

Styr samverkan

– för bättre service till medborgarna

*Delbetänkande av Utveckling av lokal service
i samverkan*

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:97

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: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– 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>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-23081-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Mats Odell

Utredningen *Utveckling av lokal service i samverkan* startade under andra halvåret 2007 på grundval av regeringens direktiv (Dir. 2007:68) *Myndighetssamverkan vid lokala servicekontor*. Den särskilde utredaren, generaldirektör Lars Högdahl, förordnades den 31 maj 2007. Som sekreterare förordnades Benny Jansson den 10 oktober 2007 och Gustaf Johnssén den 1 december 2007. Den 1 januari 2008 förordnades Lena Noreland som huvudsekreterare och Carl-Öije Segerlund som sekreterare. Lars Söderström är sedan den 7 oktober 2008 förordnad som expert i utredningen. Malin William-Olsson, Kommittéservice, har biträtt utredningen med textredigering och layout.

Utredningen har knutit till sig en referensgrupp med representanter för myndigheter, företag och organisationer samt grupper av specialister som är viktiga i arbetet. Vi, dvs. utredaren och sekreterarna, svarar ensamma för innehållet i de betänkanden som avges.

Regeringen beslutade den 6 december 2007 om tilläggsdirektiv (Dir. 2007:163) genom vilka momentet i uppdraget om översyn av lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor tidigarelades. Ett delbetänkande lämnades i mars 2008, rubricerat *Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtjänstlagen* (SOU 2008:34). Regeringen beslutade också den 18 september 2008 om tilläggsdirektiv (2008:109) till utredningen. Enligt dessa ska vi lyfta fram goda exempel på hur ideella organisationer kan medverka till utveckling av den offentliga servicen på lokal nivå. Lokala aktörer inom sektorn ska ges förutsättningar att medverka i utredningens fortsatta arbete. Vi ska också visa hur praktiska samverkanslösningar på det lokala planet kan utformas.

Härmed avger vi delbetänkandet *Styr samverkan – för bättre service till medborgarna* (SOU 2008:97). I betänkandet redogör vi för inriktning och huvudlinjer i offentlig service i samverkan. Det omfattar principförslag, dels för en struktur för att göra service

tillgänglig i hela landet, dels för ansvarsfördelningen och momenten i en process för styrning av service i samverkan. Vidare innehåller det konkreta förslag, bl.a. om ett uppdrag till servicemyndigheter och om utnyttjande av IT-stödda servicelösningar. Vår förhoppning är att betänkandet ska remissbehandlas så att synpunkter på förslagen ska komma in från många håll. Dessa blir då ett väsentligt underlag för det fortsatta utredningsarbetet.

Vår avsikt är att utveckla principer och förslag mer i detalj i slutbetänkandet i november 2009. Förutom att dra nytta av reaktionerna på delbetänkandet, avser vi utnyttja de ytterligare erfarenheter som vi får genom de fortlöpande kontakterna med kommuner, myndigheter, företag och organisationer. Bland annat återstår att utreda kostnader för de servicesystem och organisatoriska lösningar som föreslås. En ny tjänstemannafunktion som servicevägledare antyds i delbetänkandet och behöver utvecklas vidare. Den ideella sektorns roll som serviceleverantör ska behandlas. Konsekvenser för arbetsgivare och arbetstagare av utökad samverkan mellan myndigheter ska belysas. Möjligheter och hinder för bättre servicesamverkan i arbetslag behandlas ytligt här, men avsikten är att återkomma till detta mer ingående i slutbetänkandet. Vidare kvarstår den viktiga uppgiften att utreda och eventuellt lämna förslag avseende lagstiftningen om behandling av personuppgifter.

Stockholm i november 2008

Lars Högdahl

*/Benny Jansson
Gustaf Johnssén
Lena Noreland
Carl-Öije Segerlund*

Innehåll

Utredarens programförklaring	9
Sammanfattning	13
1 Utredningsarbetet	21
1.1 Uppdraget.....	21
1.2 Utgångspunkter, avgränsningar och begrepp	22
1.3 Utvecklingsprojekt i ett antal kommuner	26
2 Tillgång till service i nuläget	29
2.1 Inledning.....	29
2.2 Teknikstödda servicekanaler	29
2.3 Vem levererar service?	31
2.4 Kommunala servicepunkter och kontor	34
2.5 Servicesamverkan i statliga myndigheter	37
2.6 Service på landsbygden	43
3 Problemidentifiering och analys	45
3.1 Politiska mål och uttalanden om service	45
3.2 Medborgarperspektivet.....	47
3.3 Likvärdig tillgång till service	48
3.4 IT som serviceverktyg	49

3.5	Bedömningar av nuvarande servicelösningar	55
3.6	Bedömning av den offentliga servicestrukturen.....	59
3.7	Styrningen av service i samverkan	62
3.8	Vår bedömning av styrsystemet	67
4	Struktur för tillgänglig service	71
4.1	En servicestruktur som utgår från den befintliga.....	71
4.2	En grundstruktur för serviceleverans.....	72
4.3	Servicekontor.....	75
4.4	Huvudmannaskap.....	77
4.5	Lokaliseringen av servicekontor	77
4.6	Servicepunkter	78
4.7	Servicevägledare – en ny funktion.....	79
4.8	Arbetsgivarpolitiska aspekter	81
5	Styrning av service i samverkan.....	83
5.1	Utgångspunkter för ett tydligare styrsystem	83
5.2	Skiss till ett tydligare styrsystem.....	87
5.2.1	Riksdagens roll	88
5.2.2	Regeringens roll	88
5.3	De statliga myndigheternas roll.....	93
5.3.1	Länsstyrelsens roll.....	93
5.3.2	Myndigheternas roll.....	96
5.4	Kommunernas roll.....	97
5.5	Finansiering	99
5.6	Styrning av samverkan i sak.....	100
6	IT som verktyg i servicekanaler.....	103
6.1	Utgångspunkter.....	103

6.2	Personligt möte på distans	104
6.3	Gemensam ”Min sida” för offentlig förvaltning.....	105
6.4	Telefonbaserad servicevägledning.....	106
6.5	Integrerade e-tjänster och processanalyser	107
6.6	Samordnad kampanj om e-tjänster	108
6.7	Teknisk utrustning vid servicepunkter.....	109
7	Servicelösningar på landsbygden	111
7.1	Inledning.....	111
7.2	Servicestrukturen på landsbygden	112
7.3	Offentlig och kommersiell service i samverkan.....	114
7.4	De ideella organisationernas roll.....	117
7.5	Samverkan för trygghet	117
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2007:68.....	121
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2007:163.....	133
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2008:109.....	139

Utredarens programförklaring

Den offentliga förvaltningen är till för medborgarna. Som enskilda individer och som företagare behöver vi dess tjänster. Den vilar på demokratisk grund och vi betalar den med våra skattemedel. Då måste också vår efterfrågan vara ledstjärna för organiseringen av serviceutbudet. För detta krävs gränsöverskridande samordning av leveranserna och produktionen av de offentliga tjänsterna. Jag är sannerligen inte den förste som fått i uppdrag att föreslå former för samverkan och samordning mellan myndigheter. Mycket har sagts och utretts genom årtionden, men alltför lite har åstadkommits! Den här gången måste förändringar bli av! Men det räcker inte med god vilja. Det krävs en grundläggande attitydförändring i förvaltningen och handgriplig styrning. Det krävs en handlingskraftig regering och en uppvärdering av förvaltningspolitiken.

Inom den privata tjänstesektorn förändras serviceformerna snabbt, bl.a. pådrivna av den snabba teknikutvecklingen. Numera sköter vi t.ex. flertalet bankärenden hemifrån, när det passar oss. Inom den offentliga förvaltningen pågår också ett omfattande arbete med att utveckla servicen till medborgarna. Men stuprör och fasta strukturer, i Regeringskansliet, i myndigheterna och i kommunerna komplicerar den offentliga sektorns utvecklingsarbete. Var för sig ska man leva upp till *sina* strikta verksamhetsmål, hålla *sin* strama budget, vara effektiv inom *sin* organisation. Resultat följs upp i varje enskilt stuprör. Myndigheter fortsätter att arbeta med olika servicestrategier, olika system och lösningar som inte tar hänsyn till de samlade konsekvenserna för den enskilde medborgaren. Så ska det inte behöva se ut inom en förvaltning som har en gemensam "koncernledning".

Många har tagit initiativ till samverkan, både inom och mellan myndigheter och inom hela samhällssektorer. Det är lätt att se behovet av överblick, helhetssyn och samordnade insatser, vare sig det gäller att göra enkla tjänster mer tillgängliga eller att lösa indi-

viders problem i mer komplexa livssituationer. Individens och samhällets kostnader för ineffektiva hjälpinsatser och service är sällan beräknade. Det är svårt att göra och ingen har det samlade ansvaret. Så ska det inte vara, enligt min uppfattning.

– Offentlig service ska utformas och levereras enligt medborgarnas efterfrågan och behov. Medborgarnas och samhällets samlade kostnader för otillgänglig service och bristande samordning av insatser måste beaktas.

Initiativ till samverkan brukar till en början väcka både stort intresse, entusiasm och deltagande. Engagemanget och deltagandet ebbar dock snabbt ut när samverkansprojektet börjar konkurrera med myndigheters kärnverksamhet om tid och resurser. Det finns positiva exempel på samverkan och några statliga myndigheter har initierat samlokalisering och tjänstesamverkan. Det är en lovande start, särskilt när myndigheternas ledningar står bakom utvecklingen. Många samverkansförsök har initierats av eldsjälar och är beroende av dessa. Därmed är de alltför sårbara. Staten och kommunerna samråder dessutom alltför sällan om hur offentlig service ska göras tillgänglig för medborgarna. Möjligheterna till tjänstesamverkan mellan statliga och kommunala myndigheter bör utnyttjas mer.

– Samverkan både inom och mellan statliga och kommunala myndigheter ska vara en huvudregel, inte ett undantag, som det är i dag. Statliga myndigheter ska ha skyldighet att samråda med kommunerna om hur tillgängligheten till förvaltningsservice ska säkras.

Service produceras och levereras av många olika aktörer, både offentliga och privata. Var för sig står de för stor sakkunskap och kompetens. Sammantaget svarar de för mycket stora resurser. Det nuvarande arbetssättet gör att dessa faktiska tillgångar och möjligheter att erbjuda bättre service inte uppmärksammas. Det innebär också ett stort slöseri med ekonomiska resurser och kompetens. Service som en människa behöver, får inte hindras av att ansvaret är uppdelat på många olika statliga och kommunala myndigheter och andra aktörer. Samverkan spelar särskilt stor roll i gles- och landsbygd. Där måste servicen analyseras utifrån de speciella villkor som gäller och okonventionella lösningar för tillgänglighet måste tillkomma. Samverkan i nätverk av olika aktörer kan t.ex. vara en lösning för tryggare och säkrare liv på landsbygden.

– *Offentliga och privata resurser ska ses i ett sammanhang och kunna agera tillsammans. Landsbygdens serviceproblem måste få särskild uppmärksamhet. De ideella organisationernas resurser ska tillvaratas. Många aktörer ska kunna samverka och leverera service.*

Samhällsservice bör vara likvärdigt tillgänglig för alla. Men service kan inte erbjudas på samma sätt överallt. Olika servicekanaler ska kunna utnyttjas på de sätt som passar till varierande befolkningsmässiga, geografiska och andra förutsättningar. Utvecklingen av IT och telefoni medför att service kan levereras ända hem, dvs. mer decentraliserat än någonsin!

– *Alla medborgare har rätt till likvärdig tillgång till service. Arbetet med att utveckla service i olika kanaler måste bedrivas snabbt och samordnat för att serviceutbudet ska kunna anpassas till skilda behov och förutsättningar.*

Regeringen och riksdagen kan styra de offentliga serviceaktörerna. Många statliga myndigheter får årligen instruktioner om att samverka på olika verksamhetsområden. Men instruktioner och uppdrag, t.ex. i regleringsbrev till myndigheterna är ofta generellt och oprecist uttryckta. Än mindre har några exakta styrsignaler lämnats för att få till stånd samverkan mellan statliga och kommunala myndigheter. Om instruktionerna är oklara, är det naturligt om reaktionen blir svag i myndigheterna. Min bestämda uppfattning är att regeringen och riksdagen måste agera med direkta "order", annars blir ambitionerna för gränsöverskridande samverkan i medborgarperspektiv aldrig mer än politiska slagord. Effekten måste uppstå där medborgarna lever, nämligen på det lokala planet, i kommunerna.

– *Nyckeln till att förverkliga samverkan mellan statliga och kommunala leverantörer av service är precisa styrsignaler från regering och riksdag.*

Inom en nära framtid vill jag kunna sköta mina kontakter med myndigheter hemifrån, på mina villkor! Om jag behöver ett personligt möte med någon att ställa frågor till, så ska det vara självklart vart jag ska vända mig för att få den hjälpen. Min livssituation kan också bli sådan att jag behöver hjälp från olika håll i en mer omfattande stödprocess. Då ska ett arbetslag av experter kunna gripa in och utföra insatser med utgångspunkt från mitt sammansatta behov, oberoende av vilken huvudman de har.

– Skilda huvudmannaskap får inte utgöra hinder för myndigheter att samordna sina serviceinsatser. En självklar uppgift måste vara att etablera fungerande former för samordning och samverkan mellan statliga och kommunala serviceleverantörer.

Kommunen står oss medborgare närmast och har ansvar på många områden som berör vårt dagliga liv och verksamhet. På det kommunala planet är det möjligt att analysera människors behov av service på olika områden och att precisera förutsättningarna för olika samlade servicelösningar. Det bör vara en uppgift för kommunen att formulera sin egen servicestrategi. Länsstyrelsen har i uppdrag att i sitt län samordna statlig och kommunal verksamhet inom ett stort antal samhällsområden.

– En planerings- och styrningsprocess som utgår ifrån kommunens analyser ska ge regeringen bättre beslutsunderlag. Länsstyrelsen bör ansvara för denna process.

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Utredningen Utveckling av lokal service i samverkan fick i maj 2007 i uppdrag att stödja de statliga myndigheterna i deras arbete med att inrätta lokala servicekontor och att stödja andra samverkansinitiativ. Uppgiften var också att bl.a. driva på utvecklingen av en effektivare offentlig service- och tjänsteproduktion med utnyttjande av den moderna informations- och kommunikationsteknikens möjligheter. I december 2007 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv genom vilka den uppgift i uppdraget om översyn av lagen om samtjänst vid medborgarkontor tidigarelades. Ytterligare tilläggsdirektiv fick utredningen i september 2008. Enligt dessa ska utredningen lyfta fram goda exempel på hur ideella organisationer kan medverka till utveckling av den offentliga servicen på lokal nivå, m.m.

Tillgång till service i nuläget (kapitel 2)

Vårt uppdrag är inriktat på frågor om tillgänglighet till service. Det är då viktigt att klargöra hur de olika servicekanalerna kompletterar varandra för att skapa god tillgänglighet för medborgarna. Telefonen och webben kommer med all sannolikhet att vara den offentliga förvaltningens huvudsakliga servicekanaler i framtiden. Statistik visar dock att i storleksordningen 2,3 miljoner vuxna svenskar står utanför internetvärlden.

I dagens läge finns i huvudsak två samverkansstrukturer för personlig offentlig förvaltningsservice. Den ena bygger på samverkan mellan de kommunala förvaltningarna, men där man ofta också kan få viss grundläggande statlig service. En vanlig beteckning på dessa servicepunkter är medborgarkontor, medborgarservice eller liknande. Flera av dessa lösningar har funnits under ett par decennier. Den andra bygger på samverkan, framför allt mellan de tre stora

statliga servicemyndigheterna, Skatteverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. I de s.k. lokala servicekontoren på större orter bedrivs serviceverksamhet i samtjänst. Myndigheternas s.k. samverkanskontor på mindre orter bygger på samlokalisering. Etableringen inleddes under 2008.

Dessutom har tjänsten Nystartskontor nyligen inrättats som ska ge individuellt anpassad vägledning och stöd inför start och drift av företag. Inom ramen för denna tjänst samordnas service från bl.a. Bolagsverket, Skatteverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Länsstyrelsen. En utvecklingsverksamhet ska pågå under 18 månader i nio utvalda kommuner.

Att skapa tillgänglighet till personlig service är särskilt problematisk i regioner med stora geografiska avstånd. Att samverka i olika praktiska servicelösningar har länge varit en nödvändighet och en självklarhet i gles- och landsbygdsområden. Livsmedelsbutiken är en naturlig servicepunkt för många människor i glesbygd.

Problemidentifiering och analys (kapitel 3)

Utredningens uppdrag – lokal service i samverkan – har i första hand en förvaltningspolitisk dimension men är också en del i politiken för regional utveckling och tillväxt. Det ligger därför inom utredningens uppdrag att tillgodose målet om en rättssäker, medborgarorienterad och effektivt arbetande förvaltning och målet för regional tillväxt där tillgänglig service är en väsentlig faktor.

Medborgare och företagare förväntar sig att på ett likvärdigt sätt få tillgång till service. Det ska vara möjligt att få del av förvaltningens serviceutbud, vare sig man är ung eller gammal, bor i tätort eller på landsbygden, har eller saknar full förmåga att uppfatta och använda information.

Det finns starka kopplingar mellan vår utredning och den av regeringen nyligen beslutade e-handlingsplanen. Statliga och kommunala myndigheter kommer även fortsättningsvis att utnyttja de möjligheter till rationaliseringar som den snabba teknikutvecklingen skapar. Problemet hur teknikstödda servicekanaler ska kombineras med fysiska kontor och servicepunkter för personliga möten till en framtida väl fungerande helhet, är en kritisk fråga. Vi anser att regeringen inte kan överlåta till enskilda myndigheter att utforma lösningarna. En statlig lokal närvaro kan uppnås genom att myndigheterna samverkar i gemensamma servicekontor. Vår

uppfattning är att i en sådan servicestruktur ska även kommunala tjänster ingå.

Det är överraskande att då finna exempel ute i landet där det saknas samråd mellan kommunen och de statliga myndigheterna om servicepunkter och kontor. Vi har funnit exempel där kommunen och de statliga myndigheterna, var för sig, planerar för egna servicekontor.

Regeringen har i mycket begränsad utsträckning synpunkter på hur myndigheterna organiserar sin verksamhet. I stället förlitar sig regeringen på att myndigheterna ska ta initiativ till samverkan, liksom till utveckling i övrigt. Sammantaget har regeringen inte gjort några omfattande ansatser att åstadkomma servicesamverkan genom att utnyttja det egna styrmandatet.

De enskilda myndigheterna har inom ramen för riksdagens och regeringens styrning mycket stora möjligheter att organisera sin verksamhet och i övrigt besluta om hur dessa uppgifter ska utföras. När samverkan eftersträvas fungerar däremot denna styrning mindre väl.

Det saknas i stort sett generella mål för god service och för myndigheternas samverkan. Regeringen har inte gett de statliga myndigheterna samlade instruktioner eller handledning om t.ex. den samlade kontorsstrukturen i förvaltningen.

En starkare styrning av service och samverkan kräver inte några organisatoriska förändringar eller förändringar i fördelningen av ansvar mellan olika delar av den offentliga förvaltningen. Den är också helt möjlig att genomföra inom ramen för regeringens, myndigheternas och kommunernas nuvarande befogenheter.

Kommunerna har i sammanhanget två roller. De är dels en del av den offentliga förvaltningen. I den rollen ska kommunen samverka med andra myndigheter i leveransen av kommunala tjänster. Dels har kommunerna en roll som avser politik för regional tillväxt. Kommunen kan i denna roll ha synpunkter på vilken statlig service som ska finnas i kommunen för att locka enskilda och företag att slå sig ner där. Vi bedömer att kommunernas roll i styrningen av offentlig service och samverkan behöver förtydligas och utvecklas.

Struktur för tillgänglig service (kapitel 4)

IT och telefoni står för merparten av kontakterna. Servicen via dessa kanaler bör utvecklas så att de även fortsättningsvis blir förstahandsalternativet för de flesta medborgares kontakter med förvaltningen.

Beträffande den pågående etableringen av statliga servicekontor runt om i landet, menar vi det är synnerligen viktigt att denna görs i samråd med berörda kommuner. Regeringen bör uppdra åt Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket att inleda detta samråd. Uppdraget bör lämnas snarast, utan att vårt slutbetänkande avvaktas.

Vi menar att ett nät av lokala *servicekontor* ska vara basen för den offentliga servicen i landet. Befintliga medborgarkontor och statliga servicekontor bör vara utgångspunkt för det fortsatta arbetet med att utveckla kontorsnätet. Kommunala och statliga funktioner ska samlokaliseras i största möjliga utsträckning. Kontorens lokalisering bör avgöras utifrån medborgarnas behov av myndighetskontakter. Det bör finnas ett gemensamt, standardiserat minimiutbud av tjänster i ett servicekontor, bestående av tjänster från statliga och kommunala myndigheter. De enskilda servicekontoren kan ha olika huvudmän – statlig myndighet eller kommun.

Samlokalisering ska användas i så stor utsträckning som möjligt. Kommunala och statliga myndigheter bör alltid samlokaliseras när det är möjligt och inte uppenbart obehövt.

Servicepunkter, där myndigheter kan kontaktas med tekniska hjälpmedel, kompletterar kontorsstrukturen. Servicepunkterna kan vara fasta och lokaliserade till en allmän plats eller i en butik. Servicepunkter kan också vara mobila, t.ex. finnas hos en lantbrevbärare. Myndigheterna har ingen egen personal vid servicepunkterna. Däremot kan det finnas någon person som assisterar besökaren att använda de tekniska hjälpmedlen. Servicepunkter ska t.ex. kunna ha terminalåtkomst till myndigheterna med en videokonferensutrustning för personligt möte på distans.

Den *auktoriserade servicevägledaren* är en ny funktion som är auktoriserad av statliga och kommunala myndigheter att lotsa medborgarna i offentliga förvaltningsfrågor. Servicevägledarens arbetsfält begränsas till att omfatta den information som kommunen och myndigheterna lagt ut på webben och som är allmänt tillgänglig för medborgarna och företagen. Exempel på servicepunkter

där servicevägledare bör kunna etableras är receptioner vid myndigheter och kommuner, medborgarkontor och servicekontor. Dessutom finns ca 10 000 skolor och 2 000 utlåningsställen för böcker där servicevägledare kan etableras.

Arbetslag för individanpassad service. Statliga och kommunala myndigheter försöker i konkreta projekt förverkliga både övergripande förvaltningspolitiska mål och service utifrån medborgares behov i vissa livssituationer. Det är en uttalad strävan att medborgarens behov ska betraktas i ett sammanhang.

Styrning av service i samverkan (kapitel 5)

Den styrnings- och samordningsmodell som vi föreslår förutsätter i princip att myndigheter och kommuner enas om hur servicestrukturen ska se ut och var kontor ska etableras i samverkan. Modellen förutsätter dock att regeringen dels förtydligar sin styrning, dels är beredd att styra enskilda myndigheter tydligare när det behövs.

Riksdagen bör framdeles ta ett övergripande ansvar och göra de förvaltningspolitiska och sakpolitiska överväganden som faller inom dess ansvar. Det är viktigt att det i relevant, generell lagstiftning ges tydliga förutsättningar för samverkan och tydligt uttrycks vilka förutsättningarna för samverkan är. Dessutom tydliggörs också att riksdagen har förväntningar om att samverkan ska förekomma. En mer utvecklad samordning mellan sakområden kan kräva att arbetsformerna, t. ex. mellan utskotten förändras.

Regeringen sätter övergripande, förvaltningspolitiskt grundade, mål för myndigheternas verksamhet, tillgänglighet och god service. Detta innefattar mål för statens närvaro på olika platser och med vilken grad av service. Det innefattar också en tydlig anvisning om på vilket sätt regeringen förväntar sig att myndigheterna ska samverka för att uppnå sakpolitiska mål. Denna styrning från regeringen är både allmän, dvs. riktad till alla myndigheter, och myndighetsspecifik och omfattar både tekniska och icke tekniska kontaktkanaler. Regeringen bör ta ansvar för att samordna olika sakområden och deras reglering så att regleringen av varje område möjliggör och stödjer samverkan. De övergripande målen ska ta hänsyn till behovet av samverkan med kommunerna.

Den konkreta samordningen av offentlig service ska innefatta statlig och kommunal service i ett sammanhang. Utan att göra

ansvarsfördelningen inom förvaltningen otydlig bör därför kommuners och statliga myndigheters planerings- och styrningsprocesser samordnas i de delar som avser tillgång till offentliga tjänster.

Länsstyrelsen ska ansvara för att inom länet samordna de statliga och kommunala planeringen. Länsstyrelsen ska också ansvara för att ge regeringen det underlag som krävs för att fatta beslut om den statliga servicen. Länsstyrelsens förslag ska vara så väl förankrade och förhandlade med kommuner och statliga myndigheter att de i princip inte bör kräva några särskilda insatser från regeringen. De lösningar som förhandlas fram bör bygga på ömsesidig tydlighet och ömsesidiga åtaganden mellan kommuner och stat. De ska vara varaktiga för att möjliggöra en långsiktig planering hos både kommuner och statliga myndigheter.

Myndigheter under regeringen bidrar i styrprocessen med underlag avseende behov på sina egna områden, däribland behovet av medborgarkontakter. Behovsbilden omfattar också resultatet av egna undersökningar avseende hur medborgarna vill kontakta myndigheten. Slutligen innehåller den förslag till var och i samverkan med vilka myndigheten bör finnas närvarande.

Kommunerna bidrar i ett första skede med önskemål om lokalisering av statlig service. De förväntas också ta ställning till var och hur den kommunala servicen ska tillhandahållas. Kommunernas tydligare roll i planering och styrning ska inte innebära någon förändring i ansvar mellan stat och kommun. Den kommunala processen måste vara demokratiskt förankrad, den slutgiltiga planen bör beslutas av kommunfullmäktige. Processen bör vara bred och omfatta alla relevanta aktörer på lokal nivå. En viktig uppgift för kommunen i planeringsprocessen är att stå för kontakterna med ideella organisationer och företag.

Möjligheterna att samordna servicepunkterna med viss *kommersiell service* bör utredas vidare. En sådan utredning kan omfatta innehåll i ett statligt offentligt och kommersiellt grundservicepaket och villkor som ska gälla för uppdragstagares, t.ex. en lanthandels, leverans av grundservicepaketets innehåll till medborgaren.

För att i samverkan arbeta med att *bryta utanförskapet* föreslås att Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan ges i uppdrag att tillsammans med utpekade kommuner pröva nya samarbetsformer. Sådana försök ska syfta till att finna generaliserbara former för samverkan och att identifiera olika hinder för samverkan. För att samverkan i sak ska möjliggöras krävs inte bara insatser på politisk nivå, t.ex. författningsändringar, det krävs också förnyade politiska

ställningstaganden till hur olika sakområden avses förhålla sig till varandra. Ska regeringen i praktiken ha förutsättningar att styra förvaltningen mot en bättre servicesamverkan behöver också samordningen inom Regeringskansliet förbättras.

IT som verktyg i servicekanaler (kapitel 6)

Den struktur av servicekontor och servicepunkter vi föreslår är i högsta grad beroende av bra informationstekniska lösningar. Regeringens nyligen fastlagda handlingsplan för e-förvaltningen är därmed mycket relevant för de delar i vår utredning som behandlar IT-frågor. Vi har sökt avgränsa oss till överväganden och förslag på IT-området, som mer direkt kan kopplas till samverkan vid servicekontor. Förutsättningen för en positiv IT-användning inom offentlig förvaltning är att grundläggande IT-relaterade områden vidareutvecklas, såsom informationssäkerhet, IT-standardisering, bredbandsnät, e-legitimation, m.m. Den IT-stödda samverkan som sker vid servicekontoren kan genom praktiska tillämpningar bidra till att skapa mer enhetliga generella lösningar.

De av oss föreslagna fasta servicepunkterna inom exempelvis lanthandel bör utrustas med tekniska tillämpningar som möjliggör öga-mot-öga-kontakt mellan medborgaren och tjänstemän vid myndigheterna. Videokonferenslösningar av den typ som redan används vid flera medborgarkontor och bibliotek, s.k. kundarbetsplatser, föreslås installeras vid dessa servicepunkter.

Medborgaren bör på ett enkelt sätt få tillgång till information om alla de kontakter han har med den offentliga förvaltningen och om alla de uppgifter som förvaltningen har om honom.

Denna lösning för personaliserad information benämns vanligtvis "Min sida". Ett gemensamt koncept för "Min sida" gällande hela den offentliga förvaltningen, bör implementeras.

Vi föreslår också att ett nationellt telefonnummer för vägledning inom den offentliga förvaltningen inrättas. Detta bör automatiskt ledas regionalt eller lokalt till de auktoriserade serviceväglare som vi föreslår etableras.

Vi understryker vikten av att den utveckling av integrerade e-tjänster, baserade på processanalyser, som beskrivs i regeringens e-handlingsplan kommer till stånd.

Användningen av den offentliga förvaltningens e-tjänster skulle kunna öka betydligt. Därför föreslår vi en samordnad kommunal och statlig informationskampanj om detta.

Servicelösningar på landsbygden (kapitel 7)

Tillgänglighet till service är en kritisk fråga på landsbygden och i glesbygd, där avstånden till tätorter är stora. I detta avsnitt följer vi upp och sammanfattar vilka konsekvenserna av våra förslag blir inom dessa regioner.

Vi anser att kommunerna och de statliga myndigheter som har lokala kontor eller s.k. samverkanskontor, ska samråda om att utveckla kontoret till ett servicekontor med front-office-funktioner. Kommunen kan förlägga lämpliga kommunala servicefunktioner till det statliga samverkanskontoret på orten.

De bemannade servicekontoren ska kompletteras med servicepunkter. Dessa är speciellt viktiga i gles- och landsbygd. De kan var placerade på vilka publika ställen som helst, t.ex. i bibliotek, skolor, hembygdsgårdar och lanthandelsbutiker. De bör vara utrustade med dator och kundarbetsplatser. Vi anser att möjligheten att nyttja lantbrevbärarna i Posten AB som mobila servicepunkter och servicevägledare bör utredas vidare.

