

Kommittédirektiv

En organisation för lokal statlig service



Dir.
2017:95

Beslut vid regeringssammanträde den 7 september 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera och föreslå hur vissa statliga myndigheters lokala serviceverksamheter kan organiseras på ett mer sammanhållet sätt. Syftet är att säkerställa och stärka tillgången till grundläggande statlig service i hela landet. Utgångspunkten är att Statens servicecenter, fr.o.m. den 1 januari 2019, ska ansvara för en samlad organisation för lokal statlig service. Serviceorganisationen ska bestå av en nationell ledningsfunktion och lokala kontor.

Utredaren ska ta ställning till bl.a. vilket serviceutbud som bör finnas vid serviceorganisationens lokala kontor. Utredaren ska också presentera en plan för när de lokala kontoren ska tillhandahålla service som avser Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och Skatteverkets verksamhet samt föreslå hur serviceorganisationen inledningsvis ska vara organiserad, dimensionerad och finansierad. Denna del av uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2017.

Utredaren ska även presentera en plan för när tillhandahållande av service som avser Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och förarprovsverksamheten vid Trafikverket kan ske vid de lokala kontoren samt vid behov föreslå ändringar i uppbyggnaden, dimensioneringen och finansieringen av den utökade serviceorganisationen. Vidare ska utredaren föreslå nödvändiga ändringar av Statens servicecenters instruktion och regleringsbrev. Utredaren ska även lämna förslag till ytterligare platser där serviceorganisationen ska tillhandahålla service.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 maj 2018.

Myndigheternas service och tillgänglighet

Enligt förvaltningslagen (1986:223) ska varje myndighet lämna upplysningar, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör dess verksamhetsområde. Det ska ske i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Av förvaltningslagen framgår även att myndigheterna ska vara tillgängliga för enskilda och företag så att dessa kan ta del av den service som erbjuds. Serviceskyldigheten gäller inom varje myndighets eget ansvarsområde. I propositionen En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag (prop. 2016/17:180) föreslås en ny förvaltningslag, som ska träda i kraft den 1 juli 2018. Regeringen framhåller i propositionen att bestämmelserna om service i den nya förvaltningslagen, på motsvarande sätt som i nuvarande förvaltningslag, i sak bör innebära bl.a. att myndigheterna på ett smidigt och enkelt sätt ska ge den hjälp som krävs för att den enskilde ska kunna ta till vara sina intressen. Det föreslås dock att det införs en uttrycklig bestämmelse om att myndigheten ska lämna den enskilde hjälp i denna utsträckning. Ett syfte med att tydliggöra detta i lagtexten är att möjliggöra en vidareutveckling av de olika former av hjälp som för närvarande förekommer eller som är tänkbara i framtiden. Regeringen anser vidare att regleringen om myndigheternas tillgänglighet i högre grad bör utformas så att den är neutral i förhållande till bl.a. den omfattande och kontinuerligt ökande digitala förvaltningen. Mot denna bakgrund föreslås att det införs ett allmänt krav på att myndigheterna ska vara tillgängliga för kontakter med enskilda.

Av myndighetsförordningen (2007:515) framgår att varje myndighet ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Myndighetssamverkan kan bestå i lokalsamverkan genom att två eller fler myndigheter kommer överens om att bedriva sina verksamheter i samma lokaler (samlokalisering). Det förekommer även att statliga myndigheter samarbetar med varandra när det gäller tillhandahållande av service. Lagen (2004:543) om samtjänst vid med-

borgarkontor möjliggör för statliga och kommunala myndigheter att för varandras räkning lämna upplysningar, vägledning och annan hjälp till enskilda samt att handlägga vissa enklare ärenden åt varandra. Denna samttjänst omfattar inte myndighetsutövning som går utöver sådan enklare handläggning.

I de fall det är möjligt och relevant ska digitala lösningar vara förstahandsvalet i myndigheternas kontakter med enskilda och företag. Myndigheternas webbplatser och digitala tjänster har kommit att spela en allt större och viktigare roll vid tillhandahållandet av service. Samtidigt finns det enskilda som inte kan eller vill ta del av den service som myndigheter erbjuder via internet och telefon, t.ex. på grund av funktionsnedsättningar, bristande språkkunskaper eller bristande tillgång till internet. Personer kan även tillfälligt eller under längre perioder befinna sig i livssituationer då de behöver få fördjupad vägledning om t.ex. sina rättigheter och skyldigheter. I sådana situationer bör de ha möjlighet att kunna besöka myndigheter för att få service. Även myndigheterna kan behöva ha personlig kontakt med enskilda eller företrädare för företag.

Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket samverkar om gemensamma servicekontor där besökare kan få hjälp med bl.a. allmän vägledning, information om pågående ärenden och digitala självbetjäningstjänster. Det finns för närvarande 103 sådana servicekontor på 96 orter. På ett fyrtiotal orter är servicekontoren inhyrda i Arbetsförmedlingens lokaler. Under 2016 hade servicekontoren totalt ca 3,9 miljoner besökare.

Andra statliga myndigheter bedriver egna lokala besöks- och serviceverksamheter. Det gäller bl.a. Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och förarprovsverksamheten vid Trafikverket. Arbetsförmedlingen har kontor på samtliga orter där det finns servicekontor och Migrationsverket och förarprovsverksamheten vid Trafikverket har kontor på flera av dessa orter. Arbetsförmedlingen har även lokala kontor på många orter där det inte finns servicekontor. Regeringen har gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att redovisa hur myndigheten säkerställer service och närvaro på rätt plats i landet, särskilt i kommuner

med hög långtidsarbetslöshet, många nyanlända och i utsatta stadsdelar (A2017/01237/A). Uppdraget gavs mot bakgrund av bl.a. att alla arbetssökande och arbetsgivare ska ha goda förutsättningar att komma i kontakt med Arbetsförmedlingen och få lämpligt stöd.

Merparten av dessa myndigheters lokala besöks- och serviceverksamheter är anslagsfinansierade. I vissa delar kan dock den lokala serviceverksamheten vara avgiftsfinansierad. Detta gäller t.ex. förarprovsverksamheten vid Trafikverket.

Projektet Mötesplatser och information är ett samarbete mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Sveriges Kommuner och Landsting för att förenkla och skapa mer effektiva processer för nyanlända och på så sätt påskynda deras etablering i Sverige. Genom att myndigheterna finns representerade på en och samma plats kortas ledtiderna för de initiala myndighetskontakterna för de nyanlända. Regeringen har därför gett myndigheterna i uppdrag att fortsätta arbetet med att skapa förenklade och mer effektiva processer för nyanlända (A2017/01314/I). Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2019.

Tidigare utredningar

Landsbygdskommitténs betänkande

Parlamentariska landsbygdskommittén har i sitt slutbetänkande För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd (SOU 2017:1) föreslagit bl.a. att den lokala serviceverksamhet som i dag utförs av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket ska föras över och samlas i en ny organisation. Kommittén anser att en tydlig och samordnad ledning, och en effektiv administration av de lokala kontoren, kan säkerställas genom att man samlar servicefunktionerna i en ny myndighet eller vid Statens servicecenter. Enligt kommitténs förslag bör, i de fall då det är möjligt, Arbetsförmedlingen, Migrationsverkets och Polismyndig-

hetens lokala serviceverksamhet samlokaliseras med den nya organisationen.

Kommittén föreslår dessutom att den lokala serviceorganisationen ska ha minst ett kontor i varje funktionell analysregion (FA-region). En sådan region är en geografisk indelning av Sverige utifrån grupper av kommuner som, med beaktande av bl.a. geografisk sammankoppling, funktionella samband och pendlingsströmmar, på sikt kan antas vara självförsörjande när det gäller arbetstillfällen och arbetskraft. Enligt Tillväxtanalys senaste undersökning 2015 finns det totalt 60 FA-regioner, varav 10 enligt kommittén saknar lokala servicekontor.

Betänkandet har remitterats. Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket ser positivt på kommitténs förslag till en ny serviceorganisation. Polismyndigheten anser att en samlokalisering av lokal service kan vara aktuell på orter med statliga lokala servicekontor, men att polisens lokala serviceverksamhet inte bör ingå i en statlig serviceorganisation. Merparten av de länsstyrelser och kommuner som har yttrat sig är allmänt positiva till förslaget. En del myndigheter, bl.a. Arbetsgivarverket och Försäkringskassan, pekar på behovet av fördjupade analyser innan en ny serviceorganisation kan bildas. Ekonomistyrningsverket anser att det är svårt att bryta ut lokala serviceverksamheter från myndigheterna, medan Statskontoret, som avstyrker förslaget, menar att kommitténs motivering för att inrätta en serviceorganisation inte är tydlig.

Statens servicecenters rapport

Inom ramen för regeringens uppdrag om samordning och omlokalisering av lämpliga myndighetsfunktioner överlämnade Statens servicecenter den 22 mars 2017 rapporten En sammanhållen organisation för statlig lokal service. Rapporten innehåller bl.a. förslag till en sammanhållen organisation för lokal statlig service. Statens servicecenter bedömer i rapporten att en ny serviceorganisation behövs för att man ska kunna utveckla ett samordnat statligt lokalt serviceutbud, som omfattar både

digitala tjänster och fysisk direktservice, samt för att upprätthålla och förstärka en lokal kontorsstruktur.

