

Servicekontor i ny regim

Delbetänkande av Servicekontorsutredningen

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:109

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.

Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm

Ordertelefon: 08-598 191 90

E-post: kundservice@wolterskluwer.se

Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige 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

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24734-1

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Ardalan Shekarabi

Regeringen beslutade den 7 september 2017 om direktiv till en särskild utredare med uppdrag att föreslå bl.a. vilket serviceutbud som bör finnas vid den statliga serviceorganisationens lokala kontor. För att säkerställa och stärka tillgången till grundläggande statlig service i hela landet anser regeringen att vissa myndigheters lokala serviceverksamhet behöver organiseras på ett mer sammanhållet sätt. Regeringens utgångspunkt är att Statens servicecenter ska ansvara för en samlad serviceorganisation för lokal statlig service fr.o.m. den 1 januari 2019.

F.d. generaldirektören Mats Sjöstrand förordnades den 7 september 2017 till särskild utredare. Samma datum förordnades kanslirådet Juha Alskog till huvudsekreterare och departementssekreteraren Louise Andersson och kanslirådet Maria Söderberg till sekreterare i utredningen. F.d. skattedirektören Göte Haraldsson och kammarrådet Maria Ringvall är sedan den 24 oktober 2017 förordnande som sekreterare i utredningen. Utredningen har antagit namnet Servicekontorsutredningen.

Utredningen lämnar nu delbetänkandet *Servicekontor i ny regim* (SOU 2017:109). I delbetänkandet lämnar vi förslag på vilken service som ska finnas vid serviceorganisationens lokala kontor avseende Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och Skatteverkets verksamheter, samt en plan för hur serviceorganisationen ska inleda sin verksamhet. Vi lämnar även förslag till organisation, dimensionering och finansiering av serviceorganisationen vid Statens servicecenter.

Vår avsikt är att i slutbetänkandet presentera en plan för när tillhandahållande av service som avser Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och förarprovsverksamheten vid Trafikverket kan ske vid de lokala kontoren, samt vilken service som ska erbjudas. Vid behov kommer vi även att föreslå ändringar i uppbyggnaden, dimensioneringen och finansieringen av den utökade serviceorganisationen. Nödvändiga ändringar av myndigheternas respektive instruktion och

regleringsbrev kommer också att lämnas. Därtill kommer vi att lämna förslag till ytterligare platser i landet där serviceorganisationen ska tillhandahålla service.

Stockholm i december 2017

Mats Sjöstrand

*/Juha Alskog
Louise Andersson
Göte Haraldsson
Maria Ringvall
Maria Söderberg*

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Utredningsarbetet.....	17
1.1 Uppdraget.....	17
1.2 Utgångspunkter	18
1.2.1 Medborgares och företags behov av lokal statlig service.....	18
1.2.2 Myndigheternas service och tillgänglighet.....	19
1.2.3 Digital förnyelse av det offentliga Sverige	21
1.3 Några begrepp.....	21
1.4 Avgränsningar	22
1.5 Utredningens arbete	22
2 Nuvarande servicekontorsverksamhet i korthet.....	25
2.1 102 servicekontor över hela landet	25
2.2 Besökarna är generellt sett nöjda	26
2.3 Servicen på servicekontoren	27
2.4 Servicehandläggare – ett yrke med krav på hög kompetens	29
2.5 Reglering och styrning av servicesamverkan.....	29
2.6 Myndigheternas utvecklingskoncept för servicekontoren.....	30
2.6.1 Digital servicepunkt – en pilot.....	31

3	Problemidentifiering och analys	33
3.1	Lokal statlig service och närvaro har minskat över tid.....	33
3.2	Stort servicebehov bland medborgare och företagare	35
3.2.1	Vissa grupper har större behov av lokal statlig service.....	36
3.2.2	Företag och företagare har också behov av lokal statlig service	39
3.3	Samverkansmodellen begränsar lokal statlig service	40
3.3.1	Mycket har fungerat väl i servicesamverkan.....	40
3.3.2	Bristande kontinuitet och förutsebarhet	41
3.3.3	Otydlig ledning och styrning	42
3.3.4	Resursfördelning försvåras med flera huvudmän	44
3.3.5	Budget har fått styra och begränsa servicenivån	45
3.4	Personlig service har hamnat i skymundan av digitaliseringen.....	45
3.5	Vissa servicekontor har betydligt längre väntetider än andra servicekanaler.....	46
3.6	Flera aktörer pekar på behovet av en samlad serviceorganisation	48
3.7	Utredningens bedömning	49
3.7.1	En samlad serviceorganisation kommer att förbättra service och effektivitet	50
3.8	Myndigheternas synpunkter	50
4	Serviceutbud och serviceutformning	53
4.1	Nuvarande serviceutbud på servicekontoren.....	53
4.2	Service av allmän och fördjupad karaktär på alla servicekontor	55
4.2.1	Stöd och hjälp med digitala tjänster	57
4.2.2	Digitala servicepunkten ska avvecklas	57

