

En utvecklad organisation för lokal statlig service

– slutredovisning

Ds 2020:29



En utvecklad organisation för lokal statlig service

– slutredovisning

Ds 2020:29



Regeringskansliet
Finansdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25134-8

ISSN 0284-6012

Förord

Civilminister Lena Micko beslutade den 20 december 2019 att uppdraga åt landshövdingen Sven-Erik Österberg att analysera och föreslå hur serviceverksamheten vid de statliga servicekontoren kan utvecklas (Fi 2019:B). Uppdraget gällde från och med den 1 januari 2020.

Som ämnessakkunnig, med uppgift att vara sekreterare och biträda i uppdraget, förordnades från och med den 3 februari 2020 civilekonomen Svante Eriksson. Genom ett särskilt avtal mellan Regeringskansliet och Statens servicecenter överenskomms vidare att dåvarande utredaren, numera avdelningschefen, Gunilla Bruun från och med den 3 februari 2020 skulle biträda utredningen på halvtid. Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 16 mars 2020 departementssekreteraren Emelie Roos på halvtid.

Uppdraget har bedrivits utan särskild expert- eller referensgrupp.

Utredningen lämnade i mars 2020, som en delredovisning, promemorian En utvecklad organisation för lokal statlig service – delredovisning avseende lämpliga platser.

Genom beslut den 2 november förlängdes uppdraget till Sven-Erik Österberg med en månad, till den 16 december 2020.

Härmed överlämnas utredningens slutrapport En utvecklad organisation för lokal statlig service – slutredovisning (Ds 2020:29).

Utredningens arbete är därmed avslutat.

Stockholm i december 2020

Sven-Erik Österberg

/Svante Eriksson
Gunilla Bruun
Emelie Roos

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Författningsförslag.....	17
1.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter.....	17
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen	19
2 Uppdraget och dess genomförande.....	21
2.1 Bakgrund	21
2.2 Uppdraget enligt uppdragsbeskrivningen	23
2.3 Utredningens genomförande	25
2.3.1 Inriktning och avgränsningar med mera	25
2.3.2 Underlagsmaterial med mera	26
2.3.3 Utredningens delrapport.....	27
2.4 Slutrapportens disposition	30
3 Tidigare utredningsarbete och regeringens uttalanden ...	33
3.1 Starten av samverkan genom servicekontor	33
3.2 Utredningen Utveckling av lokal service i samverkan.....	34
3.3 Den förvaltningspolitiska propositionen med mera.....	35
3.4 Parlamentariska landsbygdskommittén.....	36
3.5 Servicekontorsutredningen	37
3.6 Remissynpunkter på Servicekontorsutredningen	38

3.7	Promemoria från Statens servicecenter.....	39
3.8	Regeringens uttalanden på senare år	40
3.9	Kartläggning gjord av länsstyrelserna.....	42
3.10	Kartläggning gjord av Statskontoret	43
3.11	Arbetsförmedlingens omställningsarbete	44
4	Servicekontoren i dag.....	47
4.1	Servicekontorens uppdrag.....	47
4.2	Servicekontorsverksamhetens organisation.....	48
4.3	Målgrupper.....	51
4.4	Verksamhetens innehåll och omfattning	52
4.4.1	Servicens innehåll	52
4.4.2	Volymer i verksamheten	54
4.5	Finansiering.....	58
4.6	Informationsförsörjning	59
4.7	Handläggarna och utbildningsbehov.....	59
5	Rättsliga förutsättningar	61
5.1	Reglering avseende service och samverkan	61
5.1.1	Förvaltningslagens bestämmelser.....	61
5.1.2	Bestämmelser avseende statliga myndigheter.....	62
5.1.3	Bestämmelser avseende kommunala myndigheter.....	63
5.1.4	Lagen om viss gemensam offentlig service.....	64
5.1.5	Hur samverkan kan formaliseras.....	65
5.2	Ansvarsfrågor.....	66
5.2.1	Ansvar för utförande av tilldelade uppgifter	66
5.2.2	Arbetsgivaransvaret.....	68
5.2.3	Integritetsfrågor	68
5.2.4	Ansvar för myndighetens drift av verksamhet	70
5.3	Samverkan vid servicekontoren	72
5.3.1	Regeringens styrning av samverkan	72

5.3.2	Uppgifter som utförs på servicekontoren.....	73
5.3.3	Ansvarsfördelningen mellan Statens servicecenter och samverkansmyndigheten.....	74
5.3.4	Integritetsfrågor	77
5.3.5	Regelverket möjliggör för fler myndigheter att ansluta.....	79
5.4	Lokalsamverkan	79
5.4.1	Lokalsamverkan mellan statliga myndigheter.....	80
5.4.2	Lokalsamverkan mellan stat och kommun	81
6	Fördjupad analys av nya platser för servicekontor.....	83
6.1	Finns det tydliga kriterier att utgå ifrån?	83
6.1.1	Motiven för servicekontor	83
6.1.2	Detaljerade kriterier saknas.....	84
6.1.3	Utredningens slutsats.....	86
6.2	Fler myndigheters betydelse för nya platser	87
6.2.1	Myndigheters agerande avseende lokalisering	87
6.2.2	Påverkan om de aktuella myndigheterna samverkar med Statens servicecenter	89
6.3	Analys av orter utifrån geografiska och demografiska förhållanden.....	94
6.3.1	Utgångspunkter för analysen	94
6.3.2	Gles- och landsbygd samt orter särskilt drabbade av statliga nedläggningar	96
6.3.3	Storstadsområden	103
6.3.4	Socialt utsatta områden	106
6.4	Utbyggnadsmöjligheter givet rådande budgetram.....	112
6.5	Utredningens överväganden och förslag	114
6.5.1	Platser för nya servicekontor.....	114
6.5.2	Ansvarsfördelning i beslut om nya platser.....	118
7	Förutsättningar för att ta med ytterligare myndigheter .	121
7.1	Kronofogdemyndigheten	121
7.1.1	Allmänt om Kronofogdemyndigheten.....	121
7.1.2	Lokal kontorsorganisation och verksamhet	123

7.1.3	Förutsättningar för deltagande i servicesamverkan.....	124
7.2	Lantmäteriet.....	127
7.2.1	Allmänt om Lantmäteriet	127
7.2.2	Lokal kontorsorganisation och verksamhet	128
7.2.3	Förutsättningar för deltagande i lokalsamverkan	130
7.3	Polismyndigheten.....	132
7.3.1	Allmänt om Polismyndigheten	132
7.3.2	Polisens serviceverksamhet	133
7.3.3	Serviceutbud, tillgänglighet och volymer	133
7.3.4	Pågående utveckling inom Polismyndigheten.....	137
7.3.5	Förutsättningar för deltagande i servicesamverkan.....	139
7.4	Centrala studiestödsnämnden	141
7.4.1	Allmänt om CSN	141
7.4.2	Lokal kontorsorganisation och verksamhet	141
7.4.3	Förutsättningar för deltagande i servicesamverkan.....	144
7.5	Trafikverket	146
7.5.1	Allmänt om Trafikverket.....	146
7.5.2	Förarprovsvksamhetens uppdrag och organisation	147
7.5.3	Lokal kontorsorganisation och verksamhet	148
7.5.4	Förutsättningar för deltagande i servicesamverkan.....	150
7.6	Synpunkter från Statens servicecenter och Arbetsförmedlingen	153
7.6.1	Samverkan mellan Statens servicecenter och Arbetsförmedlingen.....	153
7.6.2	Statens servicecenters syn avseende de utpekade myndigheterna	154
7.7	Utredningens överväganden och förslag.....	155
7.7.1	Fortsatt utveckling av samverkan med Arbetsförmedlingen.....	155
7.7.2	Överväganden om myndigheterna i uppdraget ...	157

8	Generella utgångspunkter vid samverkan med fler myndigheter.....	171
8.1	Enhetliga lösningar bör generellt eftersträvas.....	171
8.2	Finansiering av nytillkommande verksamhet.....	172
8.2.1	Anslagsfinansiering bör vara grundmodellen	172
8.2.2	Övergångsvis finansiering avseende nya myndigheter	174
8.3	Lämplig form för att reglera samverkan mellan Statens servicecenter och nya myndigheter.....	176
8.4	Ansvarsfrågor vid utökning av samverkan vid servicekontoren.....	180
8.5	Integritetsfrågor vid utökning av samverkan	181
8.5.1	Allmänna handlingar och sekretess	181
8.5.2	Ansvar för behandling av personuppgifter	183
8.6	Överväganden avseende samverkans innehåll	184
8.6.1	Myndighetsutövning	185
8.6.2	Övriga förvaltningsuppgifter	186
8.6.3	Förstärkt möjlighet till insyn.....	186
8.7	Krav på informationssäkerhet	188
8.7.1	Definitioner och gällande regelverk	189
8.7.2	Utredningens överväganden	193
9	Andra former av samverkan	197
9.1	Service via kommuner och servicepunkter	197
9.1.1	Definitioner och förekomst.....	198
9.1.2	Rättsliga förutsättningar	202
9.1.3	Utredningens överväganden	204
9.2	Lokalsamverkan med kommuner.....	207
9.2.1	Definition och förekomst	207
9.2.2	Utredningens överväganden	208
9.3	Mobila lösningar för servicekontorsverksamhet.....	209
9.3.1	Definition och förekomst	209
9.3.2	Utredningens överväganden	210

10	Konsekvensanalyser	213
10.1	Verksamhetsmässiga konsekvenser	213
10.1.1	Statens servicecenter	214
10.1.2	Befintliga samverkansmyndigheter	218
10.1.3	Nya samverkansmyndigheter	219
10.2	Personella konsekvenser	220
10.3	Ekonomiska konsekvenser.....	223
10.4	Påverkan på resursbehov och kompetensförsörjning för berörda myndigheter.....	224
10.5	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	225
10.6	Betydelse för den kommunala självstyrelsen	226
	Referenser.....	227
	Bilaga – uppdragsbeskrivning	233

Sammanfattning

Utredningens uppdrag är att analysera och föreslå hur serviceverksamheten vid de statliga servicekontoren kan utvecklas. Det handlar främst om på vilka orter nya servicekontor bör etableras och om fler myndigheter bör knytas till servicesamverkan.

Dagens verksamhet vid de lokala servicekontoren

År 2008 började Försäkringskassan och Skatteverket samarbeta om lokal service i gemensamma servicekontor. Även Pensionsmyndigheten deltar i samverkan sedan sitt bildande 2010. Statens servicecenter tog över ansvaret för de lokala servicekontoren den 1 juni 2019. Statens servicecenter ansvarar för en samlad organisation för lokal statlig service som tillhandahåller service avseende de tre nämnda myndigheterna och från 2020 även avseende Arbetsförmedlingens kundtorgsverksamhet.

I dag finns 117 servicekontor fördelade på 110 av landets 290 kommuner, från Kiruna i norr till Trelleborg i söder. Vid servicekontoren sker omkring 3 miljoner kundbesök per år. Kontoren sysselsätter cirka 800 servicehandläggare.

Den senaste etableringen av nya servicekontor skedde i juni 2020 och avsåg fyra mindre kontor i Storuman, Torsby, Vansbro och Åsele. Regeringen har också – efter förslag i utredningens delrapport från mars 2020 – gett Statens servicecenter i uppdrag att under 2021 öppna fyra nya servicekontor, i Ulricehamn (senast den 1 juni) och Göteborg, Malmö och Stockholm (senast den 1 november).

Servicekontorens övergripande uppgift är att hjälpa och vägleda allmänheten och företag i deras kontakter med berörda statliga myndigheter. Personalen vid kontoren är anställd vid Statens servicecenter, men arbetet utförs för samverkansmyndigheternas räkning och

i deras namn. Myndigheten som ansvarar för en viss förvaltningsuppgift har det rättsliga ansvaret för sina ärenden.

Nya platser för servicekontor

Lokal statlig närvaro i hela landet är viktigt för att hålla ihop samhället och upprätthålla legitimitet och förtroende för de statliga myndigheterna. Enligt regeringen behöver förtroendet för de statliga myndigheterna och samhällets institutioner stärkas genom en väl utvecklad lokal statlig närvaro och service. Enskilda och företag behöver fortsatt kunna möta företrädare för myndigheter och få grundläggande statlig service, trots att utvecklingen går mot allt fler digitala tjänster. Lokal statlig service är särskilt viktigt för de som har svårigheter med det svenska språket, har vissa typer av funktionsnedsättningar eller är ekonomiskt utsatta.

Enligt utredningen bör strävan efter lokal statlig närvaro i hela landet genomföras på ett effektivt sätt. Förutsättningarna varierar mellan olika delar av landet, i bland annat geografiskt och demografiskt hänseende. Det är inte praktiskt möjligt att myndigheter skulle kunna erbjuda samma omfattning på service överallt i hela landet. I valet av lämpliga orter för nya servicekontor måste därför beaktas vad som i olika delar av landet kan ses som rimlig tillgänglighet och närhet till service. Hänsyn behöver också tas till att servicekontoren ska kunna bedriva sin verksamhet på ett ändamålsenligt sätt, med avseende på bland annat kompetens- och lokalförsörjning.

För att beakta de demografiska och geografiska variationerna har utredningen analyserat lämpliga platser för nya servicekontor utifrån behoven i fyra olika områdeskategorier. Det handlar om gles- och landsbygd, orter som särskilt drabbats av nedläggningar av annan statlig verksamhet, storstadsområden samt socialt utsatta områden. Enligt utredningen finns goda skäl att etablera nya servicekontor inom samtliga fyra kategorier. Den fortsatta utbyggnaden av nätet av servicekontor bör därför ske genom en balanserad avvägning mellan behoven i olika typer av områden. De huvudsakliga problem som nya servicekontor kan förväntas hantera ser dock olika ut i de olika kategorierna: i storstadsområdena kapacitetsproblem hos befintliga servicekontor, i socialt utsatta områden behov av ökat förtroende för staten, och i båda de övriga två kategorierna långa avstånd till service

(på grund av den likartade problembilden har dessa två kategorier behandlats tillsammans i analysen). När det gäller utmaningen med långa avstånd till service föreslår utredningen för övrigt att mobila kontor kan inrättas efter en period med pilotverksamhet.

Utredningen ska enligt uppdraget utgå från att verksamheten vid servicekontoren ska finansieras inom den ram som anges i statens budget för 2020. Det inkluderar en långsiktig nivåhöjning på 108 miljoner kronor per år för etablering av nya servicekontor. Denna ram finansierar de fyra servicekontor som öppnades i juni 2020 och kommer även att finansiera de ytterligare fyra kontor som regeringen har beslutat ska öppna under 2021. Därefter återstår cirka 50 miljoner kronor per år av dessa medel. Därutöver har regeringen i budgetpropositionen för 2021 föreslagit ett flertal åtgärder för att lyfta socioekonomiskt utsatta områden och stärka integrationen, bland annat att samhällsservicen behöver stärkas i sådana områden. En del i detta är en satsning för att öppna nya servicekontor i socioekonomiskt utsatta områden, som innebär en långsiktig nivåhöjning på 75 miljoner kronor per år. Regeringens förslag bygger på en överenskommelse mellan regeringspartierna, Centerpartiet och Liberalerna.

Utredningen föreslår följande användning av de medel som därmed finns tillgängliga för att öppna nya servicekontor¹:

- 15 kontor i kommuner i gles- och landsbygd eller som särskilt drabbats av nedläggningar av annan statlig verksamhet. Det bör handla om sju små kontor (i Boden, Finspång, Laholm, Nynäshamn, Stenungsund, Sölvesborg och Östhammar) och åtta flexikontor (i Askersund, Borgholm, Filipstad, Lysekil, Nordmaling, Tingsryd, Ånge och Åre).
- 2–3 ytterligare kontor (av mellanstorlek) i de mer centrala delarna av storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö. Hur den närmare prioriteringen bör göras mellan de tre städerna bör lämnas till Statens servicecenter att avgöra.
- 11 kontor i socialt utsatta områden (med en blandning av mellanstora och små kontor). Det bör handla om ett kontor vardera

¹ Benämningen på kontorstyperna följer här Statens servicecenters indelning i kontorsstorlek utifrån antal anställda per kontor: stora kontor (fler än 20 anställda), mellanstora kontor (6–20 anställda), små kontor (1–5 anställda) samt flexikontor (dessa saknar egna anställda, i stället reser personalen dit från servicekontor på andra orter de dagar kontoret har öppet).

dels i de tre storstadsområdena Stockholm (inklusive vissa grannkommuner), Göteborg och Malmö, dels i Eskilstuna, Helsingborg, Jönköping, Linköping, Norrköping, Södertälje, Uppsala och Växjö. Det avlastar också befintliga kontor i berörda kommuner, vilka överlag tillhör landets största. De närmare prioriteringarna avseende bland annat utbyggnadstakt och lämpliga kontorsstorlekar, bör lämnas till Statens servicecenter att avgöra. Men utgångspunkten ska vara att kontoren ska placeras i de områden som pekats ut av polisen.²

Samverkan med fler myndigheter

Utredningen ser goda skäl att eftersträva att fler myndigheter inleder servicesamverkan med Statens servicecenter. Ett är att medborgare och företag ges en mer samlad service om fler myndigheters fysiska möten med kunder sker på ett och samma ställe. Vidare ökar möjligheten att uppnå stordriftsfördelar och kostnadseffektiva lösningar i servicekontorsverksamheten om fler myndigheter ingår i samverkan. En ökad omfattning på servicekontorens verksamhet ger också bättre bärkraft.

I utredningens uppdrag har ingått att analysera om servicekontorens verksamhet bör utvidgas med tjänster från vissa utpekade myndigheter. Enligt uppdragsbeskrivningen ska analysen omfatta Kronofogdemyndigheten, Lantmäteriet (endast lokalsamverkan), Polismyndigheten (exklusive den brottsbekämpande verksamheten) samt, om det bedöms lämpligt, en vidareutveckling av de förslag avseende Centrala studiestödsnämnden (CSN) och Trafikverket som redovisades i Servicekontorsutredningens slutbetänkande (SOU 2018:43).

Vad gäller de utpekade myndigheterna lämnar utredningen följande förslag:

- Samverkan bör initieras avseende viss allmän service mellan Statens servicecenter och CSN respektive Kronofogdemyndigheten.
- Förutsättningarna för lokalsamverkan mellan Statens servicecenter och Trafikverkets förarprovsverksamhet bör närmare prövas

² Polisens aktuella bedömning av utsatta områden framgår av rapporten Polisen (2019) Kriminell påverkan i lokalsamhället – En lägesbild för utvecklingen i utsatta områden.

(eventuellt kan även allmän körkortsinformation ges på servicekontoren).

Även beträffande Polismyndigheten bedömer utredningen att servicesamverkan med Statens servicecenter vore en önskvärd åtgärd. Lämpligheten i en eventuell servicesamverkan mellan de två myndigheterna kan dock bedömas närmare först efter att de redovisat resultaten av en pågående, gemensam kartläggning av förutsättningarna för samverkan, det vill säga våren 2021. Med hänsyn till detta lämnar utredningen inget förslag avseende Polismyndigheten.

Utredningen bedömer att det inte finns skäl för regeringen att gå vidare med idén om eventuell lokalsamverkan mellan servicekontoren och Lantmäteriets lokalkontor, eftersom deras behov av lokaler skiljer sig mycket åt.

De närmare detaljerna för den föreslagna utvidgningen av servicekontorens verksamhet bör utformas genom bilaterala diskussioner mellan Statens servicecenter och respektive berörd myndighet. Utredningen föreslår att regeringen ger de berörda myndigheterna – det vill säga Statens servicecenter, CSN, Kronofogdemyndigheten och Trafikverket (i det fallet bör även Transportstyrelsen delta) – i uppdrag att utreda hur den konkreta samverkan bör utformas. Uppdraget bör ta sin utgångspunkt i utredningens analys.

Från och med 2020 ges service avseende Arbetsförmedlingens kundtorgsverksamhet vid servicekontor. Det bygger på en frivillig överenskommelse mellan myndigheterna, men regeringen har också gett styr signaler som visar att samverkan är önskvärd. Utredningen föreslår därför att samverkan regleras i Arbetsförmedlingens instruktion.

Om Statens servicecenter utför verksamhet åt en annan myndighet vid servicekontor, och denna samverkan av regeringen bedömts önskvärd att bedriva på permanent basis, föreslår utredningen att det i normalfallet bör regleras i samverkansmyndighetens instruktion. I ett initialt skede, medan parterna utformar en sådan långsiktig samverkansrelation, bör dock regeringens eventuella styrning av detta i normalfallet ske genom ett uppdrag till myndigheterna.

Utredningen anser att anslagsfinansiering av servicekontorsverksamheten i grunden är en lämplig modell. Detta gäller i synnerhet för verksamhet som av regeringen bedömts lämplig att långsiktigt ingå i serviceorganisationen. När en ny myndighet ska introduceras

i samverkan kan det dock vara lämpligt att övergångsvis använda avgiftsfinansiering. Avgiftsförordningen ger Statens servicecenter stöd för att ta ut avgifter för servicesamverkan, men utredningen föreslår att regeringen förtydligar denna rätt.

Den tillkommande verksamhet som Statens servicecenter genom utredningens förslag förväntas utföra för nya myndigheter bedöms för flertalet av de myndigheter som pekas ut i uppdraget kunna finansieras inom befintlig ram hos Statens servicecenter. Det förutsätter dock att den berörda verksamheten är av begränsad omfattning, vilket får sägas gälla avseende Kronofogden, CSN och eventuell körkortsinformation åt Trafikverket. Det förutsätter också att den aktuella verksamheten inte kräver särskilda anpassningar eller investeringar hos Statens servicecenter.

Situationen lär bli en annan ifall Polismyndigheten och Statens servicecenter skulle inleda samverkan och den skulle inkludera handläggning av pass- och nationella ID-kortsärenden. Detta skulle nämligen medföra en kraftig ökning av servicekontorens verksamhetsvolym. En sådan förändring torde därför kräva någon form av finansieringslösning som innebär att Statens servicecenter tillförs medel för att täcka kostnaderna. Hur stort detta behov kan bli är dock svårt att bedöma i dagsläget.

Andra former av samverkan

Utredningen ska även analysera andra sätt, än att utöka nätet av servicekontor, för att utvidga den statliga servicen till fler platser i hela landet. Analysen har omfattat de alternativ som anges i uppdraget.

Ett sådant alternativ är att tillhandahålla statlig service genom tjänstesamverkan med kommuner och via så kallade servicepunkter. Sedan flera decennier finns det dock regler som möjliggör för statliga myndigheter att genom avtal låta kommuner utföra vissa uppgifter för myndighetens räkning, och vice versa. Utredningen ser därför inte skäl för regeringen att för närvarande vidta några särskilda åtgärder för att öka möjligheterna att erbjuda statlig service på detta sätt. Sannolikt skulle förutsättningarna för samverkan avseende service mellan statsförvaltningen och kommuner, och även gentemot servicepunkter, underlättas om Statens servicecenter kunde agera mellanhand i dessa relationer. Att eventuellt införa en sådan ordning

skulle dock kräva mer omfattande överväganden som ligger utanför utredningens uppdrag.

Ett annat alternativ är lokalsamverkan mellan kommuner och statliga myndigheter, såsom Statens servicecenters servicekontor. Utredningen ser positivt på sådan lokalsamverkan, bland annat då det kan bidra till att medborgarna erbjuds en mer samlad service från den offentliga förvaltningen, oavsett om det handlar om kommunala eller statliga ärenden. Något behov av särskilda åtgärder från regeringens sida för att underlätta lokalsamverkan mellan statliga myndigheter och kommuner bedöms dock inte föreligga. En sådan samverkan är nämligen fullt möjlig redan i dag enligt befintliga bestämmelser.

Ett tredje alternativ är en mobil lösning för servicetjänster, vilket kan vara en lämplig metod för att öka statens närvaro i landet. Utredningen har analyserat en modell som i princip skulle utgöra ett ambulerande servicekontor på hjul, bemannat och drivet av Statens servicecenter. En sådan mobil lösning – som i huvudsak skulle motsvara de mobila poliskontor som Polismyndigheten använder – bör vara möjlig att införa och utredningen ser positivt på detta.

Innan mobila lösningar introduceras i större omfattning i servicekontorsverksamheten bör konceptet först testas i mindre skala. Utredningen föreslår att regeringen ger Statens servicecenter i uppdrag att genomföra ett sådant test i form av en pilotverksamhet med ett ambulerande, mobilt kontor i ett lämpligt område under en period.

Nuvarande regelverk räcker i stort

Utredningens övergripande bedömning är att de förslag som redovisas i huvudsak kan genomföras med stöd av de författningar och de former av överenskommelser som finns i dag. För de myndigheter som föreslås ingå serviceavtal med Statens servicecenter handlar det då framför allt om bestämmelser i lagen och förordningen om viss gemensam offentlig service. Vissa mindre författningsändringar krävs dock till följd av utredningens förslag.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter

Regeringen föreskriver att 1 a och 9 §§ förordningen (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §

Myndigheten ska ingå serviceavtal med de myndigheter som regeringen bestämmer om att för dessa myndigheters räkning utföra uppgifter enligt lagen (2019:212) om viss gemensam offentlig service.

Myndigheten ska bedriva verksamheten vid servicekontor.

Myndigheten får även ingå serviceavtal med andra myndigheter.

Innan myndigheten ingår ett serviceavtal, ska övriga myndigheter som har ingått ett serviceavtal ges tillfälle att yttra sig.

9 §

Myndigheten ska ta ut avgifter för den verksamhet som anges i 1 §, besluta om avgifternas storlek och disponera avgiftsinkomsterna i verksamheten.

Myndigheten får ta ut avgifter upp till full kostnadstäckning för den verksamhet som avses i 1 a §, och disponera avgiftsinkomsterna i verksamheten.

Denna förordning träder i kraft den XX.

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

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen ska införas en ny paragraf, 14 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 a §

Arbetsförmedlingen ska ingå serviceavtal med Statens servicecenter om att Statens servicecenter ska utföra uppgifter enligt lagen (2019:212) om viss gemensam offentlig service för Arbetsförmedlingens räkning.

Denna förordning träder i kraft den XX.

2 Uppdraget och dess genomförande

I detta kapitel ges en bakgrund till utredningsuppdraget och beskrivs dess innehåll och genomförande. Översiktligt redogörs också för utredningens delrapport och remissynpunkterna på denna.

2.1 Bakgrund

Lokal statlig närvaro i hela landet är viktigt för att hålla ihop samhället och för att upprätthålla legitimitet och förtroende för de statliga myndigheterna. Regeringen har i propositionen Samlad struktur för tillhandahållande av lokal statlig service uttalat att det finns behov av att stärka förtroendet för de statliga myndigheterna och samhällets institutioner genom en väl utvecklad lokal statlig närvaro och service. Enskilda och företag behöver fortsatt kunna möta företrädare för myndigheter och få grundläggande statlig service trots att utvecklingen går mot allt fler digitala tjänster. Lokal statlig service är särskilt viktigt för de som har svårigheter med det svenska språket, de med vissa typer av funktionsnedsättningar och de som är ekonomiskt utsatta (prop. 2018/19:47 s. 11).

År 2008 började Försäkringskassan och Skatteverket samarbeta om lokal service i gemensamma servicekontor. Vid sitt bildande 2010 gick även Pensionsmyndigheten in i samverkan.³ Ansvaret för servicekontoren övergick den 1 juni 2019 till Statens servicecenter, som ansvarar för en samlad organisation för lokal statlig service där service avseende Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket ingår. Från och med 2020 ger Statens servicecenter även service avseende Arbetsförmedlingens kundtorgs verksamhet.

³ Till Pensionsmyndigheten fördes pensionshanteringsfrågor från Försäkringskassan och verksamheten vid Premiepensionsmyndigheten. Den senare avvecklades den 31 december 2009.

I dagsläget finns 117 servicekontor fördelade på 110 av landets 290 kommuner. Det innebär att en stor del av landets kommuner, 180 stycken, saknar servicekontor. Således har drygt en tredjedel av landets kommuner ett servicekontor och i dessa kommuner bor drygt två tredjedelar av landets befolkning.

I punkt 23 i januariavtalet, en sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, anges bland annat att fler servicekontor ska byggas ut i hela landet och att inga nya myndigheter ska lokaliseras i Stockholm under mandatperioden. I 2019 års ekonomiska vårproposition angavs att regeringens ambition är att servicekontor ska etableras på fler orter (prop. 2018/19:100 s. 24).

Efter förslag från regeringen beslutade riksdagen att Statens servicecenters förvaltningsanslag ska öka med 54 miljoner kronor 2020 för att utöka antalet servicekontor (prop. 2019/20:1 utg.omr. 2, bet. 2019/20:FiU2, rskr. 2019/20:129). I budgetpropositionen för 2020 beräknas anslaget öka med 108 miljoner kronor 2021 respektive 2022 för nya servicekontor.

Utöver den ram som beslutades genom budgetpropositionen för 2020, har regeringen också i budgetpropositionen för 2021 framhållit att samhällsservicen behöver stärkas i områden med socioekonomiska utmaningar. Detta som en av flera åtgärder för att lyfta socioekonomiskt utsatta områden och stärka integrationen. I budgetpropositionen för 2021 har därför föreslagits en satsning för att öppna nya servicekontor i socioekonomiskt utsatta områden. För detta ändamål avsätts 15 miljoner kronor för 2021, 60 miljoner kronor för 2022 och 75 miljoner kronor för 2023 och framåt (prop. 2020/21:1 utg.omr. 2). Regeringens förslag bygger på en överenskommelse mellan regeringspartierna, Centerpartiet och Liberalerna.

I regeringsförklaringen den 10 september 2019 uttalades också att nya servicekontor ska öppnas, bland annat i Storuman, Torsby, Vansbro och Åsele. Dessa kontor öppnades i juni 2020, och därmed finns det minst ett servicekontor i samtliga funktionella analysregioner (FA-regioner).⁴ I regleringsbrevet till Statens servicecenter för 2020 har regeringen också angett att den nämnda anslagsposten

⁴ FA-regionerna avser en geografisk indelning av Sverige utifrån grupper av kommuner som, med beaktande av bland annat geografisk sammankoppling, funktionella samband och pendlingsströmmar, på sikt kan antas vara självförsörjande när det gäller arbetstillfällen och arbetskraft. I dagsläget är landet indelat i 60 FA-regioner. Se vidare Tillväxtverkets webbplats: <https://tillvaxtverket.se/statistik/regional-utveckling/regionala-indelningar/fa-regioner.html>

om 54 miljoner kronor ska användas för att finansiera etableringen av dels de fyra ovannämnda kontoren, dels de ytterligare servicekontor som regeringen beslutar om. Efter förslag i föreliggande utrednings delrapport (se avsnitt 2.3) beslutade regeringen i juni 2020 att Statens servicecenter under 2021 ska öppna nya servicekontor i Ulricehamn (senast den 1 juni) och i Göteborg, Malmö och Stockholm (senast den 1 november).

2.2 Uppdraget enligt uppdragsbeskrivningen

Utredningens uppdrag är att analysera och föreslå hur serviceverksamheten vid de statliga servicekontoren kan utvecklas.

Enligt uppdragsbeskrivningen, som återges i sin helhet i bilaga, ska uppdraget genomföras i två steg. I den första delen ingick att föreslå lämpliga platser där statliga servicekontor bör etableras. Detta omfattade bland annat att presentera en plan för i vilken takt och omfattning som en utbyggnad av organisationen kan ske, redovisa kostnadsberäkningar för förslagen samt redovisa vilka bedömningsgrunder och avvägningar som låg till grund för förslagen. Denna del redovisade utredningen i en delrapport den 25 mars 2020.⁵ Delrapporten, som sammanfattas i avsnitt 2.3 nedan, har remissbehandlats. De inkomna remissvaren har utgjort ett inspel till utredningens fortsatta arbete.

I del två av uppdraget, som redovisas i denna slutrapport, har i enlighet med uppdragsbeskrivningen ingått att

- analysera och föreslå vilka ytterligare statliga myndigheters serviceverksamheter som kan anslutas till den organisation för lokal statlig service som Statens servicecenter ansvarar för,
- analysera möjligheterna till andra former av statlig servicesamverkan samt belysa möjligheter och hinder för servicesamverkan mellan den statliga förvaltningen, kommuner och regioner i syfte att främja sådan samverkan (uppdraget ska i denna del begränsas till samverkansformer avseende statlig service),

⁵ Finansdepartementet, Utredningen (Fi 2019:B) om utvecklad organisation för lokal statlig service (2020) En utvecklad organisation för lokal statlig service – delredovisning avseende lämpliga platser.

- analysera de rättsliga förutsättningarna för ett genomförande av förslagen och vid behov lämna nödvändiga författningsförslag,
- analysera de integritetsfrågor som kan aktualiseras om handläggare vid Statens servicecenter får tillgång till fler myndigheters verksamhetssystem,
- identifiera vilka krav på informationssäkerhet som förslagen medför,
- föreslå hur det med eventuella uppdrag, ändringar av berörda myndigheters instruktioner, överenskommelser mellan myndigheterna eller andra åtgärder kan säkerställas att Statens servicecenter och berörda myndigheter samarbetar i fråga om den samlade organisationen för lokal statlig service och att ansvarsfördelningen blir tydlig för var och en av myndigheterna, och
- redovisa vilka bedömningsgrunder och avvägningar som ligger till grund för analyserna och förslagen.

Därtill har utredningen i uppdragets del två även vidareutvecklat och fördjupat analysen av lämpliga platser för etablering av nya servicekontor. I uppdraget har också ingått att göra olika typer av konsekvensanalyser av förslagen.

I uppdragsbeskrivningen anges att utredningen i sitt arbete ska utgå från det som anges i propositionen Samlad struktur för tillhandahållande av lokal statlig service. Vidare anges att utredningen ska beakta vad som framkommit i ett antal tidigare utredningar, bland annat Servicekontorsutredningens slutbetänkande Statliga servicekontor – mer service på fler platser (SOU 2018:43). En redogörelse för de utredningar som anges i uppdragsbeskrivningen, samt några ytterligare av relevans i sammanhanget, ges i kapitel 3.

I september 2020 gav regeringen utredningen i uppdrag att även se över vilka kommuners socioekonomiskt utsatta områden som är lämpliga för nya servicekontor, mot bakgrund av den särskilda satsning på nya servicekontor i sådana områden som föreslagits i budgetpropositionen för 2021.

2.3 Utredningens genomförande

2.3.1 Inriktning och avgränsningar med mera

Utredningens analys och överväganden om de sakfrågor som ska behandlas i uppdraget redovisas i kapitlen 6–9. I anslutning till de olika frågorna redovisas i dessa kapitel de rättsliga förutsättningarna för utredningens överväganden och förslag samt eventuella behov av författningsändringar. Som bakgrund till övervägandena redovisar utredningen också i kapitel 5 en allmän översikt över regleringen som styr myndigheters möjligheter att samverka kring service.

Utredningen har inte gjort några utvidgningar jämfört med de frågor som anges i uppdragsbeskrivningen. Det innebär exempelvis att analysen av om fler myndigheter bör anslutas till servicekontorsverksamheten har koncentrerats till de myndigheter som pekas ut i uppdragsbeskrivningen. Enligt den ska utredningen primärt fokusera på Kronofogdemyndigheten, Lantmäteriet (endast lokalsamverkan) och Polismyndigheten (exklusive den brottsbekämpande verksamheten). Vidare anges att utredningen, om det bedöms lämpligt, får vidareutveckla Servicekontorsutredningens tidigare förslag avseende Centrala studiestödsnämnden och Trafikverket. Utredningen ska också hålla sig informerad om arbetet med att reformera Arbetsförmedlingen.

Utredningen har heller inte gjort några avgränsningar i förhållande till uppdragsbeskrivningen. I den anges dock att utredningen – utöver att utreda på vilket sätt antalet servicekontor kan utökas – ska beakta ”former för digital samverkan mellan myndigheterna som kan leda till en mer effektiv och tillgänglig service samt ett säkert och effektivt informationsutbyte”. Den samverkansform som i detta avseende torde ligga närmast till hands är den videomötetjänst som Servicekontorsutredningen föreslog i sitt slutbetänkande.⁶ Detta förslag innebar att det på alla servicekontor ska tillhandahållas en videomötetjänst som kan användas av statliga myndigheter för möten med medborgare och företag. Enligt förslaget skulle Statens servicecenter få i uppdrag av regeringen att införa videomötetjänsten, medan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Trafikverket skulle få i uppdrag att ansluta till tjänsten från det att

⁶ SOU 2018:43 Statliga servicekontor – mer service på fler platser. Slutbetänkande av Servicekontorsutredningen.

den finns tillgänglig. Såvitt föreliggande utredning kan bedöma skulle det tidigare förslaget om en videomötestjänst vara möjligt att gå vidare med om regeringen så önskar, och utredningen har inte sett behov av att i detta sammanhang vidareutveckla förslaget.

I rapporten används begreppet ”samverkansmyndighet” primärt som beteckning på de myndigheter som Statens servicecenter utför verksamhet åt på servicekontoren. För det fall Statens servicecenter skulle inleda lokalsamverkan med en annan myndighet skulle även denna myndighet omfattas av begreppet samverkansmyndighet.

2.3.2 Underlagsmaterial med mera

Som underlag för sitt arbete har utredningen tagit del av en stor mängd skriftligt material – se referenslista.

Vidare har utredningen inhämtat synpunkter från ett stort antal aktörer, främst genom bilaterala kontakter. Men utredaren eller sekretariatet har även informerat om arbetet vid olika möten med större grupper, till exempel Sveriges Kommuner och Regioners (SKR:s) politiska beredning för tillväxt och regional utveckling, Statens servicecenters servicerråd, och landets landshövdingar.

I arbetet har utredningen haft många kontakter med olika departementet inom Regeringskansliet, och därtill med företrädare för följande organ:

- Statliga myndigheter: Arbetsförmedlingen, Arbetsgivarverket, Centrala studiestödsnämnden, Delmos (Delegationen mot segregation), Försäkringskassan, Kammarkollegiet, Kronofogdemyndigheten, Lantmäteriet, Länsstyrelsen i Stockholms län, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Statens servicecenter, Tillväxtverket, Trafikverket, Transportstyrelsen. Därtill samtliga länsstyrelser genom landshövdingemöte.
- Kommuner: Filipstad, Hagfors, Halmstad, Haparanda, Kalix, Karlskoga, Leksand, Malung-Sälen, Stockholm, Uppsala.
- Övriga: Fackförbundet ST, Region Kronoberg, Region Stockholm, Saco-S, Sveriges Kommuner och Regioner.

Kvantitativa uppgifter som anges i rapporten utgår oftast från 2019. Det beror främst på att 2019 är det senaste hela året som det finns

statistik för (på mer detaljerad nivå utgår utredningen i vissa fall från statistik för perioden juni–december 2019, från att Statens servicecenter tog över verksamheten). Därtill är 2019 ett mer representativt år än 2020, eftersom spridningen av sjukdomen covid-19 medfört lägre besökstal än normalt vid servicekontoren under innevarande år. Periodvis har också vissa kontor varit stängda under 2020.

I övrigt har pandemin, vars påverkan på det svenska samhället började göra sig gällande några veckor efter att utredningen inleddes, inte haft några större konsekvenser för arbetet. Utredningens externa kontakter har dock främst behövt ske via telefon och Skype. Möjligheterna till personliga möten och studiebesök har varit begränsade. Ett mindre antal fysiska besök har dock kunnat genomföras, till exempel i några kommuner och vid några servicekontor.

2.3.3 Utredningens delrapport

Utredningens delrapport lämnades den 25 mars 2020. Den innehöll förslag på lämpliga platser där statliga servicekontor bör etableras, en plan för i vilken takt och omfattning som en utbyggnad av organisationen kan ske och kostnadsberäkningar för förslagen. I enlighet med uppdragsbeskrivningen utgick utredningen i delrapporten också från att verksamheten vid servicekontoren fortsatt ska bedrivas kostnadseffektivt, med hög kvalitet och vara anslagsfinansierad inom den ram som anges i statens budget för 2020.

Givet de tidsmässiga ramar som gällde för arbetet med delredovisningen saknade utredningen möjlighet att inför delrapporten göra en egen undersökning om vilka behov som finns av nya servicekontor och på vilka platser nya kontor lämpligen bör placeras. Till stor del handlade arbetet inför delredovisningen i stället om att, i ljuset av förutsättningarna vid denna tid, granska och analysera tidigare utredningar och uttalanden som gjorts inom området – kompletterat med vissa externa kontakter.

I delrapporten föreslog utredningen att det under 2020 i första hand bör inrättas åtta nya servicekontor. Dels de fyra som regeringen redan beslutat (Storuman, Torsby, Vansbro och Åsele), dels ytterligare fyra i Stockholm, Göteborg, Malmö och Ulricehamn. Som framgått av avsnitt 2.1 öppnades de fyra förstnämnda kontoren i juni 2020, medan regeringen i samma månad gav Statens service-

center i uppdrag att under 2021 öppna de fyra sistnämnda. Vidare bedömdes i delrapporten att Statens servicecenter även bör eftersträva att påbörja etablerandet av ytterligare något/några kontor under 2020 eller tidigt 2021, och att det därvid finns skäl att särskilt uppmärksamma socialt utsatta områden.

Beträffande hur den fortsatta utbyggnaden av nya servicekontor i övrigt bör ske menade utredningen i delrapporten att de förslag som lämnats av Servicekontorsutredningen, kompletterat med resonemang i en promemoria som Statens servicecenter presenterat, bör bilda utgångspunkt för detta. Som en konsekvens av denna bedömning menade utredningen bland annat att analysen av lämpliga platser för etablering av nya servicekontor bör utgå från de behov som kan föreligga i fyra olika områdeskategorier: gles- och landsbygd, socialt utsatta områden, storstadsområden i övrigt samt orter som särskilt drabbats av nedläggningar av annan statlig verksamhet. Samtidigt framförde utredningen att det kan finnas skäl att inom beslutad kostnadsram överväga en något större satsning på nya servicekontor i gles- och landsbygdsområden än vad som diskuterats i tidigare utredningar, och att utredningen avsåg att återkomma till detta i slutredovisningen av uppdraget.

Remissynpunkter på delrapporten

Delrapporten remitterades till ett drygt femtiotal aktörer, med svarsdatum den 25 maj 2020. Bland remissinstanserna fanns kommuner, regioner, statliga myndigheter (inklusive länsstyrelser), intresse- och arbetsmarknadsorganisationer, med flera. Remissvar inkom från totalt 36 instanser, varav sex endast meddelade att de avstod från att yttra sig.

En stor majoritet (drygt 85 procent) av de som yttrade sig över utredningens förslag om hur utbyggnaden av nätet av servicekontor bör ske på kort sikt tillstyrkte förslaget eller redovisade att de inte hade några invändningar emot det. I ett flertal remissvar betonades också behovet av att skynda på den fortsatta utbyggnaden.

De fåtal remissinstanser som hade invändningar mot förslaget på kort sikt invände inte mot de föreslagna orterna i sig, men menade att regeringen inte i detalj bör styra över var servicekontor ska etableras. Exempelvis framförde Arbetsgivarverket att Statens service-

center bör få utrymme att avgöra på vilka orter som de nya kontoren bör öppna eller om befintliga kontor bör utökas. Vidare menade Ekonomistyrningsverket att det vid framtida behov av rationalisering och effektivisering av myndighetens verksamhet bör finnas möjlighet för myndigheten att pröva vilka rationaliseringar som ska göras, oavsett var verksamheten är placerad. Ett mindre antal kommuner framförde också – utan att därför ifrågasätta de orter som föreslogs i delrapporten – att den egna kommunen skulle vara en lämplig etableringsort för ett nytt servicekontor.

Många remissinstanser redovisade synpunkter med bäring på utredningens fortsatta arbete efter delrapporten. Några instanser problematiserade de fyra områdeskategorier som utredningen pekat ut, bland annat var Försäkringskassan tveksam till kategorin orter som särskilt drabbats av nedläggningar av annan statlig verksamhet. I Försäkringskassans, liksom några ytterligare instansers, yttrande betonades behovet av nya servicekontor i särskilt utsatta områden. Flera instanser, till exempel vissa länsstyrelser och kommuner, framhöll också gles- och landsbygdens särskilda behov.

Flera av de myndigheter som i dag deltar i servicesamverkan framhöll att det är viktigt att de bereds möjlighet att fortgående ge samrådssynpunkter till Statens servicecenter avseende hur organisationen för lokal statlig service närmare bör utvecklas, avseende exempelvis orter för nya servicekontor och nytillkommande myndigheter. Såväl Skatteverket som Arbetsförmedlingen framförde att nya servicekontor bör vara utformade så att de lever upp till samverkansmyndigheternas behov avseende bland annat IT-säkerhet och sekretess i verksamheten.

Flera instanser, bland annat Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Regioner, menade att även andra berörda bör ges möjlighet att påverka den fortsatta utvecklingen av organisationen för lokal statlig service. För att uppnå en ändamålsenlig lokal närvaro med de rätta lokalmässiga förutsättningarna torde det enligt Arbetsförmedlingen krävas att Statens servicecenter tidigt involverar andra partners, till exempel kommuner och andra myndigheter i lokalförsörjningsarbetet samt eftersträvar samlokalisering med andra där det är lämpligt. SKR efterlyste en plan för samordnad dialog med kommuner och regioner.

I sitt remissvar lämnade Arbetsförmedlingen också förslag på ytterligare 38 platser där det enligt myndigheten skulle vara lämpligt

med en utökning av statliga servicekontor, bland annat för att servicekontoren och lokala arbetsförmedlingskontor ska kunna komplettera varandra bättre än i dagsläget.

Utredningens hantering av remissynpunkterna

De inkomna remissvaren har använts som ett underlag i utredningens arbete med föreliggande slutrapport. De framförda synpunkterna har i varierande grad beaktats i utredningens överväganden. Utöver den samlade redovisning som gjorts i detta avsnitt, har utredningen dock valt att inte särskilt hänvisa till enskilda remissvar i sin analys.

Som ett exempel på hur utredningens överväganden förhåller sig till remissynpunkterna kan dock nämnas att utfallet av den fördjupade analys av nya platser för servicekontor som utredningen gjort (se kapitel 6) till stora delar överensstämmer med den lista Arbetsförmedlingen redovisat, även om utredningens analys vägt in en bredare uppsättning parametrar. I sin analys tog utredningen således först fram en bruttolista med ett fyrtiotal orter där det vid en samlad värdering av olika aspekter kan bedömas vara motiverat att etablera ett servicekontor. På denna lista återfinns 22 av de 38 orter Arbetsförmedlingen lyft fram i sitt remissvar. För de övriga orter Arbetsförmedlingen pekat på, har utredningen bedömt att det i flertalet fall är förhållandevis nära till befintliga servicekontor på andra orter, varför behovet bedömts vara lägre jämfört med resterande orter på utredningens bruttolista.

2.4 Slutrapportens disposition

Den fortsatta framställningen har disponerats på följande sätt. I kapitel 3 redogörs för vad som framkommit i tidigare utredningsarbete och de uttalanden regeringen gjort med anledning av det. I kapitel 4 beskrivs dagens situation avseende servicekontoren. Kapitel 5 innehåller en allmän översikt över regleringen som styr myndigheters möjligheter att samverka kring service till medborgare. I kapitel 6 redovisas en fördjupad analys av till vilka platser nya servicekontor lämpligen bör lokaliseras. I kapitel 7 analyseras förutsättningarna för att ingå samverkan mellan Statens servicecenter och de myndigheter

som specifikt utpekats i uppdragsbeskrivningen. I kapitel 8 analyseras ett antal mer generella aspekter som kan behöva beaktas i samverkan vid servicekontoren och när verksamheten utvidgas. I kapitel 9 diskuteras möjligheter att utvidga den statliga servicen till fler platser i landet genom andra metoder än att öppna fler servicekontor. Kapitel 10 innehåller konsekvensanalyser.

3 Tidigare utredningsarbete och regeringens uttalanden

I uppdragsbeskrivningen nämns ett antal tidigare utredningar och uttalanden av regeringen om servicekontorsverksamheten som särskilt ska beaktas i arbetet. I detta kapitel sammanfattas vad som framkommit i det berörda materialet, och även vissa andra utredningar av relevans för uppdraget. Fokus ligger på iakttagelser och överväganden med bäring på utredningens frågor.

3.1 Starten av samverkan genom servicekontor

Som framgått av avsnitt 2.1 inledde Försäkringskassan och Skatteverket 2008 ett samarbete om lokal service i form av gemensamma servicekontor, i vilket även Pensionsmyndigheten gick in när den bildades 2010.

I det tidiga skedet bedrevs även viss tjänstesamverkan med ett par andra myndigheter. Kronofogdemyndigheten deltog inledningsvis i tjänstesamverkan (lokalt) i Göteborg, men Kronofogden valde att avsluta detta samarbete 2010. År 2010 testades även tjänstesamverkan med Arbetsförmedlingen i en pilotverksamhet. Försäkringskassan, Skatteverket och Arbetsförmedlingen valde dock att inte gå vidare i den samverkansformen, men fortsatte med en lokalsamverkan som sedan tidigare bedrevs på ett flertal orter.⁷

Att de berörda myndigheterna från 2008 ingick samverkan i form av servicekontor ska ses i ljuset av flera utvecklingstendenser. Myndigheterna bedömde vid tiden att allt färre medborgare och företag efterfrågade och var i behov av att få service via fysiska möten vid lokala besökskontor, varför deras besöksunderlag var vikande. Myn-

⁷ Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket (2016) Servicekontor 2.0 – framtidens fysiska möte.

digheterna såg också en utveckling där allt fler människor sökte information och tog del av deras service via internet. Vidare ställdes myndigheterna inför krav på effektivisering, samtidigt som de också hade behov av viss lokal närvaro. För att hantera dessa utmaningar, och ändå säkerställa att medborgare och företag fick tillgång till en bra och effektiv service, valde myndigheterna att söka samverkan med varandra. Servicekontoren sågs som ett kostnadseffektivt sätt att organisera en viss avgränsad del av myndigheternas servicegivande – det fysiska mötet med medborgare och företag. Servicekontorens geografiska placering byggde inledningsvis till stor del på hur myndigheternas kontorsnät tidigare sett ut.⁸

3.2 Utredningen Utveckling av lokal service i samverkan

Långt tidigare än inrättandet av de lokala servicekontoren hade det i samhället förekommit insatser för att genom ökad samverkan möjliggöra bättre tillgång till samhällsservice i hela landet. Sedan slutet av 1980-talet hade försöksverksamhet bedrivits där kommuner (ofta genom så kallade medborgarkontor) kunde samverka med statliga myndigheter. Försöksverksamheten permanentades genom lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor, som i betydande delar hade samma innehåll som den nu gällande lagen (2019:212) om viss gemensam offentlig service. Erfarenheten visade dock att det i praktiken fanns få exempel på att statliga myndigheter och kommuner ingick samtjänstavtal för att för varandras räkning erbjuda tjänster av olika slag.

I syfte att förbättra tillgängligheten till offentlig service i hela landet och möjliggöra en fortsatt effektivisering av den offentliga tjänsteproduktionen, tillsatte regeringen 2007 en särskild utredare som bland annat skulle utreda former för samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner och stödja de statliga myndigheterna i deras arbete med att inrätta lokala servicekontor. I sitt slutbetänkande redovisade utredningen om utveckling av lokal service i samverkan en programförklaring, där det bland annat angavs att alla medborgare

⁸ Statskontoret (2012:13) Service i medborgarnas och företagens tjänst.

– oavsett ålder, bostadsort och individuella förmågor – har rätt att kräva tillgänglig och användbar offentlig service.⁹

I betänkandet föreslogs att gemensamma statliga och kommunala servicecentrum och servicepunkter skulle utgöra en grundstruktur över hela landet för service till medborgare och företag. Utredningen föreslog att det i varje kommun skulle finnas minst ett servicecentrum, bemannat med minst tre tjänstemän varav minst en statligt anställd.

Som komplement till servicecentrumen menade utredningen också att en kommun borde kunna inrätta ett valfritt antal servicepunkter på lämpliga platser, till exempel i bibliotek, samlingslokaler eller butiker. En servicepunkt skulle enligt utredningen ha en dator och telefon för kontakt, åtminstone med myndigheters kundtjänst. En servicepunkt skulle normalt sett inte vara bemannad med tjänstemän i myndigheter. Enligt utredningen borde besökare vid en servicepunkt dock kunna få hjälp med den tekniska utrustningen av personal som finns på plats för lokalens huvudsakliga verksamhet.

3.3 Den förvaltningspolitiska propositionen med mera

Förslaget från utredningen om utveckling av lokal service i samverkan om att införa minst ett gemensamt statligt och kommunalt servicecentrum i varje kommun kom inte att genomföras. Med tiden har också begreppet servicepunkt kommit att få en delvis annan betydelse än vad utredningen avsåg (se vidare kapitel 9).

När regeringen vid denna tid uttalade sig i frågan, till exempel i 2010 års förvaltningspolitiska proposition¹⁰, framhölls att utgångspunkten för utvecklingen av myndigheternas service bör vara en så långt möjligt likvärdig tillgång till service för alla. I den förvaltningspolitiska propositionen betonades vikten av att upprätthålla en god samhällsservice i hela landet, och att ökad samverkan kan vara ett kostnadseffektivt sätt att uppnå detta. Beträffande formen för samverkan lyftes de lokala servicekontor som Försäkringskassan och Skatteverket etablerat särskilt fram. I den förvaltningspolitiska propositionen sades exempelvis att ”regeringen ser positivt på de olika

⁹ SOU 2009:92 Se medborgarna – för bättre offentlig service. Slutbetänkande av Utveckling av lokal service i samverkan.

¹⁰ Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.

samverkansinitiativ som tagits under senare år, inte minst genom gemensamma service- och samverkanskontor”. I 2011 års budgetproposition sades också att ”den samverkan som inletts mellan myndigheter med behov av lokal närvaro bör utvidgas och fördjupas”.¹¹

Beträffande den förvaltningspolitiska propositionen bör också nämnas att där fastlades den ännu gällande inriktningen för regeringens förvaltningspolitik, vilken också har betydelse för servicekontorsverksamheten. Målet för förvaltningspolitiken är en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete. Målet har godkänts av riksdagen.¹²

3.4 Parlamentariska landsbygdskommittén

Skatteverkets, Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens arbete med de lokala servicekontoren utvecklades gradvis under åren efter 2008, bland annat utökades antalet kontor. Arbetet byggde på frivillig samverkan mellan myndigheterna.

År 2015 tillsatte regeringen en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att lämna förslag till inriktning och utformning av en sammanhållen politik för en långsiktigt hållbar utveckling i Sveriges landsbygder.

I slutbetänkandet föreslogs vissa förändringar av verksamheten med servicekontor.¹³ Bland annat såg kommittén problem med att arbetet byggde på frivillig samverkan mellan myndigheterna. Enligt kommittén skulle den lokala samverkan kunna stärkas och effektiviseras om de lokala servicefunktionerna bröts loss från de myndigheter som ingår i servicekontoren och det i stället skapades en ny gemensam organisation för den lokala servicen. Detta bedömdes lämpligen kunna ske genom antingen en ny myndighet eller överföring av verksamheten till Statens servicecenter.

För att säkerställa en statlig lokal service i hela landet föreslogs också att det ska finns minst ett servicekontor i varje FA-region.

¹¹ Prop. 2010/11:1 utg.omr. 2.

¹² Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

¹³ SOU 2017:1 För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. Slutbetänkande av Parlamentariska landsbygdskommittén.

3.5 Servicekontorsutredningen

Mot bakgrund av bland annat Parlamentariska landsbygdskommitténs förslag och remissinstansernas synpunkter, förordade regeringen att det skulle införas en samlad statlig organisation för lokal statlig service och att Statens servicecenter skulle ges ansvar för denna. I ljuset av detta gav regeringen 2017 en särskild utredare i uppdrag att analysera och föreslå hur vissa statliga myndigheters lokala serviceverksamheter kan organiseras på ett mer sammanhållet sätt (Servicekontorsutredningen).

I sitt slutbetänkande redovisade utredningen en analys av servicekontorens tillgänglighet i landet.¹⁴ Utifrån det föreslogs att Statens servicecenter bör öppna 27 nya servicekontor, fördelat på tre olika kategorier. För det första föreslog utredningen, i likhet med Parlamentariska landsbygdskommittén, att det bör finnas minst ett servicekontor i varje FA-region. Vid tiden för utredningen var det fyra FA-regioner som saknade servicekontor, varför förslaget var att nya kontor skulle öppnas i dessa (Storuman, Torsby, Vansbro och Åsele). För det andra menade utredningen att det är viktigt med en utökad myndighetsnärvaro och statlig service i form av servicekontor i eller nära socialt utsatta områden. Utredningen bedömde därför att 11 nya servicekontor kan öppna i socialt utsatta områden i större städer. För det tredje ansåg utredningen att serviceorganisationen bör utökas med 12 nya servicekontor i storstäderna: två kontor i Malmö, tre kontor i Göteborg och sju kontor i Stockholms län.

Utredningens förslag om 27 nya kontor byggde på utgångspunkten att servicekontoren framgent skulle tillhandahålla allmän och fördjupad service avseende Arbetsförmedlingen. Om servicekontoren inte alls skulle ge service avseende Arbetsförmedlingens verksamhet, bedömde utredningen att det endast skulle finnas underlag för 11 nya servicekontor, i stället för 27.

Det bör poängteras att Servicekontorsutredningen föreslog att servicekontoren skulle ge *både* allmän och fördjupad service avseende Arbetsförmedlingen – det senare bedömdes bland annat kräva tillgång till Arbetsförmedlingens verksamhetssystem. Någon sådan förändring har dock inte skett. Däremot har det, som framgått av kapitel 2, inletts ett samarbete mellan Arbetsförmedlingen och Sta-

¹⁴ SOU 2018:43 Statliga servicekontor – mer service på fler platser. Slutbetänkande av Servicekontorsutredningen.

tens servicecenter, som innebär att den så kallade kundtorgsverksamheten utförs på Statens servicecenters servicekontor på platser där Arbetsförmedlingen lägger ned kontor och där servicekontor finns. Övergången omfattar endast allmän service och kräver inte tillgång till Arbetsförmedlingens verksamhetssystem. Konsekvenserna av detta handlingsalternativ – vad gäller exempelvis kontorsstrukturen – analyserades inte av Servicekontorsutredningen.

Servicekontorsutredningen diskuterade också förutsättningarna för att ta med vissa ytterligare myndigheters serviceverksamhet i servicekontorsverksamheten, framför allt Arbetsförmedlingen, men även bland annat Trafikverket och Centrala studiestödsnämnden.

3.6 Remissynpunkter på Servicekontorsutredningen

Majoriteten av remissinstanserna underströk i sina yttranden över Servicekontorsutredningens slutbetänkande behovet av en stärkt och utökad offentlig service på flera platser i landet. Drygt en tredjedel av de svarande var också tydligt positiva till förslaget om att utöka antalet servicekontor och menade att det säkerställer en god tillgänglighet av statlig service i hela landet.

Flera instanser framförde att den geografiska spridningen av de föreslagna kontoren var för begränsad och inte tillräckligt beaktade landsbygdens behov av tillgång till statlig service. Vissa instanser, bland annat några länsstyrelser, menade att det föreslagna antalet servicekontor var otillräckligt och att den geografiska spridningen ytterligare borde ses över för att få en bättre tillgänglighet.