Statens servicecenter föreslår i rapporten att den nya serviceorganisationen ska bestå av en nationell ledningsfunktion och en lokal kontorsstruktur. Den befintliga strukturen för Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och Skatteverkets gemensamma servicekontor bör ligga till grund för den nya serviceorganisationens lokala kontor. I rapporten föreslås vidare att de lokala kontoren bör erbjuda service som avser fler statliga myndigheter. Förslaget innebär att serviceverksamheten vid myndigheternas lokala kontor på de orter där det finns servicekontor stegvis, och i olika former, bör överföras eller samlokaliseras till den nya serviceorganisationens lokala kontor.

Enligt Statens servicecenter bör serviceorganisationens lokala kontor erbjuda besökare kundarbetsplatser som ger tillgång till berörda myndigheters digitala tjänster, hjälp av serviceorganisationens personal att använda digitala tjänster och kompletterande allmän direktservice av serviceorganisationens personal. Besökare ska kunna få fördjupad service och möjlighet att kommunicera kring sina specifika ärenden i digitala eller personliga möten med handläggare från berörda myndigheter. Förslaget kan beskrivas som en mer utvecklad form av samlokalisering, där serviceorganisationen ansvarar för viss service, medan mer omfattande service tillhandahålls av handläggare från respektive myndighet. Serviceutbudet behöver inte vara helt identiskt vid alla lokala kontor. Lokala variationer bör få förekomma, särskilt när det gäller omfattningen av fördjupad service och myndighetsutövning vid personliga möten.

Behovet av en organisation för lokal statlig service

En statlig lokal närvaro är viktig för att hålla ihop landet och bidrar till sammanhållningen i samhället. Enskilda och företag behöver ha tillgång till grundläggande statlig service i hela landet. Lokal statlig service är även betydelsefull för arbetet med etableringen av nyanlända i Sverige. För enskilda och företag kan det bli enklare om myndigheternas service samlas och erbjuds på gemensamma kontor.

Enligt regeringen bör den statliga lokala serviceverksamheten säkerställas, bl.a. genom en samlad organisation för vissa statliga myndigheters lokala service och en förstärkt lokal närvaro.

Lokal statlig service och digitala lösningar ska komplettera och understödja varandra. I de fall det är möjligt och lämpligt ska digitala lösningar vara förstahandsvalet i myndigheternas kontakter med enskilda och företag. Kontakterna mellan myndigheter och enskilda eller företag sker emellertid inte enbart via digitala lösningar, utan även genom personliga möten. En förstärkning av statens lokala närvaro fyller i detta avseende en mycket viktig funktion.

Statliga myndigheter kan var och en för sig inte upprätthålla en kostnadseffektiv kontorsnärvaro för att ge lokal service i hela landet. Den samverkan som Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket har kring gemensamma servicekontor har dock bidragit till att de tre myndigheterna gemensamt har kunnat upprätthålla en lokal närvaro på många platser. Samtidigt visar Statens servicecenters rapport att det trots samverkan är svårt att ge service på ett kostnadseffektivt sätt, särskilt vid de mindre servicekontoren.

Regeringen bedömer att varken frivillig myndighetssamverkan eller en ny reglering om obligatorisk myndighetssamverkan är tillräckligt för att långsiktigt säkra en statlig service med förstärkt lokal närvaro i hela landet. Enligt regeringen krävs det i stället att en statlig myndighet ges i uppdrag att ansvara för en sammanhållen organisation för lokal statlig service. En sammanhållen organisation ger bättre förutsättningar att utifrån ett statligt helhetsperspektiv styra den statliga lokala serviceverksamhetens omfattning och inriktning. Genom att samla vissa statliga myndigheters lokala besöks- och serviceverksamheter i en sammanhållen organisation ökar också förutsättningarna för att erbjuda lokal statlig service av hög kvalitet på ett mer kostnadseffektivt sätt.

Uppdraget att analysera och föreslå en organisation för lokal statlig service

En sammanhållen organisation

Mot bakgrund av de förslag som lagts fram av Statens servicecenter och av Landsbygdskommittén, samt de synpunkter som lämnats av remissinstanserna, anser regeringen att en statlig serviceorganisation för lokal statlig service bör utformas utifrån följande utgångspunkter.