Vi har i tilläggsdirektiv fått regeringens uppdrag att arbeta med frågan om den ideella sektorns roll som leverantör av service. Även denna fråga är särskilt intressant i gles- och landsbygd. Vi återkommer i slutbetänkandet.

För att ytterligare öka tryggheten för boende på landsbygd och i glesbygd skulle frivilliga krafter kunna spela en viktig roll. Enskilda och organisationer utanför den offentliga förvaltningen kan undsätta sjuka och skadade och åtminstone bistå med stöd i väntan på räddningspersonal. Vi föreslår att ett försök med utökad samverkan i nätverksform på trygghetsområdet förläggs till Jämtlands län och leds av länsstyrelsen i nära samarbete med berörda myndigheter, kommuner och ideella organisationer. Försöket bör knytas till det redan existerande trygghetsnätverket Certus. Övergripande frågor bör utredas i särskild ordning.

1 Utredningsarbetet

1.1 Uppdraget

Enligt regeringens direktiv ska utredaren stödja de statliga myndigheterna i deras arbete med att inrätta lokala servicekontor. Andra samverkansinitiativ ska också stödjas. Vi ska arbeta för att driva på utvecklingen av en effektivare offentlig service och tjänsteproduktion som utnyttjar den moderna informations- och kommunikationsteknikens möjligheter. Målet ska vara att förbättra tillgängligheten till offentlig service i hela landet och möjliggöra fortsatt effektivisering av den offentliga tjänsteproduktionen. Regeringen har konstaterat att statliga myndigheter alltmer har koncentrerat sin verksamhet till större orter. Samtidigt är det viktigt att myndigheterna har sådan lokal närvaro att medborgare och företag kan få god service. Det kan ske genom att myndigheter samverkar, varför regeringen avser att främja ökad samverkan och stimulera inrättandet av lokala servicekontor.

I de ursprungliga direktiven ingår att göra en översyn av lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor. Förslag till förenklingar av lagen skulle redovisas senast den 1 november 2008. I tilläggsdirektiv i december 2007 begärde regeringen att översynen skulle tidigareläggas och att förslagen skulle lämnas senast den 31 mars 2008. Enligt regeringens tilläggsdirektiv i september 2008 ska den ideella sektorns betydelse för utvecklingen av lokal service beaktas. Lokala aktörer inom den ideella sektorn, t.ex. invandrar- och pensionärsföreningar, konsument- och föräldraföreningar, kvinnoorganisationer, handikapporganisationer och byalag, ska ges förutsättningar att medverka i utredningens arbete med lokal service i samverkan. Vi ska överväga former för samverkan med viss kommersiell service. 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 också att lyfta fram goda exempel på hur ideella organisationer kan medverka till utveckling av den offentliga servicen på lokal nivå och att visa hur praktiska samverkanslösningar på det lokala planet kan utformas.¹

Genom tilläggsdirektiven som tidigarelade översynen och förslagen om förenklingar i samtjänstlagen, bortföll den 1 november 2008 som tidpunkt för delbetänkande. Vi har ändå valt att nu leverera ett delbetänkande med annat innehåll för att i tid inför slutbetänkandet kunna hämta in synpunkter på de grundläggande idéer och principer för service i samverkan som vi överväger. Ett slutbetänkande ska avges senast den 1 november 2009.

1.2 Utgångspunkter, avgränsningar och begrepp

Utgångspunkter

Vår ståndpunkt är att offentlig service ska utformas och levereras för att tillgodose medborgarnas behov. Förvaltningens serviceverksamhet ska anpassas till medborgarna, inte tvärt om. Vilket synsätt man väljer får det stor betydelse för både analysen av den förvaltningsservice som erbjuds i dag och förslagen om hur den bör utvecklas. Vår uppfattning är också att medborgarnas tillgång till service ska vara likvärdig och med lösningar som är väl anpassade till skiftande lokala och regionala förutsättningar. Samtidigt förutsätter detta nya, horisontella och gränsöverskridande arbetsformer och organisering. Detta stöter på problem men innebär också nya möjligheter. Följande är våra utgångspunkter för uppläggnings- och utredningsarbetet.

- Medborgarnas servicebehov ska stå i centrum
- Likvärdig tillgänglighet till service, men olika servicelösningar ska kunna förekomma för skilda geografiska och befolkningsmässiga förutsättningar
- Utvecklingen i befintliga service- och medborgarkontor ska drivas på
- Den rättsliga regleringen ska underlätta de statliga och kommunala myndigheternas samarbete

¹ Direktiven finns i sin helhet i bilagorna 1-3.

- Offentlig och privat service ska prövas i nya funktioner och konstellationer
- Okonventionella servicelösningar ska prövas där serviceutbudet för närvarande är svagt
- Utanförskapet ska minskas genom mer effektiva serviceinsatser
- Utredningen ska följa pågående och nya projekt för serviceutveckling i kommuner för att ta del av erfarenheter och få verklighetsförankring.

Avgränsningar

Utredningen gäller leveransen av service, dvs. formerna, hindren och möjligheterna för att göra servicen tillgänglig. Den är alltså främst inriktad på servicens tillgänglighet för medborgarna och på administrativa och förvaltningspolitiska förhållanden och villkor. Det ryms inte inom uppdraget att utreda sakpolitiska förhållanden som försvårar tvärssektoriell samverkan mellan myndigheter, t.ex. om regler inom en myndighets ansvarsområde hindrar eller försernar samarbete med en annan myndighet. När sådana hinder leder till problem med att leverera service, får de betydelse för arbetet i vårt uppdrag. Vi kommer att använda exempel på sådana fall för att illustrera behov av nya arbetsformer i förvaltningen och för övrigt i tjänsteorganisationen.

Arbetet i utredningen gäller primärt offentlig service med ett innehåll av tjänster, inte kommersiell service eller varuförsörjning. Däremot utreder vi hur tillgång till offentlig service kan skapas tillsammans med leverantörer av bl.a. kommersiell service.

Begreppsförklaringar

Service är ett vidsträckt och mångtydigt begrepp. Ofta syftar det på de tjänster som utförs inom t.ex. vård och omsorg. Här avses dock *service* i betydelsen förvaltningsservice från statliga och kommunala myndigheter. Betänkandet handlar också i första hand om arrangemang och organisering för att medborgarna ska få *tillgång* till tjänsterna, inte tjänsteproduktionen i sig. Ett exempel kan vara att en person behöver information och vägledning om villkoren för att få ett visst offentligt bidrag samt stöd kring hur man ansöker om

det. Däremot hör myndighetens arbete med att bedöma ansökningar och besluta om bidrag till själva tjänsteproduktionen. Ibland förekommer vissa delar av ärendehantering i anslutning till information och vägledning, bl.a. för att förbättra medborgarens tillgång till tjänsterna, så gränsen är inte skarp. Ytterligare några servicebegrepp i utredningsarbetet är följande.

Tillgänglighet avser här att myndigheternas förvaltningsservice är åtkomlig i tid och rum, men också att information m.m. är begriplig.

<i>servicekanal</i>	De viktigaste kanalerna för service är personligt möte, telefon och webben.
<i>serviceprocess</i>	Ett ärende kan omfatta olika moment som bör utföras i en viss ordningsföljd.
<i>servicekluster</i>	Flera sektorsmyndigheter, företag och organisationer som ansvarar eller deltar med olika moment i en viss process.
<i>servicepunkt</i>	Fysisk plats där den enskilde kan inhämta information, vägledning eller stöd.
<i>servicekontor</i>	Kontor med bemanning för att leverera service. Det förekommer för närvarande olika benämningar på dessa, t.ex. medborgarkontor, servicecentrum, kontaktcentrum.

Medborgare betyder här alla som bor i Sverige, både de som har medborgarskap och de som uppehåller sig i landet mer varaktigt och därför också kan ha behov av offentlig service. Det förekommer många olika benämningar på medborgaren i egenskap av mottagare av service, bl.a. avnämare, kund, klient, brukare.

Med *myndigheter* menar vi både statliga och kommunala myndigheter.

Samverkan kan vara organisatoriskt och verksamhetsmässigt horisontell eller vertikal. Vi talar huvudsakligen om horisontell samverkan. Det finns flera olika begrepp som innebär varierande grader av gemensamt agerande, men vi använder framför allt samverkan och samlokalisering och då med följande innebörd.

- samverkan* De olika aktörerna har formulerat ett gemensamt mål som de eftersträvar genom insatser i sina respektive verksamheter och med sin specifika kompetens.
- samlokalisering* Olika aktörers verksamheter bedrivs i samma lokaler.

Service kan sägas ha bredd och djup. Med graderingen i servicebredd och servicedjup skiljer vi på de tjänster som i den ena ytterligheten omfattar allmän samhällsinformation och, i den andra, service i form av direkt individanpassad, sammansatt och sakkunnig specialishjälp i ett komplext sammanhang. Ofta används begreppen front office respektive back office, eftersom det saknas allmänt vedertagna svenska benämningar. I praktiken är det ofta möjligt att få både allmän och individanpassad service på ett och samma ställe. Det finns andra, mer detaljerade uppdelningar av serviceutbudet än den som görs här, men i detta sammanhang kan fyra graderingar vara tillräckliga.²

Allmän service avser i den renodlade formen standardiserad information och hänvisningar som medborgaren kan erhålla via alla servicekanaler. Det kan gälla rutinartade upplysningar per telefon, information på webben, broschyrer eller blanketter brevlades från olika myndigheter eller organisationer. Medborgaren kan också få tillgång till detta genom att personligen besöka en obemannad servicepunkt eller ett bemannat kontor där en person på plats kan besvara rena faktafrågor.

Service i lokalt kontor (front office), avser ett personligt möte med servicepersonal som, förutom allmän service enligt ovan, också kan ge mer utförlig information, eventuellt ta fram allmänna basfakta av betydelse för ett ärende, ta fram och tolka blanketter, lotsa till, t.ex. boka tid hos en specialiserad handläggare som behöver kontaktas för det enskilda ärendet. Personalen utför i princip inte någon myndighetsutövning. Service som i stort motsvarar front office-service vid personligt möte, kan ibland också erhållas via de teknikstödda kanalerna.

Ärendeanpassad service (back office): Personalen handlägger enklare eller mer krävande ärenden samt meddelar besked och

² T.ex. ROSA-metoden utvecklad av Kommunernas Landsforening i Danmark för strukturering av serviceprocesser.

beslut eller hjälp och lotsning till de myndigheter och organisationer (servicekluster) som berörs av ett ärende.

Individanpassat arbetslag: Den enskilde har ett problem som förutsätter att sakkunniga tjänstemän från olika organisationer (ett servicekluster) engageras för individuellt anpassade insatser i ett komplext sammanhang och ofta över en längre tid. Det är svårt att tänka sig ett arbetslag som inte tillåter personligt möte i någon form. Enklare service i anslutning till tjänster som arbetslaget utför, kan däremot naturligtvis i många fall ges på annat sätt än i personliga möten.

På nivån för allmän service och även front office kan medborgaren ställa frågor om "allt möjligt", dvs. inom ett brett spektrum av sakområden, och få svar eller åtminstone hjälp att hitta svar. Back office, och särskilt i individanpassade arbetslag, har tjänsterna mer eller mindre utpräglad specialisering och djup. Servicen ska vara inriktad på att ge medborgaren tillgång till rätt tjänster i rätt ordning och utan tidsspillan.

Man kan tänka sig att en person som är desorienterad i samhället, först hämtar upp allmän information och upplysningar, därefter söker sig vidare till mer utförlig information och vägledning i ett bemannat kontor (front office). Personen blir kanske hänvisad till sakkunnig handläggare (back office) och kan då klara av flera olika frågor samtidigt eller, om situationen är komplex och kräver mer omfattande insatser av olika specialister, få tid bokad med ett individanpassat arbetslag.

Samverkan mellan leverantörer av service med olika bredd och djup, är nödvändig för att uppnå service i ett medborgarperspektiv. Det är detta som vårt utredningsarbete handlar om.

1.3 Utvecklingsprojekt i ett antal kommuner

Uppläggnig

I november 2007 begärde utredaren i ett brev till alla landshövdingar att länsstyrelsen skulle inventera kommunernas intresse av att delta i att utveckla servicelösningar. Vår tanke i utredningen är dels att få verklighetsbilder av service i nuläget, dels att det befintliga serviceutbudet ska utvecklas genom att olika, gärna okonventionella, lösningar prövas.

Avsikten är att utvecklingsverksamheten ska visa outnyttjade möjligheter att lösa problem med service till medborgarna, påvisa hinder samt, inte minst, ge goda erfarenheter som kan spridas över landet. I januari 2008 hade ett åttiotal kommuner anmält att de ville delta i utvecklingsarbetet på något sätt. Vi har därefter etablerat kontakter med ett tjugotal kommuner. I några fall studerar vi den pågående serviceutvecklingen på nära håll, i andra får vi information från det pågående arbetet i kommunerna och kan studera hinder och outnyttjade möjligheter att förbättra den lokala servicen i dessa olika fall. Vi är särskilt intresserade av samarbete med kommuner som själva driver på utvecklingen enligt en genomtänkt servicestrategi. Några av de berörda länsstyrelserna deltar med insats av personal eller projektpengar. Följande är exempel på olika slags organisering av service som finns eller pågår i kommunerna och som det är intressant att studera i utredningen.

Erfarenheter i etablerade medborgarkontor

I många kommuner finns erfarenhet av serviceutbud via kommunala medborgarkontor (eller motsv. benämning). Besökare, ärenden, lokaliseringar m.m. varierar, bl.a. beroende på kommunernas geografi och medborgarprofiler. Vissa kommuner kan förmedla erfarenheter av sedan länge etablerade servicelösningar, andra har nyss börjat organisera servicekontor.

Statliga lokalkontor

Flera statliga myndigheter som har nära medborgarkontakter har lokalkontor ute i landet med en lokalisering som motiveras av den verksamhet respektive myndighet har ansvar för.

Lokala statliga servicekontor och samverkanskontor

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket sjesätter under 2008–2011 en ny organisation med s.k. lokala servicekontor och lokala samverkanskontor. Myndigheternas kontor är en viktig del i helheten kring förvaltningens serviceutbud runt om i landet.

Servicelösningar för särskilda medborgarbehov

Service till medborgare med särskilda behov är en aspekt av tillgänglighet, som fordrar extra uppmärksamhet i vårt utredningsarbete. Det kan vara fråga om att människor saknar möjlighet eller förmåga att använda telefonen eller webben, oavsett deras ålder och boende. Det kan också vara fråga att särskilda lösningar behövs där avstånden till bemannade servicekontor är stora. Servicelösningar på landsbygden är därför en av utredningens viktigaste frågor. Valfungerande service är betydelsefullt också i demokratiperspektiv och i perspektivet regional utveckling. Inte minst för glesbefolkade regioner kan det vara nödvändigt att finna okonventionella lösningar som inbegriper både offentliga och kommersiella serviceleverantörer.

Servicesamverkan i komplexa processer

När medborgarens problem är komplext fordras ofta att tjänstemän från olika myndigheter eller institutioner samarbetar i arbetslag i en process som utgår ifrån de speciella behoven i det enskilda fallet. Genom kontakten med kommuner och myndigheter där man samarbetar kring sådana processer, blir det möjligt för oss att urskilja problem och möjligheter med arbetslag.

2 Tillgång till service i nuläget

2.1 Inledning

Vårt uppdrag är inriktat på frågor om tillgänglighet till förvaltningsservice. Det är då viktigt att se hur de olika servicekanalerna kompletterar varandra för att skapa god tillgänglighet för medborgarna. Telefonen och Internet är numera de kanaler som myndigheter och andra serviceleverantörer vill att medborgarna huvudsakligen ska använda sig av.

Från den enskildes utgångspunkt är det ofta ointressant vem som levererar service. Det är kvaliteten i de tjänster man får som är viktig, vare sig en statlig eller kommunal myndighet eller någon privat eller ideell organisation gör dem tillgängliga. Man vill ha service som är sammanhållen och anpassad till sin egen situation. Det kan vara svårt för den enskilde att förstå eller fördra om service-samverkan hindras av organisering, ansvarsfördelning, rutiner, regler eller annat som gäller i organisationerna var för sig. Det ligger utanför vårt uppdrag att utreda sådana sakområdesfrågor för att underlätta för myndigheter att samverka över sektorsgränser. De får ändå indirekt betydelse i vår utredning, eftersom de både påverkar hur myndigheterna arbetar med att utveckla sina servicekanaler och vilka tjänster de väljer att lägga där.

2.2 Teknikstödda servicekanaler

Teknikstödda kanaler är huvudspår för service

Teknik och system som stödjer telefonen och webben som servicekanaler utvecklas snabbt. Man kan numera sköta många ärenden direkt på webben eller genom att knappa sig fram på telefonen eller röststyra den. Webben och telefonen kommer med all sannolikhet att vara den offentliga förvaltningens huvudsakliga servicekanaler

även i framtiden. Medborgarna kommer att sköta allt fler serviceärenden själva. Service via dessa kanaler har redan inneburit stora effektivitetsvinster. Den enskilde kan sköta sina serviceärenden från den egna bostaden eller arbetsplatsen, oberoende av var myndigheters kontor eller andra servicepunkter är belägna och vilka öppettider som gäller. Alla serviceleverantörer arbetar fortlöpande med att utveckla servicen via de olika kanalerna, ibland med gemensamma lösningar för flera, men ofta enligt system som är anpassade efter den egna verksamheten. En ambition hos många myndigheter är att uppnå långtgående självbetjäning och minska behovet av bemannade kontor och personliga möten, både av förbättrings- och besparingsskäl.

Medborgarnas val

En studie bland olika kategorier av medborgare visar att telefon, Internet och besök är de vanligaste sätten att kontakta myndigheterna.¹ Man använder Internet främst för att få information och ställa enklare frågor via e-post. Problemen är att den kan ta tid innan man får svar på e-brevet och det kan vara svårt att hitta rätt på webbplatserna. Telefonen ger svar direkt, men många tycker att det är dyrt och besvärligt med telefonköer. Personliga möten väljs när det är lätt att nå kontoret, om man har komplicerade frågor eller om man inte har fått hjälp genom andra kanaler. I framtiden vill man ha möjlighet att välja mellan de olika kanalerna för olika ärenden, dvs. man anser att de personliga kontaktvägarna måste finnas kvar. En synpunkt är att det kan behövas ett samlat ställe – en portal, ett telefonnummer och ett servicekontor – att vända sig till när man inte vet vem man ska kontakta eller hur man ska göra.

Internetanvändningen i Sverige

Enligt statistik för 2007 från World Internet Institute (WII) hade 90 procent av svenskarna i åldern 18–64 år tillgång till Internet någonstans. 79 procent hade tillgång i hemmet och 68 procent använde Internet hemma åtminstone en gång i veckan. I åldersgruppen 65–74 år hade 55 procent tillgång hemma och bland svenskar över 75 år gällde detta för var fjärde person. Tillgången

¹ Verva, *Ett nationellt informationssystem*, 2007:9.

ökar dock mycket snabbt inom äldregrupperna, eftersom personer som tidigare har använt webben i sitt arbete tar med sig vanan och erfarenheterna när de blir pensionärer.

I WII:s undersökning har 430 000 personer uppgett att de har något handikapp som gör det svårt för dem att använda webben. Dålig syn och motoriska problem är de vanligaste orsakerna och anges av 42 procent respektive 37 procent av personerna i gruppen. Dyslexi är ytterligare en orsak.

WII sammanfattar att trots den snabbt ökande användningen av datorer och Internet, står fortfarande ungefär 2,3 miljoner vuxna svenskar utanför Internetvärlden. Det är främst de välutbildade med höga inkomster som hämtar information på webben och som använder e-legitimation. Av lågutbildade med låg inkomst utnyttjade endast 7–9 procent Internet för offentlig information, respektive 42 procent av de högutbildade.

Av Nordicom-Sveriges Internetbarometer 2007 framgår att tillgången till Internet och bredband är tämligen jämnt spridd över landet. Vidare uppskattas att 96 procent av befolkningen har mobiltelefon och att innehavet är relativt jämnt i alla grupper. Variablerna kön och bostadsort spelar liten roll, medan däremot utbildningsbakgrund och ålder har betydelse för tillgången till Internet och bredband.²

Bland företag med tio eller fler anställda använder mer än 75 procent webben för att söka information och för att hämta blanketter, över hälften returnerar ifyllda blanketter och 28 procent genomför fullständig elektronisk ärendehantering. Höghastighetsanslutningar används av 87 procent av företagen.³

2.3 Vem levererar service?

Kommunal service

Kommuner har ett stort serviceansvar att fullgöra till sina invånare. Många kommunala verksamheter berör invånarnas dagliga liv och arbete i hög grad. Ansvar för verksamheterna ligger hos kommunen bl.a. av detta skäl. Kommunala åligganden regleras i kommunallagen och i ett flertal speciallagar, bl.a. miljöbalken, skollagen,

² Nordicom är en institution inom Nordiska rådet och ett kunskapscenter för medie- och kommunikationsområdet.

³ SCB-undersökning avseende 2006. Andel med höghastighetsanslutning avser 2007.

socialtjänstlagen samt plan- och bygglagen. Dessutom har kommunerna frivillig verksamhet inom i första hand kultur- och fritids- samt konsumentområdena.⁴ Kommunens verksamhet återfinns till 70–80 procent inom områdena omsorg och skola. Förvaltningsservicen till medborgarna avser bl.a. bygglov, tillstånd på miljöområdet, ärenden inom socialtjänsten, skuldsanering, bokning av lokaler, placeringar inom skola och omsorg. I många små kommuner är det svårt att skilja serviceproduktion från leverans av service och det kan vara svårt eller meningslöst att lägga ut service på flera fysiska punkter.

Kommunerna har ingen författningsreglerad skyldighet att anordna medborgarkontor eller liknande servicepunkter. Däremot ska de kommunala förvaltningarna givetvis ta emot besökare som har ärenden hos dem.⁵

Landstingets roll

Av de verksamheter som landstinget ansvarar för, är sjukvård och rehabilitering områden där god service har direkt betydelse för enskilda personer. Väl fungerande sjukvårdsupplysning och möjlighet att komma i kontakt med vården har givetvis vitalt intresse för medborgarna. Hur samverkan fungerar mellan landstingets vård och rehabilitering, kommunens socialtjänst samt bl.a. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan kan vara avgörande för en individ i en utsatt situation.

Det finns många exempel i kommuner och landsting på samverkan mellan parterna för att uppnå effektivare användning av tillgängliga resurser, bättre kvalitet i insatserna och bättre bemötande av personer som behöver stöd från flera aktörer. Finsam är ett exempel på former för finansiell samordning för samverkande insatser på rehabiliteringsområdet. Finsam bygger på att landsting, en eller flera kommuner, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen bildar ett samordningsförbund som är en offentligrättslig juridisk person med egen rättskapacitet.⁶

⁴ Om kommunal kompetens, se t.ex. SOU 2008:34, *Lättare att samverka – förslag till förändringar i samtjänstlagen*, s. 37 f.

⁵ Se Förvaltningslag (1986:223), 5 § om skyldighet att ta emot besök och telefonsamtal från enskilda.

⁶ Samverkan regleras i Lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. Lagen reglerar bl.a. de andelar av finansiella medel som resp. part ska bidra med.

Statliga myndigheter med täta medborgarkontakter

Vissa statliga myndigheter har tätare kontakter och är mer synliga än andra som serviceleverantörer till medborgare och företag. Av landets cirka 430 statliga myndigheter⁷ har ett femtiotal en organisation som omfattar regionala eller lokala kontor.⁸ Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan finns representerade i var och en av landets 290 kommuner. På mindre orter är myndigheternas kontor inte alltid bemannade med egen personal. Där kan i stället finnas en dator eller telebildanläggning som gör det möjligt att komma i kontakt med myndigheten. Polisen är i någon form representerad i flertalet kommuner. Skatteverket har kontor i 113 kommuner. Hur andra myndigheters kontorslokaliseringar ser ut, varierar beroende på den egna verksamhetsinriktningen och på skilda förutsättningar över landet. Lokaliseringarna anknyter ofta till en regionindelning som är anpassad till respektive verksamhet och därför är olika för myndigheterna.⁹ Centrala Studiestödsnämnden, CSN, har t.ex. kontor i ett tiotal kommuner, bl.a. universitets- och högskoleorter. Migrationsverket har enheter i 40 kommuner. Skogsstyrelsen har kontor på drygt 100 orter, anpassade till den skogliga verksamheten i landet. Lantmäteriet har ett hundratal kontor över landet, av vilka 90 kontor handlägger ärenden om fastighetsbildning.

Den ideella sektorn som serviceleverantör

Det finns ett stort antal intresseorganisationer, föreningar och folkrörelser som utför omfattande samhällsservice som t.ex. omsorgsverksamhet, varuhandel och distribution, räddningstjänst, tillhandahållande av samlingslokaler och samhällsinformation. Exempel på stora organisationer är Röda Korset, Civilförsvarsförbundet, samlingslokalsorganisationerna, Hela Sverige Ska Leva, Svenska Kyrkan och Svenska Sjöräddningssällskapet. Lokala avdelningar av dessa, men också fristående byalag, klubbar och föreningar kan ha stor betydelse för servicen på en ort. De insatser som görs i den ideella sektorn måste ses som ett av de ben som bär upp serviceutbudet i dess helhet i samhället.

⁷ SCB:s register över statliga myndigheter.

⁸ Länsstyrelsen räknas som en myndighet.

⁹ Se t.ex. SOU 2007:11 *Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation*, Sekretariatsrapport nr 1 till Ansvarskommittén.

2.4 Kommunala servicepunkter och kontor

Kommunala medborgarkontor

Det varierar starkt hur medvetet och välstrukturerat olika kommuner genomför ett serviceåtagande gentemot medborgare och företagare. I alla kommuner finns åtminstone någon reception eller informationsdisk som kan hänvisa till en kommunal förvaltning eller någon extern aktör eller ge upplysningar i enkla frågor. Kommunens telefonväxel kan vara en länk till sådana servicepunkter eller ha en egen servicefunktion att fylla för upplysningar i enkla frågor. Samma eller mer utförlig information finns i allmänhet på kommunens officiella hemsida. Ibland är folkbiblioteket den servicepunkt där människor kan fråga om allt möjligt. Biblioteket är för övrigt en naturlig plats för allmän information och har fördelen att vara en neutral plats, dvs. ingen avslöjar sitt ärende genom besöket där.

Särskilda medborgarkontor finns i ett antal kommuner. Kontoren har inrättats av olika skäl. I de flesta kommuner arbetar förvaltningarna i sina respektive ”stuprör” utan någon tvärsektorieell samordning. I storstäderna är ett viktigt motiv att samordna medborgarmötet till en punkt, ett front office för flera verksamheter, och att kunna ge information och sköta mindre komplicerade ärenden samlat. I kommuner på landsbygden kan man ha samlat verksamheter för att få underlag för att upprätthålla kontor som medborgarna kan nå utan långa resor.

Det går inte att ange hur många kommuner som har väletablerade och fungerande medborgarkontor, eftersom det saknas både en entydig definition och tillförlitlig statistik. I några större kommuner finns kontor på flera orter. Medborgarkontor är vanligtvis rent kommunala. Det finns exempel på kontor som har kommit långt i ambitionerna att erbjuda mer långtgående samordnad kommunal service.¹⁰

Besökare på medborgarkontoren kommer för att få hjälp med allt från enkla till komplicerade ärenden, t.ex. upplysning om buss-tider och ansökningar om bygglov. Statistik över besökarnas ärenden visar att frågor om bl.a. sjukförsäkring, studiemedel och uppehållstillstånd är vanliga, alltså områden som statliga myndigheter ansvarar för. I en del kommuner kan tjänstemän med specialkom-

¹⁰ Gunnel Hedman - Björn Jansson, *Svenska exempel på lokal samverkan mellan myndigheter*, konsultrapport, april 2008.

petens träffas på medborgarkontoret vissa dagar eller tider, alltså även tjänstemän som inte tillhör den kommunala organisationen. Det kan t.ex. vara tjänstemän från Almi/IFS¹¹ eller Advokatjouren¹² som finns närvarande för att ge information och råd om nyföretagande respektive i juridiska frågor.

De IT-system som man är beroende av som stöd i arbetet, är inte enhetligt uppbyggda. Bara inom kommunens verksamheter hanteras ofta mer än tio verksamhetssystem mellan vilka det är svårt att kommunicera. Detta försvårar utvecklingen av nya e-tjänster som kan komplettera eller ersätta service via det personliga mötet.

I Botkyrka kommun finns medborgarkontor sedan mer än 20 år. Kommunen har cirka 79 000 invånare, av vilka mer än hälften har utländsk bakgrund. Kontor finns på fem platser i kommunen och har totalt cirka 300 000 besök per år. 35 procent av besökarna uppgav i en enkät i januari 2008 att de besöker ett kontor minst en gång varje vecka. Ärendena gällde oftast barnomsorg och boende som är kommunala, men nästan lika vanliga var frågor på statliga myndigheters ansvarsområden, bl.a. om sjukförsäkring, arbete, studiemedel, skatter och, naturligt nog, migrationsärenden. Av totalt 17 servicehandläggare i kontoren beräknas cirka 1,5 tjänst ägnas åt service på det statliga området.¹³

I Tyresö öppnades ett medborgarkontor, ett servicecenter, under våren 2008, som ett strategiskt moment i kommunledningens arbete med service till invånarna. Kommunens befolkning är yngre och mer välutbildad än genomsnittet i landet. En liten andel har utländsk bakgrund. Man hade förväntat sig att invånarna i allmänhet skulle nöja sig med att sköta sina serviceärenden på webben, men antalet besökare i servicecentret är oväntat stort.¹⁴

I Tierps kommun infördes en ny serviceorganisation, Medborgarservice, under 2007. Man har ett telefonnummer, en e-postadress och en fysisk entré för invånarnas första kontakt i de flesta ärenden. Kommunen har bl.a. startat en interaktiv tjänst för den som ska söka bygglov och är ovan vid byggprocedurer. Kommunen har också avskaffat flertalet kommunala nämnder. Medborgarservice tar hand om okomplicerade ärenden, så att förvaltningarnas

¹¹ Internationella Företagarföreningen i Sverige är ett dotterbolag till Almi Företagspartner AB.