De flesta av de remissinstanser som uttalade sig om lokalisering av servicekontor till nya platser gjorde det utifrån ett gles- och landsbygdsperspektiv. Några bedömde också att nya servicekontor i utsatta områden bör kunna leda till positiva effekter och ökat förtroende för myndigheter.

I de fall Servicekontorsutredningen föreslog att ytterligare myndigheters verksamhet skulle tas med i servicesamverkan, så var de berörda myndigheterna i grunden positiva till detta i sina remissvar, om än ibland med vissa förbehåll.

3.7 Promemoria från Statens servicecenter

Statens servicecenter tog under vintern 2020 fram ett underlag med fakta och överväganden som kan ligga till grund för kommande förslag och beslut om var nya servicekontor ska inrättas.¹⁵ I promemorian belystes olika kriterier som skulle kunna ligga till grund för bedömningen av på vilka orter det kan finnas behov av servicekontor, bland annat befolkningsunderlag, avstånd till närmaste servicekontor, Arbetsförmedlingens närvaro, kommunalt intresse och möjligheter till samlokalisering. Även de orter som föreslogs av Servicekontorsutredningen beaktades.

Sett till antal kontor gav promemorian ungefär samma bild av behoven som de Servicekontorsutredningen identifierade. Statens servicecenters analys gjordes dock utifrån en delvis annorlunda indelning i områden där nya servicekontor kan behövas. Mixen mellan olika områden skilde sig därför i viss mån från Servicekontorsutredningens förslag, enligt följande:

- Gles- och landsbygd: Här överensstämde bedömningen helt med Servicekontorsutredningens. På uppdrag av regeringen har ju Statens servicecenter också i juni 2020 inrättat servicekontor i de fyra FA-regioner som tidigare saknat kontor.
- Socialt utsatta områden: Statens servicecenter gjorde i huvudsak samma bedömning som Servicekontorsutredningen. I några enskilda fall menade dock myndigheten att behovet minskat sedan Servicekontorsutredningen gjordes, till exempel därför att ett berört områdes status förbättrats eller att det från området finns god tillgänglighet till andra servicekontor.
- De tre storstädernas kontorsstruktur: I promemorian gjordes i sak samma bedömning som Servicekontorsutredningen. Där emot såg Statens servicecenter inte behov – åtminstone på kort sikt – av att öppna fullt lika många kontor.
- Orter där den statliga närvaron påverkas kraftigt när Arbetsförmedlingen stänger sitt kontor på orten (en ny kategori jämfört med Servicekontorsutredningen): Statens servicecenter diskuterade ett knappt tiotal mindre och medelstora kommuner där ned-

¹⁵ Statens servicecenter (2020) Underlag avseende nya servicekontor. Promemorian gjordes som ett diskussionsunderlag till myndighetens expertråd för servicefrågor, och överlämnades även till utredningen.

läggningskontor kan innebära att nya servicekontor behövs, och landade i att det på kort sikt fanns skäl att särskilt prioritera Ulricehamn.

I promemorian betonades att den var tänkt som ett diskussionsunderlag, som inte ska läsas som förslag på orter om vilka Statens servicecenter tagit ställning till att nyetablering av servicekontor kan eller bör ske på kort sikt (under 2020).

3.8 Regeringens uttalanden på senare år

Som nämndes tidigare har samverkan kring lokala servicekontor bedrivits sedan 2008. Ända sedan dess har det i stort sett varit samma motiv som angetts både för samverkan i sig och för en utbyggnad av nätet av servicekontor. I korthet har det handlat om att uppnå ökad statlig närvaro i syfte att få både mer tillgänglig service och ökad legitimitet för staten, samtidigt som samverkan antas underlätta kostnadseffektiva lösningar.

Vad gäller regeringens uttalanden på senare år kan de exemplifieras med hur resonemanget fördes kring behov av lokal statlig service när de lokala servicekontoren skulle föras över till en sammanhållen organisation under Statens servicecenter. I den proposition där förslaget lämnades, så angavs bland annat att ”det finns behov av att stärka förtroendet för de statliga myndigheterna och samhällets institutioner genom en väl utvecklad lokal statlig närvaro och service”.¹⁶ Vidare framfördes att man genom att samla vissa statliga myndigheters lokala besöks- och serviceverksamheter i en sammanhållen organisation ökar möjligheterna att erbjuda lokal statlig service av hög kvalitet på ett kostnadseffektivt sätt. I andra sammanhang har regeringen också angett att det med en sådan sammanhållen organisation blir lättare att säkerställa och stärka tillgången till grundläggande statlig service i hela landet.¹⁷

Vidare kan nämnas 2020 års budgetproposition där det bland annat framhölls att den statliga närvaron och servicen i dag är ojämnt fördelad i landet i förhållande till befolkningen, och att det enligt regeringen därför finns ett fortsatt behov av att stärka förtroendet

¹⁶ Prop. 2018/19:47 Samlad struktur för tillhandahållande av lokal statlig service.

¹⁷ Prop. 2017/18:1 utg.omr. 2.

för de statliga myndigheterna genom en utvecklad statlig närvaro och service. En del i detta handlar enligt regeringen om att förbättra möjligheterna att bo och verka i hela landet. Mot denna bakgrund föreslog regeringen att antalet servicekontor utökas för att förstärka den statliga närvaron i hela landet, och framhöll att Servicekontorsutredningens förslag fortsatt ska vara vägledande vid utvecklingen av den lokala statliga serviceorganisationen.¹⁸

Motsvarande formuleringar finns också i beskrivningen av utredningens uppdrag, där det bland annat anges att lokal statlig närvaro i hela landet är viktigt för att hålla ihop samhället och för att upprätthålla legitimitet och förtroende för de statliga myndigheterna.

Politikens ambition att bygga ut nätet av servicekontor visar sig konkret i att riksdagen, efter förslag från regeringen i budgetpropositionen för 2020, har beslutat att Statens servicecenters förvaltningsanslag ska öka med 54 miljoner kronor 2020 för att utöka antalet servicekontor.¹⁹ I budgetpropositionen för 2020 beräknas anslaget öka med 108 miljoner kronor 2021 respektive 2022 för nya servicekontor.

Utöver den ram som beslutades i budgeten för 2020 har regeringen också i budgetpropositionen för 2021 framhållit att samhälls-servicen behöver stärkas i områden med socioekonomiska utmaningar. Detta som en av flera åtgärder för att lyfta sådana områden och stärka integrationen. I propositionen har därför föreslagits en satsning för att öppna nya servicekontor i socioekonomiskt utsatta områden. För detta ändamål avsätts 15 miljoner kronor för 2021, 60 miljoner kronor för 2022 och 75 miljoner kronor för 2023 och framåt.²⁰ Regeringens förslag bygger på en överenskommelse mellan regeringspartierna, Centerpartiet och Liberalerna.

I regeringsförklaringen den 10 september 2019 sades också att nya servicekontor ska öppnas, bland annat i Storuman, Torsby, Vansbro och Åsele. Som framgått öppnades dessa kontor i juni 2020. Därmed finns det minst ett servicekontor i samtliga FA-regioner.

I Statens servicecenters regleringsbrev för 2020 har regeringen angett att den ovannämnda anslagsposten om 54 miljoner kronor ska användas för att finansiera etableringen av dels de nya servicekontoren i Storuman, Torsby, Vansbro och Åsele, dels de ytterligare ser-

¹⁸ Prop. 2019/20:1 utg.omr. 2.

¹⁹ Prop. 2019/20:1 utg.omr. 2, bet. 2019/20:FiU2, rskr. 2019/20:129.

²⁰ Prop. 2020/21:1 utg.omr. 2.

vicekontor som regeringen beslutar om. I juni 2020 beslutade regeringen även att Statens servicecenter under 2021 ska öppna nya servicekontor i Ulricehamn (senast den 1 juni) och i Göteborg, Malmö och Stockholm (senast den 1 november).

3.9 Kartläggning gjord av länsstyrelserna

Länsstyrelserna fick i mars 2019 i uppdrag av regeringen att kartlägga statlig närvaro och service i länen. Uppdraget innehöll flera delar. Här behandlas de som är mest relevanta för utredningens frågor.²¹

Vid tiden för länsstyrelsernas kartläggning förekom 220 statliga myndigheter i förteckningen över svenska myndigheters arbetsställen i Statistiska centralbyråns företagsregister.²² Dessa 220 myndigheter var sammantaget verksamma vid 2 930 arbetsställen runt om i Sverige. Av Sveriges 290 kommuner fanns det statliga arbetsställen i 275, medan 15 kommuner saknade sådana.²³

Kartläggningen visade att Stockholm är den kommun som har flest statliga arbetsställen och att mer än 60 procent av alla myndigheter har minst ett arbetsställe där. Knappt hälften av myndigheterna i undersökningen hade endast ett arbetsställe, och av dessa fanns två tredjedelar i Stockholms län. De tre myndigheter som vid tiden för kartläggningen hade flest arbetsställen var Polismyndigheten (380 arbetsställen), Arbetsförmedlingen (240) och Trafikverket (164). Dessa tre var också de myndigheter som hade arbetsställen i flest kommuner – Polismyndigheten hade verksamhet i 254 kommuner, Arbetsförmedlingen i 190 och Trafikverket i 90.²⁴

Fördelat över länen visade kartläggningen att de tre storstads-länen är de i vilka statliga myndigheter har flest arbetsställen i absoluta tal. Räknat som arbetsställen per invånare blir bilden dock

²¹ Länsstyrelserna (2019) Kartläggning av statlig närvaro och service i länen. En samlad delredovisning. Utgiven av Länsstyrelsen i Örebro län med publikationsnummer 2019:23. I uppdraget ingick även att redovisa metoder för hur länsstyrelserna i framtiden löpande kan följa upp och redovisa statlig närvaro i kommunerna, vilket redovisades i en separat rapport.

²² Med arbetsställe avses i rapporten varje adress, fastighet eller grupp av fastigheter där en myndighet bedriver verksamhet.

²³ Kommunerna utan statliga arbetsställen var Aneby, Essunga, Gagnef, Gnosjö, Grästorp, Gullspång, Habo, Hjo, Mullsjö, Nykvarn, Orsa, Osby, Säter, Töreboda och Ydre.

²⁴ Det bör noteras att Arbetsförmedlingen sedan kartläggningen gjordes har påbörjat en omfattande förändring och avveckling av arbetsförmedlingskontor inom myndigheten (se avsnitt 3.11). Enligt den beslutade planeringen kommer det vid utgången av 2020 att finnas 112 arbetsförmedlingskontor i 106 av landets 290 kommuner. Se Arbetsförmedlingen (2020) Slutredovisning. Arbetsförmedlingens lokala närvaro 2020-10-23.

annorlunda – störst andel arbetsställen har då Norrbotten, Jämtland, Västernorrland och Västerbotten tillsammans med Gotland och Uppsala. Storstadslänen är inte längre de län med flest arbetsställen, medan Halland och Jönköping fortsatt har en låg andel arbetsställen även när de relateras till antal invånare.

Nedbrutet på kommunnivå är bilden av statliga myndigheters arbetsställen i landet mer mångfacetterad och vissa inomregionala mönster framträder. Mest tydligt blir att residensstäderna sticker ut. Även i detta fall ser bilden dock annorlunda ut när antalet arbetsställen relateras till folkmängden i respektive kommun och residensstäderna blir inte längre lika framträdande.

Länsstyrelsernas kartläggning visar också att bilden i stora drag är densamma om man i stället ser till fördelningen av statliga arbetstillfällen. I absoluta tal mätt har Stockholms län det avsevärt största antalet statliga arbetstillfällen – mer än dubbelt så många som Västra Götalands län på plats två, och nästan tre gånger fler än Skåne län på plats tre. När andel statliga arbetstillfällen i förhållande till antal invånare redovisas, så blir bilden en annan med en jämnare spridning av andel statliga arbetstillfällen över landet.

3.10 Kartläggning gjord av Statskontoret

Statskontoret fick i april 2019 i uppdrag av regeringen att kartlägga och sammanställa planer för lokalisering av verksamhet för följande myndigheter: Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Lantmäteriet, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket och Trafikverket. I rapporten redovisar Statskontoret dels myndigheternas planer och strategier fram till 2022, dels vilka förändringar i lokalisering som har skett under perioden 2014–2018.²⁵

Rapporten visar att de flesta av de berörda myndigheterna inte planerar att göra några stora förändringar av sin lokalisering, och heller inte har genomfört några omfattande förändringar av kontorsstrukturen mellan 2014 och 2018. Det gäller såväl avveckling av all verksamhet i en kommun som etablering av verksamhet i en kommun där de tidigare inte hade någon verksamhet.

²⁵ Statskontoret (2019:13) Planerad lokalisering av statlig verksamhet. En kartläggning av tio större myndigheter.

Arbetsförmedlingen och Lantmäteriet avviker dock från den generella bilden. Vid tiden för undersökningen planerade Arbetsförmedlingen att lägga ner samtliga kontor i cirka hälften av de kommuner där myndigheten hade verksamhet.²⁶ Omfattande förändringar hade också genomförts under perioden 2014–2018, då Arbetsförmedlingen avvecklat hela sin verksamhet i 60 kommuner. Lantmäteriet avvecklade all sin verksamhet i 19 kommuner mellan 2014–2015. Det var kontor som hade högst fem anställda per kontor och där rekryteringsproblem var skälet till avvecklingarna. Enligt Statskontorets rapport har myndigheten inga ytterligare planer på att förändra kontorsstrukturen.

I rapporten redovisar Statskontoret också generella iakttagelser om hur statliga myndigheter fattar sina lokaliseringsbeslut. Valet av lokalisering sägs utgå från myndigheternas verksamhetsspecifika förutsättningar och uppdrag. Statskontoret visar att olika krav balanseras mot varandra. Generella krav på myndigheter ställs mot den egna, instruktionsenliga uppgiften. Myndigheter tar ställning till hur de kan utföra sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt, vilket sedan påverkar kontorsstrukturens utformning.

3.11 Arbetsförmedlingens omställningsarbete

Arbetsförmedlingen bedriver sedan några år ett förändringsarbete som bland annat handlar om att utveckla tjänsteutbudet och öka digitaliseringen för att modernisera myndigheten och möta de förändringar som sker i samhället. Grunden för detta är att Arbetsförmedlingen hade identifierat en rad utmaningar för myndigheten och med anledning av detta i slutet av 2014 beslutade att starta ett förändringsarbete kallat förnyelseresan. Omställningsarbetet har också förstärkts genom att det i januariavtalet, en sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, slagits fast (punkt 18) att Arbetsförmedlingen ska reformeras i grunden.

Genom omställningsarbetet sker en omfattande förändring och avveckling av arbetsförmedlingskontor inom myndigheten. Enligt den beslutade planeringen kommer det vid utgången av 2020 att

²⁶ Enligt rapporten Arbetsförmedlingen (2020) Slutredovisning. Arbetsförmedlingens lokala närvaro 2020-10-23, kommer det vid utgången av 2020 att finnas 112 arbetsförmedlingskontor i 106 av landets 290 kommuner.

finnas 112 arbetsförmedlingskontor i 106 av landets 290 kommuner. Det innebär att Arbetsförmedlingen kommer att ha avvecklat kontor på 126 orter (avseende 112 kommuner).²⁷

Regeringen har i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för budgetåret 2020 uppdragit åt myndigheten att redovisa hur den säkerställer en ändamålsenlig lokal närvaro och en väl fungerande samverkan i hela landet. Uppdraget pekar på att en ändamålsenlig lokal närvaro kan åstadkommas genom egna kontor, i samarbete med kommuner eller genom deltagande vid statliga servicekontor.

Arbetsförmedlingens ambition är att främst använda samarbetslösningar för att säkra ändamålsenlig närvaro i de kommuner där arbetsförmedlingskontor avvecklas. Hur lösningarna ser ut för att säkerställa lokal närvaro kommer enligt myndigheten att variera, eftersom behoven och förutsättningarna ser olika ut i landet. I enstaka fall har även tidigare beslutade kontorsavvecklingar omprövats.

Mellan Arbetsförmedlingen och Statens servicecenter har ett samarbete inletts. Som framgått av kapitel 2 tar Statens servicecenter över kundtorgsverksamheten på platser där Arbetsförmedlingen lägger ned kontor och där servicekontor finns. Pilotverksamhet på sex orter startade runt årsskiftet 2019/20 och myndigheterna har kommit överens om en successiv fortsatt utbyggnad under 2020–21.

²⁷ Arbetsförmedlingen (2020) Slutredovisning. Arbetsförmedlingens lokala närvaro 2020-10-23.

4 Servicekontoren i dag

Detta kapitel redogör för nuläget i verksamheten med servicekontor. Bland annat beskrivs kontorens uppdrag, organisation, målgrupper, tjänster och volymer. Även finansiering, informationsförsörjning, handläggarnas profil och utbildningsbehov tas upp.

4.1 Servicekontorens uppdrag

Servicekontoren bedrevs tidigare i form av frivillig samverkan mellan Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten. Statens servicecenter tog över ansvaret för verksamheten den 1 juni 2019 och ger sedan dess service åt de tre tidigare ansvariga myndigheterna. Från och med 2020 ger Statens servicecenter även service avseende Arbetsförmedlingens kundtorgsverksamhet.²⁸

Servicekontorens övergripande uppgift är att hjälpa och vägleda allmänheten och företaget i deras kontakter med berörda statliga myndigheter. Det kräver att servicehandläggarna har god kunskap om respektive myndighets kompetensområde och kan använda den kunskapen utifrån allmänhetens behov av service.

Verksamheten vid servicekontoren består i att Statens servicecenter ger service för andra statliga myndigheters räkning. Ärendehantering på servicekontoren sker i respektive myndighets namn och utförs av anställda vid Statens servicecenter på uppdrag av samverkansmyndigheterna. Det rättsliga ansvaret för ärendehantering kvarstår hos de myndigheter för vars räkning service utförs på kontoren. Den service som ges regleras i lagen (2019:212) om viss gemensam offentlig service och i förordningen (2019:214) om viss gemensam offentlig service. Detta beskrivs närmare i avsnitt 5.3.

²⁸ På 46 orter, oftast mindre kommuner, är de lokala servicekontoren också (eller har varit) samlokaliserade med Arbetsförmedlingen.

I syfte att ge inflytande och skapa förutsättningar för en effektiv styrning, utveckling och förvaltning av den statliga serviceorganisationen finns det en modell för samverkan. Samverkansmodellen reglerar formerna för parternas samverkan på strategisk och operativ nivå. Servicerådet är den högsta gemensamma nivån i vilket Statens servicecenters generaldirektör är ordförande och övriga myndigheter representeras av generaldirektören eller överdirektören.

Av servicekontorens arbetsuppgifter (se avsnitt 4.4) är det endast i utfärdande av ID-kort för personer som är folkbokförda som myndighetsutövning sker på kontoren, eftersom servicehandläggare fattar beslut i dessa ärenden.

4.2 Servicekontorsverksamhetens organisation

Servicekontorsverksamheten drivs i en särskild division inom Statens servicecenter (Medborgarservice). Verksamheten är geografiskt indelad i regioner. Hittills har dessa varit fyra (nord, mitt, väst och sydöst), men enligt uppgift från Statens servicecenter kommer en ny indelning i sex regioner (nord, mitt, Stockholm och Gotland, öst, väst och syd) att träda i kraft den 1 januari 2021.

I dag finns 117 servicekontor fördelade på 110 av landets 290 kommuner, från Kiruna i norr till Trelleborg i söder. Vid kontoren arbetar cirka 800 servicehandläggare.

Nedan listas kontoren länsvis. Normalt har kontoren öppet måndag–fredag kl. 10–16 (i vissa fall med lunchstängt). Ett tjugotal kontor, främst på mindre orter, har dock öppet färre dagar per vecka (oftast två eller tre dagar) – dessa markeras med en asterisk.

- *Blekinge*: Karlshamn, Karlskrona
- *Dalarna*: Avesta, Borlänge, Falun, Ludvika, Malung, Mora, Vansbro*
- *Gotland*: Visby
- *Gävleborg*: Bollnäs, Gävle, Hudiksvall, Ljusdal, Sandviken, Söderhamn
- *Halland*: Falkenberg, Halmstad, Kungsbacka, Varberg
- *Jämtland*: Strömsund, Sveg, Östersund

- *Jönköping*: Gislaved, Jönköping, Nässjö, Tranås, Vetlanda, Värnamo
- *Kalmar*: Kalmar, Oskarshamn, Vimmerby*, Västervik
- *Kronoberg*: Ljungby, Växjö, Älmhult*
- *Norrbottnen*: Arvidsjaur, Gällivare*, Haparanda, Jokkmokk*, Kiruna, Luleå, Piteå, Övertorneå*
- *Skåne*: Eslöv, Helsingborg, Hässleholm, Klippan*, Kristianstad, Landskrona, Lund, Malmö (2 kontor: City, Rosengård), Simrishamn*, Trelleborg, Ystad*, Ängelholm
- *Stockholm*: Norrtälje, Stockholm inklusive vissa grannkommuner (6 kontor: Brandbergen, City, Hallunda, Kista, Kungsholmen, Sundbyberg), Södertälje
- *Södermanland*: Eskilstuna, Katrineholm, Nyköping, Strängnäs*
- *Uppsala*: Enköping, Tierp*, Uppsala
- *Värmland*: Arvika*, Hagfors*, Karlstad, Kristinehamn, Torsby*
- *Västerbotten*: Lycksele, Skellefteå, Sorsele*, Storuman*, Umeå, Vilhelmina*, Åsele*
- *Västernorrland*: Härnösand, Kramfors*, Sollefteå, Sundsvall, Örnsköldsvik
- *Västmanland*: Fagersta, Köping, Sala, Västerås
- *Västra Götaland*: Alingsås*, Borås, Falköping, Göteborg (5 kontor: Angered, Hisingen, Nordstan, Rosenlund, Västra Frölunda*), Kungälv*, Lidköping*, Mariestad*, Skövde, Strömstad, Trollhättan, Uddevalla, Vänersborg, Åmål*
- *Örebro*: Karlskoga, Lindesberg, Örebro (2 kontor: City, Vivalla)
- *Östergötland*: Linköping, Motala, Norrköping

Storleken på servicekontoren varierar (se tabellen nedan). De största kontoren ligger i landets större städer, exempelvis återfinns samtliga de åtta kontor som i tabellen ingår i kategorin stora kontor i de tre storstadsområdena. Majoriteten av servicekontoren finns dock i mindre och medelstora städer eller på landsbygden, och är medel-

stora och små. De fyra kontor som öppnades i juni 2020 (Storuman, Torsby, Vansbro och Åsele) ingår inte i tabellen, men hör samtliga till kategorin små.

Tabell 4.1 Storleksklasser avseende servicekontoren

Kontorskategori	Antal anställda	Antal kontor ¹
Små kontor <400 besök per vecka	1–5	75
Mellankontor 400–1 500 besök per vecka	6–20	30
Stora kontor >1 500 besök per vecka	>20	8
Summa		113

¹ Antal kontor per kategori är baserat på besöksstatistik för perioden juni–december 2019. Räknat på antal anställda (april 2020) skiljer sig bilden marginellt (78 små, 29 mellanstora och 6 stora).

Som framgår av listan över kontoren ovan finns det servicekontor i samtliga län. Genom att kontorsnätet kompletterades med de fyra kontor som öppnades i juni 2020 finns det numera även minst ett servicekontor i varje funktionell analysregion (FA-region).²⁹

Till följd av landets befolkningsstruktur finns det stora variationer i hur många människor de olika servicekontoren har i sitt upptagningsområde. Det kan illustreras med att för respektive FA-region ställa antalet servicekontor i regionen i relation till dess befolkningsstorlek. För de minsta FA-regionerna i gles- och landsbygd går det färre än 5 000 invånare per kontor, medan det i FA-regionen Stockholm går cirka 235 000 invånare per kontor. Även i övriga storstadsregioner och i vissa FA-regioner runt större städer går det många invånare per servicekontor. Exempelvis är FA-regionen Borås den region som efter Stockholm har flest invånare per servicekontor med cirka 160 000. De tre FA-regioner som följer därefter är Umeå, Linköping–Norrköping och Kalmar.

Om man i stället ser till hur många besök vid servicekontoren som görs per invånare i de olika FA-regionerna, så är antalet relativt jämnt fördelat. Under perioden juni–december 2019 gjordes, sett över hela landet, 0,16 besök per invånare vid servicekontoren. I två FA-regioner (Arjeplog och Älmhult–Osby) var motsvarande siffra 0,05 besök per invånare under perioden. I andra änden av skalan gjor-

²⁹ FA-regionerna avser en geografisk indelning av Sverige utifrån grupper av kommuner som, med beaktande av bland annat geografisk sammankoppling, funktionella samband och pendlingsströmmar, på sikt kan antas vara självförsörjande när det gäller arbetstillfällen och arbetskraft. I dagsläget är landet indelat i 60 FA-regioner. Se vidare Tillväxtverkets webbplats: <https://tillvaxtverket.se/statistik/regional-utveckling/regionala-indelningar/fa-regioner.html>

des i två FA-regioner (Härjedalen och Haparanda) lite drygt 0,5 besök per invånare vid servicekontoren. Om variationerna kan förklaras av annat än rena slumpfaktorer kan inte utläsas av statistiken.

4.3 Målgrupper

Servicekontorens målgrupper är de som har behov av ett fysiskt möte för sina kontakter med berörda myndigheter. Enligt regeringen är lokal statlig service särskilt viktigt för de som har svårigheter med det svenska språket, de med vissa typer av funktionsnedsättningar och de som är ekonomiskt utsatta.³⁰

Regeringen har uttalat att digitalt ska vara förstahandsval i den offentliga förvaltningens verksamhet och i kontakter med privatpersoner och företag.³¹ Detta innebär att den offentliga förvaltningen, när det är lämpligt, i första hand ska välja digitala lösningar vid utformningen av sin verksamhet. Samtidigt finns det många privatpersoner, företagare och företrädare för bolag som inte kan ta del av den service som myndigheterna erbjuder via internet eller andra servicekanaler, utan behöver hjälp och stöd vid ett personligt möte.

Således är det en relativt stor grupp svenskar som inte använder internet eller är ovana att använda myndigheternas digitala tjänster. År 2019 angav fem procent av befolkningen över 12 år, det vill säga cirka 450 000 personer, att de aldrig använder internet.³² Att inte använda internet för att ta del av offentlig information från kommun och myndigheter är särskilt vanligt bland de äldsta medborgarna.

Andra har inte tillräckliga språkkunskaper för att hantera myndighetsärenden på egen hand och det finns individer med vissa typer av funktionsnedsättningar som har behov av personlig service. Det finns även myndighetsärenden som ställer krav på personlig inställelse och då är det viktigt att det finns lokal statlig service.

³⁰ Prop. 2018/19:47 s. 11.

³¹ Prop. 2017/18:1 utg.omr. 2 avsnitt 6.2.

³² Internetstiftelsen (2019) Svenskarna och internet 2019.

4.4 Verksamhetens innehåll och omfattning

4.4.1 Servicens innehåll

Verksamheten vid servicekontoren handlar primärt om att ge upplysningar, vägledning, råd och hjälp till enskilda. En besökare kan få hjälp med olika frågor som samverkansmyndigheterna ansvarar för. Det innebär att servicehandläggare på kontoren kan hjälpa besökarna med allt från skatte- och folkbokföringsärenden till socialförsäkrings- och pensionsärenden, och successivt på fler och fler kontor även vissa arbetsmarknadsfrågor.

Till stöd i verksamheten använder handläggarna uppgifter från berörda myndigheters verksamhetssystem (dock inte för Arbetsförmedlingen) och intranät, och även andra källor som kan vara fruktbara, till exempel myndigheternas externa webb-sidor.

För Skatteverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten hanterar servicehandläggarna i dag frågor av såväl allmän som fördjupad karaktär, och för Arbetsförmedlingen allmänna frågor. Där emot ska handläggarna inte ta sig an komplicerade ärenden eller frågor av svårare karaktär. Frågor av allmän karaktär innebär att servicehandläggaren inte behöver tillgång till personuppgifter för att kunna hjälpa besökaren. Frågor av fördjupad karaktär innebär att servicehandläggaren behöver tillgång till personuppgifter och myndigheternas verksamhetssystem för att kunna hjälpa besökaren. Om besökaren har ett komplicerat ärende eller en fråga av svårare karaktär ska servicehandläggaren hänvisa besökaren till en kundvägledare eller handläggare på berörd myndighet.

Genom att verksamheten berör olika myndigheter så varierar tjänsternas sakliga innehåll. Men till sin karaktär kan service-tjänsterna delas in i några olika grupper: att ge allmän information, att ge stöd med digitala självbetjäningstjänster, att ta emot handlingar och komplettera beslutsunderlag samt att ge ärendespecifik information.

Handläggning av ID-kort är för närvarande den enda förvaltningsuppgiften som innefattar myndighetsutövning som utförs på servicekontoren. På 27 servicekontor tas ansökan emot och beslut

fattas i ärenden om utfärdande av identitetskort.³³ På dessa 27 och ytterligare 18 kontor kan ID-kort hämtas ut.

I faktarutan nedan ges en översiktlig beskrivning av de arbetsuppgifter som hanteras inom servicekontorsverksamheten.

Allmän information

- Guida kunderna var de kan hitta den information som de frågar efter samt svara på deras frågor.
- Informera om samlad service från samverkansmyndigheterna och var information finns.
- Stötta vid ifyllande av ansökan/blanketter.
- Ta emot kundsynpunkter.
- Vidimera kundens personliga handlingar.
- Ta emot handlingar och skicka in till aktuell myndighet.

Ge stöd vid självbetjäning

- Ge råd till kund för att hen själv ska kunna utföra tjänster på egen smarttelefon eller surfplatta eller via kundarbetsplats (KAP).
- Rådgivning vid ifyllande av e-blankett.
- Ge råd och information om var och hur man laddar upp bank-ID.

Ta emot handlingar och komplettera beslutsunderlag

- Upplisa kunden om blankett/ansökan saknar förväntade uppgifter och bilagor för att vara fullständig, samt göra notering att kunden inkommer med förväntade bilagor.
- Ta emot kompletteringar och handlingar i ärendet.

Ärendespecifik information

- Återge information som finns noterad i verksamhetssystem (Försäkringskassan, Skatteverket, Pensionsmyndigheten).

³³ Enligt lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige. Av 2017 års ID-kortsutredning har föreslagits en ny lag och en ny förordning om statliga identitetshandlingar med bestämmelser om ett statligt identitetskort och en statlig e-legitimation. Det kan komma att påverka verksamheten vid servicekontoren. Se SOU 2019:14 Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation. Betänkande av 2017 års ID-kortsutredning. Frågan bereds i Regeringskansliet.

- Skriva ut underlag, beslut eller blanketter till de kunder som saknar tillgång till digitala verktyg.
- Vid behov förklara/tolka information som kunden har fått från en samverkansmyndighets kärnverksamhet.
- Tillföra information i ärendet (görs i verksamhetssystemen).
- Om möjligt, ge kunden information om nästa steg i handläggningsprocessen samt handläggningstider.
- Hänvisa till berörd myndighet (till exempel kunder med skyddad identitet).

ID-kort

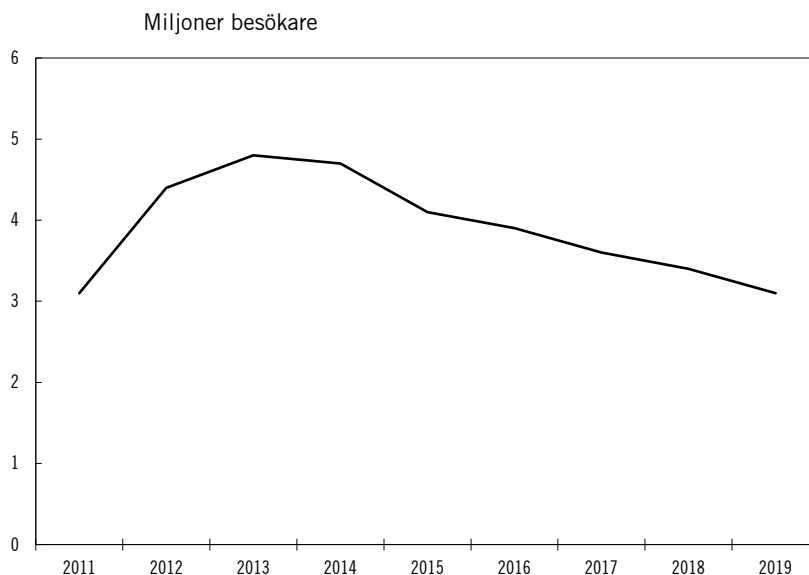
- Ta emot ansökan, fatta beslut och lämna ut det färdiga kortet (vid berörda kontor).

4.4.2 Volymer i verksamheten

Servicekontorens totala antal besök

År 2019 tog servicekontoren emot 3,1 miljoner besök. Det årliga antalet besök har varierat ganska mycket sedan servicekontorsverksamheten inleddes. Detta illustreras för perioden 2011 till 2019 i figuren nedan. Det bör noteras att antalet kontor också har varierat över tid, exempelvis tillkom tio nya kontor 2018.³⁴

³⁴ Mot bakgrund av ett regeringsbeslut inrättades 2018 kontor i Göteborg (Angered), Haninge (Brandbergen), Jokkmokk, Kramfors, Malmö (Rosengård), Malung-Sälen, Sorsele, Vimmerby, Örebro (Vivalla) och Överkalix.

Figur 4.1 Antal besök vid servicekontoren 2011–2019

Som kommentar till figuren bör nämnas att servicekontoren under perioden januari–augusti 2020 tog emot 1,6 miljoner besök. Det är cirka 26 procent lägre än motsvarande period 2019. Som nämndes i kapitel 2 kan den kraftiga nedgången delvis förklaras av spridningen av sjukdomen covid-19. Verksamhetsstatistik från Statens servicecenter visar dock att det är en generell nedgång i antalet besök. I gengäld är det inte osannolikt att effekterna av pandemin (ökad arbetslöshet, sjukskrivningar med mera) kan leda till ett ökat besökstryck under 2021. Därtill tillkommer fler nya besökare i takt med att Arbetsförmedlingens kundtorgsverksamhet i ökande grad utförs på servicekontoren.

En viktig förklaring till det minskade antalet besök vid servicekontoren sedan 2015 är de senaste årens sjunkande invandring. En annan förklaringsfaktor är att de myndigheter som Statens servicecenter utför verksamhet åt har utvecklat sina e-tjänster – de har blivit både fler och lättare att hantera för användaren. Servicekontoren har dessutom arbetat med att hjälpa kunderna till att själva hantera digitala tjänster, varigenom den stora volymen småfrågor har sjunkit. Enligt uppgift från Statens servicecenter är det färre besök som hanteras i dag, men ärendena är å andra sidan ofta mer tidskrävande.

I sammanhanget kan även påpekas att Statens servicecenter redovisar att den genomsnittliga kostnaden per besök uppgick till 227 kronor för perioden juni–december 2019 och till 204 kronor per ärende under samma period.³⁵ Jämförbara uppgifter för tidigare år finns inte tillgängliga på grund av ändrat huvudmannaskap.

Besöksfrekvens på kontorsnivå

I avsnitt 4.2 beskrevs strukturen av servicekontor. Som där framgick var besöksfrekvensen under perioden juni–december 2019 sådan att 75 kontor under denna tid kunde räknas in i kategorin små kontor (färre än 400 besök per vecka), 30 kontor var av typen mellanstora (400–1 500 besök per vecka) och 8 av typen stora kontor (fler än 1 500 besök per vecka). Även om antalet besök per kontor skiljer sig mycket mellan de olika kategorierna, så är det totala antalet besök mer jämnt fördelat mellan kategorierna på grund av att antalet kontor varierar mycket mellan dem. Under perioden juni–december 2019 tog de små kontoren emot 26 procent av det totala antalet besök, medan motsvarande var 43 procent för de mellanstora och 31 procent för de stora.

Att det finns en stor spännvidd i besöksfrekvens mellan olika typer av kontor kan också illustreras med följande jämförelse mellan de 20 största och de 20 minsta kontoren:

- De 20 största servicekontoren tog under perioden juni–december 2019 tillsammans emot 55 procent av det totala antalet besök. Som nämndes i avsnitt 4.2 återfanns samtliga åtta kontor i kategorin stora kontor i de tre storstadsområdena (två av dessa kontor hade för övrigt fler än 3 000 besökare per vecka). Av övriga kontor bland de 20 största återfinns nästan samtliga i någon av landets 10–12 största kommuner utanför storstadsområdena.
- De 20 minsta servicekontoren tog under perioden juni–december 2019 tillsammans emot 3 procent av det totala antalet besök. De 20 minsta kontoren är spridda över totalt 12 olika län, men fler än hälften återfinns i Norrland. Av de minsta kontoren hade 15 färre än 100 besökare per vecka under juni–december 2019, och sex kontor hade färre än 50 besökare per vecka.

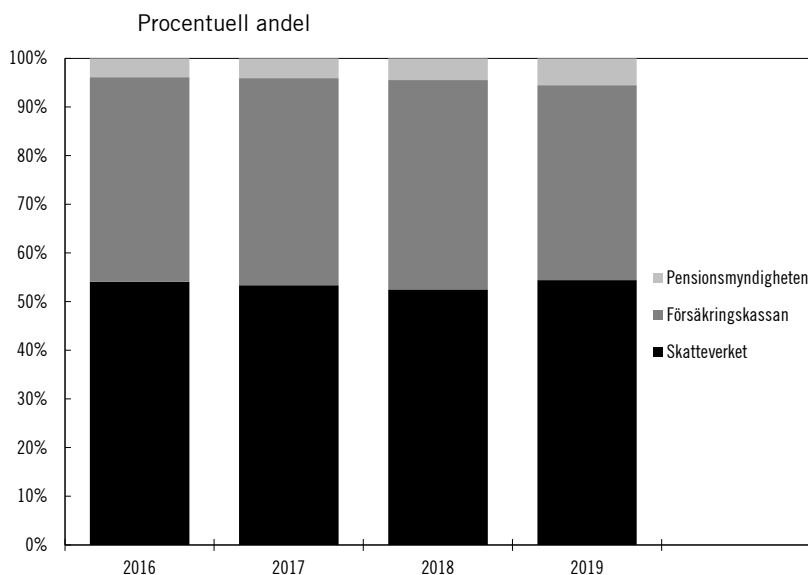
³⁵ Statens servicecenter (2020) Årsredovisning 2019.

Ärendetyper

Det totala antalet ärenden per år vid servicekontoren brukar vara cirka tio procent högre än antalet besök, eftersom vissa kunder har mer än ett ärende. Ärendemängden varierar ganska mycket mellan olika typer av ärenden och mellan myndigheterna. Ärenden avseende socialförsäkringsområdet (Försäkringskassan) och skattelagstiftning, folkbokföring, äktenskapsregistret, bouppteckning och ID-kort (Skatteverket) har traditionellt varit vanligast, och frågor inom Pensionsmyndighetens verksamhetsområde mindre vanliga.

I figuren nedan visas respektive myndighets andel av den totala ärendemängden de senaste åren (2019 behandlade servicekontoren totalt cirka 3,5 miljoner ärenden). Utredningen saknar uppgift om hur fördelningen kan förväntas komma att se ut när samarbetet med Arbetsförmedlingen om kundtorgsverksamheten etablerats fullt ut.

Figur 4.2 Myndigheternas andel av servicekontorens ärenden 2015–2019



Som kommentar till figuren kan också sägas att i absoluta tal har antalet ärenden som berör Skatteverket och Försäkringskassan gradvis minskat under den studerade perioden, i ungefär samma takt för båda myndigheterna. Ärendena som berör Pensionsmyndigheten har däremot legat på ungefär samma nivå i absoluta tal och till och

med ökat något under 2019. Som figuren visar utgör dock Pensionsmyndighetens ärenden en liten andel av servicekontorens totala ärendemängd, cirka sex procent 2019.

Kundnöjdhet

Servicekontorens kunder är generellt nöjda med den service de får. Kundnöjdheten mäts återkommande, med tre parametrar: om kunden anser sig ha fått ett bra bemötande, fått svar inom rimlig tid och fått den hjälp hen behövde. I mätningen våren 2020 svarade 81 procent ja på alla tre frågorna. Andelen positiva svar varierade mellan de olika parametrarna: 94 procent ansåg att de fått ett bra bemötande, 92 procent att de fått den hjälp de behövde och 89 procent att de fått svar inom rimlig tid.

4.5 Finansiering

Servicekontorsverksamheten finansieras i huvudsak med anslag. När Statens servicecenter tog över verksamheten tilldelades myndigheten anslag för lokal statlig service och medel fördelades om från Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten.

Utöver anslag finansieras verksamheten med avgifter för hanteringen av ID-kort och uttag från pensionssystemet för hantering av inkomstgrundad ålderspension. Avgifterna för ID-kortshanteringen fastställs årligen i samråd mellan Skatteverket och Statens servicecenter baserat på kostnaderna för verksamheten. Regeringen fastställer varje år hur hög ersättning Statens servicecenter får för hanteringen av ålderspension.

Enligt budgeten för 2020 uppgår anslaget till 695,1 miljoner kronor och avgifterna till 67,1 miljoner kronor detta år.

I samarbetet med Arbetsförmedlingen, där servicekontoren tar över Arbetsförmedlingens kundtorgsverksamhet, har de tillkommande kostnader som uppstår hittills finansierats genom att Arbetsförmedlingen ersätter Statens servicecenter för dessa. Den överenskomna finansieringsramen för 2020 är 21 miljoner kronor.

4.6 Informationsförsörjning

En stor del av tjänsterna vid servicekontoren handlar om allmän information, ge stöd vid självbetjäning och kvalitetssäkra att kompletteringar i ärenden eller beslutsunderlag är fullständigt ifyllda och så vidare. I normalfallet ställer dessa uppgifter inte krav på åtkomst till verksamhetssystemen hos de myndigheter Statens servicecenter arbetar på uppdrag av, utan service kan ges genom att hämta information på myndigheternas intranät, via broschyrer eller guidning på myndighetens hemsida eller hjälpa kunden att ansluta till e-tjänster med hjälp av bank-ID eller mobilt bank-ID.

För ärendespecifik information och ID-kortshantering krävs dock åtkomst till myndigheternas verksamhetssystem. För Skatteverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kommer servicehandläggarna i dag åt både myndighetens intranät och verksamhetssystem från respektive myndighets fjärrskrivbord.

När flera myndigheters verksamhet ska anslutas till servicekontoren, bedömer Statens servicecenter att tjänsteutbud, organisation och roller samt informationsförsörjning behöver ses över på strategisk nivå.

4.7 Handläggarna och utbildningsbehov

Handläggarna vid servicekontoren ska ha högskoleutbildning inom exempelvis ekonomi, juridik, beteendevetenskap eller statsvetenskap, eller alternativt motsvarande kunskap erhållen genom arbetslivserfarenhet. I kompetensprofilen betonas också att det är viktigt med erfarenhet från serviceyrken där man fått besvara frågor från enskilda, liksom goda kunskaper i att söka information och använda e-tjänster. Det är också viktigt att servicehandläggaren behärskar det svenska språket i tal och skrift, samt det engelska språket i tal.

Servicehandläggaren ska kunna hantera ärenden som berör de myndigheter som servicekontoret representerar. Det kräver att de kontinuerligt underhåller sin kompetens. Statens servicecenter tillhandahåller allmänna utbildningar för serviceorganisationens personal inom till exempel bemötande, säkerhet och digital självhjälp. Vidare tillhandahåller samverkansmyndigheterna utbildningar utifrån sina respektive verksamhetsområden.

Tillsammans tar Statens servicecenter och samverkansmyndigheterna fram en årlig utbildningsplan för servicekontoren. Utbildningarna delas in i två huvudkategorier: grund- och vidareutbildning. Formen för utbildningarna är antingen lärarledda utbildningar eller självstudier via webbutbildning. Utbildningarna ska vara enkelt tillgängliga för servicehandläggarna. De flesta utbildningarna är myndighetsspecifika, men det finns även ett par myndighetsgemensamma utbildningar.

Det finns även krav på att en servicehandläggare har genomgått vissa obligatoriska utbildningar till exempel säkerhetsutbildning innan den anställda får sina behörigheter och kan börja arbeta.

5 Rättsliga förutsättningar

Som bakgrund till utredningens överväganden i kommande kapitel ger detta kapitel en översikt över den rättsliga regleringen som styr statliga myndigheters möjligheter att samverka med varandra i allmänhet och vid servicekontor och om lokaler i synnerhet. Även regeringens möjligheter att styra sådan samverkan beskrivs. Kapitlet berör även reglering avseende kommunala myndigheter, vilket även inkluderar regioner även om detta inte nämns uttryckligen.

5.1 Reglering avseende service och samverkan

5.1.1 Förvaltningslagens bestämmelser

Förvaltningsmyndigheter har enligt förvaltningslagen (2017:900) en service- och samverkansskyldighet. Enligt 6 § ska en myndighet se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska vidare lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Av 7 § förvaltningslagen framgår även att en myndighet ska vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas.

Vidare framgår av 8 § förvaltningslagen att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter, och även i rimlig utsträckning hjälpa den enskilde genom att själv inhämta upplysningar. Syftet med bestämmelsen är att förvaltningen ska bli så enhetlig och effektiv som möjligt samt att samverkan ska underlätta den enskilde medborgarens kontakt med det offentliga.³⁶ Myndigheternas samverkan kan ta sig olika form och variera med

³⁶ Prop. 2016/2017:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag s. 70.

hänsyn till ändamålet, till exempel att lämna varandra upplysningar eller bistå med särskild sakkunskap.

Sådan samverkan som avses i förvaltningslagen är begränsad till myndighetens verksamhetsområde. Med detta klargörs att en myndighets handlingsutrymme, i enlighet med vad som följer av legalitetsprincipen, styrs av de föreskrifter om arbetsuppgifter som den tilldelats genom författningar. Samverkan får därför inte innebära att myndigheter skapar nya samarbetsorgan som oberoende av tillämpliga föreskrifter fattar beslut som inte kan härledas till någon av de samverkande myndigheterna. I samverkansuppgiften ligger dock att myndigheten kan behöva besvara en fråga från en enskild genom att på lämpligt sätt ta kontakt med eller hänvisa till någon annan myndighet.³⁷

5.1.2 Bestämmelser avseende statliga myndigheter

Av regeringsformen framgår att det är regeringen som styr riket. En viktig uppgift i detta är att styra de statliga förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Fortsättningsvis kallar vi dem statliga myndigheter. Dessa myndigheter har i sin tur en lydndsplikt i förhållande till regeringen. Regeringen reglerar de statliga myndigheternas organisation, arbetsformer och inre verksamhetsformer genom till exempel myndigheternas instruktioner och andra föreskrifter. Dessa meddelas med stöd av regeringens så kallade restkompetens (8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen). Regeringen fördelar uppgifter genom myndigheters instruktion, som är förordningar, eller genom uppgifter i förordningar på olika sakområden. Därutöver finns generella uppgifter i myndighetsförordningen. Regeringen kan också ge en myndighet uppdrag genom särskilda regeringsbeslut, exempelvis i myndighetens regleringsbrev. Att regeringen tilldelar en uppgift eller ger ett uppdrag innebär ett ansvar för myndigheten och tydliggör vad den får använda sitt anslag till. Regeringens styrning är bindande.

Utan författningsstöd kan en myndighet inte på eget initiativ vare sig överlåta sina uppgifter till en annan myndighet eller utföra uppgifter för en annan myndighets räkning. Detta hindrar dock inte myndigheter från att samverka. För förvaltningsmyndigheter under

³⁷ Prop. 2016/2017:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag s. 72.

regeringen finns en specifik bestämmelse om samarbete i 6 § andra stycket myndighetsförordningen (2007:515). Där anges att myndigheter genom samarbete med myndigheter och andra ska ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

Av den svenska förvaltningsmodellen följer ett långtgående delegerat ansvar till och stort förtroende för myndigheterna. De enskilda myndigheterna har i praktiken ett stort utrymme att besluta om sina arbetsformer och hur den egna verksamheten ska organiseras. Regeringen kan dock av olika skäl välja att besluta om en särskild organisation för myndigheten eller att precisera att två eller flera myndigheter ska samverka med varandra.

5.1.3 Bestämmelser avseende kommunala myndigheter

Av 8 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen framgår att den kommunala verksamheten som utgångspunkt ska regleras i lag.³⁸

Kommunallagen (2017:725) anger de allmänna ramarna för kommuners uppgifter, men det finns även speciallagstiftning som reglerar specifika verksamhetsområden inom kommunen.³⁹ Kommuner har genom den kommunala självstyrelsen stor frihet och kan organisera sin egen verksamhet på det sätt de finner lämpligt och i enlighet med tillämplig lagstiftning (14 kap. 2 § regeringsformen). En förvaltningsuppgift kan överlämnas åt kommun (12 kap. 4 § regeringsformen). Kommuner är emellertid, om inte särskilt stöd ges i lag, förbjudna att utföra eller bekosta uppgifter som ankommer på statlig myndighet, en annan kommun, en annan region eller någon annan (2 kap. 2 § kommunallagen).

I fråga om samverkan är lokaliserings- och finansieringsprinciperna av särskilt intresse. Lokaliseringsprincipen framgår av 2 kap. 1 § kommunallagen och innebär att kommunens åtgärder måste vara i kommuninvånarnas intresse. Finansieringsprincipen innebär att inga nya obligatoriska uppgifter från staten får införas utan medföljande finansiering till kommuner och regioner. Principen framgår inte av lag men är erkänd och godkänd av riksdagen samt tillämpas sedan

³⁸ Regeringen har dock möjlighet att meddela verkställighetsföreskrifter och föreskrifter som inte anses röra grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer eller den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden.

³⁹ Som exempel socialtjänstlagen (2001:453) och skollagen (2010:800).

1993.⁴⁰ Därutöver behöver kommunen vid samverkan förhålla sig till likställighets- och självkostnadsprinciperna. Likställighetsprincipen framgår av 2 kap. 3 § kommunallagen och innebär att kommuner ska behandla sina invånare lika. Självkostnadsprincipen framgår av 2 kap. 6 § kommunallagen och innebär att kommuner och regioner inte får ta ut högre avgifter än som motsvarar de tjänster som de tillhandahåller. Dessa principer behöver kommunen beakta när de ska samverka med andra.

5.1.4 Lagen om viss gemensam offentlig service

Lagen (2019:212) om viss gemensam offentlig service ger ytterligare möjligheter till samverkan genom att myndigheter kan överlåta utförandet av vissa uppgifter till varandra. Med stöd av lagen kan statliga myndigheter, kommuner och regioner ingå serviceavtal om att för varandras räkning lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda och i övrigt handlägga förvaltningsärenden (1 § första stycket). Myndigheter har därmed möjlighet att – med vissa begränsningar – överlåta utförandet av vissa uppgifter till varandra. De samverkande myndigheterna ska ingå serviceavtal med varandra (2 §) och vid behov ska den myndighet som ansvarar för förvaltningsuppgiften även ingå ett särskilt uppdragsavtal eller anställningsavtal med de personer som ska utföra dessa uppgifter (5 §).

Regeringen har gett Statens servicecenter i uppgift att ingå avtal om att för andra myndigheters räkning utföra sådana uppgifter som anges i 1 § första stycket lagen om viss gemensam offentlig service. Regleringen av servicekontoren beskrivs närmare i avsnitt 5.3.

Lagen om viss gemensam offentlig service trädde i kraft den 1 januari 2020. Som angetts i kapitel 3 har det dock sedan länge funnits möjlighet för statliga myndigheter och kommuner och regioner att samverka kring service till medborgare. Genom lagen (1994:686) om försöksverksamhet vid medborgarkontor gavs kommuner möjlighet att under en begränsad tid sluta avtal med statliga myndigheter, en allmän försäkringskassa eller ett landsting. Försökslagstiftningen utvidgades några år senare och permanentades därefter genom lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor. I samband med vissa

⁴⁰ Prop. 2006/07:100 s. 221, samt hänvisning till prop. 1993/94:150, bet. 1993/94:FiU19, rskr. 1993/94:442.

lagändringar 2009 kompletterades lagen med en förordning. Regleringen har under åren blivit mer flexibel, till exempel krävdes ursprungligen att sam tjänst avtal skulle underställas regeringens godkännande, men det är inte längre fallet. De förändringar som gjordes i samband med lagen om viss gemensam offentlig service innebar till största del språkliga ändringar och viss anpassning för att möjliggöra för Statens servicecenter att ta över ansvaret för servicekontoren.

5.1.5 Hur samverkan kan formaliseras

Som framgått ovan kan statliga myndigheter samverka med andra. Avsikten med lagen om viss gemensam offentlig service har inte varit att utesluta andra statliga myndigheter än de som regeringen bestämt från att frivilligt ingå serviceavtal med Statens servicecenter, eller att ingå avtal med varandra, en kommun eller en region om annan servicesamverkan.⁴¹ Inte heller hindrar regleringen att myndigheter även fortsatt ingår annan frivillig samverkan med varandra.⁴²

När myndigheter bedriver frivillig samverkan regleras deras åtaganden endast genom gemensamma överenskommelser. De samverkande myndigheterna förfogar då helt över samverkansområdet, men med beaktande av de begränsningar som följer av lag eller förordning. Samverkans omfattning, innehåll och övriga åtaganden regleras i sin helhet av myndigheternas överenskommelse.

Regeringen kan ha särskilda önskemål om att vissa statliga myndigheter ska samverka kring en fråga. Den kan då styra verksamheten genom regeringsbeslut i form av reglering av uppgifter i myndigheternas instruktioner eller genom uppdrag till myndigheterna. Till skillnad från frivillig samverkan har en statlig myndighet i sådana fall ansvar för att genomföra samverkan på det sätt regeringen angett, vilket följer av lydnapplikten. Beroende på vad samverkan avser kan de statliga myndigheterna även i dessa fall behöva ingå en överenskommelse med varandra som reglerar de specifika förutsättningarna för samverkan.

⁴¹ Prop. 2018/19:47 Samlad struktur för tillhandahållande av lokal statlig service s. 19.

⁴² I samband med tidigare lagstiftningsarbete har bland annat Lagrådet anfört ”att lagen givetvis inte bör uppfattas så att den förhindrar att de myndigheter som avses i paragrafen liksom nu träffar avtal om sådan samverkan för utförande av uppgifter åt varandra som inte kan hänföras till sam tjänst vid medborgarkontor”. Prop. 1996/97:90 Bättre möjligheter att samverka vid medborgarkontor s. 64.

Att ålägga kommuner att samverka med en statlig myndighet kräver stöd i lag.

5.2 Ansvarsfrågor

Vid samverkan måste de statliga myndigheterna säkerställa att det inte uppstår några oklarheter avseende vem som är ansvarig för en viss fråga. Samverkan mellan myndigheter aktualiserar frågor inom ett flertal rättsområden. I det följande redogörs för några av dessa. Flera av de frågor som redogörs för nedan berör även kommunala myndigheter.

5.2.1 Ansvar för utförande av tilldelade uppgifter

Vilken typ av uppgift som ska utföras är av betydelse för både statliga och kommunala myndigheters ansvar i samverkan. Det påverkar bland annat vilka krav som ställs på åtgärden, samt möjlighet till ansvarsutkrävande när fel har begåtts och även i vilken utsträckning det är möjligt att låta en annan statlig eller kommunal myndighet utföra uppgiften med stöd av lagen om viss gemensam offentlig service.

Myndigheters förvaltningsverksamhet kan delas in i två typer:

- Faktiskt handlande, som betyder att myndigheten utför en viss faktisk åtgärd, till exempel undervisning på ett universitet.
- Ärendehandläggning, som innefattar alla åtgärder som en myndighet vidtar från det att ärendet inleds till dess att det avslutas.

Kännetecknande för ärendehandläggning är att den avslutas med ett beslut av något slag. Om ett enskilt uttalande är att betrakta som ett beslut i förvaltningsrättslig mening avgörs av åtgärdens innehåll och syfte och inte av dess yttre form (RÅ 2004 ref. 8). Ett uttalande som är ett beslut syftar ofta till att påverka mottagarens handlande i en viss situation. Myndigheters upplysningar för att uppfylla service-skyldigheten i 6 § förvaltningslagen är inte uttryck för beslut i förvaltningsrättslig mening. Som utgångspunkt rör det sig om information som den enskilde inte behöver följa och får därför inte någon inverkan på ett kommande beslut. Om en myndighet upp-

manar sökanden att lämna in kompletterande uppgifter eller utredning för att det ska leda till ett gynnande beslut i ärendet, är det däremot ärendehandläggning. Till skillnad från situationer då myndigheten ger service av allmän karaktär har i detta fall ett ärende initierats och handläggningen påbörjats. I de fall där det finns en författningsreglerad skyldighet att ge råd, exempelvis 2 § skuldsaneringslagen (2016:675), innebär även rådgivande åtgärder ärendehandläggning.⁴³

Vidare utgör vissa typer av ärenden myndighetsutövning. Det finns ingen lagreglerad definition av begreppet myndighetsutövning. I förarbetena till förvaltningslagen diskuteras begreppet myndighetsutövning och där anges att uttrycket innefattar ”beslut och andra åtgärder som en myndighet vidtar gentemot en enskild med stöd av en befogenhet som myndigheten har getts genom ett konkret beslut av regeringen eller riksdagen eller genom en offentlig-rättslig författning. Beslutet eller åtgärden är ytterst ett uttryck över samhällets makt över medborgarna.”⁴⁴

Handläggning som är myndighetsutövning omfattas av såväl skadeståndsrättsligt som straffrättsligt ansvar. Det allmännas skadeståndsskyldighet vid myndighetsutövning regleras i 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207). Som utgångspunkt uppstår inget skadeståndsansvar när myndigheter genomför sina serviceuppgifter enligt 6 § förvaltningslagen. I ett par avgöranden har dock serviceskyldigheten ansetts vara så starkt kopplad till den senare myndighetsutövningen att felet som begåtts bedömts vara ett fel vid myndighetsutövningen.⁴⁵ Straffansvar vid tjänstefel, 20 kap. 1 § brottsbalken, gäller endast vid fel i handläggning som är myndighetsutövning. Myndigheten kan också åläggas skadeståndsansvar vid felaktiga upplysningar (3 kap. 3 § skadeståndslagen). Ansvar för felaktiga upplysningar gäller även utanför myndighetsutövningens område.⁴⁶

⁴³ Prop. 2016/17: 180 En modern och rättssäker förvaltning s. 24 f.

⁴⁴ Prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning s. 47 f. För en utförlig diskussion om myndighetsutövning i samverkan, se SOU 1995:61 Myndighetsutövning vid medborgarkontor.

⁴⁵ NJA 2013 s. 1210.

⁴⁶ NJA 2017 s. 824.

