfattning om vilken typ av service som ges så behöver den kompletteras med en översikt över öppettider och tjänsteutbud. För Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan går den huvudsakliga skiljelinjen vid om det finns möjlighet till spontanbesök på orten, vilket gäller på alla orter för Arbetsförmedlingen men på endast sju av de 18 orterna för Försäkringskassan. För Polisen handlar skillnader i serviceutbud främst om möjligheten att ansöka om och hämta ut pass. I tabellen redovisas också vilka orter som har polisstationer respektive poliskontor.

I tabellen nedan rangordnas den sammanlagda servicenivån hos de tre myndigheterna för de 18 orter som ingår i studien. Rangordningen bygger i första hand på huruvida det finns möjlighet att spontant besöka *alla tre* myndigheterna på orten, i andra hand på om det finns möjlighet att ansöka om eller hämta ut pass – vilket också sammanfaller med om det finns en polisstation på orten – och i tredje hand på myndigheternas sammanlagda antal öppettimmar per vecka. Rangordningen för de tre variablerna samman-

faller i stort sett, även om Leksand får en högre placering än orten annars skulle ha fått av att Försäkringskassan finns kvar på orten.

Jämförelsen av myndigheternas öppettider gäller, liksom genomgångarna av förändringar i öppettider hos respektive myndighet, tider för spontanbesök hos *myndighetens egen personal*. För Sälen har Polisens öppettid gjorts om till en genomsnittlig öppettid per år, beräknad på 5 timmars öppettid per vecka under maj–november och 25 timmars öppettid per vecka under december–april. Orter där det finns möjlighet att göra passansökan markeras med x och orter där det går att hämta ut men inte ansöka om pass med (x).

Tabell 9 Rangordning: Tillgång till service (Antal öppettimmar/vecka)

| Rangordning | Arbetsförmedlingen | Försäkringskassan | Polisen | Sammanlagt |
|------------------|--------------------|-------------------|-----------|------------|
| 1. Avesta | 30 | 30 | 33 x PS | 93 |
| 1. Falun | 30 | 30 | 33 x PS | 93 |
| 1. Ludvika | 30 | 30 | 33 x PS | 93 |
| 4. Borlänge | 30 | 20 | 33 x PS | 83 |
| 5. Mora | 30 | 8 | 33 x PS | 71 |
| 6. Malung | 15 | 6 | 25 (x) PS | 46 |
| 7. Leksand | 18 | 4 | 9 (x) PS | 31 |
| 8. Vansbro* | 15 | - | 25 (x) PS | 40 |
| 9. Idre* | 15 | - | 20 (x) PS | 35 |
| 10. Hedemora | 18 | - | 12 (x) PS | 30 |
| 11. Sälen* | 15 | - | 13 (x) PS | 28 |
| 12. Rättvik | 15 | - | 9 (x) PS | 24 |
| 13. Älvdalen* | 15 | - | 10 PS | 25 |
| 14. Orsa* | 15 | - | 5 PK | 20 |
| 15. Smedjebacken | 15 | - | 4 PK | 19 |
| 16. Särna* | 15 | - | - | 15 |
| 17. Gagnef | 10 | - | 2 PK | 12 |
| 17. Säter | 10 | - | 2 PK | 12 |

* distansarbetsförmedling, x – passansökan, (x) – passutlämning, PS – polisstation, PK – poliskontor

Sammanfattningsvis finns det stora skillnader i tillgänglighet till statlig service inom länet. Avesta, Falun och Ludvika har nästan åtta gånger fler sammanlagda öppettimmar hos de berörda myndigheterna per vecka än Gagnef och Säter. Att Idre, Malung, Sälen och Vansbro hamnar högst upp på listan efter de fem större orterna – det vill säga de orter som har ett komplett serviceutbud – är inte

förvånande med tanke på dessa fyra orters geografiska läge. Sälen ligger till exempel 65 kilometer från kommunens centralort Malung och Idre 115 kilometer från centralorten Älvdalen. För Idre och Sälen motiveras också en hög närvaro från Polisens sida med att de är turistorter.

Överlag kan det konstateras att det inte är glesbygdsområdena i norra Dalarna som har minst timmar utan de mindre kommunerna i södra Dalarna, som ligger inom någon mils avstånd från länets största orter Borlänge och Falun. Samtidigt är det viktigt att understryka att avståndet till en ort med komplett serviceutbud är minst lika viktigt för tillgängligheten som antalet timmar myndigheterna håller öppet på hemorten. Medborgarna i Idre och Särna, som uppger till ungefär 770 per ort, har 11,5 respektive 15 mil till Mora, där närmaste polisstation med passhantering och dygnet runt-bemannning finns. Servicen på dessa orter må alltså vara bättre än på de mindre orterna i södra Dalarna, men avståndet till en ort där hela serviceutbudet finns är betydligt längre, vilket drar ner den allmänna servicenivån.

För att se om det finns något samband mellan tillgång till service på hemorten och avstånd till en ort med komplett serviceutbud jämförs dessa faktorer i tabellen nedan. Som orter med komplett serviceutbud räknas orter som har passhantering. Diagrammet visar också rangordningen för kommunernas och orternas invånarantal. På så vis går det att få en uppfattning om ifall det finns något samband mellan tillgången till service och dels storleken på kommunen, dels invånarantalet för centralorterna samt Idre, Särna och Sälen – det vill säga de orter där direktservicen finns. Kan det vara så att kommuner med små centralorter har en lägre servicenivå?

Tabell 10 Tillgång till service i förhållande till invånarantal och avstånd till ort med komplett serviceutbud

| Rangordning service | Rangordning antal kommuninvånare | Rangordning antal ortsinvånare | Rangordning avstånd till ort med komplett serviceutbud |
|---------------------|----------------------------------|--------------------------------|--|
| 1. Avesta | 4 | 3 | 1 (0 km) |
| 1. Falun | 1 | 2 | 1 (0 km) |
| 1. Ludvika | 3 | 4 | 1 (0 km) |
| 4. Borlänge | 2 | 1 | 1 (0 km) |
| 5. Mora | 5 | 5 | 1 (0 km) |
| 6. Malung | 11 | 9 | 14 (68 km) |
| 7. Leksand | 7 | 7 | 13 (42 km) |
| 8. Vansbro | 14 | 13 | 15 (74 km) |
| 9. Idre | (13) | 16 | 18 (152 km) |
| 10. Hedemora | 6 | 6 | 8 (19 km) |
| 11. Sälen | (11) | 18 | 16 (86 km) |
| 12. Rättvik | 9 | 11 | 11 (37 km) |
| 13. Älvdalen | 13 | 14 | 12 (38 km) |
| 14. Orsa | 15 | 8 | 7 (14 km) |
| 15. Smedjebacken | 10 | 9 | 6 (13 km) |
| 16. Särna | (13) | 16 | 17 (119 km) |
| 17. Gagnef (Djurås) | 12 | 15 | 9 (21 km) |
| 17. Säter | 8 | 12 | 10 (23 km) |

Tabellen ger ingen entydig bild av huruvida kommunens eller centralortens storlek påverkar nivån på service från myndigheterna. Orter som Idre, Malung, Sälen och Vansbro har bättre service än andra orter i relation till deras storlek både som kommuner och orter, medan Gagnef, Hedemora, Smedjebacken och Säter har sämre tillgång än andra orter i relation till kommunernas och orternas invånarantal. Skillnaden blir dock begriplig om man beaktar avståndet till närmaste ort med komplett serviceutbud. De fyra förstnämnda orterna har mellan 68 och 152 kilometer till en sådan ort, medan de fyra sistnämnda bara har mellan 13 och 23 kilometer till en ort med full service. Det finns alltså ett negativt samband mellan servicenivå på orten och avstånd till en ort där resten av serviceutbudet finns.

6.2 Var har indragningar skett?

Rapporten har beskrivit omfattande indragningar av service från myndigheternas sida de senaste åren, framförallt när det gäller öppettider för receptionsservice. Var är det då någonstans som indragningarna har skett? Gäller sambandet mellan servicenivå och avstånd till en större ort även för förändringen i service? Nedan jämförs den *negativa förändringen i service* med kommunernas och orternas invånarantal samt med avståndet till en ort med full service. Rangordningen av förändring i service bygger på en jämförelse mellan myndigheternas sammanlagda antal öppettimmar vid den första referenspunkten under 2000-talet och 2009.⁴⁶ Förändringen i öppettider anges i timmar inom parentes vid varje ort.

Översikten visar att det är de fyra mindre kommuner i södra Dalarna som ligger i anslutning till länets största orter som har förlorat mest i tillgången till service de senaste åren. I Hedemora har antalet sammanlagda öppettimmar minskat med 60 % under den undersökta perioden, i Smedjebacken med 75 % och i Gagnef och Säter med över 80 %. De orter som klarat sig bäst är de fem största orterna samt Idre och Sälen, som tack vare etableringen av distansarbetsförmedlingarna har haft en svagt negativ förändring av öppettider eller till och med ingen förändring alls. Undantaget är Särna som hamnar högt upp på listan på grund av nedläggningen av polisstationen i början av 2000-talet.

Det är inte troligt att *effekten* av den indragna servicen har varit som störst på de orter som haft en mest negativ utveckling. En lika viktig faktor är närheten till Avesta, Borlänge, Falun, Ludvika eller Mora. Av de orter som drabbats av större minskningar i öppethållandet har indragningarna troligen haft störst effekt i Malung, Vansbro och Älvdalens kommuner, som alla har relativt långt till dessa orter.