¹² Advokatsamfundet erbjuder den enskilde 15 minuter gratis konsultation.

¹³ Se t.ex. dokumentation på www.sou.gov.se/lokalservice, Konferenser och möten, Botkyrka kommun, 2008-09-18.

¹⁴ Se www.sou.gov.se/lokalservice, Konferenser och möten, Tyresö kommun, 2008-09-18.

tjänstemän i stället kan ägna sin tid åt ärenden där deras expertis är nödvändig.

Ett flertal kommuner har under de senaste åren etablerat telefonbaserade kontaktcentra. Där finns servicepersonal som direkt kan svara på enklare frågor, utan att medborgaren behöver vidarekopplas till kommunens förvaltningar. Medborgaren gör ett förval till det verksamhetsområde, t.ex. barnomsorg, skola eller räddningstjänst, som frågan gäller. Det sker med knappatsen eller genom röststyrning.

Integrerad kommunal och statlig service

I en del kommuner bedrivs verksamheten i medborgarkontoret på något sätt samordnat med lokal statlig verksamhet. Den enklaste varianten är samlokalisering, dvs. att kommunen och den statliga myndigheten finns i samma byggnad. Tanken att medborgarkontor borde inrättas för integrerad offentlig förvaltningsservice formulerades i mitten av 1980-talet som en del i regeringens ambitioner att göra den offentliga verksamheten mer serviceorienterad. Ett stort antal utredningsrapporter och politiska dokument har därefter tagit upp frågan om samverkan i medborgarkontor.¹⁵ Flera samverkanförsök har pågått i kontor med olika benämningar – lokalkontor, servicekontor, utvecklingskontor och medborgarkontor. Syftet har varit likartat, nämligen ”ökad effektivitet inom den offentliga förvaltningen, förbättrad service för människorna samt mer balanserad regional utveckling”. De tidigaste försöken startade innan hemdatorer var vanliga och man talade då om service via datorn som en vision för framtiden. Verksamheten var framför allt inriktad på att ordna samverkan för personliga möten på fysiska kontor där statlig och kommunal, integrerad service skulle lämnas. Försöksverksamheten förlängdes senare i flera etapper och under tiden blev webben en allt viktigare servicekanal. En utvärdering av försöksverksamheten under 1990-talet redovisades 2000.¹⁶

Antalet lokala kontor med i formell mening integrerad kommunal och statlig service är fortfarande litet. Till och med 2007 fanns endast sju kontor där kommunen och en statlig myndighet hade avtalat om tjänstesamverkan och fått avtalet godkänt av regeringen

¹⁵ Bl.a. SOU 1990:72, Stat-kommunberedningen, *Lokalkontor – ett medel för sektorsamordning, förbättrad service och regional utveckling*.

¹⁶ Peder Björk - Göran Bostedt, *Avsektoriserad lokal offentlig service – organisationsteoretiska perspektiv på försöksverksamhet med medborgarkontor 1995–2000*.

enligt lagen om samtjänst vid medborgarkontor.¹⁷ I något fall är det oklart om samverkan faktiskt startade. Under 2008 har regeringen fram till oktober tagit ytterligare fyra beslut om samtjänstavgift mellan en kommun och en statlig myndighet. I sju av de totalt elva fallen över åren är Polisen den statliga myndighet som kommunerna har träffat samtjänstavgift med.

2.5 Servicesamverkan i statliga myndigheter

VISAM-projektet

År 2003 uppdrog regeringen åt Statskontoret, dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen, Centrala Studiestödsnämnden, dåvarande Riksförsäkringsverket, Riksskatteverket och Tullverket att gemensamt utveckla och pröva nya former för lokal servicesamverkan. Under arbetets senare del kom även Migrationsverket att delta. Projektet kallades VISAM, Vi som samarbetar. Syftet var att utveckla, pröva och etablera gemensamma kanaler för den offentliga förvaltningens möte med medborgare och företag samt att utveckla service-, organisations- och arbetsformer som tar tillvara de effektivitetsvinster som en ökad samverkan över myndighetsgränser kan ge. Arbetet bedrevs i delprojekt, inriktade på bl.a. lokalsamverkan, fjärrservice, tjänstesamverkan, call-center och stöd för självservice. Projekten engagerade enbart de statliga myndigheterna, inga kommunala myndigheter deltog.

Slutsatserna avrapporterades 2005.¹⁸ Samverkan för att tillhandahålla tjänster konstaterades leda till ökad nytta för medborgare och företag och en mer kostnadseffektiv tjänsteproduktion. Vidare sades att det krävs politiska ställningstaganden och initiativ för att samverkan ska bli en kraftfull och framgångsrik utvecklingsstrategi. Regeringen föreslogs tillämpa resultatstyrningen av myndigheters verksamheter så att horisontell samverkan förstärks och dagens målkonflikter mellan olika myndigheters uppdrag undanröjs. Tre utgångspunkter nämndes som lämpliga för den fortsatta utvecklingen av samverkan, nämligen att myndigheter bör delta frivilligt, att nätverk skulle kunna etableras mellan existerande myndigheter

¹⁷ Lagregleringen av samtjänst vid medborgarkontor har behandlats i utredningens delbetänkande SOU 2008:34, *Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtjänstlagen*.

¹⁸ Statskontoret 2005:126, tre rapporter under samlingsrubriken *Mot en modern och sammanhållen förvaltning – Åtaganden för fortsatt servicesamverkan, Dilemman och strategiska vägval i förvaltningspolitiken* samt *Erfarenheter från sex myndigheters samverkan i 15 projekt*.

eller att en särskild servicemyndighet skulle kunna skapas för medborgarmötet.

De deltagande myndigheterna kom överens om att göra myndighetsövergripande processanalyser, formulera en gemensam syn på tjänstesamverkan och ett koncept för det personliga mötet. Man skulle också formulera en långsiktig syn på lokalsamverkan, samarbeta kring målgruppsanpassad information och kring gemensamma kompetensområden.

Etableringen av lokala servicekontor

Utan att regeringen har tagit ställning på nytt, har Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket fördjupat samarbetet sedan VISAM-projektet upphörde. Enligt en överenskommelse om lokal- och tjänstesamverkan som dessa träffade under hösten 2007 ska man bl.a. "omedelbart och på bred front utveckla och etablera servicesamverkan avseende det personliga mötet". Kontorsmönstret för det personliga mötet kan också ses i ljuset av myndigheternas satsningar på att utveckla servicen via telefoni och webb. Den enskilde ska kunna sköta allt fler ärenden själv så att behovet av personliga möten minskar. Samverkan i kontoren har lett till särskilda avtal om tjänstesamverkan mellan Försäkringskassan och Skatteverket samt avtal om lokalsamverkan mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket.

Kontorsetableringen startade under 2008 och planeras vara klar under 2011. Den omfattar ett åttiotal så kallade lokala servicekontor och drygt 150 samverkanskontor. De lokala servicekontoren bemannas av servicehandläggare, som är en ny kategori av tjänstemän. De är anställda av en av myndigheterna men fullgör uppgifter också för den eller de övriga myndigheter som finns i kontoret. Framför allt ska handläggarna informera och vägleda besökare. Kontoret ska vara utrustat med kunddatorer för service via webben. Det kan vara fråga om att ta fram allmän information eller hämta någon ansökningsblankett. Om det behövs, bistår servicehandläggaren vid datorn. Om en besökares ärende förutsätter handläggning eller myndighetsutövning som inte omfattas av sam-tjänstavtalet, så ska ärendet föras vidare till en sakansvarig tjänsteman.

I mars 2008 öppnade det första lokala servicekontoret enligt den nya designen i Nordstan i centrala Göteborg. Kontoret är gemen-

samt för Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten och Skatteverket och startade med 22 servicehandläggare som är utbildade för att kunna ge service på dessa tre myndigheters ansvarsområden. Handläggarna är anställda i Skatteverket. En besökare möts av en handläggare redan innanför kontorsentrén och får redogöra för sitt ärende. Handläggaren bedömer om ärendet kan klaras av "på golvet" eller via kunddator eller om det kräver att en handläggare tar över vid en servicedisk för kortare eller längre serviceinsats. Kontoret har varit i drift alltför kort tid för att några säkra slutsatser ska kunna dras om ärenden och kundantal. Kontoret öppnade två månader innan självdeklarationerna skulle lämnas till Skatteverket och under dessa månader var deklara-tionsärenden i stor majoritet. Efter det första halvåret bedömer kontorsledningen ändå att antalet besökare kontinuerligt är så högt att kontoret därför behöver förstärkas med fler servicehandläggare.

I Göteborg har myndigheterna också separata lokalkontor, där bl.a. ärenden som förutsätter speciell sakkompetens hos tjänstemännen handläggs. Servicekontoret är avsett att överta enklare ärenden och därmed både avlasta dessa tjänstemän och ge snabbare service till besökarna. Kontorsmönstret kommer att bli likartat på större orter. Där kan finnas lokala servicekontor med samtjänst mellan fler myndigheter parallellt med att de myndigheter som är representerade i servicekontoret också kan ha sina egna kontor på plats.

Det varierar över landet vilka myndigheter som planeras ingå i de lokala servicekontoren. I majoriteten av kontor planeras Försäkringskassan och Skatteverket ingå med avtal om samtjänst. I ett stort antal kontor kommer dessa myndigheter att vara samlokalisera-de med Arbetsförmedlingen, men utan att förmedlingen omfattas av samtjänst-avtal. Kontorslösningarna innebär ändå att vissa tjänster kommer att kunna utföras av eller åt Arbetsförmedlingen. En besökare ska t.ex. kunna få viss allmän information och hänvisningar. En fördel med samlokaliseringen är att kostnader för kontorslokal, reception, bredband och liknande kan delas mellan myndigheterna.

I vissa kommuner är eller kommer någon kommunal servicefunktion vara inplacerad i det statliga lokala servicekontoret. Regeringen har från januari till och med september 2008 tagit 21 beslut om godkännande av samtjänst-avtal. Av dessa gäller sexton avtal samtjänst i lokala servicekontor mellan Försäkringskassan och Skatteverket och ett avtal samtjänst mellan Arbetsförmed-

lingen och Försäkringskassan. Fyra avtal avser samttjänst mellan Polisen och en kommun.

Samverkanskontor

De statliga myndigheterna etablerar också s.k. samverkanskontor med samlokalisering. På mindre orter, bl.a. utanför kommunernas centralorter, ska finnas kontor där myndigheterna kan ha en tjänsteman några timmar, någon eller några dagar per vecka. Kontoret kan också användas för bokade, personliga besök. Det kan vara utrustat med en dator, som gör det möjligt för en besökare att själv söka information och sköta enkla serviceärenden. Om kontoret har en s.k. kundarbetsplats, så kan man upprätta ett personligt möte på distans (se vidare under avsnitt 6.2). I flertalet av de cirka 160 samverkanskontor som ska finnas över landet, är det Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan som samlokaliseras. Man kan utföra enkla serviceuppgifter åt varandra, men utan att det är fråga om samttjänstlösningar.

På flera håll i landet diskuteras nu möjligheterna att förlägga kommunala verksamheter till de statliga myndigheternas samverkanskontor. I de fall kommunen äger den fastighet som kontoret är inrymt i, så har kommunen en given anledning att förhandla med de statliga myndigheterna, särskilt när lokalerna måste anpassas för myndigheternas behov. Ju fler verksamheter som bedrivs i kontoret, desto större möjlighet att utöka kontorets öppettider och desto fler som delar på administrativa kostnader. För den enskilde blir det lätt att hålla reda på vart man vänder sig i enkla serviceärenden.

Arbetslag för individanpassade tjänster

Det är en i olika sammanhang uttalad ambition att medborgarens behov i en komplex livssituation, t.ex. för en person i utanförskap, bör få hjälp i ett sammanhang. Serviceprocesser av detta slag kan t.ex. gälla långvarigt arbetslösa som kanske behöver utredning, rehabilitering och arbetsträning för att kunna komma i arbete. Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, har i en skrivelse till regeringen i juni 2008 föreslagit att det bör skapas en gemensam ingång för enskilda till myndigheter på lokal nivå.¹⁹ SKL visar tre alterna-

¹⁹ SKL, *En-dörr-in. En gemensam ingång för arbetsökande*, rapport 2008-06-13

tiva organiseringsmodeller. I en av dessa föreslås en lagreglerad lokalmässig samordning mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommunerna. Regeringen beslutade i september att överlämna SKL:s skrivelse till vår utredning i de delar som behandlar former för samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner.

Vi etablerade tidigt i utredningen kontakt med några kommuner som konkret arbetar med att utveckla servicesamverkan i komplexa processer. Ett sådant projekt finns i Söderhamns kommun, där tjänstemän från flera kommunala och statliga myndigheter är samlokaliserade och arbetar med det gemensamma målet att minska ungdomars arbetslöshet.²⁰

Service till företagare

Företagare i näringslivet är en viktig kategori av servicemottagare. Det finns ett mycket stort antal både privata och offentliga aktörer som har till uppgift att främja företagandet eller ge service. Det finns privata konsulter att anlita för att få hjälp med t.ex. företagets löpande ekonomi och administration eller tillståndsärenden av olika slag i kontakt med den offentliga förvaltningen. På sina respektive områden är banker och försäkringsbolag stora leverantörer av service till företagare. Näringslivsfrågor ingår inte bland de verksamheter som kommuner har skyldighet att ägna sig åt. Trots det har alla kommuner åtminstone någon servicepunkt för företagare, ofta i form av näringslivssekretariat eller kommunalt näringslivsbolag. För den som planerar att starta ett nytt företag finns fler att vända sig till, t.ex. NyföretagarCentrum²¹ och Almi Företagspartner AB.

I många sammanhang påtalas hur svårt det är för den enskilde företagaren att ha överblick över den mångfasetterade floran av myndigheter och andra företagsfrämjande organisationer. Mångfalden beror i hög grad på att nya främjarorgan initierats från utbudssidan, inte på att företagare efterfrågat fler aktörer. I kommunerna är näringslivsorganen ofta medvetet uppbyggda med ambitionen att ge företagarna en-dörr-in till service. De kontakter som en person som nystartar ett företag kan behöva med kommunens förvalt-

²⁰ Se t.ex. utredningens hemsida www.sou.gov.se/lokalservice, Konferenser och möten, 2008-09-18, dokumentation från Söderhamn.

²¹ Jobs & Society NyföretagarCentrum är en stiftelse med kontor i ett åttiotial kommuner.

ningar kan gälla lokaler, mark, olika slags tillstånd beroende på verksamhetens art.

Bland statliga myndigheter som en nyföretagare kan behöva kontakt med finns Bolagsverket, Skatteverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Länsstyrelsen. Ett tydligt exempel på att myndigheter genomskådat behovet av service i samverkan är den vägledning som presumtiva nyföretagare får via Företagarguiden på webben. Användaren får där en bild av vilka olika moment som ingår i en nystartsprocess och i vilken ordning momenten bör klaras av. Guiden har utarbetats i samverkan mellan sex statliga myndigheter med ansvar för delar i en starta eget-process²² samt Almi Företagspartner AB.

Tjänsten Nystartskontor

I början av 2008 gav regeringen Nutek i uppdrag att tillsammans med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket analysera förutsättningar och föreslå hur s.k. nystartskontor kan etableras. Nystartskontor ska ge individuellt anpassad vägledning och stöd inför start och drift av företag. Den målgrupp som ska uppmärksammas särskilt är personer som är arbetslösa, har ohälsorelaterade problem eller andra svårigheter att dra nytta av den redan existerande servicen till företagare. Myndigheterna fick därefter, enligt det förslag som Nutek presenterade, i september regeringens uppdrag att etablera en tjänst som benämns nystartskontor. En utvecklingsverksamhet ska pågå under 18 månader i nio utvalda kommuner med vilka avtal ska slutas om hur tjänsten ska utformas. Den är också tänkt att införlivas med serviceutbudet på de statliga lokala servicekontor som Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket organiserar. I uppdraget till myndigheterna sägs att vid utvecklingen av tjänsten ska samverkan eftersträvas med andra kommuner, landsting, organisationer och företag som är berörda.²³

²² Bl.a. registrering av firma, ansökan om F-skattsedel, starta-eget-bidrag för arbetslös eller importtillstånd, villkor för sjukförsäkring för egenföretagare.

²³ Regeringsbeslut 2008-09-11, Uppdrag att etablera tjänsten nystartskontor, N2008/591/ENT.

2.6 Service på landsbygden

Bakgrundsfakta

Det bor cirka 170 000 personer i glesbygd och 1 969 000 i tätorts-nära landsbygd. Den som bor i glesbygd har mer än 45 minuters bilresa till närmaste tätort med mer än 3 000 invånare. Tätortsnära landsbygd finns inom 5 till 45 minuters bilresa från tätorter med mer än 3 000 invånare.²⁴

Högst 525 000 personer och 149 000 arbetsställen saknar bredband med en överföringshastighet på 2 Mbit/s. De som berörs bor i små orter och områden utanför tätort och småort. De flesta efter-satta områdena finns i Västra Götaland och i Värmlands län.²⁵

Tillgänglighet till service

Att skapa tillgänglighet till service är givetvis problematiskt i regioner med stora geografiska avstånd. Studier visar att både privata och offentliga arbetstillfällen och arbetsställen i snabb takt har koncentrerats till storstäder och större tätorter. För dem som bor på landsbygden eller i glesbygden har avståndet till olika servicepunkter därför ökat. Men ökade avstånd till servicepunkterna behöver inte vara liktydigt med sämre tillgänglighet.

Den webbaserade servicen från myndigheterna kan nås av de flesta som bor på landsbygden. Den digitala tekniken kan numera göra service tillgänglig i den egna bostaden, när som helst under dygnet. Människor erbjuds alltså i många avseenden bättre service än tidigare, något som har särskilt stor betydelse på landsbygden.²⁶ Dessutom har myndigheterna öppnat telefonbaserade kontaktcentra som nås av alla.

Servicesamverkan i okonventionella former

Rationaliseringarna och koncentrationen av arbetsställen leder till att statliga myndigheter minskar sin närvaro på många orter. I lands- och glesbygdskommuner kan människor ha 5–10 mil eller

²⁴ Glesbygdsverkets statistik från 2006.

²⁵ Enligt SOU 2008:40, *Bredband till hela landet*.

²⁶ Daniel Brandt-Erik Westholm, *Statens nya geografi*, Ansvarskommitténs skriftserie, juli 2006.

mer till den tätort där det finns ett myndighetskontor.²⁷ Det kan därmed bli svårare för landsbygdsboende att fysiskt få träffa en tjänsteman. I några statliga myndigheters uppdrag eller policy ingår att de ska ha kontor i varje kommun för att vara tillgängliga där människor bor. Däremot är det osagt när och hur kontoret ska vara bemannat – det är en intern organisationsfråga i myndigheterna. I den nya kontorsstruktur som Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket genomför, är samverkanskontor den lösning som planeras för mindre orter på landsbygden. Öppetiderna är begränsade i dessa kontor, ofta till några timmar, en eller två dagar per vecka.

I gles- och landsbygdsområden har med nödvändighet många praktiska lösningar på serviceproblem växt fram. Att samverka och samordna olika servicefunktioner har länge varit självklart och nödvändigt för att över huvud taget kunna behålla service. Ofta utgör lanthandeln och livsmedelsförsäljningen ett nav för lokaliseringen av fler verksamheter. I de flesta lanthandelsbutiker finns förutom dagligvaror en rad tjänster, framför allt av kommersiell art. Det kan vara försäljning av drivmedel, apoteksvaror, post- och paketservice, utlämning av alkoholvaror, Internetkafé och även kommunal och statliga service. Det är vanligt att lanthandeln fungerar som ombud för de statliga bolagen Svenska Spel, Apoteket, Posten och Systembolaget. De lokala behoven och förutsättningarna bestämmer vilken kombination av serviceaktörer som finns i varje butik.

Detta är ett praktiskt sätt att lösa serviceutbudet på landsbygden men det är samtidigt sårbart. Livsmedelsbutiken är en naturligt servicepunkt för människor i glesbygd. Det finns för närvarande cirka 1 100 lanthandelsbutiker i landet men antalet minskar stadigt, trots att det sedan länge har varit möjligt att få statligt stöd till att upprätthålla kommersiell service. Om butiken läggs ner på en ort, riskerar även annan service att försvinna.

²⁷ Ibid.

3 Problemidentifiering och analys

3.1 Politiska mål och uttalanden om service

Bakgrund

Förvaltningspolitiken är ett tvärsektorielt område, som kan sägas konkurrera med sektorspolitiska frågor om plats på den politiska agendan. Riksdagens och regeringens engagemang i den offentliga förvaltningens utveckling och funktionssätt har varierat kraftigt över tiden. En annan sak är dessutom vilka frågor som har engagerat under perioder då uppmärksamheten varit jämförelsevis stor. Sedan länge har frågor om de offentliga myndigheternas effektivitet och kostnader samt styrbarheten och rättssäkerheten i verksamheterna varit i fokus, alla synnerligen viktiga för den offentliga förvaltningens utveckling. Servicefrågorna har då praktiskt taget genomgående diskuterats i varje myndighets eget perspektiv. I politiska dokument under 2000-talet har man tydligare börjat uppmärksamma tillgänglighet och service med utgångspunkt från den enskilde medborgarens och företagarens behov av tvärsektorielt samordnade tjänster.¹

Målformuleringar och uttalanden

Målet för förvaltningspolitiken är att stärka statsförvaltningens förmåga att lösa sina uppgifter rättssäkert och effektivt till nytta för medborgare, näringsliv och beslutsfattare. I målet ligger också att myndigheternas arbete för god service, tillgänglighet och bemötande ska vara medborgarorienterat och få ökat genomslag i förvaltningen. Regeringen lägger nu särskild vikt vid statsförvaltningens organisering och uppgifter, medborgarnas tillgång till

¹ Se t.ex. *Myndiga medborgare*, rapport till regeringen den 15 september 2008 från den s.k. Medborgarutredningen

offentlig service samt styrning och uppföljning av verksamheter. Regeringen uppger sig vara beredd att vidta åtgärder för att åstadkomma en bred och kostnadseffektiv myndighetssamverkan som även innefattar den kommunala verksamheten.²

Service har inte bara en förvaltningspolitisk dimension, utan är också en del i politiken för regional utveckling och tillväxt. Målet för den regionala tillväxtpolitiken är ”utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft”. Regeringen anför att god tillgång till kommersiell och offentlig service för medborgare och företag är en viktig förutsättning för utveckling. God lokal service är en del av regeringens strategi för att stärka landsbygdens utvecklingskraft. Regeringen framhåller sitt ansvar för att bidra till att upprätthålla infrastruktur och samhällsservice för medborgare och företag på landsbygden, trots att det kan vara dyrare där än i tätorter och städer. Bland annat åsyftar regeringen insatser som ska bidra till att säkra grundläggande kommersiell och offentlig service.³

Väl fungerande och tillgänglig service är en viktig faktor i kommuners och regioners förmåga att behålla och attrahera människor att bo och driva företag där. Det anses som en tillgång för kommuner att ha statliga myndighetskontor som både innebär arbetstillfällena och diversifiering av arbetsmarknaden på orten. När statliga myndigheter drar ner bemanningen eller lägger ner kontor ute i landet uppfattas det ofta som förvaltningsbeslut i direkt strid med målet för den regionala utvecklingen. Motsättningen upplevs allra starkast när förändringen inträffar utanför de större tätorterna och avståndet till närmaste myndighetskontor ökar. Regeringen anser att samordnade lösningar måste utvecklas för att säkerställa en god tillgänglighet till offentlig service i alla delar av landet, samtidigt som man möjliggör en fortsatt effektivisering av den offentliga tjänsteproduktionen.

I de kommuner som vi samarbetar med, beklagar man att vår utredning pågår i ett skede då statens lokala närvaro redan är långtgående planerad och en ny kontorsstruktur håller på att etableras. Man befärar att strukturen nu växer fram utan tillräcklig hänsyn till medborgarnas behov av tillgång till samordnad offentlig service och till den befintliga kommunala kontorsstrukturen och serviceplaneringen. Mot den bakgrunden anser man att regeringen måste lyfta fram de politiska målen för service och ta fasta på uttalandena om

² Prop. 2008/09:1, Utgiftsområde 2.

³ Prop. 2008/09:1, Utgiftsområde 2 och Utgiftsområde 19.

service i medborgarnas och företagarnas perspektiv. Regeringen bör nu inte vänta längre med att dra upp riktlinjer för en optimal organisation för tillgänglighet till förvaltningservice i statlig och kommunal samverkan på det lokala planet.

3.2 Medborgarperspektivet

Begränsa antalet ingångar till service

Service kan levereras av både offentliga, privata och kommersiella eller ideella organisationer. Det är då viktigt att olika aktörers utbud av service så långt möjligt kompletterar varandra till en helhet. Viktigast för enskilda medborgare är att det verkligen finns lätt tillgänglig service, oberoende av vilken servicekanal som väljs. Det ska också vara lätt för medborgaren att hitta rätt utförare av service och ingångarna bör vara så få som möjligt.

Medborgares servicebehov

Den enskilde medborgaren har åtskilliga kontakter med myndigheter som enbart föranleds av att han eller hon behöver någon viss upplysning. De flesta människor kan sköta sina ärenden på egen hand eller med någon mer rutinartad insats från en myndighet, t.ex. för att få ett pass utfärdat. I den stora majoriteten av fall räcker det med att få svar på någon enstaka fråga, få fram en blankett, lämna en ansökan eller få ett beslut förklarat.

Genom kundundersökningar får myndigheterna fram statistik över människors kontakter och ärenden hos den enskilda myndigheten. Den ger bl.a. underlag för att bedöma vilken service som kan levereras via olika kanaler. Att kunna få information eller göra en ansökan direkt på webben spar tid och är en avsevärd serviceförbättring. Ju bättre information och vägledning är utformade, desto färre frågor behöver ställas till myndigheten. Ju fler korrekta ansökningar, desto mindre arbete för tjänstemännen inför beslut. Bättre information och vägledning minskar volymen ”onödig efterfrågan” och mycket utvecklingsarbete är därför inriktat på

detta.⁴ Rätt stöd tidigt i en ärendeprocess minskar kostnaderna för både den enskilde och myndigheten.⁵

Varje människa står några gånger i livet inför situationer som man saknar erfarenhet av eller av något skäl har svårt att hantera. Om situationen är komplex, kan man behöva individuellt anpassad service och insatser från flera olika håll och av tjänstemän med olika specialkompetenser. Vare sig situationen är positiv eller krisartad, kan det vara svårt att själv skapa sig en helhetsbild och vilka myndigheter som behöver kontaktas eller att bedöma konsekvenserna av olika steg i en serviceprocess. Det kan vara nödvändigt att få vägledning till en rimlig startpunkt i en process som kan komma att löpa över en kortare eller längre tid.

Vid sidan om de båda huvudtyper av servicebehov som exemplifieras ovan finns givetvis många mellanvarianter. Den enskilde kan ha behov av information eller svar från flera myndigheter samtidigt, även om ärendet är tämligen okomplicerat.

En av utmaningarna för myndigheterna är uppenbarligen att finna en acceptabel balans mellan kraven på effektivitet och medborgarnas förväntningar på tillgänglighet och samordnade tjänster. Människor vill hårdraget att myndigheter ska vara omedelbart tillgängliga och ge exakt den service som var och en behöver. Samlokalisering kan vara ett sätt att bemöta detta. Många ärenden kan då klaras av på en och samma plats. Den oväntat stora tillströmningen av besökare till t.ex. det nya, centralt belägna servicekontoret i Nordstan i Göteborg talar för att människor också tillmäter det personliga mötet ett psykologiskt värde. Många verkar välja att besöka detta lättillgängliga kontor, fastän man hade kunnat sköta ärendet via telefonen eller webben.

3.3 Likvärdig tillgång till service

Det ska vara möjligt att få del av förvaltningens serviceutbud, vare sig man är ung eller gammal, bor i tätort eller på landsbygden, har eller saknar full förmåga att uppfatta och använda information. Det vore givetvis orimligt att hävda att offentlig service ska vara tillgänglig bara för vissa människor.

⁴ Begreppet syftar på kundkontakter och frågor om sådant som myndigheterna själva kan påverka, t.ex. myndighetens blanketter, information om öppettider. Se t.ex. *Styrning för ökad effektivitet*, Verva 2007:12.

⁵ Ett exempel är Skatteverkets arbete, se t.ex. *Rätt från början: Forskning och strategier*, rapport 2005:1

Genom utvecklingen av teletjänster och de allt bättre metoderna att förmedla service via webben blir det enkelt för de flesta att få information och uträtta ärenden. Det blir betydelselöst var i landet man bor, åtminstone så länge personliga möten inte behövs. Utbyggd infrastruktur för kommunikationen är dock en grundförutsättning.

Tillgänglighet förutsätter att det också finns möjligheter till kontakter med sakkunniga och handläggare i myndigheterna. Men myndighetskontor och tjänstemän kan inte finnas fysiskt närvarande överallt, oberoende av befolkning och geografiska förutsättningar. Däremot ska utbudet av service vara ordnat så att alla kan få tillgång till de personliga kontakterna, via kanaler som är anpassade till förutsättningarna och till människors behov. Det finns många sätt att uppnå en statlig lokal närvaro, bl.a. genom att myndigheter samverkar i gemensamma servicekontor. De kan då finnas tillgängliga på platser där det annars inte hade varit möjligt, eftersom gemensamma lokaler kan användas mer effektivt än enskilda kontor. För medborgarna och företag kan det därmed också bli möjligt att vid ett och samma tillfälle utföra ärenden som berör flera myndigheter. Vi ser också ett tydligt behov av att hitta lösningar för att bistå människor som har svårt att använda självbetjänade myndighetstjänster. Personlig assistans och personliga möten kommer alltid att efterfrågas.

Det är lätt att sammanfattningsvis konstatera att för att göra service likvärdigt tillgänglig, behövs lösningar som är anpassade till förutsättningarna på landsbygden men också till människor som har svårt att använda de tekniska servicekanalerna, oavsett var de bor.