4.3	Mötesformer för komplicerade ärenden och frågor av svårare karaktär	58
4.4	Utökat serviceutbud på vissa kontor	59
4.4.1	Ansökan om id-kort på vissa servicekontor	59
4.4.2	Mötesplatser och information – en utökad och effektivare samverkan för nyanlända.....	63
4.5	Nuvarande serviceutformning på servicekontoren.....	64
4.6	Serviceutformningen bör initialt vara densamma som i dag.....	68
4.7	Myndigheternas synpunkter	70
5	Förslag om en ny serviceorganisation	73
5.1	Statens servicecenter ska ansvara för serviceorganisationen.....	73
5.1.1	Vissa utmaningar för Statens servicecenter.....	74
5.1.2	Nytt uppdrag för Statens servicecenter	76
5.2	Plan för när de lokala kontoren ska tillhandahålla service	77
5.2.1	Olika alternativ för organisering och verksamhetsövergång	77
5.2.2	Servicekontorsverksamheten går över till Statens servicecenter den 1 januari 2019	78
5.2.3	Gävle blir huvudort för serviceorganisationen	79
5.2.4	Målsättning för övergången till Statens servicecenter	79
5.3	Myndigheternas synpunkter	80
6	Samverkan kring den nya serviceorganisationen.....	81
6.1	Samverkan i dag.....	81
6.2	En ny serviceorganisation kräver en ny form av samverkan.....	83
6.3	Myndigheternas synpunkter	86
7	It-försörjning.....	89

7.1	Försäkringskassan och Skatteverket delar i dag på it-ansvaret för servicekontoren.....	89
7.1.1	Avtal löper ut och centrala it-lösningar är i behov av upprustning.....	90
7.2	Flera alternativ för den nya serviceorganisationens it-försörjning	91
7.3	Statens servicecenter ska vara tjänsteintegratör	92
7.4	Försäkringskassan ska tillhandahålla it till serviceorganisationen	93
7.5	Upprustning av it-lösningarna och stegvis överföring till Försäkringskassan	95
7.6	Varje myndighet ansvarar för att tillhandahålla sina verksamhetssystem.....	96
7.7	Myndigheternas synpunkter	97
8	Lokalförsörjning.....	99
8.1	Lokalförsörjning och kontorsservice i dag	99
8.1.1	Hyreskontrakt och lokalkostnader.....	99
8.1.2	Flera varianter för dagens lokalförsörjning	100
8.1.3	Kontorsservice.....	101
8.2	Ansvar för lokalförsörjning och kontorsservice under 2019	102
8.3	Lokalsamverkan med Arbetsförmedlingen.....	104
8.3.1	En överenskommelse för 2019	106
8.4	Begränsningar med lokalsamverkan	106
8.5	Myndigheternas synpunkter	106
9	Organisation och dimensionering.....	109
9.1	Servicekontorsverksamhetens nuvarande organisation och bemanning.....	109
9.2	Framtida organisation för Statens servicecenter	109