5.2.2 Arbetsgivaransvaret

I rollen som arbetsgivare och chef ingår att leda och fördela arbetet med ansvar för bland annat de anställdas arbetsmiljö, rehabilitering och kompetensutveckling. Arbetsgivaren är bland annat skyldig att se till att de anställda har kompetens, utbildning, en god arbetsmiljö, lön och andra förutsättningar som krävs för att de ska kunna utföra arbetsuppgifter som behövs för att nå verksamhetens mål. Det rättsliga ansvaret som arbetsgivare inbegriper att vidta åtgärder i förhållande till sina anställda, exempelvis meddela disciplinpåföljder vid åsidosättande av skyldigheter i anställningen (se 14 och 15 §§ lagen [1994:260] om offentlig anställning, LOA) eller åtalsanmälan vid misstanke om brott i anställningen (22 § LOA). Ansvaret gäller även för uppdrag som utförs för en annan myndighets räkning.⁴⁷ För kommunalt anställda är bestämmelserna om disciplinansvar i LOA inte tillämpliga. I stället gäller ett kollektivavtalsreglerat disciplinansvar som i stort sett är identiskt med reglerna i LOA.⁴⁸

5.2.3 Integritetsfrågor

Allmänna handlingar och sekretess

Allmänhetens rätt till insyn i myndigheters verksamhet genom allmänna handlingars offentlighet, den så kallade offentlighetsprincipen, regleras i tryckfrihetsförordningen, TF. En begäran om att få ta del av en handling ska göras hos den myndighet som förvarar handlingen, vilken typiskt sett även är den som prövar om handlingen ska lämnas ut (2 kap. 17 § TF). En handling anses inkommen till en myndighet om den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare tillhanda (2 kap. 9 § TF).

Huvudregeln när en allmän handling begärs ut från en myndighet är att tillämpliga bestämmelser i sekretesslagstiftningen i den verksamhet från vilken handlingen begärs utlämnad ska tillämpas.⁴⁹ Det betyder att en uppgift som omfattas av sekretess hos en myndighet inte automatiskt gör det hos en annan myndighet. En myndighet får

⁴⁷ Prop. 2018/19:47 Samlad struktur för tillhandahållande av lokal statlig service s. 16.

⁴⁸ Hinn, E., Aspegren, L. och Karlsson, C.J. (2015) Offentlig arbetsrätt, en kommentar till lagreglerna om statlig och kommunal anställning s. 93.

⁴⁹ Som undantag kan nämnas 21 kap. offentlighets- och sekretesslagen där det finns bestämmelser om sekretess till skydd för uppgift om enskilda personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang uppgiften förkommer.

därför inte utan vidare överlämna en sekretessbelagd uppgift till en annan myndighet. Ett sådant överlämnande kan innebära brott mot tystnadsplikten. För att en myndighet ska kunna överlämna en sekretessbelagd uppgift till en annan myndighet behövs en sekretessbrytande bestämmelse. I 10 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns ett antal sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess. Sådan samverkan som avses i 8 § förvaltningslagen eller 6 § myndighetsförordningen innebär inte att gränsen mellan myndigheterna bryts. När det är aktuellt behöver myndigheterna som samverkar därför överväga med stöd av vilken bestämmelse som en uppgift kan lämnas till en annan myndighet.

Personuppgiftsbehandling

I sina verksamheter behandlar myndigheter personuppgifter i exempelvis olika verksamhetssystem. Hur och i vilken utsträckning det är tillåtet för myndigheter att behandla personuppgifter styrs bland annat av EU:s dataskyddsförordning, lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslag) och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Myndigheten är personuppgiftsansvarig om den ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamål och medel för behandlingen av personuppgiften (artikel 4.7 EU:s dataskyddsförordning). Den som behandlar en personuppgift för annans räkning benämns i stället personuppgiftsbiträde (artikel 4.8). Till skillnad från den personuppgiftsansvariga styr biträdet inte ändamål och medel med behandlingen. Vilken roll en myndighet har i behandlingen är avgörande för ansvarsfrågan och sanktionsmöjligheter vid felaktig hantering av personuppgifterna. Vid samverkan är det därför viktigt att klargöra myndigheternas respektive roller i hanteringen av personuppgifter.

Den personuppgiftsansvariga ansvarar för och ska kunna visa att behandlingen följer de grundläggande principerna. Behandlingen ska följa krav på laglighet, korrekthet och öppenhet, ändamålsbegränsning, uppgiftsminimering, lagringsminimering, integritet och konfidentialitet. För att det ska vara tillåtet för en myndighet att behandla en personuppgift krävs att det finns rättslig grund för behandling.

För myndigheter torde den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter vid utförande av uppdrag vara att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvarigas myndighetsutövning (artikel 6.1 e) eller att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse (6.1 c).

5.2.4 Ansvar för myndighetens drift av verksamhet

Varje myndighet har ansvar för driften av sin verksamhet, det vill säga mer praktiska frågor såsom lokalförsörjning, lokalisering, IT-system⁵⁰, inköp och upphandling och liknande frågor. Av betydelse för utredningen är särskilt frågor om resurssamordning och lokalisering.

Upphandling och inköpssamordning

En myndighet är ansvarig för att inköp och upphandling sker i enlighet med gällande regelverk. Varje myndighet är en upphandlande myndighet respektive enhet enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling samt övriga upphandlingslagar. Myndigheter kan samverka och genomföra samordnade upphandlingar, trots att detta inte är uttryckligen reglerat i lag.⁵¹ I förarbetena till reglerna om upphandlingsskadeavgift uttalas att om en upphandlande myndighet åtar sig att upphandla för en annan upphandlande myndighets räkning, är det den förstnämnda myndigheten som ansvarar för upphandlingens riktighet.⁵² Avgiftsförordningen (1992:191) möjliggör för den statliga myndighet som samordnar upphandlingen att ta betalt av övriga inblandade för kostnader i samband med offentlig inköps- och resurssamordning (4 §).

Samverkan kan innebära att berörda myndigheter tillhandahåller tjänster åt varandra, exempelvis IT-lösningar eller att en myndighet använder en annan myndighets receptionstjänster. Den allmänna uppfattningen har varit att en sådan uppdragsrelation mellan två stat-

⁵⁰ På uppdrag av regeringen arbetar en särskild utredare för närvarande med att kartlägga och analysera statliga myndigheters behov av säkra och kostnadseffektiva IT-drift samt hur dessa behov tillgodoses (dir 2019:64).

⁵¹ Prop. 2015/16:195 Nytt regelverk om upphandling s. 543 f.

⁵² Prop. 2009/10:180 Nya rättsmedel på upphandlingsområdet, del 1 s. 368.

liga myndigheter inte aktualiserar LOU, eftersom statliga myndigheter under regeringen tillhör samma rättssubjekt – staten. Ett kammarrättsavgörande från 2017 har dock väckt frågan på nytt. I domen uttalade kammarrätten att den omständigheten att två myndigheter är del av den juridiska personen staten inte automatiskt innebär att ett avtal mellan myndigheterna inte kan utgöra ett kontrakt enligt LOU.⁵³ Frågan har därefter behandlats i ett par utredningar avseende samverkan.⁵⁴ Konkurrensverket bedömde i ett ställningstagande 2018 att en statlig myndighets anlitan av andra myndigheter för utförande av tjänster inte omfattas av upphandlingslagstiftningen, om båda myndigheterna ingår i samma juridiska person.⁵⁵ Resonemanget i ställningstagandet ger stöd för att anskaffningar mellan i vart fall myndigheter under regeringen inte omfattas av upphandlingsreglerna. Det går dock inte att med säkerhet förutse utgången i ett eventuellt kommande mål i domstol.

Statliga myndigheters lokalisering

De statliga myndigheterna styr i huvudsak självständigt över sin lokalisering, även om det i vissa fall kan förekomma att regeringen anger lokaliseringsorter för en myndighets verksamhet i dess instruktion. Av Statskontorets kartläggning av vissa myndigheters lokaliseringsplaner (se avsnitt 3.10) framgår att dessa i allmänhet bygger på en avvägning mellan de generella krav som ställs på alla myndigheter och den enskilda myndighetens verksamhetsspecifika förutsättningar och instruktionsenliga uppgift.⁵⁶ Utöver den instruktionsenliga uppgiften och de allmänna servicekrav som tidigare beskrivits (vilka kan påverka var myndigheten behöver vara etablerad rent fysiskt), kan de regler som styr myndigheters lokalisering sammanfattas på följande sätt:

- En statlig myndighet får hyra de lokaler som den behöver för sin verksamhet, inom ramen för sina resurser. I normalfallet behöver

⁵³ Kammarrätten i Stockholms dom den 26 juni 2017 i mål nr 7355-16 ("Depona-domen").

⁵⁴ Se bland annat SOU 2018:43, Statliga servicekontor – mer service på flera platser. Slutbetänkande av Servicekontorsutredningen s. 85 ff., och SOU 2019:33 Ökad statlig närvaro i Härnösand. Betänkande av utredningen om ökad statlig verksamhet i Härnösand s. 46 ff.

⁵⁵ Konkurrensverket (2018) Omfattas en statlig myndighets anskaffningar från en annan statlig myndighet av upphandlingsskyldighet? Ställningstagande 2018:1, Dnr 514/2018.

⁵⁶ Statskontoret (2019:13) Planerad lokalisering av statlig verksamhet. En kartläggning av tio större myndigheter.

dock myndigheterna regeringens medgivande för att teckna hyreskontrakt som kräver höjda anslag eller avgifter eller som löper över mer än sex år (förordningen [1993:528] om statliga myndigheters lokalförsörjning, lokalförsörjningsförordningen).

- Mot bakgrund av statliga myndigheters ansvar för att arbeta för målen för regional tillväxt är en myndighet skyldig att samråda med andra myndigheter och organisationer när myndigheten planerar att minska sin verksamhet på en ort (förordningen [2017:583] om regionalt tillväxtarbete).
- Innan beslut om lokalisering fattas av en myndighets ledning ska en särskild konsekvensanalys göras. Med beslut om lokalisering avses att en statlig myndighet placerar sitt första fasta arbetsställe i en viss kommun, eller avvecklar samtliga fasta arbetsställen i en viss kommun (förordningen [2019:202] om statliga myndigheters lokalisering).
- Innan en statlig myndighet meddelar ett beslut som är av väsentlig betydelse för ett län ska den samråda med länsstyrelsen (förordningen [2017:868] med länsstyrelseinstruktion).

Dessa överväganden ska alltså ligga till grund för statliga myndigheters beslut om lokalisering. Det finns inget hinder för regeringen att genom styrning, exempelvis genom särskilda uppdrag till myndigheten eller som en uppgift i myndighetens instruktion, besluta var myndigheten ska vara lokaliserad.

5.3 Samverkan vid servicekontoren

I detta avsnitt redogörs för de bestämmelser och överenskommelser som styr samverkan vid Statens servicecenters servicekontor samt möjligheten för ytterligare myndigheter att ansluta till servicekontoren.

5.3.1 Regeringens styrning av samverkan

Statens servicecenter ska ingå serviceavtal med de myndigheter som regeringen bestämmer om att för dessa myndigheters räkning utföra

uppgifter enligt lagen om viss gemensam offentlig service – detta framgår av förordningen (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter (1 a § 1 stycket). Statens servicecenter får även ingå serviceavtal med andra myndigheter (1 a § 3 stycket). Regeringen har bestämt att Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket ska samverka med Statens servicecenter, vilket regleras i myndigheternas instruktioner.⁵⁷ Där anges att myndigheten i fråga ska ingå serviceavtal med Statens servicecenter om att Statens servicecenter ska utföra uppgifter enligt lagen om viss gemensam offentlig service för myndighetens räkning. Den samverkan som sker mellan Statens servicecenter och Arbetsförmedlingen är däremot frivillig och regleras inte i Arbetsförmedlingens instruktion.

5.3.2 Uppgifter som utförs på servicekontoren

I lagen respektive förordningen om viss gemensam offentlig service anges vilka uppgifter som kan utföras vid servicekontoren. I regleringen görs en uppdelning mellan förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning, förvaltningsuppgifter som kräver tillgång till personuppgifter och övriga förvaltningsuppgifter. Möjligheten till myndighetsutövning är begränsad. Serviceavtal får endast omfatta de förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning som uttryckligen anges i förordningen om viss gemensam offentlig service. Av de uppgifter som anges i förordningen berör en dagens samverkan på servicekontoren (att i enklare fall besluta i ärenden om utfärdande av identitetskort), medan övriga handlar om polisens samverkan med i första hand kommuner (att lämna ut pass och i enklare fall ta emot anmälningar om hittegods, ta hand om hittegods och lämna ut bevis om mottagandet).

Som framgått av kapitel 4 kan den service som i dag utförs vid Statens servicecenter delas upp i allmän och fördjupad service. Service av allmän karaktär kräver inte tillgång till personuppgifter och kan i de flesta fall karakteriseras som faktiskt handlande som inte innebär ärendehandläggning. Service av fördjupad karaktär, som kräver tillgång till verksamhetssystem och/eller personuppgifter, kan innebära ärendehandläggning. I praktiken kan dock ett ärende som

⁵⁷ 6 a § Förordning (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten, 5 a § Förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan, 15 a § Förordning (2017:154) med instruktion för Skatteverket.

inleds som allmän service inte sällan övergå till mer fördjupad service. Som nämndes ovan är det i nuläget endast ID-kortshanteringen som innefattar myndighetsutövning.

5.3.3 Ansvarsfördelningen mellan Statens servicecenter och samverkansmyndigheten

Samverkansmyndigheten är fortsatt ansvarig för förvaltningsuppgifterna

Utgångspunkten för samverkan vid servicekontoren är att den myndighet som ansvarar för en viss förvaltningsuppgift har det rättsliga ansvaret för sina ärenden även efter att ett serviceavtal ingåtts. Avsikten har inte varit att en myndighets förvaltningsuppgifter till viss del ska kunna utföras av en annan myndighet i den myndighetens eget namn.⁵⁸ För att klargöra ansvarsfördelningen är det framför allt två avtal som har stor betydelse – serviceavtalet och det särskilda uppdragsavtalet.

Serviceavtalet mellan Statens servicecenter och samverkansmyndigheten

Som framgått av avsnitt 5.1.4 ska Statens servicecenter och samverkansmyndigheten ingå serviceavtal med varandra, där det anges vilka förvaltningsuppgifter som omfattas av den gemensamma offentliga servicen (2 § lagen om viss gemensam offentlig service). Serviceavtalet anger en yttre ram för vilka förvaltningsuppgifter som kan utföras på servicekontoren och reglerar myndigheternas åtaganden och ansvarsfördelningen mellan dem. Förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller kräver tillgång till personuppgifter ska anges särskilt i avtalet (2 §).

Avtalen som Statens servicecenter har ingått med de fyra myndigheterna har likartad struktur, men innehållet skiljer sig åt med avseende på vilka arbetsuppgifter som utförs åt de olika myndigheterna.

⁵⁸ Se exempelvis SOU 1995:61, Myndighetsutövning vid medborgarkontor s. 170 ff., prop. 2008/09:123 Förenklad samverkan enligt samtjänstlagen s. 20, och prop. 2018/19:27 Samlad struktur för tillhandahållande av lokal statlig service s. 32.

Uppdragsavtalet mellan servicehandläggare och samverkansmyndigheten

Om förvaltningsuppgifter innefattar myndighetsutövning eller kräver tillgång till personuppgifter ska samverkansmyndigheten och servicehandläggaren på Statens servicecenter ingå ett särskilt uppdragsavtal (5 § lagen om viss gemensam offentlig service). Genom det särskilda uppdragsavtalet blir servicehandläggarens ärendehandläggning en del av den ordinarie verksamheten på samverkansmyndigheten. Handläggaren knyts på detta sätt till den berörda samverkansmyndigheten utan att vara anställd där. Det betyder exempelvis att när servicehandläggaren som är anställd på Statens servicecenter utfärdar ID-kort görs detta inom ramen för Skatteverkets verksamhet. Det särskilda uppdragsavtalet är av avgörande betydelse för ansvarsfrågor, såsom servicehandläggarens straffansvar för till exempel tjänstefel enligt brottsbalken och för det allmännas skadeståndsansvar respektive den enskilde handläggarens skadeståndsansvar enligt skadeståndslagen.⁵⁹

På servicekontoren har samtliga servicehandläggare ingått särskilda uppdragsavtal med respektive samverkansmyndighet. Det gäller även i förhållande till Arbetsförmedlingen för vars räkning Statens servicecenter endast utför allmän service. Enligt uppgifter till utredningen kan utförandet av vissa förvaltningsuppgifter för Arbetsförmedlingens räkning innebära att tillgång till personuppgifter behövs. Det är också ett sätt att förtydliga ansvaret för ärendehantering.

Statens servicecenter är arbetsgivare för servicehandläggarna

Servicehandläggarna är anställda vid Statens servicecenter. Som arbetsgivare har Statens servicecenters myndighetsledning det övergripande ansvaret för den verksamhet som bedrivs av myndighetens anställda på servicekontoren. Det omfattar rätten att leda och fördela arbetet liksom att hantera andra frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

⁵⁹ Prop. 2018/19:47 Samlad struktur för tillhandahållande av lokal statlig service s. 15. Det särskilda uppdragsavtalets betydelse för ansvarsfrågor behandlades i samband med den senaste ändringen av samtjänstlagen, SOU 2008:34 och prop. 2008/09:123.

När det gäller de specifika arbetsuppgifter som servicehandläggaren utför för en samverkansmyndighets räkning, så ansvarar däremot denna myndighet för kompetensutveckling, information och uppföljning.

Det är alltid Statens servicecenter som har ansvaret att agera i ansvarsfrågor som gäller den egna myndighetens anställda. Det kan handla om att initiera ett ärende om disciplinpåföljder vid åsidosättande av skyldigheter i anställningen eller åtalsanmälan enligt LOA. Statens servicecenters ansvar gäller alltså även om servicehandläggaren har ingått ett särskilt uppdragsavtal med en samverkande myndighet och ansvarsutkrävandet handlar om hur handläggaren har utfört arbetsuppgifter enligt det avtalet. I samband med beredningen av lagen om viss gemensam offentlig service ändrades instruktionen för Statens servicecenter. Enligt 7 § i myndighetens instruktion gäller, efter ändringen, att om ett ärende i personalansvarsnämnden vid Statens servicecenter rör uppgifter som en arbetstagare har utfört för en samverkande myndighet ska nämnden innan den fattar beslut samråda med den myndighet som ansvarar för förvaltningsuppgifterna.

Övriga överenskommelser mellan myndigheterna

Utöver serviceavtalen och de särskilda uppdragsavtalen har Statens servicecenter och samverkansmyndigheterna ingått ytterligare överenskommelser som gäller samverkan på servicekontoren.

Några överenskommelser har undertecknats av samtliga myndigheter. Det gäller bland annat samverkansmodell för servicekontoren, samverkan om IT, samverkan om informationssäkerhet och samverkan kring informationsförsörjning, utbildning och uppföljning. Den senare fastställer principer för samverkan med syfte att tydliggöra Statens servicecenters och de samverkande myndigheternas ansvar kopplade till servicekontorens kundmöte. Gällande ansvarsfördelningen framgår bland annat att ansvarig samverkansmyndighet ska säkerställa att servicehandläggaren har den utbildning tillgänglig som krävs för att kunna fullgöra sitt uppdrag och att Statens servicecenter ska säkerställa att servicehandläggarna får den utbildning som krävs för att hantera och utföra den lokala servicen avseende till exempel kundbemötande. Vidare framgår att Statens servicecenter

och de samverkande myndigheterna ska säkerställa de utbildningar som kräver ett gemensamt upplägg, till exempel om sekretess.

Andra överenskommelser gäller endast mellan en myndighet och Statens servicecenter. Bland annat har Statens servicecenter och respektive myndighet undertecknat en överenskommelse avseende samverkan kring informationsförsörjning, utbildning och uppföljning som kompletterar den multilaterala överenskommelsen. Skatteverket och Statens servicecenter har även ingått en överenskommelse om ID-kort samt överenskommelse om säkerhetsskydd.

5.3.4 Integritetsfrågor

Servicekontorskonceptet bygger på att Statens servicecenters handläggare arbetar åt flera myndigheter parallellt. För att hjälpa kunderna kan handläggare behöva tillgång till myndigheternas verksamhetssystem. På servicekontoren har handläggare i dag tillgång till Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och Skatteverkets verksamhetssystem, men inte till Arbetsförmedlingens. Servicehandläggaren kan även bistå kunden med hjälp när denne gör egna ärenden vid en dator på servicekontoret, och servicehandläggare hjälper till att fylla i ansökningar eller komplettera ärenden med information. Det kan även vara så att en kund vid ett besök på servicekontoret har ärenden till flera av de berörda myndigheterna. Handläggaren kan i vissa fall behöva uppgifter som finns registrerade hos en myndighet i ett ärende hos en annan myndighet.

Sekretess mellan myndigheter

Regler avseende allmänna handlingar och sekretess har beskrivits i avsnitt 5.2.3. I samband med att Statens servicecenter tog över ansvaret för servicekontoren infördes en ny sekretessbestämmelse i 40 kap. 7 c § offentlighets- och sekretesslagen för att aktuella sekretessbestämmelser hos berörda samverkansmyndigheter även skulle gälla i Statens servicecenters verksamhet. I verksamhet som en statlig myndighet utför åt någon annan myndighet enligt 1 § andra stycket lagen om viss gemensam offentlig service gäller motsvarande sekretess som tillämpas hos den myndighet för vilken handlingen tagits emot eller upprättats. Detta innebär att en inkommen hand-

ling till ett servicekontor ska prövas utifrån sekretessbestämmelse som gäller för den myndighet som ansvarar för förvaltningsuppgiften. Bestämmelsen är tillämplig även om ytterligare myndigheter ansluter.

En annan fråga som kan aktualiseras är sekretessen mellan myndigheter när det vid en kunds besök på ett servicekontor finns behov av att använda sig av registeruppgifter från en annan myndighet än den som ansvarar för ärendet. I en sådan situation tillämpas ett förfarande där kunden ger sitt samtycke till att uppgifterna lämnas över till den andra myndigheten. Samtycket dokumenteras genom en standardiserad tjänsteanteckning. Där framgår att den enskilde godkännt att de aktuella sekretessbelagda uppgifterna överlämnas mellan de inblandade myndigheterna. Tjänsteanteckningen utgör bevis för att överlämnandet kan ske med stöd av den enskildes samtycke.

Personuppgiftsansvaret

Statens servicecenter och samverkansmyndigheterna har reglerat ansvaret för behandling av personuppgifter i serviceavtalen. Av dessa framgår att den berörda samverkansmyndigheten är personuppgiftsansvarig för den personuppgiftsbehandling som sker. Statens servicecenter är dock personuppgiftsansvarig i de fall som exempelvis följer av att en handling är inkommen till Statens servicecenter.⁶⁰

Eftersom verksamheten vid servicekontoren berör flera myndigheters verksamheter är det i praktiken oundvikligt att servicehandläggare vid servicekontor ges tillgång till flera verksamhetssystem och därigenom kan få en mer sammansatt bild av en enskilds situation än om handläggaren arbetat vid enbart en myndighet. Av 6 § lagen om viss gemensam offentlig service framgår att en arbets- eller uppdragstagare bara får ges tillgång till sådana personuppgifter som behövs för att förvaltningsuppgifter som omfattas av serviceavtalet ska kunna genomföras. Av serviceavtalen framgår att behörighet för tillgång till personuppgifter i den berörda samverkansmyndighetens verksamhetssystem ska begränsas till vad som behövs för att kunna utföra arbetsuppgifterna. Det är vidare samverkansmyndigheten

⁶⁰ Statens servicecenters personuppgiftsansvar i samband med verksamheten på servicekontoren har behandlats utförligt i prop. 2018/19:47 Samlad struktur för tillhandahållande av lokal statlig service s. 35 f.

som hanterar behörighetstilldelning, åtkomstbegränsningar och genomför behörighetskontroller.

5.3.5 Regelverket möjliggör för fler myndigheter att ansluta

Som framgått av redogörelsen ovan finns det en tydlig rollfördelning och ansvarsfördelning som reglerar verksamheten på servicekontoren. De regler och andra förutsättningar som beskrivits ovan kommer också att vara möjliga att tillämpa när ytterligare myndigheter ansluter till servicesamverkan. Således sätter bestämmelserna inga gränser för omfattningen av samverkan och hindrar inte att fler myndigheter kan ansluta sig till organisationen. Likaså innehåller de multilaterala överenskommelserna bestämmelser som innebär en öppning för att ytterligare myndigheter kan komma med i samverkan och att nya överenskommelser då ska upprättas mellan samtliga myndigheter för vilka verksamhet utförs på servicekontoren. Vidare är bestämmelserna avseende överföring av sekretess tillämpliga även för tillkommande verksamhet.

5.4 Lokalsamverkan

Med lokalsamverkan avses i denna utredning att myndigheter genom särskild överenskommelse samutnyttjar lokaler och i allmänhet även visst kontorsstöd. Samverkan kan ske i flera former. Ett sätt är att en av myndigheterna fungerar som värdmyndighet och tillhandahåller lokaler och kontorsstöd och på så sätt får den myndigheten ett samordnande ansvar. Ett annat sätt är att myndigheterna har ett mer jämbördigt förhållande till varandra. En tredje möjlighet är att myndigheterna sluter avtal med en tredje part som tillhandahåller kontorsstöd som tjänst.⁶¹ För denna utredning är endast de två första samlokaliseringmöjligheterna av intresse och behandlas nedan.

⁶¹ SOU 2019:33 Ökad statlig närvaro i Härnösand. Betänkande av utredningen om ökad statlig verksamhet i Härnösand s. 39 ff.

5.4.1 Lokalsamverkan mellan statliga myndigheter

Lokalförsörjningsförordningen och avgiftsförordningen ger stöd för att statliga myndigheter själva får besluta om lokalfrågor och ingå avtal om och ta betalt för lokaler.⁶² En värdmyndighet kan alltså i dessa fall upplåta och ta betalt för lokaler som den andra myndigheten nyttjar. När det gäller möjligheten att ta betalt enligt 4 § avgiftsförordningen finns dock begränsningen att tjänster får tillhandahållas bara om verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning.

Beroende på omfattningen kan det alltså behövas ett specifikt uppdrag till den myndighet som ska vara värd för lokalsamverkan. Om värdskapet ska ske på mer permanent basis bör det lämpligen regleras i myndighetens instruktion som en ordinarie uppgift.

Vid uthyrning ska hyresavtal ingås. Värdmyndigheten har förstahandskontrakt med fastighetsägaren och ingår sedan ett andrahandskontrakt med den samverkande myndigheten. I hyresavtalet specificeras vad som ingår i tjänsten. I normalfallet ingår utöver kostnader för hyra av lokalen även städning, vatten och el.⁶³ Även andra till lokalen knutna kostnader som IT-stöd med mera kan ingå. Däremot kan innehållet av kringtjänster inte vara alltför vidsträckt. I så fall är det tveksamt om samverkan kan ske inom ramen för överenskommelse mellan myndigheterna eller om det blir frågan om ett upphandlingspliktigt kontrakt. Som utgångspunkt är nämligen hyreskontrakt undantagna upphandlingsplikt (se 3 kap. 19 § LOU och motsvarande bestämmelser i övriga upphandlingslagar). Om ett hyreskontrakt däremot även innehåller tillhandahållande av varor och tjänster kan inköpet innebära ett upphandlingspliktigt kontrakt i LOU:s mening.

Om parterna har en mer jämbördig relation i förhållande till fastighetsägaren ingår de i stället var för sig ett avtal med fastighetsägaren. Det kan då bli aktuellt att myndigheterna därutöver samverkar eller har behov av att upphandla service i form av kontorsstöd, till exempel en gemensam reception. Frågan om upphandling uppkommer även i det fall det finns en värdmyndighet, till exempel om myndigheterna önskar gemensam restaurang- och cateringverksamhet eller en reception. Myndigheterna kan genomföra samordnad

⁶² Se 8 § lokalförsörjningsförordningen och 4 § avgiftsförordningen.

⁶³ Ekonomistyrningsverket (ESV 2015:45) Att ta betalt med 4 § avgiftsförordningen s. 22.

upphandling. Vårdmyndigheten, eller den myndighet som gör upphandlingen, har även möjlighet att ta betalt för resurssamordning enligt 4 § avgiftsförordningen.

Sammanfattningsvis kan sägas att det inte finns några rättsliga hinder för lokalsamverkan mellan statliga myndigheter. Vid lokalsamverkan har respektive myndighet kvar sina tilldelade förvaltningsuppgifter och de utförs av myndighetens egna anställda. Det juridiska ansvaret för driften av verksamheten, ansvar för ärendehantering och ansvar som arbetsgivare ligger alltså kvar hos den enskilda myndigheten. Vid lokalsamverkan behöver det finnas en tydlig ansvarsfördelning gällande bland annat lokaler och inköp. Dessa behöver ske med beaktande av gällande rätt på området. Det kan också finnas behov av att i en eventuell vårdmyndighets instruktion ange lokalsamverkan som en uppgift om kostnaderna blir omfattande. Om lokalsamverkan inkluderar att en av myndigheterna tillhandahåller system för den andres räkning kan även frågor om personuppgiftsbehandling bli aktuella. De samverkande myndigheterna behöver i dessa fall utreda respektive parts ansvar samt vid behov ingå avtal, så att behandlingen sker i enlighet med dataskyddsförordningens samtliga bestämmelser och särskilt beaktande att den registrerades möjlighet att ta tillvara sina rättigheter.

5.4.2 Lokalsamverkan mellan stat och kommun

Förutsatt att det är effektivt och resursbesparande att samlokalisera en statlig myndighets verksamhet med kommunal verksamhet finns inga rättsliga hinder, varken i myndighetsförordningen (3 §) eller lokalförsörjningsförordningen (8 §) för en statlig myndighet att samverka med en kommun kring lokaler.

För kommuner följer av kommunallagen att all verksamhet ska anknyta till kommunens och dess medlemmars intressen. När en kommun önskar samverka med en statlig myndighet i fråga om lokaler behöver kommunen därför ta ställning till om en samverkan är i kommunmedlemmarnas intresse. Därutöver behöver likställighets- och självkostnadsprinciperna beaktas.

6 Fördjupad analys av nya platser för servicekontor

Utredningen ska föreslå hur en ökad geografisk tillgänglighet med nya servicekontor på fler platser i landet kan genomföras. Ett förslag på kort sikt (2020 och början av 2021) lämnades i delrapporten. Det avsåg de fyra kontor som redan hade aviserats (Storuman, Torsby, Vansbro och Åsele) samt därtill fyra i Stockholm, Göteborg, Malmö och Ulricehamn. De förstnämnda öppnades i juni 2020 och regeringen har beslutat att Statens servicecenter ska öppna de övriga fyra under 2021 (senast den 1 juni i Ulricehamn och senast den 1 november för de övriga tre). I delrapporten bedömdes även att Statens servicecenter borde eftersträva att påbörja etablerandet av ytterligare något/några kontor under 2020 eller tidigt 2021, varvid socialt utsatta områden särskilt borde uppmärksammas.

I delrapporten sades även att utredningen skulle återkomma i slutrapporten med en mer fullständig bedömning av lämpliga platser för nya servicekontor. Denna analys redovisas i detta kapitel. Först diskuteras hur analysen påverkas av de syften som tidigare angetts för utbyggnaden av nätet av servicekontor och av en eventuell utvidgning av samverkan till fler myndigheter. Därefter analyseras lämpliga platser för nya servicekontor utifrån geografiska och demografiska förhållanden, och konsekvenser av gällande budgetram. Slutligen redovisas överväganden och förslag.

6.1 Finns det tydliga kriterier att utgå ifrån?

6.1.1 Motiven för servicekontor

Samverkan kring lokala servicekontor har bedrivits sedan 2008. Som framgått av kapitel 3 har det ända sedan dess varit i stort sett samma

motiv som angetts både för samverkan i sig och för utbyggnaden av nätet av servicekontor. Motiven har handlat om att uppnå ökad statlig närvaro i syfte att få både mer tillgänglig service och ökad legitimitet för staten, samtidigt som samverkan antas underlätta kostnadseffektiva lösningar.

Detta kan exemplifieras med vissa formuleringar i beskrivningen av utredningens uppdrag (se bilaga). Där anges att lokal statlig närvaro i hela landet är viktigt för att hålla ihop samhället och för att upprätthålla legitimitet och förtroende för de statliga myndigheterna. Vidare anges att utredningen i sitt arbete ska utgå från att verksamheten vid servicekontoren fortsatt ska bedrivas kostnadseffektivt, med hög kvalitet och vara anslagsfinansierad inom den ram som anges i statens budget för 2020. Enligt denna ram har för utbyggnaden av nya servicekontor Statens servicecenters förvaltningsanslag ökat med 54 miljoner kronor 2020 och beräknas öka med 108 miljoner kronor 2021 respektive 2022.⁶⁴

Som framgått av kapitel 2 har regeringen därtill i budgetpropositionen för 2021 föreslagit ett flertal åtgärder för att lyfta socioekonomiskt utsatta områden och stärka integrationen, bland annat att samhällsservicen behöver stärkas i sådana områden. En del i detta är en satsning för att öppna nya servicekontor i socioekonomiskt utsatta områden, som innebär att 15 miljoner kronor avsätts för 2021, 60 miljoner kronor för 2022 och 75 miljoner kronor för 2023 och framåt.⁶⁵ Regeringens förslag bygger på en överenskommelse mellan regeringspartierna, Centerpartiet och Liberalerna.

6.1.2 Detaljerade kriterier saknas

De motiv som angetts för att bygga ut nätet av servicekontor kan i viss mån sägas peka i olika riktning. Å ena sidan kan några av motiven (öka tillgången till grundläggande statlig service i hela landet, bidra till att hålla ihop landet och öka förtroendet för de statliga myndigheterna) tolkas som att nya servicekontor borde etableras på många ytterligare platser, och kanske även i mer glesbefolkade områden. Ett grundläggande syfte med servicekontoren är att kunna erbjuda kunderna ett personligt, fysiskt möte – i linje med det skulle

⁶⁴ Prop. 2019/20:1 utg.omr. 2, bet. 2019/20:FiU2, rskr. 2019/20:129.

⁶⁵ Prop. 2020/21:1 utg.omr. 2.

kunna hävdas att samtliga medborgare bör ha tillgång till ett servicekontor inom nära avstånd. Å andra sidan talar betoningen av kostnadseffektivitet för att ett servicekontor i sitt upptagningsområde bör ha ett tillräckligt stort kundunderlag. Med hänsyn till befolkningsstrukturen i gles- och landsbygdsområdena torde kundunderlaget där på många orter vara för litet för att det ska gå att motivera den investering som etablerandet av ett nytt servicekontor innebär. För att vara kostnadseffektivt behöver ett servicekontor också kunna bedriva sin verksamhet på ett ändamålsenligt sätt, vilket exempelvis kräver fungerande kompetens- och lokalförsörjning.

Regeringen har inte närmare uttalat hur de olika värden som motiverat utbyggnaden av nätet av servicekontor bör vägas mot varandra. Det finns heller inte några av regeringen tydligt uttalade kriterier för hur tillgängligheten till service ska definieras, exempelvis i termer av vad som ska vara längsta acceptabla avstånd för en medborgare till ett lokalt servicekontor. Däremot gäller för servicekontorsverksamheten, liksom för statsförvaltningen generellt, det förvaltningspolitiska målet om en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.⁶⁶

Statskontoret analyserade frågor av detta slag när man på uppdrag av regeringen 2011–2012 tog fram ett samlat underlag om myndigheternas service i samverkan. Enligt rapporten råder det i stort sett konsensus om att medborgare och företag ska ha en god tillgång till service och att tillgången ska vara likvärdig över hela landet. Enligt Statskontoret saknar dock såväl de politiska målformuleringarna som myndigheternas målsättningar ett mer konkret innehåll. Vad som är att betrakta som god tillgång till service och vad som menas med likvärdig tillgång i hela landet är inte tydligt definierat enligt Statskontoret.⁶⁷ Utredningens intryck är att de iakttagelser som Statskontoret gjorde 2012 alltjämt är giltiga, åtminstone vad gäller verksamheten vid de lokala servicekontoren.

Samtidigt bör påpekas att det med hänsyn till bland annat de varierande geografiska och demografiska förutsättningar som råder över landet kan vara svårt att formulera ett ändamålsenligt och tillämpbart avståndskriterium för tillhandahållande av offentlig ser-

⁶⁶ Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

⁶⁷ Statskontoret (2012:13) Service i medborgarnas och företagens tjänst.

vice. Det kan exempelvis illustreras av de resonemang som för några år sedan fördes av utredningen Service i glesbygd. Där diskuterades om det går att ange ett längsta godtagbart avstånd för att en grundläggande nivå av kommersiell service ska anses vara tillgodosedd. Efter att ha prövat olika varianter bedömde den utredningen dock att det inte är ändamålsenligt med ett kvantitativt mål, utan förordade i stället ett mer kvalitativt mål.⁶⁸

Det kan också nämnas att Arbetsförmedlingen i sitt pågående omställningsarbete (se avsnitt 3.11) har tagit fram vissa bedömningsgrunder som stöd för analysen av hur myndighetens lokala närvaro ska upprätthållas. Dessa utgår från ett antal kommunparametrar som fångar kundernas behov och förutsättningar såsom geografiska avstånd. En av parametrarna anger att Arbetsförmedlingens kunder inom en FA-region inte bör ha mer än en timmes enkel resväg med kollektiva färdmedel till bokade besök. Enligt Arbetsförmedlingen omfattar bedömningsgrunderna dock inte alla de parametrar som blir avgörande för vilken form myndighetens lokala närvaro bör ha. Enligt myndigheten är variationerna inom landets olika delar och mellan landsbygd, glesbygd och storstad alltför stora, varför bedömningsgrunderna i första hand ska ses som vägledande och en del i en fördjupad analys.⁶⁹

En sådan variation mellan landsbygd, glesbygd och storstad, som förtjänar att påpekas, är att kollektivtrafiken är olika utbyggd i olika delar av landet, vilket i praktiken påverkar möjligheterna att upprätthålla ett mål av det slag Arbetsförmedlingen formulerat.

6.1.3 Utredningens slutsats

Det kan konstateras att det som utgångspunkt för en analys av lämpliga platser för nya servicekontor är svårt att med säkerhet slå fast vad som bör avses med begrepp som "tillräckligt stort kundunderlag" eller "rimligt avstånd". Enligt utredningen får man i praktiken i stället göra en samlad rimlighetsbedömning utifrån olika relevanta aspekter. Därvid måste även rådande budgetramar vägas in.

⁶⁸ Enligt den aktuella utredningen borde målet vara: "en grundläggande nivå av kommersiell service är tillgodosedd när den kommersiella servicen är så tillgänglig att vardagen fungerar på ett tillfredsställande sätt för människor och företagande". Se SOU 2015:35 Service i glesbygd. Betänkande av Utredningen Service i glesbygd.

⁶⁹ Arbetsförmedlingen (2020) Slutredovisning. Arbetsförmedlingens lokala närvaro 2020-10-23.

6.2 Fler myndigheters betydelse för nya platser

I utredningens uppdrag ingår att analysera vilka ytterligare statliga myndigheters serviceverksamheter som kan anslutas till den organisation för lokal statlig service som Statens servicecenter ansvarar för. Enligt uppdragsbeskrivningen ska analysen därvid omfatta Kronofogdemyndigheten, Lantmäteriet (endast lokalsamverkan), Polismyndigheten (exklusive den brottsbekämpande verksamheten) samt, om det bedöms lämpligt, en vidareutveckling av Servicekontorsutredningens tidigare förslag avseende Centrala studiestödsnämnden och Trafikverket. Utredningen ska även hålla sig informerad om arbetet med att reformera Arbetsförmedlingen.

Utredningens analys av lämpligheten i att ta med de olika myndigheterna i servicesamverkan redovisas i kapitel 7. I det här sammanhanget diskuteras endast i vilken mån analysen av lämpliga platser för etablering av nya servicekontor påverkas av om dessa myndigheter börjar samverka med Statens servicecenter.

6.2.1 Myndigheters agerande avseende lokalisering

Det finns inga generella krav på hur myndigheterna ska vara organiserade och de styr i huvudsak självständigt över sin lokalisering. I vissa fall kan det dock förekomma att regeringen anger lokaliseringsorter för myndigheters verksamhet i deras instruktioner. Även om frågan om lokalisering generellt är delegerad till myndigheterna påverkas dock lokaliseringsbesluten av flera regelverk (se vidare redogörelsen för gällande rätt i kapitel 5).

I ett regeringsuppdrag har Statskontoret undersökt hur statliga myndigheter fattar sina lokaliseringsbeslut. Rapporten visar att myndigheternas uppdrag bildar utgångspunkt för deras val av lokalisering. Olika krav balanseras mot varandra. Generella krav på statsförvaltningen ställs mot myndighetens specifika uppgift, som framgår av dess instruktion. I lokaliseringsbesluten utgår myndigheterna från sina verksamhetsspecifika förutsättningar och uppgifter. De bedömer hur de kan utföra sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt, vilket i sin tur får konsekvenser för hur de utformar kontorsstrukturen.⁷⁰

⁷⁰ Statskontoret (2019:13) Planerad lokalisering av statlig verksamhet. En kartläggning av tio större myndigheter.

Allmänna slutsatser utifrån myndigheters handlande

Myndigheterna styr alltså i huvudsak självständigt över sin lokalisering och den empiriska erfarenheten visar att lokaliseringsbesluten fattas utifrån deras verksamhetsspecifika förutsättningar och uppdrag. Enligt utredningen får förutsättas att myndigheterna därvid gör rationella avvägningar utifrån sådant som exempelvis kundernas behov, de generella servicekrav myndigheten har att leva upp till, myndighetens möjligheter till kompetensförsörjning, med mera. En viktig faktor är också myndighetens resurser. Budgetramarna, som läggs fast av regering och riksdag, blir styrande för lokaliseringsbeslut och hur dessa kan balanseras mot de generella servicekraven.

Vidare förutsätter utredningen att om en myndighet kommit fram till att den i ett visst geografiskt område har behov av fysisk närvaro i form av kontor, och de rätta förutsättningarna i övrigt föreligger, så är det inte troligt att myndigheten (annat än i undantagsfall) låter bli att etablera lokalkontor i området. Sett över längre tid torde en myndighets kontorsstruktur därför i allmänhet vara väl anpassad till dess behov av lokal fysisk närvaro. Låt vara att enskilda anpassningsåtgärder av kontorsnätet sannolikt ibland kan ta flera år att genomföra.

Mot denna bakgrund får det enligt utredningen förutsättas att en myndighet i allmänhet har ett nät av lokalkontor som är väl anpassat till de behov av lokal närvaro som myndigheten identifierat. Sannolikt finns det därför heller inte bland myndigheterna någon stor mängd önskemål om etablering av lokalkontor på nya orter, som de inte har kunnat tillgodose på egen hand, men som skulle kunna uppfyllas genom samverkan med andra myndigheter.

Som utgångspunkt för analysen av lämpliga platser för etablering av nya servicekontor kan vissa bedömningar göras utifrån ovanstående resonemang. Enligt utredningen finns det bland annat skäl att anta att nya myndigheter som kommer med i servicesamverkan i normalfallet inte har med sig en ”önskelista” med för dem själva helt nya platser där de ser behov av nya servicekontor. Situationen kan dock möjligen vara annorlunda när det handlar om myndigheter som – exempelvis av kostnadsskäl – nyligen lagt ner lokalkontor eller planerar att göra det. I sådana fall kan myndigheten eventuellt anse att det egentligen finns behov av fortsatt lokal närvaro på de berörda platserna och att det därför kan finnas skäl att etablera servicekontor

där. Fler myndigheter i servicesamverkan kan ge möjlighet till ökad lokal närvaro som myndigheten inte kan motivera endast med egna resurser.

6.2.2 Påverkan om de aktuella myndigheterna samverkar med Statens servicecenter

I delrapporten framhöll utredningen att frågan om hur många ytterligare servicekontor som bör inrättas och var de bör placeras kan påverkas av om fler myndigheter inleder samverkan med Statens servicecenter. En närmare analys av förutsättningarna visar dock att det för de myndigheter som utredningen ska behandla varierar i vilken mån en eventuell samverkan med Statens servicecenter i praktiken påverkar analysen av lämpliga platser för nya kontor. Dessa variationer kan delas in i tre grupper, enligt nedan.

Lantmäteriet och Trafikverket

Vad gäller Lantmäteriet och Trafikverket omfattar utredningens analys om eventuell samverkan med Statens servicecenter primärt endast lokalsamverkan. Beträffande Lantmäteriet anges i uppdragsbeskrivningen att myndighetens verksamhet inte ska omfattas av analysen, men att möjligheterna till lokalsamverkan med servicekontor ska utredas för de orter där Lantmäteriet finns representerat. När det gäller Trafikverket berör utredningens analys – liksom var fallet med Servicekontorsutredningen – endast verkets förarprovsverksamhet och då framför allt möjligheter till lokalsamverkan med de lokala servicekontoren (även möjligheterna att eventuellt ge viss allmän körkortsinformation diskuteras).

Utredningen har förutsatt att den eventuella lokalsamverkan som övervägs ska utgå från nuvarande nät av lokalkontor som finns hos Lantmäteriet respektive Trafikverkets förarprovsverksamhet. Rent geografiskt finns det god överensstämmelse mellan dessa och Statens servicecenters nätverk av lokala servicekontor. Lantmäteriet har kontor på 50 orter runt om i landet och på närmare 90 procent av dessa orter finns det också servicekontor. Trafikverkets förarprovsverksamhet bedrivs på totalt 134 platser och på ungefär 70 procent av dessa har också Statens servicecenter servicekontor.

Den övergripande frågan i det här kapitlet är till vilka platser som nya servicekontor lämpligen bör lokaliseras. Eftersom utredningen här ska utgå från de två myndigheternas befintliga lokalkontor, så begränsas den möjliga påverkan på analysen i detta fall till de orter där Lantmäteriet och Trafikverkets förarprovsversamhet i dag finns etablerade medan Statens servicecenter inte gör det. Det handlar alltså om cirka fem orter i förhållande till Lantmäteriet och cirka 40 orter i förhållande till Trafikverket.

Enligt utredningens mening är dock eventuella möjligheter till lokalsamverkan mellan Statens servicecenter och Lantmäteriet och/eller Trafikverket på dessa fem respektive 40 orter inte i sig ett tillräckligt skäl för att överväga att etablera servicekontor på de berörda orterna. Härmed har möjligheterna till sådan lokalsamverkan i praktiken ingen betydelse för utredningsfrågan om var nya servicekontor lämpligen bör placeras.

Detta hindrar dock inte att om det av andra skäl bedöms lämpligt att etablera ett nytt servicekontor på en viss ort, så kan det eventuellt finnas skäl att överväga lokalsamverkan med Lantmäteriet och/eller Trafikverket om de finns representerade på orten i fråga.

Kronofogdemyndigheten och Centrala studiestödsnämnden

Beträffande Kronofogdemyndigheten (Kronofogden) och Centrala studiestödsnämnden (CSN) omfattar utredningens analys om eventuell samverkan med Statens servicecenter i första hand myndigheternas sakverksamhet.

I dag har Kronofogden kontor på 33 orter och CSN på 11 orter. I båda fallen finns samtliga kontor på orter där det också finns servicekontor. Med tanke på att det totalt finns servicekontor på mer än 100 orter skulle en anslutning till Statens servicecenters serviceorganisation alltså för båda myndigheterna kunna medföra en betydande breddning av deras lokala närvaro.

I linje med vad som sades i avsnitt 6.2.1 förutsätter utredningen dock att Kronofogden och CSN, som utgångspunkt för hur de valt att organisera sina verksamheter, har gjort en rationell analys av sitt behov av fysisk närvaro i form av kontor runt om i landet. Därmed utgår utredningen också från att de två myndigheterna inte har någon "önskelista" med för dem själva helt nya orter där de ser behov

av nya servicekontor som ett sätt att öka sin lokala närvaro. Sammantaget bedömer utredningen därför att det inte finns skäl att etablera servicekontor på nya orter enbart i syfte att tillgodose eventuella lokaliseringsbehov hos Kronofogden och CSN. Denna bedömning styrks också av de kontakter utredningen haft med Kronofogden och CSN.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att en eventuell anslutning av Kronofogden och CSN till Statens servicecenters servicesamverkan i praktiken saknar betydelse för frågan om var nya servicekontor lämpligen bör placeras.

Polismyndigheten och Arbetsförmedlingen

Enligt uppdragsbeskrivningen ska utredningen analysera om Polismyndighetens serviceverksamhet riktad mot enskilda och företag kan anslutas till organisationen för lokal statlig service. Däremot ska polisens brottsbekämpande verksamhet inte analyseras eller ingå i utredningen. När det gäller Arbetsförmedlingen ska utredningen inte analysera förutsättningarna för att samverka med Statens servicecenter, utan endast hålla sig informerad om arbetet med att reformera myndigheten.

Både polisen och Arbetsförmedlingen är myndigheter som traditionellt har haft en omfattande lokal närvaro i landet. Vid tiden för länsstyrelsernas kartläggning av statlig närvaro och service i länen 2019 (se avsnitt 3.9) var dessa två de myndigheter som hade arbetsställen i flest kommuner – Polismyndigheten hade verksamhet i 254 kommuner och Arbetsförmedlingen i 190 kommuner.⁷¹

Sedan länsstyrelsernas kartläggning gjordes har dock Arbetsförmedlingen påbörjat en omfattande förändring och avveckling av arbetsförmedlingskontor inom myndigheten. Enligt nuvarande plan ska Arbetsförmedlingen lägga ner samtliga kontor i cirka hälften av de kommuner där myndigheten haft verksamhet, och vid utgången av 2020 kommer det att finnas 112 arbetsförmedlingskontor i 106 av landets 290 kommuner.⁷²

⁷¹ Länsstyrelserna (2019) Kartläggning av statlig närvaro och service i länen. En samlad delredovisning. Utgiven av Länsstyrelsen i Örebro län med publikationsnummer 2019:23.

⁷² Arbetsförmedlingen (2020) Slutredovisning. Arbetsförmedlingens lokala närvaro 2020-10-23.

Jämfört med Statens servicecenters lokalisering kan sägas att polisen har verksamhet på i princip samtliga orter där det finns servicekontor, och även på många andra orter. Bredden i tjänsteutbudet varierar dock mellan olika polisstationer. I en förstudie som gjorts kring möjligheten att eventuellt ingå servicesamverkan mellan polisen och Statens servicecenter, har konstaterats att de stora tjänstevolymerna i polisens serviceverksamhet framför allt avser pass och ID-kort och därefter hittegoods (se vidare kapitel 7). De stora volymerna hittegoods finns framför allt i storstäder och universitets- och högskoleorter (cyklar). Möjlighet att på en polisstation ansöka om pass finns i dagsläget på cirka 110 orter (framför allt i Stockholmsområdet kan det dock ske på flera olika platser). På cirka 80 procent av dessa orter har Statens servicecenter i dag servicekontor.

En liknande bild har hittills gällt även för Arbetsförmedlingen, men här förändras situationen genom myndighetens förändringsarbete. Av de arbetsförmedlingskontor som Arbetsförmedlingen planerar att avveckla finns drygt 20 stycken på orter där Statens servicecenter i dag har servicekontor och ungefär 100 stycken på orter där det inte finns servicekontor.

I de diskussioner om eventuell servicesamverkan som förts mellan Statens servicecenter och Polismyndigheten har en idé varit att om Statens servicecenter skulle utföra service för polisens räkning, så kan det vara lämpligt att den berörda verksamheten endast bedrivs av Statens servicecenter på de orter där det finns servicekontor. Såvitt utredningen förstått är tanken också att på de orter där det inte finns servicekontor, men där Polismyndigheten har kontor, så skulle verksamheten fortsatt bedrivas av polisen. Vidare har utredningen förstått det som att detta är en av flera frågor som utreds och analyseras närmare i polisens fördjupade förstudie om den framtida hanteringen av pass och nationella ID-kort. Om nya servicekontor öppnas på den senare typen av orter skulle servicesamverkan kunna ske mellan de två myndigheterna även där. Detta är dock rimligen inte i sig ett tillräckligt skäl för att överväga att etablera servicekontor på de aktuella orterna, eftersom den berörda verksamheten ändå bedrivs på orten. Polismyndighetens långsiktiga lokaliseringsplanering bör dock beaktas i mer långsiktiga överväganden om hur nätet av lokala servicekontor bör utvecklas. För orter utanför storstadsområdena kan det då finnas skäl att särskilt beakta om den lokala polisstationen erbjuder möjlighet att ansöka om pass,

med hänsyn till vad som ovan nämndes om volymer i polisens serviceverksamhet.

På kortare sikt bedömer utredningen att det framför allt är utvecklingen av Arbetsförmedlingens lokala närvaro som behöver beaktas i en analys om lämpliga orter för nya servicekontor. Regeringen har dock gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att säkerställa en ändamålsenlig lokal närvaro även i de fall arbetsförmedlingskontor läggs ned. Det kan enligt uppdraget ske genom egna kontor, i samarbete med kommuner eller genom deltagande vid statliga servicekontor. Härmed är det inte av avgörande betydelse för Arbetsförmedlingens lokala närvaro att det öppnas nya servicekontor på de orter där arbetsförmedlingskontor avvecklas. Enligt utredningen finns det dock ändå skäl att särskilt beakta denna aspekt i analysen av lämpliga platser för nya servicekontor.

Utredningens sammanfattande slutsats

Utredningen ska analysera om fler myndigheter kan ingå samverkan med Statens servicecenter. När det gäller i vilken utsträckning en sådan utökad samverkan påverkar analysen av lämpliga orter för nya servicekontor, gör utredningen följande bedömning för de myndigheter som ska behandlas:

- Arbetsförmedlingens avveckling av arbetsförmedlingskontor på orter där det i dag saknas servicekontor bör beaktas i analysen.
- Polismyndighetens lokaliseringsplanering bör beaktas framför allt i mer långsiktiga överväganden om hur nätet av lokala servicekontor bör utvecklas. För orter utanför storstadsområdena torde det då vara av särskilt intresse om den lokala polisstationen erbjuder möjlighet att ansöka om pass.
- En eventuell anslutning av verksamhet hos Kronofogden respektive CSN till servicesamverkan, liksom en eventuell lokalsamverkan mellan Statens servicecenter och Lantmäteriet respektive Trafikverkets förarprovsverksamhet, saknar i praktiken betydelse för den frågeställning som här är aktuell.

6.3 Analys av orter utifrån geografiska och demografiska förhållanden

6.3.1 Utgångspunkter för analysen

Förutsättningarna varierar mellan olika delar av landet i bland annat geografiskt och demografiskt hänseende. Den statliga närvaron kan därför behöva manifesteras på olika sätt. En bra grund för analysen av lämpliga platser för nya servicekontor är därmed att utgå från de behov som kan finnas i olika geografiska områden. I delrapporten framförde utredningen att de tre områdeskategorier som Servicekontorsutredningen utgick ifrån (gles- och landsbygd, socialt utsatta områden samt storstadsområden i övrigt) ger en bra utgångspunkt för en analys av hur och på vilka platser behovet av lokal statlig service bör tillgodoses, men att det också finns skäl att komplettera med en fjärde kategori (orter som särskilt drabbats av nedläggningar av annan statlig verksamhet).

Utifrån dessa fyra områdeskategorier har utredningen analyserat lämpliga orter för etablering av nya servicekontor. De motiv som regeringen angett för utbyggnaden av nätet av servicekontor har därvid tagits som utgångspunkt. Som nämndes i avsnitt 6.1 har denna utbyggnad motiverats med att det ökar tillgången till grundläggande statlig service i hela landet, bidrar till att hålla ihop landet och öka förtroendet för de statliga myndigheterna, samt förbättrar kostnadseffektiviteten i tillhandahållandet av de berörda tjänsterna. Beträffande det senare anges också i uppdragsbeskrivningen att utredningen i arbetet ska utgå från att verksamheten vid servicekontoren fortsatt ska bedrivas kostnadseffektivt, med hög kvalitet och vara anslagsfinansierad inom den ram som anges i statens budget för 2020. Därtill har regeringen gett utredningen i uppdrag att även analysera vilka kommuners socioekonomiskt utsatta områden som är lämpliga för nya servicekontor, mot bakgrund av den satsning på att öppna nya servicekontor i sådana områden som föreslagits i budgetpropositionen för 2021.

En komplikation för en analys av lämpliga orter för nya servicekontor är att det är svårt att med säkerhet slå fast vad som bör avses med begrepp som ”tillräckligt stort kundunderlag” eller ”rimligt avstånd”. Enligt utredningen får man därför, som sades i avsnitt 6.1, i stället göra en samlad rimlighetsbedömning utifrån de relevanta aspekterna, och därvid även väga in rådande budgetramar.

De motiv som angetts för att bygga ut nätet av servicekontor är generella, och av relevans oavsett områdeskategori. Samtidigt skiljer sig de huvudproblem som etablerandet av ett nytt servicekontor förväntas hantera delvis mellan de olika kategorierna, enligt följande:

- I gles- och landsbygdsområden är långa avstånd till befintlig service generellt sett det huvudproblem som etablerandet av ett nytt servicekontor är tänkt att hantera.
- Långa avstånd är i praktiken också det som främst kan motivera etablerandet av ett nytt servicekontor i orter som särskilt drabbats av nedläggningar av annan statlig verksamhet. Dessa återfinns sällan i renodlad glesbygd. Däremot handlar det ofta om mindre till medelstora tätorter i mer eller mindre tätbebyggd landsbygd, utan direktkontakt med storstäder eller regionala tillväxtcentra. I många sådana mindre till medelstora tätorter kan avvecklingen av ett enskilt statligt arbetsställe få stor negativ påverkan på den samlade statliga närvaron på orten, vilket däremot sällan blir fallet om ett statligt arbetsställe läggs ned i en stor stad eller länens residensstäder. På orter som särskilt drabbas av nedläggningar av annan statlig verksamhet kan det antas att medborgarna därefter får långa avstånd till statlig service.
- I storstadsområdena är de befintliga servicekontoren ofta hårt belastade i dag. Att etablera nya kontor där blir därför framför allt ett sätt att avlasta och lösa flaskhalsproblem, så att kundservicen därmed kan förbättras. Av samma skäl är ytterligare kontor en förutsättning för att fler myndigheter ska kunna ingå i servicesamverkan.
- I socialt utsatta områden handlar etablerandet av ett nytt servicekontor mycket om legitimitetsskapande – att öka statens närvaro och förtroendet för de statliga myndigheterna. Givetvis ökar ett nytt kontor i ett socialt utsatt område också tillgången till grundläggande statlig service i området. För i princip samtliga områden som betraktas som socialt utsatta gäller dock att det redan i dag är relativt nära till andra, befintliga servicekontor. Rimligen är därför inte tillgängligheten till service i sig huvudproblemet. Det bör också påpekas att eftersom de områden som definieras som socialt utsatta i allmänhet återfinns i eller i anslutning till stora

kommuner, så behöver behoven av nya kontor i dessa fall ses samlat utifrån hela detta större geografiska område.⁷³

I de följande avsnitten analyseras behoven av nya servicekontor, och lämpliga orter för dessa, per områdeskategori.

6.3.2 Gles- och landsbygd samt orter särskilt drabbade av statliga nedläggningar

Ovan framhålls att det i princip är samma problem – långa avstånd till befintlig service – som framför allt kan motivera etablerandet av ett nytt servicekontor såväl i gles- och landsbygdsområden som i orter som särskilt drabbats av nedläggningar av annan statlig verksamhet. Utredningen har därför valt att behandla dessa två områdeskategorier samlat i analysen av lämpliga orter för nya servicekontor. Vad gäller nedläggning av annan statlig verksamhet är det i sammanhanget främst Arbetsförmedlingens pågående omställningsarbete som det finns skäl att beakta. På längre sikt bör även Polismyndighetens lokaliseringsplanering beaktas, och för orter utanför storstadsområdena då i synnerhet om den lokala polisstationen erbjuder möjlighet att ansöka om pass.