3.4 IT som serviceverktyg

Teknikutvecklingen kräver flexibla organisationslösningar

Under de senaste åren har de stora statliga servicemyndigheterna genomfört kraftfulla anpassningar av verksamhet och organisation till de möjligheter som den moderna informationstekniken ger. Effektivisering och ökad rättssäkerhet brukar anges som de huvudsakliga målen. Utvecklingen kan ses som en centralisering av styrningen och en specialisering av serviceproduktionen, men samtidigt som en decentralisering av information, kunskaper och serviceleve-

rans till medborgarna. Myndigheterna har också analyserat sina handläggningsprocesser och så långt möjligt sökt effektivisera den interna administrativa hanteringen, bl.a. genom att automatisera hela eller delar av processerna. Man ser en tydligare uppdelning i front office- och back office-tjänstemän, alltså i tjänstemän som levererar servicen respektive specialister i serviceproduktionen.

Den pågående utvecklingen är i hög grad teknikdriven. I första hand är det ett drygt decenniums användning av webben som gör förändringarna möjliga. För det stora flertalet medborgare har utvecklingen varit positiv. Man har fått förutsättningar att betydligt enklare än tidigare skaffa den information man behöver ("öppen förvaltning") och man kan kommunicera med myndigheterna på flera olika sätt. Man har fått ökad tillgänglighet till service i tid och rum.

Tekniska lösningar för personligt möte

Inom ramen för VISAM-projektet bedrevs åren 2003–2005 försöksverksamhet med fyra s.k. kundarbetsplatser. Det är en virtuell mötesplats där medborgare och företag kan nå en handläggare och föra samtal öga mot öga samt utbyta dokument, utan att befinna sig i samma rum. Arbetsplatsen har en Internetuppkopplad dator och är kompletterad med kamera, hörlurar, mikrofon och scanner. Den som använder arbetsplatsen kan vid ett tillfälle nå flera myndigheter i personligt möte på distans. Ärenden kan uträttas med ljud, chatt och bild.

Efter 2005 fortsatte Skatteverket, Tullverket, Försäkringskassan, CSN, Arbetsförmedlingen och Kronofogdemyndigheten arbetet med att utveckla kundarbetsplatserna. Sådana finns på totalt 20 orter över hela landet och är företrädesvis placerade på medborgarkontor och arbetsförmedlingar. En utvärdering redovisades på våren 2008.

Under perioden januari 2007 till april 2008 hade myndigheterna sammanlagt fått 2 378 samtal via kundarbetsplatserna. De vanligaste frågorna rörde inskrivning/handlingsplan vid Arbetsförmedlingen, beviljande av studiemedel vid CSN, bostadsbidrag/bostadstillägg vid Försäkringskassan, skuldförfrågningar vid Kronofogden samt personbevis vid Skatteverket. Personalen ansåg att kundarbetsplatserna fyller en stor funktion när det gäller att snabbt och enkelt hjälpa medborgarna i deras kontakter med myn-

digheterna. En mycket stor majoritet av användarna ansåg att det var lätt att få kontakt och att använda kundarbetsplatsen samt att man fick sitt ärende utrett.

Vid ett försök med videokonferensteknik i Dalarna har en annan teknisk lösning utnyttjats än den som användes i VISAM. Arbetsförmedling på distans bedrevs för några år sedan vid arbetsförmedlingarna i Mora, Älvdalen, Särna och Idre distriktet. Försök med ett liknande system har också genomförts av polisen i Stockholms skärgård. Detta system har tagits fram vid Kungliga Tekniska Högskolan.

Kundarbetsplatser skapar förutsättningar att etablera personligt möte på distans och för alla medborgare att behandlas lika oavsett geografiskt läge. De garanterar oförändrad eller utvecklad god service till medborgare och företagare, trots att många orter saknar bemannade myndighetskontor. På sikt får myndigheterna lägre kostnader per personligt besök och beslutsunderlaget blir bättre. Ärenden är kompletta från början och myndigheterna slipper begära in kompletterande uppgifter. I utvärderingen föreslås att fler kundarbetsplatser ska inrättas, t.ex. vid medborgarkontor och hos vuxenutbildningsaktörer eller i de samverkanskontor och servicekontor som Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket för närvarande inrättat.

E-handlingsplanen

Det finns några aspekter i arbetet med att utveckla teknik och system för service som är viktiga i vårt utredningsarbete. En är att telefoni och webb-service, som nämnts, bör utvecklas i en takt där hänsyn tagits till grupper i samhället som fortfarande är i behov av personligt möte. En annan är att de tekniska servicekanalerna i sig inrymmer problem på grundläggande strukturella områden, t.ex. standardisering, bredband, säker informationsöverföring och e-legitimation, som måste vidareutvecklas för att samverka över myndighetsgränser och sektorsgränser ska kunna förbättras. Dessutom är det viktigt att arbetet med de olika strukturella frågorna samordnas myndigheterna emellan.

Stabsmyndigheten Verva har haft flera regeringsuppdrag med inriktning på sådana övergripande frågor.⁶ Enligt beslut av reger-

⁶ T.ex. "Uppdrag att leda och samordna statsförvaltningens utvecklingsarbete med säker elektronisk kommunikation och dokumenthantering", regeringsbeslut 2006-11-14,

ingen avvecklas Verva vid utgången av 2008. E-förvaltningsfrågorna kommer därefter att handhas av en e-delegation. Delegationen ska ha till uppgift att stödja såväl myndigheternas som regeringens utvecklingsarbete samt öka samspelet mellan regeringen, myndigheterna, kommunerna, landstingen och näringslivet. Den ska också samordna myndigheternas IT-baserade utvecklingsprojekt så att målet om enkelhet och medborgare och företagare uppnås. Vidare ska den fortlöpande föreslå hur frågor om ansvars- och uppgiftsfördelning bör hanteras, prioritera projekt inom e-förvaltning, samordna IT-standardiseringen inom staten samt säkerställa att kalkylerade besparingar realiserar. Delegationen ska främst bestå av myndighetsföreträdare, bl.a. för Skatteverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Rikspolisstyrelsen.

Regeringen har också nyligen lagt fast en handlingsplan som en särskilt utsedd statssekreterargrupp och delegationen ska genomföra.⁷ I handlingsplanen uttalas bl.a. följande.

- IT-utvecklingen skapar möjlighet till integrerade tjänster som involverar flera myndigheter.
- IT-utvecklingen skapar möjlighet att förbättra servicen för dem som inte har tillgång till dator och Internet, t.ex. via lokala servicekontor och teletjänstanläggningar.
- Servicen till medborgare och företagare skulle kunna förbättras om det fanns fler e-tjänster med samordnad information.
- Det behövs en kanalstrategi för sådana ärenden och tjänster som involverar flera myndigheter.
- Sektorsvis integrerade e-tjänster och i vissa fall kontaktcenter med t.ex. telefonservice bör utvecklas.

Regeringen ska utse en samverkansansvarig myndighet inom respektive gruppering av sektorsmyndigheter. Myndigheten ska få i uppdrag att koordinera det IT-baserade utvecklingsarbetet inom de utpekade sektorerna.

Det finns uppenbart starka kopplingar mellan vår utredning och arbetet enligt e-handlingsplanen, men vi anser oss inte kunna tillföra något sakligt nytt till innehållet utifrån vårt arbete. Vi vill ändå

⁷Uppdrag att samordna automatisering av viss ärendehantering m.m.", regeringsbeslut 2007-02-22.

⁷ Handlingsplan för e-förvaltning, *Nya grunder för IT-baserad verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning*, januari 2008.

understryka att de åtgärder som e-delegationen har fått i uppgift att genomföra, är angelägna, inte minst för att underlätta tvärssektoriell samverkan inte enbart mellan myndigheter utan också mellan myndigheter och kommuner vad gäller verksamhetens innehåll i servicekontor och i servicepunkter.

Val och utformning av kanaler – en strategisk fråga för service och tillgänglighet

I en aktuell rapport till regeringen konstateras att utvecklingen av nya kanalstrategier är synnerligen viktig för medborgarna. Myndigheternas kanalstrategier kan ofta te sig rationella, sett från varje myndighets horisont. Men i ett medborgarperspektiv ser man risker, eftersom varje enskild myndighet arbetar på sitt sätt med att utforma fysiskt möte, telefon och webb för kontakten med medborgarna. Kanalerna utformas efter den specifika myndighetens mål och ambitioner och därför blir resultatet för medborgarna tre gånger antalet myndigheter som de har kontakter med. I rapporten understryks att överblicken och samordningen av de stora myndigheternas arbete och fokus på medborgarbehoven är otillräcklig.⁸

Våra slutsatser om de teknikstödda servicekanalerna

Det finns naturligtvis ett antal problem förknippade med ett relativt snabbt och kraftfullt införande av nya tekniska lösningar i serviceleveransen till medborgarna. Det gäller att medborgarna tar till sig och använder webb- och telefonlösningarna för den självservice som myndigheterna i ökande grad satsar på. Grupper av medborgare kommer inte att klara detta och andra har helt enkelt inte tillgång till webben, åtminstone inte på kort sikt. Användningen av webben varierar kraftigt mellan yngre och äldre och mellan hög- och lågutbildade. Det finns ca en miljon människor med funktionshinder, av vilka många har problem med att utnyttja Internet, även om de skulle vilja. Antalet medborgare över 65 år är ca 1,6 miljoner och antalet med utländsk härkomst är ungefär lika stort. Problemen gäller både på landsbygden och i tätorter och de kommer inte att försvinna med tiden, vilket vore lätt att tro. Det är inte

⁸Finansdepartementet, *Myndiga medborgare – Medborgarutredningen*, Fi2007/6780, 2008-09-15.

säkert att den som kan använda webben och telefonen kommer att behärska detta livet igenom.

De medborgare som inte har tillgång till eller inte klarar av att använda webben som servicekanal, bör i första hand få service via telefonen. Men vi bedömer att detta inte räcker. Under lång tid framöver, sannolikt alltid, kommer det att finnas medborgare som behöver få service i personliga möten. Därför är det viktigt att se vilka de samlade konsekvenserna blir av att servicekanalerna förändras.

Tekniken har fortfarande begränsningar som påverkar mötet med medborgarna. Statliga myndigheter har själva pekat på följande problem. Självservice är svår för vissa utsatta grupper i befolkningen och det finns risk för en digital klyfta mellan användare och icke-användare. Det teknikstödda mötet fyller inte alla behov. Det har funnits en orealistisk optimism kring möjligheterna att ersätta handläggare med nya tekniska hjälpmedel. Webben behöver kompletteras med möjligheter till personliga kontakter via telebildskärm och liknande i de fall direkta personliga möten kan undvåras.⁹

Vi anser att det måste finnas grundläggande gemensamma service- och tillgänglighetskrav, som dels är generella, dels konkretiseras till olika kontaktkanaler för medborgarna. Kraven bör inte enbart beröra respektive myndighets egen verksamhet utan också avse tvärorganisatorisk och tvärsektoriell (horisontell) service, bl.a. gemensam telefonservice, gemensamma webblösningar och gemensamma kontorslösningar.

Samverkan kring och utformningen av IT-lösningarna kommer i hög grad att styra behovet av lokala fysiska servicepunkter. På annan plats i utredningen skisserar vi ett styrsystem för lokala servicekontor som bygger på att information och bedömningar hämtas upp från lokal kommunal nivå. I dessa lokala bedömningar måste servicekanalernas betydelse vägas in. Ur servicesynpunkt är det kanske bättre att kommunen eller myndigheten förbättrar sin telefonservice för att undvika köbildning, än att utlokalisera ett flertal lokala fysiska kontaktpunkter.

Statliga och kommunala myndigheter, liksom andra organisationer, kommer att fortsätta utnyttja de möjligheter till effektiviseringar som den snabba teknikutvecklingen skapar. Redan på relativt kort sikt kommer t.ex. mobiltelefoner, intelligenta söksystem,

⁹ Daniel Brandt-Erik Westholm, *Statens nya geografi*, Ansvarskommitténs skriftserie, juli 2006.

kraftfullare överföringskapacitet i näten m.m. att spela en allt större roll i servicesammanhang.¹⁰ Via webbkamera kan man redan i dag koppla upp sig från hemmet till en myndighet för att få direktkontakt. Ett problem som gäller över hela landet är att förändringarna i de olika servicekanalerna inte är synkroniserade. Bemanningen i lokala kontor minskar innan de digitala tjänsterna är på plats. Mäniskor hänvisas till digitala tjänster, trots att många inte kan använda dem.¹¹

Vi bedömer att det är nödvändigt att finna servicelösningar som är flexibla och medger fortlöpande anpassningar. Det är viktigt att inte låsa arbetsformer och organisation i strukturer och lokaliseringar som tekniken gör obehövligen inom en snar framtid. Frågan hur de teknikstödda servicekanalerna samt fysiska kontor och servicepunkter ska kompletteras till en framtida välfungerande helhet, är då en kritisk fråga. Vi anser att regeringen inte kan överlåta till enskilda myndigheter att utforma de generella lösningarna. Myndigheter bör inte sjösätta sina lösningar för information på webben, metoder för interaktivitet, egna informationssystem m.m. utan att dessa är avstämde mot ett mål för helheten. Regeringen måste själv ha greppet om denna fråga som berör hela den offentliga förvaltningen.

3.5 Bedömningar av nuvarande servicelösningar

Produktion respektive leverans av tjänster

Under senare år har riksdagen, regeringen och myndigheterna vidtagit flera åtgärder för att förbättra kvaliteten i ärendehandläggning och service. Flera myndigheter som tidigare hade en mer självständigt styrd regional organisation har slagits samman till s.k. enmyndigheter. Därigenom är det lättare att säkerställa en likformig rättstillämpning över landet. Myndigheterna kan också koncentrera ärenden av ett visst slag och kompetensen kring dessa till *en* organisatorisk enhet. Myndigheterna kan också koncentrera gemensamma administrativa resurser till större enheter.

Dessa organisatoriska åtgärder blir möjliga, bl.a. genom att man skiljer på produktionen och leveranserna av service. Produktionen,

¹⁰ Se bl.a. EU-kommissionens rapport, *The Future of eGovernment*, EUR 22897 EN - 2007

¹¹ Se t.ex. Daniel Brandt-Erik Westholm, *Statens nya geografi*, Ansvarskommitténs skriftserie, juli 2006

dvs. myndigheternas kärnverksamheter, ska myndigheterna själva ha ansvar för att utveckla. Leveranserna bör däremot utvecklas tvärssektoriellt för att förbättra tillgängligheten för medborgarna. Utvecklingen drivs på av IT-användningen. Åtskillnaden mellan produktion och leverans är en förutsättning för att servicekontor som inte har ärendehandläggning, ska kunna inrättas.

Myndigheternas samverkansambitioner

Statliga och kommunala myndigheter har under många år strävat efter att medborgarorientera sina verksamheter. I många avseenden har detta varit framgångsrikt. Men medborgarorienteringen har huvudsakligen skett inom varje myndighets eget område. Både statliga och kommunala myndigheter bedriver sitt eget arbete med kundundersökningar, klagomålshantering, information till medborgare m.m. Myndigheterna har också tagit initiativ till samverkan över såväl vertikala som horisontella myndighetsgränser. Initiativen har syftat till både effektivitetsvinster och bättre tillgänglighet till myndigheterna. Exempelen på lyckade samordnade och varaktiga resultat är dock få, i synnerhet över gränserna mellan stat och kommun.

Kontorsstrukturen

Av den tidigare beskrivningen framgår att det för närvarande finns flera olika lösningar för servicepunkter och kontor runt om i landet. Att mönstren varierar är naturligt, särskilt med tanke på att myndigheterna under en lång följd av år har utformat sina egna servicelösningar, utan att följa några gemensamma riktlinjer. Till och med benämningarna på ställen för medborgarservice varierar. Utan en detaljerad beskrivning, kommun för kommun, är det praktiskt taget omöjligt att överblicka vilka servicelösningar som finns över landet. De initiativ till integrering av kommunala och statliga medborgarkontor som regeringen tog under 1980-talet, ledde inte till något enhetligt kontorsmönster. Tvärtom tycks man i några kommuner ha förlorat tilltron till att ens en samlokalisering med statliga myndigheter skulle vara möjlig att uppnå. De kommunala medborgarkontoren kan i dagsläget vara allt från väl fungerande servicepunkter med både bredd och djup i handläggningen av besö-

kares ärenden, till informationsdiskar av karaktären reception för hänvisning av besökare i kommunhuset.

Regeringen har inte gett de statliga myndigheterna samlade instruktioner eller handledning om t.ex. den samlade kontorsstrukturen i förvaltningen. I fackdepartementen får de sektorspolitiskt grundade sakfrågorna betydligt större uppmärksamhet än de tvärsektoriella frågorna. Det är en följd av bl.a. traditioner, systemet med mål- och resultatstyrning och det samband mellan departementet och dess myndigheter som det löpande arbetet med gemensamma sektorsfrågor skapar.¹² En vanlig arbetsmetod i Regeringskansliet är att fackdepartementet ger någon av sina myndigheter i uppdrag att föreslå reformer inom sektorn. Intresset för sektorsövergripande frågor är blekt och det har i allmänhet saknats starka incitament för myndigheterna att utveckla service i samverkan sinsemellan.

Myndigheterna har därför utvecklat sina verksamheter och interna verksamhetskulturer utifrån de egna målen och den egna tolkningen av krav på effektivitet, rättssäkerhet och service. Det är överraskande att då finna exempel ute i landet där det saknas samråd mellan kommunen och de statliga myndigheterna om servicepunkter och kontor. Vi har funnit exempel där kommunen och de statliga myndigheterna, var för sig, planerar för egna servicekontor. Det borde vara självklart att kommun och statliga myndigheter samråder om bästa lösning, både från effektivitets- och rationaliseringssynpunkt och med hänsyn till medborgarbehov.

De flesta myndigheter som har täta medborgarkontakter, gör egna kundundersökningar. Undersökningarna av kundernas åsikt om myndigheternas service har i allmänhet förvaltningspolitiska infallsvinklar, vilket innebär att många frågor som är intressanta för medborgarna, inte ställs. Det ger ofta en alltför smal bild av medborgarbehoven. Myndigheterna saknar information om behovet av mer process- och samverkansinriktad service och har inte heller fått några tydliga instruktioner om att anpassa sina verksamheter för att möta medborgares behov av service i tjänster i ett brett sammanhang. I en undersökning av medborgarnas bedömningar av förvaltningen får myndigheterna följaktligen också lågt betyg när det gäller förmågan att samarbeta.¹³

¹² Om mål- och resultatstyrning, se t.ex. Statskontoret 2006:3, *Effektiv styrning? Om resultatstyrning och sektoriseringsproblem*.

¹³ Statskontoret 2002:12, *Att ta reda på vad folk tycker, En pilotundersökning om medborgarnas syn på offentlig förvaltning*.

Vår uppfattning är att det krävs både en genomdriven attitydförändring och annorlunda instruktioner än hittills för att myndigheter ska börja väga in medborgares sammansatta behov i den egna servicestrategin. Regeringen bör instruera myndigheterna att inte enbart beakta medborgarens behov av specialiserad service, utan också ta hänsyn till helhetsbilden av medborgarens behov då de utvecklar den serviceorganisation som de var för sig har ansvar för. Myndigheterna ska inte heller få fortsätta att var för sig etablera lokala kontor utan att samråda med kommunerna där etableringen är aktuell.

Service på landsbygden

Tillgängligheten till förvaltningsservice på landsbygden har försämrats under 1990- och 2000-talen. Avstånden till lokalkontor och andra servicepunkter har blivit allt större.¹⁴ Bemannade statliga lokalkontor fanns tidigare spridda över landet. Antalet anställda har minskat och de bemannade kontoren koncentreras till storstäder och större tätorter. Verksamheten har förlagts till tätorterna snabbare än befolkningen har lämnat landsbygden. Landsbygdsbefolkningen har därmed fått längre väg till personliga möten eller längre väntetider för att möta en tjänsteman.¹⁵ Den etablering av servicekontor och samverkanskontor som pågår och de verksamheter som förläggs till kontoren är därför en viktig pusselbit i landsbygdens servicelösningar för framtiden.

Konsumentverket har bl.a. till uppgift att verka för en god tillgång till kommersiell service i gles- och landsbygd. Tillsammans med Glesbygdsverket lämnade verket redan i slutet av 1990-talet förslag till regeringen med syfte att förbättra förutsättningarna för service i gles- och landsbygd. Bl.a. föreslogs att länsstyrelsen borde få ett tydligt ansvar för att samråda med statliga myndigheter om samordnade lösningar för service på landsbygden.¹⁶ Sedan 2002 har Konsumentverket haft regeringens uppdrag att intensifiera arbetet på området. Verket har då flera gånger återkommit med förslag om bättre samverkan mellan kommersiell och offentlig service och bättre samverkan över sektorsgränser. Man har också pekat på att det lokala engagemanget i servicefrågorna är stort och att det skulle

¹⁴ Se bl.a. Glesbygdsverket (2007), *Sveriges gles- och landsbygder 2007*.

¹⁵ Se t.ex. Daniel Brandt-Erik Westholm: *Statens nya geografi*, Ansvarskommitténs skriftserie juli 2006.

¹⁶ Glesbygdsverket/Konsumentverket, 1997, *Service i gles- och landsbygd – Analys och förslag till åtgärder*.

kunna tillvaratas bättre. Liknande förslag har förts fram från andra håll, bl.a. från Landsbygdskommittén¹⁷ och intresseorganisationer som Hela Sverige ska Leva och SmåKom.¹⁸

Vi kan konstatera att trots att många genom åren har signalerat om problemen med service för de boende i gles- och landsbygder har hittills mycket få samordnade satsningar gjorts för att säkra tillgängligheten där. Serviceutvecklingen befinner sig i en negativ spiral, där den minskade befolkningen leder till minskat serviceutbud och vice versa. Det är ofta enskilda initiativ och ideella krafter som står bakom de insatser som görs för att upprätthålla service. Lanthandlarna får själva teckna avtal med t.ex. Posten, Svenska Spel och Apoteket om de vill att bolagens varor och tjänster ska levereras i butiken.

I de kontakter som vi har med kommuner, har vi hittills varken sett många exempel på att man har initierat samråd med statliga myndigheter om den offentliga servicen, eller att man planerat för samverkan mellan förvaltningen och de kommersiella serviceleverantörerna.

3.6 Bedömning av den offentliga servicestrukturen

Strukturen på det lokala planet

Förutom kommunala och statliga myndigheters egna lokala kontor finns det för närvarande två huvudstrukturer för kontor för service i samverkan. Den ena bygger på samverkan mellan de kommunala förvaltningarna i medborgarkontor eller liknande. Där kan man få allmän information och viss front office-service också på statliga myndigheters områden. Den andra utgörs av de lokala servicekontor och samverkanskontor som framför allt Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket etablerar. För medborgaren har det naturligtvis betydelse hur många och vad slags kontor som finns i den enskilda kommunen.

Kommunpolitiker i flera kommuner har visat sig starkt kritiska till att de statliga myndigheterna minskar sin närvaro. Samtidigt saknas ett politiskt engagemang för medborgarkontor i många kommuner. Detta kan förefalla paradoxalt, särskilt eftersom med-

¹⁷ Landsbygdskommittén, *Se landsbygden! Myter, sanningar och framtidsstrategier*, SOU 2006:101.

¹⁸ SmåKom är ett nationellt nätverk för ca 100 kommuner med upp till 11000 invånare.

borgarkontor initierades som ett sätt att enkelt och resurssnålt tillhandahålla både statlig och kommunal service. I våra möten med personal vid medborgarkontor har många varit självkritiska och beklagat att kontoren inte har utvecklats så som det ursprungligen var avsett. I en del fall har samverkan inletts men upphört efter någon tid. Någon entydig orsak har inte kunnat urskiljas. Ibland har motivet sagts vara att personalen på medborgarkontoret haft fel kompetens, ibland att det saknats lämpliga arbetsuppgifter att förlägga till kontoret. De kommunala förvaltningarna är, liksom de statliga, indelade sektorsvis och att samordna serviceleveranserna kan säkert möta motstånd hos både politiker och tjänstemän inom respektive sektor.¹⁹

Om likvärdig tillgänglighet till service ska kunna skapas i hela landet, fordras ett lokalt politiskt engagemang i kommunens egna serviceleveranser till medborgarna. Saknas detta blir kritiken av de statliga myndigheterna tämligen ihållig. Vi anser att varje kommun bör ha en genomtänkt strategi för hur tillgänglighet till service ska vara ordnad. Vi anser också att de kommunala och statliga kontorsstrukturerna måste utvecklas i samverkan och så långt möjligt integrerat.

Hur ska tillgängligheten utvecklas vidare?

Regeringen konstaterar att det behövs nya organisations- och arbetsformer för att trygga den offentliga förvaltningens lokala närvaro och tillgänglighet, t.ex. samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner.²⁰ Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket genomför ett omfattande program med etablering av servicekontor i samverkan. Regeringen är positiv till detta förnyelsearbete i myndigheterna och anser att det är viktigt att den samverkan som sker mellan myndigheterna utvecklas och fördjupas ytterligare.²¹

Vi konstaterar att de tre myndigheterna genom att fortsätta sin samverkan efter VISAM-projektet därmed har tagit ett stort och betydelsefullt steg för att ytterligare utveckla tillgängligheten till

¹⁹ Peder Björk-Göran Bostedt, *Avsektoriserad lokal offentlig service: organisationsteoretiska perspektiv på försöksverksamhet med medborgarkontor 1995-2000*. Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet, 2000.

²⁰ Se direktiven.

²¹ Prop. 2008/09:1, Utgiftsområde 10, Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp samt Utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv.

service. Den viktiga frågan är nu hur arbetet på bästa sätt ska gå vidare för att uppnå den utveckling och fördjupning av samverkan som regeringen efterlyser. Vi anser att det finns några problemområden som är särskilt viktiga att uppmärksamma.

En fråga gäller vilken linje utvecklingen av de statliga myndigheternas lokala kontor ska följa på längre sikt. Ska de statliga service- och samverkanskontoren vara besökspunkter för bred allmän och front office-service eller för individuellt anpassad service back office? Frågan är intressant när man tar med de kommunala medborgarkontoren med deras front office-funktioner i bilden. I ett antal kommuner finns redan nu både kommunala och statliga servicekontor. Om t.ex. tjänsten Nystartskontor, som nu diskuteras, förläggs till de statliga lokala servicekontoren, så tillkommer en dörr in för företagare i de kommuner där man har försökt skapa *en* ingång via kommunens näringslivsorganisation.

En annan fråga är hur de statliga myndigheterna planerar för att säkra tillgängligheten till service i samverkanskontoren. Bemanningen kommer av allt att döma att vara mycket sparsam. Kommer myndigheternas arbete med att utveckla service via de teknikstödda servicekanalerna att inriktas så att tillgängligheten ändå kan upprätthållas? Om kommunen samlokaliserar servicefunktioner med de statliga myndigheterna i samverkanskontor, ökar eller minskar det sannolikheten för att de statliga myndigheterna ytterligare reducerar sin närvaro?

Ett annat viktigt område att arbeta vidare med har aktualiserats av SKL:s skrivelse till regeringen om en gemensam ingång för arbetssökande.²² Där föreslås att Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommunala förvaltningsmyndigheter ska samlokaliseras. I de statliga servicekontoren är det oftast Försäkringskassan och Skatteverket som samverkar, trots att medborgarbehovet i det avseende som SKL åsyftar, pekar mot samverkan mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommunens arbetsmarknads-, social- och utbildningsförvaltningar.

Våra slutsatser är följande. De kommunala och statliga strukturerna existerar och utvecklas för närvarande i två olika spår. Vi har sett flera exempel på att de statliga myndigheterna planerar sina kontor och andra former av lokal närvaro utan kontakt med de berörda kommunerna. I de kommunala medborgarkontoren lämnas information och vägledning på statliga myndigheters ansvarsområ-

²² Se kap. 2, avsnittet *Arbetslag för individanpassade tjänster*

den utan att villkoren för detta är helt klarlagda. För att förenkla för medborgarna och åstadkomma mer rationella lösningar är det, enligt vår åsikt, nödvändigt att de statliga och kommunala lösningarna för tillgänglighet till förvaltningsservice utvecklas i ett sammanhang.

Myndigheternas arbete med att utveckla service via telefonen och webben måste pågå så att det kompletterar service via fysiska kontor. De geografiska och demografiska förutsättningarna för att upprätthålla tillgänglighet till service varierar mellan olika ortstyper och kan också växla över tiden. Därför måste en ny servicestruktur vara flexibel. I ett befintligt kontor måste offentliga tjänster från fler myndigheter kunna tillkomma och myndigheter måste kunna dra tillbaka sin medverkan när den inte längre behövs. Myndigheternas arbete med att utveckla de administrativa systemen måste också vara gemensamt och inriktat på att undanröja eller överbrygga hinder för servicesamverkan. För medborgarna bör servicekanaler och kontaktmönster så långt möjligt framstå som enhetliga.

3.7 Styrningen av service i samverkan

Riksdagens roll

Riksdagen svarar för den övergripande fördelningen av uppgifter och ansvar mellan olika delar inom förvaltningen, t.ex. mellan stat och kommun. Ytterst svarar också riksdagen för gränserna för det offentliga åtagandet, eftersom riksdagen genom lag kan förändra den offentliga förvaltningens uppgifter. Riksdagen tar i dag i stort sett ingen aktiv roll i styrningen av myndigheternas sätt att organisera sin verksamhet.

Riksdagen kan i princip lagstifta om servicesamverkan. Detta har skett t.ex. i lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor och i registerlagar som möjliggör utbyte av registerinformation. Inte sällan krävs också att riksdagen genom lagstiftningsåtgärder ger verktyg och möjligheter till samverkan.

Riksdagens insatser när det gäller att främja servicesamverkan motsvarar i dag i stor sett vad som är rimligt att riksdagen engagerar sig i. Vi konstaterar att utökad samverkan i sak kommer att kräva insatser från riksdagen, både lagändringar och politiska ställningstaganden.