9.2.1	Servicekontoren ska vara indelade i fyra regioner	110
9.2.2	HR, it och lokaler är strategiska frågor för den nya serviceorganisationen	113
9.3	Bemanning och dimensionering.....	114
9.4	Myndigheternas synpunkter	115
10	Budget och finansiering	117
10.1	Utgångspunkter för beräkning av budget, anslagsnivå, finansiering och ekonomiska konsekvenser.....	117
10.2	Servicekontorsverksamhetens nuvarande kostnader	119
10.3	Förslag till budget	121
10.4	Förslag till anslag och finansiering för 2019 och budgetunderlag för 2020–2022 för serviceorganisationen vid Statens servicecenter.....	123
10.4.1	Förslag till finansiering av den nya serviceorganisationen vid Statens servicecenter ..	124
10.5	Ersättning för administration av inkomstgrundad ålderspension.....	127
10.6	Ersättning från Skatteverket för utfärdande av id-kort för folkbokförda	129
10.7	Balansposter och investeringsbehov	130
10.7.1	Planerade verksamhetsinvesteringar.....	131
10.7.2	Låneram, räntekontokredit och lånebehov	132
10.7.3	Anslagskredit	133
10.7.4	Bemyndiganden	133
10.7.5	Större förändringar i behovet av lokaler.....	134
10.8	Myndigheternas synpunkter	135
11	Konsekvenser av förslagen.....	137
11.1	Konsekvenser för enskilda, jämställdhet och offentlig service i olika delar av landet	137
11.2	Konsekvenser för myndigheterna.....	138

11.3	Konsekvenser för personalen.....	139
11.3.1	Arbetsrättslig analys	139
11.3.2	Personella konsekvenser.....	143
11.4	Konsekvenser för sysselsättningen.....	145
11.5	Konsekvenser för små företag	145
11.6	Konsekvenser ur ett integrationspolitiskt perspektiv	146
11.7	Konsekvenser för personlig integritet.....	146
11.8	Myndigheternas synpunkter	147
	Referenser	149

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2017:95.....	153
Bilaga 2	Ekonomisk härledning	165

Sammanfattning

Utredningens uppdrag och arbete

Servicekontorsutredningen tillsattes den 7 september 2017 med uppdrag att analysera och föreslå hur vissa statliga myndigheters lokala serviceverksamhet kan organiseras på ett mer sammanhållet sätt. Syftet är att säkerställa och stärka tillgången till grundläggande statlig service för medborgare och företag i hela landet. Utgångspunkten är att Statens servicecenter, fr.o.m. den 1 januari 2019, ska ansvara för en samlad serviceorganisation för lokal statlig service.

I detta delbetänkande lämnar utredningen förslag på vilken service som bör finnas vid serviceorganisationens lokala kontor, liksom en plan för när kontoren ska tillhandahålla service avseende Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och Skatteverkets verksamheter. Vi lämnar även förslag på hur serviceorganisationen inledningsvis ska vara organiserad, dimensionerad och finansierad.

I ett andra steg ska utredningen bl.a. lämna förslag avseende när service beträffande Arbetsförmedlingens och Migrationsverkets verksamheter samt Trafikverkets förarprovsverksamhet ska tillhandahållas vid de lokala kontoren. Utredningen tar i detta delbetänkande inte ställning till vilken modell som är lämplig för att tillhandahålla service avseende fler myndigheter än Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Detta avser vi återkomma till i slutbetänkandet.

Utredningen har, i enlighet med regeringens direktiv, inhämtat och beaktat synpunkter på utredningens bedömningar och förslag från berörda myndigheter.

Utgångspunkter för lokal statlig service

Lokal statlig service och digitala lösningar ska komplettera och understödja varandra. Digitala lösningar ska, i de fall det är möjligt och lämpligt, vara förstahandsval i den offentliga förvaltningens verksamhet. Samtidigt finns det många medborgare och företagare som inte kan ta del av den service som myndigheterna erbjuder via internet eller andra servicekanaler, utan behöver hjälp och stöd via ett personligt möte. Enligt förvaltningslagen är myndigheter skyldiga att ge enskilda hjälp som rör frågor inom deras verksamhetsområde, och att vara tillgängliga för att svara på telefonsamtal och e-post, samt ta emot besök.

Statliga myndigheter kan var och en för sig inte upprätthålla en kostnadseffektiv statlig service av hög kvalitet i hela landet. En sammanhållen serviceorganisation ger bättre förutsättningar för detta.

Förslag om en ny serviceorganisation

Utredningen kan konstatera att mycket har fungerat bra i den frivilliga samverkan om servicekontoren som Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket bedriver. Undersökningar visar att besökarna är mycket nöjda med den service de får. Dock har det funnits en rad problem i styrningen och organisationen av samverkan. Utredningen bedömer att frivillig samverkan inte är tillräcklig för att säkerställa, utveckla och stärka lokal statlig service på bästa sätt för medborgare och företagare.

