

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 nystarts- centrum 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. Samtjänsten får i de fall arbetsuppgifterna innefattar inslag av myndighetsutövning endast omfatta sådana i lagen uppräknade förvaltningsuppgifter. Ett samtjänstavtal skall godkännas av regeringen.

Sedan försökslagen infördes år 1994 har endast ett fåtal samtjänstavtal 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 service-samverkan. 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 förvaltningssamverkan 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 verksam-

heten 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 stordriftsfördelar 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 sam-tjänst 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 försöks-verksamhet 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 verksam-heten 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 myndig-heterna. 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 samtjänst 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)