Dagens situation och kunskapsläge

De två områdeskategorier som här är aktuella innehåller betydligt fler orter än de övriga två kategorier som utredningen behandlar. Jämfört med de övriga två kategorierna finns det också mindre kunskap sedan tidigare som underlag för frågan om var nya servicekontor eventuellt bör etableras. Beträffande gles- och landsbygd föreslog såväl den parlamentariska landsbygdskommittén⁷⁴ som Servicekontorsutredningen⁷⁵ att det bör finnas minst ett servicekontor i varje FA-region, men mot bakgrund av en relativt översiktlig ana-

⁷³ I och med att huvudproblemen ändå skiljer sig har utredningen här valt att bortse från de avgränsningssvårigheter som kan förekomma genom att kategorin socialt utsatta områden i geografiskt hänseende i vissa fall utgör en delmängd av kategorin storstadsområden.

⁷⁴ SOU 2017:1 För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. Slutbetänkande av Parlamentariska landsbygdskommittén.

⁷⁵ SOU 2018:43 Statliga servicekontor – mer service på fler platser. Slutbetänkande av Servicekontorsutredningen.

lys. Detta har nu uppfyllts genom att det i juni 2020 öppnades servicekontor i Storuman, Torsby, Vansbro och Åsele.

Vad gäller orter som särskilt drabbats av nedläggningar av annan statlig verksamhet har Statens servicecenter i en promemoria som överlämnats till utredningen översiktligt analyserat behov av nya servicekontor i mindre och medelstora kommuner där den statliga närvaron påverkas kraftigt när Arbetsförmedlingen stänger sitt kontor på orten.⁷⁶ Utifrån en samlad bedömning av bland annat kommunstorlek, annan statlig närvaro i kommunen och närhet till närliggande servicekontor på andra orter, diskuterade myndigheten ett tiotal orter där nya servicekontor kan behövas. Beträffande en av dessa, Ulricehamn, föreslog utredningen i sin delrapport att ett nytt servicekontor bör etableras under 2020. Som framgått uppdrog regeringen i juni 2020 till Statens servicecenter att öppna ett nytt servicekontor i Ulricehamn senast den 1 juni 2021.

Mot denna bakgrund har utredningen för de två områdeskategorier som här är aktuella behövt göra en grundläggande egen kartläggning för att kunna identifiera tänkbara orter.

Utredningens metod och resultat

Utredningen har för frågan om lämpliga orter för nya servicekontor i gles- och landsbygdsområden och bland orter som särskilt drabbats av nedläggningar av annan statlig verksamhet tagit sin utgångspunkt i hur dagens nät av servicekontor ser ut. Utifrån detta har analysen skett i två huvudsakliga steg:

- Först identifierades kommuner och orter som i dag saknar servicekontor, men där det bor förhållandevis många människor och där det är förhållandevis långt till närmaste befintligt servicekontor.⁷⁷ Detta genererade en bruttolista med ett fyrtiotal orter där en samlad värdering av befolkningsunderlag och avstånd till när-

⁷⁶ Statens servicecenter (2020) Underlag avseende nya servicekontor.

⁷⁷ Avstånden har uppskattats med hjälp av Googles avståndsfunktion. För varje tätort i Sverige har vi mätt avståndet bilvägen till närmaste befintligt servicekontor. I Sverige finns drygt 2 000 tätorter, det vill säga orter med fler än 200 invånare. Se vidare Statistiska centralbyråns befolkningsstatistik "Statistiska tätorter 2018; befolkning, landareal, befolkningstäthet".

maste befintliga servicekontor visar att det kan vara motiverat att etablera ett servicekontor.⁷⁸

- Därefter jämfördes orterna på bruttolistan med varandra, varvid även andra i sammanhanget relevanta aspekter vägdes in. Utöver en jämförelse av befolkningsunderlag och avstånd till närmaste befintliga servicekontor, innebär detta att analysen bland annat även beaktade aspekter som huruvida det finns arbetsförmedlingskontor på orten och om detta är tänkt att finnas kvar, i vilken utsträckning en etablering av ett servicekontor på orten även skulle få positiva effekter på närliggande kommuner, hur många servicekontor per capita det finns i den FA-region där orten ingår, samt om ortens polisstation erbjuder möjlighet att ansöka om pass. Utifrån denna jämförelse har utredningen slutligen identifierat 15 kommuner som bedöms vara särskilt lämpade för nya servicekontor.

De 15 kommunerna redovisas i rutan nedan. De är ungefärligen sorterade från norr till söder, men i övrigt utan rangordning. Befolkningsuppgifter avser den 31 december 2019.

Boden (Norrbottens län)

I Bodens kommun bor cirka 28 100 personer, varav cirka 16 900 i tätorten Boden. Närmaste servicekontor finns i Luleå, cirka 37 km från Bodens centrum. Boden ingår i Luleå FA-region, som tillhör de 20 procent av FA-regionerna som har flest invånare per servicekontor. Utöver för invånarna i kommunen skulle ett servicekontor i Boden även ge boende i vissa närliggande kommuner närmare till ett servicekontor, framför allt Älvsbyn. Arbetsförmedlingen avser att avveckla sitt kontor i Boden. Passansökan kan göras på ortens polisstation. Berörda myndigheter övervägde att inrätta ett servicekontor i Boden redan 2009, men valde att inte göra detta.

Nordmaling (Västerbottens län)

Nordmalings kommun har cirka 7 100 invånare, av dessa bor cirka 2 700 i centralorten. Närmaste servicekontor finns i Umeå, cirka 50 km från

⁷⁸ Kommunerna i bruttolistan: Askersund, Arjeplog, Boden, Borgholm, Bräcke, Eksjö, Emmaboda, Filipstad, Finspång, Hylte, Hällefors, Högsby, Kalix, Karlsborg, Laholm, Leksand, Lessebo, Lysekil, Malå, Mellerud, Nordmaling, Norsjö, Nynäshamn, Orust, Pajala, Ragunda, Robertsfors, Ronneby, Sotenäs, Stenungsund, Sävsjö, Sölvesborg, Tingsryd, Tjörn, Tranemo, Trosa, Uppvidinge, Valdemarsvik, Vindeln, Ånge, Åre, Årjäng, Älvsbyn och Östhammar.

Nordmalings centrum. Nordmaling tillhör Umeå FA-region, som näst efter Stockholm och Borås är den FA-region som har flest invånare per servicekontor. För att avlasta servicekontoret i Umeå, som är det enda i FA-regionen, skulle som alternativ till Nordmaling ett servicekontor även kunna övervägas i någon annan kommun inom FA-regionen, till exempel Robertsfors eller Vindelns. Vid en samlad bedömning menar utredningen dock att Nordmaling skulle vara det bästa alternativet. Utöver för de egna medborgarna skulle ett servicekontor i Nordmaling även minska avståndet till ett servicekontor för boende i vissa närliggande kommuner, till exempel Bjurholm och tätorten Hörnefors i södra delen av Umeå kommun. I Nordmaling har det hittills funnits ett arbetsförmedlingskontor, men enligt nuvarande plan ska det avvecklas. På polisstationen i Nordmaling finns inte möjlighet att ansöka om pass.

Ånge (Västernorrlands län)

I Ånge kommun bor cirka 9 300 personer, varav cirka 2 800 i tätorten Ånge. Närmaste servicekontor finns i Sundsvall, cirka 95 km från Ånge centrum. Ånge ingår i FA-regionen Sundsvall, som tillhör de 30 procent av FA-regionerna som har flest invånare per servicekontor. Utöver för de egna invånarna skulle ett servicekontor i Ånge även ge boende i vissa närliggande kommuner närmare till ett servicekontor, exempelvis boende i de sydöstra delarna av Bräcke. I Ånge har Arbetsförmedlingen ett kontor, som ska avvecklas enligt nuvarande plan. På polisstationen i Ånge kan man ansöka om pass.

Åre (Jämtlands län)

Åre kommun har cirka 11 700 invånare, varav cirka 3 300 bor i tätorten Åre. Från denna är det cirka 95 km till det närmaste servicekontoret, som finns i Östersund. Åre hör till FA-regionen Östersund, som tillhör de 15 procent av FA-regionerna som har flest invånare per servicekontor. Ett servicekontor i Åre skulle främst gynna kommunens egna medborgare, åtgärden skulle sannolikt inte ge boende i grannkommuner närmare till ett servicekontor. I Åre har Arbetsförmedlingen ett så kallat kontor att resa till (utan fast bemanning), vilket enligt nuvarande plan ska bli kvar. Passansökan kan göras på ortens polisstation.

Östhammar (Uppsala län)

I Östhammars kommun bor cirka 22 200 personer, varav cirka 5 000 i tätorten Östhammar. Från denna är det cirka 65 km till Tierp, med närmaste servicekontor. Östhammar räknas till FA-regionen Stockholm, som är den FA-region där det går flest invånare per servicekontor. Ett servicekontor i Östhammar skulle ge boende i vissa grannkommuner närmare till ett servicekontor, till exempel tätorten Hallstavik i

norra delen av Norrtälje kommun. I Östhammars kommun har det hittills funnits ett arbetsförmedlingskontor (placerat i Gimo), men enligt nuvarande plan ska det avvecklas. På Östhammars polisstation kan man ansöka om pass. År 2009 övervägde ansvariga myndigheter att inrätta ett servicekontor i Östhammar, men valde att inte göra detta.

Nynäshamn (Stockholms län)

Nynäshamns kommun har cirka 28 600 invånare, av vilka 15 100 bor i centralorten. Till närmaste servicekontor, som finns i Haninge/Brandbergen, är det drygt 40 km. Nynäshamn ingår i FA-regionen Stockholm, i vilken det går flest invånare per servicekontor. Ett servicekontor i Nynäshamn skulle framför allt gynna dem som bor i kommunen, möjligen skulle också vissa boende i den sydöstra delen av Haninge få närmare till ett servicekontor. Arbetsförmedlingen saknar i dag kontor i Nynäshamn. På Nynäshamns polisstation kan man inte ansöka om pass.

Filipstad (Värmlands län)

I Filipstads kommun bor cirka 10 600 personer, varav cirka 6 300 i centralorten. Från denna är det cirka 50 km till Kristinehamn, med närmaste servicekontor. Filipstad ingår i Karlstad FA-region, som ligger nära medianen bland FA-regionerna vad gäller flest invånare per servicekontor. Utöver för de egna invånarna skulle ett servicekontor i Filipstad minska avståndet till ett servicekontor för boende i vissa grannkommuner, framför allt Hällefors. Arbetsförmedlingen har i dag ett så kallat kontor att resa till i Filipstad (utan fast bemanning), som ska bli kvar enligt nuvarande plan. Passansökan kan göras på ortens polisstation.

Askersund (Örebro län)

Askersunds kommun har cirka 11 400 invånare, av vilka cirka 4 200 bor i centralorten. Till närmaste servicekontor, som finns i Motala, är det drygt 45 km. Askersund hör till Örebro FA-region, som i princip tillhör de 20 procent av FA-regionerna som har flest invånare per servicekontor. Utöver för invånarna i kommunen skulle ett servicekontor i Askersund även ge boende i vissa närliggande kommuner närmare till ett servicekontor, framför allt Laxå. I Askersund har det hittills funnits ett arbetsförmedlingskontor, men enligt nuvarande plan ska det avvecklas. På Askersunds polisstation kan man ansöka om pass.

Finspång (Östergötlands län)

Finspångs kommun har cirka 21 900 invånare, av vilka 13 400 bor i centralorten. Till närmaste servicekontor, som finns i Norrköping, är det drygt 50 km. Finspång räknas till FA-regionen Linköping–Norrköping, som kommer på fjärde plats när gäller flest invånare per servicekontor.

Ett servicekontor i Finspång skulle framför allt gynna kommunens egna invånare, möjligen skulle också vissa boende i sydöstra Hallsberg och nordöstra Motala få närmare till ett servicekontor. I Finspång finns ett arbetsförmedlingskontor, som ska avvecklas enligt nuvarande plan. På ortens polisstation finns inte möjlighet att ansöka om pass.

Lysekil (Västra Götalands län)

I Lysekils kommun bor cirka 14 600 personer, varav cirka 7 900 i centralorten. Från denna är det cirka 60 km till Uddevalla, där det närmaste servicekontoret finns. Lysekil räknas till FA-regionen Trollhättan-Vänersborg, som ligger en bit över medianen bland FA-regionerna vad gäller flest invånare per servicekontor. Utöver för kommunens egna invånare skulle ett servicekontor i Lysekil minska avståndet till ett servicekontor även för boende i vissa närliggande kommuner, framför allt Sotenäs. Arbetsförmedlingen saknar i dag kontor i Lysekil. Det går inte att ansöka om pass på Lysekils polisstation. I Lysekil har det tidigare funnits ett servicekontor, men de ansvariga myndigheterna valde att stänga det omkring 2012–2013.

Stenungsund (Västra Götalands län)

I Stenungsunds kommun bor cirka 26 800 personer, varav cirka 13 800 i centralorten. Närmaste servicekontor finns i Kungälv, cirka 30 km från Stenungsunds centrum. Stenungsund ingår i Göteborgs FA-region, som tillhör de 15 procent av FA-regionerna som har flest invånare per servicekontor. Utöver för Stenungsunds egna medborgare skulle ett servicekontor där ge boende i vissa grannkommuner närmare till ett servicekontor, exempelvis Orust och Tjörn. I Stenungsund har Arbetsförmedlingen ett kontor, som ska avvecklas enligt nuvarande plan. Passansökan kan göras på ortens polisstation. Stenungsund har tidigare haft ett servicekontor, men de ansvariga myndigheterna valde att avveckla det omkring 2012–2013.

Borgholm (Kalmar län)

Borgholms kommun har cirka 10 800 invånare, varav cirka 4 400 bor i tätorten Borgholm. Från denna är det knappt 40 km till det närmaste servicekontoret, som finns i Kalmar. Borgholm hör till FA-regionen Kalmar, som kommer på femte plats när gäller flest invånare per servicekontor. Ett servicekontor i Borgholm skulle främst gynna kommunens egna invånare, det skulle sannolikt inte göra det närmare till ett servicekontor för boende i angränsande kommuner. På Öland bor totalt cirka 26 000 personer, fördelade på kommunerna Borgholm på den norra delen av ön och Mörbylånga på den södra. I stort sett samtliga boende i Mörbylånga kommun har närmare till Kalmar än till Borgholm. I Borg-

holm finns ett arbetsförmedlingskontor, som är tänkt att avvecklas enligt nuvarande plan. På polisstationen i Borgholm finns inte möjlighet att ansöka om pass. Borgholm har tidigare haft ett servicekontor, men de ansvariga myndigheterna valde att stänga det omkring 2012–2013.

Tingsryd (Kronobergs län)

Tingsryds kommun har cirka 12 400 invånare, av vilka 3 200 bor i centralorten. Till närmaste servicekontor, som finns i Växjö, är det cirka 40 km. Tingsryd räknas till FA-regionen Växjö, som kommer på sjätte plats när gäller flest invånare per servicekontor. Utöver för de egna invånarna skulle ett servicekontor i Tingsryd även minska avståndet till ett servicekontor för boende i vissa närliggande kommuner, framför allt Lessebo och Emmaboda. Båda dessa är också tänkbara alternativ till Tingsryd, men vid en samlad bedömning menar utredningen att Tingsryd är att föredra. I Tingsryd finns ett arbetsförmedlingskontor, som ska avvecklas enligt nuvarande plan. Passansökan kan inte göras på ortens polisstation.

Sölvesborg (Blekinge län)

I Sölvesborgs kommun bor cirka 17 500 personer, varav cirka 8 900 i centralorten. Närmaste servicekontor finns i Karlshamn, cirka 30 km från Sölvesborgs centrum. Sölvesborg ingår i FA-regionen Kristianstad–Hässleholm, som tillhör de 20 procent av FA-regionerna som har flest invånare per servicekontor. Utöver för de egna medborgarna skulle ett servicekontor i Sölvesborg även ge boende i vissa grannkommuner, framför allt Bromölla, närmare till ett servicekontor. I Sölvesborg har Arbetsförmedlingen ett kontor, som ska avvecklas enligt nuvarande plan. Man kan inte ansöka om pass på Sölvesborgs polisstation.

Laholm (Hallands län)

I Laholms kommun bor cirka 25 900 personer, varav cirka 7 000 i tätorten Laholm. Närmaste servicekontor finns i Halmstad, cirka 30 km från Laholms centrum. Laholm ingår i Halmstad FA-region, som kommer på sjunde plats när gäller flest invånare per servicekontor. Utöver för Laholms egna invånare skulle ett servicekontor där även ge boende i vissa närliggande kommuner närmare till ett servicekontor, bland annat den nordöstra delen av Båstad. I Laholm finns ett arbetsförmedlingskontor, som ska avvecklas enligt nuvarande plan. Det går att ansöka om pass på Laholms polisstation.

Om lokala servicekontor inrättades i ovannämnda kommuner skulle den statliga närvaron öka. Det skulle också förbättra tillgången till statlig service för kommunens invånare och ofta även för invånare i

närliggande kommuner. Den förbättrade servicen skulle vara till särskild nytta för de som har behov av att på nära håll kunna göra ett fysiskt besök hos berörda myndigheter, till exempel därför att de har svårt att på egen hand utnyttja myndigheternas digitala tjänster eller förflytta sig längre sträckor.

Viktigt med realistiska förväntningar

Utredningen vill betona att det gäller att ha realistiska förväntningar på vilka vinster som inrättandet av ett statligt servicekontor kan medföra för en ort. Exempelvis blir den direkta effekten på den lokala arbetsmarknaden i allmänhet begränsad – i kommuner av den storlek som här diskuteras uppstår vid inrättandet av ett servicekontor normalt endast ett fåtal nya arbetstillfällen. Vidare visar erfarenheten från de kommuner utredningen varit i kontakt med – varav somliga har och somliga saknar servicekontor – att inrättandet av ett statligt servicekontor i allmänhet ger en ganska begränsad del av lösningen på de demografiska, arbetsmarknadsmässiga med flera utmaningar som en mindre kommun kan brottas med.

Vad gäller relationer till statliga myndigheter har de personer utredningen talat med i berörda kommuner, det vill säga vanligen kommunstyrelsens ordförande och någon/några höga tjänstemän, oftast uttryckt önskemål om möjligheter till bättre samverkan med i synnerhet Arbetsförmedlingen. Det har då främst handlat om behov av samverkan kring insatser för personer som har svårt att på egen hand ta sig in på arbetsmarknaden. Även om Statens servicecenters servicekontor har sagts vara viktiga som tillhandahållare av vissa typer av service till kommunmedborgarna, så har de kommunala företrädarna oftast pekat på andra kontakter med statsförvaltningen som mer avgörande för kommunens egen verksamhet.

6.3.3 Storstadsområden

Beträffande områdeskategorin storstadsområden, liksom för socialt utsatta områden som tas upp i avsnitt 6.3.4, finns det en hel del kunskap sedan tidigare som kan användas som utgångspunkt för att identifiera lämpliga orter för nya servicekontor.

Dagens situation

Sett till antal ingående objekt, är områdeskategorin storstadsområden den tydligast avgränsade (med reservation för vad som ovan sades om avgränsningssvårigheter gentemot kategorin socialt utsatta områden). Enligt den kommungruppsindelning som Sveriges Kommuner och Regioner tillämpar för att underlätta jämförelser och analyser i olika statistiska sammanhang, så är en storstad en kommun med minst 200 000 invånare varav också minst 200 000 invånare bor i den största tätorten.⁷⁹ Med denna definition är kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö de enda storstäderna i Sverige. I Uppsala, som är landets fjärde största kommun, bor det visserligen cirka 230 000 personer i kommunen, men inte tillräckligt många i den största tätorten för att kvalificera sig som storstad (tätorten Uppsala har cirka 165 000 invånare).

Av dagens 117 servicekontor är 13 placerade i storstadsområdena: två i Malmö, fem i Göteborg och sex i Stockholm (inklusive vissa grannkommuner). Därtill har regeringen beslutat att det senast den 1 november 2021 ska öppnas ytterligare ett kontor vardera i de tre storstadsområdena.

I dagens nätverk av servicekontor återfinns också de största kontoren huvudsakligen i storstadsregionerna. Exempelvis ligger samtliga de åtta kontor vars besöksfrekvens under andra hälften av 2019 (mätt från när Statens servicecenter tog över verksamheten den 1 juni) översteg gränsen för att betraktas som ett stort kontor (mer än 1 500 besök per vecka) i de tre storstadsområdena.

Utredningens bedömning

Som nämndes i avsnitt 6.3.1 är de befintliga servicekontoren i storstadsområdena ofta hårt belastade i dag, något som också förstärks när Arbetsförmedlingens kundtorgsverksamhet tillkommer. Mot denna bakgrund föreslog utredningen i delrapporten att Statens servicecenter under 2020 bör öppna ytterligare ett kontor vardera i Stockholm, Göteborg och Malmö. Som framgått har regeringen

⁷⁹

<https://skr.se/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommungruppsindelning.2051.html>

också gett Statens servicecenter i uppdrag att öppna dessa nya servicekontor i de tre storstadsområdena senast den 1 november 2021.

Även efter att dessa tre nya kontor öppnats, kan det dock finnas behov av att etablera ytterligare kontor i de tre storstadsområdena. Sådana bedömningar har redovisats såväl av Servicekontorsutredningen⁸⁰ som av Statens servicecenter i den promemoria⁸¹ som överlämnats till utredningen. Hur behoven av nya kontor utvecklas i storstadsområdena kan förutsättas att Statens servicecenter har god överblick över, bland annat genom den omfattande verksamhetsstatistik som förs om befintliga servicekontor.

Kapacitetsproblem kan finnas även i andra kommuner

I sammanhanget vill utredningen också påpeka att problemet med att enskilda servicekontor är starkt belastade inte är unikt för de tre storstadsområdena. Även i flera andra större kommuner finns det servicekontor med många besökare. Tidigare nämndes att alla de åtta servicekontor som under andra hälften av 2019 hade mer än 1 500 besök per vecka återfinns i de tre storstadsområdena. Däremot återfinns nästan samtliga av de tio kontor som därefter hade flest besök per vecka i någon av landets 10–12 största kommuner utanför storstadsområdena. I fallande ordning av besöksfrekvens handlade det bland annat om Helsingborg (där servicekontoret hade drygt 1 400 besök per vecka under den aktuella perioden), Norrköping, Eskilstuna, Västerås och Uppsala.

Mot denna bakgrund är det enligt utredningens bedömning inte osannolikt att det även utanför de tre storstadsområdena kan finnas stora kommuner där det av kapacitetsskäl finns anledning att etablera ytterligare servicekontor. Även i detta fall kan förutsättas att Statens servicecenter baserat på sin verksamhetsstatistik har god överblick över behoven. I vissa fall torde åtgärder för att avlasta befintliga kontor i större städer även kunna kombineras med att nya servicekontor etableras i socialt utsatta områden (se nästa avsnitt).

⁸⁰ SOU 2018:43 Statliga servicekontor – mer service på fler platser. Slutbetänkande av Servicekontorsutredningen.

⁸¹ Statens servicecenter (2020) Underlag avseende nya servicekontor.

6.3.4 Socialt utsatta områden

Som framgått har utredningen i analysen av lämpliga platser för nya servicekontor byggt vidare på den indelning i områdeskategorier som Servicekontorsutredningen tillämpade, det vill säga bland annat socialt utsatta områden. I och med att denna benämning användes redan i utredningens delrapport har vi också valt att hålla fast vid den i denna slutrapport. Som kommer att framgå av den fortsatta framställningen finns det dock ingen helt etablerad definition av sådana områden. Hur de beskrivs och benämns varierar också i viss mån mellan olika aktörer, bland annat beroende på vilka förhållanden som man särskilt vill belysa.

Förekomst, utmaningar och åtgärder

I regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation används begreppet ”områden med socioekonomiska utmaningar”, vilket till stora delar motsvarar den områdeskategori som här diskuteras. Som framgått har det också i budgetpropositionen för 2021 föreslagits ett flertal åtgärder för att lyfta socioekonomiskt utsatta områden och stärka integrationen, bland annat att samhälls-servicen behöver stärkas i sådana områden. I budgetpropositionen har därför föreslagits en satsning för att öppna nya servicekontor i socioekonomiskt utsatta områden, som innebär en långsiktig nivå-höjning på 75 miljoner kronor per år.

Någon helt entydig definition av begreppet socioekonomiskt utsatta områden tycks inte finnas. En illustration till vad som kan avses ges dock av en nyligen redovisad granskning från Riksrevisionen, i vilken socioekonomiskt utsatta områden definieras som ”geografiska områden som är och har varit föremål för särskilda statliga insatser på grund av områdenas enligt officiell statistik höga koncentration av sociala och ekonomiska utmaningar”.⁸²

Olika typer av statliga insatser riktade mot socioekonomiskt utsatta områden har funnits länge. Således visar Riksrevisionens granskning att det finns ett trettiotal riktade statsbidrag som på olika sätt syftar till att stödja sådana områden. Somliga bidrag är generella till sin karaktär och kan sökas av alla kommuner – de fördelas då

⁸² Riksrevisionen (2020) Riktade statsbidrag för socioekonomiskt utsatta områden. RIR 2020:14.

utifrån någon form av socioekonomisk princip. Andra bidrag är tydligt riktade mot vissa kommuner genom att de inte är möjliga för alla att söka. Ett exempel är ett statsbidrag som Tillväxtverket har i uppdrag att fördela till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden.⁸³ Detta bidrag kan sökas av 32 stycken i förordningen särskilt angivna kommuner.

Vidare har Polismyndigheten – i syfte att få en nationell lägesbild rörande kriminell påverkan på lokalsamhällen och en lägesföljning av områdenas utsatthet – vid några tillfällen på senare år beskrivit utvecklingen utifrån begreppet utsatt område. Ett utsatt område är enligt Polismyndighetens definition ett geografiskt avgränsat område som karakteriseras av en låg socioekonomisk status där kriminella har en inverkan på lokalsamhället. Polisen delar in dessa områden i tre kategorier: särskilt utsatt område (där problemet är störst och läget anses akut), riskområde (som befinner sig i riskzonen för att bli ett särskilt utsatt område, och läget anses alarmerande) samt utsatt område (där läget ses som allvarligt).⁸⁴

Enligt den senaste redovisade lägesbilden bedömer polisen att det finns ett eller flera utsatta områden av olika kategorier i sammanlagt 26 kommuner. Merparten av områdena finns i storstäder och större kommuner. Ungefär en tredjedel av de berörda kommunerna återfinns i storstockholmsområdet. Antalet områden bedöms vara 60 stycken.

Av de 26 kommuner som finns med i polisens lista över utsatta områden finns 22 stycken också med bland de 32 kommuner som kan ansöka om statsbidrag i enlighet med förordningen om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden.

En framgångsfaktor i de utsatta områdena anses vara en kontinuerlig polisiär närvaro som består över tid. Bedömningen är samtidigt att problematiken i utsatta områden kräver långsiktigt engagemang från många samhällsaktörer. För att vända utvecklingen behövs ett brett arbete inom områden som skola, förskola, brottsbekämpning, demokratiska värderingar som är grundade i principer om jämställdhet och jämlikhet, trygga bostadsområden och möjlig-

⁸³ Förordning (2018:151) om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden.

⁸⁴ Polisen (2019) Kriminell påverkan i lokalsamhället – En lägesbild för utvecklingen i utsatta områden.

het till egenförsörjning. En del i detta kan också vara att stärka den offentliga servicen.⁸⁵

Vad gäller frågan om hur områden av det slag som här diskuteras bör definieras finns också skäl att nämna att Statistiska centralbyrån (SCB) och Delmos har fått i uppdrag att utveckla ett rikstäckande index som belyser hur olika områden förhåller sig till varandra avseende socioekonomisk status. Uppdraget ska redovisas den 30 juni 2021 (A2020/01734/SV). I detta sammanhang kan också nämnas att SCB parallellt har i uppdrag att tillgängliggöra statistik på områdesnivå enligt ett antal indikatorer (A2020/01733/SV).

Dagens utbud av servicekontor i socialt utsatta områden

I de flesta kommuner som har områden av det slag som här diskuteras har Statens servicecenter servicekontor i dag. Av de 32 kommuner som kan ansöka om statsbidrag i enlighet med förordningen om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden har 27 stycken servicekontor i dag. För resterande kommuner gäller att det från fyra stycken (två i nordvästra Skåne och två i storstockholmsområdet) är relativt nära till servicekontor i grannkommuner, medan det från en av kommunerna (Filipstad) är cirka 50 km till närmaste servicekontor.

Motsvarande jämförelse med polisens lista över utsatta områden visar att Statens servicecenter i dag har servicekontor i 22 av de 26 berörda kommunerna. Samtliga fyra kommuner som saknar servicekontor återfinns i storstockholmsområdet.

Sett till enskilda områden kan sägas att Statens servicecenter i dagsläget har servicekontor i, eller i nära anslutning till, drygt fem utsatta områden enligt polisens definition. Det handlar framför allt om utsatta områden i de tre storstadsområdena, men även om ett område i Örebro. Dessa servicekontor utgör i stort sett en blandning av mellanstora och små kontor.

Utöver etablering av fasta servicekontor finns också exempel på att Statens servicecenter bedriver verksamhet i socialt utsatta områden på andra sätt. Det handlar framför allt om Växjö där myndigheten ingått samarbetsavtal med kommunen om att servicehandläggare från Statens servicecenter ett par dagar per vecka ska finnas

⁸⁵ Prop. 2020/21:1 utg.omr. 4 och 13.

på plats och ge service i kommunens medborgarkontor i området Araby. Fram till den 31 december 2021 bedrivs verksamheten som en pilotverksamhet.

I sammanhanget kan nämnas att även många andra kommuner har etablerat medborgarkontor eller liknande i socialt utsatta områden. Det handlar till exempel om ett flertal kommuner i storstockholmsområdet och Göteborg, men också flera relativt sett mindre kommuner som exempelvis Borlänge, Borås och Halmstad.

Tidigare förslag

Servicekontorsutredningen föreslog att 11 nya servicekontor bör öppna i eller nära socialt utsatta områden i större städer. I slutbetänkandet redovisades också bedömningen att det i många av dessa kommuner – vilka samtliga har ett servicekontor i dag – finns förutsättningar för att dela upp servicekontorsverksamheten på två kontor, varav ett kontor kan placeras i eller nära ett utsatt område.⁸⁶

När det gäller behov av servicekontor i socialt utsatta områden har Statens servicecenter, i den promemoria som överlämnats till utredningen, redovisat i stort sett samma bedömning som Servicekontorsutredningen avseende lämpliga platser. I några enstaka fall bedömer dock Statens servicecenter att behovet minskat sedan Servicekontorsutredningen gjordes, till exempel därför att ett berört områdes status förbättrats eller att det från området finns god tillgänglighet till andra servicekontor.⁸⁷

De bedömningar som redovisats av Servicekontorsutredningen och Statens servicecenter omfattar följande kommuner:

- Servicekontorsutredningens förslag avseende socialt utsatta områden omfattade Borås, Eskilstuna, Helsingborg, Jönköping, Landskrona, Linköping, Norrköping, Södertälje, Uppsala, Västerås och Växjö.
- Statens servicecenters bedömning omfattade Eskilstuna, Helsingborg, Jönköping, Linköping, Norrköping, Södertälje, Uppsala och Växjö.

⁸⁶ SOU 2018:43 Statliga servicekontor – mer service på fler platser. Slutbetänkande av Servicekontorsutredningen.

⁸⁷ Statens servicecenter (2020) Underlag avseende nya servicekontor.

I delrapporten redovisade utredningen bedömningen att Statens servicecenter – utöver de åtta nya servicekontor som vi föreslog bör inrättas under 2020 – även bör eftersträva att påbörja etablerandet av ytterligare något/några kontor under 2020 eller tidigt 2021, och att det därvid finns skäl att särskilt uppmärksamma socialt utsatta områden. Delrapportens förslag i denna del får dock sägas vara omhändertaget inom ramen för den satsning som föreslagits i budgetpropositionen för 2021 för att öppna nya servicekontor i socioekonomiskt utsatta områden.

Utredningens bedömning

Socialt utsatta områden har under hela utredningsarbetet funnits med som en av de områdeskategorier utredningen använt i sin analys av lämpliga orter för etablering av nya servicekontor. I september 2020 gav regeringen därtill utredningen i särskilt uppdrag att analysera vilka kommuners socioekonomiskt utsatta områden som är lämpliga för nya servicekontor, mot bakgrund av den särskilda satsning på nya servicekontor i sådana områden som föreslagits i budgetpropositionen för 2021. Avsikten med denna satsning torde – utöver att förbättra servicen – i mycket handla om att öka och manifestera statens närvaro. Utredningen har därför tolkat uppdraget som att det ska handla om fasta, fysiska kontor.

En fråga att diskutera i sammanhanget är i vilka typer av områden en insats för att öka statens närvaro och förtroendet för de statliga myndigheterna kan antas göra störst nytta. Med polisens bedömning är problemen störst i de särskilt utsatta områdena, följt av riskområdena, och därefter de utsatta områdena. Det kan tala för att samhällets insatser bör följa motsvarande prioriteringsordning. I de särskilt utsatta områdena torde det dock framför allt krävas polisiära och sociala insatser av olika slag. Möjligen kan etablerandet av ett servicekontor i stället bli mer verkningsfullt i de områden där problemen inte är av den allvarligaste graden.

Även om inrättandet av servicekontor syftar till att öka den statliga närvaron i de socialt utsatta områdena, menar utredningen vidare att en analys av vilka områden som i första hand bör prioriteras också bör väga in hur långt det är från områdena i fråga till befintliga servicekontor i berörda kommuner. För omkring en fjärdedel av de 60

områden som polisen pekat ut kan sägas att det i princip är gångavstånd (upp till ett par kilometer) till ett befintligt servicekontor i en annan del av kommunen. När det redan finns ett befintligt servicekontor på så pass nära håll finns det enligt utredningen skäl att i normalfallet prioritera andra socialt utsatta områden.

Utredningens kontakter med bland annat polisen, vissa berörda kommuner, Delmos och Statens servicecenter talar för att de bedömningar om behoven av statliga servicekontor i socialt utsatta områden som tidigare redovisats av Servicekontorsutredningen och Statens servicecenter i huvudsak är rimliga och alltså relevanta. Dock har ingen av de tidigare utredningarna explicit pekat på behov av nya kontor i socialt utsatta områden i de tre storstadsområdena. Utredningens uppfattning är emellertid att det finns sådana behov, bland annat med hänsyn till att fler än hälften av de områden som av polisen klassificerats som utsatta områden återfinns i Göteborg, Malmö och Stockholm (inklusive vissa grannkommuner).

Som framgått innebär den särskilda satsning för att öppna nya servicekontor i socioekonomiskt utsatta områden, som föreslagits i budgetpropositionen för 2021, en långsiktig nivåhöjning på 75 miljoner kronor per år. Om det antas att storleken på de nya kontor som etableras genom denna satsning följer vad som hittills gällt i socialt utsatta områden, så torde den nu föreslagna budgetramen räcka till 12–13 nya servicekontor (se vidare avsnitt 6.4).

Mot denna bakgrund är utredningens samlade bedömning att en lämplig utbyggnad av nya servicekontor i socialt utsatta områden i ett första skede skulle vara att etablera kontor i de åtta kommuner som Statens servicecenter lyft fram i den promemoria som överlämnats till utredningen samt ytterligare ett kontor vardera i de tre storstädernas socialt utsatta områden. Alltså totalt 11 nya kontor i ett första skede.

Statens servicecenter får förutsättas ha god överblick över behoven av servicekontorstjänster i olika områden. Enligt utredningen bör det därför lämnas till myndigheten både att prioritera i vilken turordning de 11 nya kontoren bör inrättas och att bedöma vilka ytterligare satsningar i socialt utsatta områden som kan behövas efter att de 11 nya kontoren etablerats.

Utredningens uppdrag är i denna del att se över vilka kommuners socialt utsatta områden som är lämpliga för nya servicekontor. Det förslag som här redovisas svarar upp mot detta. Utredningen vill

dock även uppmärksamma den pilotverksamhet som Statens servicecenter för närvarande bedriver tillsammans med Växjö kommun. Som framgått har parterna ingått ett samarbetsavtal om att servicehandläggare från Statens servicecenter ett par dagar per vecka ska finnas på plats i kommunens medborgarkontor i området Araby. Om detta visar sig vara en väl fungerande metod kan den eventuellt användas även på andra orter, till exempel i några av de kommuner som har socialt utsatta områden men som inte finns med i utredningens förslag ovan. Möjligen kräver en sådan utveckling dock att en anpassning görs av Statens servicecenters instruktion, med hänsyn till att det där finns anvisningar om att verksamhet av detta slag som myndigheten utför ska bedrivas vid servicekontor. I och med att detta initiativ tagits i Växjö kan det möjligen också vara klokt att inte sätta Växjö allra först i den stegvisa utbyggnad av servicekontor i socialt utsatta områden som nu är tänkt att ske.

Slutligen bör också sägas att en bieffekt av att öppna dessa kontor är att det avlastar befintliga servicekontor i berörda kommuner, vilka överlag tillhör landets största. De kapacitetsproblem i större kommuner, som påtalades i föregående avsnitt, kan därför antas minska i de kommuner som berörs.

6.4 Utbyggnadsmöjligheter givet rådande budgetram

Utredningens analys av lämpliga platser för nya servicekontor ska hållas inom de budgetramar som avsatts för etablerande av nya servicekontor. Med ändamålet att bygga ut nätet av servicekontor ökades i statens budget för 2020 Statens servicecenters förvaltningsanslag med 54 miljoner kronor 2020 och beräknas öka med 108 miljoner kronor 2021 respektive 2022.⁸⁸ I budgetpropositionen för 2021 har regeringen därtill föreslagit en satsning för att öppna nya servicekontor i socioekonomiskt utsatta områden. För detta ändamål avsätts 15 miljoner kronor för 2021, 60 miljoner kronor för 2022 och 75 miljoner kronor för 2023 och framåt.⁸⁹ Regeringens förslag bygger på en överenskommelse mellan regeringspartierna, Centerpartiet och Liberalerna.

⁸⁸ Prop. 2019/20:1 utg.omr. 2, bet. 2019/20:FiU2, rskr. 2019/20:129.

⁸⁹ Prop. 2020/21:1 utg.omr. 2.

I delrapporten föreslog utredningen att det under 2020 i första hand bör inrättas åtta nya servicekontor. Det handlar om de fyra som redan aviserats avseende Storuman, Torsby, Vansbro och Åsele samt ytterligare fyra i Stockholm, Göteborg, Malmö och Ulricehamn. Som tidigare nämnts öppnades de fyra förstnämnda kontoren i juni 2020, medan regeringen i samma månad gav Statens servicecenter i uppdrag att under 2021 öppna de fyra sistnämnda. I delrapporten redovisades också bedömningen att Statens servicecenter även bör eftersträva att påbörja etablerandet av ytterligare något/några kontor under 2020 eller tidigt 2021, och att det därvid finns skäl att särskilt uppmärksamma socialt utsatta områden. Delrapportens förslag i denna del får dock sägas vara omhändertaget inom ramen för den satsning som regeringen nu föreslagit för att öppna nya servicekontor i socioekonomiskt utsatta områden.

I delrapporten redovisade utredningen en översiktlig beräkning av kostnadskonsekvenserna av att öppna de förstnämnda åtta kontoren. När de väl är i full drift bedöms de samlade driftskostnaderna för dem uppgå till cirka 56 miljoner kronor per år. Uppstarten av kontoren bedöms också ge upphov till etableringskostnader på totalt cirka 12 miljoner kronor, vilka antas falla ut under 2020 och 2021. Kostnaderna för dessa kontor täcks via den ram som beslutades i statens budget för 2020.

Givet att den långsiktiga nivåhöjningen för etablering av nya servicekontor uppgår till 108 miljoner kronor per år i den ram som angavs i statens budget för 2020, kommer det alltså att återstå cirka 50 miljoner kronor per år av dessa medel när de hittills beslutade åtta nya kontoren väl är i drift. Därmed behöver utredningens analys av ytterligare utbyggnad av nätet av servicekontor rymmas inom ett budgetutrymme på cirka 50 miljoner kronor per år ur den ”gamla” ramen, kompletterat med den långsiktiga nivåhöjningen på 75 miljoner kronor per år för att öppna nya servicekontor i socioekonomiskt utsatta områden som föreslagits i budgetpropositionen för 2021. Således handlar det totalt om 125 miljoner kronor per år, varav 75 miljoner kronor per år är öronmärkta för socialt utsatta områden.

Hur många nya servicekontor som kan öppnas givet dessa medel beror på vilka typer av kontor det kommer att handla om. I delrapporten redovisades följande schablonmässiga årliga driftskostnader för Statens servicecenters olika kontorstyper:

- Stort kontor 15,3 miljoner kronor per år

- Mellanstort kontor 8 miljoner kronor per år
- Litet kontor 3,2 miljoner kronor per år
- Flexikontor 0,9 miljoner kronor per år

Härmed kan konstateras att det finns en stor spännvidd mellan minst och störst möjligt antal nya kontor som det beräknade budgetutrymmet kan räckta till. Från som minst cirka åtta kontor, om samtliga utgörs av stora kontor, till som mest cirka 135 kontor, om samtliga utgörs av flexikontor.

Vilka typer av kontor som i praktiken bör öppnas, och var de placeras, bör i första hand styras av de behov som finns. Hur behoven av statlig närvaro och service ser ut varierar dock över landet, med hänsyn till bland annat de olika geografiska och demografiska förutsättningar som råder i olika delar av Sverige. Enligt utredningen är det inte troligt att den effektivaste användningen av det rådande budgetutrymmet skulle vara att lägga sig vid endera av de två ytterlighetsspunkter som beskrevs i föregående stycke. Utredningen bedömer att den fortsatta utbyggnaden av nätet av servicekontor i stället bör bygga på en lämplig mix av mindre och större kontor.

Hur en sådan mix bör se ut kan diskuteras. Givet det budgetutrymme som finns skulle dock, tentativt, en lämplig nivå kunna handla om ytterligare 25–30 servicekontor, fördelat på exempelvis 8–9 mellanstora kontor, 12–13 små kontor och 7–8 flexikontor.

6.5 Utredningens överväganden och förslag

6.5.1 Platser för nya servicekontor

Utredningens förslag: Medel för öppnande av nya servicekontor har avsatts i statens budget för 2020 och föreslagits i budgetpropositionen för 2021. Med denna finansiering har fyra nya servicekontor öppnats 2020 och fyra ytterligare ska öppna under 2021. Det därefter tillgängliga, långsiktiga utrymmet bedöms omfatta totalt 125 miljoner kronor per år, varav 75 miljoner kronor per år är öronmärkta för socialt utsatta områden.

Utredningen föreslår följande användning av de medel som härmed föreligger för öppnande av nya servicekontor:

- 15 kontor i kommuner i gles- och landsbygd eller som särskilt drabbats av nedläggningar av annan statlig verksamhet. Det bör handla om sju små kontor (i Boden, Finspång, Laholm, Nynäshamn, Stenungsund, Sölvesborg och Östhammar) och åtta flexikontor (i Askersund, Borgholm, Filipstad, Lysekil, Nordmaling, Tingsryd, Ånge och Åre).
- 2–3 ytterligare kontor (av mellanstorlek) i de mer centrala delarna av storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö. Hur den närmare prioriteringen bör göras mellan de tre städerna bör lämnas till Statens servicecenter att avgöra.
- 11 kontor i socialt utsatta områden (med en blandning av mellanstora och små kontor). Det bör handla om ett kontor vardera dels i de tre storstadsområdena Stockholm (inklusive vissa grannkommuner), Göteborg och Malmö, dels i Eskilstuna, Helsingborg, Jönköping, Linköping, Norrköping, Södertälje, Uppsala och Växjö. Det avlastar också befintliga kontor i berörda kommuner, vilka överlag tillhör landets största. De närmare prioriteringarna avseende bland annat utbyggnadstakt och lämpliga kontorsstorlekar, bör lämnas till Statens servicecenter att avgöra. Men utgångspunkten ska vara att kontoren ska placeras i de områden som pekats ut av polisen.

I detta kapitel har utredningen analyserat hur den fortsatta utbyggnaden av nätverket av servicekontor bör ske. Analysen har utgått från de budgetramar som föreligger för etablerande av nya servicekontor genom beslut i statens budget för 2020 och förslag i budgetpropositionen för 2021. Ramen som beslutades i 2020 års budget finansierar de fyra servicekontor som öppnades i juni 2020 och den kommer även att finansiera de ytterligare fyra kontor som regeringen har beslutat ska öppna under 2021. Som framgått av föregående avsnitt bedöms det tillgängliga, långsiktiga utrymmet därefter omfatta totalt 125 miljoner kronor per år, varav 75 miljoner kronor per år är öronmärkta för socioekonomiskt utsatta områden.

Utredningen har analyserat behovet av nya servicekontor utifrån fyra områdeskategorier: gles- och landsbygd, orter som särskilt drabbats av nedläggningar av annan statlig verksamhet, storstadsområden samt socialt utsatta områden. Enligt utredningens mening

finns det goda skäl som talar för att etablera nya servicekontor inom samtliga de fyra områdeskategorierna. Utredningen förordar därför att den fortsatta utbyggnaden av nätet av servicekontor bör ske genom en balanserad avvägning mellan behoven i olika typer av områden.

Utbyggnaden av nya servicekontor bör också baseras på en blandning av kontorsstorlekar. Vad som i det hänseendet är lämpligt för olika platser beror bland annat på kommunens storlek.

Nedan anges utredningens förslag till användning av de medel som finns tillgängliga för öppnande av nya servicekontor. Benämningen på kontorstyperna följer Statens servicecenters indelning i kontorsstorlek utifrån antal anställda per kontor.⁹⁰

Gles- och landsbygd och orter som särskilt drabbats av nedläggningar av annan statlig verksamhet

Utredningen föreslår att 15 nya kontor öppnas i kommuner i gles- och landsbygd eller som särskilt drabbats av nedläggningar av annan statlig verksamhet. I ingen av dessa kommuner finns det i dag statliga servicekontor. Med förslaget ges därmed medborgarna i dessa kommuner – och ofta även i deras grannkommuner – närmare till statlig service.

Utredningen har valt dessa kommuner med beaktande av bland annat demografiska och geografiska faktorer och i ljuset av den täckning som dagens nät av servicekontor ger över landet (kriterierna för valet framgår närmare av avsnitt 6.3.2).

De 15 kontoren bör utgöras av en blandning av små kontor och flexikontor. Den förstnämnda typen bör väljas för kommuner med fler än 15 000 invånare och den senare för kommuner under denna nivå. Utredningen föreslår därmed följande fördelning:

- Sju små kontor, i Boden, Finspång, Laholm, Nynäshamn, Stenungsund, Sölvesborg och Östhammar.
- Åtta flexikontor, i Askersund, Borgholm, Filipstad, Lysekil, Nordmaling, Tingsryd, Ånge och Åre.

⁹⁰ Stora kontor (fler än 20 anställda), mellanstora kontor (6–20 anställda), små kontor (1–5 anställda) samt flexikontor (dessa saknar egna anställda, i stället reser personalen dit från servicekontor på andra orter de dagar kontoret har öppet).

Storstadsområden

Befintliga servicekontor i storstäderna är ofta hårt belastade i dag. De tre kontor som regeringen har beslutat ska öppna i Stockholm, Göteborg och Malmö under 2021 kommer att minska dessa problem. Utredningen bedömer dock, i likhet med vad som tidigare framförts av Servicekontorsutredningen och Statens servicecenter, att ännu något fler kontor av kapacitetsskäl behövs i storstadsområdena. Därmed kan kundservicen förbättras.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att ytterligare två till tre kontor (av mellanstorlek) öppnas i de mer centrala delarna av storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö. Hur den närmare prioriteringen bör göras mellan de tre städerna bör lämnas till Statens servicecenter att avgöra.

Socialt utsatta områden

Utredningen föreslår att 11 nya servicekontor öppnas i socialt utsatta områden. Härmed förbättras statens närvaro och möjlighet att tillhandahålla service i de berörda områdena. Då samtliga berörda områden ligger i några av landets största kommuner möjliggör förslaget också en avlastning av dessa kommuners befintliga servicekontor, vilka inte sällan är hårt belastade i dag.

Kontoren bör utgöras av en blandning av mellanstora och små kontor. Det bör handla om ett kontor vardera dels i de tre storstadsområdena Stockholm (inklusive vissa grannkommuner), Göteborg och Malmö, dels i Eskilstuna, Helsingborg, Jönköping, Linköping, Norrköping, Södertälje, Uppsala och Växjö.

Hur de närmare prioriteringarna bör göras, med avseende på bland annat utbyggnadstakt och lämpliga kontorsstorlekar, bör lämnas till Statens servicecenter att avgöra. Men utgångspunkten ska vara att kontoren ska placeras i de områden som pekats ut av polisen.

Utredningen vill också uppmärksamma den pilotverksamhet som Statens servicecenter för närvarande bedriver tillsammans med Växjö kommun och som innebär att servicehandläggare finns på plats och ger service på ett medborgarkontor i ett socialt utsatt område. Om detta visar sig vara en väl fungerande metod kan den eventuellt användas även på andra orter, som ett komplement till att inrätta fasta, fysiska servicekontor i egen regi.

6.5.2 Ansvarsfördelning i beslut om nya platser

Utredningens bedömning: Det finns skäl för regeringen att överväga om dagens ansvarsfördelning mellan regerings- och myndighetsnivåerna är optimal vid val av platser för nya servicekontor. Enligt utredningen bör Statens servicecenter ges ett mer självständigt mandat i dessa frågor.

Oavsett hur ansvaret kring beslut om nya servicekontors lokalisering fördelas mellan regeringen och Statens servicecenter är det väsentligt att andra berörda parter ges möjlighet att lämna synpunkter i processen.

Givet utredningens uppdrag har i föregående avsnitt lämnats förslag – på tämligen detaljerad nivå – om hur den fortsatta utbyggnaden av nätverket av servicekontor bör ske. Avslutningsvis vill utredningen även lämna vissa principiella synpunkter kring ansvarsfördelningen avseende beslut om nya platser för servicekontor.

Ansvarsfördelningen har varierat över tid

Över tid har det i viss mån varierat vem som beslutat avseende prioriteringarna av var nya servicekontor bör etableras. Vid starten 2008 byggde servicekontorens geografiska placering till stor del på hur Försäkringskassans och Skatteverkets kontorsnät tidigare sett ut.⁹¹ Under servicekontorsverksamhetens inledande år synes det också främst ha varit de inblandade myndigheterna som styrde över hur nätet av kontor skulle utvecklas. Under denna tid byggde också samverkan på frivilliga överenskommelser mellan myndigheterna.

På senare år har regeringen tagit en mer aktiv roll i prioriteringarna avseende nya servicekontor. Ett tydligt tecken på det ges av Statens servicecenters regleringsbrev för 2020 där det anges att den anslagspost om 54 miljoner kronor som för detta år avsatts för etablerandet av nya servicekontor ska användas för att finansiera etableringen av dels de nya servicekontoren i Storuman, Torsby, Vansbro och Åsele, dels de ytterligare servicekontor som regeringen beslutar om. Även när tio nya servicekontor inrättades 2018 skedde

⁹¹ Statskontoret (2012:13) Service i medborgarnas och företagens tjänst.

det mot bakgrund av ett särskilt regeringsuppdrag och regeringsbeslut.

Att ansvarsfördelningen mellan regerings- och myndighetsnivåerna har varierat över tid tycks ha skapat viss osäkerhet avseende Statens servicecenters förutsättningar att styra över den verksamhet som myndigheten ansvarar för. En fråga som väckts i utredningsarbetet är således om Statens servicecenters möjlighet att besluta om verksamheten – exempelvis i fråga om att etablera och avveckla kontor – varierar mellan servicekontor som inrättats efter beslut av regeringen respektive på myndigheternas eget initiativ. Utredningen har inte gått in närmare på detta, men menar att det kan finnas skäl för regeringen att klargöra förutsättningarna.

Ansvarsfördelning jämfört med syftet

Regeringen har givetvis all rätt att ange preciserade riktlinjer för var nya servicekontor ska placeras. Enligt utredningen finns dock skäl som talar för att beslutsordningen i högre grad borde bygga på att regeringen anger mer övergripande ramar, medan det slutliga valet av lämpliga platser i större utsträckning kan lämnas till Statens servicecenter att avgöra.

Ett skäl för detta är att en sådan ordning torde ge bättre förutsättningar för att uppnå de syften som fanns med att ersätta den ursprungligen frivilliga samverkan mellan myndigheterna med att Statens servicecenter gavs i uppdrag att ansvara för en sammanhållen organisation för lokal statlig service. Dessa syften handlade till exempel om att en sammanhållen organisation förväntades ge bättre förutsättningar att utifrån ett statligt helhetsperspektiv styra den statliga lokala serviceverksamhetens omfattning och inriktning. Regeringen menade också att man genom att samla vissa statliga myndigheters lokala besöks- och serviceverksamheter i en sammanhållen organisation skulle öka förutsättningarna för att erbjuda lokal statlig service av hög kvalitet på ett mer kostnadseffektivt sätt.⁹²

⁹² Kommittédirektiv 2017:95, En organisation för lokal statlig service.

Väsentligt med synpunkter från andra aktörer

Även om utredningen alltså ser skäl som talar för att Statens servicecenter i större utsträckning bör ansvara för det slutliga valet av lämpliga platser för nya servicekontor, så vill utredningen samtidigt betona vikten av att andra berörda parter ges möjlighet att lämna synpunkter inför dessa avgöranden. En sådan part är de befintliga samverkansmyndigheterna. Synpunkter från dessa myndigheter bör kunna inhämtas inom ramen för de etablerade formerna för samverkan som finns i dag, se kapitel 4.

Inför beslut om placering av nya servicekontor kan det även vara lämpligt att inhämta synpunkter från vissa andra aktörer. I remissbehandlingen av utredningens delrapport (se kapitel 2) efterlyste Sveriges Kommuner och Regioner exempelvis en plan för samordnad dialog med kommuner och regioner. Vidare framförde Arbetsförmedlingen i sitt remissvar att Statens servicecenter, för att uppnå en ändamålsenlig lokal närvaro med de rätta lokalmässiga förutsättningarna, tidigt bör involvera andra partners, till exempel kommuner och andra myndigheter i lokalförsörjningsarbetet samt eftersträva samlokalisering där det är lämpligt. Vid utredningens kontakter med Polismyndigheten har också framförts att det inför beslut om kontor i socialt utsatta områden finns skäl att inhämta synpunkter från polisen, i synnerhet från berörda lokalpolisområden.

Utredningens slutsats

Sammantaget menar utredningen att det finns skäl för regeringen att överväga om den ansvarsfördelning mellan regerings- och myndighetsnivåerna som på senare år synes ha etablerats vad gäller val av platser för nya servicekontor är den mest optimala. Enligt utredningens bedömning skulle det vara ändamålsenligt att ge Statens servicecenter ett mer självständigt mandat i dessa frågor. Oavsett hur ansvaret fördelas mellan regeringen och Statens servicecenter är det dock väsentligt att även andra berörda parter ges möjlighet att lämna synpunkter i processen.

7 Förutsättningar för att ta med ytterligare myndigheter

Utredningen ska analysera möjligheter att ansluta fler myndigheter till den organisation för lokal statlig service som Statens servicecenter ansvarar för. Enligt uppdragsbeskrivningen ska analysen omfatta Kronofogdemyndigheten, Lantmäteriet (endast lokalsamverkan), Polismyndigheten (exklusive den brottsbekämpande verksamheten) samt, om det bedöms lämpligt, en vidareutveckling av Servicekontorsutredningens tidigare förslag avseende Centrala studiestödsnämnden och Trafikverket. Utredningen ska även hålla sig informerad om arbetet med att reformera Arbetsförmedlingen.

I kapitlet beskrivs först förutsättningarna för de fem myndigheterna, baserat på bland annat befintligt skriftligt material och kontakter med ledande företrädare för myndigheterna. Därefter redovisas vad som framkommit i kontakter med Statens servicecenter och Arbetsförmedlingen. Slutligen redovisas utredningens överväganden och förslag med direkt bäring på de enskilda myndigheterna. Överväganden kring mer generella frågor om ramverket för samverkan mellan Statens servicecenter och andra myndigheter redovisas i det nästföljande kapitel 8.

7.1 Kronofogdemyndigheten

7.1.1 Allmänt om Kronofogdemyndigheten

Kronofogdemyndighetens (Kronofogden) huvudsakliga uppgifter är indrivning, verkställighet, betalningsföreläggande och handräckning, skuldsanering samt tillsyn i konkurs. Vidare ingår i uppgifterna bland annat att verka för att en god betalningsvilja upprätthålls i sam-

hället och att överskudsättning motverkas, att tillhandahålla information och god service så att allmänhet och företag har goda förutsättningar för att kunna fatta långsiktiga och hållbara beslut, att förebygga och motverka ekonomisk brottslighet, samt att delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten. Enligt instruktionen ska Kronofogden också bidra till ett väl fungerande samhälle och utföra sina uppgifter på ett sätt som är rättssäkert, kostnadseffektivt och enkelt för såväl allmänhet och företag som Kronofogden.⁹³

Verksamheten bedrivs i fyra kärnprocesser: summariska processen, verkställighetsprocessen, skuldsaneringsprocessen och konkurstillsynsprocessen. Därutöver har Kronofogden två stödprocesser: kundserviceprocessen och förebyggande processen.

Kärn- och stödprocesserna är placerade i Kronofogdens produktionsavdelning. Vidare har det vid myndighetens huvudkontor hittills funnits en ledningsstab, en rättsavdelning samt avdelningar för ekonomi, kommunikation, IT, HR och utveckling. Delar av huvudkontoret ska dock omorganiseras med ikraftträdande den 1 januari 2021. Huvudkontoret leder och styr Kronofogdens verksamhet samt ger stöd till och följer upp den.

Kronofogden leds av en myndighetschef, rikskronofogden. Ett insynsråd är knutet till myndigheten, med uppgift att utöva insyn och ge rikskronofogden råd. Myndigheten har en internrevision.

Kronofogden har 33 kontor runt om i landet. Huvudkontoret finns i Sundbyberg, där det också bedrivs produktionsverksamhet. Vid myndigheten arbetar drygt 2 300 medarbetare, motsvarande 2 063 årsarbetskrafter 2019.⁹⁴ Till stor del är medarbetarna placerade vid myndighetens kontor runt om i landet. De flesta av medarbetarna har en utbildningsbakgrund inom juridik, IT/teknik, samhällsvetenskap, ekonomi och beteendevetenskap.

År 2019 var Kronofogdens omsättning lite drygt 2 miljarder kronor. Myndigheten finansieras till mer än 98 procent med anslag.

⁹³ Förordning (2016:1333) med instruktion för Kronofogdemyndigheten.

⁹⁴ Kronofogdemyndigheten (2020) Årsredovisning Kronofogdemyndigheten 2019.

7.1.2 Lokal kontorsorganisation och verksamhet

Kronofogdens 33 kontor är spridda över hela landet. Det finns minst ett kontor i varje län, oftast i residensstaden och i vissa fall i någon eller några andra större kommuner.