Utredningen anser att det finns flera fördelar med att samla den lokala serviceverksamheten i en organisation. Det blir bl.a. lättare att skapa en samordnad styrning och ledning, samt att utveckla servicen till medborgare och företagare. Även långsiktig planering och styrning av verksamheten kommer att underlättas, liksom fördelningen av resurser till verksamhetens olika delar. Vilken service medborgare och företagare ska få, samt utvecklingen av denna service, kommer inte längre bero på de enskilda myndigheternas olika inriktningar, prioriteringar, styrning, samt ekonomiska förutsättningar, utan kommer att kunna styras mer enhetligt och sammanhållet.

Personalen vid servicekontoren har breda kunskaper inom tre myndigheters verksamhetsområden och en stark drivkraft att hjälpa besökarna. De är kärnan i dagens serviceverksamhet och kommer att vara så även i den nya serviceorganisationen. Verksamheten vid

dagens servicekontor är väl sammanhållen och det finns fungerande gränssnitt mot övriga delar av myndigheternas verksamheter. Utredningen bedömer därför att hela den nuvarande servicekontorsverksamheten ska gå över till Statens servicecenter den 1 januari 2019.

Servicekontoren i den nya serviceorganisationen bör enligt utredningen vara organisatoriskt indelade i fyra regioner. Serviceorganisationen bör ha en central avdelning för serviceutveckling och kompetens samt för samverkan med berörda myndigheter. Ett antal stödfunktioner vid Statens servicecenter behöver förstärkas. Sammantaget bedömer utredningen att serviceorganisationen kommer att ha en bemanning på cirka 760 årsarbetskrafter vid övergången till Statens servicecenter den 1 januari 2019. Efter rekryteringar under 2019 beräknas bemanningen uppgå till cirka 840 årsarbetskrafter under 2019.

Förslag på serviceutbud

Utredningen anser att lokal statlig service är särskilt viktig för vissa grupper, t.ex. de som har svårigheter med det svenska språket, personer med vissa funktionsnedsättningar samt de som är ekonomiskt utsatta. Lokal statlig service är också i många fall nödvändig för dem som inte har tillgång till eller inte använder internet.

Samma serviceutbud som i dag

Utredningen föreslår att besökare vid servicekontoren ska kunna få samma hjälp med frågor inom skatte-, folkbokförings-, socialförsäkrings- och pensionsområdet som i dag. Servicehandläggarna ska ge service av både allmän och fördjupad karaktär. Service av allmän karaktär handlar t.ex. om att ge information och vägledning inom myndigheternas verksamhetsområden, ta emot handlingar och bistå med att en ansökan är komplett. Gemensamt för denna typ av frågor är att handläggarna inte behöver tillgång till myndigheternas verksamhetssystem, för att kunna hjälpa besökaren.

Service av fördjupad karaktär handlar om frågor som är kopplade till ett personligt ärende och där tillgång till verksamhetssystemen är nödvändigt. Det handlar t.ex. om att ta reda på vilken ersättning den enskilde kommer att få, vad en förfrågan om komplettering som skickats till den enskilde innebär, vilken pension den enskilde kommer att få, eller att ta fram en utskrift av kontrolluppgifter.

Tillgång till verksamhetssystem är nödvändigt

Tillgång till myndigheternas verksamhetssystem är enligt utredningen en förutsättning för att servicekontoren ska kunna ge tillräcklig service utifrån enskildas behov av hjälp. Om tillgång till verksamhetssystemen saknas kommer servicehandläggarna inte att kunna svara på en stor del av de frågor som besökarna har, och besökarna skulle i stället behöva hänvisas till respektive myndighet via andra servicekanaler. Utan tillgång till systemen skulle servicen kraftigt försämrats jämfört med i dag, vilket inte är förenligt med regeringens vilja att säkerställa och stärka den lokala statliga servicen. Utredningen bedömer att det är särskilt de som inte använder internet, men även vissa andra grupper, som skulle påverkas av en sådan försämring.

Id-kort bör utfärdas vid vissa servicekontor

Vissa servicekontor hanterar i dag ansökningar om id-kort för folkbokförda i Sverige. I avvaktan på den utredning som regeringen tillsatt om svenska identitetshandlingar bedömer utredningen att nuvarande ordning ska kvarstå, dvs. att vissa servicekontor även fortsättningsvis ska hantera ansökningar om id-kort på uppdrag av Skatteverket. Skatteverket bör ersätta Statens servicecenter för kostnaden för hantering av id-kort vid servicekontoren.