⁴⁶ Ett problem är att referenspunkterna som förändringen mäts emot skiljer sig åt dels mellan olika myndigheter, dels mellan olika orter. I den här rangordningen blir den gemensamma referenspunkten det år för vilket den tidigaste uppgiften om öppettider finns tillgänglig, dvs. 2001. Syftet med att ange olika referenspunkter i de tidigare översiktterna har varit att visa på den kontinuerliga förändringsprocess som indragningarna av öppettider innebär, där vissa av indragningarna skedde i början av decenniet och vissa så sent som förra året. I det här diagrammet är syftet istället att fånga in den totala förändring som varje ort har upplevt, oavsett exakt årtal för när det skedde.

Tabell 11 Förändringar i tillgång till service i förhållande till invånarantal och avstånd till ort med komplett serviceutbud

| Rangordning negativ förändring i service (antal h/vecka) | Rangordning antal kommuninvånare | Rangordning antal ortsinvånare | Rangordning avstånd till ort med komplett serviceutbud |
|--|----------------------------------|--------------------------------|--|
| 1. Säter (-63) | 8 | 12 | 10 (23 km) |
| 2. Gagnef (Djurås) (-58) | 12 | 15 | 9 (21 km) |
| 3. Smedjebacken (-56) | 10 | 9 | 6 (13 km) |
| 4. Hedemora (-45) | 6 | 6 | 8 (19 km) |
| 5. Rättvik (-43) | 9 | 11 | 11 (37 km) |
| 5. Särna (-43) | (13) | 16 | 17 (119 km) |
| 7. Leksand(-41,5) | 7 | 7 | 13 (42 km) |
| 8. Orsa (-39) | 15 | 8 | 7 (14 km) |
| 9. Malung (-36,5) | 11 | 9 | 14 (68 km) |
| 10. Vansbro (-35) | 14 | 13 | 15 (74 km) |
| 11. Älvdalen (-34) | 13 | 14 | 12 (38 km) |
| 12. Mora (-15,5) | 5 | 5 | 1 (0 km) |
| 13. Borlänge (-11,5) | 2 | 1 | 1 (0 km) |
| 14. Idre (-3) | (13) | 16 | 18 (152 km) |
| 15. Avesta (-1,5) | 4 | 3 | 1 (0 km) |
| 15. Falun (-1,5) | 1 | 2 | 1 (0 km) |
| 15. Ludvika (-1,5) | 3 | 4 | 1 (0 km) |
| 18. Sälen (0) | (11) | 18 | 16 (86 km) |

Det är viktigt att understryka att indragningen av direktservice inte är någonting som är slutfört utan att det handlar om en *pågående* process av snabb förändring. Det finns heller ingenting som tyder på att indragningarna kommer att avta; större förändringar har skett så sent som det senaste året. Vidare är Polisen mitt inne i en rationaliseringsprocess som syftar till att lägga ned polisstationerna på upp till sju orter i länet med indragningar av lokalt stationerad personal såväl som öppettider som en trolig följd. Dessutom finns det förslag om att lägga ned passexpedieringen i Avesta, Falun, Ludvika och eventuellt även i Mora.

När det gäller Försäkringskassan är stora delar av myndighetens omorganisation redan genomförd men det är fortfarande oklart vad som ska hända med de kvarvarande besökskundtjänsterna i Leksand och Malung. Vad gäller Arbetsförmedlingens verksamhet riskerar distansförmedlingarna i norra Dalarna att ersättas av en förenklad form av distansmötesplats som Arbetsförmedlingen i norra Dalarna upplever som sämre ur ett kundperspektiv. Arbetsförmedlingen måste än så länge finnas representerad i varje kom-

mun men om kravet på personlig inskrivning till Arbetsförmedlingen tas bort är det möjligt att även åliggandet om lokal närvaro försvinner. Det finns med andra ord en centraliseringstrend som kan komma att förändra den relativa fördel som orterna i norra Dalarna har i nuläget när det gäller tillgång till myndighetsservice på orten.

6.3 Tillgången till service utanför centralorterna

Hittills har studien berört kommunernas centralorter samt några tätorter i norra Dalarna som under delar av året omvandlas till turistorter med tusentals tillfälliga besökare. Som nämndes inledningsvis bodde år 2005 endast 58 % av Dalarnas befolkning på dessa orter med direktservice från någon av de tre myndigheterna. Utredningen föreslår att myndigheternas kontorsstruktur på större tätorter kompletteras med servicepunkter på landsbygden. Servicepunkterna kan vara fasta eller mobila och ska möjliggöra personliga möten på distans för enklare ärenden hos myndigheterna, men även användning av självbetjäningstjänsterna på webben.⁴⁷

Arbetsförmedlingen har tidigare haft kundarbetsplatser utplaceerade på andra ställen än på arbetsförmedlingarna, exempelvis i Sälen innan distansmötesplatsen öppnades där och på arbetsplatser som drabbats av stora varsel. I nuläget (2009) har ingen av de tre myndigheterna kundarbetsplatser på andra ställen än på myndigheternas kontor och det förs för tillfället inga diskussioner om att upprätta nya självbetjäningpunkter, än mindre servicepunkter med möjlighet till distansmöten. Därmed handlar tillgången till service på landsbygden om hur långt det är till närmaste större ort. Tabellen nedan anger de tätorter i Dalarnas län – utöver de orter som har direktservice i dagsläget – som 2005 hade en befolkning på minst 1 000 personer och minst 10 kilometer till en ort med direktservice. Här anges också avstånd till närmaste ort med någon form av direktservice respektive till närmaste ort med komplett serviceutbud, det vill säga Avesta, Borlänge, Falun, Ludvika eller Mora. Det är viktigt att understryka att orterna med någon form av direktservice inkluderar en rad orter som inte har direktservice från Försäkringskassan. Det är alltså viktigt att ta hänsyn till båda faktorerna för att få en realistisk uppfattning om avståndet till servicetjänster.

⁴⁷ Delbetänkande SOU 2008:97, ”Styr samverkan – för bättre service till medborgarna”, 2008, s. 78.

Tabell 12 Tätorter utan tillgång till direktservice utifrån befolkningsstorlek⁴⁸

| Ort | Kommun | Antal invånare (2005) | Avstånd ort med direktservice (km) | Avstånd komplett serviceutbud (km) |
|------------------|----------|-----------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| Grängesberg | Ludvika | 3 500 | 13 | 13 |
| Insjön | Leksand | 2 200 | 10 | ca 32 |
| Mockfjärd | Gagnef | 1 900 | 15 | ca 36 |
| Bjursås | Falun | 1 900 | 20 | 20 |
| Grycksbo | Falun | 1 800 | 12 | 12 |
| Långshyttan | Hedemora | 1 800 | 20 | ca 35 |
| Järna | Vansbro | 1 400 | 10 | ca 90 |
| Siljansnäs | Leksand | 1 300 | 14 | ca 56 |
| Svårdsjö | Falun | 1 300 | 20 | 20 |
| Horndal | Avesta | 1 100 | 20 | 20 |
| Gagnef* | Gagnef | 1 100 | 20 | 20 |
| Naglarby/Enbacka | Säter | 1 000 | 12 | 12 |

* I Gagnefs kommun är Djurås och inte Gagnef centralort.

Befolkningsstorlek är en viktig faktor att ta hänsyn till vid etableringen av servicepunkter, men avståndet är också viktigt. Även mycket små tätorter som ligger avsides bör därför kunna komma i fråga. Nedan anges några orter i länet som skulle vara särskilt lämpliga för utplacering av servicepunkter utifrån sitt geografiska läge. Listan ska inte ses som uttömmande utan snarare som exempel på orter där servicepunkter bör finnas för att tillgodose en miniminivå av tillgänglighet på landsbygden.

Tabell 13 Tätorter utan tillgång till direktservice utifrån geografiskt läge⁴⁹

| Ort | Kommun | Antal invånare (2005) | Avstånd ort med direktservice (km) | Avstånd komplett serviceutbud (km) |
|--------------|---------|-----------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| Fredriksberg | Ludvika | 700 | 45 | 45 |
| Furudal | Rättvik | 450 | 35 | ca 35 |
| Lima | Malung | 400 | 35 | ca 75 |
| Venjan | Mora | 300 | 35 | 35 |

⁴⁸ Befolkningsstatistik, SCB och avståndstabell, www.ne.se. Avstånden till ort med komplett service är inte exakta.

⁴⁹ Ibid.

7 Samverkan mellan myndigheter och kommuner

Obemannade servicepunkter kan fylla ett behov i glesbygdsområden, men de måste kompletteras med en kontorsstruktur för direktservice på de större tätorterna. Som vi har sett i den här rapporten har de mindre kommunerna i Dalarnas län inte längre en acceptabel servicenivå ens på centralorterna, om man med det menar möjlighet att besöka myndigheten på orten. En möjlig lösning på detta är att myndigheterna samverkar med kommunen i att leverera direktservice. Nedan beskrivs de initiativ som diskuteras i nuläget och det medborgarkontor som redan finns i drift i Gagnefs kommun. Genomgången bygger på intervjuer med kommunalråden i respektive kommun samt Turistbyråns chef i Gagnef, där kommunens medborgarkontor är lokaliserat. Som vi ska se är det tveksamt om de initiativ till samverkan som finns i nuläget har ambitionen att erbjuda service utöver den nivå som finns på samverkanskontoren. Snarare verkar det handla om att etablera en ny typ av samverkanskontor där även den kommunala servicen ingår.