Statens servicecenter ska fr.o.m. den 1 januari 2019 ansvara för en samlad organisation för lokal statlig service. Serviceorganisationen ska i huvudsak vara anslagsfinansierad, men kan delvis behöva finansieras på annat sätt. Organisationen ska bestå av en nationell ledningsfunktion och lokala kontor.

Besökare av serviceorganisationens lokala kontor kunna ta del av en liknande lokal service som i dag erbjuds av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och förarprovsverksamheten vid Trafikverket. Utredaren bör överväga hur detta kan åstadkommas på bästa sätt, då flera alternativa lösningar kan vara möjliga. Serviceorganisationens lokala kontorsnät och serviceutbudet vid de lokala kontoren bör utvecklas successivt. På sikt kan det vara aktuellt för serviceorganisationen att erbjuda lokal service inom fler statliga myndigheters ansvarsområden.

Serviceorganisationen ska bedriva en kostnadseffektiv verksamhet av hög kvalitet, med en god förmåga att fortlöpande utveckla sin verksamhet. Organisationen ska på ett flexibelt sätt och med framförhållning anpassa service, lokal närvaro och andra delar av verksamheten till förändringar i enskildas och företags behov av lokal statlig service samt ta vara på digitaliseringens möjligheter.

Serviceorganisationen och berörda myndigheter behöver utifrån en tydlig ansvarsfördelning ha ett nära samarbete i ändamålsenliga former. Dubbla strukturer för lokal statlig service i serviceorganisationens regi och i berörda myndigheter bör undvikas. På vissa platser eller för viss typ av service kan myndigheter dock behöva ha egen lokal serviceverksamhet.

Serviceutbudet vid de lokala kontoren

Besökare av de lokala kontoren bör kunna få tillgång till de sex berörda myndigheternas digitala tjänster. Vidare bör serviceorganisationens personal ge besökare stöd att använda digitala tjänster samt lämna allmän information om gällande regelverk och ansvariga myndigheter. Serviceorganisationens personal bör inte ge fördjupad vägledning när det gäller materiellt komplicerade frågor eller enskilda pågående ärenden. På serviceorganisationens lokala kontor bör handläggare från de sex berörda myndigheterna kunna erbjuda besökare sådan fördjupad vägledning och möjlighet att kommunicera med dessa myndigheter digitalt (t.ex. videomöten) eller via personliga möten. Det finns dock behov av att analysera hur serviceverksamheten mer specifikt bör utformas vid de lokala kontoren och vilka typer av ärenden för respektive myndighet som bör hanteras vid de lokala kontoren. Vid behov bör utformningen av serviceverksamheten och de ärendetyper som hanteras kunna variera mellan olika kontor.

Utredaren ska mot denna bakgrund föreslå

- hur serviceverksamheten ska utformas vid serviceorganisationens lokala kontor och vilka typer av ärenden för respektive myndighet som ska hanteras vid kontoren, samt
- vilket grundläggande serviceutbud som bör finnas på serviceorganisationens samtliga lokala kontor och vilket serviceutbud som kan finnas på vissa av de lokala kontoren.

Plan för den inledande verksamheten

Serviceorganisationens lokala kontor bör inledningsvis tillhandahålla service motsvarande den som i dag erbjuds vid Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och Skatteverkets gemensamma servicekontor. Dessa befintliga gemensamma servicekontor, inklusive de nya kontor som Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket enligt uppdrag från regeringen ska inrätta under 2018, bör ligga till grund för serviceorganisationens lokala kontor.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- presentera en plan för vid vilken tidpunkt serviceverksamhet hänförlig till Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket bör inledas vid olika lokala kontor, samt
- föreslå organisation, dimensionering och finansiering för serviceorganisationen.

Plan för att tillhandahålla service som avser ytterligare myndigheter vid de lokala kontoren

I ett andra steg bör serviceorganisationen, i den utsträckning som det är lämpligt, utöka sin verksamhet genom att vid de lokala kontoren även tillhandahålla service motsvarande den som i dag erbjuds vid Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och förarprovsverksamheten vid Trafikverket. Om en myndighet har besöks- och serviceverksamhet på samma ort som serviceorganisationen, bör den förra verksamheten i lämplig utsträckning samlas vid serviceorganisationens lokala kontor.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- presentera en plan för i vilken omfattning och form, samt vid vilken tidpunkt, serviceverksamhet hänförlig till Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och förarprovsverksamheten vid Trafikverket bör inledas vid serviceorganisationens lokala kontor, samt
- föreslå ändringar i uppbyggnaden, dimensioneringen och finansieringen av den utökade serviceorganisationen.