Serviceutformningen bör inledningsvis vara densamma som i dag

Nuvarande riktlinjer avseende utformningen av verksamheten vid servicekontoren bör enligt utredningens bedömning gälla inledningsvis. Det gäller bl.a. lokalernas utformning, öppettider, användningen av distansstöttning och tolkar, samt postrutiner. Även det förstärkta stödet som Skatteverket tillhandahåller vid deklarationstider bör fortsätta.

Samverkan mellan myndigheterna är avgörande

Nära samverkan mellan Statens servicecenter och berörda myndigheter är enligt utredningens mening avgörande. Myndigheterna behöver ha ett nära samarbete i frågor som rör information, utbildning

och förändringar av regelverk för att servicehandläggarna ska ha aktuell kunskap inom respektive verksamhetsområde. Statens servicecenter behöver utforma ett kvalitetssystem för att kvalitetssäkra och följa upp att den service som tillhandahålls är av tillräcklig kvalitet.

En tidig samverkan i dessa frågor är angeläget och regeringen bör därför snarast ge myndigheterna i uppdrag att etablera former för samverkan.

It, lokaler och kontorsservice

Utredningen föreslår att Försäkringskassan ska tillhandahålla serviceorganisationens it-lösningar. Vidare föreslår utredningen att Arbetsförmedlingen och Statens servicecenter, på motsvarande sätt som i dag, bör ingå en överenskommelse om lokalsamverkan för 2019 för de orter där servicekontoren är samlokaliserade med Arbetsförmedlingen.

Statens servicecenter bör successivt bygga upp sin styrning, ledning av och stöd till serviceorganisationen. Fokus bör inledningsvis vara att fortsätta tillhandahålla en hög servicekvalitet. Därför föreslår utredningen att Försäkringskassan och Skatteverket under 2019 ska tillhandahålla lokaler, kontorsservice och it på motsvarande sätt som i dag.

Förslag om budget och finansiering

Statens servicecenter behöver vidta vissa förberedelser under 2018 för att kunna ta över servicekontorsverksamheten från den 1 januari 2019. Myndigheten behöver förbereda övergången, bemanna viktiga funktioner och etablera samverkan med berörda myndigheter. Utredningen föreslår därför att Statens servicecenter tilldelas 8 miljoner kronor under 2018, och att detta finansieras genom en minskning av det tillskott av medel som regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2018 till de tre nuvarande servicekontorsmyndigheternas förvaltningsanslag.

För 2019–2021 föreslår utredningen att budgeten för serviceorganisationen vid Statens servicecenter uppgår till 590 miljoner kronor, 663 miljoner kronor respektive 643 miljoner kronor. Utgångspunkten är utredningens beräkning av kostnaderna för nuvarande service-

kontorsverksamhet. Till det har utredningen lagt det tillskott av medel som regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2018 för stärkt lokal statlig service.

Utredningen föreslår vidare att 25 miljoner kronor av anslaget reserveras till regeringens disposition, att användas till såväl samverkan kring, som utveckling och uppbyggnaden av servicekontorsverksamheten vid de fyra berörda myndigheterna, samt till utökning av verksamheten med fler myndigheter.

Utredningen föreslår att finansiering sker genom en motsvarande minskning av förvaltningsanslagen och i förekommande fall genom inkomster av uppdragsverksamhet.

1 Utredningsarbetet

1.1 Uppdraget

Regeringen anger i utredningens direktiv att lokal statlig närvaro är viktig för att hålla ihop landet och att en sådan ska bidra till sammanhållningen i samhället. För enskilda och företag kan det bli enklare om myndigheternas service samlas och erbjuds på gemensamma kontor. 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.

Serviceorganisationen ska enligt direktivet bedriva en kostnadseffektiv verksamhet av hög kvalitet, med en god förmåga att fortlopande 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.

Utredningen ska i ett första steg föreslå hur serviceverksamheten ska utformas vid serviceorganisationens lokala kontor. Vi ska också föreslå vilket grundläggande serviceutbud som bör finnas på serviceorganisationens samtliga lokala kontor och vilket serviceutbud som kan finnas på vissa av de lokala kontoren.