7.1 Centrum för goda råd i Gagnef

Medborgarkontoret i Gagnef heter Centrum för goda råd och är ett samarbete mellan Gagnefs kommun, Länsstyrelsen, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Polisen. Den kommunala servicen inbegriper förutom turistbyrå rådgivning för företagare, studie- och yrkesvägledning, energirådgivning och konsumentvägledning. Kontoret är öppet 41 timmar i veckan, varav Arbetsförmedlingens handläggare finns där tio timmar i veckan, polisen två timmar i veckan och Försäkringskassan endast för förbokade besök. Övrig tid ger Turistbyråns personal information om myndigheterna motsvarande servicenivån på samverkanskontoren. Det handlar om att informera, lämna ut blanketter och vid behov hjälpa till att fylla i enklare uppgifter. Liksom på samverkanskontoren kan medborgarkontoret inte boka in möten hos myndigheterna utan bara hänvisa vidare till kundtjänst på telefon. Det är sällan personalen "löser" ett ärende, menar Turistbyråns chef, deras roll är snarare att hänvisa till rätt instans. Eftersom det är oklart vem som står som ansvarig om personalen lämnar felaktig information är personalen också restriktiv med att svara på svåra frågor.

Medborgarkontoret öppnades 2006 på initiativ av kommunen efter att flera statliga myndigheter under en kort tidsperiod annonserat om neddragningar i verksamheten. Turistbyråns chef uppger

att Turistbyrån och Centrum för goda råd tillsammans har uppemot 30 000 besök per år. Relativt få av dem, ungefär 1 500 besök per år, rör hjälp med information om eller annan service kopplad till de statliga myndigheterna. Siffran inkluderar inte kunder som vänder sig direkt till myndighetens personal när den finns på plats i lokalerna. Kommunalrådet uppger att Gagnefs kommun skulle vilja utveckla samarbetet med gemensamt anställd personal som kan ge mer djupgående information om myndigheternas verksamhetsområde, dock inte så djupgående att centrumet ”ersätter Försäkringskassans jobb”.

7.2 Övriga existerande och planerade samverkansformer

I länets tre minsta kommuner – Orsa, Vansbro och Älvdalen – för kommunen just nu diskussioner med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Polisen om samlokalisering och i vissa fall även om tjänstesamverkan. Ingen kommun har ännu fattat beslut om samverkan. Älvdalens kommun ingår i ett pilotprojekt som ska omsätta utredningens förslag om att kommuner och myndigheter ska etablera gemensamma servicekontor i praktiken. Kommunen har genom bidrag från Länsstyrelsen anställt en projektledare som arbetar med få till stånd en sådan samverkan. Diskussionerna påbörjades under 2008 och ett medborgarkontor kan komma att sjösättas 2011. Samverkan ska gälla både lokaler och tjänster, där ambitionen är att ha en gemensam servicevägledare som är utbildad i myndigheternas olika verksamhetsområden. Det är dock inte fråga om någon mer djupgående service utan om att lämna ut blanketter, ge enkel information och att hänvisa vidare – med andra ord verkar det röra sig om ungefär den servicenivå som i dag finns på samverkanskontoren. Kommunalrådet framhåller att även om medborgarkontoret inte kommer att vara bemannat med myndigheternas egen personal fem dagar i veckan så bör det finnas möjlighet att träffa myndighetens egen personal på kontoret någon dag i veckan. Det är alltså viktigt att det finns möjlighet till personliga besök *på orten*: ”man ska inte behöva resa för att träffa myndighetens personal”.

Älvdalens kommun är 18 mil lång och har tre kommuncentra: Älvdalen, Idre och Särna. Kommunens plan är att det ska finnas noder till medborgarkontoret i Idre och Särna där man kan få service öga mot öga på en lägre nivå. Ett medborgarkontor med personal från kommunen, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan fanns också i Särna fram tills för något år sedan. Myndig-

heterna drog sedan in sitt öppethållande på orten och numera finns bara kommunen kvar på kontoret. Ambitionen är vidare att servicepunkter för självbetjäning ska etableras i flera av det tjugotalet byar som ingår i kommunen. Kommunalrådet uppger att de exempelvis kan lokaliseras ute i bystugor och administreras av en person från varje byalag som håller öppet en dag eller kväll i veckan.⁵⁰

Orsa och Vansbros kommuner strävar efter att upprätta liknande former av samverkan mellan myndigheterna och kommunerna, men där har diskussionerna inte kommit lika långt. Medan det i Älvdalen är kommunen som varit drivande uppges det i Orsa och Vansbro vara myndigheterna som har initierat samarbetet. I Leksand, Vansbro och Älvdalen för Polisen diskussioner om samverkan med kommunen som ett led i omvandlingen av polisstationer till poliskontor. I Leksand förs även diskussioner om samlokalisering mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och eventuellt kommunen, beroende på vem som hittar en lämplig lokal. I Mora har myndigheterna fattat beslut om etablering ett servicekontor, men det är ännu oklart när det kommer att öppna. I Falun finns vidare en ambition om att inrätta ett rättcenter med polis- och åklagarmyndighet samt kriminalvård i samma hus. Det samarbete som redan finns på plats mellan Polisen och Tullverket i Idre innefattar samlokalisering och viss tjänstesamverkan.

Tabellen nedan visar vilka former för samverkan mellan myndigheter och kommuner som finns i nuläget (2009) och var det finns påtänkta eller beslutade planer på att inleda samverkan. Begreppet samverkanskontor används här utifrån den innebörd det har i Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans koncept, det vill säga samarbete kring lokaler och basala servicetjänster. Det innebär att kontorstyperna nedan inte alltid överensstämmer med den tidigare beskrivningen av i vilken form myndigheterna finns representerade på olika orter. Ett exempel är att Orsa inte har något samverkanskontor mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, men däremot ett samarbete mellan Polisen och kommunen som beskrivs i termer av ett samverkanskontor i tabellen nedan. Polisens representation på orten finns alltså i form av ett polis-

⁵⁰ I Älvdalen, som är en glesbygdskommun, håller även den kommersiella servicen på att utarmas. Kommunen upplever att den i och med utarmningen av den kommersiella servicen blir motarbetad i att utveckla den för kommunen så viktiga turistnäringen. Att hitta lösningar för att behålla servicen är det som kommunalrådet enligt egen utsaga lägger ner mest energi på.

kontor, som i sin tur ingår i ett samverkanskontor med kommunen.⁵¹

Den modell för medborgarkontor eller lokala servicekontor som utredningen skisserar innebär en högre ambitionsnivå än samverkanskontorens när det gäller den service som kommunens personal ger medborgarna å andra myndigheters vägnar.⁵² Personalens roll på ett sådant kontor kan snarast jämföras med servicehandläggare på ett servicekontor. Som framgår i tabellen tolkas inget av de initiativ som nu diskuteras i Dalarna – inte heller det i Älvdalen – som en ambition om att etablera ett medborgarkontor. Vi ska återkomma till diskussionen om medborgarkontor och deras servicenivå lite längre ner.

Tabell 14 Existerande och planerade samverkansformer

| | Existerande (samverkande aktörer) | Planerade (samverkande aktörer) |
|--------------|--|--|
| Avesta | Servicekontor (AF, FK, Skatteverket) | - |
| Borlänge | - | Servicekontor (AF, FK, Skatteverket) |
| Falun | Servicekontor (AF, FK, Skatteverket) | Rättscenter (Polisen, andra delar av rättsväsendet) |
| Gagnef | Samverkanskontor (AF, FK, Polisen, kommunen) | - |
| Hedemora | Samverkanskontor (AF, FK) | Samverkanskontor (Polisen, kommunen) |
| Leksand | - | Samlokalisering/Samverkanskontor (AF, FK, Polisen, kommunen) |
| Ludvika | Servicekontor (AF, FK, Skatteverket) | - |
| Malung | Samverkanskontor (AF, FK) | - |
| - Sälen* | Tull- och polisstation (Polisen, Tullen) | - |
| Mora | - | Servicekontor (AF, FK, Skatteverket) |
| Orsa* | Samverkanskontor (Polisen, kommunen) | Samverkanskontor (AF, FK, Polisen, kommunen) |
| Rättvik | Samverkanskontor (AF, FK) | - |
| Smedjebacken | Samverkanskontor (AF, FK), (Polisen, kommunen) | - |
| Säter | Samverkanskontor (AF, FK), (Polisen, kommunen) | - |
| Vansbro* | - | Samverkanskontor (AF, FK, Polisen, kommunen) |
| Älvdalen* | - | Samverkanskontor (AF, FK, Polisen, kommunen) |
| - Idre* | Lokal- samt viss tjänstesamverkan (Polis- och tullmyndigheterna) | Nod till kontoret i Älvdalen (AF, FK, kommunen) |
| - Särna* | - | Nod till kontoret i Älvdalen (AF, FK, kommunen) |

⁵¹ Ett alternativ hade varit att använda begreppen lokal- och tjänstesamverkan istället. Skälet till att de begreppen inte används är att de är svåra att särskilja. Exempelvis innefattar ett samverkanskontor en väldigt enkel grad av tjänstesamverkan, medan ett servicekontor innebär mer avancerad tjänstesamverkan mellan Försäkringskassan och Skatteverket, men bara lokalsamverkan mellan dessa myndigheter och Arbetsförmedlingen.

⁵² Delbetänkande SOU 2008:97, "Styr samverkan – för bättre service till medborgarna", 2008, kap. 4.

När det gäller potentiella framtida samverkansformer är det också intressant att titta på vilken organisatorisk indelning de tre myndigheterna har i dagsläget. Som framgår nedan har alla tre myndigheterna olika verksamhetsområden i Dalarnas län, som bara delvis är överlappande.