Regeringens roll

Regeringen styr de statliga myndigheterna. Regeringen har långtgående befogenheter när det gäller styrning av myndigheterna, organisatoriskt och verksamhetsmässigt. Detta gäller såväl generell styrning som riktad till alla myndigheter, som styrning riktad mot enskilda myndigheter eller grupper av myndigheter. Av tradition används dessa befogenheter endast i mycket begränsad utsträckning.²³ Regeringen har i praktiken få synpunkter på hur myndigheterna organiserar sin verksamhet. I stället förlitar sig regeringen på att myndigheterna ska ta initiativ till samverkan, liksom till utveckling i övrigt. Den pågående utvecklingen av lokala servicekontor och samverkanskontor är ett exempel på detta.

Styrning av service skiljer sig inte på något principiellt sätt från annan styrning av tvärgående frågor. Detta innebär att området också har samma problem som andra tvärgående områden, t.ex. att formulera tydliga mål som är generella samtidigt som de är tillräckligt konkreta för att ligga till grund för myndigheternas egna planering och styrning. Generellt kan också sägas att den övergripande styrningen av myndigheternas servicenivåer och tillgänglighet är obetydlig. Detta framgår bl.a. av den s.k. medborgarutredningens genomgång av uttalanden och direktiv i en mängd olika styrdokument.

Styrning av samverkan leder till frågor om styrning av enskilda sakområden som gränsar till eller överlappar varandra. Regeringen har visserligen ansvar för helheten av statens verksamhet, men kan självklart inte ha detaljkunskap om alla verksamheter och områden. På olika politiska sakområden är grunden för regeringens styrning att varje område i stort sköts självständigt. Det återspeglas bl.a. i regeringskansliets och myndigheternas organisering och i uppbyggnaden av statsbudgeten. Sektoriseringen som återfinns på alla nivåer i förvaltningen, är ändamålsenlig för styrning av frågor inom ett begränsat område. Den är också betingad av rent praktiska förutsättningar. Det går inte att styra allting i ett sammanhang.

Sektorsindelningen blir problematisk när målen för olika enskilda förvaltningsmyndigheters verksamhet inte summerar till resultat som accepteras i samhället. Det gäller när regler för myndigheters sektorspolitiskt reglerade verksamhet inte är harmoniserade och när myndigheter, var för sig, utvecklar system och rutiner som inte kan användas i ett givet sammanhang.

²³ Detta beskrivs t.ex. i vårt delbetänkande *Lättare att samverka* SOU 2008:34, s. 34-36.

En återkommande målsättning, som formulerats såväl av regeringen som av enskilda myndigheter, är att samverkan i sak bör organiseras så att medborgarens behov tas om hand i ett sammanhang.²⁴ Med utgångspunkt i olika livssituationer bör förvaltningen omhänderta medborgarens olika behov i en situation som berör flera sakområden och myndighetsområden, men som för den enskilde framstår som en sammanhängande problematisk situation. För att sådan samverkan ska åstadkommas krävs samordning av politiska sakområden. Detta kan kräva insatser från riksdagen, t.ex. lagändringar, men initiativet måste komma från regeringen.

När det gäller samverkan mellan stat och kommun är det ytterst riksdagen som beslutat om ansvarsfördelningen mellan olika förvaltningsnivåer. Riksdagen har också beslutat om olika samhällssystem, t.ex. försäkringssystemen, och har stiftat de lagar som inte sällan utpekats som problematiska i konkreta samverkansprojekt, t.ex. sekretesslagen. Det finns alltså en tydlig politisk dimension av samverkan i sak. Frågor av detta slag kan och bör inte avgöras lokalt, utan är grundläggande politiska frågor. Konkreta långsiktiga verksamheter ska inte bygga på provisoriska lösningar, som undantag, dispenser och medgivanden. De kommuner och myndigheter som försöker förverkliga politiska mål ska självfallet inte heller göra detta i någon rättslig gråzon. En sammanhållen service kräver centrala initiativ, inte bara på det förvaltningspolitiska området utan också ett sammanhållet ansvar för olika politikområden ur ett medborgarperspektiv.

Vår bedömning är att regeringen inte har utnyttjat det egna styrningsmandatet för att åstadkomma servicesamverkan. Den har inte heller gjort generella ansatser för att förbättra förutsättningarna för styrning och reglering över sektors- och politikområdesgränser.

Statliga myndigheters roll

De enskilda myndigheterna har inom ramen för riksdagens och regeringens styrning mycket stora möjligheter att organisera sin verksamhet och att för övrigt besluta om hur deras uppgifter ska utföras. Styrsystemet leder i stort till att de enskilda myndigheterna sköts effektivt och ansvarsfullt inom sina respektive områden. När samverkan eftersträvas, fungerar däremot styrningen mindre väl.

²⁴ Se t.ex. Prop 2002/03:1, Utgiftsområde 2, Bilaga 1, s. 7.

Utgångspunkten för den enskilda myndighetens serviceförbättrande åtgärder är dels medborgares och företags behov inom den egna myndighetens ansvarsområde, dels den egna organisationens effektiviseringsbehov. De enskilda myndigheterna är ambitiösa i arbetet med att analysera medborgares och företags behov av tjänster inom sina respektive ansvarsområden. De kan dock inte förväntas se medborgarens samlade behov. Detta beror inte på att myndigheterna gör fel utan på att styrningen syftar till att de ska handla inom ramen för sitt mandat och ta ansvar för sitt eget område. En myndighet kan inte förväntas ta ansvar för förvaltningspolitiken i dess helhet.²⁵ Det är inte heller någon enskild myndighets uppgift att ta ansvar för den enskildes helhetssituation. Detta gäller samverkan i sak kring frågor som för den enskilde framstår som ett sammanhang, men där ansvaret faller på flera myndigheter.

På liknande sätt förhåller det sig när det gäller den fysiska närvaron i olika delar av landet. Varje myndighet utgår från vilka behov av dess tjänster som finns i olika delar av landet, och vilket underlag som därigenom ges för närvaro. Myndigheterna strävar också efter att lokalisera kvalificerade handläggningsuppgifter till orter där man bedömer att det finns ett tillfredsställande rekryteringsunderlag. Enskilda myndigheter tar normalt inte hänsyn till behovet av service i allmänhet på en viss ort, dvs. till sin egen roll i ett samhällssammanhang på orten. Det kan inte heller sägas ligga i deras uppdrag.

Generellt gäller att såväl myndigheter som regering hittills utgått från att utveckling bör bygga på myndigheternas initiativ. Man kan t.ex. notera att VISAM-projektet slutade med att myndigheterna kom överens om fortsatt samverkan.²⁶ De, och kanske regeringen, förutsatte att det var myndigheterna som skulle ta initiativ till och ansvar för den fortsatta samverkan.

Varje enskild myndighet får konkreta styrsignaler för att utveckla sin egen verksamhet effektivt. Tydlig styrning saknas däremot när det gäller service och samverkan för att åstadkomma en helhet av flera myndigheters verksamhet. Regeringen har inte definierat vad som avses med god och samordnad förvaltningsservice eller vad medborgarna ska kunna förvänta sig i det avseendet. När det på sin höjd finns svepande uttalanden om vikten av samverkan,

²⁵ Jfr. Statskontoret 2008:3, *Staten regionalt och lokalt*, citat på s. 134.

²⁶ Rapporten *Mot en modern och sammanhållen förvaltning. Åtagande för fortsatt servicesamverkan*, särskilt s. 18 f.

är det inte att vänta att myndigheterna ska åstadkomma ett system för samverkan inom staten, än mindre mellan stat och kommun.

Kommunernas roll

Kommunerna har i sammanhanget två roller. De är en del av den offentliga förvaltningen. I den rollen är kommunen alltså en organisation som ska samverka med andra myndigheter i leveransen av kommunala tjänster. Kommunerna har också en roll som sammanslutning av och representant för kommuninvånarna. I denna politiska roll kan kommunen ha synpunkter på vilken statlig service som bör finnas i kommunen utifrån sådana utgångspunkter som att man vill locka enskilda och företag att slå sig ned i kommunen. Detta är alltså delvis, men inte helt, en roll som avser politik för regional tillväxt. Båda dessa roller är relevanta i sammanhanget, och de bör skiljas åt, även om de i och för sig är delvis överlappande.

Den enskilda kommunen har inget formellt inflytande över de statliga myndigheternas organisation. Detta innebär att de har små möjligheter att påverka lokaliseringen av statlig service, även om sådana försök i och för sig gjorts t.ex. när enskilda kommuner tagit direktkontakt med statliga myndigheters ledning i syfte att påverka myndighetens styrning. Att kommunen inte har några sådana möjligheter är i och för sig helt konsekvent och formellt korrekt, eftersom ansvaret för den statliga servicens utformning och lokalisering faller på regeringen, som i sin tur är ansvarig inför riksdagen. Skulle kommunerna ges ett direkt inflytande över regeringens och myndigheternas styrning skulle detta innebära att det demokratiska ansvaret gjordes otydligt.

Kommunerna har också små möjligheter att åstadkomma samverkan med statliga myndigheter i sakfrågor. Det saknas en självklar kanal för detta. När sådant samarbete förekommer, bygger det ofta på lokala initiativ och på att lokala myndighetsföreträdare varit intresserade av att samverka med kommunen. Samarbetet är i allmänhet beroende av enskilda eldsjälur och saknar därför bärkraft. Det är oftast inte heller generaliserbart. Utrymmet för lokal samverkan på lokalt initiativ har också begränsats genom att myndigheterna har stärkt den interna styrningen genom effektivare centralstyrning. Med tiden har dock kraven på samverkan vuxit fram allt starkare, vilket särskilt markeras i våra direktiv. Motiven är

dubbla, dels bättre service till medborgarna, dels ett effektivare och mer rationellt utnyttjande av våra gemensamma resurser.

Ytterligare en roll för kommunerna är att vara utförare av statliga tjänster, i första hand inom ramen för samverkanskontor. Potentialen i det avseendet behöver inte beskrivas ytterligare här. Det finns ett fåtal exempel på att statliga myndigheter, i första hand Polisen, samarbetar med kommuner genom att låta kommunalt anställda biträda myndigheten med vissa enklare uppgifter.

3.8 Vår bedömning av styrsystemet

Styrningen av servicesamverkan är alltför otydlig

Dagens serviceutveckling är beroende av enskilda myndigheters, kommuners eller andras initiativ. Myndigheterna fokuserar, precis som man kan förvänta sig, på den egna organisationens effektivitet och på den egna myndighetens kontakter med sina avnämare.

Flera myndigheter har själva inom ramen för VISAM-samarbetet påpekat att frivillig samverkan mellan myndigheter inte är en på lång sikt framkomlig väg för att utveckla medborgarservicen.²⁷

Drivkraften effektivisering kan i och för sig leda till lösningar som främjar även service. Det sker t.ex. när myndigheter samverkar för att bibehålla service samtidigt som man effektiviserar de egna verksamheterna. Interna drivkrafter kan vara starka och bör utnyttjas men är inte tillräckliga styrmedel. Ingenting garanterar att effektiviseringar leder till servicesamverkan, när det inte finns några sådana övergripande mål.

Vidare drivs naturligtvis varje myndighet och kommun av en strävan att göra de egna tjänsterna tillgängliga för medborgarna. Detta sker dock huvudsakligen utifrån mål och ambitioner som ställs upp inom den egna organisationen.

För närvarande är den centrala styrningen alltför otydlig och svag. Det saknas i stort sett generella mål för god service och för myndigheternas samverkan. De mål som finns är i många fall på en hög abstraktionsnivå och svåra att omsätta i intern styrning på myndigheterna.

²⁷ *Mot en modern och sammanhållen förvaltning: Dilemman och strategiska vägval i förvaltningspolitiken* (Statskontoret, AMS, FK, Skatteverket, Migrationsverket, CSN, Tullverket, 2005) s. 40-41.

En starkare styrning av service och samverkan kräver inte några organisatoriska förändringar eller förändringar i fördelningen av ansvar mellan olika delar av den offentliga förvaltningen. Den är också helt möjlig att genomföra inom ramen för regeringens, myndigheternas och kommunernas nuvarande befogenheter.²⁸

Flera stora myndigheter rör sig redan i dag i riktning mot en tydligare central styrning av den egna verksamheten. Sammanslagningen av myndigheters regionala organisationer till enmyndigheter är ett exempel. Trenden går mot tydligare intern styrning, även vid sidan om dessa organisatoriska förändringar. En starkare centralstyrning på olika nivåer inom staten som helhet bör enligt vår mening inte tillåtas leda till att samverkan med andra organisationer försvåras. En starkare central styrning bör i stället utnyttjas som ett verktyg för att ställa tydliga krav på service och samverkan.

För att förverkliga detta mål krävs att regeringen tar ansvar för att styrningen av förvaltningen vägleds av ett tydligt helhetsperspektiv på både myndigheternas service och deras olika sakområden. Kommunerna måste då också ingå i sammanhanget. Det är därför enligt vår uppfattning nödvändigt att utveckla former för att förtydliga kommunernas serviceroll och inkludera denna i styrsystemet. Ett helhetsperspektiv är nödvändigt för att åstadkomma den samordning av både olika verksamheter och av olika sakområden, som krävs för att förverkliga en likvärdig service för alla.

Framtida lösningar

I andra länder finns exempel på redan genomförd, mer eller mindre långtgående tvärsektoriell och organisatorisk servicesamverkan och samordning. I Finland finns t.ex. Samservicekontor där kommuner och statliga myndigheter levererar service. I Norge samarbetar kommunala och statliga tjänstemän i NAV-kontor²⁹ i arbetslag kring människor i utanförskap. I Australien finns sedan länge en frontmyndighet, Centerlink, för medborgarnas första kontakt med förvaltningen.³⁰

I det fortsatta utredningsarbetet avser vi att återkomma till frågor om den svenska offentliga serviceorganisationen på längre sikt. De lösningar som vi föreslår nu, både vad gäller struktur, styrning

²⁸ Jfr delbetänkandet *Lättare att samverka* avsnitt 3.2.1.

²⁹ NAV – Ny Arbeids- og Velferdsforvaltning.

³⁰ Se t.ex. Hedman-Jansson, *Internationella exempel på lokal samverkan mellan myndigheter*, konsultrapport till utredningen 2008-07-08.

och IT-användning inom serviceområdet, måste vara sådana att de efter hand kan anpassas till en mer långtgående organisering av servicesamverkan.

4 Struktur för tillgänglig service

4.1 En servicestruktur som utgår från den befintliga

Inledning

I detta kapitel redogör vi för vår syn på det pågående arbetet med att etablera statlig lokal närvaro i servicekontor och samverkanskontor. Vi redogör också för en generell fysisk servicestruktur som ska syfta till att göra kommuners och statliga myndigheters tjänster samordnat tillgängliga för alla och samtidigt tillgodose krav på effektivitet, rättssäkerhet och service. Med fysisk servicestruktur menar vi kontor och servicepunkter av andra slag. Vi föreslår principer för hur servicekontor och servicepunkter ska etableras, däremot inte den exakta geografiska lokaliseringen.

Synpunkter på de pågående etableringarna av servicekontor

Förslag: Regeringen uppdrar åt Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket att samråda med berörda kommuner angående deras pågående och kommande etableringar av lokala servicekontor och samverkanskontor. En gemensamt framtagna, kommunal och statlig fysisk servicestruktur ska eftersträvas i varje kommun. Uppdraget ska lämnas snarast, utan att vårt slutbetänkande avvaktas.

Alla kommuner i landet gör på något sätt kommunal service tillgänglig för sina invånare och företagare, men mönstren varierar starkt. De etableringar av lokala service- och samverkanskontor som Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket har inlett, ska enligt planerna pågå till 2011. Vi anser att samråd mellan kommunerna och de statliga myndigheterna bör inledas i alla kommuner där kontorsetableringen ännu inte är låst i avtal, kon-

trakt och liknande. Regeringen bör snarast möjligt ge de statliga myndigheterna i uppdrag att samråda med kommunerna.

Det är naturligtvis inte möjligt att nu föreslå att en ny servicestruktur ska börja byggas upp från noll. Vi föreslår inte heller något moratorium för pågående etableringar av kontor i kommunerna. Samtidigt är det synnerligen viktigt att det utvecklingsarbete som pågår runt om i landet, inriktas så att servicelösningar utvecklas enligt de riktlinjer som vi föreslår, inte endast optimeras inom de statliga myndigheternas verksamhet. Utvecklingen av servicestrukturen bör fortsätta, bl.a. med att kommunerna och de statliga myndigheterna samråder om hur de lokala lösningarna för en service-samverkan ska formars. I nästa kapitel tar vi upp frågan om hur en process med samråd och styrning bör se ut på längre sikt.

Våra förslag utgår alltså ifrån den struktur med kommunala och statliga kontor som finns i dagsläget. Men en utgångspunkt är också medborgarperspektivet som enligt vår uppfattning förutsätter gemensamma kommunala och statliga lösningar. De kostnadsbesparingar som är möjliga genom att kommunala och statliga myndigheter t.ex. samutnyttjar lokaler ska givetvis också tillvaratas. I slutbetänkandet återkommer vi till vilka effektiviseringar och rationaliseringar som samverkan kan möjliggöra.

4.2 En grundstruktur för serviceleverans

Förslag: En grundläggande struktur för offentlig service ska bygga på närvaro i olika former och med olika bredd och djup. Den ska också bygga på utvecklade former för samverkan mellan kommunerna och de statliga myndigheterna. Huvudkomponenter i servicestrukturen är lokala servicekontor, där myndigheterna har personal, och servicepunkter där service ges via IT. Servicevägledare hänvisar dem som har behov av det. På en servicepunkt ska det vara möjligt att få teknisk assistans.

Enhetliga benämningar

De olika benämningar som förekommer för kommunala och statliga kontor kan verka förvirrande. De tre statliga myndigheterna använder benämningarna lokala servicekontor och samverkanskontor. Kommuner använder olika benämningar på de egna konto-

ren. Vi använder här enbart benämningen *lokala servicekontor* för såväl kommunala som statliga kontor. Dessa kan vara större eller mindre. Därutöver använder vi benämningen *servicepunkter*.

IT och telefoni står för merparten av kontakterna

Telefonen är redan i dag förstahandsalternativet för medborgarnas kontakter med myndigheterna. Webb-tjänster bör utvecklas i sådana former att de inte utesluter vissa medborgargrupper. Möjligheter till personligt möte vid besök på fysiska kontor ska finnas när detta behövs. Personligt möte på distans med hjälp av bl.a. webb-kamera är en mellanform.

Lokala servicekontor tar emot personliga besök

För många människor kommer lokala servicekontor att vara den naturliga kontaktpunkten för service. Servicekontoren kan se olika ut beroende på var de finns och vilka behov de i första hand är avsedda att tillfredsställa. Servicekontoren ska dock ha ett minimi-utbud som är gemensamt för alla.

Genom att samlokalisera kontor och samutnyttja personal och lokaler kommer kommunala och statliga myndigheter att vara fysiskt tillgängliga på fler platser och i fler sammanhang än som nu är möjligt. I vissa servicekontor samutnyttjar myndigheterna personal, i andra enbart lokaler. På landsbygden, där avstånden är stora och efterfrågan på varje enskild myndighets service är liten, bör kommunal och statlig service alltid samlokaliseras.

Servicepunkter kompletterar kontoren

Servicepunkter ska finnas på platser och i sammanhang där det inte är motiverat eller möjligt att ha ett servicekontor, men där det ändå behövs lösningar för att komma i kontakt med förvaltningen. Servicepunkter får särskild betydelse på landsbygden där avstånden till bemannade kontor kan vara stora. Vid servicepunkterna går det att kontakta myndigheterna med tekniska hjälpmedel, men myndigheterna har ingen egen personal på plats.

Enskilda myndigheters kontor

På många orter har statliga myndigheter verksamhet i sina egna lokala förvaltningskontor utan samlokalisering eller samtjänst med andra. Kommunala förvaltningar finns givetvis också i sina egna kontorslokaler. Den servicestruktur som vi föreslår här berör inte de specialiserade kontorens fysiska lokaliseringar.

Servicevägledare hänvisar rätt

Servicevägledare ska finnas i statliga och kommunala servicekontor och ha till uppgift att hänvisa den enskilde till rätt myndighet och i vissa fall att se till att ett fysiskt möte kommer till stånd. De ska också kunna finnas i servicepunkter vid myndigheters receptioner, i folkbiblioteken och andra platser där det finns personal, vars huvuduppgift är att informera och vägleda besökare.

Mobila handläggare

Med IT, telefoni samt servicekontor och servicepunkter når den stora majoriteten av människor fram till myndigheterna och kan klara av de flesta ärenden. Men det finns också medborgare som av något skäl inte kan använda dessa servicekanaler. De har inte bara svårare att komma i kontakt med myndigheterna utan kanske också större behov av detta än många andra. De skulle kunna vara betjänta av en handläggare besöker dem.

Fler utförare

Organisationer och personer utanför den offentliga förvaltningen bör kunna delta i utförandet av offentliga uppgifter. I de fall när det inte finns tillräckligt underlag för en kontorsetablering, men det finns behov av en kontaktpunkt mot förvaltningen, bör kommuner och statliga myndigheter samverka med aktörer utanför förvaltningen. Personer inom vissa företag eller ideella organisationer kan t.ex. fungera som ledsagare eller ombud för medborgare som har ett stort behov av stöd eller stort antal myndighetskontakter. Vi avser att fortsätta utredningen av vilken typ av aktörer och vilka servicefunktioner som skulle kunna komma i fråga.

4.3 Servicekontor

Förslag: Ett nät av lokala servicekontor ska vara basen för den offentliga servicen i landet. I kontoren ska såväl samtjänst som samlokalisering utnyttjas. Befintliga kommunala medborgarkontor och statliga servicekontor ska vara en utgångspunkt för det fortsatta arbetet med att utveckla kontorsnätet. Kommunala och statliga funktioner ska samlokaliseras i största möjliga utsträckning.

Servicekontor som huvudform för fysiska medborgarmöten

Lokala servicekontor där både kommunala och statliga myndigheter är representerade, bör vara det huvudsakliga sättet att möjliggöra personligt möte. Ett nät av lokala servicekontor bör vara basen för offentlig myndighetsservice i framtiden. Kontorens lokalisering bör avgöras utifrån medborgarnas behov av myndighetskontakter, myndigheternas behov av nå ut till medborgarna, geografiska förutsättningar m.m. Vilka myndigheter som finns representerade i ett visst servicekontor avgörs från fall till fall.

Servicekontor ska vara bemannade med myndighetspersonal. Personalen ska kunna svara på frågor och eventuellt göra viss handläggning som hör till de deltagande myndigheterna. Vid ett sådant kontor kan också finnas bemanning från en myndighet som är närvarande endast efter bokning eller vid vissa tider. Vid ett servicekontor bör det alltid finnas möjlighet att anordna möten med representanter för myndigheter som inte annars har personal i kontoret.

Innehåll i servicekontoren

Huvudsyftet med servicekontoren är att tillgängliggöra kommuners och statliga myndigheters tjänster. Det bör finnas ett gemensamt, standardiserat minimiutbud av tjänster i ett servicekontor, eventuellt kompletterat med fler tjänster från kommuner och myndigheter. Detta serviceinnehåll bör vara detsamma för alla kontor. Syftet med en gemensam miniminivå är att medborgaren ska veta vilken service man kan förvänta sig få på kontoret. Miniminivån bör också ange vilka enskilda myndigheter och kommunala funktioner som alltid ska finnas representerade. Denna precisering ska

inte hindra deltagande kommuner och myndigheter att var för sig eller tillsammans tillhandahålla ytterligare service. Vi vill återkomma med förslag till standardiserat innehåll, sedan vi har utrett frågan vidare.

Formerna för att tillhandahålla tjänsterna kan variera beroende på ort och sammanhang. Ett av syftena med ett standardiserat serviceinnehåll är att göra det möjligt att välja form för utförandet utan att det påverkar kvaliteten i innehållet. Den kommunala eller statliga myndighet som är ansvarig för en viss service, måste därför beskriva denna på ett standardiserat sätt. Det innebär vilken reglering som finns, vilket stöd som behövs för att utföra tjänsten, t.ex. informationsresurser, samt kraven på den som utför tjänsten. Det sistnämnda innebär att man bl.a. tar ansvar för den utbildning som tjänstemannen behöver. En och samma tjänsteman kan naturligtvis inte hantera alla tänkbara ärenden i ett kontor där ett flertal myndigheter är representerade. Vi avser återkomma till de arbetsgivarpolitiska frågorna i det senare skedet av utredningen.

Det bör finnas servicevägledare på alla servicekontor. Detta bör gälla oavsett vilka myndigheter som finns representerade i kontoret.

Samtjänst och samlokalisering

Utöver tjänster som förekommer i samtjänst vid servicekontoren, bör samlokalisering användas i så stor utsträckning som möjligt. Kommunala och statliga myndigheter bör alltid samlokaliseras när det är möjligt och inte är uppenbart obehövligt. Samlokalisering kräver betydligt mindre samordningsarbete än samtjänst. Samtidigt kan samlokalisering dramatiskt förbättra tillgängligheten till de offentliga tjänsterna. Dels blir fler myndigheter omedelbart tillgängliga tillsammans, vilket underlättar för medborgarna, dels bidrar samlokalisering till minskade etableringskostnader som möjliggör ett finmaskigare kontorsnät. Samlokalisering innebär, till skillnad från samtjänst, ingen egentlig samverkan i sak mellan de samlokaliserade myndigheterna. Ett minimikrav är dock att det finns en servicevägledare och att myndigheterna har någon form av gemensam receptionstjänst med möjlighet till tidsbokning och liknande.

I storstäder och större tätorter finns underlag för flera kontor. Det kan då tänkas att tjänster i en del av dessa mer ändamålsenligt

bör organiseras i kontor som är inriktade mot specifika behov hos en viss medborgargrupp.

4.4 Huvudmannaskap

I den nu föreslagna servicestrukturen är huvudmannaskapet för sakfrågor oförändrat eller i vart fall fördelat på olika huvudmän. De enskilda servicekontoren kan ha olika huvudmän, nämligen statlig myndighet eller kommun. I de fall statliga myndigheter etablerar kontor med begränsat öppethållande kan kommunen utöka detta med egen personal, som kan bistå med vägledning och som kan boka möten med statliga myndigheters representanter. Man kan då säga att kommunen i någon mening tar över huvudmannaskapet för etableringen. Även om personalen skulle vara anställd av flera olika myndigheter, och följaktligen kontoret i någon mening har flera huvudmän, så är det i praktiken oundvikligt att en organisation har huvudansvar för t.ex. lokaler och inventarier. Någon myndighet måste också vara ansvarig arbetsgivare för den servicevägledare, som enligt vårt förslag bör finnas i servicekontoret. Detsamma gäller receptionstjänsten i kontoret om den är gemensam.

Det finns olika sätt att organisera ett servicekontor, beroende på befintliga statliga och kommunala etableringar, ambitioner och planer hos deltagande aktörer m.m. Den exakta lokala strukturen bör förhandlas fram av de berörda myndigheterna och kommunerna i den process som beskrivs i följande kapitel.

4.5 Lokaliseringen av servicekontor

De statliga myndigheterna har, med få undantag, inte som mål att vara närvarande i varje kommun. För kommuner är det däremot självklart att på något sätt ordna för att ge upplysningar och service till sina invånare. Det vanliga är givetvis att kontor och receptioner är lokaliserade till centralorten, men ofta finns fler kontor eller serviceställen, beroende på kommunens geografi och befolkning.

Vi föreslår en struktur med samlokaliserade kommunala och statliga servicekontor med åtminstone ett standardiserat minsta serviceutbud. Till en litet servicekontor med service på miniminivån, ska tjänstemän med specialistkompetens kunna bokas in för personligt möte, när det behövs. Men på ett servicekontor med

samtjänst ska medborgaren kunna få relativt kvalificerad hjälp från de myndigheter som är representerade. Samtjänsten medför att det ställs höga krav på handläggarnas kunskaper. Detta innebär i sin tur att det krävs ett relativt stort antal besökare för att upprätthålla den kompetens som behövs för att ge fördjupad service på flera myndigheters områden. Dessa kontor bör följaktligen lokaliseras till orter där besökstalen kan väntas vara stora. Vissa medborgare har större behov än andra av personliga möten med myndighetsföreträdare, t.ex. invandrare och nyföretagare. Ett behov kan också uppkomma plötsligt eller vara tidsbegränsat, t.ex. om en grupp människor tillfälligt stationeras på en viss ort. Besöksfrekvenser och besökarprofiler samt ortstyper som mot bakgrund av dessa utkristalliseras som tänkbara för lokaliseringar, får analyseras närmare i varje enskild kommun.

4.6 Servicepunkter

Förslag: Servicepunkter, där myndigheter kan kontaktas med tekniska hjälpmedel, kompletterar kontorsstrukturen. Servicepunkterna kan vara fasta eller mobila.

Servicepunkter för myndighetskontakter i enkla ärenden

I de allra flesta situationer då människor vill komma i kontakt med förvaltningen, behövs inte personliga möten på ett servicekontor. Vid de servicepunkter som vi föreslår, ska det vara möjligt att kontakta myndigheterna med tekniska hjälpmedel. Servicepunkterna kan vara fasta och lokaliserade till en allmän plats eller i en butik. Servicepunkter ska också kunna vara mobila, t.ex. finnas hos en lantbrevbärare. Myndigheterna har ingen egen personal på servicepunkterna. Däremot bör det finnas någon person som kan assistera besökaren med att använda de tekniska hjälpmedlen. Det kan också finnas tryckt informationsmaterial eller blanketter från myndigheter att hämta på platsen.

Servicepunkter ska i första hand ha terminalåtkomst till myndigheterna med en dator för personligt möte på distans. Det gör tillgängligheten till service mycket flexibel. Serviceutbudet kan utvidgas genom att fler myndigheter kan göras tillgängliga till mycket låg kostnad.

Konsekvenser för myndigheterna

Myndigheterna behöver ha beredskap att hantera de ärenden som kommer in via terminalerna. Handläggarna kan vara stationerade där det är lämpligt med hänsyn till effektivitet, personalförsörjning m.m. och är inte beroende av var terminalerna finns. Mängden ärenden beror av medborgarnas behov, som alltså blir styrande för vilket antal handläggare som behöver finnas på tjänsten. Antalet terminaler och deras placering saknar däremot betydelse för hur man organiserar handläggningen. Ur myndighetens och handläggarens synvinkel saknar det betydelse om handläggaren besvarar tio frågor från en terminal eller en fråga från var och en av tio terminaler. Kostnaden för varje terminal är relativt låg. Utgångspunkten är att de myndigheter som är tillgängliga i terminalen bekostar den samma.