Verksamhetsmål, instruktion och regleringsbrev

För att serviceorganisationen ska kunna inleda och bedriva sin verksamhet behöver vissa förberedande åtgärder vidtas. Åtgärderna bör särskilt ta sikte på att säkerställa en tydlig ansvarsfördelning och ett väl fungerande samarbete mellan Statens servicecenter och övriga berörda myndigheter.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- analysera lämpliga former för samverkan och ansvarsfördelning mellan serviceorganisationen och var och en av de berörda myndigheterna,
- föreslå verksamhetsmål för serviceorganisationen samt nödvändiga ändringar av Statens servicecenters instruktion och regleringsbrev, samt
- föreslå hur det med eventuella uppdrag, ändringar av berörda myndigheters instruktioner, överenskommelser mellan myndigheterna och andra åtgärder kan säkerställas att Statens servicecenter och de sex andra berörda myndigheterna samarbetar i fråga om serviceorganisationen och att ansvarsfördelningen blir tydlig för var och en av myndigheterna.

Service på fler platser

För att kunna erbjuda en god tillgänglighet till statlig service i hela landet, bör serviceorganisationen utöka sin service till fler platser i mindre kommuner, landsbygdskommuner, städer och socialt utsatta stadsdelar. I de fall då det är lämpligt bör existerande statliga myndighetskontor användas. För att utvidga den lokala serviceverksamheten till ytterligare platser kan även andra sätt än att bedriva verksamhet vid egna statliga kontor vara aktuella, t.ex. samlokalisering med kommuner och att tillhandahålla service i samverkan med kommuner eller mobila lösningar. I detta sammanhang bör de möjligheter till samverkan som finns enligt samtjänstlagen beaktas, liksom att denna samverkan sker på frivillig basis.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- lämna förslag på ytterligare platser där serviceorganisationen bör tillhandahålla service, och
- analysera förutsättningarna för serviceorganisationen att, inom ramen för befintlig lagstiftning, samverka med kommuner.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera och redovisa de verksamhetsmässiga, personella och ekonomiska konsekvenserna av förslagen, inklusive kostnadsberäkningar och konsekvenser för avgiftsfinansierade verksamheter. Detta innefattar konsekvenserna för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Statens servicecenter och Trafikverket. Analysen och redovisningen ska även omfatta hur resursbehovet och kompetensförsörjningen påverkas vid berörda myndigheters besöks- och serviceverksamheter, inklusive eventuella omställningskostnader.

En arbetsrättslig analys ska redovisas i fråga om dels själva förändringen för de anställda vid omvandlingen av en lokal serviceverksamhet till en sammanhållen statlig serviceorganisation, dels vid utförandet av uppgifter vid serviceorganisationens lokala kontor. Utredaren ska beakta frågor som bl.a. rör arbetsinnehåll, ansvar, bedömningen av de anställdas prestationer och behov av kompetensutveckling samt kopplingen till vilka typer av ärenden som ska hanteras vid serviceorganisationens lokala kontor.

Utredaren ska analysera och redovisa konsekvenserna för de enskilda som ska ta del av servicen, även ur ett jämställdhetsperspektiv.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska löpande samråda med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Statens servicecenter och Trafikverket. Utredaren ska inledningsvis inhämta och beakta myndigheternas analyser av och strategier för tillhandahållande av lokal service.

Ovan nämnda myndigheter ska ges tillfälle att lämna synpunkter på utredarens bedömningar och förslag. Utredaren ska redogöra för synpunkterna i samband med att uppdraget del- och slutredovisas.

Utredaren ska vidare samråda med Arbetsgivarverket i arbetsrättsliga frågor och redogöra för myndighetens synpunkter i samband med att uppdraget del- och slutredovisas.

Utredaren ska även samråda med Sveriges Kommuner och Landsting samt berörda aktörer med regionalt utvecklingsansvar. Utredaren ska dessutom samråda med företrädare för de nationella minoriteterna.

Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Uppdraget ska genomföras i nära dialog med Regeringskansliet (Finansdepartementet). Vidare ska utredaren uppmärksamma Regeringskansliet på eventuella åtgärder som behöver vidtas för att serviceorganisationens verksamhet ska kunna påbörjas i tid.

Utredaren ska senast den 15 december 2017 redovisa deluppgifterna om serviceutbudet vid de lokala kontoren och om planen för den inledande verksamheten. Uppdraget ska i övriga delar slutredovisas senast den 31 maj 2018.

Del- och slutredovisningen ska inkludera konsekvensbeskrivningar, förslag till finansiering och budget (inklusive förslag till anslag, låneram och räntekontokredit) för 2019 för serviceorganisationen vid Statens servicecenter samt budgetunderlag för 2020–2022.

(Finansdepartementet)