Tabell 15 Myndigheternas organisatoriska indelning i Dalarnas län

| Arbetsförmedlingen <i>(arbetsmarknadsområden understrukna, organisatoriska enheter markerade med fet stil)</i> | Försäkringskassan <i>(lokala försäkringscenter understrukna)</i> | Polisen <i>(polisområden understrukna, polisstationer markerade med fet stil)</i> |
|--|---|---|
| Avesta – Hedemora | Borlänge – Avesta – Falun – Hedemora – Gagnef – Ludvika – Smedjebacken – Säter | Avesta – Hedemora |
| Falun Borlänge – Säter Leksand – Rättvik – Gagnef | | Borlänge-Falun – Gagnef – Säter |
| Ludvika – Smedjebacken | | Ludvika – Smedjebacken |
| Mora – Orsa – Älvdalen (Särna – Idre) Malung – (Sälen) – Vansbro | Mora – Leksand – Malung – Orsa – Rättvik – Vansbro – Älvdalen | Malung – (Sälen) – Vansbro |
| | | Mora – Leksand – Orsa – Rättvik – Älvdalen – (Idre) |

Rapporten har även beskrivit hur alla tre myndigheterna har organiserat om sin verksamhet i länet de senaste åren. I Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans fall har detta skett i samband med att de tidigare länsmyndigheterna uppgått i nationella myndigheter, medan Polisen sedan närpolisreformen på 1990-talet bildat samordningsområden där flera kommuner ingår. Nya organisationer har inrättats parallellt med att myndigheterna fört diskussioner om samverka med andra myndigheter och/eller kommuner. Myndigheterna verkar alltså inte ta hänsyn till eller vänta in de förändringar som samverka kan komma att resultera i. Det är å andra sidan inte överraskande med tanke på att myndigheterna inte är ålagda att samverka i leveransen av service.

7.3 Kommunernas syn på myndigheternas närvaro

Kommunalråden i de fyra kommuner som har intervjuats här – Gagnef, Orsa, Vansbro och Älvdalen – framhåller möjligheten till personliga möten med myndighetens personal som nödvändig för att försäkra sig om att medborgarna ges en fullgod service. Telefon-

och webbaserade tjänster kan ersätta personliga besök i relativt stor utsträckning men ”alla servicevägar måste finnas”, till exempel för dem som inte klarar av att använda de teknikstödda kanalerna och för personer som behöver mycket stöd, vilket är fallet inom delar av Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans verksamheter. Gagnefs kommunalråd menar att det viktiga är att ”det finns någon som tar emot”, även om den personen inte kan ge service direkt. Om myndigheternas företrädare och medborgarna däremot aldrig träffas finns det en risk för att de blir abstrakta och tappar förståelsen för varandra, anser kommunalrådet. Flera kommunalråd pekar på att glesbygdsområden ofta har en överrepresentation av äldre människor som i lägre utsträckning än unga har tillgång till dator och behärskar tekniken. Även grupper som av olika skäl (arbetslöshet, sjukskrivning, förtidspensionering) står utanför arbetsmarknaden, och därmed är i behov av Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans förmåner och tjänster, är överrepresenterade i glesbygdsområden.

Även regionalpolitiska skäl framförs till varför det är viktigt att myndigheterna finns kvar på orten. Särskilt för Arbetsförmedlingen framhålls den lokala förankringen som viktig; utan en sådan förankring finns det en risk att företagen inte vill använda sig av Arbetsförmedlingen när de rekryterar personal.

Kommunerna säger att de har informerats om myndigheternas indragningar av öppettider men att det inte har funnits något utrymme för dialog. Ett undantag är Polisen i Orsa, där det fram till 2003 fanns en polisstation men inga poliser som kunde göra utryckningar. I dialog med kommunen kom Polisen fram till att en sammanslagning med Mora vore den bästa lösningen för att kunna göra större insatser. Kommunen upplever också att sammanslagningen har lett till en förbättrad brottsbekämpning. När det gäller Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan beror bristen på dialog på att cheferna för lokalkontoren inte har något utrymme för förhandling på grund av att direktiv om var kontor ska finnas och vilka öppettider de ska ha beslutas på central nivå.

Gagnefs kommunalråd menar att eftersom ett län som Dalarna bara får fyra–fem servicekontor genom myndigheternas nya samverkansstruktur så är det nödvändigt att blanda in kommunerna för att garantera att servicen finns kvar även på mindre orter. Det som saknas i dag för att detta ska bli verklighet är en vilja från myndigheternas sida att satsa ekonomiskt; i dagsläget kan de vara positiva till samverkan men de vill inte vara med och betala. Kommunal-

rådet understryker att det är bra att de statliga verksamheterna effektiviseras, men att det inte går att rationalisera varje verksamhet för sig. Ett alternativ om det inte går att ordna service på ett tillfredsställande sätt kan vara att kommunalisera verksamheten, menar Gagnefs kommunalråd.

7.4 Medborgarkontorens syfte och servicenivå

De skäl som anges ovan till att myndigheterna bör ha en lokal närvaro rör inte i första hand nivån på servicen. Snarare ses det som viktigt att "det finns någon som tar emot" när man kommer in på kontoret, eller som ett kommunalråd framställer det: "det viktiga är att medborgaren får träffa en person av kött och blod och inte en datamaskin". Att kommunalråden framhåller det mänskliga mötet som ett huvudargument för lokal service får snarast tolkas som en strävan efter att behålla ett livskraftigt lokalsamhälle. Indragna myndighetsfunktioner uppfattas då leda till att lokalsamhället utarmas. Men vilken funktion ska de påtänkta medborgarkontoren, eller med utredningens terminologi lokala servicekontoren⁵³, fylla? Handlar det om att upprätta samverkanskontor på fler orter än de som nås av den nya statliga infrastrukturen för direktservice, eller ska medborgarkontoren erbjuda något utöver denna indirekta representation av ett antal myndigheter under samma tak?

En tendens som beskrivits i rapporten är att samverkan riskerar att stanna vid samlokalisering och gemensam informations- och blankettservice när kommunerna själva tar initiativet. Utredningen uttrycker dock en högre ambitionsnivå i fråga om vad de lokala servicekontoren ska erbjuda. Utgångspunkten är att Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans nuvarande samverkanskontor ska utgöra basen för servicestrukturen på landsbygden, men att kontoren ska erbjuda flera servicefunktioner än i dagsläget för att kunna utöka öppethållandet. Ett exempel ges från Åmål där kommunen samlokaliserat kommunala servicefunktioner med den statliga servicen på orten. Utöver lokalsamverkan kan då "kommunens och myndigheternas tjänstemän utföra serviceuppgifter åt varandra, i varje fall enkla uppgifter men också uppgifter i samtjänst, när detta behövs och är lämpligt."⁵⁴ Erfarenheterna från Dalarna, där mindre kommuner upplever att myndigheterna är ovilliga att finansiera samtjänstlösningar på mindre orter, bekräftar utred-

⁵³ I den här rapporten har jag valt att använda begreppet medborgarkontor istället för lokalt servicekontor. Skälet till det är att undvika sammanblandning med de statliga servicekontoren.

⁵⁴ Delbetänkande SOU 2008:97, "Styr samverkan – för bättre service till medborgarna", 2008, s. 112f.

ningens slutsats om att det behövs tydligare politisk styrning för att etableringen av nya lokala servicekontor ska innebära en uppgradering av servicen för medborgarna.

8 Trender i tillgången till service

I det här avslutande kapitlet sammanfattas de trender i utvecklingen av hur, när och var service levereras som har noterats i den här rapporten. Översikten bygger på erfarenheterna från Dalarnas län men syftar till att fånga in det mer generella i den omvandling av formerna för och tillgängligheten till service som just nu sker över hela landet.

Myndigheternas egen version av den omstrukturering av service som skett de senaste åren är att servicen visserligen har centraliserats till större orter – både när det gäller öppettider och tjänstutbud – men att de mindre orternas tillgång till tjänster som levereras av specialister ändå har förbättrats. De mindre orterna uppges inte heller vara lika sårbara för personalfrånvaro eftersom de nu delar personalstyrkan med övriga orter i samma organisatoriska enhet. Indragningarna motiveras också delvis med hänvisning till de korta avstånden mellan orterna.

Att öppettiderna dras in till någon eller några dagar i veckan är ofrånkomligt om myndigheterna ska rationalisera verksamheten. Med utökad service på telefonkundtjänst och webben är det inte heller rimligt att myndigheterna håller öppet fem dagar i veckan i kommuner som har 10 000 invånare och som ligger 20 kilometer från en större ort. Den fråga som har aktualiserats av de senaste årens utveckling är dock inte om myndigheterna ska dra ner på sina öppettider, utan om de överhuvudtaget ska finnas kvar på de mindre orterna.

8.1 En kontinuerlig men okoordinerad indragning av service

Rapporten har visat på omfattande indragningar av service i Dalarnas län. Arbetsförmedlingen och Polisen har dragit ner öppet-hållandet på de mindre orterna i södra Dalarna, i vissa fall till ett minimum på två timmar i veckan. Samtidigt har myndigheterna behållit relativt generösa öppettider alternativt byggt ut servicen i glesbygdskommunerna i norra Dalarna. Försäkringskassan avviker markant från det mönstret och har istället lagt ner direkt servicen på mindre orter. I norra Dalarna har Försäkringskassan inte ens

”skylten kvar” i form av den indirekta representation på samverkanskontor som finns i de södra delarna av länet.

Samtidigt som de omorganiseringar som myndigheterna redan genomfört har haft stor effekt på tillgängligheten så är det viktigt att understryka att indragningen av statlig service inte är någonting som tillhör det förgångna eller är ”slutförd”. Tvärtom har ett antal nedläggningar av kontor genomförts så sent som under 2008 och det finns indikationer på att indragningarna kommer att fortsätta. Polisen är mitt uppe i en besparingsprocess och det är ännu oklart hur många orter som kommer att drabbas av indragningar eller nedläggning av polisstationer. Försäkringskassan har ännu kvar ett par besökskundtjänster som kan komma att dras in, med följderna att det blir ännu svårare för invånare i glesbygdsområden att nå myndigheten.