På några orter har Kronofogden avvecklat sina kontor de senaste åren, och ett ytterligare kontor (Hudiksvall) ska stängas den 1 februari 2021. Enligt vad myndigheten uppgivit till utredningen finns det inte några planer på förändringar efter den nivå (32 kontor) som därefter nåtts.

På samtliga orter där Kronofogden har kontor, så har också Statens servicecenter servicekontor. På två orter (Visby och Skövde) finns receptionen för Kronofogdens kontor tillsammans med servicekontoret.

Kontoren på lokal nivå arbetar med Kronofogdens sakfrågor och vid dem sker det mesta av myndighetens handläggning. Produktion/handläggning sker vid Kronofogdens samtliga kontor, även det i Sundbyberg. Alla lokalkontor arbetar dock inte med hela verksamheten, viss verksamhet är koncentrerad till vissa kontor, till exempel summarisk process, skuldsanering och tillsyn i konkurs. Från kontoren på lokal nivå utgår också de medarbetare som behöver besöka kunderna, för bland annat delgivning eller verkställighet.

Kronofogden har framfört till utredningen att verksamheten traditionellt ofta krävt kundkontakter – inklusive fysisk närvaro för en begränsad del av ärendena – och att ärendena har handlagts lokalt. En verksamhet som verkställighet sägs dock i allt högre grad bli geografieroende och kan i princip skötas på vilket kontor som helst. Därtill har Kronofogden en centraliserad funktion för kundservice som hanterar allt mer av kundernas frågor via telefon och e-post. Myndighetens digitala tjänster för självbetjäning utvecklas också kontinuerligt och blir mer omfattande.

Varje kontor har en reception där kunder kan hantera ärenden. Ungefär en tredjedel av kontoren har dock i princip endast öppet för bokade besök. Enligt vad Kronofogden har framfört till utredningen rör sig de frågor som hanteras av receptionerna överlag om ganska enkel service, och även viss handläggning. Det kan till exempel handla om att kunder frågar om ett ärende inom verkställighet eller betalningsföreläggande, eller om status på sin skuld.

Enligt vad Kronofogden har redovisat till utredningen är antalet kundbesök vid kontoren i allmänhet relativt litet. Besöksfrekvensen varierar dock mellan kontoren, främst beroende på ortens befolkningens mängd. I anslutning till huvudkontoret i Sundbyberg finns det till exempel flera verksamheter, produktion och annat, som bedöms ha en relativt hög besöksfrekvens. På mindre orter handlar det inte sällan om kanske 8–10 besökare per kontor och dag.

Kundmottagarna i receptionerna är särskilt utsedda medarbetare på produktionsavdelningen för vilka receptionsuppgiften utgör en begränsad del av deras tjänst. Det kan exempelvis handla om utbildade tjänstemän, som på större delen av sin arbetstid handlägger andra ärenden.

7.1.3 Förutsättningar för deltagande i servicesamverkan

Kronofogdemyndigheten har till utredningen framfört att man är positiv till att ingå servicesamverkan med Statens servicecenter.

De tjänster som skulle kunna vara lämpliga att utföra på servicekontoren återfinns enligt Kronofogden inom den allmänna service som i dag ges i receptionerna på myndighetens olika kontor, kompletterat med guidning i e-tjänster som i dag inte görs i receptionerna.

Utifrån samma indelning som utredningen använt för att beskriva innehållet i servicekontorens nuvarande tjänster (se avsnitt 4.4.1), har Kronofogden till utredningen framfört att nedanstående uppgifter för närvarande skulle kunna bli aktuella att utföras vid Statens servicecenters servicekontor. På sikt sägs eventuellt även fler uppgifter kunna bli aktuella.

- Allmän information
 - Ta emot besök och förmedla kontakt med handläggare
 - Hjälpa till att boka besök hos handläggare
 - Ge allmän information
 - Möjlighet att ta del av allmänna handlingar
- Ta emot handlingar och komplettera beslutsunderlag

- Ta emot olika ansökningar och förmedla till rätt verksamhet (begränsad kvalitetssäkring)
- Ge stöd vid självbetjäning
 - Stöd till att använda digitala tjänster. Kronofogdens inriktning är att i första hand möta kunden digitalt. En övergripande uppgift för servicekontoren skulle då bli att stödja vissa grupper att använda Kronofogdens digitala tjänster.

Enligt Kronofogden kan de ovan nämnda arbetsuppgifterna på ett enkelt sätt skiljas från myndighetens övriga verksamhet och – efter adekvat kompetensutveckling – utföras av en annan aktör. Uppgifterna handlar om ren rådgivning/guidning och ingen fördjupad ärendeinformation eller handläggning ingår. Kronofogden har också betonat att en utgångspunkt när uppgifter ska utföras på de lokala servicekontoren är att kunderna vid dessa inte ska kunna göra skuldbetalningar på plats, men däremot lämpligen bör kunna få hjälp att göra sådana betalningar digitalt.

De berörda arbetsuppgifterna kräver inte tillgång till Kronofogdens verksamhetssystem. Enligt Kronofogden bör en sådan tillgång heller inte ges till Statens servicecenters servicehandläggare.

Utredningen har bett Kronofogden uppskatta vilken omfattning den berörda verksamheten har i dag. Som nämnts bemannas myndighetens receptioner av medarbetare på produktionsavdelningen som gör andra arbetsuppgifter parallellt, och myndigheten saknar detaljerade uppgifter om just receptionstjänstens resursåtgång. Överslagsmässigt bedömer dock Kronofogden att det rör sig om mellan 5 och 15 årsarbetskrafter i dag. Det bör dock påpekas att de ovan nämnda arbetsuppgifterna i kategorin Stöd till att använda digitala tjänster är en uppgift som inte görs i receptionerna i dag, eftersom antalet digitala tjänster varit begränsat. Detta antal kommer dock att öka de närmaste åren, varför det enligt Kronofogden är svårt att bedöma behovet och omfattningen i dessa delar.

Om receptionernas allmänna service i stället skulle utföras av Statens servicecenter vid servicekontoren bedömer Kronofogden att de spontana besöken till myndigheten skulle minska, eventuellt helt upphöra. Därmed skulle det eventuellt bli möjligt att – åtminstone på lite sikt – låta kontoren vara öppna endast för bokade besök.

Enligt Kronofogden skulle ett deltagande i servicesamverkan bygga på att det inte sker någon övergång av personal från Kronofogden till Statens servicecenter. Som nämndes ovan är de personer som i dag står för servicen i kontorens receptioner utbildade medarbetare, med specialiserad kompetens för andra frågor och för vilka receptionstjänsten är en begränsad del av arbetsuppgifterna. Om de berörda uppgifterna i stället skulle utföras av Statens servicecenter för Kronofogdens räkning skulle dessa personer kunna koncentrera sig på sina övriga uppgifter.

För att Statens servicecenters servicehandläggare ska kunna utföra tjänster motsvarande Kronofogdens allmänna service, så krävs att de får adekvat utbildning och fortlöpande kompetensutveckling. De berörda arbetsuppgifterna kräver enligt Kronofogden en kunskap om myndighetens uppgift, processer och ärendehantering, om myndighetens hemsida och eventuellt även andra hemsidor med anknytning till verksamheten, samt en kunskap i att hantera Kronofogdens digitala tjänster.

Kronofogden har framfört till utredningen att man är beredd att stötta Statens servicecenter i utbildning av berörd personal. Myndigheten kan dock inte i dagsläget bedöma hur mycket utbildning som skulle krävas för att kunna utföra de berörda uppgifterna.

Som nämnts tidigare finns Kronofogden i dag på 33 orter runt om i landet, på vilka samtliga Statens servicecenter också har servicekontor. Enligt vad Kronofogden framfört till utredningen är myndighetens avsikt dock att de berörda uppgifterna ska kunna utföras vid landets samtliga servicekontor. Enligt Kronofogdens bedömning torde det inte krävas några särskilda arrangemang på servicekontoren, exempelvis i säkerhetshänseende, för att de ska kunna utföra verksamheten åt Kronofogden.

Enligt vad Kronofogden framfört till utredningen skulle, för myndighetens egen del, en samverkan med Statens servicecenter kunna inledas ganska snart. Myndigheten har inte några stora utvecklingsprojekt eller dylikt framför sig som påverkar den berörda verksamheten på något betydande sätt.

7.2 Lantmäteriet

Vad gäller Lantmäteriet ska myndighetens verksamhet inte omfattas av utredningens analys. Möjligheterna till lokalsamverkan med servicekontor liksom för- och nackdelar i samband med detta ska dock utredas för de orter där Lantmäteriet finns representerat.

7.2.1 Allmänt om Lantmäteriet

Lantmäteriet är den statliga lantmåterimyndigheten och förvaltningsmyndighet för frågor om fastighetsindelning, grundläggande geografisk information och fastighetsinformation, inskrivning enligt jordabalken samt för geodetiska referenssystem.⁹⁵

Lantmäteriet leds av en styrelse, med generaldirektören som en av sju ledamöter. Myndigheten sorterar under Finansdepartementet. Vid Lantmäteriet finns också en internrevision.

Lantmäteriets kärnverksamhet bedrivs i tre divisioner:

- Fastighetsbildning, som har ansvar för fastighetsindelningen och därmed fattar beslut om nya fastigheter eller om ändring av existerande gränser. Det kan också gälla beslut om samfälligheter, servitut och ledningsrätter.
- Fastighetsinskrivning, som granskar, beslutar om och registrerar lagfarter, tomträtter, inteckningar, andra inskrivningsärenden och anteckningar i fastighetsregistrets inskrivningsdel samt beslutar om och tar in stämpelskatt och avgifter.
- Geodata, som bygger upp och tillhandahåller geografisk information och fastighetsinformation.

Organisationen omfattar även generaldirektörens stab samt myndighetsgemensamma enheter för bland annat ekonomi, personal, kommunikation, utveckling och IT.

Lantmäteriet har knappt 2 200 anställda (1 992 årsarbetskrafter 2019) och omsatte lite drygt 2 miljarder kronor 2019. Av detta kom cirka 70 procent från avgifter och cirka 30 procent från anslag. Myndighetens förvaltningsanslag var cirka 650 miljoner kronor 2019.⁹⁶

⁹⁵ Förordning (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

⁹⁶ Lantmäteriet (2020) Lantmäteriets årsredovisning 2019.

Lantmäteriet finns på 50 orter i Sverige med huvudkontor i Gävle.

7.2.2 Lokal kontorsorganisation och verksamhet

Lantmäteriets 50 kontor omfattar orter över hela landet – myndigheten har minst ett kontor i varje län. Kontoren finns främst på större orter. På närmare 90 procent av de orter där Lantmäteriet har kontor, så har också Statens servicecenter servicekontor.

Den lokala närvaron varierar mellan Lantmäteriets olika verksamheter. Division fastighetsbildning finns på alla 50 orter där myndigheten bedriver verksamhet, division fastighetsinskrivning på åtta orter och division geodata på sex orter. På orter där flera divisioner finns representerade strävar Lantmäteriet efter att lokalisera all myndighetens verksamhet till samma ställe. För fastighetsinskrivningen styrs antal kontor och platser i Lantmäteriets instruktion.

Dagens kontorsorganisation bedöms av Lantmäteriet förbli den varaktiga inom överskådlig tid. Lantmäteriet avvecklade dock all sin verksamhet i 19 kommuner åren 2014–2015. Det var kontor som hade högst fem anställda per kontor och där rekryteringsproblem var skälet till avvecklingarna. Enligt en studie som Statskontoret gjorde 2019 har myndigheten inga ytterligare planer på att förändra kontorsstrukturen.⁹⁷ År 2019 fick också Lantmäteriet uppdraget att etablera ett femtiotal nya arbetstillfällen vid sitt kontor i Kiruna som en följd av nedläggningen av Radiotjänst.

Kontorens geografiska placering på respektive ort varierar. Ibland ligger de centralt, ibland mindre centralt. Utvecklingen tycks också gå mot mer av det senare. Lantmäteriet söker aktivt minska sina lokalkostnader, som är en stor utgiftspost för myndigheten, och när kontrakten börjar löpa ut så undersöks möjligheten att flytta och minska kostnaderna. Då hamnar myndigheten ofta i ytterkantslägen (B- och C-lägen) på de berörda orterna. Det möjliggör minskade kostnader, men också att få fräscha lokaler i samband med bytet. Lantmäteriet har framfört till utredningen att myndigheten inte har något egentligt behov av en geografiskt central placering på berörda orter för sina kontor, vilket man bedömer vara en skillnad gentemot placeringen av Statens servicecenters servicekontor.

⁹⁷ Statskontoret (2019:13) Planerad lokalisering av statlig verksamhet. En kartläggning av tio större myndigheter.

Enligt vad Lantmäteriet framfört till utredningen handlar verksamheten vid lokalkontoren främst om ärendehandläggning av olika slag. Visserligen behöver kontoren vara lokaliserade så att allmänheten kan besöka dem, men Lantmäteriets verksamhet är inte av sådant slag att den i någon större utsträckning bygger på aktiv interaktion med kunder på kontoren. Divisionernas verksamhet vid lokalkontoren kan beskrivas på följande sätt:

- **Fastighetsbildning:** Här finns en central ärendemottagning i Gävle, varifrån ärenden fördelas ut för handläggning vid berört kontor. Lokalkontoren fungerar också som noder för den lokalt inriktade verksamheten, dels genom att myndighetens personal utgår från kontoret vid förrättningar, dels genom att klienter kan komma till kontoret exempelvis för att lämna handlingar och delta på förrättningsammans träden och möten i enskilda ärenden.
- **Fastighetsinskrivning:** I denna verksamhet finns en central ärendemottagning i Norrtälje, varifrån ärenden fördelas till berört kontor. Enligt vad Lantmäteriet framfört till utredningen är dock ärendehandläggningen egentligen i stort sett platsoberoende i denna verksamhet, och det sker ett mindre antal kundbesök och sammanträden i verksamheten.
- **Geodata:** Här fungerar kontoren framför allt som en del i myndighetens nationella produktion av geografisk information och fastighetsinformation.

Givet verksamhetens karaktär består Lantmäteriets lokalkontor främst av kontorslösningar med tillhörande personal-, service- och förrådsutrymmen. I dag är kontoren på hälften av orterna främst baserade på att medarbetarna har egna rum, i övriga fall handlar det mest om öppna planlösningar eller aktivitetsbaserade kontor. Vid kontoren finns i allmänhet också en reception, där det exempelvis kan finnas broschyrer med information om verksamheten och möjlighet för kunder att lämna in handlingar med mera.

I genomsnitt har ett lokalkontor inom Lantmäteriet – undantaget myndighetens huvudkontor – cirka 25 anställda. Storleken varierar dock. De fem minsta lokalkontoren har färre än tio anställda per kontor, medan de fem största vardera har 50 anställda eller fler.

Vid omkring hälften av Lantmäteriets lokalkontor kan allmänheten göra besök utan att ha bokad tid i förväg. Kontorens öppettider

är då vanligen vardagar mellan kl. 9.00 och 12.00. Antalet besökare är dock litet. En undersökning som myndigheten nyligen gjort i form av ett antal stickprovintervjuer gav vid handen att Lantmäteriet endast har ett fåtal besökare per kontor och dag.

En stor del av Lantmäteriets kundkontakter sker genom andra kanaler, främst digitala självtjänster och det centrala kundcenter som myndigheten byggt upp i Gävle och Kiruna. Detta bemannas av medarbetare med god verksamhetskunskap och kan därigenom direkt besvara drygt 90 procent av de många frågor som inkommer, utan att behöva hänvisa kunden vidare inom myndigheten. När överlämning sker till sakkunniga inom myndigheten har medarbetarna inom kundcenter också god kännedom om vem som kan svara på vilken fråga. Att kunden inte behöver ha ett flertal kontakter för att hamna rätt ser Lantmäteriet som en viktig del i myndighetens kundservice, varför det är viktigt att ha god kunskap inom myndighetens breda verksamhet för att bemöta kunden.

Lantmäteriet har i dag inte på någon ort lokalsamverkan med andra myndigheter eller andra aktörer. Däremot har myndigheten omfattande samverkan med olika aktörer rent verksamhetsmässigt, varav den mesta samverkan i dag sker på central nivå inom Lantmäteriet – med andra myndigheter, Sveriges Kommuner och Regioner samt i största möjliga omfattning länsstyrelsernas centrala samarbetsgrupper.

7.2.3 Förutsättningar för deltagande i lokalsamverkan

Med lokalsamverkan avses i denna utredning att myndigheter genom särskild överenskommelse samutnyttjar lokaler och i allmänhet även visst kontorsstöd. De fördelar som kan uppnås genom lokalsamverkan är i första hand ekonomiska. Genom att myndigheterna delar på kostnader för lokaler – och vanligen med lokalerna förknippade kostnader för teknik, service med mera – kan kostnaden per myndighet bli mindre än om de driver verksamheten i separata lokaler. Även andra fördelar kan uppnås vid lokalsamverkan. I synnerhet om de samverkande myndigheterna har likartad verksamhet kan exem-

pelvis vissa verksamhetssynergier uppnås, såsom möjlighet att bedriva gemensamma projekt eller seminarier med mera.⁹⁸

Lantmäteriet har framfört till utredningen att man inte har den typ av serviceverksamhet riktad mot enskilda och företag som präglar de lokala servicekontorens verksamhet. Enligt Lantmäteriet har de medborgare som kontaktar myndigheten i regel ett fastighetsärende som de behöver hjälp av Lantmäteriets experter med. Dessa experter behöver kontinuerlig utveckling och utbildning. Kontakterna är i dag organiserade i Lantmäteriets kundcenter, vilket som nämns är etablerat i Gävle och Kiruna. Enligt Lantmäteriet är också de kunder som kontaktar myndigheten för att få hjälp ofta så kallade sällananvändare, och kontaktar Lantmäteriet endast en eller ett fåtal gånger i livet. Vidare har Lantmäteriet framfört att de företag som kontaktar myndigheten oftast är professionella och kunniga kunder, med upparbetade kanaler och vägar in till myndigheten.

En lyckad lokalsamverkan mellan myndigheter kräver rimligen att de berörda verksamheterna har likartade, eller åtminstone kompletterande, lokalbehov. Lantmäteriet har framfört till utredningen att förutsättningarna för lokalsamverkan mellan Lantmäteriets lokalkontor och Statens servicecenters servicekontor torde vara begränsade i detta avseende. Även om Lantmäteriets lokalkontor till stor del finns på orter där det i dag finns servicekontor, så är det enligt myndigheten långt ifrån givet att det på dessa orter också går att hitta lokaler som är väl lämpade för båda myndigheternas behov.

Utöver att de två myndigheternas verksamhet har olika karaktär, så har Lantmäteriet till utredningen även pekat på vissa andra omständigheter som enligt myndigheten talar emot lokalsamverkan med servicekontoren. En sådan omständighet är att Lantmäteriets lokaler måste leva upp till starka säkerhetskrav, i synnerhet till följd av den nya säkerhetsskyddslagstiftningen, men också därför att man i lokalerna förvarar dyr och stöldbegärlig mätutrustning med mera. Mot denna bakgrund har Lantmäteriet nyligen förbättrat och höjt säkerhetskraven för sina IT-system och informationslösningar. Myndigheten arbetar även med att förstärka skalskyddet för alla sina

⁹⁸ För en beskrivning av erfarenheter av myndighetssamverkan kring bland annat lokaler, se Statskontoret (2012:13) Service i medborgarnas och företagens tjänst, Statskontoret (2017) Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel (Om offentlig sektor 31) och SOU 2019:33 Ökad statlig närvaro i Härnösand. Betänkande av utredningen om ökad statlig verksamhet i Härnösand.

lokaler över hela landet. En annan försvårande omständighet är enligt Lantmäteriet att myndigheten i sitt arbete med lantmäteriförrättningar ofta fattar beslut i fastighetsärenden där olika sakägare kan ha olika intressen.⁹⁹ Ofta förekommer andra statliga myndigheter, till exempel Trafikverket, som sakägare i sådana ärenden. Enligt Lantmäteriet skulle en lokalsamverkan av det slag som här diskuteras därför vara direkt olämplig, då det skulle kunna påverka förtroendet för myndighetens objektivitet i beslutsärenden.

7.3 Polismyndigheten

Utredningens analys avseende Polismyndigheten ska enligt uppdragsbeskrivningen omfatta myndighetens serviceverksamhet riktad mot enskilda och företag. Den brottsbekämpande verksamheten ska däremot inte analyseras eller ingå i utredningen.

Polismyndigheten och Statens servicecenter bedrev hösten och vintern 2019/2020 en gemensam förstudie för att klargöra om det föreligger rättsliga och verksamhetsmässiga förutsättningar för en servicesamverkan mellan dem. Förstudien skulle besvara frågan om det finns fördelar med samverkan mellan myndigheterna och vilka tjänster som då skulle kunna vara aktuella. Förstudien, som utredningens redogörelse i hög grad bygger på, slutredovisades den 30 januari 2020.¹⁰⁰

7.3.1 Allmänt om Polismyndigheten

Polismyndigheten bildades den 1 januari 2015 genom en sammanslagning av de tidigare 21 lokala polismyndigheterna, Rikspolisstyrelsen och Statens kriminaltekniska laboratorium.

⁹⁹ En lantmäteriförrättning avser den formella handläggningen hos lantmäterimyndigheten. Det innefattar den handläggning som sker hos lantmäterimyndigheten, det vill säga de tekniska, fastighetsrättsliga och ekonomiska arbeten som utförs. Förrättningen börjar med en ansökan och avslutas med ett beslut som om det vinner laga kraft registreras i fastighetsregistret. Lantmäteriförrättningar kan avse att fastigheter ska nybildas, ombildas eller samverka kring gemensamma behov. Andra exempel är att hantera rättigheter och bestämma gränser. Kunder och sakägare vid förrättningar är bland annat enskilda markägare, skogsföretag samt företrädare för energi- och telekommunikation, vägar, järnvägar och kommunerna.

¹⁰⁰ Polismyndigheten och Statens servicecenter (2019) Samverkan mellan Polismyndigheten och Statens servicecenter.

Polismyndigheten leds av rikspolischefen, som kopplad till sig har ett särskilt kansli. På nationell nivå finns åtta olika avdelningar: avdelningen för särskilda utredningar, ekonomiavdelningen, HR-avdelningen, IT-avdelningen, kommunikationsavdelningen, nationella operativa avdelningen, nationellt forensiskt centrum och rättsavdelningen. Den operativa verksamheten hanteras till största del av myndighetens sju regioner: Syd, Öst, Mitt, Väst, Stockholm, Bergslagen och Nord. Vid myndigheten finns en internrevision.

År 2019 uppgick myndighetens omsättning till cirka 28,3 miljarder kronor, varav omkring 95 procent härrörde från anslag. År 2019 hade polisen i medeltal cirka 31 000 medarbetare, motsvarande cirka 27 700 årsarbetskrafter.¹⁰¹

Lokalt finns polisstationer på cirka 230 orter runt om i landet. Därtill finns annan representation (exempelvis mobila kontor eller lokalsamverkan med kommuner) på ett fyrtiotal orter. Polisen har verksamhet på i princip samtliga orter där Statens servicecenter har servicekontor, och även på många andra orter.

7.3.2 Polisens serviceverksamhet

Polisens serviceverksamhet finns vid omkring 210 receptioner i Sverige. I begreppet reception inryms flera varianter, såsom reception vid en så kallad huvudstation, vid polisstation och vid polis-kontor samt öppethållande för service genom mobilt poliskontor, vid medborgarkontor eller i en kommuns lokaler.

Före bildandet av den samlade polismyndigheten 2015 utvecklades receptionsverksamheten utifrån lokala förutsättningar. Efter omorganisationen har endast få regionala översyner och utvecklingsarbeten för receptionsverksamheten bedrivits. Främst har det handlat om att minska antalet öppna polisstationer på mindre orter, medan verksamhetens serviceutbud är detsamma som 2015. I dagsläget finns det därför stora variationer i polisens receptionsverksamhet, såväl i landet i stort som mellan myndighetens regioner.

7.3.3 Serviceutbud, tillgänglighet och volymer

När det gäller utbudet av service har förstudien identifierat ett trettiotal tjänster. Vissa receptioner erbjuder samtliga tjänster till

¹⁰¹ Polismyndigheten (2020) Polisens årsredovisning 2019.

medborgaren, medan andra har ett begränsat utbud. Vid drygt hälften, 58 procent, av receptionerna runt om i landet är utbudet och öppettiderna begränsade. Den vanligaste kombinationen av tjänster som tillhandahålls är hittegoods, anmälan om brott och mottagning av blanketter för övriga tjänster, information och/eller rådgivning.

Receptionernas öppettider styrs främst av två faktorer, dels om receptionen har service för pass och nationella ID-kort, dels om den ligger i en större stad eller i ett tätbefolkat område i någon av storstäderna. Receptioner där service för pass och nationella ID-kort är en integrerad del av verksamheten, tenderar att ha längre öppettider, oberoende av om de finns i en stor eller liten ort.

Utbudet i serviceverksamheten omfattar följande typer av tjänster:

- Pass och nationella ID-kort¹⁰², ansökan och utlämning
- Upptagning av anmälningar
- Hittegoods, in- och utlämning
- Övrig service – tillståndshantering, information och råd

År 2018 hade Polismyndigheten drygt 2,1 miljoner serviceärenden av typerna pass och ID-kort, anmälningar och hittegoods. Av detta stod region Stockholm för 27 procent, region Syd för 22 procent och region Väst för 19 procent, medan resten var relativt jämnt fördelad mellan de fyra övriga regionerna. I det följande behandlas respektive ärendetyp för sig – av framställningen framgår bland annat att ansökan om pass och nationella identitetskort utgör den klart största volymen.

Pass och nationella identitetskort

Under 2018 gjordes totalt cirka 1,9 miljoner ansökningar om pass och nationella ID-kort. Region Stockholm hade störst andel (28 procent), följt av regionerna Väst (22 procent) och Syd (18 procent). Övriga regioner hade vardera 10 procent eller mindre.

Den som vill ansöka om pass och nationellt identitetskort bokar en tid för det i ett nationellt tidsbokningssystem med givna tids-

¹⁰² Beträffande polisens verksamhet med identitetskort avser utredningen genomgående nationella ID-kort.

slotter för varje ärende. Utlämning av dokumenten sker sedan genom spontanbesök. I receptionerna arbetar ofta samma personer med både pass- och ID-kortsverksamheten och det övriga utbudet av tjänster.

Framtiden för pass- och ID-kortsverksamheten kommer att påverkas av hur förslagen från 2017 års ID-kortsutredning fortsatt tas om hand.¹⁰³ Utredningen föreslog bland annat att endast pass och ett statligt identitetskort ska vara giltiga för att styrka en persons identitet, och att Polismyndigheten ska ansvara för utfärdandet av det statliga ID-kortet. Om dessa förslag realiseras kommer volymerna att öka markant för myndigheten.

Anmälan om brott

Under 2018 gjordes drygt 1,5 miljoner anmälningar om brott till polisen. Av förstudien framgår att 70 procent av anmälningarna gjordes via telefon eller e-tjänst, 10 procent via besök och resterande 20 procent på annat sätt, såsom skrivelser eller mail.

Av anmälningarna via besök stod region Stockholm för 29 procent, följt av region Väst med 19 procent och region Syd med 16 procent, medan övriga regioner vardera hade färre än 11 procent.

De vanligaste typerna av anmälningar via besök avser förlorat gods, bedrägeri och parkeringsskada. Alla dessa tre finns som e-tjänster, med reservation för att det bland bedrägeribrotten endast är kontokortsbedrägeri som finns som e-tjänst i dag. Vad gäller bedrägeribrott är också kontokortsbedrägerier den vanligaste brottstypen bland anmälningar som görs via besök i en reception.

Hittegods

Under 2018 registrerades cirka 80 000 ärenden i Sverige avseende in- och utlämning av hittegods. Hittogods är en tidskrävande tjänst för polisens receptioner, även om det rör sig om små volymer. Vanligast bland de inlämnade föremålen är cyklar, mobiltelefoner, plånböcker eller lösa kort. När det gäller hur olika hittegods ska hanteras finns stor variation avseende rutiner, lokala riktlinjer och praxis. Som

¹⁰³ SOU 2019:14 Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation. Betänkande av 2017 års ID-kortsutredning. Förslagen bereds i Regeringskansliet.

nämndes i kapitel 6 finns de stora volymerna hittegods framför allt i storstäder och universitets- och högskoleorter (cyklar).

Övrig service – tillståndshantering, information och rådgivning

Tillståndshantering, information och rådgivning utgör en begränsad del av servicen i polisens receptioner. Ärendefloran är här mycket varierad avseende såväl svårighetsgrad som handläggningstid.

Polisen har inget uppföljningssystem som fångar upp tillståndshantering samt information och rådgivning via fysiska möten i receptionen, utan det måste göras manuellt (något krav på manuell uppföljning finns inte). Som exempel kan nämnas att personalen i polisområde Uppsala (inom region Mitt) under vecka 1–50 2018 förde statistik över dels anmälan om brott, dels övrig service, information och rådgivning. Undersökningen visade att receptionen i Uppsala hade cirka 1 500 besök under mätperioden, varav cirka 1 200 avsåg anmälan om brott. Drygt 400 av dessa anmälningar gällde grövre integritetskränkande brott och våldsbrott. Resterande 300 besök avsåg dels polisiära ärenden som kunde kopplas till en pågående förundersökning, dels icke polisiära ärenden¹⁰⁴ avseende tillståndshantering samt information och rådgivning eller hänvisningar till ett trettiotal andra myndigheter och organisationer. Bilden från region Mitts studie har bekräftats i andra regioner även om de inte själva samlar statistik.

Sammanlagt antal besök

Totalt sker det cirka 4 miljoner fysiska besök per år vid polisens receptioner. Drygt 3,6 miljoner av besöken avser pass- och ID-kortsärenden, när man räknar in att ett ärende kräver två besök (ansökan och utlämning). I övrigt dominerar polisiära ärenden med cirka 200 000 besök årligen, icke polisiära ärenden med cirka 120 000 besök årligen samt hittegods med cirka 80 000 ärenden årligen.

Polisen bedömer att totalt cirka 320 000 fysiska besök årligen i framtiden skulle kunna skötas via e-tjänst eller telefoni, om det inte föreligger omständigheter som ändå kräver ett fysiskt besök.

¹⁰⁴ Begreppet icke polisiära ärenden används i direktivet för polisens serviceprogram om ärenden som inte är kopplade till förundersökningsverksamheten utan till övrig speciallagstiftning.

7.3.4 Pågående utveckling inom Polismyndigheten

Polismyndigheten har initierat ett särskilt program ("Serviceprogram 2024") för att ta ett samlat grepp på myndighetens utveckling av medborgarmötet med därtill kopplade serviceprocesser. Uppdraget är att väsentligt flytta fram positionerna vad gäller service och mötet med medborgarna. Interna processer för medborgarmöten ska effektiviseras och automatiseras.

Serviceprogrammet ska säkerställa att polisen – i likhet med andra statliga myndigheter – kan erbjuda ett brett utbud av digitala tjänster. I alla ärenden som inte avser akut polisverksamhet ska digital kontakt utgöra ett naturligt förstahandsval.

Målbilden för serviceprogrammet är att Polismyndigheten ska ha ett fullgott utbud av e-tjänster för medborgarna 2022. I dag är e-anmälan endast möjlig för en handfull brott. Samtliga sådana anmälningar styrs till polisens kontaktcenter, PKC, och inflödet ökar stadigt. Det gäller även användningen av övriga e-tjänster som i dag tillhandahålls på [polisen.se](https://www.polisen.se).

Genom serviceprogrammet ska polisen utveckla en sammanhållen kontaktyta mot medborgarna ("frontdesk") bestående av den samlade verksamheten vid myndighetens nationella telefonväxel, polisens kontaktcenter, regionledningscentralerna, delar av registratur och telefonsupport vid rättsavdelningen, Polismyndighetens receptionsverksamhet samt den kommunikation med medborgarna som bedrivs av ovanstående verksamheter via [polisen.se](https://www.polisen.se) och polisens konton i sociala medier.

Polisen ska sträva efter inre effektivitet genom digitalisering och automatisering av de processer som ingår i serviceprocessen såsom passhantering, nationella identitetskort, utlämnande av allmän handling samt tillståndshantering.

Målbilden är att polisen 2024 ska ha ökat andelen digitala möten och medborgarnas användning av digitala tjänster, men att möjligheten till fysiska möten finns kvar. Serviceprogrammet ska därför ta fram förslag på målbild för den framtida receptionsverksamheten.

I detta syfte innehåller direktivet för polisens serviceprogram en färdplan, med olika analysområden för hur morgondagens fysiska möten ska vara utformade. De handlar bland annat om pass- och ID-kortshantering och om hantering av hittegods, utlämnande av beslag

och inlämnande av vapen. Även eventuell samverkan med Statens servicecenter tas upp.

Fördjupad analys av framtidens pass- och ID-kortshantering

Den framtida hanteringen av pass och nationella identitetskort är beroende av de beslut som följer av 2017 års ID-kortsutredning (SOU 2019:14). Som nämndes tidigare föreslog den att endast pass och ett statligt identitetskort ska vara giltiga för att styrka en persons identitet, och att polisen ska ansvara för utfärdandet av det statliga ID-kortet.

I sitt remissvar framhöll polisen att en etablering av denna nya verksamhet skulle ställa påtagliga krav på myndigheten avseende resurser, utveckling av arbetssätt, IT-inköp och IT-utveckling. Enligt polisen skulle förslaget medföra väsentligt större volymer för verksamheten med identitetshandlingar och att den skulle behöva utökas kraftigt. Den förväntade volymökningen beror främst på att de flesta av landets 6,6 miljoner körkortsinnehavare förväntas komma att ansöka om ett nytt statligt identitetskort. Därtill bedöms de flesta som i dag har Skatteverkets ID-kort, och saknar körkort, komma att ansöka om ett nytt statligt identitetskort, vilket kan medföra en ökning för polisen på ytterligare 160 000 ID-kortsärenden årligen.

Enligt Polismyndigheten råder mycket hög arbetsbelastning avseende pass och nationella ID-kort redan i dag. Myndighetens resurser sägs därför behöva koncentreras på de uppgifter som endast polisen kan lösa. Även om det huvudsakliga ansvaret för ID-kortsverksamheten skulle läggas på Polismyndigheten, anser myndigheten därför att det bör utredas om Statens servicecenter kan och bör få en roll vid handläggning av ärenden som statliga fysiska identitetskort och om det då kräver författningsändringar. Polisens fördjupade analys av framtidens pass- och ID-kortshantering beräknas vara klar under första kvartalet 2021.

Fördjupad analys av hantering av hittegods, utlämnande av beslag samt inlämnande av vapen

I Serviceprogram 2024 anges att polisen ska sträva mot att renodla receptionsverksamheten och sammanföra ärenden som kräver fysisk hantering med medborgarkontakt i en och samma funktion som hanterar hittegods, lämnar ut beslag och tar emot vapen som ska lämnas in. Hittogodshanteringen ska förenklas via en nationell tidsbokningstjänst för att lämna in föremål. För att höja säkerheten ska vapen endast kunna lämnas in till polisen vid förbokade möten och i en lokal i polishuset med adekvata säkerhetsarrangemang.

Polisen har ett övergripande mål om att renodla verksamheten. I ljuset av det finns det enligt Polismyndigheten skäl att diskutera om det även i framtiden bör vara polisen som ansvarar för hittogodshantering och förlustanmälningar. I den översyn av hittogodshanteringen som ska ske inom ramen för polisens serviceprogram, menar myndigheten därför att ansvarsförhållandena enligt hittogodslagen bör ses över. Då bör även möjligheten till eventuell samverkan med Statens servicecenter beaktas enligt polisen, till exempel om Statens servicecenter helt eller delvis skulle kunna bedriva verksamhet avseende förlorat och upphittat gods. Den fördjupade analysen av hanteringen av hittegods beräknas vara klar under 2021.

7.3.5 Förutsättningar för deltagande i servicesamverkan

Rekommendationer i polisens och Statens servicecenters förstudie

I den gemensamma förstudie som Polismyndigheten och Statens servicecenter bedrev hösten och vintern 2019/2020 lämnades följande rekommendationer:

- Polisens kommande förstudie om pass- och ID-kortsverksamheten bör även ta upp frågan om Statens servicecenter kan och bör ha en roll inom pass- och ID-kortsverksamheten, och vilka författningsändringar som i så fall krävs. Frågan bör utredas i enlighet med vad regeringen beslutar avseende ett nytt statligt identitetskort. Statens servicecenter bör medverka i den kommande utredningen.

- Polisens kommande förstudie om hittegodshanteringen bör inkludera frågan om Statens servicecenter kan och bör ha en roll avseende förlustanmälan och hittegodshandling, och vilka författningsändringar som i så fall krävs. Statens servicecenter bör medverka i den kommande utredningen.
- Polismyndigheten fortsätter sin digitalisering och arbetet med att utveckla e-tjänster för att i framtiden kunna ge service till medborgarna. Om Polismyndigheten och Statens servicecenter framöver ingår samverkan kring pass- och ID-kortsverksamhet och hittegodshandling, så bör det utredas om även fler tjänster kan ingå i samverkan. Det kan exempelvis handla om videomötes-tjänst, tillståndshandling med mera.

Utvecklingen efter förstudiens slutrapport och dagens syn

Polismyndigheten har framfört till utredningen att myndigheten fortsatt är intresserad av att utreda och analysera förutsättningarna för framtida servicesamverkan.

Den fördjupade analysen fortsätter genom samverkan mellan Polismyndigheten och Statens servicecenter i enlighet med rekommendationerna i den gemensamma förstudien. En fördjupad förstudie om pass- och ID-kortsverksamheten har startat, i vilken Statens servicecenter medverkar.

Inom vilken tidshorisont en eventuell servicesamverkan mellan Polismyndigheten och Statens servicecenter skulle kunna realiserats är svårt att säkert avgöra. Det beror bland annat på vilka ställningstaganden som lagstiftaren slutligen gör avseende den framtida handeringen av pass och nationella identitetskort. Därtill behöver särskild hänsyn tas till bland annat Polismyndighetens omorganisation. Den bild som utredningen fått i sitt arbete är dock att en etablerad, fungerande samverkan mellan Polismyndigheten och Statens servicecenter sannolikt inte kan finnas på plats förrän tidigast omkring 2024–2025.

7.4 Centrala studiestödsnämnden

I uppdragsbeskrivningen anges att utredningen, om det bedöms lämpligt, får vidareutveckla de förslag Servicekontorsutredningen lämnade avseende Centrala studiestödsnämnden (CSN).¹⁰⁵ Utredningen har funnit skäl att följa upp dessa förslag.

7.4.1 Allmänt om CSN

CSN administrerar studiestöd och andra stöd till enskilda, ger lättillgänglig och behovsanpassad information och god service, säkerställer att återkrav betalas och att de lån som myndigheten administrerar betalas tillbaka. CSN är även ansvarig för statistik, uppföljning och analys.

CSN leds av en myndighetschef. Till sitt stöd har generaldirektören ett insynsråd. CSN sorterar under Utbildningsdepartementet.

CSN:s organisation är indelad i sju avdelningar: utbetalningsavdelningen, inbetalningsavdelningen, IT-avdelningen, ekonomiavdelningen, HR-avdelningen, rättsavdelningen och staben för utveckling och kommunikation. Det finns också en internrevision.

CSN finns på 11 orter i Sverige med huvudkontor i Sundsvall. CSN har cirka 965 anställda (856 årsarbetskrafter 2019¹⁰⁶) och cirka 890 miljoner kronor i förvaltningsanslag 2020. Uppbördsverksamhet och transfereringar uppgick till knappt 21 miljarder kronor 2019.

7.4.2 Lokal kontorsorganisation och verksamhet

CSN har kontor i Kiruna, Umeå, Sundsvall, Gävle, Stockholm, Eskilstuna, Linköping, Göteborg, Visby, Kalmar och Lund. På samtliga dessa orter har också Statens servicecenter servicekontor.

Alla kontor arbetar med alla verksamhetsområden med undantag för hemutrustningslån som endast administreras i Sundsvall. Det är också bara Sundsvallskontoret som har en öppen reception. Inbokade besök kan dock ske vid samtliga myndighetens 11 kontor.

I korthet kan myndighetens verksamhet beskrivas enligt följande.

¹⁰⁵ SOU 2018:43 Statliga servicekontor – mer service på fler platser. Slutbetänkande av Servicekontorsutredningen.

¹⁰⁶ Centrala studiestödsnämnden (2020) Årsredovisning 2019.

Studiestöd

CSN administrerar stöd för olika typer av studier:

- Studiehjälp, till studerande på gymnasium (16–20 år).
- Studiemedel, till studerande på gymnasium, komvux, folkhögskola, högskola och universitet.
- Studiestartsstöd, till arbetslösa som behöver läsa in en gymnasieutbildning för att kunna få ett jobb.
- Rg-bidrag, som är bidrag till resor och boende för studerande med funktionsnedsättning på riksgymnasier.
- TUFF-ersättning, det vill säga ersättning vid teckenspråksutbildning för föräldrar med barn som är beroende av teckenspråk för att kommunicera.
- Lärlingsersättning, som är ersättning för måltider och resor till elever i gymnasial lärlingsutbildning.

Under 2019 betalade CSN ut 40,2 miljarder kronor i studiestöd. Av utbetalningarna var lånedelen 20,3 miljarder kronor och bidragsdelen 19,9 miljarder kronor.¹⁰⁷

Hemutrustningslån

Hemutrustningslån är ett lån till utländska medborgare, främst flyktingar, som är avsett för inköp av köksutrustning och möbler. CSN betalade ut 75 miljoner kronor i hemutrustningslån 2019.

Körkortslån

Körkortslånet är ett lån för den som är arbetslös och mellan 18 och 47 år. Lån från CSN kan ges för att ta ett svenskt körkort med körkortsbehörighet B, det vill säga för personbil och lätt lastbil. CSN betalade ut 59 miljoner kronor i körkortslån 2019.

¹⁰⁷ Centrala studiestödsnämnden (2020) Årsredovisning 2019.

Information och service

CSN ska ge lättillgänglig och behovsanpassad information och god service till berörda om de stöd som myndigheten administrerar.¹⁰⁸

Kundmötet sker i olika kanaler så som telefon, e-brev, i handläggningen, på webbplatsen, på sociala medier och genom e-tjänster. Exempel på hur myndigheten har utvecklat sin information och service är den nya telefonlösningen Fritt val, information på 20 olika språk på www.csn.se, personifierad startsida i Mina sidor, kampanjer, filmer och partnersamverkan med till exempel skolor, myndigheter och kommuner.

Utöver kärnverksamhetens olika områden har CSN de senaste åren lagt mycket kraft på utvecklade och förbättrade e-tjänster och teknikbyte för ökad säkerhet och snabbare digital utveckling. Teknikbytet bedöms inte ge ett omedelbart mervärde för kund, men har enligt myndigheten varit nödvändigt för att lägga grunden till den digitala utvecklingen.

Återbetalning och återkrav

CSN ska säkerställa att återkrav betalas och att de lån som myndigheten administrerar betalas tillbaka.

Bidragsbrott och felaktiga utbetalningar

CSN ska enligt sin instruktion motverka bidragsbrott och säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs. CSN eftersträvar att göra det lätt för kunderna att lämna korrekta uppgifter i ansökan och minska risken för felaktiga utbetalningar. Myndigheten arbetar löpande med att effektivisera arbetssätt och utveckla kontrollarbetet för att upptäcka och hantera de fel som uppstår. CSN utför kontroller av studerandes uppgifter i samband med ansökan, under studietiden och i efterhand.

Kontrollerna görs utifrån uppgifter från de studerande, från utbildningsanordnare i Sverige och utlandet och från andra myndigheter och aktörer. Vid ansökan om körkortslån kontrolleras uppgifterna i ansökan och innan utbetalning gör CSN vissa kontroller för

¹⁰⁸ Förordning (2017:1114) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden

att säkerställa att lånet används för avsett ändamål. Kontroller görs även i samband med ansökan av hemutrustningslån.

Statistik

Officiell statistik om utbetalning och beviljning innehåller uppgifter om studerande med studiestöd och om tilldelning av studiestöd. Statistiken publiceras tre gånger per år. Officiell statistik om skulder och inbetalning innehåller uppgifter om lån, låntagare och återbetalning av lån, samt uppgifter om återkrav. Statistiken publiceras i februari och avser kalenderår. Den officiella statistiken publiceras i tabellform i CSN:s statistikdatabas.

CSN publicerar också rapporter och genomför särskilda uppdrag.

7.4.3 Förutsättningar för deltagande i servicesamverkan

Servicekontorsutredningens förslag

Som framgått ger CSN i hög grad service och stöd via digitala kanaler och telefon. Det finns även möjlighet att boka besök vid något av myndighetens 11 kontor. Till Servicekontorsutredningen framförde dock CSN att myndigheten för vissa kundgrupper (bland annat vissa nyanlända och arbetslösa) såg att ökade möjligheter till lokala fysiska möten i vissa fall skulle underlätta för kunden att tillgodogöra sig information och få hjälp i vissa frågor. Enligt CSN fanns det målgrupper för vilka myndigheten inte gav en tillfredsställande service. CSN uttryckte därför intresse av att genomföra en pilotverksamhet med service avseende sin verksamhet på servicekontor.

Mot denna bakgrund föreslog Servicekontorsutredningen att CSN och Statens servicecenter skulle få i uppdrag av regeringen att i samverkan genomföra en pilotverksamhet där servicekontor ger service avseende CSN:s verksamhet. Enligt utredningen borde uppdraget dock ges först när serviceorganisationen vid Statens servicecenter har förutsättningar för att hantera fler uppgifter.¹⁰⁹

¹⁰⁹ SOU 2018:43 Statliga servicekontor – mer service på fler platser. Slutbetänkande av Servicekontorsutredningen.

Utvecklingen efter Servicekontorsutredningen och dagens syn

Remissynpunkter på Servicekontorsutredningens slutbetänkande

I sina remissvar tillstyrkte såväl CSN som Statens servicecenter förslaget om att regeringen borde uppdra åt dem att i samverkan genomföra en pilotverksamhet med service för CSN:s räkning på servicekontor. CSN delade även utredningens bedömning om att uppdraget borde ges först när serviceorganisationen vid Statens servicecenter har förutsättningar att hantera ett sådant uppdrag.

CSN framförde också att ytterligare utredning behövde göras av CSN för att bedöma vilken service som servicekontoren ska lämna avseende myndighetens verksamhet. Enligt CSN behövde också finansieringen av pilotverksamheten beaktas i det fortsatta arbetet.

Dagens syn på frågan

CSN:s serviceuppdrag avser främst att ge information och service till berörda om de stöd som myndigheten administrerar. Utöver tidigare nämnda kanaler och e-tjänster, samverkar CSN med kommuner och Arbetsförmedlingen avseende så kallade lånekontaktpersoner. Dessa informerar, svarar på frågor, guidar och hjälper till med ansökan om hemutrustningslån. I regleringsbrevet för 2020 uppdrog regeringen åt CSN att beskriva och analysera ordningen med lånekontaktpersoner. CSN ska även analysera förutsättningar för att själv informera, guida och svara på frågor om hemutrustningslån samt redogöra för alternativa lösningar. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 31 december 2020.

CSN har framfört till utredningen att det finns intresse att utreda och analysera förutsättningarna för att servicekontoren skulle kunna vara ett alternativ för att informera, guida och svara på frågor inte bara om hemutrustningslån utan också de andra stöd som CSN administrerar. När den digitala utvecklingen förbättrar information och service till de flesta kundgrupperna, finns det ett fortsatt behov av att nå kunder med större utmaningar och behov av ett personligt möte. En fördjupad analys skulle kunna genomföras i samverkan mellan CSN och Statens servicecenter.

7.5 Trafikverket

Enligt uppdragsbeskrivningen får utredningen, om det bedöms lämpligt, vidareutveckla de förslag Servicekontorsutredningen lämnade avseende Trafikverket.¹¹⁰ Servicekontorsutredningen behandlade endast Trafikverkets förarprovsverksamhet och då framför allt möjligheter till lokalsamverkan med de lokala servicekontoren.

Utredningen har valt att gå vidare med förslaget från Servicekontorsutredningen och fokuserar liksom den på förarprovsverksamheten och främst på lokalsamverkan.

7.5.1 Allmänt om Trafikverket

Trafikverkets uppdrag är att ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar.

Trafikverket leds av en styrelse. Direkt kopplat till generaldirektören finns ett GD-kansli och säkerhetsfunktion. Hos Trafikverket finns en internrevision. Verksamheten delas i övrigt in i sex centrala funktioner, sex verksamhetsområden och fyra resultatenheter:

- Centrala funktioner: ekonomi och styrning, strategisk utveckling, HR, kommunikation, inköp och logistik samt juridik och planprovning.
- Verksamhetsområden: planering, trafik, underhåll, investering, stora projekt samt informations- och kommunikationsteknik.
- Resultatenheter: förarprov, trafikverksskolan, färjerederiet samt fordonsresurser.

Vid utgången av 2019 hade Trafikverket lite drygt 9 600 anställda, motsvarande 8 465 årsarbetskrafter.¹¹¹ År 2019 uppgick Trafikverkets omsättning till cirka 30,3 miljarder kronor. Av detta härrörde 71 procent från anslag, 26 procent från avgifter och resterande från bidrag och finansiella intäkter.

¹¹⁰ SOU 2018:43 Statliga servicekontor – mer service på fler platser. Slutbetänkande av Servicekontorsutredningen.

¹¹¹ Trafikverket (2020) Trafikverkets årsredovisning 2019.

7.5.2 Förarprovsverksamhetens uppdrag och organisation

Transportstyrelsen är körkortsansvarig myndighet enligt körkortsförordningen (1998:980) och utformar regler, kontrollerar hur reglerna efterlevs och är den myndighet som ger tillstånd i form av körkort och certifikat. Den som ska ta körkort ansöker om körkortstillstånd och handledarbevis hos Transportstyrelsen. Förarprov ska sedan avläggas inför en förarprövare som Transportstyrelsen förordnat. Som förarprövare får Transportstyrelsen förordna tjänstemän vid Trafikverket och Försvarsmakten samt lärare vid gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning.

Förarprovsverksamheten vid Trafikverket ansvarar för att genomföra förarproven. De består av två delar: kunskapsprov och körprov. Verksamheten omfattar förarprov för samtliga körkortsbehörigheter, körprov för taxiförarlegitimation samt kunskapsprov för yrkeskunnande för trafiktillstånd och yrkesförarkompetens. Därtill ingår fotografering, information och rådgivning samt bokning av kunskapsprov och körprov i verksamheten.

Trafikverket ger allmän information om förarprov via internet, telefon, tryckt material och i receptionerna på de huvudorter där förarprovsverksamheten finns. Digitala kanaler såsom Trafikverkets hemsida och sociala medier är de viktigaste informationskanalerna. Prov kan bokas på webben, som står för tre fjärdedelar av alla bokningar, eller via telefon eller besök. Förarprovsverksamheten har även en egen nationell telefonkundtjänst för allmän information och bokning av prov, placerad i Stockholm.

Trafikverket Förarprov är organiserad i fyra geografiskt indelade avdelningar. Verksamheten bedrivs vid totalt 34 huvudorter, fördelade mellan de fyra avdelningarna. Det finns minst en huvudort i varje län. Till respektive huvudort hör också ett antal mottagningsorter. Förutom de fyra avdelningarna finns även en avdelning för verksamhetsutveckling och förvaltning och en avdelning för HR, ekonomi och kommunikation.

Förarprovsverksamheten är i stort sett helt avgiftsfinansierad. Under 2019 omsatte verksamheten 550 miljoner kronor i provverksamhet och 99 miljoner kronor i uppdragsverksamhet. År 2019 hade Trafikverket Förarprov totalt 566 anställda.¹¹²

¹¹² Trafikverket (2020) Förarprovs årsrapport 2019.

7.5.3 Lokal kontorsorganisation och verksamhet

Förarprovsvksamheten bedrivs på totalt 134 platser (34 huvudorter och 100 mottagningsorter). En mottagningsort är i regel en mindre ort där förarprov genomförs med tillrest personal. På alla 134 orter genomförs körprov och på drygt 70 av orterna utförs även kunskapsprov. På de 34 huvudorterna kan besökare få service alla vardagar i veckan, medan öppethållande och vilka prov som utförs på de 100 mottagningsorterna varierar beroende på efterfrågan.

På ungefär 70 procent av de 134 orter där Trafikverket Förarprov bedriver verksamhet, har också Statens servicecenter servicekontor.

Krav på lokalernas utformning

Trafikverket har vissa särskilda krav på de lokala kontorens närmiljö och utformning. Således ska trafikmiljön i anslutning till ett förarprovskontor enligt Trafikverket vara anpassad så att körprov ska kunna genomföras, att huvuddelen av momenten i kursplanen för respektive behörighet ska uppfyllas vid körprov och att trafikintensiteten varken ska vara för hög eller för låg. Vidare ska det i nära anslutning till kontoret finnas tillräckligt med parkeringsplatser och kontoret ska vara någorlunda lättillgängligt även för den som reser kollektivt. Parkeringsplatserna är nödvändiga både för Trafikverkets personal och för de som ska genomföra körprov, till exempel för körprov för släp.

Trafikverket strävar efter att så många moment som möjligt ska kunna genomföras på ett och samma ställe, exempelvis fotografering, kunskapsprov och körprov. Därför arbetar myndigheten också för att det vid kontoren ska finnas en uppställningsplan för lastbil och buss samt manöverplan för motorcykel. Detta är dock inte möjligt överallt och på många orter har Trafikverket därför körprov på flera olika adresser.

På cirka 70 orter tillhandahåller Trafikverket endast körprov och har inte behov av en lokal för kunskapsprov. På dessa orter finns framför allt behov av ett väntrum för körkortstagare och personalutrymme för förarprovare.

Kunskapsproven ställer krav på en särskild provsal där 10–20 datorer kan vara permanent installerade. Av säkerhetsskäl kan provsalen enligt Trafikverket inte användas för annan verksamhet.

Trafikverket har som inriktning att samlokalisera förarprovssamheten med Trafikverkets övriga verksamhet. Detta för att uppnå kostnadsfördelar, underlätta samarbete mellan verksamheterna och göra det enklare för besökare att hitta till Trafikverket. För närvarande är förarprovssamheten lokaliserad tillsammans med annan verksamhet inom Trafikverket på 13 av de 34 huvudorterna.

Verksamhet och yrkesroller i förarprovssamheten

Förarprovssamheten tillhandahåller nedanstående tjänster på huvudorterna och mottagningsorterna, med viss lokal variation beroende på ort och efterfrågan¹¹³:

- Körprov och kunskapsprov: prov för körkort, traktorkort, lokförarbevis, prov för behörighet att transportera farligt gods (ADR-prov) och certifikat för arbete på väg.
- Yrkeskompetens- och yrkeskunnandeprov: prov för blivande yrkesförare såsom bussförare, lastbilsförare, taxiförare och blivande företagare inom transportbranschen.
- Bilstöd och villkorskodning: expertstöd till Försäkringskassan avseende anpassning av fordon för funktionshindrade och expertstöd till Transportstyrelsen vid villkorskodning av körkort.
- Fotografering: för enskilda inför kunskapsprov av körkort, traktorkort och lokförarbevis samt vid körkortsförnyelser. Fotografering genomförs alltid i samband med första kunskapsprovet. På alla orter där kunskapsprov genomförs sker fotografering antingen med en fast eller mobil fotoutrustning.¹¹⁴
- Bilar för körprov: erbjuds vid B-prov och taxiprov.

Under 2019 utförde verksamheten drygt 553 000 kunskapsprov och drygt 374 000 körprov. Samma år gjordes cirka 520 000 fotografering

¹¹³ Utöver vad som här nämns erbjuder Trafikverket även kunskapsprov med ljudstöd och kunskapsprov översatta till 14 olika språk. Anpassade kunskapsprov i form av förlängd provtid, muntliga prov och prov med språk- eller teckentolk får genomföras efter godkänd ansökan. Cirka 10 000 ansökningar om muntligt prov eller prov med tolk behandlas årligen.

¹¹⁴ Trafikverket erbjuder även fotografering för körkortsförnyelser, färdskrivarkort, ADR-intyg (regler för transport av farligt gods på väg och i terräng), lokförarbevis och yrkeskompetensbevis på samtliga huvudorter och i viss omfattning även på mottagningsorter.

ringar för körkortsförnyelse och fotograferingar i samband med kunskapsprov.¹¹⁵

Varje huvudort har en enhetschef, ett antal förarprövare och kundtjänsthandläggare samt en resursplanerare. Förarprövarna (även kallade trafikinspektörer) förrättar i huvudsak körprov, men kan i vissa fall även genomföra kunskapsprov och bemanna receptioner. Kundtjänsthandläggarna förrättar kunskapsprov, bemannar receptioner och utför administrativa uppgifter. Resursplanerare arbetar i huvudsak med resursplanering, men kan även förrätta kunskapsprov, bemanna receptioner och utföra administrativa uppgifter. För samtliga tre roller krävs gymnasiekompetens. Därtill sker interna utbildningar. Förarprövarna genomgår en ettårig utbildning, medan kundtjänsthandläggarna får ungefär en veckas utbildning för att ge service och ytterligare en veckas utbildning för att kunna förrätta kunskapsprov.

Av Trafikverket Förarprovs totalt 566 anställda 2019 var 340 förarprövare, 111 kundtjänsthandläggare och 32 resursplanerare.

All personal är stationerad på en huvudort och reser till mottagningsorterna efter behov. Som regel är det kundtjänsthandläggare som åker ut till mottagningsorterna för att fotografera och genomföra kunskapsprov, medan förarprövare genomför körprov.

7.5.4 Förutsättningar för deltagande i servicesamverkan

Servicekontorsutredningens förslag

I sitt slutbetänkande¹¹⁶ framhöll Servicekontorsutredningen att Trafikverkets förarprovsverksamhet har särskilda krav på lokalisering, som skiljer sig från behoven hos nuvarande verksamhet vid de lokala servicekontoren. Utredningen bedömde att det endast på vissa orter finns möjlighet till samlokalisering mellan förarprovsverksamheten och servicekontor, och att en analys behöver göras ort för ort. Att hitta lokaler som möter både servicekontorens och förarprovsverksamhetens krav antogs vara lättare på mindre orter. Enligt slutbetänkandet fanns det vid tiden för utredningen i första hand 12–15 mottagningsorter där samlokalisering mellan förarprovsverksam-

¹¹⁵ Trafikverket (2020) Förarprovs årsrapport 2019.

¹¹⁶ SOU 2018:43 Statliga servicekontor – mer service på fler platser. Slutbetänkande av Servicekontorsutredningen.

heten och servicekontor kunde vara intressant, men på sikt bedömdes fler orter kunna bli aktuella.

Utredningen föreslog att Statens servicecenter och Trafikverket skulle få i uppdrag av regeringen att i samverkan analysera på vilka platser förarprovskontor och servicekontor kan samlokaliseras, samt utarbeta en plan för att genomföra sådan samlokalisering. Avrapportering föreslogs ske senast vid årsskiftet 2019/2020.