4.7 Servicevägledare – en ny funktion

Förslag: En ny funktion – den auktoriserade servicevägledaren – utvecklas. Vägladarens arbetsinsatser och kompetens att lotsa medborgarna i offentlig förvaltningsservice ska fastställas och vara godkända av både statliga och kommunala myndigheter.

I detta avsnitt presenterar vi några förslag som vare sig griper in i organiseringen eller ansvars- och uppgiftsfördelningen inom offentlig förvaltning. Syftet är att hjälpa medborgarna hitta i det offentliga systemet oberoende av hur detta är organiserat. Vi föreslår utvecklandet av en ny funktion, den auktoriserade servicevägledaren, vars uppgift är att lotsa medborgaren i den offentliga förvaltningen. Vägladaren kan sägas ta sig an ”hela” människan, åtminstone på en enkel och grundläggande nivå.

Motiv för den nya rollen servicevägledare

När sektoriseringen, ”stuprören”, i förvaltningen betraktas ur medborgarnas och företagens synvinkel framträder krångel, tidsutdräkt, överskådlighet och obegriplighet, medan det som efterfrågas är snabbhet, tydlighet och mindre byråkrati. Om komplexiteten i långa stycken är oundviklig, aktualiseras behovet av lotsning eller

mellanhänder, som kan hjälpa enskilda och företag att hitta rätt. Vägvisartjänster som hjälper privatpersoner och företag kan vara en del i en mer medborgarorienterad förvaltning.¹

Genom användandet av e-tjänster flyttas allt mer av serviceprocesserna från tjänstemännen till medborgarna och ett ökat ansvar läggs på dessa. Det ställer inte bara nya krav på myndigheternas verksamhetsformer, utan också på medborgarnas kunskaper och möjligheter att följa och påverka sina konkreta ärenden. För tydlighetens skull vill vi understryka att behovet av servicevägladarnas tjänster är minst lika stort i tätorter och storstäder som på landsbygden.

Beskrivning av funktionen auktoriserad servicevägladare

Rollen som servicevägladare överensstämmer i hög grad med yrkesrollen hos de samhällsvägladare som finns vid de mer avancerade medborgarkontoren och de handläggare som kommer att finnas vid de statliga myndigheternas lokala kontor. En servicevägladare ska kunna lotsa medborgare i både kommunala och statliga verksamheter. Vägladarens arbetsinsatser auktoriseras av samtliga berörda aktörer. Man kan också tänka sig att verksamhetsfältet för servicevägladare begränsas till en viss samhällssektor eller kundgrupp, inom vilken flera myndigheter och kommuner ger service. Det kan ge vägladaren ett något fördjupat arbetsinnehåll inom den berörda sektorn. Det huvudsakliga innehållet i yrkesrollen är att vägleda medborgarna och företagen rätt i den kommunala och statliga administrationen, däremot inte att ge råd eller handlägga individuella ärenden. Den omfattar inte myndighetsutövning. Servicevägladarens arbetsfält begränsas till att omfatta den information som kommunen och myndigheten lagt ut på webben och som är allmänt tillgänglig för alla. I detta ingår dessutom att, tillsammans med och med tillstånd av den berörda medborgaren eller företagaren, orientera denne om den information som finns på "mina sidor" och som enbart rör individen. Servicevägladaren förutsätts givetvis ha nödvändig utbildning och kompetens.

Auktorisation av yrkesrollen servicevägladare är en viktig del, som innebär att myndigheter och kommuner fastställer och godkänner den kompetens m.m. som servicevägladaren ska ha. Samtliga aktörer ska vara trygga i att vägladaren kan representera myn-

¹ Daniel Tarschys i Statskontorets rapport *Sektorisering inom offentlig förvaltning*, 2005:3.

digheten och kommunen på en enkel grundläggande nivå. I slutbetänkandet återkommer vi till hur ett auktorisationsförfarande ska gå till och finansieras.

Platser för den auktoriserade servicevägledaren

I de flesta fall är rollen som servicevägledare förmodligen inte en heltidstjänst, utan kan ingå som komplement till andra arbetsuppgifter för en tjänsteman t.ex. på ett servicekontor. Undantaget är storstadsmiljöer med stort kundunderlag.

Servicevägledare ska finnas i samtliga lokala servicekontor och bör även finnas i kommunala och statliga myndigheters receptioner, folkbibliotek och liknande. Vägladaren bör inte bara kunna ge information och vägledning i direkt möte med medborgaren, utan också via telefon.

4.8 Arbetsgivarpolitiska aspekter

Ur arbetsgivarnas och de anställdas perspektiv är det viktigt hur frågan om huvudmannaskap vid lokala servicekontor behandlas. I vissa avseenden behövs generella organisatoriska lösningar. Tjänstemännens ställning ska inte vara sämre när de är anställda i ett servicekontor än när de är anställda i någon annan position i en myndighet eller kommun. I det fortsatta utvecklingsarbetet är det därför viktigt att finna generella former för servicekontor i statlig och kommunal regi, som tillgodoser både de ansvariga myndigheternas krav på kontroll över hur de egna uppgifterna utförs och de arbetsgivarpolitiska krav som både arbetstagare och arbetsgivare ställer.

5 Styrning av service i samverkan

5.1 Utgångspunkter för ett tydligare storsystem

Inledning

I detta avsnitt närmar vi oss styrningsfrågan pragmatiskt genom att utgå från olika aktörers roller i styrningen. Mycket gäller för all styrning, men en del är specifikt för styrning av service och samverkan. Tyngdpunkten ligger på styrning av statliga myndigheter för att åstadkomma samverkan mellan dessa samt mellan statliga och kommunala myndigheter. Samverkan ska också syfta till att åstadkomma tillgänglighet genom exempelvis bevarad eller utökad lokal statlig närvaro i samverkan så att medborgarna får tillgång till god service. Här presenterar vi en modell för en planerings- och styrningsprocess som avses ingå som en del av det redan etablerade länsvisa arbetet med utvecklingsprogram.

Frågor ska avgöras på rätt nivå

En utgångspunkt för vårt arbete är att samverkan inte ska vara ett undantag utan en del av myndigheternas ordinarie arbete. Styrningen ska också vara en del av den ordinarie styrningen. En viktig utgångspunkt för styrningen är att varje fråga avgörs på rätt nivå.

I den svenska förvaltningstraditionen ligger att regeringen beslutar om innehållet i myndigheters verksamhet. Däremot överlämnar regeringen helt åt myndigheterna att besluta om organiseringen av de egna verksamheterna. Vi anser att denna viktiga princip ska gälla men att regeringen ska utnyttja sin möjlighet att styra myndigheternas organisering när det behövs för att åstadkomma tvärssektoriell samverkan kring service.

Frågor som är strategiska för förvaltningen som helhet, liksom frågor som är rent politiska, t.ex. genom att de kräver avvägningar

mellan olika politikområden med olika mål, bör avgöras av regeringen eller i vissa fall av riksdagen.

Målen för myndigheterna och de generella förvaltningspolitiska kraven är exempel på politiska frågor. Krav på likvärdig service måste formuleras av regeringen. Sådana övergripande krav kan inte formuleras av myndigheterna, ens i samverkan. Den närmare innebörden av god medborgarservice är också en förvaltningspolitisk fråga som måste formuleras av regeringen.

Sakpolitiska frågor gäller myndigheternas ansvarsområden. Den enskilda myndigheten behärskar givetvis reglerna på det egna ansvarsområdet, men sällan på andra myndigheters områden. Myndigheten bör kunna identifiera beröringspunkter med andra myndigheters områden, när sådana aktualiseras i den egna verksamheten. Däremot kan det inte vara en uppgift för enskilda myndigheter att skapa en helhetsbild över olika myndigheters områden och över medborgarens *samlade* behov av olika typer av service och myndighetskontakter. Detta kräver inte bara överblick över många olika verksamheter på olika nivåer. Det kräver också politiska ställningstaganden och initiativ och måste vara ett ansvar för regeringen.

Ett exempel på avvägningar mellan olika politikområden gäller förhållandet mellan förvaltningspolitik, sakpolitik och politik för regional tillväxt. De enskilda myndigheternas ansvar sträcker sig knappast längre än till att de i sina lokaliseringsbeslut ska beakta var deras tjänster är efterfrågade. Om det av skäl som har att göra med t.ex. regionernas utvecklingsförutsättningar skulle krävas annorlunda lokaliseringsbeslut inom den statliga förvaltningen, så måste de politiska avvägningarna göras av regeringen.

I vissa fall kan avvägningar mellan olika intressen behöva göras av riksdagen. Om riksdagen exempelvis har stiftat en lag på ett visst område, innebär det att området enligt riksdagen bör regleras politiskt. Myndigheter och kommuner ska inte söka sätt att samverka, som bygger på att kringgå lagstiftning eller att utnyttja eftergifter, dispenser, undantag och liknande. Det är regeringens uppgift att föreslå riksdagen nödvändiga författningsändringar.

Kommunerna och staten ska samverka

Generellt sett är samverkan mellan kommun och stat svag på alla nivåer inom förvaltningen. En förklaring till detta kan ligga i den kommunala självstyrelsen och de omfattande uppgifter som staten delegerat till kommunerna. Vi ifrågasätter inte dessa förutsättningar. Men för att åstadkomma en god service i samverkan anser vi att det krävs bättre samordning av statliga och kommunala planerings- och styrprocesser. Detta måste ske utan att det grundläggande demokratiska ansvaret för kommun och stat blir otydligt.

Avvägning mellan lokalt och centralt

Styrningen ska syfta till både lokal anpassning och till att åstadkomma likabehandling och rättssäkerhet.¹ Den bygger på att myndigheterna har en central styrning som tillförsäkrar medborgarna likabehandling. Styrningen bör kombinera fördelar med centralstyrning och lokalanpassning. Lokalanpassning är inget självändamål, utan måste syfta till att skapa bättre medborgarservice.

Den centrala styrningen ska användas för styrning av sådant som måste vara gemensamt eller lika. Den gör det möjligt att skapa en likvärdig service för medborgare, oavsett var de är bosatta och vilken grupp de tillhör. Utrymmet för lokala initiativ minskar till förmån för centrala krav på service. Skäl till att myndigheter med regional organisation ombildats till s.k. enmyndigheter är att hålla central kontroll över verksamheten och att verksamheten ska bedrivas enhetligt över landet.

En gemensam servicenivå för alla medborgare förutsätter centrala krav på servicenivåer. På samma sätt som regeringen bör ställa tydligare krav på myndigheterna, är det självklart att myndigheterna måste ställa tydliga interna krav som säkerställer en likvärdig tillgänglighet för alla medborgare.

¹ Om de frågor som berörs i detta avsnitt, se t.ex. *Statsförvaltning i förändring – möjligheter och utmaningar*, Statskontorets småskrifter 2, sid. 39-45.

Ansvar och tydlighet

Ansvar för att en service utförs och hur det görs måste vara tydligt. Den myndighet som har det grundläggande ansvaret, måste alltid bära detta, även om service utförs i samverkan med någon annan myndighet eller utförs på uppdrag av någon som är anställd vid en annan myndighet.

Det sägs ofta att den enskilde inte ska behöva känna till hur den offentliga förvaltningen är organiserad. Samtidigt som detta gäller på ett praktiskt plan är det viktigt att förvaltningens gränser upprätthålls. Det finns väl övervägda skäl bakom uppgiftsfördelningen inom den offentliga förvaltningen. Eftersom man valt att lägga ansvaret för olika frågor på olika huvudmän, måste det också vara möjligt att utkräva demokratiskt ansvar på rätt nivå. Den som är missnöjd med hur en viss uppgift sköts, måste veta i vilket val man ska rösta för att få en förändring till stånd. Vidare krävs tydlighet när flera myndigheter är inblandade. Den enskilde måste t.ex. alltid veta hos vilken myndighet olika handlingar finns eller vilken myndighets beslut som eventuellt ska överklagas.

Fördelningen av ansvar måste också vara tydlig mellan de deltagande myndigheterna. De måste sinsemellan veta vem som ansvarar för vad i båda ansvarshänseendena ovan. Det är också viktigt att överordnade myndigheter vet vem eller vilken organisation som ska ställas till svars för hur olika uppgifter utförs.

Anpassning till befintliga program- och planeringsprocesser

En grundläggande ansats i våra förslag är att befintliga styr- och planeringssystem ska utnyttjas och samordnas. Om arbetsformer som tillämpas är välkända av myndigheter och kommuner, underlättas införandet av den tydligare gemensamma styrningen. Förutsättningarna för framgång förbättras också om regeringen använder kända och beprövade styrformer.

Den information som redan sammanställs och de arbetsformer som tillämpas bl.a. i det regionala utvecklingsarbetet, bör användas även för förvaltningspolitiska ändamål när det är lämpligt. Tillgång till offentlig service på det lokala och regionala planet kan redan i dag analyseras inom ramen för de regionala utvecklingsprogrammen (RUP) och de regionala tillväxtprogrammen (RTP). I dessa sammanhang handlar det om vilken betydelse en offentlig verk-

samhet har för företag eller boende, för att upprätthålla förutsättningar för regioners eller kommuners utvecklingskraft och tillväxt, för att skapa arbetstillfällen m.m. Arbetsformerna för att ta fram och genomföra dessa strategiska program är numera etablerade och välkända i kommuner, regioner och län.² Om offentlig service hittills har varit ett förbisett tema i något län eller region, så bedömer vi att de förändringar som pågår inom den statliga förvaltningen kommer att leda till att området uppmärksammas i programarbetet.

Finansiering

En självklar utgångspunkt är att den statliga eller kommunala myndighet som ansvarar för en viss service finansierar denna service. Leveransen av en statlig service ska alltså bekostas av den statliga myndighet som ansvarar för servicen, även om den utförs av exempelvis en kommunalt anställd på uppdrag av myndigheten.

5.2 Skiss till ett tydligare styrsystem

Förslag: Regeringen sätter övergripande, förvaltningspolitiskt grundade mål för myndigheternas verksamhet och tillgänglighet. Detta innefattar riktlinjer för hur statlig service ska vara tillgänglig över landet samt anvisningar om hur myndigheterna ska samverka för att uppnå sakpolitiska mål. Regeringens styrning av myndigheterna är både generell och specifik och omfattar alla servicekanaler. Regeringen tar ansvar för att regleringen av varje sakområde möjliggör och stödjer samverkan.

Samordningen av förvaltningsservicen ska omfatta statlig och kommunal service i ett sammanhang. Kommuners och statliga myndigheters planerings- och styrningsprocesser samordnas i de delar som avser tillgång till offentliga tjänster.

Länsstyrelsen ansvarar för att inom länet samordna den statliga och den kommunala planeringen. Länsstyrelsen ger regeringen det underlag som krävs för att fatta beslut om den statliga servicen.

² Förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete. RUP och RTP utarbetas med brett deltagande av regionala parter. Ansvaret för arbetet med dessa program ligger hos länsstyrelsen, de kommunala samverkansorganen respektive de regionala självstyrelseorganen.

Statliga myndigheter bidrar med underlag på sina egna områden, vilket inkluderar behovet av medborgarkontakter och egna bedömningar av hur medborgarna vill kontakta myndigheten. Slutligen innehåller det förslag till var och i samverkan med vilka myndigheten bör finnas närvarande.

Kommunerna redovisar var och hur den kommunala förvaltningsservicen ska tillhandahållas samt sina önskemål om lokalisering av statlig service. Kommunerna ansvarar för att olika intressen kommer till tals i den lokala processen.

5.2.1 Riksdagens roll

Samverkan bygger för närvarande mycket på ad hoc-artade lösningar, inte på långsiktigt hållbara, generella ställningstaganden. Samverkan bör ske inom långsiktiga ramar och ska vara en del av myndigheternas ordinarie arbete och av den ordinarie styrningen. Detta kan bara möjliggöras genom att riksdagen skapar sådana ramar.

Många verkliga eller upplevda hinder för samverkan har sin bakgrund i beslut av riksdagen. Lagstiftning är ett sådant exempel. Riksdagen har en självklar roll när lagstiftningen på olika sakområden behöver ändras för att möjliggöra samverkan. Uppgiften att ta ett övergripande ansvar och göra förvaltningspolitiska och sakpolitiska överväganden faller på riksdagen. En mer utvecklad samordning mellan sakområden kan kräva att samarbetet mellan utskotten förstärks.

5.2.2 Regeringens roll

Förslag: Regeringen fastställer övergripande mål för myndigheterna avseende tillgänglighet och god service. Dessa mål bildar utgångspunkt för både de statliga myndigheternas planering och för regeringens vidare åtgärder. Målen ska ta hänsyn till behovet av samverkan med kommunerna. De ska avse alla servicekanaler.

Regeringen fastställer tydligare generella krav på hur och var statliga myndigheter ska vara närvarande och med vilken grad av service. Regeringen beslutar, baserat på underlag från länsstyrelsen, om riktlinjerna för den offentliga sektorns konkreta etableringar.

Regeringen bör vara beredd att använda sina styrmedel för att åstadkomma samverkan för bättre service när det krävs. Regeringen ska kunna ålägga en myndighet att pröva en samverkanslösning med en annan myndighet innan närvaron i ett kontor eller en servicepunkt läggs ner.

Förvaltningsgemensamma mål för tillgänglighet

En fråga med strategiska dimensioner av det slag som regeringen bör ta ställning till, gäller likheter och skillnader mellan förutsättningarna i olika sociala och geografiska miljöer och frågan om innebörden av likvärdig service. Inte minst när det gäller tillgänglighet till offentlig service för befolkningsgrupper med särskilda behov, både i tätorter och på landsbygden, behövs en tydlig tolkning av begreppet likvärdig service.

Regeringen behöver ta ett tydligare ansvar och formulera övergripande mål för hur och på vilken servicenivå de statliga myndigheterna ska vara närvarande. Uppgiften är förvaltningspolitisk, eftersom den handlar om den statliga förvaltningen som helhet och inte enbart om de enskilda myndigheternas organisering av sin egen verksamhet. Den gäller också offentlig service som faktor i regioners utveckling.

Regeringen bör också på ett tydligt och konkret sätt ange vilken service- och tillgänglighetsnivå som ska gälla för enskilda sektorer och myndigheter. Myndigheterna får bedöma vilka förutsättningar som ska finnas för att motivera ett kontor på en viss ort. Sådana bedömningar är kvantifierade. På liknande sätt kan regeringen generellt ta ställning till att statliga servicekontor ska finnas närvarande på orter av en viss storlek, att varje servicepunkt ska betjäna ett visst antal medborgare m.m.

Mer detaljerade mål för tillgänglighet bör kunna sättas av varje myndighet. Det är självklart att inte alla medborgare behöver exakt samma tillgång till alla myndigheter. Många myndigheter vänder sig enbart till vissa grupper. Dessa myndigheter ska naturligtvis sköta sina kontakter på det mest ändamålsenliga sättet. Myndigheter som har kontakter med många medborgare men som är små, kan inte ha samma tillgänglighet som en stor myndighet med stora resurser. Följaktligen kan inte samma tillgänglighetsmål gälla för alla myndigheter. Det går alltså inte att sätta upp generella mål av typen "alla myndigheter ska ha lokal närvaro i kommuner med mer än

10 000 invånare”. När myndigheterna sätter sina interna mål för tillgänglighet och service behöver de generella mål att förhålla sig till. Detta är rent av nödvändigt för att tillförsäkra medborgarna lika tillgång till alla myndigheter.

På liknande sätt bör regeringen tydligare och mer konkret än nu ta ställning till hur och var myndigheterna och kommunerna bör samverka. Regeringen bör också peka ut olika grupper i samhället som är i särskilt behov av myndighetsservice, och sådana grupper som kan ha särskilt svårt att komma i kontakt med förvaltningen, på grund av t.ex. språksvårigheter eller funktionshinder. Vidare bör regeringen ange riktlinjer för vilka enskilda myndigheter som bör ha olika grader av service generellt, och som generellt bör samverka i vissa konstellationer. Man kan exempelvis peka ut sådana myndigheter som man anser bör vara representerade i varje kommun, eller myndigheter som generellt bör samverka när det är möjligt.

Samtliga ovan beskrivna mål och riktlinjer bör formuleras innan den nedan beskrivna samordningsprocessen är etablerad. Målen och riktlinjer kan därefter behöva omprövas. Om det inte finns några sådana mål som ingångsvärden i processen, finns risk att resultaten kommer att variera på ett olämpligt sätt mellan olika län beroende på ambitioner och engagemang lokalt och regionalt. Om detta sker i stor utsträckning, förverkligas inte målet om en likvärdig tillgänglighet till service för alla.

Tydligare användning av styrverktyg

Förslagen till styrnings- och samordningsprocess förutsätter ett nytt generellt styrinstrument, där regeringen fastställer generella krav på service och tillgänglighet för myndigheterna, var för sig och i samverkan. En sådan strategi eller policy kan beslutas i en av flera olika tillgängliga former, som står till buds för regeringen, bl.a. förordning,³ uttalanden i proposition eller skrivelse, eller en strategi som inte underställs riksdagen.⁴ Vi lämnar här inga synpunkter på vilken form regeringen bör välja för de generella mål och riktlinjer

³ Bestämmelser av servicekaraktär finns t.ex. i förordning (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m.

⁴ Exempel på olika sådana policydokument är t.ex. *Modell för förstärkt resultatstyrning i utvecklingsarbetet*, juni 2007 (UD2007/22431/UDSTYR), och *Handlingsplan för e-förvaltning – Nya grunder för IT-baserad verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning*, utarbetad av e-gruppen och statssekreterargruppen för samordning av arbetet med elektronisk förvaltning, januari 2008. (Fi2008/491/OFA/SF).

som ska ligga till grund för myndigheternas och kommunernas konkreta gemensamma planeringsarbete.

Den styrnings- och samordningsmodell som vi föreslår förutsätter i princip att myndigheter och kommuner enas om hur servicestrukturen ska se ut och var kontor ska etableras i samverkan. Modellen förutsätter dock dels att regeringen i första skedet får ett samlat underlag för att förtydliga sin styrning, dels att regeringen därefter är beredd att revidera de generella styrdokumenterna samt att styra enskilda myndigheter tydligare när det behövs.

Det nedan beskrivna länsstyrelseledda arbetet resulterar i ett antal länsvisa översikter över offentlig service. Dessa bör sammanställas nationellt och bilda underlag för regeringens beslut om de generella målen och riktlinjerna. Den nationella översikten innebär inte att regeringen övertar kommunernas befogenheter i någon del. Den innebär inte heller att regeringen generellt återtar det till myndigheterna delegerade mandatet att besluta om den egna myndighetens organisation. Bindande beslut om etableringar fattas av kommunerna, av de statliga myndigheterna och, om det behövs, av regeringen avseende myndigheterna.

I vissa fall kan det krävas särskilda insatser från regeringen, t.ex. beslut som inbegriper avvägningar mellan mål för olika utgiftsområden. Dessa beslut får i varje enskilt fall ges den form som är lämplig. De länsvisa översikterna kan också indikera att någon statlig myndighets medverkan kräver en tydlig anvisning från regeringen. Denna kan i första hand ges i myndighetens regleringsbrev. Översikten över den offentliga servicen är, som nämnts ovan, inte bindande i sig, utan hänvisar i dessa fall till andra bindande beslut.

Behov av styrinformation

Den mest grundläggande styrinformationen i sammanhanget är medborgares och företags behov av offentlig service. Detta måste därför fångas upp och beskrivas på ett uttömmande och adekvat sätt. Informationen måste sedan kanaliseras till rätt beslutsnivå i en form som kan ligga till grund för beslut.

Grundläggande information finns i dag inom de enskilda myndigheterna när det gäller behovet av den egna myndighetens tjänster. Kommunerna har information om behovet av de egna tjänsterna. Såväl kommuner som statliga myndigheter planerar också

utvecklingen av den egna servicen utifrån prognostiserade behov, egna prioriteringar m.m.

Samordning mellan sakområden

En tydligare styrning av samverkan innebär också att regeringen måste ta ett helhetsgrepp över olika sakpolitiska områden som gränsar till eller överlappar varandra. Samverkan i sak kan kräva lagändringar. Det är då regeringens uppgift att identifiera sådana behov och föreslå ändringar till riksdagen. Underlag och initiativ till sådan förslag kan naturligtvis komma från olika håll, i första hand från utredningar och genom förslag från myndigheter. Några grundläggande förändringar i det avseendet behövs inte, men regeringen bör ålägga myndigheterna att identifiera och analysera gränssnitt mot andra myndigheter.⁵

Samordning inom Regeringskansliet

Beredningen av olika regeringsbeslut sker i ordinarie former i Regeringskansliet. De underlag som kommer in från länsstyrelserna måste sammanställas och bearbetas före beslut. Beredningsprocessen kommer att omfatta att formulera förslag till politiska avvägningar mellan förvaltningspolitik, sakområdespolitik och politik för regional tillväxt och utveckling. Detta bör ske departementsövergripande i Regeringskansliet.

I vart fall inledningsvis kan det behövas en mer strukturerad departements- och områdesövergripande samordning, t.ex. genom en interdepartemental arbetsgrupp. Det kan övervägas om gruppen bör bestå av statssekreterare, med hänsyn till de rent politiska avvägningar som måste göras, inte minst mellan regional utvecklingspolitik och förvaltningspolitik.

⁵ Se nedan, avsnittet Styrning av samverkan i sak.

5.3 De statliga myndigheternas roll

5.3.1 Länsstyrelsens roll

Förslag: Länsstyrelsens huvuduppgifter är dels att sammanställa strategiskt underlag för regeringens beslut om generella mål och riktlinjer för tillgänglighet till den offentliga sektorn service, dels att samordna statliga myndigheters och kommuners planering på området. En uppgift är också att, när det behövs, bereda underlag för regeringens beslut i enskilda fall, bl.a. om statliga myndigheters lokalisering.

Inför regeringens beslut om mål och riktlinjer levererar länsstyrelsen en översikt över organiseringen av statlig och kommunal förvaltningsservice i länet samt förslag om samverkan. Länsstyrelsen ska leverera dessa översikter periodiskt så att regeringen återkommande kan få en nationell bild av situationen.

I samordningsuppgiften ligger att förhandla fram lösningar för tillgänglighet till service som inkluderar samordning med kommersiell service. Lösningarna ska bygga på ömsesidiga åtaganden mellan kommunerna och staten. De bör vara varaktiga för att möjliggöra en långsiktig planering hos både kommuner och statliga myndigheter samt vara väl förankrade och förhandlade med olika berörd parter. Arbetet ska utföras så att det i princip inte krävs några särskilda insatser från regeringen.

I de fall de statliga myndigheterna och kommunerna är oense om lösningar, ska länsstyrelsen sammanställa underlag och förslag till beslut av regeringen. Underlaget ska beskriva den fullständiga bilden av den offentliga förvaltningsservicen och den kommersiella servicen. Det ska baseras på kontakter som förevarit med statliga myndigheter, de regionala självstyrelseorganen eller kommunala samverkansorganen, kommuner samt organisationer och andra enskilda parter.

Länsstyrelsen samordnar på den regionala nivån

För att länsstyrelsen, myndigheter och kommuner ska kunna åstadkomma likvärdig tillgänglighet till service, krävs att de har gemensamma riktlinjer att förhålla sig till. Som nämnts är det vår uppfattning att sådana riktlinjer både bör omfatta generella direktiv

om service och tillgänglighet och direktiv om vilka myndigheter som generellt bör vara representerade över landet.

Länsstyrelsen bör få ansvar för en regional samordningsprocess, som resulterar i en sammanställning och planering av den offentliga servicen i länet. Länsstyrelsen ska visa hur de förvaltningspolitiska målen avseende medborgarservice tillgodoses utan att målen för rättssäkerhet och effektivitet eftersätts. Processen ska resultera i geografisk placering av kontor, vilka myndigheter som ska vara representerade i ett kontor samt hur huvudmannaskapet ska vara organiserat. Den ska omfatta servicekontor, kommunala och statliga kontor utan samverkan samt servicepunkter av olika slag.

Vidare ska det framgå vilka statliga och kommunala myndigheter som ska vara representerade i kontoren. Resultatet ska vara förankrat med berörda myndigheter, regionala organ och kommuner. Utgångspunkten ska vara att den planering av anpassade servicelösningar som länsstyrelsen förhandlar fram, ska kunna verkställas utan särskilda insatser eller direktiv från regeringen. Den länsvisa processen bör göras till en integrerad del av myndigheternas och kommunernas egna planeringsprocesser.

Planerings- och samordningsprocessen bör anpassas till tidshorisonten för redan etablerade program eller gälla för en period om minst fyra år. Långsiktigheten är viktig för att kommuner och statliga myndigheter ska kunna förlita sig på att de etableringar som överenskommit kommer att bestå. Processen återupprepas efter perioden. Länsstyrelsen bör dock ansvara för en årlig uppföljning och revidering avseende mindre förändringar. Den länsvisa sammanställningen ska främst vara inriktad på kontorsetableringar men måste också redovisa hur tillgänglighet till offentlig service ska vara ordnad via servicepunkter, telefoni och webb när servicekontor inte kan etableras.

Om de berörda kommunerna och myndigheterna är oeniga om servicelösningar trots länsstyrelsens förhandlingsinsats, ska länsstyrelsen lämna förslag till beslut till regeringen med tillägget att det inte är förankrat. I en del fall kan det krävas insatser av regeringen, även när deltagande myndigheter och kommuner faktiskt är överens. Det kan t.ex. krävas ett uppdrag eller någon författningsändring för att en viss samverkan ska vara möjlig. Vidare kan det krävas överväganden som till sin natur är politiska på det sätt som beskrivits tidigare. I så fall bör länsstyrelsen uppmärksamma och eventuellt lämna förslag till regeringen om detta. Länsstyrelsen ansvarar för att genomföra processen och för dess kvalitet. Syftet är

bl.a. att ge regeringen ett gott beslutsunderlag där också berörda aktörer har haft inflytande.