I det här sammanhanget är det också värt att peka på Arbetsförmedlingens försöksverksamhet dels med service på distans, dels med inskrivning utan personligt besök. Om försöken anses framgångsrika skulle det i förlängningen kunna innebära att regelverket för arbetslöshetsförsäkringen förändras så att Arbetsförmedlingen inte längre behöver finnas representerad med personal i alla kommuner. Myndighetens uppgift att kontrollera att den arbetssökande står till arbetsmarknadens förfogande behöver inte utgöra ett hinder här eftersom ett möte via bildskärm fortfarande skulle innebära att den arbetssökande måste ta sig till kontoret i dennes hemkommun.

Arbetsförmedlingen i norra Dalarna upplever den distansmötes-teknik som prövas på andra orter som undermålig när det gäller att ge upplevelsen av ett personligt möte. Med en förenklad form av distansmötesplats kan definitionen av direktservice komma att luckras upp, så att det framstår som allt mer oklart vad som är direktservice på distans och vad som är en teknikstödd lösning som inte går att likställa med ett personligt möte. I dagsläget finns det olika uppfattningar om detta inom Arbetsförmedlingen.

Brandt och Westholms rapport till Ansvarskommittén 2006 visade på hur myndigheterna påbörjat sina indragningar av service i Dalarna redan i början av 2000-talet.⁵⁵ Det är slående hur alla tre myndigheterna sedan dess har gjort om sina länsorganisationer och fortsatt att rationalisera var och en för sig. Utvecklingen i Dalarna bekräftar den bild av en okoordinerad rationaliseringsprocess, utan

⁵⁵ Ibid, kap. 4.

politisk styrning, som ges såväl av utredningen som av Brandt och Westholm. Myndigheterna inför nya organisationer utifrån hur behovet ser ut här och nu, till synes utan hänsyn till hur det kan påverkas av de initiativ till samverkan med andra myndigheter och kommuner som diskuteras. Följden kan bli att myndigheternas organisationer inom några år inte längre är funktionella för hur myndigheten levererar service i länet.

En annan slutsats från Brandt och Westholm som går igen i den här studien är att förändringarna är betydligt mer omfattande än vad myndigheternas egen information om öppettider och lokalisering av kontor ger sken av. Det tydligaste exemplet är att Försäkringskassan benämner sin ambulerande service för förbokade besök i Arbetsförmedlingens lokaler som "mindre lokalkontor". Myndigheten menar också att det innebär en ambitionshöjning att Försäkringskassan nu "finns" i varje kommun⁵⁶. Men ur medborgarens perspektiv framstår det nog som tveksamt om ett kontor som aldrig har öppettider för spontanbesök ska benämnas lokalkontor. Likaså är det osäkert om en indragning av besökskundtjänster från ett flertal kommuner till priset av att bokade besök nu blir tillgängliga på ett fåtal nya orter uppfattas som en ambitionshöjning. Ytterligare några aspekter av vilka effekter Försäkringskassans omorganisering har fått diskuteras i stycke 8.2.1.

8.2 Tydligare differentiering mellan stad och landsbygd

Det är viktigt att försöka få grepp om vilka effekter den sammantagna indragningen av myndighetsservice får på mindre orter. I Dalarnas län har alla mindre kommuner drabbats av inskränkningar av myndigheternas sammanlagda öppettider på mellan 30 och 60 timmar i veckan. För den ort som drabbats värst, Säter, rör det sig om en minskning av antalet öppettimmar på 85 % under 2000-talet. Man kan fråga sig hur utvecklingen kan gå så långt. Svaret är att myndigheterna rationaliserar sina verksamheter var och en för sig och att ingen tar ansvar för – eller har överblick över – vilken den sammantagna effekten blir för medborgarna på orten. Myndigheterna legitimerar besparingarna med att servicen blir mer förutsägbar och kvalitativ när den väl finns tillgänglig – eller snarare *där* den finns tillgänglig. Men för den enskilde medborgaren spelar det troligen mindre roll om kvaliteten på den service som erbjuds ett antal mil bort – eller på telefonkundtjänst – blir något högre. Det

⁵⁶ Försäkringskassan, "Försäkringskassans förnyelsearbete", arbetspapper 2007-03-29, s. 2; Försäkringskassan, "Försäkringskassan förenklar och moderniserar", informationsblad 2008-06-23.

bestående intrycket blir snarare att myndigheterna har retirerat från orten.

En lärdom från Dalarnas län är att lokala faktorer kan spela stor roll för serviceutbudet och tillgängligheten. Så kan till exempel servicen finnas kvar på mindre orter så länge en lokalt anställd medarbetare finns kvar i tjänst, medan dennes pensionsavgång medför att myndigheten lägger ner kontoret på orten. Här handlar det alltså om att bevara servicen något längre än vad som annars skulle ha varit möjligt. För medborgarna på orten kan förändringen dock bli drastisk när den väl kommer; i Särna ledde en pensionering inom Försäkringskassan till att myndigheten över en natt gick från att erbjuda direktservice på daglig basis till att inte ens ta emot bokade besök på orten. Även hos Polisen har pensionsavgångar haft stor betydelse.

Polisen skiljer sig från de andra myndigheterna i studien eftersom myndigheten inte har gjort några märkbara indragningar av personal utan endast flyttat personalen till större orter. Det kan dock komma att ändras framöver eftersom Polismyndigheten i Dalarna har ett sparbudget på 26 miljoner kronor under innevarande år (2009). Även om Polisen inte sagt upp personal så har centraliseringen också framkallat kritik från lokala områdeschefer som pekar på att Polisens lokala närvaro och kännedom är central för möjligheterna att bedriva ett framgångsrikt polisiärt arbete.

Vidare kan det konstateras att direkt servicen inte byggs ut på de orter där den finns kvar, utom i enstaka fall. Vinsten för de större orterna ligger snarare i att bibehålla den tidigare servicenivån med ett öppethållande på omkring 30 timmar i veckan. I många fall sker också överflyttningar av personal till de större kontoren när mindre kontor läggs ned.

En utbyggnad av servicen sker istället genom att fler tjänster blir tillgängliga via andra servicekanaler. Framförallt Försäkringskassan har byggt ut antalet tjänster och kundkapaciteten på webben och telefonkundtjänsten. Ambitionen att styra kundflödena mot de teknikstödda kanalerna framställs av vissa myndigheter som ett led i att öka möjligheterna för kunden att välja den servicekanal som passar henne eller honom bäst. Men i praktiken är det endast fråga om en ökad valfrihet för medborgarna på större orter. De kan besöka myndigheterna på ett servicekontor, medan invånare på mindre orter saknar den möjligheten. Det är troligt att servicen har förbättrats för den invånargrupp i glesbygd som har tillgång till och behärskar webben. Den teknikstödda servicen kommer med all

säkerhet också att utvecklas både vad gäller form och innehåll. Men för de grupper i glesbygd som inte behärskar sådana kanaler, eller som helt enkelt föredrar att bli betjänad över disk, kommer servicen i många fall att finnas på ett antal mils avstånd. Någon ökad frihet att *välja* mellan alla tre servicekanalerna, inklusive besök på ett lokalkontor, är det alltså inte fråga om.

Differentieringen av service mellan stad och landsbygd är inte ny, men den uppdelning som har skett de allra senaste åren har förstärkt hierarkin mellan större och mindre orter. Vad som tidigare var en begränsad tillgänglighet på mindre orter har i dag ersatts av en fullständig reträtt, åtminstone när det gäller Försäkringskassans verksamhet.

8.2.1 Effekter av Försäkringskassans nya organisation

Situationen i Dalarna belyser på ett slående sätt hur Försäkringskassans närvaro ser ut utanför storstadsområdena under myndighetens nya organisation. Myndigheten har sin egen personal på plats i de servicekontor med generösa öppettider som finns på snart fyra orter i länet. Utöver det finns lokalkontor med personlig service i Leksand och Malung som håller öppet omkring fem timmar i veckan. På övriga orter har medborgarna inte möjlighet att träffa Försäkringskassans personal med mindre än att de ringer kundtjänst, som inte lyckas lösa deras ärende och därmed skickar en impuls till det lokala försäkringscentret- eller kontoret, som ringer upp kunden men inte heller lyckas lösa ärendet och därmed bokar in en tid för ett personligt möte.

Den service som Arbetsförmedlingen ger å Försäkringskassans vägnar på samverkanskontoren är inte jämförbar med servicen från Försäkringskassans egen personal på lokalkontoren. Servicen på samverkanskontoren är inte personlig och innefattar ingen handläggning. Inte ens informationen är särskilt djupgående, eftersom Arbetsförmedlingens personal själva inte har mer än översiktlig kunskap om Försäkringskassans verksamhetsområde. Servicen på samverkanskontoren handlar helt enkelt om att få den information som finns på webbplatsen förmedlad av en människa, inklusive hjälp att använda webbens självbetjäningstjänster.