Vidare menade Servicekontorsutredningen att de två myndigheterna skulle kunna överväga om servicekontoren också bör ge information till besökare om körkort på i första hand de ställen där verksamheterna samlokaliseras. Utredningen redovisade också att Trafikverket framfört att tillgängligheten till fotografering för körkortsförnyelse kan behöva förbättras, och att servicekontoren borde kunna ges uppdrag inom ramen för detta. Enligt Servicekontorsutredningen borde man i detta fall dock invänta hanteringen av 2017 års ID-kortsutredning.¹¹⁷

Utvecklingen efter Servicekontorsutredningen och dagens syn

Remisspunkter på Servicekontorsutredningens slutbetänkande

I sina remissvar var både Trafikverket och Statens servicecenter positiva till Servicekontorsutredningens förslag om att pröva samlokalisering av Trafikverkets förarprovsvksamhet med lokala servicekontor på lämpliga orter. Trafikverket menade dock att samlokaliseringen bör utvärderas i varje enskilt fall utifrån rådande förutsättningar, till exempel tillgången till relevant förarprovsmiljö och parkeringsplatser. Statens servicecenter framförde att samlokalisering inte behöver begränsas till 12–15 orter, och att inriktningen för ett gemensamt uppdrag till de två myndigheterna borde vara att samlokalisering bör ske på så många lämpliga orter som möjligt.

Även de övriga remissinstanser som uttalade sig om förslaget att samlokalisera Trafikverkets förarprov med servicekontoren – bland annat Statskontoret, Sveriges Kommuner och Landsting och Transportstyrelsen – var positiva till det.

Några remissinstanser framförde också andra synpunkter kring eventuell samverkan mellan Trafikverket och servicekontoren. Tra-

¹¹⁷ SOU 2019:14 Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation. Betänkande av 2017 års ID-kortsutredning. Förslagen bereds i Regeringskansliet.

fikverket framförde bland annat att körkortsinformation bör finnas tillgänglig för allmänheten på samtliga servicekontor. Enligt Trafikverket borde då även Transportstyrelsen engageras för att säkerställa att allmänheten får information om hela körkortsprocessen. Vidare påpekade Transportstyrelsen att det är viktigt att personal vid servicekontor följer Transportstyrelsens föreskrifter om ansökan om körkort på elektronisk väg och att personalen har kunskap och vana att fastställa sökandens identitet. Myndigheten menade också att vid val av lokalisering för utföranden av körprov bör kraven i Transportstyrelsens föreskrifter om förarprov vara styrande i det valet.

Dagens syn på frågan

Trots att såväl Trafikverket som Statens servicecenter var positiva till Servicekontorsutredningens förslag om att pröva samlokalisering av förarprovsverksamheten med lokala servicekontor, så har förslaget (ännu) inte genomförts.

Trafikverket har i kontakterna med föreliggande utredning framfört att verket fortfarande är positivt inställt till Servicekontorsutredningens förslag. Enligt Trafikverket är också den bild Servicekontorsutredningen gav av förutsättningarna för att samlokalisera förarprovsverksamheten med lokala servicekontor fortfarande relevant. Således har det inte sedan dess skett några mer betydande förändringar av Trafikverkets verksamhet, lokala närvaro eller dylikt som skulle kunna påverka möjligheterna till eventuell lokalsamverkan med Statens servicecenter.

I kontakterna med utredningen har Trafikverket även framfört att om körkortsinformation ska lämnas vid servicekontoren, så är det viktigt att också få med Transportstyrelsen, eftersom den är körkortsmyndighet.

Även Transportstyrelsen har i kontakter med utredningen framfört att man fortfarande är positiv till möjligheten för Trafikverket att – efter ytterligare analys – samlokalisera på de platser som är lämpliga för deras verksamhet. Enligt Transportstyrelsen har det heller inte sedan Servicekontorsutredningens slutbetänkande lämnades skett några förändringar av förutsättningarna avseende körkortsfrågor och förarprovsverksamhet, som – utifrån myndighetens perspektiv – kan påverka möjligheterna till eventuell lokalsamverkan

mellan Trafikverket och Statens servicecenter. Transportstyrelsen förordar att samlokalisering först bör prövas på några utvalda orter, innan beslut fattas om att införa samlokalisering över hela landet.

Transportstyrelsen har också framfört att man är intresserade av att delta i fortsatta diskussioner om hur samverkan mellan Trafikverket och Statens servicecenter bör gå till, samt även vara löpande engagerade i samverkan om den skulle inkludera att körkortsinformation ges på servicekontoren.

Om servicekontoren ges i uppdrag att tillhandahålla körkortsinformation bör det enligt Transportstyrelsen inte handla om fördjupad information, utan främst om att slussa kunderna rätt. Enligt myndigheten skulle uppgiften till exempel kunna handla om att hjälpa kunderna att hitta körkortsinformationen på webben eller hur man får kontakt med Transportstyrelsens kundtjänst för regelfrågor, frågor om pågående ärenden med mera. Transportstyrelsen ser det inte som aktuellt att det vid servicekontoren skulle finnas någon motsvarighet till myndighetens egen kundtjänst eller att det vid servicekontoren skulle ske någon handläggning av ärenden. Transportstyrelsen har också framfört att Trafikverkets personal fortsatt bör sköta Trafikverkets uppgifter såsom identifiering i samband med körkortsärenden.

7.6 Synpunkter från Statens servicecenter och Arbetsförmedlingen

7.6.1 Samverkan mellan Statens servicecenter och Arbetsförmedlingen

På frivilligt initiativ inledde Arbetsförmedlingen och Statens servicecenter ett samarbete hösten 2019. Myndigheterna har kommit överens om att Arbetsförmedlingens kundtorgsverksamhet ska utföras på Statens servicecenters servicekontor. Vid kundtorg erbjuds allmän information, stöd vid självbetjäning genom digitala tjänster, stöd vid ifyllande av blanketter, vid behov förmedling av kontakt med en arbetsförmedlare och mottagande av handlingar vid spontanbesök. Samverkan avser därmed endast allmän service och kräver inte tillgång till personuppgifter eller åtkomst till Arbetsförmedlingens verksamhetssystem. Efter en inledande pilotverksamhet, har myndigheterna kommit överens om en successiv fortsatt utbyggnad

under 2020–21. För arbetet med att etablera och utveckla samverkan har myndigheterna skapat ett gemensamt projekt.

Utredningen har med respektive myndighet diskuterat hur denna samverkan fungerar och kan utvecklas. Att vidareutveckla samarbetet med Arbetsförmedlingen har därvid av Statens servicecenter framhållits som den för närvarande enskilt viktigaste frågan avseende servicesamverkan med nya myndigheter. Enligt myndigheten kan en sådan vidareutveckling lämpligen handla både om att samverkan ges fastare ramar än den frivilliga överenskommelse som hittills gällt och att tjänsteinnehållet utvecklas och eventuellt fördjupas. Det har enligt Statens servicecenter visat sig att den information som servicehandläggarna får gällande Arbetsförmedlingens servicetjänster är för grund. Om servicehandläggarna kunde ges tillgång till mer fördjupad information hos Arbetsförmedlingen skulle de enligt Statens servicecenter ha större möjlighet att svara på kundens alla frågor, hjälpa kunden till rätta med att färdigställa sitt ärende och minska antalet kunder som måste hänvisas vidare till Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen har i kontakterna med utredningen framfört delvis liknande synpunkter. Att samverkan skulle kunna gynnas av en fastare form håller Arbetsförmedlingen med om. Om det också vore lämpligt att fördjupa servicehandläggarnas åtkomst till en ökad informationsmängd och därmed utveckla den service som Statens servicecenter utför har Arbetsförmedlingen inte kommenterat till utredningen.

7.6.2 Statens servicecenters syn avseende de utpekade myndigheterna

Utredningen har inhämtat Statens servicecenters synpunkter på om servicekontorsverksamheten bör utvidgas till att även inkludera de fem myndigheter som utpekats i uppdragsbeskrivningen. I detta fall delar Statens servicecenter i huvudsak den bild som framkommit i de redogörelser för förutsättningarna som redovisats i tidigare avsnitt. Statens servicecenter menar att det finns skäl att gå vidare och närmare utreda förutsättningarna för servicesamverkan med Polismyndigheten, Kronofogdemyndigheten och Centrala studiestödsnämnden samt för lokalsamverkan (eventuellt inkluderande viss körkortsinformation) med Trafikverkets förarprovsverksamhet, medan förutsättningarna för lokalsamverkan med Lantmäteriet bedöms

vara sämre. Av de fyra förstnämnda myndigheterna menar Statens servicecenter att polisen skulle vara mest prioriterad att få med i servicesamverkan – som framgått har där diskussioner också förekommit. I syfte att förbättra den samlade statliga servicen i landet – och för att ge servicekontorsverksamheten ökad omfattning och stadga – bedömer dock Statens servicecenter att alla fyra myndigheterna är viktiga att få med i samverkan.

Vidare menar Statens servicecenter att det är väsentligt att det fortsatta arbetet med att utveckla samverkan med de berörda myndigheterna styrs av uppdrag och övergripande riktlinjer från regeringen. Enligt Statens servicecenter behöver dock de närmare detaljerna avseende samverkan med nya myndigheter diskuteras fram gemensamt mellan Statens servicecenter och de respektive myndigheterna. Statens servicecenter har framfört till utredningen att man har kapacitet att i närtid inleda sådana diskussioner.

7.7 Utredningens överväganden och förslag

Enligt uppdragsbeskrivningen ska utredningen analysera vilka ytterligare statliga myndigheters serviceverksamheter som kan anslutas till den organisation för lokal statlig service som Statens servicecenter ansvarar för. I detta kapitel redovisas utredningens rekommendationer med direkt bäring på enskilda myndigheter.

I utredningens uppdrag ingår även att analysera vissa mer generella frågor om hur servicesamverkan bör utvecklas och om hur samverkan mellan Statens servicecenter och nya myndigheter bör etableras. Övervägandena om dessa frågor redovisas i nästföljande kapitel 8. De resonemang som förs där är dock även tänkta att kunna användas som utgångspunkter i diskussioner om samverkan med de myndigheter som specifikt behandlats i utredningens arbete.

7.7.1 Fortsatt utveckling av samverkan med Arbetsförmedlingen

Utredningens förslag: Samverkan mellan Statens servicecenter och Arbetsförmedlingen bör regleras i Arbetsförmedlingens instruktion.

Utredningens bedömning: Det kan finnas skäl att överväga om det bör ske en anslagsöverföring mellan Arbetsförmedlingen och Statens servicecenter.

Beträffande Arbetsförmedlingen är utredningens uppgift enligt uppdragsbeskrivningen endast att hålla sig informerad om arbetet med att reformera myndigheten. En redogörelse för detta har redovisats i avsnitt 3.11. Vidare har utredningen i kapitel 6 framhållit att det är väsentligt att beakta utvecklingen av Arbetsförmedlingens nätverk av arbetsförmedlingskontor i en analys av lämpliga orter för etablering av nya servicekontor.

Även om Arbetsförmedlingen således inte tillhör de myndigheter för vilka utredningen enligt uppdragsbeskrivningen ska analysera om ytterligare verksamhet bör ingå i samverkan med servicekontoren, så vill utredningen framföra vissa bedömningar kring den fortsatta utvecklingen av samverkan mellan Statens servicecenter och Arbetsförmedlingen.

Den bild som utredningen fått av den hittillsvarande samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Statens servicecenter är att arbetet i huvudsak fungerat väl och att myndigheterna ser en ömsesidig nytta med samverkan. Enligt utredningens bedömning innebär det också ett klart mervärde för medborgarna och den lokala statliga närvaron att vissa av Arbetsförmedlingens tjänster kan erbjudas vid servicekontoren.

Vikten av samverkan mellan myndigheterna synes också ha stärkts över tid. En bidragande orsak till det är de styr signaler regeringen gett Arbetsförmedlingen med anledning av myndighetens omställningsarbete. Som framgått av avsnitt 3.11 gäller enligt nuvarande plan för omställningsarbetet att det vid utgången av 2020 kommer att finnas 112 arbetsförmedlingskontor i 106 av landets 290 kommuner. Det innebär att Arbetsförmedlingen kommer att ha avvecklat kontor på 126 orter (avseende 112 kommuner).¹¹⁸ I regleringsbrevet för budgetåret 2020 uppdrog regeringen till Arbetsförmedlingen att redovisa hur den säkerställer en ändamålsenlig lokal närvaro och en väl fungerande samverkan i hela landet. Detta antas Arbetsförmedlingen kunna åstadkomma genom egna kontor,

¹¹⁸ Arbetsförmedlingen (2020) Slutredovisning. Arbetsförmedlingens lokala närvaro 2020-10-23.

i samarbete med kommuner eller genom deltagande vid statliga servicekontor.

Samverkan mellan Statens servicecenter och Arbetsförmedlingen inleddes i princip på frivilligt initiativ från myndigheterna. De styr signaler som regeringen gett avseende Arbetsförmedlingens lokala närvaro (enligt ovan) tyder dock på att regeringen har en önskan om att samverkan ska ske. Enligt utredningens mening bör denna önskan då också ges en mer manifest form. För att ge samverkan en starkare grund anser utredningen därför att regeringen bör fatta ett explicit beslut om att samverkan ska bedrivas och att den ska regleras på samma sätt som i dag görs för Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Det innebär bland annat att regeringen bör göra ett tillägg i Arbetsförmedlingens instruktion, så att där framgår att myndigheten ska ingå serviceavtal med Statens servicecenter om att Statens servicecenter ska utföra uppgifter enligt lagen om viss gemensam offentlig service för Arbetsförmedlingens räkning.

Enligt utredningen talar också de erfarenheter som myndigheterna förmedlat om hur samverkan hittills fungerat för att det sannolikt finns skäl att vidareutveckla och eventuellt fördjupa innehållet i de tjänster som Statens servicecenter utför åt Arbetsförmedlingen. Utredningen har dock inte tillräckligt underlag för att kunna närmare avgöra på vilket sätt en sådan vidareutveckling bör ske. Vad som i detta avseende är lämpligt att göra torde dock komma att klargöras genom det fortsatta arbetet med myndigheternas gemensamma utvecklingsprojekt.

Det kan också finnas skäl att överväga om det bör ske en anslagsöverföring mellan Arbetsförmedlingen och Statens servicecenter.

7.7.2 Överväganden om myndigheterna i uppdraget

Utredningens förslag: Samverkan mellan Statens servicecenter och Centrala studiestödsnämnden, Kronofogdemyndigheten respektive Trafikverkets förarprovsverksamhet bör initieras. De närmare detaljerna för denna samverkan bör utformas genom bilaterala diskussioner mellan Statens servicecenter och respektive myndighet (i fallet med Trafikverket bör även Transportstyrelsen delta). Med utgångspunkt i de idéer om tänkbara verksamheter

som framkommit i utredningen, bör regeringen ge myndigheterna i uppdrag att utreda hur den konkreta samverkan bör utformas.

Utredningens bedömning: Även beträffande Polismyndigheten framstår servicesamverkan med Statens servicecenter som en önskvärd åtgärd, då det sannolikt skulle vara ett effektivt sätt att säkra god service och tillgänglighet för medborgarna. Lämpligheten i en eventuell servicesamverkan mellan de två myndigheterna kan dock bedömas först efter att de redovisat resultaten av en pågående, gemensam kartläggning av de närmare förutsättningarna för samverkan, det vill säga våren 2021. Även vissa andra osäkerheter gör det svårt att för närvarande avgöra om, och i sådana fall när, en samverkan bör ske, bland annat behöver särskild hänsyn tas till Polismyndighetens omorganisation. Med hänsyn till detta lämnar utredningen inget förslag avseende Polismyndigheten.

Det saknas förutsättningar för en ändamålsenlig lokalsamverkan mellan Statens servicecenter och Lantmäteriet. Det finns därför inte skäl för regeringen att vidta några åtgärder för att söka uppnå en sådan samverkan.

Så länge den verksamhet som utförs av Statens servicecenter åt nytillkommande myndigheter är av begränsad omfattning (vilket får sägas gälla avseende Kronofogden, CSN, och eventuell körkortsinformation åt Trafikverket) torde den kunna hanteras inom befintlig ram hos Statens servicecenter. Detta förutsätter att den berörda verksamheten inte ställer krav på särskilda anpassningar eller investeringar hos Statens servicecenter.

Situationen torde bli annorlunda om och när samverkan eventuellt ingås om att pass- och nationella ID-kortsärenden ska hanteras av Statens servicecenter för Polismyndighetens räkning. Detta skulle nämligen innebära en kraftig ökning av servicekontorens verksamhetsvolym. En sådan förändring torde kräva någon form av finansieringslösning som innebär att Statens servicecenter tillförs medel för att täcka kostnaderna. Behovets storlek är dock svårt att bedöma i dagsläget.

I beskrivningen av utredningens uppdrag framhåller regeringen att statliga myndigheter var och en för sig inte kan upprätthålla en kost-

nadseffektiv kontorsnärvaro för att ge lokal service i hela landet. Att samla ytterligare myndigheters serviceverksamheter hos Statens servicecenter kan enligt uppdragsbeskrivningen bidra till att staten nyttjar sina koncernfördelar på ett mer effektivt sätt samtidigt som tillgängligheten till statliga myndigheter kan förbättras på fler platser i landet. Mot denna bakgrund ska utredningen analysera på vilket sätt antalet servicekontor kan utökas, genom att bland annat fler statliga myndigheters serviceverksamheter ansluts till den samlade organisationen för lokal statlig service. Enligt uppdragsbeskrivningen ska utredningens analys omfatta Kronofogdemyndigheten, Lantmäteriet (endast lokalsamverkan), Polismyndigheten (exklusive den brottsbekämpande verksamheten) samt, om det bedöms lämpligt, en vidareutveckling av Servicekontorsutredningens tidigare förslag avseende Centrala studiestödsnämnden (CSN) och Trafikverket.

Utredningen har tolkat uppdraget i denna del som att det inte handlar om att göra en helt förutsättningslös analys av om det allmänt sett vore önskvärt att utvidga servicesamverkan till fler myndigheter och vilka myndigheter som då kan vara tänkbara. I stället ska utredningen pröva om det är möjligt att ansluta just de utpekade myndigheterna. Utredningen har också utgått ifrån att regeringen – i linje med hur uppdraget är formulerat – har en önskan om att antalet samverkansmyndigheter bör öka och att de utpekade myndigheterna då är prioriterade.

Med detta sagt menar dock utredningen att det också allmänt sett finns goda skäl – även utöver de som nämns i uppdragsbeskrivningen – att eftersträva att fler myndigheter inleder servicesamverkan med Statens servicecenter. Ett skäl är att medborgare och företag ges en mer samlad service om fler myndigheters fysiska möten med kunderna sker på ett och samma ställe. Ett annat skäl är att möjligheten att uppnå stordriftsfördelar och kostnadseffektiva lösningar i servicekontorsverksamheten ökar om fler myndigheter ingår i samverkan. Ett tredje skäl är att en ökad omfattning på servicekontorsverksamheten ger den bättre bärkraft, vilket inte minst är väsentligt i ljuset av senare års fallande besökstal vid kontoren.

Utredningens bedömningar avseende berörda myndigheter

I avsnitten 7.1–7.5 har utredningen gått igenom vilka förutsättningar som finns för de i uppdragsbeskrivningen utpekade myndigheterna att ingå samverkan med Statens servicecenter. Därvid har bland annat belysts vilka tjänster som skulle kunna bli aktuella för samverkan, inom vilken tidshorisont som samverkan skulle kunna påbörjas, om det finns omständigheter som förhindrar samverkan, och myndigheternas inställning till en eventuell samverkan.

I korthet gör utredningen följande bedömningar avseende de olika myndigheterna:

- **Kronofogdemyndigheten:** Utredningens genomgång av möjligheterna till samverkan visar att det finns goda förutsättningar för att ansluta vissa av Kronofogdens tjänster till Statens servicecenters serviceorganisation. De tjänster som det kan vara lämpligt att Statens servicecenter börjar utföra för Kronofogdens räkning återfinns inom den allmänna service som i dag ges i receptionerna på Kronofogdens olika kontor, kompletterat med guidning i e-tjänster som i dag inte görs i receptionerna.
- **Polismyndigheten:** Utredningens allmänna bedömning är att servicesamverkan mellan Polismyndigheten och Statens servicecenter skulle kunna vara ett effektivt sätt att säkra god service och tillgänglighet för medborgarna och att goda förutsättningar sannolikt finns för att etablera en sådan samverkan. På grund av sin omfattning torde en eventuell samverkan som omfattar pass- och ID-kortshantering (eller ett framtida statligt identitetskort) bli styrande för om samverkan avseende andra av polisens service-tjänster är motiverad. De närmare förutsättningarna för en sådan samverkan kartläggs för närvarande i ett gemensamt arbete mellan myndigheterna. Till följd av det pågående arbetet kan utredningen inte närmare bedöma vilket innehåll och vilken omfattning en eventuell servicesamverkan mellan myndigheterna lämpligen skulle kunna få. Det kan bedömas först när det pågående utredningsarbetet avslutats, det vill säga våren 2021. Utredningens bild är dock att en etablerad, fungerande samverkan mellan Polismyndigheten och Statens servicecenter sannolikt inte kan finnas på plats förrän tidigast omkring 2024–2025. Utöver det pågående utredningsarbetet finns även andra osäkerheter som gör

det svårt att för närvarande avgöra om, och i sådana fall när, en samverkan kan komma till stånd, bland annat behöver särskild hänsyn tas till Polismyndighetens omorganisation.

- **Trafikverket:** Servicekontorsutredningen föreslog att Statens servicecenter och Trafikverket skulle få i uppdrag av regeringen att i samverkan analysera på vilka platser förarprovskontor och servicekontor kan samlokaliseras, samt utarbeta en plan för att genomföra sådan samlokalisering. Föreliggande utrednings bedömning är att det finns skäl att gå vidare med detta förslag. I diskussionerna kring samverkan mellan Trafikverkets förarprovverksamhet och Statens servicecenter bör även behandlas frågan om allmän körkortsinformation eventuellt bör ges på servicekontoren. Utöver Statens servicecenter och Trafikverket bör även Transportstyrelsen ingå i fortsatta diskussioner kring samverkan och eventuellt även i den faktiska samverkan om en sådan etableras.
- **Centrala studiestödsnämnden:** Servicekontorsutredningen föreslog att CSN och Statens servicecenter skulle få i uppdrag av regeringen att i samverkan genomföra en pilotverksamhet där servicekontor ger service avseende delar av CSN:s verksamhet. Föreliggande utredning bedömer att det finns skäl att gå vidare med detta förslag. Det bör då handla om allmän service, exempelvis att servicekontoren får i uppgift att informera, guida och svara på frågor om de stöd CSN administrerar.
- **Lantmäteriet:** För att en lokalsamverkan mellan myndigheter ska bli framgångsrik krävs rimligen att de berörda verksamheterna har likartade, eller åtminstone kompletterande, lokalbehov. Utredningens genomgång av förutsättningarna för samverkan visar dock att lokalbehoven för Statens servicecenters servicekontor och Lantmäteriets lokalkontor skiljer sig mycket åt. Utredningen bedömer att det saknas förutsättningar för en ändamålsenlig lokalsamverkan mellan myndigheterna. Det finns därför inte skäl för regeringen att vidta några åtgärder för att söka uppnå en sådan samverkan.

Sammantaget bedömer utredningen att det finns skäl att i närtid inleda ett arbete för att etablera samverkan mellan Statens servicecenter och Kronofogden, CSN respektive Trafikverket. Även be-

träffande Polismyndigheten framstår samverkan med Statens servicecenter som en önskvärd åtgärd, men här kan en närmare bedömning av lämpligheten inte göras i dagsläget. Med hänsyn till detta lämnar utredningen inget förslag avseende Polismyndigheten. Vad gäller Lantmäteriet bedömer utredningen att förutsättningar för samverkan inte föreligger.

I samtliga de fall där utredningen bedömer att det finns skäl att i närtid inleda ett arbete för att etablera samverkan har de berörda myndigheterna, liksom Statens servicecenter, ställt sig positiva till detta i kontakterna med utredningen. Även Polismyndigheten har ställt sig positiva till detta, när det väl kan bli aktuellt.

Utredningens syn på den fortsatta processen

Utredningen förordar att samverkans innehåll i respektive fall bör utgå från vad som framkommit i utredningens arbete (se ovan och de mer detaljerade redogörelserna i tidigare avsnitt). Enligt utredningen behöver dock de närmare detaljerna för samverkan mellan servicekontoren och de berörda myndigheterna utformas genom bilaterala diskussioner mellan Statens servicecenter och respektive myndighet (i fallet med Trafikverket bör även Transportstyrelsen delta).

Det är utredningens fasta övertygelse att sannolikheten för att de föreslagna myndighetsdiskussionerna ska leda till faktisk samverkan ökar om regeringen ger en tydlig styrsignal till berörda myndigheter om att samverkan är önskvärd. Som nämndes tidigare tolkar utredningen skrivningarna i uppdragsbeskrivningen som att regeringen har en önskan om att samverkan mellan de aktuella myndigheterna och Statens servicecenter ska komma till stånd, förutsatt att utredningens arbete visar att det finns förutsättningar för detta. Mot denna bakgrund anser utredningen att regeringen bör ge de berörda myndigheterna – det vill säga Statens servicecenter, CSN, Kronofogdemyndigheten och Trafikverket (och även Transportstyrelsen) – i uppdrag att utreda hur den konkreta samverkan bör utformas. Uppdragen bör omfatta respektive myndighetsområde och för varje sådant område utgöras av ett gemensamt uppdrag till Statens servicecenter och övrig berörd myndighet.

Regeringens uppdrag till myndigheterna bör utgå från vad som framkommit i föreliggande utredning, men bör också hålla öppet för att det kan uppstå behov av justeringar i de bilaterala diskussionerna. Med ”justeringar” kan i detta fall förstås både att innehållet i samverkan kan förändras genom myndigheternas diskussioner, och att dessa diskussioner kan visa att det i praktiken trots allt inte föreligger gynnsamma förutsättningar för samverkan. Skulle den senare situationen uppstå på något myndighetsområde torde det heller inte finnas skäl för regeringen att gå vidare med frågan.

Tidsmässigt skulle de bilaterala diskussionerna mellan Statens servicecenter och Kronofogden, CSN respektive Trafikverket i princip kunna påbörjas omgående. Om, och i sådana fall när, motsvarande bilaterala diskussioner bör inledas mellan Statens servicecenter och Polismyndigheten kan bedömas först när polisens interna förstudie är avslutad.

När samverkan bygger på uppdrag från regeringen är det också regeringen som råder över om samverkan bör inledas. Inför en utvidgning av servicesamverkan till nya myndigheter är det dock enligt utredningen väsentligt att även inhämta de befintliga samverkansmyndigheternas synpunkter på innehållet i samverkan och hur befintlig verksamhet eventuellt kan påverkas. Utöver de bilaterala diskussionerna med de eventuellt nytillkommande myndigheterna bör Statens servicecenter därför även inhämta synpunkter från de befintliga samverkansmyndigheterna. I avsnitt 8.6 lämnar utredningen förslag på hur detta bör regleras.

Rättsliga förutsättningar i övrigt

Den samverkan som föreslås avseende Kronofogdemyndigheten och CSN kan regleras på samma sätt som dagens samverkan vid servicekontoren, det vill säga genom att Kronofogdemyndigheten respektive CSN ingår serviceavtal med Statens servicecenter om att Statens servicecenter för myndighetens räkning ska utföra uppgifter enligt lagen om viss gemensam offentlig service. Bestämmelserna sätter inga gränser för omfattningen av samverkan och hindrar inte att fler myndigheter ansluter till verksamheten på servicekontoren. Motsvarande samverkansrelation torde uppstå om Statens servicecenter

för Trafikverkets räkning skulle tillhandahålla allmän körkortsinformation på servicekontoren.

Vad gäller huvudförslaget avseende Trafikverket, det vill säga att möjligheter till lokalsamverkan mellan myndighetens förarprovsverksamhet och Statens servicecenter bör prövas, finns det enligt utredningens bedömning inga rättsliga hinder. Utredningen har i kapitel 5 redogjort för de rättsliga förutsättningar som finns för myndigheters lokalisering och möjligheten till samlokalisering. Den generella samverkansskyldigheten i förvaltningslagen och myndighetsförordningen samt bestämmelser i lokalförsörjningsförordningen ger rättsligt stöd för statliga myndigheter att samarbeta kring lokaler om det är kostnadseffektivt och i övrigt kan göras med beaktande av de överväganden som en myndighet har att ta ställning till vid bedömning om sin lokalisering. Kostnader som uppstår för endera parten kan täckas genom avgifter enligt avgiftsförordningen.

Beträffande de rättsliga förutsättningarna bör vidare betonas att även de mer generella utgångspunkter som diskuteras i nästföljande kapitel 8 bör beaktas vid utformningen av samverkan mellan de berörda myndigheterna. Som där framgår förordar utredningen bland annat att om Statens servicecenter utför verksamhet åt en samverkansmyndighet, och denna samverkan av regeringen bedömts önskvärd att bedriva på permanent basis, bör relationen i normalfallet regleras i samverkansmyndighetens instruktion. I ett initialt skede, medan parterna utformar en sådan långsiktig samverkansrelation, torde det dock vara mera ändamålsenligt om regeringens eventuella styrning av detta sker genom ett uppdrag till myndigheterna – på det sätt som föreslagits ovan.

Är bestämmelser om verksamhetsövergång tillämpliga?

I sammanhanget finns också skäl att diskutera om den föreslagna servicesamverkan kan aktualisera anställningsskyddslagens bestämmelser om verksamhetsövergång, som regleras i 6 b § LAS. Vid övergång av en verksamhet eller en del av en verksamhet från en arbetsgivare till en annan, så övergår också de rättigheter och skyldigheter på grund av de anställningsavtal och de anställningsförhållanden som gäller vid tidpunkten för övergången på den nya arbetsgivaren. Bestämmelsen finns för att ge arbetstagarna ett skydd mot uppsäg-

ningar vid verksamhetsövergångar. För att 6 b § LAS ska vara tillämplig krävs att det har skett ett arbetsgivarbyte.

Arbetsdomstolen har i praxis kommit fram till att det vid tillämpning av 6 b § LAS är den anställande myndigheten som ska anses som arbetsgivare (AD 1999 nr 21).

Både mottagande och överlämnande arbetsgivare behöver beakta om det föreligger en verksamhetsövergång eller inte. Arbetsdomstolen och ytterst EU-domstolen kan komma att pröva om kriterierna för en verksamhetsövergång har varit uppfyllda.

EU-domstolen har i en rad avgöranden utvecklat en praxis avseende vad som utgör en verksamhetsövergång. Avgörande vid denna bedömning är, enligt domstolen, om verksamheten har bevarat sin identitet vid övergången. Därför ska man ställa sig frågan om det är en bestående organisatorisk eller ekonomisk enhet (going concern) som har gått över. En helhetsbedömning av omständigheterna vid övergången måste göras med beaktande av följande aspekter:

- arten av företaget eller verksamheten,
- frågan om företagets materiella tillgångar, såsom byggnader och lösöre, har överlåtits eller inte,
- värdet av överlåtna immateriella tillgångar vid överlåtelseögonblicket,
- om majoriteten av de anställda har tagits över av den nya arbetsgivaren eller inte,
- om kunderna har tagits över eller inte,
- graden av likhet mellan verksamheten före och efter överlåtelsen, och
- i förekommande fall den tidsperiod under vilken verksamheten har legat nere.

Utredningens bedömning

Vid servicekontoren utför Statens servicecenter verksamhet åt andra myndigheter. Samverkansmyndigheten är fortsatt ansvarig för sina ärenden. Den föreslagna samverkan innebär att ansvaret för det konkreta utförandet av vissa arbetsuppgifter övergår från en samver-

kansmyndighet till Statens servicecenter. Statens servicecenter kommer liksom i nuläget att vara arbetsgivare för servicehandläggarna. De arbetsuppgifter som har identifierats som aktuella att utföras i servicesamverkan för såväl Kronofogdemyndigheten som CSN utförs i dag av handläggare som är anställda vid respektive myndighet där de aktuella arbetsuppgifterna endast utgör en begränsad del av arbetstagarens samlade arbetsuppgifter. Det finns alltså inga specifika arbetstagare som har ansvar att utföra enbart dessa arbetsuppgifter. När arbetsuppgifterna i stället föreslås utföras av Statens servicecenters servicehandläggare för respektive myndighets räkning kommer verksamheten att integreras som en del av arbetsuppgifterna för arbetstagarna vid servicekontoren. Enligt utredningens bedömning är det därför inte fråga om en sådan verksamhetsövergång som avses i 6 b § LAS.

Huruvida bestämmelserna om verksamhetsövergång aktualiseras får tas upp i de bilaterala diskussioner som utredningen föreslår bör ske i nästa steg. Det kan noteras att när utredningen har diskuterat förutsättningarna för att ingå servicesamverkan med de myndigheter som berörs av uppdraget har de överlag sagt sig utgå ifrån att en servicesamverkan med den inriktning som diskuterats i normalfallet inte skulle medföra arbetsgivarbyte för anställda i den egna myndigheten i förhållande till Statens servicecenter.

Påverkan på besökstalen vid servicekontoren

De närmare detaljerna om vilka tjänster som den föreslagna samverkan bör omfatta, och när förändringen bör ske, kan bedömas först efter de bilaterala diskussioner om samverkans närmare innehåll som utredningen anser bör ske mellan Statens servicecenter och respektive myndighet i nästa skede. Utredningens bedömning är dock att den faktiska samverkan sannolikt kan inledas tidigast ett–två år efter att de bilaterala diskussionerna inletts med Kronofogden, CSN och Trafikverket. Om även samverkan mellan Statens servicecenter och Polismyndigheten skulle bli aktuell torde motsvarande tidpunkt snarare handla om tidigast tre–fyra år.

Volyymmässigt kan antas att den föreslagna samverkan med Kronofogden, CSN och Trafikverket skulle medföra en begränsad ökning av servicekontorens besökstal, mot bakgrund av följande:

- I en tidigare studie¹¹⁹ har antalet besök vid Kronofogdens lokala kontor uppskattas till cirka 65 000 per år, vilket stämmer väl överens med de uppgifter som framkommit i föreliggande utredning. Med utredningens förslag torde den absoluta merparten av dessa besök i stället komma att ske vid servicekontor.
- Vad gäller CSN och Trafikverkets förarprovsverksamhet är det svårare att bedöma hur mycket besökstalen vid servicekontoren kan antas öka med utredningens förslag. CSN har i dag 11 kontor, varav endast ett har en öppen reception. Antalet besök som skulle flyttas över till servicekontoren kan därför antas vara begränsat. Däremot kan intresset för att göra ett fysiskt besök avseende berörda CSN-tjänster eventuellt öka när möjligheten till ett spontanbesök utvidgas till samtliga servicekontor. Samtidigt finns dock väl utvecklade digitala tjänster hos CSN och myndighetens målgrupper tillhör i allmänhet också de ålderskategorier som i hög grad använder digitala tjänster, varför behoven av fysiska besök kan antas vara måttliga. Ett liknande resonemang kan föras om Trafikverkets förarprovsverksamhet. En ren lokalsamverkan bedöms inte i sig medföra fler besök till servicekontoren. Däremot skulle besöken vid servicekontoren möjligen öka något om de erbjöd allmän körkortsinformation. Även i detta fall talar dock målgruppens sammansättning för att den stora merparten av informationsbehovet täcks via Trafikverkets och Transportstyrelsens digitala tjänster (och information på deras kontor). Sammantaget bedömer utredningen att det inte kommer att ske någon mer betydande ökning av antalet besök vid servicekontoren till följd av förslagen avseende CSN och Trafikverket – uppskattningsvis torde det handla om några tusen besök per år.

Med hänsyn till att servicekontoren 2019 tog emot 3,1 miljoner besök bedöms utredningens förslag avseende Kronofogden, CSN och Trafikverket få begränsad påverkan på besöksvolymen vid servicekontoren – besökstalen torde med dessa myndigheter öka med två–tre procent per år.

I sammanhanget bör påpekas att om det även skulle bli aktuellt med samverkan mellan Statens servicecenter och polisen, så skulle

¹¹⁹ Statens servicecenter (2017) En sammanhållen organisation för statlig lokal service. Delrapport i regeringsuppdrag om samordning och omlokalisering av myndighetsfunktioner.

det däremot kunna få mycket stor påverkan på servicekontorens besökstal. Således sker det vid Polismyndighetens receptioner ett stort antal fysiska besök, sammantaget cirka 4 miljoner besök per år (se avsnitt 7.3.3). Av dessa avser cirka fem procent polisiära ärenden, alltså en besökstyp som av förklarliga skäl inte skulle ingå i samverkan med Statens servicecenter. Vidare bedömer polisen att cirka fem–tio procent av dagens fysiska besök i framtiden skulle kunna skötas via e-tjänst eller telefoni. Resterande besökstyper hos polisens receptioner skulle kunna ingå i samverkan med Statens servicecenter på de orter där det finns servicekontor, det vill säga omkring hälften av de orter där polisen i dag har kontor. Utredningen har ovan framfört att omfattning och innehåll i en eventuell servicesamverkan kan bedömas tidigast våren 2021. Om det finns förutsättningar att ingå servicesamverkan skulle det, givet dagens volymer, till största delen handla om pass- och nationella ID-kortsärenden. Som framgått av avsnitt 7.3.3 avser cirka 90 procent av dagens fysiska besök vid polisens receptioner sådana ärenden. Resterande ärendetyper handlar om icke polisiära ärenden och hittegoodsärenden, vilka båda skulle kunna hanteras av Statens servicecenter. Om man överlagsmässigt antar att Statens servicecenter skulle kunna ta över hälften av de möjliga besöken (med hänsyn till att det finns servicekontor på ungefär hälften av de orter där polisen i dag har kontor) skulle den framtida volymökningen hos servicekontoren kunna bli cirka 1,7 miljoner besök per år, varav cirka 1,5 miljoner besök per år skulle avse pass- och nationella ID-kortsärenden.

Sammantaget visar ovanstående beräkningar att en servicesamverkan mellan Statens servicecenter och polisen skulle kunna medföra en 50 procentig ökning av besöksvolymen vid servicekontoren. Detta förutsätter dock att samverkan kommer att omfatta hantering av pass- och nationella ID-kortsärenden. Om samverkan med polisen endast berör övriga tänkbara ärendetyper, såsom exempelvis hittegoodsärenden, torde påverkan på besökstalen bli ungefär densamma som för förslagen avseende Kronofogden, CSN och Trafikverket. Det bör dock påpekas att de stora volymerna hittegoods framför allt finns i storstäder och universitets- och högskoleorter (cyklar).

Krävs finansiering utanför befintlig ram?

Så länge den verksamhet som Statens servicecenter utför för de nytillkommande myndigheternas räkning är av begränsad omfattning (vilket får sägas gälla för Kronofogden, CSN och eventuell körkortsinformation åt Trafikverket) torde den finansieringsmässigt kunna hanteras inom befintlig ram hos Statens servicecenter – åtminstone på kort sikt. Detta förutsätter dock att den berörda verksamheten inte ställer krav på särskilda anpassningar eller investeringar hos Statens servicecenter.

Det som framför allt talar för att nytillkommande arbetsuppgifter av begränsad omfattning bör kunna hanteras inom befintlig ram hos Statens servicecenter är att det kan antas att det i servicekontorsorganisationen finns viss outnyttjad kapacitet, som kan användas för att utföra de nya uppgifterna. Detta hänger bland annat ihop med det faktum att nätet av servicekontor delvis är bestämt utifrån önskemål om lokal närvaro även på platser med begränsat kundunderlag. Det är svårt att undvika att kontor på sådana platser då och då kan stå med ledig kapacitet, vilken kan användas för att avlasta andra kontor. Att Statens servicecenter kan ha möjlighet att ta emot viss nytillkommande verksamhet utan behov av motsvarande mängd anslagsmedel visar också erfarenheterna från myndighetens samverkan med Arbetsförmedlingen. Realismen i utredningens bedömning i detta hänseende får prövas närmare i de bilaterala diskussioner om samverkans detaljutformning som utredningen menar bör ske mellan Statens servicecenter och respektive myndighet.

Situationen torde bli annorlunda om samverkan skulle ingås mellan Statens servicecenter och Polismyndigheten och den skulle omfatta pass- och ID-kortsärenden. Det skulle innebära en kraftig ökning av servicekontorens verksamhetsvolym. En sådan förändring torde kräva någon form av finansieringslösning som innebär att Statens servicecenter tillförs medel för att täcka kostnaderna. Behovets storlek är dock svårt att bedöma i dagsläget.

8 Generella utgångspunkter vid samverkan med fler myndigheter

Föregående kapitel behandlade förutsättningarna för att inleda samverkan mellan Statens servicecenter och de myndigheter som utpekats i uppdragsbeskrivningen. Utredningen ska även analysera vissa mer generella aspekter kring att utvidga samverkan med fler myndigheter. Det handlar bland annat om vilka styrinstrument som bäst säkerställer att Statens servicecenter och berörda myndigheter samarbetar på ett bra sätt, samt om frågor om integritet och informationssäkerhet.

Det här kapitlet behandlar sådana mer generella utgångspunkter för hur samverkan mellan Statens servicecenter och nya myndigheter bör etableras. Syftet är att ge vägledning såväl för kommande diskussioner om samverkan mellan Statens servicecenter och de myndigheter som behandlats i utredningens arbete (se kapitel 7) som för regeringens och myndigheternas framtida utveckling av samverkan.

8.1 Enhetliga lösningar bör generellt eftersträvas

Utredningens bedömning: I möjligaste mån bör enhetliga regler tillämpas i servicesamverkan generellt och när fler myndigheter introduceras i denna. Nödvändiga variationer måste dock tillåtas med hänsyn till myndigheters olika förutsättningar.

Utredningen förordar att enhetliga regler så långt möjligt bör tillämpas i servicesamverkan generellt och när nya myndigheter introduceras i denna. Rimligen blir servicekontorsverksamheten både mer transparent och lättare att styra om anslutning av olika myndigheter

sker på samma sätt, om tjänsterna från olika myndigheter är av likartad karaktär och om en enhetlig finansiering tillämpas.

Att eftersträva fullständig enhetlighet i alla delar vore dock inte lämpligt. Det är trots allt olika myndigheter som går in i samverkan med Statens servicecenter. Skillnader som kan finnas mellan olika myndigheter avseende medborgarnas behov av deras service och hur de hanterar sina respektive verksamheter kan därför behöva få genomslag även på servicekontoren. Dessutom har Statens servicecenter möjlighet att ingå serviceavtal med andra myndigheter än de som regeringen bestämmer genom frivillig samverkan. Enligt utredningen torde det även vara rationellt att ge utrymme för en varierad styrning över tid.

8.2 Finansiering av nytillkommande verksamhet

8.2.1 Anslagsfinansiering bör vara grundmodellen

Utredningens bedömning: Anslagsfinansiering av servicekontorsverksamheten är i grunden en lämplig modell. Det gäller i synnerhet för servicetjänster som av regeringen bedömts lämpliga att långsiktigt ingå i verksamheten. Att verksamheten är anslagsfinansierad, och inte exempelvis finansierad genom avgifter från de ingående myndigheterna, synes ligga väl i linje med regeringens grundläggande ambitioner med den.

Som framgått av kapitel 4 finansieras verksamheten med servicekontor i huvudsak med anslag. När Statens servicecenter tog över verksamheten tilldelades myndigheten anslag för lokal statlig service och medel omfördelades från Försäkringskassans, Skatteverkets och Pensionsmyndighetens förvaltningsanslag. Därtill finansieras verksamheten med avgifter för hanteringen av ID-kort och uttag från pensionsystemet för hantering av inkomstgrundad ålderspension. För 2020 får Statens servicecenter disponera 695,1 miljoner kronor av sitt förvaltningsanslag för lokal statlig service. Avgifterna beräknas uppgå till 67,1 miljoner kronor detta år.

Att servicekontorsverksamheten är anslagsfinansierad, och inte exempelvis finansierad genom avgifter från de ingående myndigheterna, synes ligga väl i linje med regeringens grundläggande ambi-

tioner med den. Som framgått av kapitel 3 har de motiv som under åren angetts – både för servicesamverkan i sig och för att bygga ut nätet av servicekontor – handlat om att uppnå ökad statlig närvaro i syfte att få både mer tillgänglig service och ökad legitimitet för staten, samtidigt som samverkan antas underlätta kostnadseffektiva lösningar.

Inför att servicekontorsverksamheten skulle överföras till Statens servicecenter anförde regeringen att den lokala serviceverksamheten borde samlas i en organisation för att ge förutsättningar att skapa en samordnad styrning och ledning samt att utveckla servicen till privatpersoner, företagare och bolag. Prioriteringar, resursplanering och ekonomiska förutsättningar skulle övervägas och avgöras inom en myndighet i stället för flera.¹²⁰ En tanke med detta var att underlätta regeringens styrning av verksamheten. I budgetpropositionen för 2018 hade också pekats på behov av att organisera vissa statliga myndigheters lokala serviceverksamheter på ett mer sammanhållet sätt för att säkerställa och stärka tillgången till grundläggande statlig service i hela landet.¹²¹

Att servicekontorsverksamheten, och utbyggnaden av den, handlar om att uppnå ökad statlig närvaro bör betonas. Visserligen ska kostnadseffektiva lösningar eftersträvas, men det går inte att bortse ifrån att somliga servicekontor sannolikt inte skulle hållas öppna om kostnadseffektivitet vore det överordnade värdet. Vissa mindre kontor har mycket få kunder, och därmed relativt höga kostnader per besök. Regeringen har dock bedömt att den lokala närvaron bör upprätthållas på de berörda orterna, även om verksamhetens styckkostnader i dessa fall ligger högre än för större, mer fullbelagda kontor. Att upprätthålla en verksamhet med dessa förutsättningar är rimligen enklare med anslagsfinansiering än genom att avgifter tas ut från de ingående myndigheterna.

Mot denna bakgrund menar utredningen att anslagsfinansiering av servicekontorsverksamheten i grunden är en lämplig modell. Detta gäller i synnerhet när regeringen har bestämt att Statens servicecenter ska utföra verksamhet åt en annan myndighet och samverkan bedöms bli av långsiktig art. I uppdraget anges också att utredningen i sitt arbete ska utgå från att verksamheten vid servicekontoren fortsatt ska vara anslagsfinansierad.

¹²⁰ Prop. 2018/19:47 Samlad struktur för tillhandahållande av lokal statlig service.

¹²¹ Prop. 2017/18:1, utg.omr. 2.

8.2.2 Övergångsvis finansiering avseende nya myndigheter

Utredningens förslag: Statens servicecenter bör få ta ut avgifter upp till full kostnadstäckning för sådan verksamhet som myndigheten utför åt andra myndigheter med stöd av serviceavtal enligt lagen om viss gemensam offentlig service.

Utredningens bedömning: För sådan servicesamverkan som regeringen bestämmer, och som långsiktigt bör anslagsfinansieras, bör avgiftsfinansiering främst bli aktuellt övergångsvis i ett introduktionsskede, medan parterna kommer överens om hur samverkansrelationen bör utformas.

Att anslagsfinansiering bör vara grundmodellen för den verksamhet som regeringen bestämt ska bedrivas vid servicekontoren betyder inte att avgiftsfinansiering aldrig kan vara lämpligt i servicekontorsverksamheten. Ett exempel är att finansiering med avgifter rimligen är den modell som normalt bör tillämpas vid frivillig samverkan.

Även när det handlar om verksamhet som regeringen anger att servicekontoren ska bedriva kan det vara lämpligt att finansieringen i ett introduktionsskede sker genom att avgifter tas ut från nytillkommande myndigheter. Som framhålls i kapitel 7 behöver en nytillkommande myndighet och Statens servicecenter komma överens om hur samverkansrelationen bör utformas. I avvaktan på att förutsättningarna slutgiltigt lagts fast är det sannolikt svårt att bedöma den långsiktigt korrekta anslagsnivån för verksamheten i fråga. Med de fasta hållpunkter som gäller för statsbudgetens framtagande är det inte heller givet att en verksamhet som tillkommer till servicesamverkan under ett pågående budgetår går att passa in under rådande anslag. Ett visst tidsglapp kan uppstå. Sammantaget talar dessa omständigheter för att det kan vara lämpligt att möjliggöra för att i ett introduktionsskede övergångsvis finansiera sådan servicesamverkan som regeringen anger ska bedrivas genom att den nytillkommande myndigheten erlägger en avgift till Statens servicecenter.

Enligt 4 § första stycket 7 avgiftsförordningen får Statens servicecenter ta ut avgifter för offentlig inköps- och resurssamordning. En förutsättning för avgiftsuttaget är enligt 4 § andra stycket avgiftsförordningen att verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning.

Sådan servicesamverkan som utförs vid servicekontoren utgör en form av resurssamordning. Övergångsvis finansiering är vidare till sin natur tillfällig för den nytillkommande myndigheten. Statens servicecenter har därför redan med stöd av avgiftsförordningen vissa förutsättningar att ta ut avgifter för att övergångsvis finansiera de kostnader som uppstår till följd av nytillkommande verksamhet. För Statens servicecenter kan det dock bli aktuellt med övergångsvis finansiering från olika myndigheter på upp till tre till fem års sikt. Sådana längre perioder kan svårigen anses utgöra verksamhet av tillfällig natur. Det finns därför ett behov av ytterligare bemyndigande för Statens servicecenter att ta ut avgifter för nytillkommande verksamhet.

Det ekonomiska målet bör rimligen sättas så att avgifterna täcker de tillkommande kostnader som uppstår när en ny myndighet går in i servicesamverkan och som inte täcks av befintligt anslag.

Som framgått torde avgiftsfinansiering också vara att föredra – även långsiktigt – om samverkan mellan en nytillkommande myndighet och Statens servicecenter är tänkt att bygga på en frivillig överenskommelse. Även långsiktig, frivillig samverkan som ska vara avgiftsfinansierad förutsätter därför att Statens servicecenter får ett bemyndigande att ta ut avgifter för detta.

Även om det finns ett generellt bemyndigande i avgiftsförordningen förordar utredningen att regeringen förtydligar att Statens servicecenter får ta ut avgifter för övergångsvis finansiering och även vid frivillig servicesamverkan samt att myndigheten själv, upp till full kostnadstäckning, får besluta om storleken på avgifterna. Lämpligen regleras möjligheten att ta ut avgift i myndighetens instruktion.

På kort sikt torde det inte vara några problem att servicekontorsverksamheten i huvudsak finansieras med anslag, samtidigt som det kan förekomma övergångsvis finansiering med avgifter för nytillkommande myndigheter som regeringen beslutar och avgiftsfinansiering för samverkan baserad på frivilliga överenskommelser. Det bör dock påpekas att det kan finnas en risk för att en spretig finansieringsbild leder till oönskade effekter på längre sikt. Om en myndighet med frivillig överenskommelse drar sig ur servicesamverkan kan det innebära ett behov av anslagsförstärkning för att Statens servicecenter ska kunna upprätthålla den lokala närvaron.

Utredningen anser sammantaget att Statens servicecenter bör få ta ut avgifter upp till full kostnadstäckning för sådan verksamhet

som myndigheten utför åt andra myndigheter med stöd av serviceavtal enligt lagen om viss gemensam offentlig service.

8.3 Lämplig form för att reglera samverkan mellan Statens servicecenter och nya myndigheter

Utredningens förslag: Om Statens servicecenter utför verksamhet åt en samverkansmyndighet, och denna samverkan av regeringen bedömts önskvärd att bedriva på permanent basis, bör relationen i normalfallet regleras i samverkansmyndighetens instruktion. I ett initialt skede, medan parterna utformar en sådan långsiktig samverkansrelation, bör dock regeringens eventuella styrning av detta i normalfallet ske genom ett uppdrag till myndigheterna.

Utredningens bedömning: I vissa fall kan det vara lämpligt att även instruktionsreglera lokalsamverkan mellan Statens servicecenter och en annan myndighet. I synnerhet om en av parterna fungerar som värdmyndighet, relationen är tänkt att vara långsiktig och samverkan kan medföra omfattande kostnader, kan det vara lämpligt att ange lokalsamverkan som en uppgift i värdmyndighetens instruktion.

Frivillig samverkan mellan Statens servicecenter och en annan myndighet kan rimligen inte regleras på annat sätt än med en frivillig överenskommelse mellan myndigheterna.

Enligt uppdragsbeskrivningen ska utredningen föreslå hur det med eventuella uppdrag, ändringar av berörda myndigheters instruktioner, överenskommelser mellan myndigheterna eller andra åtgärder kan säkerställas att Statens servicecenter och berörda myndigheter samarbetar i fråga om den samlade organisationen för lokal statlig service och att ansvarsfördelningen blir tydlig för var och en av myndigheterna.

En första fråga i sammanhanget är i vilka situationer servicesamverkan mellan myndigheter bör regleras av regeringen, såsom fallet blir genom särskilda uppdrag eller instruktionsändringar. Nuvarande samverkan mellan Statens servicecenter och Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten har reglerats i de senare

myndigheternas instruktioner, och som framfördes i avsnitt 7.7.1 anser utredningen att detsamma bör göras avseende samverkan med Arbetsförmedlingen. Statens servicecenter kan dock på frivillig väg ingå serviceavtal även med andra myndigheter än de som regeringen bestämmer.

Även i de fall regeringen angett att samverkan ska bedrivas mellan Statens servicecenter och en annan myndighet torde en viss variation behöva tillåtas i regleringen av samverkan beroende på situations-specifika faktorer. I synnerhet är samverkans innehåll av betydelse i sammanhanget. Servicesamverkan, där Statens servicecenter utför service för en samverkansmyndighets räkning, framstår som naturligt att reglera i samverkansmyndighetens instruktion. Att reglera lokalsamverkan via en myndighets instruktion framstår inte som lika givet, eftersom myndigheter i huvudsak självständigt styr över sin lokalisering. Om lokalsamverkan bygger på att en av de inblandade parterna fungerar som värmyndighet samt att relationen är tänkt att vara långsiktig och kan medföra omfattande kostnader, så kan det dock vara lämpligt att ange lokalsamverkan som en uppgift i värmyndighetens instruktion (se kapitel 5).

Likheter och skillnader mellan olika sätt att formalisera samverkan

De olika sätt att formalisera samverkansrelationen som nämns i uppdragsbeskrivningen har både likheter och skillnader. Till att börja med bör sägas att regeringsuppdrag till myndigheterna, ändringar av berörda myndigheters instruktioner och överenskommelser mellan myndigheterna är olika sätt att artikulera och ge en formell grund för en viss verksamhet, i detta fall en samverkansrelation.

En viktig skillnad är dock att de olika formerna befinner sig på olika hierarkiska nivåer. Det är regeringen som ger uppdrag till myndigheterna och beslutar om ändringar av myndigheters instruktioner, medan myndigheterna själva ingår överenskommelser med varandra (inom de ramar och mandat de getts av riksdag och regering). En fråga för regeringen kan därför vara om den behöver reglera samverkansrelation eller om detta kan lämnas till myndigheterna själva att frivilligt råda över. Som framgått av kapitel 7 förordar utredningen att om Statens servicecenter utför verksamhet åt en samverkansmyndighet, och denna samverkan av regeringen bedömts

önskvärd att bedriva på permanent basis, så bör relationen i normalfallet regleras i samverkansmyndighetens instruktion.

En annan skillnad avser regleringens permanens. En uppgift i en myndighetsinstruktion är avsedd att gälla tills vidare, medan såväl ett uppdrag till en myndighet som en överenskommelse mellan myndigheter brukar vara tidsbegränsade (eventuellt med möjlighet till förlängning). Ett vägval för regeringen kan därför vara om man avser att samverkansrelationen ska gälla för lång tid – då kan en instruktionsändring vara lämplig – eller vara mer kortsiktig, då kan ett tidsbegränsat uppdrag vara att föredra. Ett tidsbegränsat uppdrag kan också vara ett sätt att pröva bärigheten i en viss samverkansrelation, innan den ges permanens.

Vidare bör poängteras att de tre formerna för att formalisera samverkansrelationen inte är varandra uteslutande – i synnerhet gäller detta i den vertikala dimensionen. Oavsett om regeringen har tagit initiativ till att reglera två myndigheters samverkansrelation (genom instruktionsändringar och/eller särskilda uppdrag) eller ej, så behöver myndigheterna göra någon form av överenskommelse om vad samverkan mer i detalj ska innehålla (i termer av exempelvis tjänstleveranser, rollfördelning, verksamhetens omfattning, tidplaner med mera). Detta då i synnerhet en instruktionsändring, men även ett regeringsuppdrag, anger mer övergripande ramar för verksamheten, vilka myndigheterna behöver ge en mer detaljerad uttolkning.

Alla tre formerna torde kunna ge grund för styrning, uppföljning och ansvarsutkrävande på den nivå som är ändamålsenlig för olika aktörer. Regeringens styrning och uppföljning är mer övergripande. Om en arbetsuppgift regleras i en myndighets instruktion, så omfattas den berörda verksamheten av de krav som ställs i exempelvis förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Om en arbetsuppgift regleras i ett särskilt uppdrag till en myndighet kan regeringen i uppdraget ange vad som närmare ska gälla för dess genomförande och redovisning. I en överenskommelse som myndigheter ingår om samverkan kan myndigheterna ange vad som ska gälla för samverkans innehåll.

En instruktionsändring och ett regeringsuppdrag innebär en starkare styrning av en myndighets verksamhet än en överenskommelse som myndigheten träffar med en annan myndighet. Myndigheterna lyder under regeringen och är skyldiga att utföra de uppgifter som regeringen ålägger dem, medan de sinsemellan har likvärdig ställning

och en överenskommelse mellan två myndigheter därför vilar på frivillig grund.

Vad gäller samverkan torde dock de formella skillnader som nämns i föregående stycke inte vara lika betydelsefulla i praktiken. Erfarenheten visar nämligen att väl fungerande samverkan mellan myndigheter förutsätter att båda parter har intresse av och är engagerade i samverkan. Om dessa förutsättningar inte föreligger, så fungerar samverkan sällan särskilt väl – oavsett om den beslutats av regeringen eller frivilligt överenskommit mellan myndigheterna.

Utredningens bedömningar

Sammantaget gör utredningen följande bedömningar:

- Om en samverkan innebär att Statens servicecenter utför verksamhet åt en samverkansmyndighet, och denna samverkan av regeringen bedömts önskvärd att bedriva på permanent basis, bör relationen regleras i samverkansmyndighetens instruktion. Inledningsvis – medan parterna utformar en sådan långsiktig samverkansrelation – torde det dock vara mera ändamålsenligt om regeringens eventuella styrning av detta sker genom ett uppdrag till myndigheterna.
- Lokalsamverkan mellan Statens servicecenter och en annan myndighet kan i vissa fall vara lämplig att instruktionsreglera. Detta gäller framför allt om en av parterna fungerar som värdmyndighet, relationen är tänkt att vara långsiktig och samverkan kan medföra omfattande kostnader. Det kan då vara lämpligt att ange lokalsamverkan som en uppgift i värdmyndighetens instruktion.
- Frivillig samverkan mellan Statens servicecenter och en annan myndighet – oavsett omfattning och grad av permanens – kan rimligen inte regleras på annat sätt än med en överenskommelse mellan myndigheterna.