Förhållandet till nuvarande uppgifter

De uppgifter som vi föreslår att länsstyrelsen ska ha, ryms inom instruktionen att utifrån ett statligt helhetsperspektiv ska samordna olika samhällsintressen inom myndighetens ansvarsområde.⁶ I vissa fall har myndigheterna enligt 9 § samma förordning redan nu en samrådsskyldighet med länsstyrelsen.

Den uppgift som föreslås här är i grunden förvaltningspolitisk och avser samordning av den statliga förvaltningens närvaro, oavsett eventuella regionalpolitiska aspekter. Länsstyrelsen ska, som det sägs i instruktionen, samordna olika, både offentliga och andra samhällsintressen. Det ska ske utifrån ett statligt helhetsperspektiv. Detta innefattar en helhet av dels de uppgifter som utförs av de statliga myndigheterna, dels det statliga åtagandet i sak. Länsstyrelsen ska alltså beakta å ena sidan mål och behov i tvärgående politikområden, såsom förvaltningspolitik och regional tillväxt, å andra sidan sakområdenas samband.

Länsstyrelsens uppgifter enligt vårt förslag ligger i linje med Ansvarskommitténs förslag till ett mer renodlat myndighetsuppdrag för länsstyrelsen. Enligt kommittén bör uppdraget omfatta bl.a. strategisk kunskapsbildning i form av tvärsektoriella, territoriellt förankrade sammanställningar som underlag för regeringens överväganden och kommunalt agerande, samt uppföljning och utvärdering av statliga och kommunala organs insatser.⁷

⁶ 2 § andra stycket förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

⁷ Ansvarskommittén, *Regional utveckling och regional samhällsorganisation*, sekretariatsrapport 3, SOU 2007:13.

5.3.2 Myndigheternas roll

Förslag: Myndigheterna ska vara skyldiga att till länsstyrelsen rapportera in uppgifter om servicebehovet inom varje län och hur myndigheten är närvarande för att leverera service.

Det ska även i framtiden vara den enskilda myndighetens sak att besluta om organiseringen av själva tjänsteproduktionen, t.ex. var tjänstemän med viss specialkompetens ska vara lokaliserade.

Styrning i planering och i det operativa arbetet

Varje myndighet vet själv hur många företag och enskilda som har behov av kontakt med myndigheten i olika delar av landet. Exempelvis vet Försäkringskassan bäst hur många pensionärer eller långtidssjukskrivna som finns i en viss kommun eller landsända. En självklar roll för myndigheterna är därför att även fortsättningsvis tillhandahålla sådan information och bedöma behovet av egen närvaro på olika platser.

Myndigheterna bör också ansvara för att organisera den egna verksamheten så att regeringens mål för samverkan uppnås effektivt. Likaså bör myndigheterna självklart även i framtiden ansvara för planeringen av sin egen personalpolitik. Det innebär bl.a. att myndigheterna ansvarar för kraven på dem som utför uppgifter i myndighetens namn, även om de inte är anställda i myndigheten. Det inbegriper även ansvar för utbildning och stöd till dem som företräder myndigheten. Det bör vara tydligt att myndigheterna inte har någon annan roll än att se till sin egen verksamhet.

Myndigheterna måste kunna ta ansvar för servicenivåer och kvalitet i utförandet och fortlöpande ha kontroll över hur de egna uppgifterna utförs i det yttersta ledet. Myndigheterna avgör vilken information som ska finnas, hur denna ska tillhandahållas, när personer som företräder myndigheten ska delta i utbildning m.m. Eftersom staten eller dess myndigheter inte i praktiken kan arbeta fram olika lösningar för alla 290 kommuner, krävs att man förlitar sig på standardiserade lösningar.

Myndighetens interna styrning

Myndigheternas interna styrning måste fortsatt bestämmas av myndigheterna själva. De strävanden som de nu gör att ensa arbetsätt och tillämpning är positiva och kommer enligt utredningens mening att bidra till en bättre och mer likvärdig service till medborgarna. Central styrning av samverkan och centrala strategiska ställningstaganden till styrning är en förutsättning för att samverkan ska bli en del av myndighetens ordinarie arbete. Styrmyndigheterna i andra avseenden centralt måste de naturligtvis styras centralt även i detta avseende.

Utredningen föreslår alltså inte en parallell styrprocess från det lokala till det nationella planet. Varje myndighet måste ha sin egen interna styrprocess. Detta är en förutsättning för tydlighet i regeringens styrning och ansvarsfördelningen mellan regeringen och myndigheterna. Myndigheterna måste självklart ha kanaler för att inhämta synpunkter och information från lokal- och regionalkontor.

5.4 Kommunernas roll

Förslag: Kommunerna ska ha en tydlig och aktiv roll i framtagandet av underlag till regeringen. Kommunernas tydligare roll i planering och styrning ska inte innebära någon förändring i ansvar mellan stat och kommun. Det måste vara tydligt för medborgarna vad som är kommunens ansvar och vad som är statens ansvar.

De enskilda kommunerna lämnar, enligt vårt förslag, två huvudsakliga bidrag till länsstyrelsens samordning och underlag till regeringen. I sin roll som företrädare för sina medlemmar anger kommunen önskemål om vilken statlig service man vill ha i kommunen och i vilken form den ska vara tillgänglig. Detta är kommunens bidrag till styrningsprocessen. I kommunens bidrag ingår också en beskrivning av hur de egna förvaltningstjänsterna kommer att tillhandahållas ensamt och tillsammans med statliga förvaltningstjänster. Dessutom ska kommunen beskriva vilka möjligheter som finns att säkra tillgängligheten till förvaltningsservice genom samordning med leverantörer av kommersiell service.

Båda dessa delar blir föremål för förhandling under ledning av länsstyrelsen. Resultatet blir ett ömsesidigt åtagande. Kommunen

ska i sin fortsatta planering kunna utgå ifrån att de statliga myndigheterna kommer att samverka med varandra och med kommunala myndigheter så som man under länsstyrelsens ledning har förhandlat fram. Överenskommelsen måste vara varaktig, så att de inblandade myndigheterna och kommunerna kan använda den som underlag för sin långsiktiga planering.

Det kommunala planeringsarbetet bör samordnas och så långt möjligt sammanfalla med det arbete som kommunen redan gör inom ramen för politiken för regional utveckling och tillväxt. Relevant information i kommunernas lokala utvecklingsplanering bör givetvis också användas för dessa förvaltningspolitiska ändamål.⁸ Våra förslag innebär alltså inte att ytterligare en parallell planeringsprocess etableras.

Kommunens uppgift är att ta fram en lokal strategi för offentlig service som involverar kommunens egen service och de statliga myndigheternas service. I ett första stadium innebär strategin med avseende på de statliga myndigheterna ett förslag eller önskemål. Detta får sedan ligga till grund för den fortsatta förhandlingen med de statliga myndigheterna under länsstyrelsens ledning.

I vilken mån kommunernas initiala arbete också innefattar kontakter med de statliga myndigheterna kan i praktiken komma att variera beroende på de lokala förutsättningarna. En grundförutsättning är att länsstyrelsen svarar för samordning av kontakterna mellan kommunerna och statliga myndigheter. Syftet med detta är att underlätta för båda parterna. I enskilda fall kan de lokala förutsättningarna vara sådana att kommunen och de statliga myndigheter behöver ha bilaterala kontakter på lokal eller central nivå. Detta gäller t.ex. om det redan finns etablerade samarbeten mellan kommunen och en eller flera statliga myndigheter.

Den kommunala processen måste vara demokratiskt förankrad på lämpligt sätt i kommunen. Processen är, som nämnts ovan, avsedd att leda till ett ömsesidigt åtagande mellan kommuner och stat. Därför är det viktigt att den i de delar den beskriver kommunala förvaltningstjänster verkligen motsvarar kommunens egna prioriteringar, ställningstaganden och finansiella ramar. Den slutliga strategin bör därför beslutas av kommunfullmäktige. Innan denna fastställs är det viktigt att kommunens arbete är politiskt förankrat så att kommunens deltagande i den länsstyrelseledda processen vilar på ett tydligt mandat.

⁸ Jfr ovan om länsstyrelserna och regionala utvecklingsplaner.

Den kommunala processen bör vara bred och omfatta alla relevanta aktörer på lokal nivå. Både de intressenter som har synpunkter på förvaltningsservicen och de aktörer som kan delta som utförare bör vara delaktiga. När det gäller dessa aktörer bör processen resultera i tydliga ömsesidiga åtaganden på motsvarande sätt som mellan stat och kommun. Kommunen måste i sitt fortsatta samverkansarbete med staten kunna förlita sig på att olika lokala aktörer verkligen kommer att fullgöra sina åtaganden. Att åtaganden på lokal nivå är beroende av ställningstaganden senare i processen på länsnivå eller nationell nivå är en självklar förutsättning.

En viktig uppgift för kommunen är att stå för kontakterna med lokala ideella organisationer och med företag. Det är dock länsstyrelsens ansvar att se till att berörda aktörer varit delaktiga även på lokal nivå.

5.5 Finansiering

Förslag: Grundprincipen är att varje myndighet och kommun finansierar utförandet av de uppgifter man har ansvar för. När någon annan utför serviceuppgifter ska endast faktiskt utfört arbete ersättas.

Ett system för att utse platser där statlig service ska vara tillgänglig måste vara enkelt, så att styrningen kan ske med så små transaktionskostnader som möjligt. Detsamma gäller systemet för att kompensera utförare. En generell princip bör vara att de ersättningar som lämnas till utförare utanför en myndighets egen organisation, ska vara rena kostnadstäckningar. Dessa kan beräknas utifrån det faktiska nyttjandet eller utifrån en schablon. Det viktiga är att det inte betalas ut ersättningar utöver kostnadstäckning. Det ska alltså inte vara en affärsidé att tillhandahålla offentlig förvaltningsservice. Å andra sidan ska servicen inte utföras gratis.

När det gäller servicepunkter finns förutsättningar för friare finansieringsformer. Det bör t.ex. vara möjligt för den kommun som så önskar att på egen bekostnad etablera ett antal kundarbetsplatser eller terminaler för att öka möjligheterna till kontakt med statliga myndigheter.

Samverkanslösningar för tillgänglighet till service kan vara ett ändamål för finansiering via statliga anslag för regional tillväxt samt för utvecklingen av kommersiell service. Även medel inom struk-

turfondernas program och program för landsbygdsutveckling bör kunna komma i fråga.⁹

5.6 Styrning av samverkan i sak

Förslag: Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan ges i uppdrag att i samverkan med engagerade kommuner pröva nya former för samverkan i arbetet med att bryta utanförskapet. Sådana försök ska syfta till att finna generaliserbara former för samverkan och att identifiera olika hinder för samverkan.

Våra förslag är främst inriktade på etablering av gemensamma kontor med olika grader av samverkan. De leder oundvikligen vidare till frågor kring samverkan i sak. Vi har tidigare berört behovet av myndighetsöverskridande samarbete, t.ex. i arbetslag, för vissa utsatta grupper.

Statliga och kommunala myndigheter har ambitioner att se medborgarens sammansatta servicebehov. Det gäller inom e-förvaltning, där t.ex. resonemang om gemensamma portaler bygger på att man utgår från medborgarens livssituation. Skatteverkets och Försäkringskassans etablering av servicekontor med samtjänst kan också sägas utgå ifrån medborgarens livssituationer.

Det sistnämnda exemplet illustrerar problemen med sektorsövergripande samordning av sakområden inom ramen för nuvarande styrsystem. De båda myndigheterna samordnar hanteringen av sina frågor utifrån medborgarens behov, men det samlade serviceinnehållet begränsas till dessa två myndigheters tjänster. Den enskildes livssituation är inte organiserad utifrån vissa statliga myndigheters ansvarsområden. Detta blir särskilt tydligt när myndigheternas ansvarsområden endast i liten utsträckning gränsar till varandra. God service med utgångspunkt i medborgarens livssituation kräver både samverkan mellan olika aktörer och samordning mellan olika sakområden.

Det finns flera mer eller mindre långtgående konkreta exempel på fördjupad samverkan på olika nivåer. Ett ambitiöst exempel på samverkan för att mer effektivt nå ett gemensamt formulerat mål är Resurscentrum i Söderhamns kommun. Där utgör tjänstemän från

⁹ Program inom Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) och nationella programmet för Europeiska socialfonden (ESF) samt Jordbruksfondens program för landsbygdsutveckling, bl.a. Leader.

flera kommunala och statliga myndigheter ett samlokaliserat arbetslag som är inriktat på att minska ungdomars arbetslöshet.¹⁰ Den nationella samverkan mellan Skatteverket och Försäkringskassa är exempel på en relativt grund samverkan, även i de delar den har ambitionen att behandla medborgaren ur ett helhetsperspektiv. En generell observation är att det finns ett glapp mellan de övergripande politiska ambitionerna om samverkan.

Inkonsekvent styrning och motstridiga mål

Samverkan hindras eller försvåras ofta i praktiken av t.ex. rättsregler eller andra typer av regler som kan vara uttryck för andra politiska överväganden än de som driver på samverkan. För att samverkan i sak ska vara möjlig, krävs inte bara insatser på politisk nivå, t.ex. författningsändringar, utan också politiska ställningstaganden till hur olika sakområden bör förhålla sig till varandra.

Det är ofta i lokal, operativ verksamhet som konkreta behov och hinder för effektiv samverkan identifieras. Förslag om förändringar i regler och system kommer ofta från den lokala nivån. Samtidigt måste förslag avvägas mot övergripande ställningstaganden som inte kan göras på lokal nivå. För det första måste det finnas en central mottagare av förslag från sådana lokala projekt. För att arbeta konstruktivt med förändringsförslag krävs, för det andra, ett fungerande samspel mellan dem på central nivå som har politisk överblick och dem som ser konkreta identifierade behov och möjligheter. Detta gäller både inom statliga myndigheter och kommuner, där lokala projekt måste ha centralt stöd och central förankring, och mellan myndigheterna och regeringen. I Regeringskansliet krävs beredskap att hantera förslag som kommer in från myndigheterna, även när de berör sektorsövergripande frågor.

Ska regeringen i praktiken ha förutsättningar att styra förvaltningen mot bättre servicesamverkan behöver också samordningen inom Regeringskansliet förbättras. Det gäller i synnerhet om man ska uppnå samverkan i sak mellan myndigheter och mellan myndigheter och kommuner. Då fordras inte bara samordning av de administrativa, förvaltningspolitiska aspekterna av myndigheternas verksamhet, utan även av sakpolitiska områden och lagstiftning. Det kräver att Regeringskansliets horisontella styrning förbättras.

¹⁰ Se t.ex. utredningens hemsida www.sou.gov.se/lokalservice, Konferenser och möten 2008-09-18, dokumentation Söderhamns kommun.

Vårt uppdrag är inte att närmare analysera hur den horisontella styrningen kan förbättras på sikt. Vi konstaterar att det arbete som bedrivits på området inom Regeringskansliet och som föreslagits av Verva,¹¹ i högsta grad är relevant för att åstadkomma den samverkan i sak som faller inom området för vår utredning.

Förslag om ett uppdrag avseende samverkan i sak

Ett sätt att åstadkomma koppling och förankring från lokala projekt till regeringen och Regeringskansliet är den uppdragsmodell som tillämpades i VISAM-projektet. De centrala myndigheterna fick i uppdrag att bedriva lokala försök, som förväntades resultera i goda exempel och förslag till politiska insatser och författningsändringar. Därigenom försäkrade sig regeringen om att förslagen utgick ifrån konkreta behov, samtidigt som de var förankrade i myndigheternas ledning. Uppdraget innebar också ett åtagande från regeringens sida att omhänderta inkomna förslag.

Vi föreslår att denna modell ska tillämpas som en av flera byggestenar till stöd för en bättre samordning av sakområden. Modellen bör prövas på något eller några sakområden och därefter utvecklas. Ett sakområde som berör utredningens arbete, är strävandena att bryta utanförskapet. Vi föreslår därför att detta sakområde används för att pröva den modell för samordning av sakområden som vi skisserat ovan.

Vi föreslår att de berörda myndigheterna, i första hand Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, ges i uppdrag att i samverkan med några utpekade kommuner pröva nya former för samverkan för att bryta utanförskapet. Försöken ska syfta till att finna generaliserbara former för samverkan och att identifiera olika hinder för samverkan. Det bör sedan utvärderas om denna samarbetsform är lämplig som en generell metod att samordna sakområden.

¹¹ *Förslag till nya arbetssätt för att utveckla Regeringskansliets förmåga att förverkliga regeringens politik* (Promemoria 2007-06-19, Dnr Fi2006/2687), se även *Styrning för ökad effektivitet* (Verva 2007:12).

6 IT som verktyg i servicekanaler

6.1 Utgångspunkter

Kopplingen till e-handlingsplanen

Vi har i uppdrag att driva på utvecklingen av nya och effektivare former för personlig service och offentlig tjänsteproduktion genom att bl.a. utnyttja informations- och kommunikationsteknikens möjligheter. I realiteten innebär det att vårt arbete bedrivs parallellt med och påverkas av utvecklingen inom området e-förvaltning.

Regeringens nyligen fastlagda handlingsplan för e-förvaltningen är i högsta grad relevant i vårt arbete. Vi har därför sökt avgränsa våra analyser, överväganden och förslag på IT-området till frågor som direkt kan kopplas till myndighetssamverkan vid lokala servicekontor. Vi utreder inte e-förvaltning, men vi vill att våra förslag ska stödja och ingå i utvecklingen av e-förvaltningen.

Förslagen avser inriktningen av det utvecklingsarbete på IT-området som vi bedömer kan stödja tillgängligheten till lokal service. Vi har hittills inte fördjupat oss i detaljfrågor kring förslagen men försöker ändå göra dem så tydliga att de skulle kunna vidareutvecklas och genomföras inom några år. I slutbetänkandet avser vi återkomma med närmare förslag om t.ex. effektivisering och finansiering.

Grundläggande IT-struktur och -funktioner måste fungera

Det finns många grundläggande strukturella frågor som måste lösas för att skapa bättre samverkan kring e-förvaltning mellan de statliga myndigheterna och mellan dessa och den kommunala sektorn. I regeringens e-handlingsplan nämns bl.a. att de rättsliga förutsättningarna för myndighetsövergripande informationshantering bör klargöras. Bland de tekniska förutsättningarna för samverkan

framhålls en god bredbandsutbyggnad, hög informationssäkerhet (däribland e-id) och samordning av IT-standardisering. Dessutom behandlar e-handlingsplanen behovet av gemensamt verksamhetsstöd, kompetensförsörjning och uppföljning. Där nämns automatiserad ärendehantering, elektroniska inköp, kartläggning av myndigheternas IT-kostnader m.m.

I de gemensamma servicekontor som nu växer fram, blir de grundläggande problemen konkreta. Övergångsvis krävs antagligen speciallösningar, men utvecklingen inom e-förvaltningen går mot ökad samverkan. Då kan den IT-stödda samverkan som tillämpas vid servicekontoren, bidra till att skapa enhetliga och mer långsiktigt bestående lösningar. Ett av de problem som kan bli konkreta i servicekontoren, är hur den gemensamma personalens tillgång till olika datorbaserade register ska hanteras.

6.2 Personligt möte på distans

Förslag: De servicepunkter som vi föreslår, bör ha installationer som möjliggör öga-mot-öga-kontakt. Datorer med utrustningar för personligt möte på distans bör placeras i de servicepunkter som anses lämpliga. Andra tekniska videokonferenstillämpningar kan också vara aktuella.

Skatteverket föreslås få ett sammanhållande administrativt ansvar för generella kompetensfrågor, support, drift och underhåll av de tekniska tillämpningarna. I övrigt ansvarar respektive myndighet och kommun som ingår i servicepunkten för sina egna kostnader m.m. De generella kostnaderna täcks av respektive deltagande aktör eller i särskild ordning.

Vi anser att kundarbetsplatser bör finnas på ett stort antal servicepunkter. Videokonferenstekniken är av betydelse för att forma en servicesituation öga-mot-öga utan att medborgaren och handläggaren fysiskt behöver träffas. För grupper i glesbygden och för invandrargrupper (tillgång till tolk via videokonferens) kan denna teknik vara ett bra stöd. Den bygger självklart på att det finns bredband på den berörda orten. På sikt kan man tänka sig att tekniken används direkt i hemmen. I princip behöver persondatorn bara utrustas med webbkamera och IP-telefoni. Avgörande är i hur hög grad myndigheterna organiserar egen personell kapacitet för att på detta sätt serva medborgarna.

Hur en kundarbetsplats ska installeras, regleras rimligtvis genom avtal mellan de samverkande myndigheterna. Det är viktigt att utplaceringen och driften organiseras och administreras enhetligt och tydligt, särskilt med tanke på att vårt förslag innebär att det ska finnas avsevärt fler terminaler än hittills.

Vi föreslår därför att Skatteverket ges i uppdrag att organisera ett sammanhållande administrativt ansvar för kompetensfrågor, support, drift och underhåll av kundarbetsplatserna. Skatteverket bör också ges i uppdrag att i samverkan med berörda, besluta om relevanta tekniska lösningar och sköta eventuell upphandling av dessa.

6.3 Gemensam "Min sida" för offentlig förvaltning.

Förslag: Medborgaren bör, genom enbart en inloggning via sin personliga e-legitimation, få tillgång till alla de kontakter som han har med den offentliga förvaltningen och all information som offentlig förvaltning har om honom. Detta gör att medborgaren på ett enkelt sätt skaffar sig insyn i samtliga de relationer han har med förvaltningen.

– E-delegationen ges i uppdrag att genomföra detta koncept.

I dag måste medborgaren göra en inloggning till var och en av de myndigheter som han vill ha kontakt med via datorn. Min sida syftar till att förenkla kommunikationen och informationen mellan medborgaren och den enskilda myndigheten. Kommunikationen bygger på att e-legitimation eller någon annan säker identifiering används. Genom Min sida kan man få en samlad bild över sina kontakter med myndigheten, bl.a. lämna och hämta meddelanden, se ärendestatus och tidigare ärenden och komplettera en ansökan.¹ Flera stora servicemyndigheter och ett antal kommuner har Min sida i sitt utbud av e-tjänster. För tydlighetens skull bör det påpekas att vi med begreppet Min sida avser ovanstående allmänna koncept och inte någon specifik produkt från en leverantör.

Min sida kan göras mer avancerad genom att myndigheternas information kombineras och integreras. Sidan skulle dessutom kunna vara kopplad till en lotsfunktion som guidar medborgaren

¹ Se t.ex. Statskontorets rapport 2005-03-04, *Infratjänsten för utveckling och drift av e-tjänster*.

och föreslår möjliga funktioner och tjänster.² En sådan Min sida kunde vara del i en första ansats att involvera medborgarna i den offentliga administrationen och beslutsfattandet. Det bör ligga i statens intresse att ha kompetenta medborgare och staten bör därför stödja och utveckla medborgarna i deras ärendehantering.³ Poängteras bör att den typ av Min sida som vi beskriver innehåller offentlig förvaltningsservice. Man kan också tänka sig "Min sida" för exempelvis medicinsk information eller för utbildningsaktiviteter, alltså sidor som bygger på olika verksamhetskluster.

Vi bedömer att en personlig Min sida, genom vilken medborgaren får samlad kunskap om vilken personanknuten information den offentliga förvaltningen har och vilka kontakter medborgaren har med förvaltningen, är en viktig första del i utvecklingen av e-förvaltningen. För medborgaren skulle en individanpassad helhetsbild över relationerna med den offentliga förvaltningen innebära avsevärt bättre service än den som går att få via enskilda myndigheters hemsidor. Detta skulle bli något av en nyckelapplikation. Vi anser därför det är av största vikt att e-delegationen snarast utarbetar och implementerar ett koncept för Min sida som används av hela den offentliga förvaltningen.

6.4 Telefonbaserad servicevägledning

Förslag: Många myndigheter och kommuner har särskilda kontaktcentra för service via telefon. Vi föreslår att ett nationellt telefonnummer inrättas, som automatiskt kan ledas regionalt eller lokalt till de servicevägledare som myndigheten och kommunerna auktoriserar. Det ska ge tillgång till central myndighetsinformation och samtidigt till kunskap om regionala och lokala förhållanden.

I en rapport⁴ föreslår Verva bl.a. inrättandet av en nationell telefon-tjänst. En central telefonitjänst bedöms minska belastningen på de enskilda myndigheterna. Tjänsten ska fungera som en växel och förmedla samtal till myndigheter, kommuner och landsting från medborgare och företag. Ett telefonnummer till det offentliga Sverige anses bidra till en enklare och mer tillgänglig förvaltning.

² Markus Gossas, Institutet för Framtidsstudier, *Den virtuella staten och det offentliga åtagandet*, september 2008.

³ Finansdepartementet, *Myndiga medborgare – Medborgarutredningen*, Fi2007/6780, 2008-09-15.

⁴ Verva, *Ett nationellt informationssystem*, rapport 2007:9

Många människor som ringer till myndigheter eller kommuner vet inte vart de egentligen borde vända sig.

Vi föreslår att ett nationellt telefonnummer inrättas, bl.a. för personer som behöver hänvisning till rätt myndighet eller information och vägledning i frågor som gäller flera myndigheter. Ett motiv till förslaget är att medborgarna oftast väljer telefonen som kommunikationskanal när man vill ha personlig service. De servicevägledare som vi föreslår, bör vara tillgängliga per telefon. Avsikten är inte att den nationella telefontjänsten ska ta över myndigheternas och kommunernas kontaktcentra. Dessa kompletteras i stället på en mer grundläggande nivå.

Det är självklart en fördel att ha ett och samma telefonnummer för hela landet. Centralt producerad myndighetsinformation bör kunna kombineras med de kunskaper om lokala och regionala förhållanden som servicevägledaren har och som är väsentliga för att se medborgarens behov under de villkor som gäller på dennes ort. Det är då viktigt att ett nationellt nummer automatiskt kan leda regionalt eller lokalt, beroende på var medborgaren bor. Eftersom en nationell teknisk lösning förefaller rimlig, så anser vi att staten bör ha ansvar för denna.

Fördelarna med en sammanhållen telefonrådgivning kan t.ex. studeras i en nationellt samordnad upplysningstjänst för sjukvård, via Sjukvårdsrådgivningen AB som ägs av landsting och regioner. SVR AB driver det nationella kortnumret 1177 som samordnar landstingens och regionernas sjukvårdsrådgivningar i ett nationellt nätverk för telefonrådgivning.

6.5 Integrerade e-tjänster och processanalyser

Förslag: Inom ramen för arbetet med regeringens e-handlingsplan kommer utveckling av integrerade e-tjänster baserade på medborgar- och företagsorienterade processanalyser att ske. Vi vill understryka att det är av största vikt att detta arbete kommer till stånd.

Enligt e-handlingsplanen kommer regeringen under 2008 och 2009 att utse sektorsvis samverkansansvariga myndigheter med uppdrag att utveckla integrerade e-tjänster och i vissa fall kontaktcenter med t.ex. telefonservice. E-tjänsterna kommer att presenteras på integrerade portaler.

En existerande portal som bygger på långtgående samverkan är mittbygge.se. Den ger stöd till privatpersoner genom hela byggprocessen. De offentliga aktörer som bidrar med information till portalen är Botkyrka, Huddinge, Nacka och Upplands Väsby kommuner samt Lantmäteriet, Boverket och Konsumentverket.

Det är, enligt vår uppfattning, väsentligt att denna typ av portallösningar snarast utarbetas för många fler livshändelser och medborgargrupper.

6.6 Samordnad kampanj om e-tjänster

Förslag: Regeringen måste regelbundet ha tillgång till en samlad bild över användningen av e-tjänster. Statskontoret bör åläggas uppgiften att sammanställa och utvärdera denna. Vidare bör e-delegationen ta initiativ till en kampanj kring användningen av e-tjänster.

Myndigheternas utveckling av e-tjänster har gått långt i Sverige, men i vilken utsträckning e-tjänster används är inte närmare undersökt. Både av kostnadsskäl och serviceskäl är det viktigt att analysera användningen. Det är orimligt att utveckla e-tjänster som få använder.⁵ Strategin i flera myndigheter är att successivt och så långt möjligt slussa över medborgarnas kontakter från fysiskt möte och telefon till webben. Vårt intryck är att användningen av e-tjänster skulle kunna öka betydligt. Statskontoret bör analysera i vilken takt detta i praktiken kan ske. Omställningen till e-tjänster får inte ske så snabbt att stora medborgargrupper upplever att servicen försämras.

Vi föreslår också att e-delegationen ska initiera en informations- och marknadsföringskampanj för ökad användning av e-tjänster. Kampanjen kan genomföras i samverkan mellan offentliga och privata aktörer. Kampanjen skulle kunna organiseras på liknande sätt som kampanjen SurfaLugnt, där aktörer från olika samhällssektorer samverkar för att öka medvetenheten kring IT-säkerhet bland allmänheten.⁶ Aktörerna bidrar med egna medel och insatser i kampanjen.

⁵ Markus Gossas, Institutet för Framtidsstudier, *Den virtuella staten och det offentliga åtagandet*, september 2008.

⁶ Bakom SurfaLugnt-kampanjen står Post- och Telestyrelsen, Krisberedskapsmyndigheten, Telia, Sveriges Kommuner och Landsting, Datainspektionen, Swedbank, Dataförbundet, IT- och Telekomföretagen, .se, Microsoft, IST, F-secure och Symantec. I varje kommun har

6.7 Teknisk utrustning vid servicepunkter

De fasta servicepunkter som vi föreslår, är tänkta att ha likadan teknisk utrustning. Den ska bestå av dator med möjlighet till Internetuppkoppling, webbkamera, mikrofon och hörlurar, skrivare och scanner. Genom självservice via denna utrustning får medborgaren tillgång till all den information och alla tjänster som den offentliga sektorn tillhandahåller via webben. Det går också att kommunicera med en tjänsteman på distans genom tal, mail eller chatt, skriva ut och fylla i blanketter för hand och därefter scanna och sända dem till den berörda myndigheten.

När servicepunkten finns i en lanthandel, bygdegård eller liknande finns möjligen någon som kan starta datorn och visa hur den används. Vid en servicepunkt eller ett kontor med servicevägledare kan medborgaren få både assistans med tekniken och viss hjälp i själva serviceärendet. Med medgivande av medborgaren har servicevägledaren även tillgång till dennes Min sida.