Telefonkundtjänsten omfattar i det avseendet en högre service-nivå, eftersom den erbjuder ärendespecifik information och handläggning i enklare ärenden. Det är dock sannolikt att medborgarna underskattar vilken typ av service de kan få hos telefonkundtjänsten, liksom det är troligt att de överskattar vilken typ av ser-

vice de kan få på ett samverkanskontor, där Försäkringskassan har sin logotyp på dörren. Ett exempel från Hedemora belyser detta. Avestas arbetsmarknadsområdeschef – som ansvarar för samverkanskontoret i Hedemora – menar att många kommuninvånare uppfattade det som att Försäkringskassan skulle komma tillbaka till orten när samverkanskontoret startade, men att de blev besvikna när de insåg att det snarare handlade om att ”Arbetsförmedlingens personal skulle dela ut blanketter och återigen hänvisa till kundtjänst på telefon å Försäkringskassans vägnar”. Att samverkanskontoren ska hänvisa kunderna vidare till telefonkundtjänsten innebär också att servicen inte kan bli särskilt effektiv. Som områdeschefen uttrycker det så är frågan om medborgaren som går in på ett samverkanskontor för att få svar på en fråga och kommer ut med en lapp med ett telefonnummer på anser sig ha fått sitt servicebehov tillgodosett. Samverkanskontoren fungerar i det avseendet som en spärr eller en återvändsgränd vars syfte är att förmå kunderna att lära sig använda de teknikstödda kanalerna, snarare än en sluss in i myndighetens organisation.

Försäkringskassan har själv bidragit till missuppfattningen om vilken service som ges på samverkanskontoren genom att annonsera att den nu bygger ut antalet lokalkontor. Situationen i Malung visar dock att det fortfarande finns ett stort behov av personlig service. Där har samverkanskontoret ett fåtal besök som rör Försäkringskassan, men under den dag som Försäkringskassans egen personal finns på plats är besöksiffrorna betydligt högre och den service som efterfrågas är av personlig karaktär. Myndigheten har dock inte planerat för detta och lokalerna är inte anpassade för den typ av ärenden som behandlas. Följden blir att kunderna inte kan garanteras den sekretess de har rätt till.

8.2.2 Glesbygdens dubbla problematik

I förlängningen skapar den utveckling som nu pågår två kategorier av orter när det gäller tillgången till och nivån på den statliga servicen. Större orter har samma tillgång till service som tidigare, vilket även kompletteras med fler funktioner och en högre tillgänglighet än tidigare på webben och telefonkundtjänsten. Här har servicen alltså förbättrats för teknikkunniga medborgare, och behållits på samma nivå för övriga.

På många mindre orter har servicen däremot försämrats markant under det senaste decenniet. De största indragningarna har skett på små orter som ligger i anslutning till större orter, som

fungerar som servicecenter i närområdet. I Dalarnas län finns ett antal sådana mindre orter på ca 20 kilometers avstånd från länets fem servicecentra. Samtidigt är det inte troligt att det är på dessa småorter som indragningarna är som mest kännbara. Den verkliga förloraren är snarare glesbygdsområdena; små orter utan egen direktservice, som dessutom har långt till servicecenter. Än så länge har de långa avstånden medfört att en relativt hög servicenivå har bibehållits i glesbygden (undantaget service från Försäkringskassan), men om myndigheterna fortsätter att rationalisera i samma takt som nu kommer även dessa orter att drabbas inom en snar framtid.

Den utveckling som har påbörjats och som riskerar att förstärkas skapar en uppdelning mellan halvstora kommuner – som har i stort sett samma, eller till och med något bättre tillgång till service än tidigare – och mindre orter och kommuner, där snart ingen direktservice till medborgarna finns kvar. Det är med andra ord en utveckling där vinnaren får allt och förloraren inget. Problemet förstärks dessutom av den geografiska dimensionen. Större orter ligger ofta i kluster inom några mils avstånd från varandra medan glesbygden lider av en dubbel problematik; eftersom det är glest befolkat får orterna ingen service, och eftersom det är glest befolkat är det också långt till de orter där servicen finns. Förändringar slår även hårdare mot glesbygden eftersom kontoren på alla mindre orter läggs ned samtidigt. I Dalarna innebär det exempelvis att den direktservice från Försäkringskassan som har dragits in i Särna inte heller finns kvar i Idre eller Älvdalen, utan medborgarna måste ta sig ända till Mora för att kunna besöka Försäkringskassan.

Riktigt små tätorter utanför kommunernas centralorter har i regel ingen tillgång till direktservice från myndigheterna, men de har de inte heller haft tidigare. Situationen har alltså inte försämrats *på* dessa orter, även om det ökade avståndet till orter med fullskalig service som rapporten pekat på givetvis också drabbar invånarna där. Om utredningens ambition att upprätta servicepunkter i glesbygdsområden blir verklighet kan serviceläget på dessa orter dock förbättras.

8.2.3 Är medborgarkontor lösningen?

Utmaningen för myndigheterna är att hitta en acceptabel balans mellan kraven på kostnadseffektivitet och medborgarnas förväntningar på tillgänglighet och samordnade tjänster. Ett sätt möta denna utmaning kan vara att inrätta medborgarkontor – eller med utredningens terminologi lokala servicekontor – på de orter som är för små för att få del av de statliga satsningarna på servicekontor. Det är angeläget att diskutera vilken roll dessa kan och ska ha för att tillgodose behovet av service på landsbygden.

Arbetsförmedlingens områdeschefer – som ansvarar för verksamheten på samverkanskontoren – samt flera kommunalråd menar att syftet är att ”någon tar emot” och att kunden ”får ställa sin fråga till en människa”. Det handlar om att ”du vill titta på den du pratar med”. Med andra ord handlar det om att tillfredställa ett upplevt behov av eller en efterfrågan på service genom personliga möten, medan kvaliteten på servicen spelar mindre roll. Kommunalrådets argumentation kan tolkas som en kamp om att ”behålla skylten” för att bevara ett livskraftigt lokalsamhälle, snarare än en kamp för att behålla service.

En vision för lokal service som lyfts fram av såväl utredningen som Brandt och Westholm är distansmötesplatser där medborgarna kan koppla upp sig mot hela myndighetens eller till och med hela statens organisation.⁵⁷ Men de initiativ till medborgarkontor som finns i nuläget i Dalarnas län siktar på tjänstesamverkan i nivå med samverkanskontoren, där vi har sett att Försäkringskassan själv är kritisk till om servicemålen uppfylls. Det reser frågan om det finns behov av service på en sådan enkel nivå, eller om det krävs personlig service för att det ska vara värt mödan att ta sig till ett kontor.

Om medborgarkontoren ska tillföra något utöver vad samverkanskontoren erbjuder i dagsläget så bör de inkludera servicevägledare som har djupare kunskaper om myndigheternas verksamheter. Då skulle kunden kunna få om inte handläggning av ärenden så åtminstone mer djupgående information om vad som gäller i olika ärendeslag samt en mer långtgående hjälp att tolka och fylla i blanketter. Servicevägledarna bör även ha mandat att boka in ett möte med myndighetens personal på orten. Det skulle innebära att kunden slapp momentet att vända sig till telefonkundtjänst, vilket skulle underlätta för personer med tal- eller hörselhandikapp och kunder som inte pratar flytande svenska. I så fall skulle man också

⁵⁷ Brandt, Daniel och Westholm, Erik, ”Statlig service på reträtt? En studie av statens nya geografi”, i *Framtidsstudier* nr 3/2006, Institutet för Framtidsstudier.

åstadkomma den möjlighet för medborgarna att välja servicekanal som myndigheterna säger sig eftersträva – på landsbygden såväl som i städerna. I nuläget framstår det som att det är myndigheternas behov av direktkontakt med medborgarna snarare än medborgarnas efterfrågan på personliga möten som styr utbudet av lokal direktservice.

8.3 Tillgång till direktservice utifrån myndigheternas snarare än medborgarnas behov

Det är uppenbart att de tre myndigheterna i den här studien organiserar sina medborgarmöten på väldigt olika sätt. I diskussioner om myndigheternas eget behov av direktkontakt med medborgarna lyfter de också fram olika – och delvis motsägelsefulla – synsätt på det personliga mötets roll i deras verksamhet.

Arbetsförmedlingen är den myndighet av de tre som har högst tillgänglighet för medborgarna och som i högst grad har bevarat personliga möten som en obligatorisk del av alla kundkontakter. En områdeschef för Arbetsförmedlingen menar att Arbetsförmedlingen har ett annat förhållande till sina kunder än vad Försäkringskassan och Skatteverket har, genom mer intensiva kontakter med de arbetssökande som pågår under en längre tid. Därför är lösningen med samverkanskontor naturlig för Försäkringskassan, som inte har samma behov av att ha egen personal på plats och kan uppdraga åt Arbetsförmedlingen att sköta delar av direkt servicen.

En annan av Arbetsförmedlingens områdeschefer pekar dock på att även Försäkringskassan har långvariga kontakter med långtids-sjukskrivna, men att myndigheten gjort om sitt system så att den träffar den gruppen men inte andra kundgrupper vid bokade besök. Detta skulle kunna likställas med att Arbetsförmedlingen bara skulle träffa långtidsarbetslösa eller arbetssökanden med rehabiliteringsbehov vid personliga möten och sköta kontakten med så kallade ”jobbfärdiga” sökanden, som endast är i behov av matchning av arbete, via telefon och e-post eller interaktiva möten på webben. I dagsläget kräver dock arbetslöshetsförsäkringen att Arbetsförmedlingen träffar alla arbetssökanden öga mot öga vid åtminstone ett tillfälle. Arbetsförmedlingen framhåller också att det personliga mötet är viktigt för att kunden ska uppleva professionaliteten i mötet och för att försäkra sig om att viktig information har gått fram.

På samma sätt är det rimligt att anta att medborgarna vill träffa myndigheternas personal för att säkerställa att deras frågor blivit

korrekt besvarade. Det gäller inte minst Försäkringskassan, som hanterar sociala försäkringar motsvarande stora penningbelopp som är av stor betydelse för den enskilde. Även om Arbetsförmedlingen träffar den arbetssökande relativt sällan och alltså inte har någon reell möjlighet att kontrollera att personen i fråga söker arbete på heltid, så kan det inledande personliga mötet tolkas som ett sätt för myndigheten att göra sig synlig för den arbetssökande och därigenom visa att kontrollfunktionen är reell, även när kontakten sedan i huvudsak sker via telefon och e-post.