8.4 Ansvarsfrågor vid utökning av samverkan vid servicekontoren

Utredningens bedömning: Att fler myndigheter tillkommer till serviceorganisationen förändrar inte ansvarsfördelningen. Statens servicecenter är arbetsgivare för servicehandläggarna, medan samverkansmyndigheten har det rättsliga ansvaret för ärendehantering. Samverkansmyndigheten ansvarar för att servicehandläggarna har de förutsättningar som krävs för att utföra de specifika uppgifterna för samverkansmyndighetens räkning.

Utredningen har i kapitel 5 konstaterat att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan Statens servicecenter och samverkansmyndigheterna och redogjort för det särskilda uppdragsavtalets betydelse för ansvarsfrågor. Det faktum att det tillkommer nya myndigheter innebär ingen förändring i fråga om ansvarsfördelningen. Även fortsatt är Statens servicecenter arbetsgivare för servicehandläggarna, medan samverkansmyndigheten har det rättsliga ansvaret för ärendehantering.

När fler myndigheter ansluter till Statens servicecenters serviceorganisation kommer servicehandläggarna att hantera fler typer av ärenden. Det skulle kunna innebära en ökad risk för att fel begås när handläggare lämnar information, eller vid hanteringen av information i till exempel verksamhetssystem.

Den myndighet som ansvarar för förvaltningsuppgifterna, det vill säga samverkansmyndigheten, ansvarar för att servicehandläggarna har de förutsättningar som krävs för att kunna utföra de specifika uppgifterna för samverkansmyndighetens räkning. Samverkansmyndigheten ansvarar alltså exempelvis för kompetensutveckling, information och uppföljning. Det är därför även fortsättningsvis upp till samverkansmyndigheterna att hitta former för att servicehandläggare ska kunna utföra uppgifterna på ett korrekt och rättssäkert sätt. Det ska tilläggas att det är Statens servicecenter som ansvarar för att leda och fördela arbetet på servicekontoren samt för att servicehandläggarna har den allmänna kompetensen som krävs för arbetet som servicehandläggare.

Även om ansvarsfördelningen således är klarlagd visar ovanstående på att det också finns behov av kontinuerliga diskussioner mel-

lan Statens servicecenter och samverkansmyndigheterna om sådant som exempelvis hur arbetet bedrivs och hur tjänsternas kvalitet och resultat utvecklas. Detta sker inom ramen för den samverkansmodell som redogjorts för i kapitel 4.

8.5 Integritetsfrågor vid utökning av samverkan

Utredningens bedömning: En utökning av servicekontorsverksamheten med service för fler myndigheter, enligt utredningens förslag, bedöms inte medföra behov av ytterligare reglering eller författningsändringar vad gäller integritetsfrågor.

När fler myndigheters verksamhet hanteras på servicekontoren kan servicehandläggare behöva ha kännedom om fler sekretessbestämmelser. Dessutom kan servicehandläggarna komma att ges tillgång till en ökad mängd personuppgifter. Det kan potentiellt medföra större risker för den enskildes integritet exempelvis genom felaktig hantering eller missbruk av personuppgifter. Det är viktigt att både Statens servicecenter och samverkansmyndigheterna är uppmärksamma på detta och säkerställer att verksamheten utformas så att sådana risker undviks.

8.5.1 Allmänna handlingar och sekretess

Fler ärendetyper och sekretessbestämmelser

Den service som utförs vid servicekontoren kan innebära att servicehandläggare hanterar allmänna handlingar för samverkansmyndigheternas räkning genom att exempelvis ta emot ansökningshandlingar eller handlingar med kompletterande information. Detta gäller för de myndigheter som i dag ingår i samverkan, liksom det kan komma att gälla för nya anslutande myndigheter. Utredningen har i kapitel 5 redogjort för övergripande reglering av hantering av allmänna handlingar och sekretess vid servicekontoren.

Enligt utredningen finns en klar ansvars- och rollfördelning för de frågor som här berörs. Detta genom bestämmelsen om överföring av sekretess samt ordningen med att servicehandläggarna har särskilda uppdragsavtal med den berörda samverkansmyndigheten. När fler myndigheters verksamhet hanteras på servicekontoren behöver

dock servicehandläggare ha kunskap om fler sekretessbestämmelser, vilket kan innebära en ökad risk för felhantering. Det är upp till samverkansmyndigheterna att avgöra vilka förvaltningsuppgifter som ska utföras på servicekontoren och att genom utbildning och andra organisatoriska åtgärder se till att servicehandläggarna har möjlighet att utföra uppdragen så att krav på integritet tillgodoses.

En anknytande fråga gäller registreringsansvaret av allmänna handlingar. Handlingar som inkommer till servicekontoren anses inkomna till Statens servicecenter, men vidarebefordras sedan till berörd samverkansmyndighet. I likhet med vad regeringen uttalade i förarbetena till lagen om viss gemensam offentlig service¹²² bedömer utredningen att Statens servicecenter bör kunna finna en rimlig lösning för registreringen av inkomna handlingar. Utredningen vill dock poängtera vikten av att det vid förvaring av handlingarna säkerställs att de olika rättssubjektens handlingar hålls åtskilda från varandra, särskilt om handlingarna omfattas av sekretess.¹²³ När serviceorganisationen kommer att omfatta fler myndigheter kan Statens servicecenter behöva se över den praktiska hanteringen. Enligt utredningens bedömning finns det dock inga behov av författningsändringar.

Sekretess mellan myndigheterna på servicekontoren

Verksamheten vid servicekontoren utförs i respektive samverkansmyndighets namn. Samverkan vid servicekontoren innebär inte att sekretessgränsen mellan myndigheterna öppnas. En utökning av verksamheten vid servicekontoren med fler myndigheter innebär inte någon ändring utan sekretess gäller mellan myndigheterna även fortsättningsvis.

En kund kan under ett besök vid ett servicekontor ha ärenden till flera olika myndigheter. Sannolikheten för att dessa situationer ska uppstå ökar rimligen när fler myndigheter ansluter. I dag kan situationen exempelvis uppstå när det i ett ärende avseende bostadsbidrag hos Försäkringskassan behövs inkomstuppgifter från Skatteverket. Då tillämpas en ordning där den enskilde kunden bryter sekretessen genom samtycke vilket dokumenteras i en tjänsteanteckning. Utred-

¹²² Prop. 2018/19:47 Samlad struktur för tillhandahållande av lokal statlig service s. 28.

¹²³ Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 2003/04:JO1 s. 439 ff.

ningen bedömer att den nuvarande ordningen med samtycke kan tillämpas även när fler myndigheter ansluter.

En konsekvens av att servicekontoren ger service för flera myndigheters räkning är att en servicehandläggare kan behöva ha kännedom om fler sekretessbestämmelser. Denna ökade komplexitet kan potentiellt medföra större risker för den enskildes integritet. Det åligger även fortsättningsvis Statens servicecenter och respektive samverkansmyndighet att se till att verksamheten utformas på ett sådant sätt att risker undviks.

8.5.2 Ansvar för behandling av personuppgifter

När Statens servicecenter tog över ansvaret för servicekontoren bedömdes det inte innebära en mer omfattande behandling av personuppgifter än den som förelåg när Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket ansvarade för servicekontoren.¹²⁴ Om fler myndigheter ansluter sig till serviceorganisationen kan det, beroende på servicens innehåll, innebära att behandlingen av personuppgifter vid servicekontoren blir mer omfattande.

I och med att samverkansmyndigheten och servicehandläggaren träffar det särskilda uppdragsavtalet, sker behandling av personuppgifter i respektive samverkansmyndighets egen verksamhet. Statens servicecenter tillhandahåller endast personal och är varken personuppgiftsansvarig eller biträde i förhållande till den berörda samverkansmyndigheten. Inte heller har Statens servicecenter något övergripande ansvar för den samlade informationen som en handläggare får ta del av på servicekontoren.

Som personuppgiftsansvarig har samverkansmyndigheten ansvar för korrektheten och lagligheten av behandlingen och att de grundläggande principerna efterföljs. Bland annat ska samverkansmyndigheten enligt artikel 32 dataskyddsförordningen, vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig. Myndigheten kan vid en sådan bedömning även behöva beakta vilka övriga uppgifter som servicehandläggaren tar del av.

En utökad verksamhet – särskilt med tillgång till verksamhets-system – innebär att servicehandläggaren kan få en mer sammansatt

¹²⁴ Prop. 2018/19:47 Samlad struktur för tillhandahållande av lokal statlig service s. 32.

bild av den enskilde vilket kan uppfattas som ett intrång i den personliga integriteten. Det finns inga rättsliga hinder som begränsar hur många myndigheter en servicehandläggare kan arbeta för. En grundläggande förutsättning enligt lagen om viss gemensam offentlig service är dock att servicehandläggaren bara får ges tillgång till de personuppgifter som behövs för att utföra de uppgifter som omfattas av serviceavtalet (5 §).

Risken för missbruk av personuppgifter eller att åtgärden uppfattas integritetskränkande skulle rimligen minska om servicehandläggaren inte kan ta del av personuppgifter i verksamhetssystem. Detta behöver dock vägas mot att den service som ges vid servicekontoren bör svara mot kundernas behov och förväntningar när de vänder sig till ett servicekontor. Genom regler om sekretess och tystnadsplikt samt myndigheters behörighetstilldelning och kontroll finns möjlighet att tillgodose krav på integritet. Samverkansmyndigheterna bör i samband med att avtal ingås noga överväga vilka uppgifter som ska utföras vid servicekontoren och följaktligen vilka personuppgifter som en servicehandläggare behöver ges tillgång till. Även under samarbetets gång behöver berörda myndigheter överväga behov av förändringar så att verksamheten kan utföras utan risk för kränkning av den personliga integriteten.

8.6 Överväganden avseende samverkans innehåll

Utredningens förslag: Innan ett nytt serviceavtal undertecknas ska Statens servicecenter ge övriga myndigheter som ingått ett serviceavtal möjlighet att yttra sig.

Utredningens bedömning: Samverkansmyndigheten ansvarar för att de specifika förvaltningsuppgifterna kan utföras vid servicekontoren. Samverkansmyndigheten bör därför avgöra vilka förvaltningsuppgifter som ska omfattas av serviceavtalet.

Lämpligheten av vilka förvaltningsuppgifter som kan omfattas är beroende av vilka övriga förvaltningsuppgifter som utförs vid servicekontoren. Statens servicecenter och de övriga myndigheter som ingår i servicesamverkan bör därför kontinuerligt diskutera sammansättningen av förvaltningsuppgifter och se till att erforderliga krav på rättssäkerhet och integritet uppfylls.

Oavsett om det är regeringen som anger att samverkan ska inledas eller om det görs på frivillig väg krävs initialt en ingående bedömning avseende vilka uppgifter som ska utföras vid servicekontoren. De närmare detaljerna avseende samverkans innehåll avgörs enligt utredningens mening bäst av de myndigheter som Statens servicecenter utför verksamhet åt. Skälet till den bedömningen är att samverkansmyndigheterna efter att serviceavtalet har ingåtts fortfarande är ansvariga för förvaltningsuppgifterna och har att tillse att erforderliga krav på bland annat rättssäkerhet och integritet uppfylls även när arbetsuppgifter utförs av servicehandläggare vid servicekontor. I likhet med vad som gäller för dessa myndigheters ordinarie verksamhet behöver myndigheten själv avgöra om deras uppdragstagare kan utföra tilldelade arbetsuppgifter.

Mot denna bakgrund tar utredningen inte i detalj ställning till vilka ärendetyper som lämpar sig för att utföras vid servicekontoren. I det följande redogörs för några generella utgångspunkter som kan fungera som vägledning vid myndigheternas bedömning.

8.6.1 Myndighetsutövning

Som redogjorts för i kapitel 5 har förvaltningsuppgifter som innebär myndighetsutövning särskilda rättsverkningar för den enskilde. Sådana uppgifter ska som utgångspunkt inte utföras på servicekontoren. Om det ändå finns behov av att servicehandläggare på servicekontoren utför förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning, exempelvis att servicehandläggare ska fatta beslut i olika ärenden, måste dessa uppgifter specifikt anges i förordningen om viss gemensam offentlig service. Myndigheterna kan alltså inte själva bestämma att den gemensamma servicen ska innefatta sådana typer av uppgifter. Om ytterligare uppgifter som innefattar myndighetsutövning ska hanteras vid servicekontoren krävs därmed förordningsändringar. I samband med sådana förändringar finns det behov av att närmare utreda lämpligheten av att de aktuella förvaltningsuppgifterna utförs vid servicekontoren. Utredningen vill här på-

minna om att regeringen tidigare har uttalat att myndighetsutövningen vid servicekontoren ska begränsas.¹²⁵

Av de tjänster som diskuterats i samband med utredningen har inte några uppgifter som innefattar myndighetsutövning aktualiserats. Det kan dock inte uteslutas att frågan uppstår i de bilaterala diskussioner mellan berörda myndigheter som utredningen föreslår bör ske i nästa steg.

8.6.2 Övriga förvaltningsuppgifter

Det finns inga uttryckliga begränsningar avseende vilka övriga förvaltningsuppgifter som kan utföras vid servicekontor eller i vilken utsträckning som utförandet av förvaltningsuppgifter för flera myndigheter kan kombineras. Detta innebär dock inte att varje kombination av förvaltningsuppgifter är lämplig. Det kan exempelvis uppstå en situation där tillgången till flera myndigheters verksamhets-system innebär att den enskilde servicehandläggaren får en alltför omfattande insyn i en individs liv. Det kan därför uppkomma situationer där en förening av utvalda förvaltningsuppgifter bedöms olämplig. Krav avseende rättssäkerhet och skydd för den enskildes integritet måste tillgodoses när förvaltningsuppgiften hanteras vid servicekontoren. Frågan om en viss förvaltningsuppgift lämpligen kan utföras i samverkan är alltså beroende av vilka övriga förvaltningsuppgifter som utförs vid servicekontoren.

8.6.3 Förstärkt möjlighet till insyn

För att en samverkansmyndighet ska kunna bedöma vilka förvaltningsuppgifter som lämpligen ska utföras av servicehandläggare vid servicekontoren behöver samverkansmyndigheterna ha insyn i den samlade verksamheten. Som redogjorts för i kapitel 4 finns i dag etablerade former för samverkan avseende den pågående verksamheten vid servicekontoren. Samverkansmyndigheterna saknar dock en uttrycklig rätt att få möjlighet att yttra sig och lämna synpunkter på en kommande servicesamverkan mellan Statens servicecenter och en annan myndighet. I praktiken torde det inte ha varit något problem

¹²⁵ Prop. 2018/19:47 Samlad struktur för tillhandahållande av lokal statlig service s. 13.

hittills, eftersom de uppgifter som i dag utförs på servicekontoren för Försäkringskassans, Skatteverkets och Pensionsmyndighetens räkning i stora delar är samma som när servicekontoren drevs i de aktuella myndigheternas regi.

Samverkansmyndigheternas behov av insyn i den samlade verksamheten vid servicekontoren kan dock komma att öka när nya myndigheter ansluter. Exempelvis skulle utförandet av en nyttillkommande förvaltningsuppgift kunna kräva tillgång till personuppgifter i verksamhetssystem. Eftersom de olika förvaltningsuppgifterna kan komma att utföras av en och samma servicehandläggare på servicekontoren och handläggarna dessutom ofta har tillgång till uppgifter i flera verksamhetssystem samtidigt, kan det innebära att servicehandläggaren får en oönskat sammansatt bild av en enskilds personliga förhållanden. Denna tillgång skulle kunna få betydelse för en annan samverkansmyndighets tidigare bedömning avseende att en viss uppgift kan utföras vid servicekontoren.

Av de serviceavtal som Statens servicecenter ingår med de enskilda samverkansmyndigheterna går inte att utläsa i detalj vilka ärendetyper som utförs på servicekontoren. Avtalen är generellt utformade, vilket möjliggör flexibilitet och att fler eller andra ärendetyper kan utföras i samverkan utan att det finns behov av att ändra i serviceavtalen.

För att säkerställa samverkansmyndigheternas insyn i den samlade verksamheten bör de myndigheter som redan har serviceavtal med Statens servicecenter ges möjlighet att yttra sig över innehållet i en kommande samverkan inför att nya myndigheter ansluter till serviceorganisationen. Eftersom en sådan uttrycklig skyldighet saknas i dag föreslår utredningen att det i 1 a § i Statens servicecenters instruktion tillförs ett fjärde stycke där det anges att Statens servicecenter innan dess att myndigheten ingår ett nytt serviceavtal ska ge övriga myndigheter, för vilka service utförs, möjlighet att yttra sig. Förfarandet kan vara skriftligt, men det bör inte finnas några hinder för att det sker muntligt och tillsammans med samtliga samverkansmyndigheter. Avsikten är att ge de samverkande myndigheterna möjlighet att yttra sig över på vilket sätt den nya verksamheten kan få konsekvenser för den befintliga verksamheten. Områden som kan behöva belysas särskilt är om det finns några särskilda risker för den enskildes integritet och rättssäkerhet, frågor om informationssäkerhet samt om det finns andra mer praktiska frågor som uppkommer

till följd av att fler myndigheter ansluter sig. På så vis får även Statens servicecenter på ett tidigt stadium information som kan få betydelse för bedömningen av samverkans omfattning samt vilka andra åtgärder som kan behöva vidtas för att verksamheten ska fungera.

När det gäller möjligheten till insyn i den redan pågående verksamheten bedömer utredningen att myndigheterna i tillräcklig utsträckning redan får insyn i varandras verksamhet inom ramen för de etablerade formerna för samverkan som finns i dag, se kapitel 4. Till pågående verksamhet räknar utredningen bland annat etablerandet av fler servicekontor, eftersom detta inte i sig påverkar verksamhetens innehåll.

8.7 Krav på informationssäkerhet

Utredningens bedömning: Det finns ett heltäckande regelverk för de frågor om informationssäkerhet som kan aktualiseras vid den samverkan mellan myndigheter som utredningen föreslår.

Nya samverkansmyndigheter vid servicekontoren bör kunna ansluta sig till den överenskommelse avseende arbetet med informationssäkerhet vid servicekontoren som finns mellan Statens servicecenter och nuvarande samverkansmyndigheter. Många detaljfrågor behöver dock lösas i de enskilda fallen när nytillkommande myndigheter ska introduceras i samverkan vid servicekontoren. Det är väsentligt att berörda myndigheter i de inledande bilaterala diskussionerna noga analyserar hur arbetet med informationssäkerhet ska hanteras.

Även vid lokalsamverkan behöver myndigheterna analysera hur informationssäkerheten påverkas av samverkan.

Enligt uppdragsbeskrivningen ska utredningen identifiera vilka krav på informationssäkerhet som förslagen medför. Utredningen bedömer att denna fråga främst blir aktuell vid utvidgningen av servicekontorsverksamheten med fler myndigheter. Den kan dock även få viss betydelse vid etablering av nya servicekontor, i synnerhet om det handlar om andra kontorsformer än de traditionella, till exempel mobila lösningar (se vidare kapitel 9), och även om myndigheterna ska samverka kring lokaler.

Mot denna bakgrund behandlas i detta avsnitt framför allt krav på informationssäkerhet till följd av de förslag om anslutning av nya myndigheter som redovisades i kapitel 7, det vill säga avseende Centrala studiestödsnämnden, Kronofogdemyndigheten och Trafikverkets förarprovsvksamhet. Utredningsarbetet talar för att det primärt är uppgifter avseende allmän service som kan bli aktuella. För att utföra allmänna serviceuppgifter behöver Statens servicecenters servicehandläggare inte ges tillgång till verksamhetssystem hos berörd samverkansmyndighet.

Som framgått av kapitel 7 föreslår utredningen att de närmare detaljerna om vilka förvaltningsuppgifter som bör ingå i samverkan bör diskuteras bilateralt mellan Statens servicecenter och respektive berörd myndighet, med utgångspunkt i de tänkbara förvaltningsuppgifter som utredningen identifierat. Eftersom utredningen inte i detalj tagit ställning till eller föreslagit vilka förvaltningsuppgifter som ska hanteras på servicekontoren, så behandlas här frågan om informationssäkerhet mer övergripande. Utredningen vill dock betona vikten av att Statens servicecenter och berörda myndigheter i de inledande bilaterala diskussionerna ingående analyserar informations säkerhetsarbetet och klargör krav samt ansvarsfördelning.

8.7.1 Definitioner och gällande regelverk

Informationssäkerhet och informationssäkerhetsarbete

Med informationssäkerhet avses bevarande av konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet hos information.¹²⁶ Det omfattar således ett brett område och rör all typ av information som behandlas. Informationssäkerhet handlar om att hindra information från att läcka ut, förvanskas och förstöras. Det handlar också om att rätt information ska finnas tillgänglig för rätt personer, och i rätt tid. Information ska inte kunna hamna i orätta händer och missbrukas. Det kan exempelvis gälla de krav som ställs för hantering av personuppgifter enligt dataskyddslagstiftning, hanteringen av sekretess eller krav enligt säkerhetsskyddslagstiftning. Således aktualiseras flera regelverk.

I detta avsnitt behandlas frågan om informationssäkerhet från ett övergripande perspektiv. Den specifika reglering som avser integri-

¹²⁶ 3 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters informationssäkerhet (MSBFS 2020:6).

retsfrågor som kan aktualiseras i och med utredningens förslag har redogjorts för ovan i avsnitt 8.5.

Rättslig reglering

Flera olika författningar styr statliga myndigheters arbete med informationssäkerhet. I förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap anges bland annat följande:

- Varje myndighet ansvarar för att egna informationshanterings-system uppfyller sådana grundläggande och särskilda säkerhetskrav att myndighetens verksamhet kan utföras på ett tillfredsställande sätt (19 §).
- En myndighet ska till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) skyndsamt rapportera IT-incidenter som inträffat i den rapporterade myndighetens informationssystem och som allvarligt kan påverka säkerheten i den informationshantering som myndigheten ansvarar för, eller som inträffat i tjänster som myndigheten tillhandahåller åt en annan organisation (20 §).

Med stöd av 21 § i den ovan nämnda förordningen har MSB tagit fram föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters informationssäkerhet (MSBFS 2020:6) och om statliga myndigheters rapportering av IT-incidenter (MSBFS 2020:8). I dessa anges de krav som ställs på myndigheters informationssäkerhetsarbete, så som upprättande av ledningssystem, informationsklassning, risk och sårbarhetsanalyser, och när och hur incidenter ska rapporteras. Av MSBFS 2020:6 följer bland annat nedanstående:

- Myndigheter ska bedriva ett systematiskt och riskbaserat informationssäkerhetsarbete med stöd av standarderna SS-EN ISO/IEC 27001:2017 och SS-EN ISO/IEC 27002:2017¹²⁷ eller motsvarande (4 §).

¹²⁷ SS-EN ISO/IEC 27001:2017 Informationsteknik – Säkerhetstekniker – Ledningssystem för informationssäkerhet – Krav och SS-EN och ISO/IEC 27002:2017 Informationsteknik – Säkerhetstekniker – Riktlinjer för informationssäkerhetsåtgärder eller motsvarande. Standarderna fastställer de krav som en myndighet behöver uppfylla avseende ledningssystem för informationssäkerhet. De ger även vägledning i hur en myndighet ska välja ut, införa och förvalta säkerhetsåtgärder utifrån informationssäkerhetsrisker i myndighetens omgivning.

- Myndigheter ska säkerställa att informationssäkerhetsarbetet är systematiskt och riskbaserat bland annat genom att klassa sin information avseende konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet (6 §).
- I de fall myndigheten överlåter åt en annan statlig myndighet att fullgöra uppgifter som regleras i dessa föreskrifter ska myndigheterna komma överens om och dokumentera vad respektive myndighet ansvarar för samt hantera de risker överlåtelsen innebär. Vidare framgår att myndighetens ansvar för att klassa informationen inte kan överlåtas (7 §).
- Myndigheter ska vidta säkerhetsåtgärder avseende behandlingen av information. Det handlar dels om myndighetens egna och inhyrda personal, där myndigheten genom anpassade bakgrundskontroller, utbildning, arbetssätt med mera ska säkerställa att personalen hanterar information på ett säkert sätt (9 §). Dels om åtgärder för att försvåra obehörig tillgång till information i myndighetens lokaler, så som skalskydd och tillträdesbegränsning för lokalerna (10 §).

Viss verksamhet kan även omfattas av bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen (2018:585) Skatteverket har identifierat och klassificerat verksamhet rörande ID-kort som säkerhetskänslig verksamhet. Med det avses verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktigande internationellt åtagande om säkerhetsskydd, 1 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen. Enligt säkerhetsskyddslagen ska verksamhetsutövaren vidta bland annat följande säkerhetsskyddsåtgärder

- informationssäkerhet (2 kap. 2 §), förebygga att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter obehörigen röjs och förebygga skadlig inverkan i övrigt på uppgifter och informationssystem,
- fysisk säkerhet (2 kap. 3 §), förebygga att obehöriga har tillträde till området, och
- personalsäkerhet (2 kap. 4 §), förebygga att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i en verksamhet där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i en verksamhet som av annan anledning är säkerhetskänslig samt

säkerställa att de som deltar i säkerhetskänslig verksamhet har tillräcklig kunskap om säkerhetsskydd.

Avseende personalsäkerheten innebär det att den som genom anställning eller på annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet dels ska säkerhetsprövas i syfte att avgöra om personen kan antas vara lojal mot de intressen som ska skyddas, dels ska utbildas i frågor om säkerhetsskydd.

Informationssäkerheten på servicekontoren

Statens servicecenter ansvarar för informationssäkerheten i sin verksamhet och alltså även på servicekontoren. Samtidigt ansvarar varje samverkansmyndighet för sin information och för informationssäkerheten i sin verksamhet. I syfte att bland annat ge uttryck för en gemensam syn mellan myndigheterna avseende krav på informationssäkerhet och styrning av informationssäkerhet samt skapa grund för fortsatt samarbete rörande servicekontorens informationssäkerhet, har Statens servicecenter, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket ingått en överenskommelse om informationssäkerhet för servicekontoren.¹²⁸ Överenskommelsen undertecknades i samband med att Statens servicecenter tog över verksamheten vid servicekontoren. Även Arbetsförmedlingen har under hösten 2020 undertecknat överenskommelsen. Överenskommelsen, som gäller tills vidare, omfattar all information som hanteras i de berörda myndigheternas samverkan avseende servicekontor.

Som underlag för överenskommelsen tog myndigheterna fram en gemensamt formulerad kravnivå för informationssäkerhet, med utgångspunkt i bland annat befintliga regler, standarder och myndighetsinterna riktlinjer. I överenskommelsen anges bland annat att endast ett gemensamt regelverk för informationssäkerhet ska gälla för servicekontorens verksamhet, i syfte att förenkla för kontorens medarbetare och chefer. Vidare anges att informationssäkerheten i servicekontorens verksamhet ska styras av Statens servicecenters regelverk/styrande dokument för informationssäkerhet. I överens-

¹²⁸ Överenskommelse om informationssäkerhet för Servicekontor mellan Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Försäkringskassan och Statens servicecenter.

kommelsen anges också rutiner för ändring av informationssäkerhetsreglerna, utbildning och samverkansformer med mera.

Statens servicecenter och Skatteverket har undertecknat en särskild överenskommelse avseende ID-kortsverksamheten.¹²⁹ Överenskommelsen reglerar bland annat ansvar för utbildning, säkerhetskrav och behörigheter.

I sammanhanget bör också nämnas att Statens servicecenter i en rapport från juni 2020 har beskrivit myndighetens arbete med informationssäkerhet.¹³⁰ Utredningens bild av rapporten är att Statens servicecenter synes hantera det systematiska arbetet med informationssäkerhet på ett adekvat sätt.

8.7.2 Utredningens överväganden

Såvitt utredningen kan bedöma finns det ett heltäckande regelverk för de frågor om informationssäkerhet som kan aktualiseras vid samverkan vid servicekontoren. Som framgått handlar det bland annat om att förordningen om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap anger att det är varje myndighets ansvar att det egna informationshanteringssystemet uppfyller sådana grundläggande och särskilda säkerhetskrav att myndighetens verksamhet kan utföras på ett tillfredsställande sätt. Om det skulle bli aktuellt kan myndigheter vidare överlåta åt en annan myndighet att fullgöra uppgifter som regleras i MSB:s föreskrift om informationssäkerhet. I det fallet ska myndigheterna komma överens om och dokumentera vilken myndighet som har ansvaret för att kraven på informationssäkerhet uppfylls. Myndigheten ansvarar dock alltid för att klassa sin information och det ansvaret går inte att överlåta. Slutligen ges en styrning av det konkreta arbetet med informationssäkerhet vid servicekontoren genom den överenskommelse som ingåtts mellan Statens servicecenter och de berörda samverkansmyndigheterna.

¹²⁹ Överenskommelse om ID-kortsverksamhet på servicekontoren mellan Skatteverket och Statens servicecenter.

¹³⁰ Statens servicecenter (2020) Informationssäkerhet och säkerhetsskydd på Statens servicecenter. Uppdrag i regleringsbrevet 2020.

Lokalsamverkan

Utredningen bedömer att lokalsamverkan kan innebära vissa utmaningar avseende informationssäkerhet särskilt om samverkan inkluderar att myndigheterna även tillhandahåller viss IT, nätverk eller på annat sätt har kringtjänster för information. När lokalsamverkan innebär att en värdmyndighet även tillhandahåller IT-drift med mera behöver den andra myndigheten, som är hyresgäst till värdmyndigheten, inkluderas i informationssäkerhetsarbetet. Myndigheterna behöver tydliggöra sina respektive roller för informationssäkerheten och vilken myndighet som är ansvarig för uppfyllande av kraven enligt aktuell författning. Även om en lokalsamverkan inte inkluderar samverkan kring övriga tjänster behöver informationssäkerheten beaktas och behov av åtgärder analyseras. Det kan exempelvis gälla krav på att hindra obehöriga från att ta del av information eller skydd mot överhörning i lokaler samt frågor om personskydd.

Anslutning till Statens servicecenters serviceorganisation

Vid anslutning till Statens servicecenters serviceorganisation, det vill säga när samverkan innebär att Statens servicecenter utför service för berörda myndigheters räkning, aktualiseras flera frågor avseende informationssäkerhet. Det gäller i synnerhet när samverkan med Statens servicecenter inbegriper fördjupad service som kräver tillgång till uppgifter i verksamhetssystem. Sådan tillgång grundas på respektive myndighets uppdragsavtal med servicehandläggaren.

Även fortsättningsvis kommer det att vara den berörda samverkansmyndigheten som äger informationen som används vid utförande av servicen, det vill säga de verksamhetssystem, register eller dylikt som används. Respektive samverkansmyndighet är ansvarig för konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet hos sin information. Den enskilda samverkansmyndigheten måste även klassa sin information. Servicehandläggare använder information i respektive myndighets namn.

Det är dock Statens servicecenter som tillhandahåller den tekniska utrustningen och nätverk, och som även ska ansvara för den fysiska planeringen av lokalerna. Statens servicecenter har även ansvar för personalens allmänna kompetens för arbetet som servicehandläggare. Om den tillkommande verksamheten av den berörda

samverkansmyndigheten bedöms vara säkerhetskänslig kan det medföra ökade krav.

Verksamheten på servicekontoren innebär att det finns en samlad tillgång till flera myndigheters information. När servicekontoren enligt förslaget kommer att tillhandahålla service för ytterligare myndigheters räkning innebär det således en ökning av den samlade informationen. Utredningen vill därför betona vikten av att Statens servicecenter och samverkansmyndigheterna analyserar den samlade informationen som hanteras på servicekontoren. Skulle denna aggregerade information bli mycket omfattande kan kraven på aggregerad nivå behöva höjas. Statens servicecenter har till utredningen uppgett att de anslutande myndigheterna i förekommande fall till Statens servicecenter ska redovisa de skyddsvärda informationstillgångar som Statens servicecenter kommer att hantera inom ramen för servicesamverkan. Eventuella särskilda krav som identifierats för att skydda informationstillgångarna ska delges Statens servicecenter. Vidare har det vid kontakt med Statens servicecenter framhållits att myndigheten behöver ges tillräcklig tid att planera för den nytillkommande verksamheten så att de åtgärder som krävs för att möjliggöra att kraven på informationssäkerhet – även på lång sikt – kan tillgodoses på ett effektivt sätt.

Statens servicecenter har också framfört att samverkansmyndigheten behöver bedöma ifall verksamheten omfattas av säkerhetskädd och genomföra säkerhetskäddsanalyser. Därutöver ställs krav på anslutande myndigheter att genomföra en sådan analys innan de ansluter. Analysen ska delges Statens servicecenter.

Som nämnts kan även den allmänna servicen ställa krav på informationssäkerhet. Servicekontorets utrustning och miljö behöver vara konstruerade på ett sådant sätt att informationens konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet kan bevaras. Det måste vara möjligt att upprätthålla krav på informationssäkerheten exempelvis när kunder använder terminaler och datorer, när samtal förs i lokalen och dess eventuella mötesrum och i utrymmen för videomötestjänster.

En ytterligare konkret informationssäkerhetsaspekt är hanteringen av de handlingar som lämnas in för att senare vidarebefordras till en annan myndighet. De behöver hanteras korrekt i förhållande till innehållet i handlingen och vidarebefordras till rätt myndighet.

Sammantaget bedömer utredningen att anslutning av ytterligare myndigheter till samverkan vid servicekontoren bör vara hanterbart

i informationssäkerhetshänseende. Visserligen finns många detaljfrågor som behöver analyseras och lösas i de enskilda fallen, men enligt utredningen ger det regelverk som finns en heltäckande styrning av hur arbetet med informationssäkerheten ska hanteras. Samtliga statliga myndigheter behöver förhålla sig till samma standarder vilket underlättar samverkan och en gemensam nivå för informationssäkerheten. Rimligen bör nytillkommande myndigheter också kunna ansluta sig till den överenskommelse kring arbetet med informationssäkerhet vid servicekontoren som finns mellan Statens servicecenter och nuvarande samverkansmyndigheter. Det är också väsentligt att berörda myndigheter i de inledande bilaterala diskussionerna noga analyserar vilka informationshanteringskrav som den tillkommande verksamheten medför och hur arbetet med informationssäkerhet ska hanteras.

Mobila lösningar

Slutligen bör nämnas betydelsen av krav på informationssäkerhet för det fall mobila lösningar (såsom en ambulerande buss eller liknande) övervägs för etablerandet av nya servicekontor (utredningen diskuterar detta i kapitel 9). Enligt utredningen talar flera skäl för att en sådan lösning bör vara acceptabel utifrån informationssäkerhetsperspektiv. Ett skäl är att Polismyndigheten redan tillämpar motsvarande lösning för sina mobila poliskontor. Ett annat skäl är de erfarenheter som Statens servicecenter redovisat avseende de fyra nya servicekontor som öppnade i juni 2020. I den tidigare nämnda rapporten om myndighetens arbete med informationssäkerhet anges att dessa nya, små kontor samlokaliseras med berörda kommuner och att IT-utrustningen vid dem är mobil. Något som sägs ställa särskilda krav på säkerhet och särskilt IT- och informationssäkerhet.¹³¹ Det får antas att förutsättningarna i berört hänseende inte är sämre för en mobil lösning i form av till exempel en buss, än för en mobil lösning i en samlokalisering med en kommun.

¹³¹ Statens servicecenter (2020) Informationssäkerhet och säkerhetsskydd på Statens servicecenter. Uppdrag i regleringsbrevet 2020.

9 Andra former av samverkan

I syfte att utvidga den statliga servicen till fler platser i hela landet kan andra alternativ utöver en förstärkt organisation för lokal statlig service vara möjliga. Enligt uppdraget ska utredningen därför analysera möjligheterna till andra former av statlig servicesamverkan samt belysa möjligheter och hinder för servicesamverkan mellan den statliga förvaltningen, kommuner och regioner i syfte att främja sådan samverkan. I uppdragsbeskrivningen nämns särskilt samverkan mellan stat och kommun och andra former för tillhandahållande av service, exempelvis via så kallade servicepunkter.

I detta kapitel analyseras förutsättningarna för att utvidga den statliga servicen genom samverkan med kommuner (både avseende tjänster och lokaler), servicepunkter och mobila lösningar. Vad gäller kommuner har utredningen avgränsat resonemanget till primärkommuner, eftersom den typ av service som det här är fråga om bedöms vara mindre vanlig på regionnivå. I kapitlet behandlas servicesamverkan med kommuner och tillhandahållande av service via servicepunkter i ett gemensamt avsnitt, medan lokalsamverkan med kommuner respektive mobila lösningar behandlas för sig.

9.1 Service via kommuner och servicepunkter

Enligt utredningen finns vissa väsentliga likheter vad gäller förutsättningarna för servicesamverkan med kommuner respektive tillhandahållande av tjänster via servicepunkter. Det handlar framför allt om att samverkan i båda fallen rimligen skulle bygga på att en extern part (kommunen respektive servicepunkten) utför service för statliga myndigheters räkning. Utredningen har därför valt att behandla dessa två samverkansformer samlat.

9.1.1 Definitioner och förekomst

Servicesamverkan med kommuner

När det gäller utförande av service genom samverkan mellan stat och kommun, begränsas utredningens uppgift i uppdragsbeskrivningen till att belysa möjligheter och hinder för utvecklade samverkansformer avseende statlig service. Utredningen kan således behandla situationen att kommuner utför service för statliga myndigheters räkning, men inte vice versa. Den servicesamverkan som här diskuteras avser därmed fall där kommuner utför service för statliga myndigheters räkning.

Samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner kan även innebära att man utifrån sina respektive roller gemensamt hanterar en övergripande fråga. Ett exempel på detta från senare år är projektet ”Mötesplats och information”, som bedrevs under 2016–2018 och hade till syfte att förenkla processen för nyanlända i deras initiala myndighetskontakter samt öka effektiviteten för de berörda aktörerna. Som utgångspunkt för arbetet gällde ett särskilt regeringsuppdrag. Sådan samverkan, där parterna arbetar parallellt med sina respektive uppgifter, ingår inte i utredningens uppdrag att analysera.

Det nätverk av lokala servicekontor som Statens servicecenter i dag ansvarar för började etableras 2008. Som nämndes i kapitel 3 hade det dock långt tidigare gjorts insatser för att genom ökad samverkan möjliggöra bättre tillgång till samhällsservice i hela landet. Sedan slutet av 1980-talet bedrevs försöksverksamhet där kommuner (ofta genom så kallade medborgarkontor) kunde samverka med statliga myndigheter. Försöksverksamheten permanentades 2004.

Erfarenheten visar dock att det i praktiken funnits få exempel på att statliga myndigheter och kommuner ingått samtidigt avtal för att för varandras räkning erbjuda service av olika slag till medborgarna. De fall där sådan samverkan i dag förekommer i någon nämnvärd omfattning handlar framför allt om att kommuner utför viss service för Polismyndighetens räkning. Denna verksamhet kan bestå i att en kommunanställd i en kommunal lokal, till exempel i receptionen på kommunhuset, utför vissa förvaltningsuppgifter för Polismyndighetens räkning. Det kan vara att tillhandahålla blanketter, broschyrer och vid behov hjälpa till med att fylla i blanketterna samt ta emot och registrera hittegods. Vidare kan det vara fråga om att ta emot och ankomststämpla ingivna handlingar, såsom tillståndsansök-

ningar, och informera om öppettider och kontaktpersoner hos polisen. Av utredningens kontakter med Polismyndigheten har framgått att omfattningen på myndighetens samverkan av detta slag med kommuner varierar över landet. Samverkan förekommer på relativt många orter, men i allmänhet tycks det i de berörda kommunerna vara ganska få besökare som har polisiära ärenden.

Det förekommer också att kommuner på eget initiativ bistår medborgare med information om statliga myndigheters verksamhet, utan att detta bygger på avtal med myndigheterna. I utredningens kontakter med Sveriges Kommuner och Regioner har bland annat påtalats att de svenska folkbiblioteken ofta erbjuder medborgarna olika insatser för digital delaktighet. En undersökning från 2017 visar att fyra femtedelar av landets kommunbibliotek bedriver sådan verksamhet, som i huvudsak är frivillig för kommunerna. Ett vanligt inslag i bibliotekens insatser för digital delaktighet är att öka kunskaperna om offentligt finansierade samhällstjänster (enligt undersökningen görs detta vid ungefär en tredjedel av kommunbiblioteken). Denna information kan beröra såväl kommunal som statlig verksamhet, till exempel guidning om vilka e-tjänster som finns hos Skatteverket, Migrationsverket och Försäkringskassan.¹³²

Förekomst av kommunala servicecenter

I sammanhanget bör nämnas att många kommuner – liksom många statliga myndigheter avseende sina verksamheter – på senare år strävat efter att skapa en för hela kommunen gemensam kontaktpunkt för att ta emot olika typer av förfrågningar och ärenden från medborgarna. Sådana kundcenter kan svara på många av medborgarnas frågor inom olika områden. Verksamheten sker via telefon, e-post och sociala medier, och därtill erbjuder kommunala kundcenter ofta också möjlighet till fysiska besök, till exempel i anslutning till kommunhusets reception. Att döma av samtal som utredningen haft med företrädare för sådana kundcenter torde de i allmänhet bemannas av generalister med god kunskap om den kommunala verksamheten.

¹³² Norberg, I. (2017) Insatser för digital kompetens på folkbiblioteken. En studie om folkbibliotekens arbete med digital delaktighet. På uppdrag av SKL, Digidelnätverket och Kungliga biblioteket.

Enligt en studie från 2017 hade vid den tiden omkring 100 svenska kommuner förändrat sin organisation rörande den första kontakten med kommunal verksamhet från en traditionell växelverksamhet till en mer integrerad serviceyta, ofta kallad kontaktcenter, kundtjänst, medborgarservice, servicecenter, kundcenter eller liknande.¹³³ Utredningen har sökt igenom samtliga kommuners hemsidor och då funnit att det i dag torde vara närmare 150 kommuner som har en funktion av detta slag. I sammanhanget kan också nämnas att Statistiska centralbyrån i en undersökning 2016 fann att omkring 200 kommuner vid den tiden hade någon form av medborgarkontor, vilket i undersökningen definierades som en kommunal verksamhet – i fysisk eller virtuell form – med huvuduppgift att ge medborgarna personlig service inom flera förvaltningsområden.¹³⁴

Servicepunkter

Någon helt entydig definition av begreppet servicepunkt verkar inte finnas. Ibland används det som en mer generisk beskrivning av en plats/lokal där service tillhandahålls, och i vissa fall ges det en mer precis betydelse.

Som nämndes i kapitel 3 föreslogs 2009 av utredningen utveckling av lokal service i samverkan att gemensamma statliga och kommunala servicecentrum och servicepunkter skulle utgöra en grundstruktur över hela landet för service till medborgare och företag. Utredningen föreslog att det i varje kommun skulle finnas minst ett servicecentrum, som skulle vara bemannat med minst tre tjänstemän varav minst en statligt anställd. Som komplement till servicecentrumen menade utredningen också att en kommun skulle kunna inrätta ett valfritt antal servicepunkter på lämpliga platser, till exempel i bibliotek, samlingslokaler eller butiker. En servicepunkt skulle enligt utredningen ha en dator och telefon för kontakt, åtminstone med myndigheters kundtjänst. En servicepunkt skulle normalt sett inte vara bemannad med tjänstemän i myndigheter. Utredningen förut-

¹³³ Kristianssen, A-C. och Olsson, J. (2017) Från växeltelefoni till "one-stop shops". En studie av framväxten av kommunala servicecenter i Sverige. Örebro universitet, Forskarskolan offentlig verksamhet i utveckling. FoU-rapport nr 4 I 2017.

¹³⁴ Statistiska centralbyrån, Undersökningen om den lokala demokratin i kommuner och landsting (undersökningsår 2016).

satte dock att en besökare vid en servicepunkt skulle kunna få hjälp med den tekniska utrustningen av personal som var på plats för lokalens huvudsakliga verksamhet.¹³⁵

Förslaget från utredningen utveckling av lokal service i samverkan kom dock inte att genomföras. Idén om gemensamma statliga och kommunala servicecentrum i varje kommun framstod ganska snabbt som överspelad när nätet av statliga, lokala servicekontor började byggas upp. Inte heller servicepunkter i den bemärkelse som utredningen avsåg kom att etableras annat än undantagsvis.

Begreppet servicepunkt i en mer precis mening har med tiden i stället kommit att användas när man diskuterar vissa former av lokal service och offentliga insatser för att stödja detta (i allmänhet med utgångspunkten att förbättra servicen på landsbygden). Inom bland annat de regionala serviceprogrammen görs en rad insatser för en bättre service för medborgare och företag. För att uppnå en god servicenivå i hela landet finns olika offentliga, ekonomiska stöd till i första hand dagligvarubutiker och bensinstationer i landsbygder, exempelvis servicebidrag, hemsändningsbidrag, särskilt driftstöd och investeringsstöd.

Enligt Tillväxtverket är samordnad service i servicepunkter särskilt viktig i gles- och landsbygder. Dagligvarubutiker, och ibland även drivmedelsstationer, tillhandahåller ofta en rad olika servicetjänster vid sidan av deras huvudsakliga verksamhet. Butikerna är ofta ombud för apoteksvaror, systembolagsvaror, post- och paket-tjänster, speltjänster eller betaltjänster såsom kontantuttag. Inte sällan finns vid sådana servicepunkter även annan kommunal service och kommersiell service utifrån lokala behov och förutsättningar. Det kan till exempel handla om turistinformation, caféverksamhet eller lånedator med tillgång till Internet. Kommunernas engagemang bedöms vara särskilt viktigt för att skapa långsiktigt bärkraftiga lösningar.¹³⁶

Med den aktuella betydelsen kan en lokal servicepunkt således beskrivas som någon form av instans – typiskt sett dagligvarubutiker eller bensinstationer – som är ett viktigt nav för sin ort och som kan ge service till boende och besökare. De offentliga stödinsatserna för att förbättra servicen vid sådana instanser på landsbygden handlar i

¹³⁵ SOU 2009:92 Se medborgarna – för bättre offentlig service. Slutbetänkande av Utveckling av lokal service i samverkan.

¹³⁶ Tillväxtverket (2018) Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service 2018. Rapport 0249.

hög grad om kommersiell service. I viss – och sannolikt växande – utsträckning förekommer det också att en del offentlig service erbjuds vid sådana servicepunkter. Framför allt handlar det då om att kommunen skapat avtal och ersätter butiker ekonomiskt på landsbygden för att exempelvis tillhandahålla viss kommunal information, turistinformation, wi-fi och en dator.

Av utredningens kontakter med Tillväxtverket har framgått att konceptet servicepunkt visserligen tycks tillämpas allt mer runt om i landet, men det finns ändå i dagsläget inget landsomfattande eller enhetligt nätverk av servicepunkter som en mer storskaligt introducerad servicesamverkan skulle kunna bygga på.

9.1.2 Rättsliga förutsättningar

En väsentlig fråga vad gäller förutsättningarna för servicesamverkan med kommuner respektive tillhandahållande av tjänster via servicepunkter, är vilken statlig myndighet som kan och bör vara motpart till kommunen respektive servicepunkten.

Servicesamverkan mellan statliga myndigheter och kommuner

Som framgått av kapitel 5 möjliggör lagen om viss gemensam offentlig service för statliga myndigheter, kommuner och regioner att överlåta utförandet av vissa uppgifter till varandra.

Det finns således inget hinder för kommuner att på uppdrag av statliga myndigheter tillhandahålla viss statlig service. Gränsen för vilka förvaltningsuppgifter som en statlig myndighet genom samverkan kan låta en kommun utföra för dess räkning bestäms av förordningen om viss gemensam offentlig service.

Genom bestämmelser med krav på serviceavtal och vid behov särskilt anställnings- eller uppdragsavtal är rollfördelningen mellan kommunen och den statliga myndigheten tydlig i en samverkan av aktuellt slag. På så sätt kan den statliga myndighetens förvaltningsuppgifter utföras av kommunanställda, men på uppdrag av den myndighet som kommunen samverkar med. Den statliga myndigheten som ansvarar för förvaltningsuppgiften har även fortsatt kvar det rättsliga ansvaret för sina ärenden.

Kan Statens servicecenter vara mellanhand?

Möjligheterna att, med kommuner som utförare, tillhandahålla en sammanhållen lokal statlig service skulle rimligen underlättas om Statens servicecenter fungerade som mellanhand mellan berörda statliga myndigheter och kommuner. En sådan ordning – där Statens servicecenter skulle ingå serviceavtal med kommunen – skulle innebära att kommunen utför service för berörda myndigheters räkning, men med Statens servicecenter som direkt kontaktpunkt.

Utredningen kan dock konstatera att nuvarande reglering inte möjliggör för Statens servicecenter att ingå serviceavtal med kommuner för andra myndigheters räkning. Det framgår uttryckligen av ordalydelsen i 1 § 2 stycket lag om viss gemensam offentlig service samt i 1 a § Statens servicecenters instruktion att Statens servicecenters uppgift innebär att utföra service för annan myndighets räkning. Av Statens servicecenters instruktion framgår också att myndigheten ska bedriva denna verksamhet vid servicekontor.

Som framgått av kapitel 5 är den gällande ordningen med serviceavtal och särskilda uppdragsavtal ett sätt att tydliggöra ansvarsfördelningen. Statens servicecenter har ingen egen serviceverksamhet utan arbetar helt på uppdrag av andra myndigheter. Därmed är det varje samverkansmyndighet som har kvar ansvaret för att exempelvis information som tillhandahålls är korrekt samt att personalen har den utbildning som krävs för att utföra de specifika uppgifterna.

Det är vidare servicehandläggaren som ingår det särskilda uppdragsavtalet med den berörda samverkansmyndigheten om att utföra uppdraget. Statens servicecenter är inte part i det avtalet och det finns därmed ingen rättslig möjlighet för Statens servicecenter att ge uppdraget vidare till exempelvis en kommun.

Eftersom respektive samverkansmyndighet har kvar det rättsliga ansvaret för sina ärenden även efter det att ett serviceavtal har ingåtts skulle ett upplägg med Statens servicecenter som någon typ av mellanhand skapa en otydlig ansvarskedja där Statens servicecenters medverkan inte har någon självständig betydelse. Regeringen har uttalat att det på längre sikt kan finnas anledning att utvärdera reformen och i samband därmed göra en översyn av lagstiftningen och analysera om samttjänstavtal och uppdragsavtal är den mest ändamålsenliga ordningen.¹³⁷ En ny ordning kräver dock omfattande ana-

¹³⁷ Prop. 2018/19:47 s. 18.

lys och överväganden, som inte ryms inom föreliggande utrednings uppdrag.

Sammanfattningsvis anser utredningen att det med hänsyn till ansvarsfördelningen inte är lämpligt att Statens servicecenter fungerar som mellanhand i samverkan med kommuner.

Relationen till en servicepunkt

Ovan definierades en lokal servicepunkt som någon form av instans – typiskt sett dagligvarubutiker eller bensinstationer – som är ett viktigt nav för sin ort och som kan ge service till boende och besökare. Utredningen har förutsatt att om statliga servicetjänster ska erbjudas via servicepunkter, så skulle det bygga på att verksamheten utförs av anställda vid servicepunkten. Någon företrädare för den berörda statliga myndigheten antas således inte finnas på plats.

När det gäller frågan om vilken statlig myndighet som kan och bör vara motpart till servicepunkten gör utredningen samma bedömning som beträffande servicesamverkan med kommuner. En enskild statlig myndighet skulle således i princip – med de begränsningar som anges nedan – kunna ingå en sådan överenskommelse. Däremot kan inte Statens servicecenter fungera som mellanhand mellan berörda statliga myndigheter och servicepunkter.

Det ska även noteras att om servicepunkten är en privat aktör är det inte heller möjligt att teckna serviceavtal med stöd av lagen om viss gemensam offentlig service, eftersom den lagen endast gäller statliga myndigheter, kommuner och regioner. Därutöver är det inte utan vidare möjligt att överlåta utförandet av förvaltningsuppgifter till en privat aktör. De uppgifter som en servicepunkt skulle genomföra torde därför komma att bli mycket begränsade, närmast av informativ karaktär, och därmed riskera att inte svara mot de behov som kan finnas.

9.1.3 Utredningens överväganden

Utredningens bedömning: Sedan flera decennier finns regler som möjliggör för statliga myndigheter att genom avtal låta kommuner utföra vissa uppgifter för myndighetens räkning, och vice versa.

Förutsättningarna för samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner, och även gentemot servicepunkter, skulle sannolikt underlättas i vissa avseenden om Statens servicecenter kunde agera mellanhand i dessa relationer. Med hänsyn till nuvarande ansvarsfördelning är det dock inte lämpligt att Statens servicecenter fungerar som mellanhand i samverkan med kommuner. En ny ordning skulle kräva omfattande överväganden som ligger utanför utredningens uppdrag.

Mot denna bakgrund är utredningens samlade bedömning att det för närvarande inte finns skäl att vidta några särskilda åtgärder i syfte att öka möjligheterna att tillhandahålla statlig service genom servicesamverkan med kommuner och via servicepunkter.

I enlighet med uppdragsbeskrivningen ska utredningen analysera möjligheterna till att utvidga den statliga servicen genom servicesamverkan med kommuner och tillhandahållande av tjänster via servicepunkter.

Utredningen kan konstatera att det finns etablerade former för sådan samverkan. I synnerhet vad gäller servicesamverkan mellan statliga myndigheter och kommuner har det i flera decennier funnits bestämmelser som möjliggör för statliga myndigheter att genom avtal låta kommuner utföra viss service för myndighetens räkning, och vice versa. Erfarenheten visar dock att dessa möjligheter i praktiken har utnyttjats i liten utsträckning.

Utredningen har inte tillräckligt underlag för att närmare avgöra varför nuvarande samverkansmöjligheter inte utnyttjats mer. En del av svaret torde dock ges av de resonemang som fördes av Servicekontorsutredningen. Denna övervägde andra sätt – än nya servicekontor – att utvidga den statliga servicen till fler platser, till exempel genom samverkan med kommuner. En sådan samverkan skulle enligt Servicekontorsutredningen exempelvis kunna innebära att kommunala tjänstemän ger viss service avseende statliga myndigheter, att videomötesrum inrättas i bibliotek där besökare kan få tala med handläggare vid ett servicekontor eller att servicehandläggare en gång i veckan finns på plats på kommunala medborgarkontor för att svara på frågor från medborgare och företag. Servicekontorsutredningen menade dock att dessa alternativ bör vägas mot det förväntade antalet besökare, kostnader och vilken samhällsnytta de förväntas kunna tillföra. Utredningen bedömde att besöksantalet med all

sannolikhet skulle vara lågt på de platser där något av de nämnda alternativen skulle kunna vara av intresse för att öka tillgängligheten till statlig service. Utredningen framhöll också att många besökares frågor vid servicekontoren kräver gedigen kunskap om berörda myndigheters verksamhet och även tillgång till myndigheternas respektive verksamhetssystem. Sammantaget bedömde Servicekontorsutredningen därför att det varken finns ett stort behov av dessa alternativ eller att de tillför tillräcklig nytta för besökaren.¹³⁸

Samtidigt talar mycket för att förutsättningarna för statsförvaltningen att samverka med såväl kommuner som servicepunkter gradvis förbättras. Bland kommuner finns en tydlig trend att inrätta samlade servicecenter för medborgarnas olika kommunala frågor. Likaså tycks konceptet servicepunkt bli allt mer utbrett och i ökande grad inkludera viss offentlig service, i första hand kommunal sådan. Enligt utredningen finns skäl att anta att denna utveckling på sikt kan komma att underlätta samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner respektive servicepunkter avseende serviceverksamhet. Med nuvarande regelverk är det dock upp till de enskilda myndigheterna att bedöma om det utifrån deras utgångspunkter vore rationellt att utnyttja dessa samverkansmöjligheter i större utsträckning. Utredningen vill betona värdet av att de statliga myndigheterna självständigt kan göra dessa bedömningar – något skäl att skapa tvingande regler om samverkan kan utredningen inte se.

Utredningen vill också framhålla att förutsättningarna för samverkan mellan statsförvaltningen och kommuner respektive servicepunkter avseende serviceverksamhet sannolikt skulle underlättas i vissa avseenden om Statens servicecenter kunde agera mellanhand i dessa relationer. Exempelvis torde det bli administrativt lättare för enskilda kommuner att förhandla och ingå avtal om servicesamverkan med en part i stället för med ett flertal myndigheter parallellt. Som framförts i avsnitt 9.1.2 är det dock med hänsyn till nuvarande ansvarsfördelning inte lämpligt att Statens servicecenter fungerar som mellanhand i samverkan med kommuner. Att eventuellt ändra till en sådan ordning skulle kräva mer omfattande överväganden, som ligger utanför utredningens uppdrag.

Mot denna bakgrund är utredningens samlade bedömning att det för närvarande inte finns skäl att vidta några särskilda åtgärder i syfte

¹³⁸ SOU 2018:43 Statliga servicekontor – mer service på fler platser. Slutbetänkande av Servicekontorsutredningen.

att öka möjligheterna att tillhandahålla statlig service genom service-samverkan med kommuner och via servicepunkter.

9.2 Lokalsamverkan med kommuner

9.2.1 Definition och förekomst

Med lokalsamverkan avses i detta sammanhang i första hand en situation där statliga myndigheter och kommuner genom särskild överenskommelse samutnyttjar lokaler vari man parallellt bedriver verksamhet. Genom att utredningens övergripande frågeställning handlar om hur serviceverksamheten vid de statliga servicekontoren kan utvecklas, har bedömts att det i första hand är lokalsamverkan mellan kommuner och Statens servicecenter som här står i fokus.

Utredningen har tolkat uppdraget som att den begränsning för analysen som anges avseende servicesamverkan inte är tänkt att gälla för lokalsamverkan. Med lokalsamverkan kan i detta fall således avses såväl att statliga myndigheter bedriver verksamhet i kommunala lokaler som det omvända.

Statens servicecenter har i dag lokalsamverkan med flera kommuner. På närmare tio orter är de lokala servicekontoren således inhyrda i kommunala lokaler. I samtliga fall handlar det om små servicekontor, som i allmänhet är öppna två–tre dagar per vecka. Bland dessa kontor finns exempelvis vissa av de fyra kontor som öppnades i juni 2020.

Utredningen har inte sett något existerande exempel på den omvända situationen, det vill säga att en kommun hyr in sig och bedriver verksamhet i ett av Statens servicecenters servicekontor. Enligt uppgift från Statens servicecenter har dock denna möjlighet diskuterats med vissa kommuner och pilotverksamhet planeras med Malmö stad och Örebro kommun.

Även andra statliga myndigheter kan ha liknande lokalsamverkan med kommuner som Statens servicecenter. Ett exempel är Polismyndigheten. På några orter har myndigheten en plats i kommunala lokaler där det återkommande, till exempel ett par timmar varje vecka, finns polispersonal på plats för att möta allmänheten.

9.2.2 Utredningens överväganden

Utredningens bedömning: Lokalsamverkan mellan statliga myndigheter och kommuner är fullt möjlig i dag enligt befintliga bestämmelser. Utredningen ser inte några behov av författningsändringar för att ytterligare underlätta lokalsamverkan.