Vi har nämnt att servicepunkten skulle kunna vara mobil. Man kan i så fall tänka sig att t.ex. en lantbrevbärare utrustas med bärbar PC och mobilt bredband för att kunna hjälpa en person med att ta fram myndighetsinformation, sköta bankärenden m.m.

utsetts en kampanjansvarig som genomför lokala aktiviteter och informerar om IT-säkerhetsfrågor.

7 Servicelösningar på landsbygden

7.1 Inledning

Som vi redan har diskuterat, är tillgänglighet till service en kritisk fråga på landsbygden och i glesbygd, där avstånden till tätorter är stora. Problemen med serviceutvecklingen på landsbygden är uppmärksammade sedan länge. I direktiven till vår utredning pekar regeringen på flera tidigare utredningar som har analyserat situationen och föreslagit åtgärder för att hindra en fortsatt uttunning av service på landsbygden. Eftersom direktiven refererar dessa arbeten, uppfattar vi att regeringen anser att förslagen inte har varit tillräckliga för att komma tillrätta med problemen. Regeringen uppdrar inte åt oss att föreslå sär lösningar för service på landsbygden. Målet ska i stället vara att förbättra tillgängligheten till service i hela landet, samtidigt som den offentliga förvaltningen fortsatt ska kunna effektiviseras. Regeringen pekar på att samverkan mellan både staten, kommunerna och vissa kommersiella serviceleverantörer kan vara en möjlig väg.

I detta avsnitt följer vi upp konsekvenserna för landsbygd och glesbygd av den struktur som vi har skisserat för servicekontor och teknikstödda servicekanaler samt för styrningen av servicesamverkan. Dessutom presenterar vi en idé för samverkan mellan kommersiell och offentlig service. Vi redovisar också hur vi har hanterat ett projekt som går ut på att öka tryggheten för boende på landsbygden genom att bilda nätverk av myndigheter, organisationer och företag.

7.2 Servicestrukturen på landsbygden

Bakgrund

Det finns exempel under de senaste åren på snabbt ändrade villkor för näringsliv och arbetsmarknad i orter på landsbygden där framtidsutsikterna tidigare var ogynnsamma.¹ Boendemönstren ändras också i många kommuner, bl.a. genom att tekniken ger människor möjlighet att arbeta på distans. Många kan utnyttja sina fritidshus under en längre tid av året och många äldre väljer att bosätta sig på landsbygden sedan de har gått i pension.

För kommunerna är det då viktigt att kunna visa att det finns service av olika slag att tillgå. Den nya tekniken skapar möjligheter att lösa servicebehoven på nya och innovativa sätt. Traditionen att lösa serviceproblem genom att olika leverantörer av service samverkar i okonventionella konstellationer är en tillgång. Men ett problem är att kommunerna och staten inte lika självklart samråder om hur tillgänglighet till offentlig service ska kunna upprätthållas.

De små servicekontoren på landsbygden

Förslag: Kommunerna och de statliga myndigheter som har lokala kontor eller s.k. samverkanskontor, ska samråda om att utveckla kontoret till ett servicekontor med breda front office-funktioner.

Vi har redan sagt att de statliga myndigheterna inte kan hålla kontor ständigt öppna och bemannade på orter där den enskilda myndighetens tjänster sällan efterfrågas. De s.k. samverkanskontor som ingår i framför allt Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans kontorsmönster, kommer att vara den givna formen för de statliga myndigheternas närvaro i mindre kommuner och på platser utanför större tätorter. Förutom ett begränsat öppethållande ska endast bokade möten med besökare äga rum där. För att kontoren ska kunna hållas öppet mer än ett fåtal timmar per vecka, bör de kompletteras med fler än de servicefunktioner som de statliga myndigheterna kan leverera.

Vi föreslår att i första hand kommunen själv ska förlägga lämpliga kommunala servicefunktioner till kontoret och därmed samlo-

¹ Nya förutsättningar för tillväxt och ökad sysselsättning har t.ex. uppkommit i Kiruna och Malå kommuner genom den dramatiskt ökade efterfrågan på mineraler och i Sollefteå kommun genom utbyggnaden av vindkraft i Ramsle.

kalisera sin service med den statliga på orten. I Åmåls kommun finns t.ex. energirådgivaren, integrationssamordnaren, konsumentrådgivaren, näringslivssamordnaren och överförmyndaren i det gemensamma kontoret. Kontoret kan då hållas öppet under fler veckodagar och längre tid. Dessutom kan kommunens och myndigheternas tjänstemän utföra serviceuppgifter åt varandra, i varje fall enkla uppgifter men också uppgifter i samtjänst, när detta behövs och är lämpligt.

Kontoren bör kompletteras med kundarbetsplatser för personligt möte på distans. De kan också ha publika datorer så som brukar finnas på de kommunala medborgarkontoren för att besökarna ska kunna söka allmän information på Internet. Funktionen som servicevägledare blir extra viktig på dessa mindre servicekontor, eftersom myndigheter som besökare behöver komma i kontakt med saknas på nära håll. Om vi antar att många besökare är äldre personer utan datorvana, så understryker det ytterligare behovet av vägledare.

Vi antar att det kan ligga i kommunens intresse att marknadsföra servicekontoret som värd också för andra än offentliga serviceleverantörer. Ett kontor kan bli en mötesplats och kontaktpunkt för medborgarna och företagarna på orten. De lokala förutsättningarna och den fysiska byggnaden bestämmer vad slags service och aktiviteter som för övrigt skulle passa att förlägga dit.

Servicepunkter

Förslag: Servicepunkter med möjligheter till kontakt på distans med myndigheter ska finnas på många platser i hela landet. Servicepunkterna blir särskilt viktiga på landsbygden, som komplement till servicekontor. Det ska vara möjligt att få assistans med den tekniska utrustning som finns för kontakt på distans med myndigheter.

Över hela landet, men framför allt i gles- och landsbygdsområden, kommer det att behövas servicepunkter som kompletterar de bemannade servicekontoren. Som nämndes ovan kan datorer och kundarbetsplatser finnas inrymda i servicekontor. Men vi föreslår att tekniska hjälpmedel för kontakt med myndigheterna ska finnas också på platser utanför kontoren. De kan då vara placerade på i princip vilka publika ställen som helst, t.ex. i bibliotek, skolor,

hembygdsgårdar och lanthandelsbutiker. Servicepunkterna kan också vara utrustade med tryckt informationsmaterial, om det skulle vara lämpligt.

Servicepunkterna är inte tänkta att vara bemannade med någon tjänsteman från myndighet. I stället bör det finnas någon person som kan assistera besökare med att koppla upp en myndighetskontakt via kundarbetsplatsen eller datorn, om så skulle behövas.

7.3 Offentlig och kommersiell service i samverkan

Förslag: Möjligheterna att samordna servicepunkter för offentlig service med viss kommersiell service utreds vidare. Ett uppdrag ges till det nya Tillväxtverket eller till en särskild utredare. Uppdraget ska följa upp relevanta delar av Konsumentverkets och länens arbete inom ramen för lokala utvecklingsprogram för kommersiell service. I utredningen bör ingå att föreslå de komponenter av offentlig och kommersiell service som ska kunna ingå i ett grundservicepaket. Uppbyggnad av en paraplyorganisation för intressenter i gemensamma servicepunkter bör övervägas. En uppgift för organisationen ska vara att träffa avtal med de olika leverantörerna av komponenter i servicepaketet.

Statliga budgetmedel för stöd till kommersiell service ska kunna användas för att etablera servicepunkter i dagligvarubutiker.

Offentlig och kommersiell service på samma plats

Särskilt på landsbygden finns fördelar med att göra kommersiell och offentlig service tillgänglig på samma plats. Om vissa offentliga tjänster finns i t.ex. en lanthandelsbutik, kan det stödja lanthandelns kommersiella verksamhet genom att dra människor till butiken. Ur offentlig synvinkel kan samverkan med kommersiella aktörer innebära en möjlighet att till mycket låg kostnad åstadkomma tillgänglighet på platser där det annars inte varit möjligt att åstadkomma någon närvaro alls.

Servicepunkter med bl.a. kundarbetsplats för personligt möte på distans som etableras tillsammans med kommersiella aktörer, kräver särskilda överväganden med avseende på styrning. De lanthandlare som kan komma i fråga som värdar för servicepunkter, är

ofta ombud för t.ex. transportföretag, spelbolag, Apoteket och Systembolaget. Varje lanthandlare träffar för närvarande avtal med vart och ett av de företag som lanthandeln är ombud för. Bolagen tillämpar olika principer och rutiner för att ersätta lanthandlaren för de tjänster som utförs. I vissa fall är bokföringen och redovisningen av utförda tjänster detaljerad och tidskrävande och man kan ifrågasätta om den ersättning lanthandlaren får täcker kostnaderna.

Under åren 2002–2007 har lokala utvecklingsprogram för kommersiell service utformats och genomförts i länen. Enligt Konsumentverket som har ansvar för programmet på central nivå, har programarbetet skapat förutsättningar för ökad samverkan mellan olika aktörer. Detta har bl.a. lett till insatser som avsett både kommersiell och viss offentlig service. Sedan länge finns möjligheter till regionalpolitiskt finansiellt stöd för att upprätthålla kommersiell service i glesbygd. Mellan åren 2002–2007 uppgick stödet till totalt ca 230 miljoner kronor. Bidrag kan lämnas till bl.a. investeringar och utbildningsinsatser i lanthandeln som behövs för att säkra försörjningen med dagligvaror i glesbygder. Bidrag kan också lämnas för att täcka kostnader för att utarbeta åtgärdsprogram som syftar till att förbättra företagens lönsamhet och service till hushållen.² Under 2008 har Konsumentverket på regeringens uppdrag arbetat vidare med att utveckla och testa nya former för kommersiell service. Arbetet har bl.a. varit inriktat på frågor om ökad tillgänglighet, servicesamordning, villkor för ombudsservice och näringsidkarnas kompetensutveckling.

Grundservicepaketet i de gemensamma servicepunkterna

Vi föreslår att möjligheterna att samordna kommersiella serviceleverantörer och myndigheternas servicepunkter ska utredas vidare. Utredningen ska bl.a. avse vilka komponenter av offentlig och kommersiell service som i olika kombinationer ska kunna ingå i ett grundservicepaket. Den bör också behandla de villkor som ska gälla för de lanthandlare eller andra näringsidkare som erbjuder grundservicepaket till medborgarna i servicepunkter. Vidare bör den omfatta förslag till en central gemensam offentlig och kommersiell organisation med uppgift att arbeta för uppbyggnaden av servicepunkter, tillhandahålla grundservicepaket och möjliggöra för ett ökat serviceutbud i lanthandeln eller hos andra aktörer på det

² Förordning (2000:284) om stöd till kommersiell service.

kommersiella området. Organisationen ska bidra till att minska de administrativa uppgifterna för den som är värd för varje enskild servicepunkt. Samverkan mellan offentliga och kommersiella aktörer kräver att transaktionskostnaderna för alla inblandade är små. Möjligheterna att samordna både de olika företagens och förvaltningens kontakter med de enskilda handlarna kan enligt vår uppfattning vara ett sätt att effektivisera styrning och samordning av servicepunkter.

I statsbudgeten för 2009 föreslår regeringen att anslaget för regionala tillväxtåtgärder ska öka, främst för insatser inom kommersiell service.³ Vi anser att de medel som riksdagen godkänner för ändamålet, ska kunna användas för att etablera servicepunkter för samordnad offentlig och kommersiell service i dagligvarubutiker.

Lantbrevbärare som mobila servicepunkter

Förslag: Möjligheten att utöka de tjänster som lantbrevbärarna i Posten AB utför med funktionen ”mobila servicepunkter” utreds närmare. Ett regeringsuppdrag lämnas till Tillväxtverket eller en särskild utredare.

På landsbygden finns resurspersoner som skulle kunna bidra till servicelösningarna genom att utföra fler tjänster än de som ingår i deras huvuduppdrag. För närvarande finns ca 2 500 lantbrevbärare som dagligen når 750 000 hushåll och företag.

Vi bedömer, efter sonderande kontakter med tjänstemän i Posten AB, att det kan finnas utrymme för att bredda arbetsuppgifterna för lantbrevbärare. Brevbäraren skulle ha mobil teknisk utrustning för att bl.a. kunna bistå personer som inte kan utnyttja ett kontor eller en servicepunkt, med att koppla upp Internetkontakt med en myndighet. Brevbäraren skulle kunna assistera vid en hemdator om personen har en sådan. Vi avser vi att ytterligare utreda om det också kan vara möjligt att tillföra lantbrevbärarna en servicevägledarfunktion, enligt vårt tidigare redovisade förslag.

³ Prop. 2008/09:1, Utgiftsområde 19, anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder.

7.4 De ideella organisationernas roll

Det är inte bara 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 ansvara för. Regeringen har ambitioner att utveckla relationerna med den ideella sektorn. På många områden i samhället har ideella organisationer en viktig roll som utförare av service till medborgarna. De ideella organisationerna ska ha utrymme att utvecklas på sina egna villkor. Samtidigt är det viktigt att ta till vara organisationernas kunskap och engagemang.

Konsumentverket, Glesbygdsverket och länsstyrelsen samverkar med aktörer på den lokala nivån för att utveckla samordnade servicelösningar. Ur medborgarnas perspektiv är det viktigt att det finns väl fungerande samverkanslösningar för den service som tillhandahålls av den offentliga och den privata sektorn samt de insatser som görs av den ideella sektorn.

Vi har i tilläggsdirektiv fått regeringens uppdrag att arbeta med frågan om den ideella sektorns roll och kommer därför att bredda och fördjupa samarbetet med olika organisationer och föreningar inom sektorn. Bl.a. kommer vi att studera vilka existerande verksamheter i kooperativ som kan vara särskilt intressanta förebilder för framtida servicelösningar. Slutsatserna av det fortsatta utredningsarbetet kommer att redovisas i slutbetänkandet.

7.5 Samverkan för trygghet

Förslag: Ett försök med utökad samverkan i nätverksform på trygghetsområdet förläggs till Jämtlands län och leds av länsstyrelsen i nära samarbete med berörda myndigheter, kommuner och ideella organisationer. Försöket bör knytas till det redan existerande trygghetsnätverket Certus.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller en särskild utredare ges i uppdrag att utreda övergripande frågor, bl.a. formerna för samverkan mellan olika aktörer, ansvar, finansiering och eventuell författningsreglering.

Bakgrund och behov

Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, har studerat trygghets- och säkerhetsfrågor och redovisar i en rapport hur landets kommuner hanterar olyckor, brott och kriser samt vilka kostnader kommunerna har. I rapporten konstateras att trygghet och säkerhet är en viktig välfärdsfaktor samt att skillnaderna mellan kommunerna är stora.⁴

Den största delen av befolkningen har tillgång till ambulans inom kort tid efter larm. Men cirka 260 000 invånare har upp till 20 minuters väntetid, 50 000 upp till 30 minuters väntetid och för invånare i glesbygd kan väntetiderna vara betydligt längre. Att nå skadade och sjuka med snabba insatser och stöd, innan en ambulans kan finnas på plats, kan rädda liv. En medmänniskas blotta närvaro kan ha stor betydelse för den som är akut sjuk.⁵

Den kommunala räddningstjänsten har i allmänhet betydligt kortare utryckningstider än ambulansen. Sedan länge finns etablerade former för avtal mellan landstinget och den kommunala räddningstjänsten, som innebär att räddningstjänsten hjälper till med stöd vid olycksfall och sjukdom. Systemet kallas IVPA, i väntan på ambulans.

För att ytterligare öka tryggheten för boende på landsbygd och i glesbygd skulle frivilliga krafter kunna spela en viktig roll. Enskilda och organisationer utanför den offentliga förvaltningen kan undsätta sjuka och skadade och åtminstone bistå med stöd i väntan på räddningspersonal. Det kan vara frivilligorganisationer, t.ex. Röda korset, Civilförsvarsförbundet, pensionärsorganisationer, kyrkliga organisationer eller Hela Sverige ska levas lokala utvecklingsgrupper, vars medlemmar åtar sig att stå till förfogande för att undsätta sjuka. Det kan också vara lantbrevbärare, tidningsbud, taxi, kustbevakning, sjöräddning och andra som vistas utanför tätorterna och kan finnas tillgängliga.

Sammantaget skulle samhällets resurser kunna utnyttjas effektivare med mer välutvecklade former för samverkan och gemensam planering. Förebilder för sådan samverkan och samordning finns t.ex. inom sjöräddningen, där huvudansvaret för undsättning av nödlidande till sjöss sedan länge ligger på frivilliga krafter. Också fjällräddningen är organiserad som en samverkan mellan offentliga

⁴ Sveriges Kommuner och Landsting, *Öppna jämförelser om trygghet och säkerhet*, 2008

⁵ Uppgifterna i avsnittet kommer från SOS-alarm samt Glesbygdsvverkets rapport *Risker och räddning i glesbygder*, 2006.

och privata aktörer. Dessutom finns frivilliga resursgrupper, FRG, i för närvarande cirka 125 kommuner, för vilka Civilförsvarsförbundet fungerar som ett nav för de ideella organisationer som ingår. Det finns också organiserade former för att snabbt sammankalla eftersöksgrupper med lokala frivilliga när ett djur blir skadat, t.ex. i trafiken. Erfarenheter från dessa och liknande verksamheter kan ligga till grund för försök med nätverk för trygghet i glesbygd. Med informationsteknik skulle sådana nätverk kunna göras effektiva och tillgängliga. Nätverken kan hållas samman med mobiltelefoner och SOS Alarms IT-system. I första steget handlar det om att få tillgång till kompetens och resurser som vid behov kan komplettera samhällets organisation. Genom SOS Alarm kan denna information finnas tillgänglig dygnet runt och årets alla dagar. I framtiden kan den nya tekniken öppna möjlighet att lokalisera medlemmarnas mobiltelefoner så att man i varje ögonblick kan avgöra vilken nätverksmedlem som finns närmast den nödställde.

Utredningens arbete

Vi har i utredningen träffat representanter för SOS Alarm, Civilförsvarsförbundet, Hela Sverige ska leva, SKL samt olika kommuner och samrått med dessa.

I kontakterna med de olika aktörerna har det visat sig att det finns stort intresse av att bedriva en försöksverksamhet med utökad samverkan på trygghetsområdet. I Jämtlands län finns ett länsövergripande samarbete på området mellan Polisen, den kommunala räddningstjänsten, Försvarmakten, Vägverket och länsstyrelsen. Samarbetsprojektet kallas Certus. Vi har haft direkta kontakter med deltagarna i samarbetet för att undersöka om projektet skulle passa som förebild för trygghetsnätverk i hela landet. Vi har också undersökt länsstyrelsens intresse av att fungera som koordinator i ett utvidgat försök.

Vi föreslår att ett försök med utökad samverkan i nätverksform på trygghetsområdet ska förläggas till Jämtlands län och med utgångspunkt i Certus ledas av länsstyrelsen i nära samarbete med berörda myndigheter, kommuner och ideella organisationer. Vi anser att det ligger utanför vårt uppdrag att engagera oss djupare i projektet. Vi har därför redovisat det för ansvariga för civilförsvaret inom Försvarsdepartementet, där man sagt sig vara beredd att ta emot eventuella slutsatser av försöket.

I ett fortsatt utvecklingsarbete bör studeras hur de lokala resurserna kan identifieras, hur resurslistor kan byggas upp och uppdateras och hur resurserna kan inkallas. Man bör också pröva hur olika tekniska lösningar, framför allt IT, kan stödja arbetet. Utöver det praktiska arbetet med att pröva former för samverkan behöver också en mängd frågor av mer övergripande karaktär utredas. Detta gäller inte minst frågor om organisering och finansiering, men även t.ex. ansvarsfrågor och rättslig reglering. I utvecklingsarbetet bör också erfarenheterna från Certus analyseras. Vi föreslår att regeringen ska lägga ett utredningsuppdrag kring övergripande frågor, antingen på den nya Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, som bildas den 1 januari 2009, eller på en särskild utredare.

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 sam-tjänstavtal 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 samtjänst 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-eget-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 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.

(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 sam-tjänsten. 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 sam-tjänstavgift 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 sam-tjänstavgift 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)

Statens offentliga utredningar 2008

Kronologisk förteckning

1. Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. N.
2. Immunitet för stater och deras egendom. UD.
3. Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag. Ju.
4. Omreglering av apoteksmarknaden. S.
5. Könsdiskriminerande reklam. Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. IJ.
6. Fastighetsmäklaren och konsumenten. Ju.
7. Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. U.
8. Bidrag på lika villkor. U.
9. Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. N.
10. 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen. S.
11. Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. U.
12. Finansiella sektorn bär frukt. Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. Fi.
13. Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion. + Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. N.
14. Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest? En analys av produktivitetsutvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. Fi.
15. LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. S.
16. Förtursförklaring i domstol. Ju.
17. Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. U.
18. Evidensbaserad praktik inom social tjänsten – till nytta för brukaren. S.
19. Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. M.
20. Patentskydd för biotekniska uppfinningar. Ju.
21. Permanent förändring. Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. Fi.
22. Ett stabsstöd i tiden. Fi.
23. Konsulär katastrofinsats. UD.
24. Svensk klimatpolitik. M.
25. Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. N.
26. Värna språken – förslag till språklag. Ku.
27. Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. U.
28. Apoteksdatalagen. S.
29. Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i förändring. U.
30. Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. U.
31. Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. M.
32. Avskaffande av revisionsplikten för små företag. Ju.
33. Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel. S.
34. Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtjänstlagen. Fi.
35. Digital-TV-övergången. + Engelsk översättning. Ku.
36. Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. Fi.
37. Vårdval i Sverige. S.
38. EU, allmännyttan och hyrorna. + Bilagor. Fi.
39. Framtidens polisutbildning. Ju.
40. Bredband till hela landet. N.
41. Människohandel och barnäktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd + bilaga. Ju.
42. Normgivningsmakten. Expertgruppsrapport Ju.

43. Tre rapporter till Grundlagsutredningen.
Ju.
44. Transportinspektionen.
Ansvarslag för vägtrafiken m.m. N.
45. Rapporter från en mr-verkstad. IJ.
46. Handel med läkemedel för djur. S.
47. Frågor om hyra och bostadsrätt. Ju.
48. En utvecklad havsmiljöförvaltning. M.
49. Aktiekapital i privata aktieföretag. Ju.
50. Skyddet för samhällsviktig verksamhet.
Fö.
51. Värdigt liv i äldreomsorgen. S.
52. Legitimation och skärpta behörighetsregler. U.
53. Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. N.
54. Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. A.
55. Kustbevakningens rättsliga befogenheter. Fö.
56. Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. Jo.
57. Skattelättnader för hushållstjänster. Fi.
58. Egenansvar – med professionellt stöd. IJ.
59. Föreningsfostran och tävlingsfostran.
En utvärdering av statens stöd till idrotten. Ku.
60. Personnummer och samordningsnummer.
Fi.
61. Krisberedskapen i grundlagen.
Översyn och internationell utblick.
Expertgruppsrapport Ju.
62. Myndighet för miljön
– en granskning av Naturvårdsverket. M.
63. Förstärkt skydd för företagshemligheter.
Ju.
64. Kontinuitet och förändring. + Lättläst + Daisy. Ku.
65. Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden. Ju.
66. Arbetsförmåga?
En översikt av bedömningsmetoder i Sverige och andra länder. S.
67. Enklare redovisning. Ju.
68. Bygg – helt enkelt! M.
69. Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval. Fi.
70. Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2007. M.
71. Uppföljning av kriminalvårdens effektiviseringsarbete. Ju.
72. Effektivare signaler. N.
73. Kemikalietillsyn
– organisation och finansiering. M.
74. Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.
75. Ägande och förvaltning av hyreshus. Ju.
76. F-skatt åt flera. Fi.
77. Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service för vissa personer med funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst + Daisy. S.
78. Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för trafikförsäkringen? S.
79. Revisorers skadeståndsansvar. Ju.
80. Beskattningstidpunkten för näringsverksamhet. Fi.
81. Stalkning – ett allvarligt brott. Ju.
82. Vägen tillbaka för överskuldsetta. Ju.
83. Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. A.
84. Alkolås för rattfyllerister och körkortspröv i privat regi. N.
85. Straff i proportion till brottets allvar. Ju.
86. Prövning av vindkraft. M.
87. Åklagarväsendets brottsbekämpning.
Integritet – Effektivitet. Ju.
88. Elektroniskt kungörande av författningar.
Ju.
89. Trygghetssystemen för företagare. N.
90. Svensk export och internationalisering.
Utveckling, utmaningar, företagsklimat och främjande. UD.
91. En svensk veteranpolitik, del 2.
Ansvar för personalen före, under och efter internationella militära insatser. Fö.
92. Konkurrens på spåret. N.
93. Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m.
Ju.
94. Tillval i hyresrätt. Ju.
95. Enklare semesterregler. A.
96. Kommersiell radio
– nya sändningsmöjligheter. Ku.
97. Styr samverkan
– för bättre service till medborgarna. Fi.

Statens offentliga utredningar 2008

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skyddet för den personliga integriteten.
Bedömningar och förslag. [3]
- Fastighetsmäklaren och konsumenten. [6]
- Förtursförklaring i domstol. [16]
- Patentskydd för biotekniska uppfinningar.
[20]
- Avskaffande av revisionsplikten för små
företag. [32]
- Framtidens polisutbildning. [39]
- Människohandel och barnåktenskap – ett för-
stärkt straffrättsligt skydd+ bilaga. [41]
- Normgivningsmakten.
Expertgruppsrapport XI. [42]
- Tre rapporter till Grundlagsutredningen. [43]
- Frågor om hyra och bostadsrätt. [47]
- Aktiekapital i privata aktieföretag. [49]
- Krisberedskapen i grundlagen.
Översyn och internationell utblick.
Expertgruppsrapport. [61]
- Förstärkt skydd för företagshemligheter. [63]
- Sekretess och offentliga biträden i utlännings-
ärenden. [65]
- Enklare redovisning. [67]
- Uppföljning av kriminalvårdens effektiviserings-
arbete. [71]
- Ägande och förvaltning av hyreshus. [75]
- Revisorers skadeståndsansvar. [79]
- Stalkning – ett allvarligt brott. [81]
- Vägen tillbaka för överskuldsetta. [82]
- Straff i proportion till brottets allvar. [85]
- Åklagarväsendets brottsbekämpning.
Integritet – Effektivitet. [87]
- Elektroniskt kungörande av författningar. [88]
- Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m. [93]
- Tillval i hyresrätt. [94]

Utrikesdepartementet

- Immunitet för stater och deras egendom. [2]
- Konsulär katastrofinsats. [23]
- Svensk export och internationalisering.
Utveckling, utmaningar, företagsklimat
och främjande. [90]

Försvarsdepartementet

- Skyddet för samhällsviktig verksamhet. [50]
- Kustbevakningens rättsliga befogenheter. [55]
- En svensk veteranpolitik, del 2.
Ansvaret för personalen före, under och
efter internationella militära insatser. [91]

Socialdepartementet

- Omreglering av apoteksmarknaden. [4]
- 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn
och effektivitetsgranskning av social-
försäkringen. [10].
- LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. [15]
- Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten
– till nytta för brukaren. [18]
- Apoteksdatalagen. [28]
- Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel.
[33]
- Vårdval i Sverige. [37]
- Handel med läkemedel för djur. [46]
- Värdigt liv i äldreomsorgen. [51]
- Arbetsförmåga?
En översikt av bedömningsmetoder i
Sverige och andra länder. [66]
- Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd
och service för vissa personer med
funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst
+ Daisy. [77]
- Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för
trafikförsäkringen. [78]

Finansdepartementet

- Finansiella sektorn bär frukt.
– Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. [12]
- Timmar, kapital och teknologi
– vad betyder mest?
– En analys av produktivitetsutvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. [14]
- Permanent förändring.
– Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. [21]
- Ett stabsstöd i tiden. [22]
- Lättare att samverka
– förslag om förändringar i samtjänstlagen. [34]
- Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. [36]
- EU, allmännyttan och hyrorna.
+ Bilagor. [38]
- Skattelättnader för hushållstjänster. [57]
- Personnummer och samordningsnummer. [60]
- Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval. [69]
- Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [74]
- F-skatt åt flera. [76]
- Beskattningstidpunkten för näringsverksamhet. [80]
- Styr samverkan
– för bättre service till medborgarna. [97]

Utbildningsdepartementet

- Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. [7]
- Bidrag på lika villkor. [8]
- Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. [11]
- Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. [17]
- Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. [27]
- Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i förändring. [29]
- Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. [30]
- Legitimation och skärpta behörighetsregler. [52]

Jordbruksdepartementet

- Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. [56]

Miljödepartementet

- Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. [19]
- Svensk klimatpolitik. [24]
- Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. [31]
- En utvecklad havsmiljöförvaltning. [48]
- Myndighet för miljön
– en granskning av Naturvårdsverket. [62]
- Bygg – helt enkelt! [68]
- Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2007. [70]
- Kemikalietillsyn
– organisation och finansiering. [73]
- Prövning av vindkraft. [86]

Näringsdepartementet

- Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. [1]
- Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. [9]
- Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion.
+ Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. [13]
- Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. [25]
- Bredband till hela landet. [40]
- Transportinspektionen. Ansvarslag för vägtrafiken m.m. [44]
- Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. [53]
- Effektivare signaler. [72]
- Alkolås för rattfyllerister och körkortsprov i privat regi. [84]
- Trygghetssystemen för företagare. [89]
- Konkurrens på spåret. [92]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

- Könsdiskriminerande reklam.
– Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. [5]
- Rapporter från en mr-verkstad. [45]
- Egenansvar – med professionellt stöd. [58]

Kulturdepartementet

Värna språken – förslag till språklag. [26]

Digital-TV-övergången.

+ Engelsk översättning. [35]

Föreningsfostran och tävlingsfostran.

En utvärdering av statens stöd till idrotten.

[59]

Kontinuitet och förändring. + Lättläst +

Daisy. [64]

Kommersiell radio

– nya sändningsmöjligheter. [96]

Arbetsmarknadsdepartementet

Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. [54]

Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. [83]

Enklare semesterregler. [95]