Försäkringskassan har inte samma behov av att göra sig synlig för sina kunder, eftersom större kundgrupper som föräldralediga och pensionärer inte kräver samma kontroll. Därmed blir slutsatsen att Försäkringskassans och Polisens indragningar av traditionella besökskundtjänster respektive Arbetsförmedlingens relativa kontinuitet när det gäller närvaron i alla kommuner utgår från myndigheternas behov snarare än medborgarnas.

8.4 En utblick mot framtiden

Den utveckling som har beskrivits i den här studien har bara påbörjats. Det finns goda skäl att tro att de drivkrafter som ligger bakom det senaste decenniets snabba förändringar av statlig service kommer att spela en avgörande roll även på fem–tio års sikt. Vilka faktorer är det då som präglar utvecklingen?

Försäkringskassans omorganisering har varit den drivande kraften bakom flera av de neddragningstrender som pekas ut i rapporten. Själva syftet med den nya organisationen är att styra kundflödena från lokalkontoren till de telefon- och Internetbaserade tjänsterna, och dess införande har inneburit en omfattande indragning av besökskundtjänster. Det har resulterat i en fortsatt koncentration av arbetsställen och anställda och till att medborgarnas genomsnittliga avstånd till serviceställen ökat. Samtidigt handläggs nu en stor andel ärenden utan kundkontakt – och utan möjlighet för kunden att komma i kontakt med handläggaren.

Det är uppenbart att *myndigheterna rationaliserar var och en för sig* och styrs av sina egna regelverk kring tillgänglighet och krav på kostnadseffektivitet. Samarbete mellan myndigheterna försvåras av att deras olika lösningar för lokal service inte alltid är kompatibla. Exempelvis går distansarbetsförmedlingarna i norra Dalarna inte att förena med Försäkringskassans koncept för samverkanskontor på mindre orter.

En viktig förändring är att *de tidigare länsmyndigheterna* inom Arbetsmarknadsverket och Försäkringskassan *gått samman till nationella myndigheter*. Det har lett till en naturlig intensifiering av arbetet med att likforma handläggningsrutiner, policier och data-system. Arbetet är ett led i myndigheternas digitalisering och syftar till att öka effektiviteten, rättssäkerheten och möjligheten till informationsutbyte. Det finns också vissa tecken på en myndighetsövergripande likformning av rutiner, genom de samjänsttaval som har ingåtts mellan de *myndigheter som samverkar i leveransen av direktservice*, vilket har varit en annan viktig drivkraft bakom de senaste årens förändringar. Huvuddelen av standardiseringen sker dock inom myndigheterna. Det tydligaste exemplet är Försäkringskassan, där kostnadseffektivitet och höjd rättssäkerhet får motivera att handläggning av ärenden som inte anses kräva kundkontakter koncentreras till nationella försäkringscenter.

Brandt och Westholm pekade i sin rapport till Ansvarskommittén på att en *utveckling av den digitala tekniken möjliggör* såväl grundläggande som specialiserad *direktservice på distans*, där koncentration och avstånd inte längre har någon betydelse eftersom ”de geografiska frågorna [delvis] övergår i en annan dimension”. Arbetsförmedlingen har påbörjat ett arbete för att tillhandahålla distansbaserad service i större skala, även om arbetet ännu är i sin linda. Försäkringskassan har å andra sidan valt att helt avveckla direktservicen utanför större orter och har stannat vid att uppdatera servicen med teknikens hjälp *inom* de teknikstödda servicekanalerna.

Utifrån de drivkrafter som präglar omvandlingen av statlig service ser utvecklingen ut att gå i följande riktning de kommande fem-tio åren:

- **Statlig direktservice försvinner helt från mindre kommuner, även i glesbygdsområden.**
Avståndet till serviceställen i glesbygd ökar avsevärt eftersom besökskundtjänster dras in i flera närliggande kommuner samtidigt.
- **Koncentration är huvudtrenden, men distanslösningar ger utrymme för viss decentralisering.**
Samtidigt som serviceställen och personal koncentreras så skapar billigare och bättre teknik för distanslösningar ett visst utrymme för myndigheterna att decentralisera service.

- **Flera nivåer på direktservice, med varierad kvalitet.**

Med högre krav på kostnadseffektivisering prövar myndigheterna olika lösningar för att få ner kostnaderna, som att uppdraga åt andra myndigheter att sköta delar av direktservicen eller att erbjuda service på distans med varierad teknisk kvalitet. Det senare leder till att gränsen mellan direktservice genom personliga möten och teknikstödda lösningar suddas ut. Likaså blir det alltmer otydligt vad det innebär att ha en lokal närvaro och huruvida det kräver personal på orten.
- **Myndigheterna anpassar "behovet" till det system som används för tillfället.**

Med flera nivåer på servicen justerar myndigheterna sina målsättningar och argument efter verkligheten när det gäller "behovet" av att ha direktkontakt med medborgarna respektive en lokal förankring för verksamheten. Ett aktuellt exempel är diskussionen inom Arbetsförmedlingen kring vilken typ av distansteknik som är jämförbar med ett personligt möte.
- **Handläggning av ärenden skiljs från leverans av direkt-service.**

Handlägningsprocessen blir mer likformad över landet men också mer opersonlig. För medborgarna blir det i många fall omöjligt att få kontakt med den handläggare som hanterat ett specifikt ärende.
- **Sämre tillgång till personliga möten.**

Myndigheterna menar att personliga möten finns tillgängliga för dem som föredrar att bli betjänade på det sättet. Men för att få till stånd ett möte med myndighetens personal måste kunden ta sig förbi flera "spärrar" i myndighetens organisation. När en myndighet uppdrar åt någon annan att sköta direktservicen fungerar besökskundtjänsten inte längre som en sluss in till myndigheten utan snarare som en återvändsgränd, som är avskild från resten av myndighetens organisation. Syftet är att styra kundflödena till de telefon- och webbaserade tjänsterna.
- **Kommunerna reagerar snarare än agerar för att "rädda" servicen.**

Lokala strategier för samverkanslösningar växer fram ad hoc-artat och som en reaktion på myndigheternas faktiska eller annonserade reträtt från orten. I vissa fall är samverkan inte initierad av kommunerna utan av myndigheterna, som därigenom ser en möjlighet att spara in lokalkostnader.

- **Samverkanslösningar försvåras av myndigheternas och kommunernas delvis motstridiga intressen.**
En faktor som komplicerar arbetet med att skapa lokala samverkanslösningar är att kommunerna och myndigheterna har olika motiv för myndigheternas lokala närvaro. Myndigheterna strävar efter att erbjuda en *tjänst* av hög kvalitet via den eller de servicekanal/er som är bäst lämpad/e. Kommunen vill å andra sidan behålla den *funktion* det innebär att kunna besöka myndigheten på orten, medan det är av underordnad betydelse vilka tjänster som erbjuds.
- **Distanslösningar eller fungerande medborgarkontor kan minska klyftan mellan stad och landsbygd.**
Varaktiga och kvalitativa distansmöteslösningar eller medborgarkontor som erbjuder en betydligt högre servicenivå än i dagsläget är de existerande alternativen till en snart icke-befintlig service på landsbygden. För att kunna inrätta effektiva medborgarkontor krävs dels att myndigheterna åläggs att samverka, dels ändringar i samtjänstlagen som ger medborgarkontorens personal utökade befogenheter.

Referenser

- Arbetsförmedlingen, Kundundersökning inom projektet "Kundmöte på distans", <http://web.easyresearch.se/APP/Reports/ReportViewer.aspx?IndexSet=10&R=210939.97272755&LanguageId=1>, juni 2009.
- Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket, "Servicekontor", arbetspapper 2008.
- Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket, "Utvärdering av pilotverksamhet vid servicekontoren i Nordstan, Gällivare och Mjölby", rapport 2009.
- Arbetsmarknadsstyrelsen, "Uppdrag att avveckla nuvarande organisation och att förbereda inrättandet av en ny myndighet", arbetspapper 2007-06-18.
- Brandt, Daniel och Westholm, Erik, *Statens nya geografi*, Ansvarskommitténs skriftserie, juli 2006.
- Brandt, Daniel och Westholm, Erik, "Statlig service på reträtt? En studie av statens nya geografi", i *Framtidsstudier* nr 3/2006, Institutet för Framtidsstudier.
- Delbetänkande SOU 2008:97, "Styr samverkan – för bättre service till medborgarna", 2008.
- Försäkringskassan, "Försäkringskassan förenklar och moderniserar", informationsblad 2008-06-23.
- Försäkringskassan, "Försäkringskassans förnyelsearbete", arbetspapper 2007-03-29.
- Karlsson, Peter, "Utveckling Falun-Borlänge", Polismyndigheten Dalarna, rapport 2009-05-14.
- Polismyndigheten Dalarna, "Antalet anställda per 31 december", sammanställning 2008.
- Svensson, Roland, "Särskild uppföljning i anledning av polisstyrelsen i Dalarnas läns beslut 2003 att ersätta närpolisstationerna i fyra kommuner med poliskontor", Polisen, rapport april 2007.
- Thornqvist, Torgil, "Polisstationers funktion – i dag och i framtiden", Rikspolisstyrelsen, rapport 2004-03-08.