Utredningen är allmänt sett positivt inställd till lokalsamverkan mellan Statens servicecenter och kommuner. Enligt utredningens mening finns det ett värde med att medborgarna kan erbjudas en mer sammanhållen service från den offentliga förvaltningen, oavsett om det handlar om kommunala eller statliga ärenden. Detta underlättas rimligen om Statens servicecenter och en kommun bedriver verksamhet i samma lokaler. Om statlig service erbjuds i anslutning till exempelvis ett kommunalt servicecenter kan kontakter och erfarenhetsutbyte med mera mellan berörda handläggare eventuellt också skapa bättre förutsättningar för att på sikt utveckla servicesamverkan i högre grad.

Som framgått av den rättsliga genomgången i kapitel 5 är lokalsamverkan mellan statliga myndigheter och kommuner rättsligt sett fullt möjligt i dag. Detta förutsatt att nödvändiga villkor är uppfyllda, exempelvis att samverkan av kommunen bedöms vara i dess medlemmars intresse och att statliga myndigheters krav på informationssäkerhet kan tillgodoses. Utredningen ser därför inte några behov av författningsändringar för att ytterligare underlätta lokalsamverkan. Som nämdes i föregående avsnitt finns också ett flertal exempel på att sådan samverkan förekommer i praktiken, bland annat med Statens servicecenter inblandat.

Det ovan sagda ska inte tolkas som att lokalsamverkan är okomplicerat. Det finns en mängd detaljfrågor som de inblandade parterna måste komma överens om, avseende exempelvis lokalutformning och lokalutnyttjande, sekretess, avtals- och hyresfrågor, tekniska lösningar, kontorsservice, arbetsmiljöfrågor, informationssäkerhet med mera. En annan viktig fråga är hur situationen ska hanteras om endera parten av något skäl önskar avsluta samverkan. Den bild som utredningen fått av Statens servicecenter är dock att myndigheten både har väl utarbetade rutiner för, och är van att arbeta med, denna typ av frågor.

Sammantaget är utredningens bedömning att det i dag finns fullgoda förutsättningar för lokalsamverkan mellan Statens servicecenter och kommuner. Något behov av åtgärder från regeringens sida för att ytterligare underlätta lokalsamverkan bedöms inte föreligga.

9.3 Mobila lösningar för servicekontorsverksamhet

9.3.1 Definition och förekomst

Med en mobil lösning avses i detta sammanhang en buss eller dylikt, i vilken vissa servicetjänster erbjuds till kunder. Den antas turnera enligt en förutbestämd turlista mellan olika orter och på dessa stå uppställd på en viss plats och under en viss tid. Eftersom den mobila lösningen i detta fall är tänkt som ett alternativ till ett lokalt servicekontor förutsätts också att bemanningen utgörs av servicehandläggare från Statens servicecenter

En mobil lösning av detta slag kan sägas ha likheter med Statens servicecenters flexi-kontor. Ett flexi-kontor är ett fast kontor på en ort, men som saknar fast bemanning. I stället reser servicehandläggarna dit, och kontoret har öppet när de är på plats. Även med en mobil lösning skulle personalen resa till den berörda orten, men även ta med sig kontoret.

Polismyndigheten utgör det främsta exemplet på en statlig, servicegivande myndighet som använder mobila lösningar av det slag som här diskuteras. I flera av myndighetens regioner används mobila poliskontor, vilka regelbundet besöker orter som saknar fast polisstation. Sammantaget torde det handla om åtminstone ett tjugotal orter. De mobila poliskontoren utgörs i allmänhet av polismärkta husbilar, som anpassats och specialutrustats för polisens behov, till exempel med datorstöd. Vilka tjänster som erbjuds varierar, men det kan exempelvis handla om en möjlighet att göra anmälan, hittegodsärenden och vapenärenden.

Även avseende andra samhällsfunktioner förekommer mobila lösningar av liknande slag. Ett exempel är de biblioteksbussar som i många kommuner används för att möta behov hos kundgrupper som kan ha svårt att ta sig till de fasta biblioteken. Med hjälp av biblioteksbussar kan även viss annan service ges. Till exempel förekommer det att de används som vallokaler med möjlighet att förtidsrösta vid allmänna val.

9.3.2 Utredningens överväganden

Utredningens förslag: En mobil lösning för servicetjänster – i princip i form av ett servicekontor på hjul, bemannat och drivet av Statens servicecenter – kan vara en lämplig metod för att öka statens närvaro i landet. Regeringen bör ge Statens servicecenter i uppdrag att testa förutsättningarna för att driva ett sådant mobilt kontor genom en pilotverksamhet i ett lämpligt område under en period.

En mobil lösning av det slag som här diskuteras skulle i princip utgöra ett servicekontor på hjul, bemannat och drivet av Statens servicecenter. Till skillnad från de former för att tillhandahålla statlig service som behandlades i avsnitt 9.1 (via kommuner eller servicepunkter) handlar det således i detta fall inte om att Statens servicecenter uppdrar åt någon annan att utföra servicen. Juridiskt sett bedöms en sådan mobil lösning vara möjlig.

Även i andra avseenden bedömer utredningen att en mobil lösning vore möjlig att införa. Eftersom det skulle röra sig om ett vanligt servicekontor, låt vara i mobil form, skulle tjänsteutbudet i princip inte skilja sig från andra kontor. De tekniska arrangemangen, avseende främst IT, bör också vara möjliga att lösa på ett tillförlitligt, driftsäkert sätt. För det talar såväl vad som framkommit i diskussioner som utredningen haft med IT-ansvariga tjänstemän vid Statens servicecenter som det faktum att Polismyndigheten redan använder mobila kontor av motsvarande art. Den begränsade ytan i ett enskilt fordon skulle möjligen kunna bli en utmaning att hantera, exempelvis när mer känsliga ärenden ska behandlas. Detta torde dock i praktiken kunna hanteras genom att begränsa antalet kunder som samtidigt får vistas inne i fordonet.

En faktor som möjligen kan tala emot mobila lösningar är den investeringskostnad de medför. Hur stor denna kostnad blir beror givetvis på vilken typ av fordon som väljs. En fullstor buss torde medföra en investeringskostnad som ungefär motsvarar etableringskostnaden för två stora servicekontor, medan investeringskostnaden för en ombyggd husbil torde bli ungefär i paritet med etablerings-

kostnaden för ett litet servicekontor.¹³⁹ Med hänsyn till att ombyggda husbilar förefaller fungera väl för Polismyndighetens mobila kontor, så antar utredningen att en sådan lösning borde kunna fungera tillfredsställande även för mobila servicekontor.

Det bör påpekas att kundunderlaget för ett mobilt servicekontor kan bli relativt begränsat. Enligt utredningen lär detta dock vara svårt att undvika, eftersom en mobil lösning i första hand bedöms kunna bli aktuell för orter där kundunderlaget är för litet för ett fast servicekontor. Ett annat möjligt användningsområde för mobila kontor kan också vara att under högsäsong hantera ökad kundtillströmning på orter med stora säsongsvariationer i invånarantal till följd av turism. I det fallet kan kundtillströmningen under högsäsong sannolikt bli stor, även om ett fast servicekontor ändå är svårt att motivera med hänsyn till den lägre besöksnivån under lågsäsong.

Sammantaget ser utredningen många fördelar med en mobil lösning som ett sätt att hantera behoven av statlig service på orter där kundunderlaget är litet och det av bland annat kostnadseffektivitetsskäl inte går att motivera etablerandet av ett fast servicekontor. Innan mobila lösningar introduceras i större omfattning i servicekontorsverksamheten, bör konceptet dock först testas i mindre skala. Lämpligen kan det ske genom en pilotverksamhet med ett mobilt kontor i ett lämpligt område under en period. Utredningen föreslår att regeringen ger Statens servicecenter i uppdrag att genomföra en sådan pilotverksamhet.

¹³⁹ Resonemanget baseras på de schablonkostnader för etablering av olika kontorstyper som redovisades i utredningens delrapport samt kostnadsuppskattningar för olika former av mobila bibliotekslösningar som redovisas i Bos, A.-K. och Blomqvist, H. (2019) Biblioteksbuss i Gävle! En förstudie angående införandet av biblioteksbussverksamhet i Gävle kommun.

10 Konsekvensanalyser

I uppdragsbeskrivningen anges ett antal konsekvenser av förslagen som utredningen ska analysera. Det handlar om verksamhetsmässiga, personella och ekonomiska konsekvenser av förslagen, inklusive kostnadsberäkningar och konsekvenser för avgiftsfinansierade verksamheter. Vidare ska analyseras hur resursbehovet och kompetensförsörjningen påverkas vid berörda myndigheters besöks- och serviceverksamheter, inklusive eventuella omställningskostnader. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. Utredningen ska vidare analysera och redovisa om förslagen har någon betydelse för den kommunala självstyrelsen.

I kapitlet analyseras dessa olika typer av konsekvenser.

10.1 Verksamhetsmässiga konsekvenser

I denna slutrapport lämnas förslag inom tre huvudområden:

- utbyggnad av nätet av servicekontor till fler platser,
- utbyggnad av samverkan vid servicekontoren till att omfatta fler myndigheter, samt
- utbyggnad av statlig service i landet genom andra former än traditionella servicekontor (framför allt genom mobila lösningar i servicekontorsverksamheten).

Verksamhetsmässiga konsekvenser av förslagen kan i första hand förutses hos tre grupper av aktörer: Statens servicecenter, befintliga samverkansmyndigheter och nya samverkansmyndigheter.

10.1.1 Statens servicecenter

En utvidgning av servicekontorsverksamheten till fler platser och nya myndigheter påverkar Statens servicecenter på flera sätt. Det handlar bland annat om att myndighetens organisation, inklusive administrativa resurser, torde behöva växa. På ett flertal orter behöver också nya lokaler anskaffas och anpassas för servicekontorsverksamhet. I övrigt vill utredningen särskilt betona de konsekvenser som beskrivs nedan.

Konsekvenser för Statens servicecenter av nya servicekontor

Utredningens analys av lämpliga platser för nya servicekontor ska enligt uppdragsbeskrivningen hållas inom den ram som anges i statens budget för 2020. För utbyggnaden av nya servicekontor har där Statens servicecenters förvaltningsanslag ökat med 54 miljoner kronor 2020 och beräknas öka med 108 miljoner kronor 2021 respektive 2022.¹⁴⁰ För de anslagna medlen har hittills fyra nya kontor öppnats (i Storuman, Torsby, Vansbro och Åsele i juni 2020), och enligt regeringens beslut ska ytterligare fyra kontor öppnas under 2021 (i Ulricehamn senast den 1 juni och i Stockholm, Göteborg och Malmö senast den 1 november). Därefter återstår av den långsiktiga nivåhöjningen cirka 50 miljoner kronor per år av de medel som avsattes i statens budget för 2020. I budgetpropositionen för 2021 har vidare föreslagits ett flertal åtgärder för att lyfta socioekonomiskt utsatta områden och stärka integrationen, bland annat stärkt samhällsservice. En del i detta är en satsning för att öppna nya servicekontor i sådana områden, som innebär en långsiktig nivåhöjning på 75 miljoner kronor per år. Regeringens förslag bygger på en överenskommelse mellan regeringspartierna, Centerpartiet och Liberalerna.

I kapitel 6 föreslogs följande användning av de medel som därmed finns tillgängliga för öppnande av nya servicekontor:

- 15 kontor i kommuner i gles- och landsbygd eller som särskilt drabbats av nedläggningar av annan statlig verksamhet. Det bör handla om sju små kontor (i Boden, Finspång, Laholm, Nynäshamn, Stenungsund, Sölvesborg och Östhammar) och åtta flexi-

¹⁴⁰ Prop. 2019/20:1 utg.omr. 2, bet. 2019/20:FiU2, rskr. 2019/20:129.

kontor (i Askersund, Borgholm, Filipstad, Lysekil, Nordmaling, Tingsryd, Ånge och Åre).

- 2–3 ytterligare kontor (av mellanstorlek) i de mer centrala delarna av storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö. Hur den närmare prioriteringen bör göras mellan de tre städerna bör lämnas till Statens servicecenter att avgöra.
- 11 kontor i socialt utsatta områden (med en blandning av mellanstora och små kontor). Det bör handla om ett kontor vardera dels i de tre storstadsområdena Stockholm (inklusive vissa grannkommuner), Göteborg och Malmö, dels i Eskilstuna, Helsingborg, Jönköping, Linköping, Norrköping, Södertälje, Uppsala och Växjö. Det avlastar också befintliga kontor i berörda kommuner, vilka överlag tillhör landets största. De närmare prioriteringarna avseende bland annat utbyggnadstakt och lämpliga kontorsstorlekar, bör lämnas till Statens servicecenter att avgöra. Men utgångspunkten ska vara att kontoren ska placeras i de områden som pekats ut av polisen.

Genom att nätverket av lokala servicekontor utvidgas får Statens servicecenter verksamhet på fler platser. I några fall handlar det om platser där det tidigare inte funnits servicekontor, medan det i andra fall (kontoren i storstadsområden och socialt utsatta områden) rör sig om kommuner där myndigheten redan har kontor. I synnerhet storstadskontoren är ofta hårt belastade i dag. Genom att fler kontor tillkommer på dessa orter kan belastningen på befintliga kontor minska, vilket bedöms ge bättre samlad service.

Att etablera de nya servicekontoren kräver ett förberedande arbete från Statens servicecenters sida. Ett sådant etableringsarbete torde delvis kunna hanteras genom konsult hjälp, men medför också att olika typer av interna resurser (personal, teknik med mera) behöver tas i anspråk. Dessa resurser hade kunnat användas för annat om etableringarna inte hade skett. Det bör också noteras att den höga ambitionsnivån på att etablera nya kontor kommer att ställa krav på myndighetens ledningskapacitet. Dessa typer av konsekvenser får dock sägas vara en oundviklig effekt av politikens strävan att etablera fler kontor.

Konsekvenser för Statens servicecenter av nya myndigheter

Med nya myndigheter som tillkommer i servicesamverkan får servicekontoren ett bredare utbud av tjänster. Utifrån ett kundperspektiv är detta positivt. Det bör öka servicekontorens attraktivitet, vilket rimligen är till fördel för verksamheten. För att kunna tillhandahålla ett bredare utbud behöver dock servicekontoren och deras medarbetare också en bredare kompetens. Utbildningsinsatserna behöver öka – vilket kräver tid och resurser – och komplexiteten i verksamheten ökar, med en större bredd av frågor som en enskild handläggare behöver behärska. De förslag på tillkommande uppgifter som utredningen lämnar bedöms vara möjliga att inrymma i servicehandläggarnas nuvarande ”uppgiftsportföljer”. Samtidigt bör påpekas att det rimligen finns en gräns för hur breda ansvarsområden som det är möjligt att hantera. Med nya myndigheter utvidgas också kretsen av aktörer som Statens servicecenter behöver samråda med i den löpande utvecklingen av servicekontorsverksamheten.

Särskilt för mindre servicekontor med få servicehandläggare kan det bli en utmaning att hålla alla anställda uppdaterade på respektive myndighetsinformation och att upprätthålla kompetensnivån för alla samverkansmyndigheter för att servicehandläggaren ska kunna hjälpa kunden. Utredningens utgångspunkt är dock att serviceutbudet i grunden ska vara likvärdigt på olika servicekontor, låt vara att demografiska och andra förhållanden medför att efterfrågan kan variera. Redan med nuvarande nät av servicekontor finns också en betydande storleksvariation mellan olika kontor. Det kan därför antas att Statens servicecenter, tillsammans med samverkansmyndigheterna, har väl utvecklade rutiner för att säkerställa att adekvat serviceutbud och kompetens upprätthålls på de olika kontoren.

Att hantera de konsekvenser som beskrivs i föregående stycken kan bli en utmaning för Statens servicecenter som organisation, såväl centralt som på de enskilda servicekontoren. Utmaningens storlek lär dock variera med hänsyn till vilka nya myndigheter som kommer med i samverkan och när det sker. Utredningen har i kapitel 7 redovisat bedömningen att samverkan bör inledas avseende vissa allmänna servicetjänster mellan Statens servicecenter och Centrala studiestödsnämnden respektive Kronofogdemyndigheten, och att de närmare förutsättningarna för lokalsamverkan mellan Statens servicecenter och Trafikverkets förarprovsverksamhet bör prövas

(eventuellt kan även allmän körkortsinformation ges på servicekontoren). På längre sikt kan det eventuellt även bli aktuellt med servicesamverkan mellan Statens servicecenter och Polismyndigheten. I detta fall kan dock lämpligheten i en eventuell servicesamverkan mellan de två myndigheterna inte närmare bedömas för närvarande, varför utredningen inte lämnar något förslag avseende Polismyndigheten.

Exakt vilka tjänster som den föreslagna samverkan bör omfatta, och när förändringen bör ske, kan bedömas först efter de bilaterala diskussioner om samverkans närmare innehåll som utredningen anser bör ske mellan Statens servicecenter och respektive berörd myndighet i nästa skede. Som framgått av kapitel 7 är utredningens bedömning att den faktiska samverkan sannolikt kan inledas tidigast ett–två år efter att de bilaterala diskussionerna inletts med Kronofogden, CSN och Trafikverket. Om även samverkan mellan Statens servicecenter och Polismyndigheten skulle bli aktuell torde motsvarande tidpunkt snarare handla om tidigast tre–fyra år.

Volymmässigt är det dock en samverkan med polisen som skulle kunna innebära en mer betydande ökning av servicekontorens besökstal, vilket utredningen visat i kapitel 7. Utredningens förslag avseende Kronofogden, CSN och Trafikverket bedöms få begränsad påverkan på besöksvolymen vid servicekontoren – besökstalen torde med dessa myndigheter öka med två–tre procent per år. En eventuell servicesamverkan med polisen skulle däremot kunna medföra en 50 procentig ökning av besöksvolymen vid servicekontoren. Detta förutsätter dock att pass- och nationella ID-kortsärenden skulle hantleras vid servicekontoren. Om samverkan med polisen endast skulle beröra övriga tänkbara ärendetyper, såsom exempelvis hittegodsärenden, torde påverkan på besökstalen bli ungefär densamma som för förslagen avseende Kronofogden, CSN och Trafikverket.

Konsekvenser för Statens servicecenter av mobila lösningar

Den mobila lösning för servicekontor som utredningen föreslagit i kapitel 9 – det vill säga en ambulerande buss eller dylikt i vilken vissa servicetjänster erbjuds till kunder – skulle innebära ett nytt sätt att tillhandahålla servicetjänster för Statens servicecenter. Det bör dock betonas att förslaget endast skulle medföra en ny form för att be-

driva verksamheten. I sak skulle verksamheten vara densamma, eftersom den föreslagna mobila lösningen i princip skulle utgöra ett servicekontor på hjul, bemannat och drivet av Statens servicecenter.

Om denna lösning är ändamålsenlig, och vilka närmare konsekvenser den medför, lär framgå närmare efter att Statens servicecenter genomfört den av utredningen föreslagna pilotverksamheten med test av ett mobilt kontor i ett lämpligt område under en period.

10.1.2 Befintliga samverkansmyndigheter

När nya servicekontor öppnas, så innebär det att de befintliga samverkansmyndigheterna via Statens servicecenter kan ge service till fler kunder på fler platser. Skatteverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har inte egna kontor som tar emot spontana besök, medan Arbetsförmedlingen håller på att minska sitt kontorsnät. Enligt utredningens bedömning bör förslaget om fler servicekontor rimligen vara positivt för dessa myndigheters verksamhet, liksom för den statliga närvaron och servicen generellt.

I takt med att nätverket av servicekontor växer, får också de befintliga samverkansmyndigheterna successivt en ökande samarbetsyta gentemot Statens servicecenter. Detta bland annat i bemärkelsen att det blir fler servicehandläggare som behöver få introducerande och löpande utbildning om myndigheternas verksamhet. I delrapporten bedömde utredningen att tillväxten av de fyra nya servicekontor som öppnades i juni 2020 och de fyra ytterligare som kommer att öppnas under 2021 i detta hänseende skulle få en begränsad effekt på marginalen som sannolikt är möjlig att hantera utan särskilda åtgärder. Även om den utbyggnad som nu föreslås är mer omfattande gör utredningen i denna fråga i princip samma bedömning som i delrapporten. De erfarenheter som görs i takt med öppnandet av nya kontor under 2020 och 2021 lär utvisa om bedömningen är korrekt.

När fler myndigheter kommer med i samverkan ställs nya krav på kompetens och kapacitet hos servicekontorens tjänstemän, servicehandläggarna. För befintliga samverkansmyndigheter kan det eventuellt uppstå ökad konkurrens om tid och resurser i hanteringen av olika myndigheters ärenden. Det är därför väsentligt att Statens servicecenter kan säkerställa att fler myndigheter i samverkan inte med-

för negativa konsekvenser för de befintliga samverkansmyndigheterna.

I kapitel 7 gjordes bedömningen att så länge de arbetsuppgifter som omfattas av samverkan mellan Statens servicecenter och de nytillkommande myndigheterna är av begränsad omfattning (vilket får sägas gälla avseende Kronofogden, CSN och eventuell körkortsinformation åt Trafikverket) torde de kunna hanteras inom befintlig ram och organisation. Någon direkt risk för att servicehandläggarnas fokus på befintliga samverkansmyndigheters ärenden ska minska med utredningens förslag bedöms därför inte föreligga – åtminstone i det korta perspektivet. Risken för en sådan undanträngningseffekt torde bli större om Polismyndigheten eventuellt skulle komma med i servicesamverkan, i synnerhet om pass- och ID-kortsärenden då ska ingå. I det fallet torde dock ganska omfattande nyrekryteringar komma att krävas vid Statens servicecenter.

10.1.3 Nya samverkansmyndigheter

Genom samverkan med Statens servicecenter kommer vissa av de nya samverkansmyndigheternas tjänster att tillhandahållas på fler platser än i dag. Det bör rimligen vara odelat positivt för myndigheternas verksamhet. Denna effekt torde bli särskilt påtaglig för CSN och Kronofogden, vilkas lokala närvaro i dag är klart mindre än Statens servicecenters.

Att vissa tjänster genom samverkan erbjuds vid servicekontoren kan också ge möjlighet till effektiviseringar i den egna verksamheten för de nya samverkansmyndigheterna. Mängden spontana fysiska besök till deras egna kontor lär minska, eventuellt helt upphöra. Det kan eventuellt möjliggöra för myndigheterna att låta de egna kontoren endast vara öppna för bokade besök.

Att ingå serviceavtal med Statens servicecenter innebär ett nytt sätt att arbeta för de nya samverkansmyndigheterna. De berörda arbetsuppgifterna kommer att utföras av Statens servicecenters handläggare på uppdrag av samverkansmyndigheten, i stället för att hanteras av myndighetens egna anställda. Därtill arbetar Statens servicecenters handläggare åt flera myndigheter parallellt. Detta sätt att arbeta ställer olika typer av krav på de nya samverkansmyndigheterna. En viktig aspekt är att de måste medverka i initial och

löpande utbildning av berörd personal hos Statens servicecenter. I utredningsarbetet har de berörda myndigheterna framfört att de är beredda på att åta sig detta ansvar.

10.2 Personella konsekvenser

Rekryteringsbehov hos Statens servicecenter

Som nämdes tidigare torde Statens servicecenters organisation behöva växa när servicekontorsverksamheten utvidgas till fler platser och nya myndigheter. Behovet av anställda påverkas av flera faktorer:

- I delrapporten angavs att de fyra nya servicekontor som infördes i juni 2020 och de fyra ytterligare som regeringen har beslutat ska öppna 2021 tillsammans lär medföra ett rekryteringsbehov om 55–60 personer. Med samma beräkningsförutsättningar – baserat på bland annat storleken på olika typer av servicekontor – lär de nya kontor som föreslås i slutrapporten tillsammans kräva nyrekryteringar om ytterligare 100–110 personer.
- I delrapporten utgick utredningen emellertid från att etablerandet av nya kontor i de tre storstadsområdena på kort sikt inte påverkar den befintliga strukturen av servicekontor på dessa orter. Detta antagande är dock inte givet. Servicekontorsutredningen bedömde att både när nya servicekontor öppnas i socialt utsatta områden i större kommuner där det redan finns ett servicekontor och när nya servicekontor öppnas i storstäderna, så bör personalbehoven på de nya kontoren till en del kunna hanteras genom att servicehandläggare omplaceras från befintliga kontor på orten.¹⁴¹ Utifrån Servicekontorsutredningens bedömning torde de ovan angivna nyrekryteringsbehoven vid de nya servicekontoren kunna minska med 25–30 procent.
- Även utvidgningen av servicekontorsverksamheten till fler myndigheter kan komma att kräva nyrekryteringar för Statens servicecenter. Som framgått av föregående avsnitt bedömer dock utredningen att så länge de arbetsuppgifter som omfattas av sam-

¹⁴¹ SOU 2018:43 Statliga servicekontor – mer service på fler platser. Slutbetänkande av Servicekontorsutredningen.

verkan mellan Statens servicecenter och de nytillkommande myndigheterna är av begränsad omfattning (vilket får sägas gälla avseende Kronofogden, CSN och eventuell körkortsinformation åt Trafikverket) torde de kunna hanteras inom befintlig ram och organisation. Om samverkan eventuellt också skulle ingå om att pass- och ID-kortsärenden ska hanteras på servicekontoren för Polismyndighetens räkning lär det däremot krävas ganska omfattande nyrekryteringar. Hur stort detta behov då skulle bli är dock svårt att bedöma i dagsläget.

Sammantaget är det i dagsläget svårt att beräkna exakt hur många fler anställda som kan behövas vid Statens servicecenter till följd av utredningens förslag. Närmare kunskap om detta lär föreligga efter de bilaterala diskussionerna mellan Statens servicecenter och de eventuellt nytillkommande myndigheterna och efter att erfarenheter utvunnits från etablerandet av de nya kontor som redan beslutats.

Särskilt om flexikontor och kontor i utsatta områden

Utredningens förslag om nya servicekontor inkluderar åtta så kallade flexikontor. Det innebär att de håller öppet ett mindre antal dagar per vecka och att den tjänstgörande personalen inte har den berörda orten som sin vanliga verksamhetsort. Vid tjänstgöring reser de i stället dit från servicekontor på andra orter. Det kräver personal som är beredd att arbeta under dessa villkor. I och med att det handlar om nyöppnade kontor och ofta nyrekryteringar som bygger på de givna förutsättningarna borde detta fungera smidigt. Detta bekräftar också de erfarenheter som hittills gjorts avseende de fyra nya kontor som öppnades i juni 2020, vilka samtliga är flexikontor.

Det är dock viktigt att arbetsgivaren tydligt redovisar för den arbetssökande att de ovan nämnda förutsättningarna gäller i samband med rekryteringen, alternativt – för redan anställda – i dialog med medarbetaren under pågående anställning.

Därtill kan det tillkomma ett visst extra administrativt arbete för Statens servicecenters bemanningsplanering avseende flexikontoren. Detta får dock bedömas vara hanterbart. När de gäller den mobila lösningen som föreslagits i kapitel 9 gör utredningen samma bedömningar om de personella konsekvenserna som för flexikontoren.

En annan arbetstagaraspekt som bör nämnas är att den ökade satsningen på servicekontor i socialt utsatta områden eventuellt kan medföra ökade psykosociala påfrestningar för berörda servicehandläggare. Redan i dag finns det dock servicekontor i, eller i nära anslutning till, drygt fem socialt utsatta områden. Det får därför förutsättas att Statens servicecenter har erfarenhet av de situationer som kan uppkomma och beredskap och kompetens för att hantera eventuella problem.

Statens servicecenter har som arbetsgivare ansvar för arbetsmiljön under arbetstid. Arbetsmiljöansvaret innebär bland annat ansvar för att förebygga ohälsa och olyckor samt skyldighet att utreda och anmäla incidenter till Arbetsmiljöverket.¹⁴² Ansvaret är begränsat till vad som händer när arbetstagaren är i tjänst. Resor på fritiden inklusive resa till och från arbetet omfattas inte av det ansvaret.

Statens servicecenters kompetensförsörjning

Statens servicecenters kompetensförsörjning kommer sannolikt att fungera väl avseende de nya servicekontor som föreslås i slutrapporten. Detta gäller i synnerhet då en betydande del av nyrekryteringarna kommer att avse landets större städer. Enligt vad utredningen inhämtat från Statens servicecenter brukar utannonserade servicehandläggartjänster i dessa områden vara eftertraktade. I gles- och landsbygdsområdena kan kompetensförsörjningen möjligen bli en något större utmaning, men sannolikt kommer rekryteringarna även i dessa fall att fungera relativt smidigt. Dels handlar det i dessa fall om relativt få anställningar i absoluta tal. Dels visar erfarenheterna från etablerandet av de fyra kontor som öppnade i juni 2020 att rekryteringsfrågan inte varit något större problem för myndigheten.

Samverkansmyndigheterna

För samverkansmyndigheterna bedöms utredningens förslag få begränsade personella konsekvenser. Ett viktigt skäl till det är att den

¹⁴² Arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön regleras i arbetsmiljölagen (1977:1160). Lagens ändamål är att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö. I lagen finns bland annat regler om skyldigheter för arbetsgivare och andra skyddsansvariga om att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet.

utökning av samverkan som diskuteras i slutrapporten i normalfallet antas kunna ske utan övergång av personal från de nya samverkansmyndigheterna till Statens servicecenter.

10.3 Ekonomiska konsekvenser

En utbyggnad av nätet av servicekontor med nya kontor kommer givetvis att medföra ökade kostnader för verksamheten totalt sett. I enlighet med uppdragsbeskrivningen har dock utredningen i sin analys av till vilka platser som nya servicekontor lämpligen bör lokaliseras hållit sig inom de ramar som avsatts i statens budget för öppnande av nya servicekontor. Således är förslagets ekonomiska konsekvenser i dessa delar kända sedan tidigare.

Vad gäller utvidgningen av servicekontorsverksamheten med nya myndigheter, har utredningen i kapitel 7 bedömt att den föreslagna samverkan avseende tjänster med Kronofogden, CSN och eventuellt Trafikverket bör kunna hanteras inom befintlig ram hos Statens servicecenter, förutsatt att den berörda verksamheten inte ställer krav på särskilda anpassningar eller investeringar.

Sannolikt skulle detta gälla även för en eventuell samverkan mellan Polismyndigheten och Statens servicecenter avseende andra ärenden än pass- och nationella ID-kortsärenden. Som nämnts tidigare torde en samverkan där Statens servicecenter skulle handlägga pass- och ID-kortsärenden för Polismyndighetens räkning däremot innebära en betydligt större ökning av servicekontorens verksamhetsvolym. Dessutom ställer dessa ärenden särskilda krav avseende informationssäkerhet och säkerhetsskydd. I dagsläget är det dock svårt att bedöma när en sådan förändring eventuellt kan ske och vilka kostnadsökningar den skulle innebära för Statens servicecenter. Med hänsyn till verksamhetens omfattning är det dock sannolikt att en sådan förändring skulle kräva någon form av finansieringslösning som innebär att Statens servicecenter tillförs medel för att täcka kostnaderna.

Utredningens förslag kan förväntas medföra vissa ekonomiska konsekvenser för handhavandet av systemet med servicekontor i vid mening. Det handlar exempelvis om att framför allt Statens servicecenter kan få ökade kostnader för ledning och styrning av servicekontorsverksamheten och om att samtliga berörda myndigheter kan

få ökade kostnader för utbildning av servicehandläggare och för deltagande i samrådsaktiviteter och liknande. Dessa typer av kostnadsökningar bedöms dock bli tämligen begränsade.

Utredningen bedömer att förslagen inte får några mer betydande konsekvenser för den del av servicekontorsverksamheten som finansieras med avgiftsintäkter från Skatteverket för ID-kortshantering samt uttag från AP-fonder och premiepensionssystemet för hantering av pensionsärenden.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att förslagen inte medför ökade kostnader för staten utöver de i BP20 beslutade och i BP21 föreslagna medlen.

10.4 Påverkan på resursbehov och kompetensförsörjning för berörda myndigheter

Utredningen ska analysera hur resursbehovet och kompetensförsörjningen påverkas vid berörda myndigheters besöks- och serviceverksamheter, inklusive eventuella omställningskostnader. De mest betydande aspekterna som utredningen ser av detta slag har i huvudsak behandlats ovan, men i korthet handlar det om:

- Vissa av de nya samverkansmyndigheternas tjänster kommer att kunna tillhandahållas på fler platser än i dag när samverkan sker med Statens servicecenter. Detta gäller framför allt för CSN och Kronofogden som båda har klart mindre lokal närvaro än Statens servicecenter.
- När nytillkommande myndigheters tjänster utförs vid servicekontoren torde mängden spontana fysiska besök till dessa nya samverkansmyndigheters egna kontor komma att minska. Det ger möjlighet till effektivisering i deras verksamhet.
- De nya samverkansmyndigheterna behöver engagera sig i initial och löpande utbildning av servicehandläggarna hos Statens servicecenter, så att dessa kan utföra uppgifterna åt myndigheterna på ett fullgott sätt.
- De nya samverkansmyndigheterna behöver säkerställa att servicehandläggarna har tillgång till den information som krävs för att utföra uppdraget.

Etablerandet av samverkan mellan de nya samverkansmyndigheterna och Statens servicecenter kommer att medföra vissa omställningskostnader. Det handlar exempelvis om den arbetstid och de resurser som måste avsättas hos både samverkansmyndigheterna och Statens servicecenter för att genomföra de bilaterala diskussioner om samverkans närmare innehåll, som utredningen menar bör genomföras. Sett i relation till de positiva effekter som samverkan antas medföra, bedöms dessa typer av omställningskostnader bli av tämligen begränsad storlek.

En annan typ av omställningskostnader som uppstår med utredningens förslag är de etableringskostnader som uppstår när nya servicekontor ska öppna. Utredningen beskrev dessa kostnader, som i allt väsentligt är engångsvisa, i sin delrapport. Till etableringskostnaderna räknas exempelvis kostnader för att leda och driva etableringsprojekt, rekrytering och utbildning av personal, lokalanskaffning, anpassningar av lokal, anskaffning och installation av olika larmanläggningar (brand-, inbrotts-, utrymning), anskaffning och installation av IT-nätverk och IT-utrustning, kommunikationsinsatser med mera. Storleken på etableringskostnaderna varierar med hänsyn till bland annat kontorets storlek. I delrapporten redovisades en uppskattning av schablonkostnader för etableringen av de olika kontorstyperna, som visade på att dessa kostnader torde variera från knappt 2,5 miljoner kronor för stora kontor ner till drygt 0,5 miljoner kronor för flexikontor.

Det uppstår omställningskostnader även när nya myndigheter går in i servicesamverkan. Av avsnitt 10.3 framgår att utredningen bedömer att de ekonomiska konsekvenserna av att Kronofogden, CSN och eventuellt Trafikverket tillkommer i servicesamverkan bör kunna hanteras inom befintlig ram hos Statens servicecenter. I den utsträckning engångsvisa omställningskostnader uppstår som inte ryms inom ram, bör dessa ersättas av den tillkommande myndigheten i form av övergångsvis avgiftsfinansiering.

10.5 Samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningen bedömer att förslagen inte kommer att leda till några mer betydande konsekvenser för samhällsekonomin i övrigt.

10.6 Betydelse för den kommunala självstyrelsen

Utredningens förslag bedöms inte leda till några mer betydande konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

Referenser

- Arbetsförmedlingen (2020) Lägesbeskrivning. Arbetsförmedlingens lokala närvaro 2020-02-14.
- Arbetsförmedlingen (2020) Lägesbeskrivning. Arbetsförmedlingens lokala närvaro 2020-06-15.
- Arbetsförmedlingen (2020) Slutredovisning. Arbetsförmedlingens lokala närvaro 2020-10-23.
- Bos, A-K. och Blomqvist, H. (2019) Biblioteksbus i Gävle! En förstudie angående införandet av biblioteksbusverksamhet i Gävle kommun.
- Brottsförebyggande rådet (2018) Relationen till rättsväsendet i socialt utsatta områden. Rapport 2018:6.
- Centrala studiestödsnämnden (2020) Årsredovisning 2019.
- Ds 1993:67 Servicesamverkan vid medborgarkontor.
- Ds 1999:26 Medborgarkontor i utveckling.
- Ekonomistyrningsverket (ESV 2015:45) Att ta betalt med 4 § avgiftsförordningen.
- EU-domstolens dom, mål nr C-24/85, Spijkers mot Benedik, (1986) ECR 1119.
- Finansdepartementet, Utredningen (Fi 2019:B) om utvecklad organisation för lokal statlig service (2020) En utvecklad organisation för lokal statlig service – delredovisning avseende lämpliga platser.
- Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket (2016) Servicekontor 2.0 – framtidens fysiska möte.
- Gerell, M., Hallin, P-O., Nilvall, K. och Westerdahl, S., redaktörer (2020) Att vända utvecklingen – från utsatta områden till trygghet och delaktighet. Mapius 26. Malmö universitet.

- Hinn, E., Aspegren, L. och Karlsson, CJ. (2015) Offentlig arbetsrätt, en kommentar till lagreglerna om statlig och kommunal anställning.
- Internetstiftelsen (2019) Svenskarna och internet 2019.
- Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 2003/04:JO1.
- Kammarrätten i Stockholm, dom den 26 juni 2017, mål nr 7355-16.
- Kommittédirektiv 2017:95, En organisation för lokal statlig service.
- Kommittédirektiv 2019:64, Säker och kostnadseffektiv it-drift för den offentliga förvaltningen.
- Konkurrensverket (2018) Omfattas en statlig myndighets anskaffningar från en annan statlig myndighet av upphandlingsskyldighet? Ställningstagande 2018:1, Dnr 514/2018.
- Kristianssen, A-C. och Olsson, J. (2017) Från växtelefoni till ”one-stop shops”. En studie av framväxten av kommunala servicecenter i Sverige. Örebro universitet, Forskarskolan offentlig verksamhet i utveckling. FoU-rapport nr 4 I 2017.
- Kronofogdemyndigheten (2020) Årsredovisning Kronofogdemyndigheten 2019.
- Lantmäteriet (2020) Lantmäteriets årsredovisning 2019.
- Länsstyrelserna (2019) Kartläggning av statlig närvaro och service i länen. En samlad delredovisning. Utgiven av Länsstyrelsen i Örebro län med publikationsnummer 2019:23.
- NJA 2013 s. 1210. Nytt Juridiskt Arkiv, avdelning 1.
- NJA 2017 s. 824. Nytt Juridiskt Arkiv, avdelning 1.
- Norberg, I. (2017) Insatser för digital kompetens på folkbiblioteken. En studie om folkbibliotekens arbete med digital delaktighet. På uppdrag av SKL, Digidelnätverket och Kungliga biblioteket.
- Polisen (2017) Utsatta områden – Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen.
- Polisen (2019) Kriminell påverkan i lokalsamhället – En lägesbild för utvecklingen i utsatta områden.
- Polismyndigheten och Statens servicecenter (2019) Samverkan mellan Polismyndigheten och Statens servicecenter – förstudierapport. SSC dnr 2019-00508-2.4.3.

- Polismyndigheten (2020) Polisens årsredovisning 2019.
- Prop. 1993/94:187 Försöksverksamhet med medborgarkontor.
- Prop. 1996/97:90 Bättre möjligheter att samverka vid medborgarkontor.
- Prop. 2001/02:109 Förlängd försöksverksamhet vid medborgarkontor.
- Prop. 2003/04:85 Samtjänst vid medborgarkontor.
- Prop. 2006/07:100 2007 års ekonomiska vårproposition.
- Prop. 2008/09:123 Förenklad samverkan enligt samtjänstlagen.
- Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.
- Prop. 2009/10:180 Nya rättsmedel på upphandlingsområdet.
- Prop. 2010/11:1 Budgetpropositionen för 2011, utg.omr. 2.
- Prop. 2015/16:195 Nytt regelverk om upphandling.
- Prop. 2016/17: 180 En modern och rättssäker förvaltning.
- Prop. 2017/18:1 Budgetpropositionen för 2018, utg.omr. 2.
- Prop. 2017/18:179 En sammanhållen politik för Sveriges landsbygger – för ett Sverige som håller ihop.
- Prop. 2018/19:47 Samlad struktur för tillhandahållande av lokal statlig service.
- Prop. 2018/19:100 2019 års ekonomiska vårproposition.
- Prop. 2019/20:1 Budgetpropositionen för 2020, utg.omr. 2.
- Prop. 2020/21:1 Budgetpropositionen för 2021, utg.omr. 2.
- Prop. 2020/21:1 Budgetpropositionen för 2021, utg.omr. 4.
- Prop. 2020/21:1 Budgetpropositionen för 2021, utg.omr. 13.
- Riksrevisionen (2020) Riktade statsbidrag för socioekonomiskt utsatta områden. RIR 2020:14.
- RÅ 2004 ref. 8. Regeringsrättens årsbok.
- SOU 1995:61 Myndighetsutövning vid medborgarkontor. Rapport från MBK-utredningen.
- SOU 2008:34 Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtjänstlagen. Delbetänkande av Utveckling av lokal service i samverkan.

- SOU 2008:97 Styr samverkan – för bättre service till medborgarna. Delbetänkande av Utveckling av lokal service i samverkan.
- SOU 2009:92 Se medborgarna – för bättre offentlig service. Slutbetänkande av Utveckling av lokal service i samverkan.
- SOU 2015:35 Service i glesbygd. Betänkande av Utredningen Service i glesbygd.
- SOU 2016:26 På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. Delbetänkande av Parlamentariska landsbygdskommittén.
- SOU 2017:1 För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. Slutbetänkande av Parlamentariska landsbygdskommittén.
- SOU 2017:109 Servicekontor i ny regim. Delbetänkande av Servicekontorsutredningen.
- SOU 2018:43 Statliga servicekontor – mer service på fler platser. Slutbetänkande av Servicekontorsutredningen.
- SOU 2019:14 Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation. Betänkande av 2017 års ID-kortsutredning.
- SOU 2019:33 Ökad statlig närvaro i Härnösand. Betänkande av utredningen om ökad statlig verksamhet i Härnösand.
- Statens servicecenter (2017) En sammanhållen organisation för statlig lokal service. Delrapport i regeringsuppdrag om samordning och omlokalisering av myndighetsfunktioner.
- Statens servicecenter (2020) Underlag avseende nya servicekontor. PM överlämnad till Utredningen (Fi 2019:B) om utvecklad organisation för lokal statlig service.
- Statens servicecenter (2020) Årsredovisning 2019.
- Statens servicecenter (2020) Informationssäkerhet och säkerhetskydd på Statens servicecenter. Redovisning av uppdrag i regleringsbrevet 2020.
- Statskontoret (2012:13) Service i medborgarnas och företagens tjänst.
- Statskontoret (2017) Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel (Om offentlig sektor 31).
- Statskontoret (2019:13) Planerad lokalisering av statlig verksamhet. En kartläggning av tio större myndigheter.

Tillväxtanalys (2014:04) Bättre statistik för bättre regional- och landsbygdspolitik.

Tillväxtverket (2018) Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service 2018. Rapport 0249.

Tillväxtverket (2018) Tillstånd och trender för regional tillväxt 2018. Rapport 0256.

Trafikverket (2020) Trafikverkets årsredovisning 2019.

Trafikverket (2020) Förarprovs årsrapport 2019.

Bilaga – uppdragsbeskrivning

En utvecklad organisation för lokal statlig service

Sammanfattning av uppdraget

En sakkunnig (i det följande utredaren) ska ges i uppdrag att analysera och föreslå hur serviceverksamheten vid de statliga servicekontoren kan utvecklas. Uppdraget gäller fr.o.m. den 1 januari 2020.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå hur en ökad geografisk tillgänglighet med nya servicekontor på fler platser i landet kan genomföras, och
- analysera möjligheterna att tillhandahålla ett utökat serviceutbud från ytterligare myndigheter.

Uppdraget ska delredovisas till Regeringskansliet (Finansdepartementet) den 16 mars 2020. Delredovisningen ska omfatta förslag på lämpliga platser där statliga servicekontor bör etableras, en plan för i vilken takt och omfattning som en utbyggnad av organisationen kan ske och kostnadsberäkningar för förslagen. Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast den 16 november 2020.

Till utredningen knyts ett sekretariat.

Bakgrund

Lokal statlig närvaro i hela landet är viktigt för att hålla ihop samhället och för att upprätthålla legitimitet och förtroende för de statliga myndigheterna. Regeringen har i propositionen Samlad struktur för tillhandahållande av lokal statlig service uttalat att det finns be-

hov av att stärka förtroendet för de statliga myndigheterna och samhällets institutioner genom en väl utvecklad lokal statlig närvaro och service. Enskilda och företag behöver fortsatt kunna möta företrädare för myndigheter och få grundläggande statlig service trots att utvecklingen går mot allt fler digitala tjänster. Lokal statlig service är särskilt viktigt för de som har svårigheter med det svenska språket, de med vissa typer av funktionsnedsättningar och de som är ekonomiskt utsatta (prop. 2018/19:47 s. 11).

Från den 1 juni 2019 ansvarar Statens servicecenter för en samlad organisation för lokal statlig service där service avseende Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket ingår.

I punkt 23 i januariavtalet, en sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, anges bl.a. att fler servicekontor ska byggas ut i hela landet. I 2019 års ekonomiska vårproposition angavs att regeringens ambition är att servicekontor ska etableras på fler orter (prop. 2018/19:100 s. 24).

Uppdraget att föreslå hur en ökad geografisk tillgänglighet med nya servicekontor på fler platser i landet kan genomföras

Efter förslag från regeringen beslutade riksdagen att Statens servicecenters förvaltningsanslag, ska öka med 54 miljoner kronor 2020 för att utöka antalet servicekontor (prop. 2019/20:1 utg.omr. 2, bet. 2019/20:FiU2, rskr. 2019/20:129). I budgetpropositionen för 2020 beräknas anslaget öka med 108 miljoner kronor 2021 respektive 2022 för nya servicekontor.

I dagsläget finns 113 servicekontor fördelade på 106 av landets 290 kommuner. Det innebär att en stor del av landets kommuner, 184 stycken, fortfarande saknar servicekontor. I både betänkandet från den parlamentariska landsbygdskommittén (SOU 2017:1) och Servicekontorsutredningens slutbetänkande Statliga servicekontor – mer service på fler platser (SOU 2018:43) föreslås att servicekontor öppnas i de fyra s.k. FA-regioner som i dag saknar servicekontor. Den senare utredningen föreslog även en utbyggnad av servicekontor i storstäderna och vissa större kommuner. Servicekontorsutredningen lämnade även förslag på anslutning av ytterligare verksamheter till servicekontoren.

Majoriteten av remissinstanserna har i sina yttranden över Servicekontorsutredningens betänkande understrukt behovet av en stärkt och utökad offentlig service på flera platser i landet. Flera av instanserna menar även att den geografiska spridningen av de föreslagna kontoren är för begränsad och inte i tillräcklig utsträckning beaktar landsbygdens behov av tillgång till statlig service.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- föreslå lämpliga platser där statliga servicekontor bör etableras, presentera en plan för i vilken takt och omfattning som en utbyggnad av organisationen kan ske och redovisa kostnadsberäkningar för förslagen, och
- redovisa vilka bedömningsgrunder och avvägningar som ligger till grund för förslagen.

Uppdraget att analysera möjligheterna att tillhandahålla ett utökat serviceutbud från ytterligare myndigheter

I remissvaren över Servicekontorsutredningens betänkande framkommer synpunkter på att tjänsteutbudet vid de statliga servicekontoren bör utökas och att kontoren bör ge service avseende fler statliga myndigheter. Mot denna bakgrund finns det anledning att utreda möjligheten att etablera fler servicekontor i landet. Statliga myndigheter kan var och en för sig inte upprätthålla en kostnadseffektiv kontorsnärvaro för att ge lokal service i hela landet. Att samla ytterligare myndigheters serviceverksamheter hos Statens servicecenter kan bidra till att staten nyttjar sina koncernfördelar på ett mer effektivt sätt samtidigt som tillgängligheten till statliga myndigheter kan förbättras på fler platser i landet. Det bör därför utredas på vilket sätt antalet servicekontor kan utökas, genom att bl.a. fler statliga myndigheters serviceverksamheter ansluts till den samlade organisationen för lokal statlig service. Även former för digital samverkan mellan myndigheterna som kan leda till en mer effektiv och tillgänglig service samt ett säkert och effektivt informationsutbyte ska beaktas.

Utredaren ska primärt fokusera på följande myndigheter som har uttalad serviceverksamhet riktad mot enskilda och företag: Lantmäteriet, Kronofogdemyndigheten och Polismyndigheten. Dessa myndigheter omfattades inte av Servicekontorsutredningen och förut-

sättningarna för en eventuell anslutning av myndigheterna till organisationen för lokal statlig service behöver utredas. Avseende Polismyndigheten ska brottsbekämpande verksamhet inte analyseras eller ingå i denna utredning. Vidare ska särskild hänsyn tas till myndighetens omorganisation. Dessutom ska utredaren beakta att det pågår en förstudie för att klargöra förutsättningarna för en möjlig frivillig servicesamverkan på servicekontoren mellan Polismyndigheten och Statens servicecenter. Vad gäller Lantmäteriet ska myndighetens verksamhet inte omfattas av utredarens analys. Möjligheterna till lokalsamverkan med servicekontor liksom för- och nackdelar i samband med detta ska dock utredas för de orter där Lantmäteriet finns representerat.

Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden och Trafikverket omfattades av Servicekontorsutredningens förslag. Regeringen har i budgetpropositionen för 2020 angett att servicekontorsutredningens förslag fortsatt ska vara vägledande vid utvecklingen av den lokala statliga serviceorganisationen. Utredaren får, om det bedöms lämpligt, vidareutveckla de tidigare förslagen avseende Centrala studiestödsnämnden och Trafikverket.

Regeringen har gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att se över förutsättningarna för att servicekontoren framöver ska ge service avseende myndighetens verksamhet. Inriktningen är att en överföring av verksamhet från Arbetsförmedlingen till servicekontoren bör inledas under 2020 (A2019/00923/A). Det bör vidare noteras att Statens servicecenter och Arbetsförmedlingen den 2 juli 2019 har ingått ett frivilligt serviceavtal som innebär att de två myndigheterna startar en pilotverksamhet för servicekontoren. Detta i syfte att utveckla samarbetsformerna mellan Arbetsförmedlingen och Statens servicecenter. Utredaren ska hålla sig informerad om arbetet med att reformera Arbetsförmedlingen som parallellt bedrivs inom Regeringskansliet och vid Arbetsförmedlingen utifrån dess rapport Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen.

I syfte att utvidga den statliga servicen till fler platser i hela landet är andra alternativ utöver en förstärkt organisation för lokal statlig service möjliga. Det kan exempelvis innebära en utökad lokalsamverkan mellan olika statliga aktörer liksom samverkan mellan stat och kommun. Det kan också handla om andra former för tillhandahållande av service (exempelvis samlokalisering och s.k. servicepunkter). På så sätt kan besökare erbjudas en mer sammanhållen ser-

vice från den offentliga förvaltningen. Servicekontorsutredningen har endast i begränsad omfattning analyserat andra sätt att utvidga den statliga närvaron i hela landet. Utredaren ska därför fördjupa analysen av vilka möjligheter det finns till andra former av service-samverkan. Inom ramen för eventuell samverkan mellan stat och kommun ska uppdraget begränsas till att belysa möjligheter och hinder för utvecklade samverkansformer avseende statlig service.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- analysera och föreslå vilka ytterligare statliga myndigheters serviceverksamheter som kan anslutas till den organisation för lokal statlig service som Statens servicecenter ansvarar för,
- analysera möjligheterna till andra former av statlig servicesamverkan samt belysa möjligheter och hinder för servicesamverkan mellan den statliga förvaltningen, kommuner och regioner i syfte att främja sådan samverkan,
- analysera de rättsliga förutsättningarna för ett genomförande av förslagen och vid behov lämna nödvändiga författningsförslag,
- analysera de integritetsfrågor som kan aktualiseras om handläggare vid Statens servicecenter får tillgång till fler myndigheters verksamhetssystem,
- identifiera vilka krav på informationssäkerhet som förslagen medför,
- föreslå hur det med eventuella uppdrag, ändringar av berörda myndigheters instruktioner, överenskommelser mellan myndigheterna eller andra åtgärder kan säkerställas att Statens servicecenter och berörda myndigheter samarbetar i fråga om den samlade organisationen för lokal statlig service och att ansvarsfördelningen blir tydlig för var och en av myndigheterna, och
- redovisa vilka bedömningsgrunder och avvägningar som ligger till grund för analyserna och förslagen.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera och redovisa de verksamhetsmässiga, personella och ekonomiska konsekvenserna av förslagen, inklusive kost-

nadsberäkningar och konsekvenser för avgiftsfinansierade verksamheter. Analysen och redovisningen ska även omfatta hur resursbehovet och kompetensförsörjningen påverkas vid berörda myndigheters besöks- och serviceverksamheter, inklusive eventuella omställningskostnader. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. Utredaren ska vidare analysera och redovisa om förslagen har någon betydelse för den kommunala självstyrelsen.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med de myndigheter som berörs av utredningens förslag. Utredaren ska vidare samråda med länsstyrelserna samt Sveriges Kommuner och Regioner. Utredaren ska också samråda med berörda kommuner. Utredaren ska även föra dialog med Arbetsgivarverket i arbetsrättsliga frågor samt hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Utredaren ska i sitt arbete utgå från det som anges i propositionen Samlad struktur för tillhandahållande av lokal statlig service. Utredaren ska i sitt arbete även beakta och vidareutveckla de förslag som lämnades i betänkandet Statliga servicekontor – mer service på fler platser. Utredaren ska beakta de synpunkter som framkommit under remitteringen av detta betänkande. Utredaren ska vidare beakta de kartläggningar av statlig närvaro som genomförts av länsstyrelserna respektive Statskontoret (Fi2019/01078/SFÖ och Fi2019/01406/SFÖ). Utredaren ska därutöver i sitt arbete utgå från att verksamheten vid servicekontoren fortsatt ska bedrivas kostnadseffektivt, med hög kvalitet och vara anslagsfinansierad inom den ram som anges i statens budget för 2020.

Uppdraget ska delredovisas till Regeringskansliet (Finansdepartementet) den 16 mars 2020. Delredovisningen ska omfatta förslag på lämpliga orter där statliga servicekontor bör etableras, en plan för i vilken takt och omfattning som en utbyggnad av organisationen kan ske och kostnadsberäkningar för förslagen. Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast den 16 november 2020.

Departementsserien 2020

Kronologisk förteckning

1. Ett nytt brott om olovlig befattning med betalningsinstrument. Genomförande av non-cash-direktivet. Ju.
2. Uppenbart ogrundade ansökningar och fastställande av säkra ursprungs-länder. Ju.
3. Konkurrensverkets befogenheter. N.
4. Klimatdeklaration för byggnader. Fi.
5. Kompletterande bestämmelser till utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU i fråga om medborgarnas rättigheter. Ju.
6. Material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel. N.
7. Inkomstpensionstillägg. S.
8. En ny växtskyddslag. N.
9. Utökad målgrupp för Allmänna arvsfonden. S.
10. Ny lag om källskatt på utdelning. Fi.
11. Säkerhetsskyddsreglering för Regeringskansliet, utlandsmyndigheterna och kommittéväsendet. Ju.
12. Registrering av kontantkort, m.m. Ju.
13. Stärkt skydd för vissa geografiska beteckningar och ändringar i den känneteckensrättsliga regleringen av ond tro. Ju.
14. Genomförande av arbetsvillkorsdirektivet. A.
15. Reglering av undersköterskeyrket – kompetenskrav och övergångsbestämmelser. S.
16. Stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende – förslag till bestämmelser rörande bl.a. omedelbar placering, sekretess och skolgång. S.
17. Skärpt kontroll över explosiva varor. Ju.
18. Ökad rättssäkerhet och snabbare verkställighet i internationella familjemål. Ju.
19. Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen. Fi.
20. Översyn av lagstiftningen om flyttning av fordon m.m. I.
21. Sweden's seventh national report under the Joint Convention on the safety of spent fuel management and on the safety of radioactive waste management. Sweden's implementation of the obligations of the Joint Convention. M.
22. Ökad säkerhet för vissa identitets- och uppehållshandlingar – anpassning av svensk rätt till en ny EU-förordning. Ju.
23. En utökad möjlighet att söka efter vapen och andra farliga föremål. Ju.
24. Införandet av en familjevecka påbörjas – familjedagspenning vid lov, studiedagar och utvecklingssamtal. S.
25. Gränsöverskridande tillgång till radio- och tv-program. Ju.
26. Bättre skydd för tekniska företagshemligheter. Ju.
27. Efterlevandestöd för barn som får vård eller boende bekostat av det allmänna. S.
28. Uppdrag om förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder med statsfinansiella och samhälls-ekonomiska konsekvenser som vidtas med anledning av det nya coronaviruset. Slutrapport. Ju.
29. En utvecklad organisation för lokal statlig service – slutredovisning. Fi.

Departementsserien 2020

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av arbetsvillkorsdirektivet. [14]

Finansdepartementet

Klimatdeklaration för byggnader. [4]

Ny lag om källskatt på utdelning. [10]

Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen. [19]

En utvecklad organisation för lokal statlig service – slutredovisning. [29]

Infrastrukturdepartementet

Översyn av lagstiftningen om flyttning av fordon m.m. [20]

Justitiedepartementet

Ett nytt brott om olovlig befattning med betalningsinstrument. Genomförande av non-cash-direktivet. [1]

Uppenbart oggrundade ansökningar och fastställande av säkra ursprungs-länder. [2]

Kompletterande bestämmelser till utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU i fråga om medborgarnas rättigheter. [5]

Säkerhetsskyddsreglering för Regeringskansliet, utlandsmyndigheterna och kommittéväsendet. [11]

Registrering av kontantkort, m.m. [12]

Stärkt skydd för vissa geografiska beteckningar och ändringar i den känneteckensrättsliga regleringen av ond tro. [13]

Skärpt kontroll över explosiva varor. [17]

Ökad rättssäkerhet och snabbare verkställighet i internationella familjemål. [18]

Ökad säkerhet för vissa identitets- och uppehållshandlingar – anpassning av svensk rätt till en ny EU-förordning. [22]

En utökad möjlighet att söka efter vapen och andra farliga föremål. [23]

Gränsöverskridande tillgång till radio- och tv-program. [25]

Bättre skydd för tekniska företagshemligheter. [26]

Uppdrag om förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder som statsfinansiella och samhälls-ekonomiska konsekvenser som vidtas med anledning av det nya coronaviruset. Slutrapport. [28]

Miljödepartementet

Sweden's seventh national report under the Joint Convention on the safety of spent fuel management and on the safety of radioactive waste management. Sweden's implementation of the obligations of the Joint Convention. [21]

Näringsdepartementet

Konkurrensverkets befogenheter. [3]

Material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel. [6]

En ny växtskyddslag. [8]

Socialdepartementet

Inkomstpensionstillägg. [7]

Utökad målgrupp för Allmänna arvsfonden. [9]

Reglering av undersköterskeyrket – kompetenskrav och övergångsbestämmelser. [15]

Stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende – förslag till bestämmelser rörande bl.a. omedelbar placering, sekretess och skolgång. [16]

Införandet av en familjevecka påbörjas
– familjedagspenning vid lov, studie-
dagar och utvecklingssamtal. [24]

Efterlevandestöd för barn som får
vård eller boende bekostat av det
allmänna. [27]

En departementspromemoria arbetas fram inom Regeringskansliet. Den publiceras i departementsserien, förkortad Ds.