Statens offentliga utredningar 2009

Kronologisk förteckning

1. En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. Ju.
2. Nya nät för förnybar el. N.
3. Ransonering och prisreglering i krig och fred. Fö.
4. Sekretess vid anställning av myndighetschefer. Fi.
5. Säkerhetskopiors rättsliga status. Ju.
6. Återkrav inom välfärdssystemen. – Förslag till lagstiftning. Fi.
7. Den svenska administrationen av jordbruksstöd. Jo.
8. Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. Jo.
9. Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. Fi.
10. Miljöprocessen. M.
11. En nationell cancerstrategi för framtiden. S.
12. Skatt i retur. Fi.
13. Effektiviteten i Kriminalvårdens lokal-försörjning. Ju.
14. Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. Ju.
15. Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat.
+ Bilagor. Ku.
16. Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. Ku.
17. Kommunal kompetenskatalog.
En problemorientering. Ju.
18. Två rapporter till Grundlagsutredningen. Ju.
19. Aktiv väntan – asylökande i Sverige. Ju.
20. Mer järnväg för pengarna. N.
21. Redovisning av kommunal medfinansiering. Fi.
22. En ny alkohollag. S.
23. Olovlig tobaksförsäljning. S.
24. De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. N.
25. Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. Fi.
26. Det växande vattenbrukslandet. Jo.
27. Ta klass. U.
28. Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. U.
29. Fritid på egna villkor. IJ.
30. Skog utan gräns? Jo.
31. Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. N.
32. Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. S.
33. Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. Fi.
34. Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. Ju.
35. Moderna hyreslagar. Ju.
36. Främja, Skydda, Övervaka
– FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. IJ.
37. Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. Ju.
38. Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. S.
39. En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. N.
40. En ny modell för arbetsmiljötillsyn. A.
41. Bättre och snabbare insättningsgaranti. Fi.
42. Vattenverksamhet. M.
43. Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården. U.
44. Integritetsskydd i arbetslivet. A.
45. Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. M.
46. Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m. Ju.
47. God arbetsmiljö - en framgångsfaktor? A
48. Koncessioner för el- och gasnät. N.

49. Bättre samverkan. Några frågor kring samspelet mellan sjukvård och socialförsäkring. S.
50. Nytt pensionssystem för den statsunderstödda scenkonsten. Fi.
51. Avskaffande av filmcensuren för vuxna – men förstärkt skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Ku.
52. Staten och imamerna. Religion, integration, autonomi. U.
53. Fiskevård i enskilt vatten. En översyn av lagen om fiskevårdsområden. Jo.
54. Uthållig älgförvaltning i samverkan. Jo.
55. Ett effektivare smittskydd. S.
56. Den nya migrationsprocessen. Ju.
57. Myndighet för hållbart samhällsbyggande – en granskning av Boverket. M.
58. Skatteförfarandet. Fi.
59. Skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet. Fi.
60. Återvändandedirektivet och svensk rätt. Ju.
61. Modernare adoptionsregler. Ju.
62. Skatt på fluorerade växthusgaser. Fi.
63. Totalförsvarsplikt och frivillighet. Fö.
64. Flickor och pojkar i skolan – hur jämställt är det? U.
65. Moderniserade skatteregler för ideell sektor. Fi.
66. Signalspaning för polisiära behov. Ju.
67. Försvarsmaktens helikopter 4 – frågan om vidmakthållande eller avveckling. Fö.
68. Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU) + bilaga. S.
69. En ny ransonerings- och prisregleringslag. Fö.
70. Utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel. Ju.
71. EU, Sverige och den inre marknaden – En översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet. UD.
72. Insyn och integritet i brottsbekämpningen – några frågor. Ju.
73. Vägval för filmen. Ku.
74. Höghastighetsbanor – ett samhällsbygge för stärkt utveckling och konkurrenskraft. N.
75. Folkbokföringen. Fi.
76. Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag, m.m. Ju.
77. EU:s Viseringskodex. Ju.
78. Ökad säkerhet i domstol. Ju.
79. Några begravningsfrågor. Ku.
80. Kriminalvården – ledning och styrning. Ju.
81. Lag om resenärers rättigheter i lokal och regional kollektivtrafik. N.
82. En ny postlag. N.
83. Miljömålen i nya perspektiv. + Bilagor. M.
84. Regler för etablering av vårdgivare. Förslag för att öka mångfald och integration i specialiserad öppenvård. S.
85. Gymnasial lärlingsutbildning – hur blev det? Erfarenheter från första försöksåret. U.
86. Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning. Fi.
87. En ny kameraövervakningslag. Ju.
88. Kärnkraft – nya reaktorer och ökat skadeståndsansvar. M.
89. Gränslandet mellan sjukdom och arbete. Arbetsförmåga/Medicinska förutsättningar för arbete/Försörjningsförmåga. S.
90. Tredje sjösäkerhetspaketet. Hamnstatskontrolldirektivet, Övervakningsdirektivet, Flaggstatsdirektivet. N.
91. Fingeravtryck i uppehållstillstånd. Ju.
92. Se medborgarna – för bättre offentlig service. Fi.

Statens offentliga utredningar 2009

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. [1]
Säkerhetskopiers rättsliga status. [5]
Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning. [13]
Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. [14]
Kommunal kompetenscatalog.
En problemorientering. [17]
Två rapporter till Grundlagsutredningen. [18]
Aktiv väntan – asylsökande i Sverige. [19]
Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. [34]
Moderna hyreslagar. [35]
Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. [37]
Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m. [46]
Den nya migrationsprocessen. [56]
Återvändandedirektivet och svensk rätt. [60]
Modernare adoptionsregler. [61]
Signalspaning för polisiära behov. [66]
Utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel. [70]
Insyn och integritet i brottsbekämpningen – några frågor. [72]
Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag, m.m. [76]
EU:s Viseringskodex. [77]
Ökad säkerhet i domstol. [78]
Kriminalvården – ledning och styrning. [80]
En ny kameraövervakningslag. [87]
Fingeravtryck i uppehållstillstånd. [91]

Utrikesdepartementet

- EU, Sverige och den inre marknaden
– En översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet. [71]

Försvarsdepartementet

- Ransonerings- och prisreglering i krig och fred. [3]

- Totalförsvarspåbud och frivillighet. [63]
Försvarsmaktens helikopter 4
– frågan om vidmakthållande eller avveckling. [67]
En ny ransonerings- och prisregleringslag. [69]

Socialdepartementet

- En nationell cancerstrategi för framtiden. [11]
En ny alkohollag. [22]
Olovlig tobaksförsäljning. [23]
Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. [32]
Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. [38]
Bättre samverkan. Några frågor kring samspelen mellan sjukvård och socialförsäkring. [49]
Ett effektivare smittskydd. [55]
Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU). + Bilaga. [68]
Regler för etablering av vårdgivare.
Förslag för att öka mångfald och integration i specialiserad öppenvård. [84]
Gränslandet mellan sjukdom och arbete.
Arbetsförmåga/Medicinska förutsättningar för arbete/Försörjningsförmåga. [89]

Finansdepartementet

- Sekretess vid anställning av myndighetschefer. [4]
Återkrav inom välfärdssystemen.
– Förslag till lagstiftning. [6]
Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. [9]
Skatt i retur. [12]
Redovisning av kommunal medfinansiering. [21]
Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. [25]
Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. [33]
Bättre och snabbare insättningsgaranti. [41]

Nytt pensionssystem för den statsunderstödda scenkonsten. [50]
Skatteförfarandet. [58]
Skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet. [59]
Skatt på fluorerade växthusgaser. [62]
Moderniserade skatteregler för ideell sektor. [65]
Folkbokföringen. [75]
Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning. [86]
Se medborgarna – för bättre offentlig service. [92]

Utbildningsdepartementet

Ta klass. [27]
Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. [28]
Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården. [43]
Staten och imamerna. Religion, integration, autonomi. [52]
Flickor och pojkar i skolan – hur jämställt är det? [64]
Gymnasial lärlingsutbildning – hur blev det? Erfarenheter från första försöksåret. [85]

Jordbruksdepartementet

Den svenska administrationen av jordbruksstöd. [7]
Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. [8]
Det växande vattenbrukslandet. [26]
Skog utan gräns? [30]
Fiskevård i enskilt vatten. En översyn av lagen om fiskevårdsområden. [53]
Uthållig älgförvaltning i samverkan. [54]

Miljödepartementet

Miljöprocessen. [10]
Vattenverksamhet. [42]
Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. [45]
Myndighet för hållbart samhällsbyggande – en granskning av Boverket. [57]
Miljömålen i nya perspektiv. + Bilagor. [83]
Kärnkraft – nya reaktorer och ökat skadeståndsansvar. [88]

Näringsdepartementet

Nya nät för förnybar el. [2]
Mer järnväg för pengarna. [20]
De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. [24]
Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. [31]
En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. [39]
Koncessioner för el- och gasnät. [48]
Höghastighetsbanor.
Ett samhällsbygge för stärkt utveckling och konkurrenskraft. [74]
Lag om resenärers rättigheter i lokal och regional kollektivtrafik. [81]
En ny postlag. [82]
Tredje sjösäkerhetspaketet.
Hamnstatskontrolldirektivet, Övervakningsdirektivet, Flaggsstatsdirektivet. [90]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Fritid på egna villkor. [29]
Främja, Skydda, Övervaka
– FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. [36]

Kulturdepartementet

Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat. + Bilagor. [15]
Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. [16]
Avskaffande av filmcensuren för vuxna
– men förstärkt skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan. [51]
Vägval för filmen. [73]
Några begravningsfrågor. [79]

Arbetsmarknadsdepartementet

En ny modell för arbetsmiljötillsyn. [40]
Integritetsskydd i arbetslivet. [44]
God arbetsmiljö - en framgångsfaktor? [47]