Regeringens avsikt är att serviceorganisationens lokala kontor inledningsvis ska tillhandahålla service som motsvarar den som i dag erbjuds vid Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och Skatteverkets gemensamma servicekontor. Dessa servicekontor, inklusive de nya kontor som myndigheterna enligt uppdrag från regeringen ska inrätta under 2018, ska ligga till grund för den nya serviceorganisationens lokala kontor. Vi ska därför presentera en plan för vid vilken tidpunkt serviceverksamhet hänförlig till Försäkringskassan,

Pensionsmyndigheten och Skatteverket bör inledas vid den nya serviceorganisationens lokala kontor. Därtill ska vi föreslå organisation, dimensionering och finansiering för den nya serviceorganisationen. Denna del av uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2017.

I ett andra steg är regeringens avsikt att serviceorganisationen, i den utsträckning det är lämpligt, ska utöka sin verksamhet genom att även tillhandahålla lokal service motsvarande den som i dag erbjuds av Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och förarprovsverksamheten vid Trafikverket. Vi ska i vår slutredovisning senast den 31 maj 2018 presentera en plan för i vilken omfattning och form, samt vid vilken tidpunkt serviceverksamheten hänförlig till Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och förarprovsverksamheten vid Trafikverket bör inledas vid serviceorganisationens lokala kontor. Utredningen ska därutöver föreslå ändringar i organisering, dimensionering och finansiering av den utökade serviceorganisationen.

Utredningen tar i detta delbetänkande inte ställning till serviceutbud eller organisation av tillhandahållande av lokal service avseende Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Trafikverkets förarprovsverksamhet. Flera alternativa lösningar kan vara möjliga och på inget sätt är det självklart att de bedömningar och förslag som lämnas i detta delbetänkande också behöver gälla för service avseende tillkommande myndigheter.

Utredningen ska till slutredovisningen analysera lämpliga former för samverkan och ansvarsfördelning mellan serviceorganisationen och var en av de berörda myndigheterna; föreslå verksamhetsmål samt föreslå åtgärder såsom ändringar av myndigheters instruktioner för att säkerställa samarbete och ansvarsfördelning mellan myndigheterna och serviceorganisationen. Det delbetänkande vi nu lämnar berör vissa av dessa frågor.

1.2 Utgångspunkter

1.2.1 Medborgares och företags behov av lokal statlig service

En av de centrala utgångspunkterna för utredningen är att staten ska bli mer närvarande i hela landet så att medborgare och företag kan få tillgång till lokal myndighetsservice.

Samtidigt har regeringen pekat på vikten av att myndigheter i ökad utsträckning utvecklar digitala tjänster i syfte att såväl effek-

tivisera verksamheterna som att nå en ökad rättssäkerhet för medborgarna. Flera myndigheter har arbetat kraftfullt med att digitalisera sina verksamheter, vilket har varit positivt ur flera aspekter. Det finns emellertid många medborgare i samhället som inte har förutsättningar att lösa sina frågor digitalt, och som fortsatt kommer behöva kunna möta myndigheterna fysiskt.

För många enskilda och företag är det viktigaste i kontakterna med myndigheter att ärenden handläggs snabbt och att man får svar på sina frågor. En rapport från Statskontoret visar att medborgare på mindre orter i något högre grad än storstadsbor önskar kunna besöka myndigheterna. Även personer med utländsk bakgrund behöver i högre grad kunna besöka myndigheters kontor för att kunna få hjälp med sina ärenden. Vidare framkommer att medborgare är klart nöjdare med servicen från myndigheterna när de har kontor i medborgarens egen kommun.¹

Parlamentariska landsbygdskommittén pekar i sitt slutbetänkande dels på att det digitala nätet inte är lika väl utbyggt i de glesare befolkade delarna av landet som i tätorter och städer, dels på att det finns många nyanlända som åtminstone initialt kan ha svårt att ta till sig den digitala tekniken.² Många av de sistnämnda tillhör gruppen arbetslösa som står långt ifrån arbetsmarknaden. Ett personligt, fysiskt möte med en myndighet kan därför vara särskilt värdefullt.

Därtill utgör personer med funktionsnedsättning en grupp som i vissa fall kan ha svårigheter att använda den digitala tekniken och i stället behöver ett personligt möte.

1.2.2 Myndigheternas service och tillgänglighet

Service till medborgare och företag är en central del av verksamheten för många myndigheter. 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 samt utan

¹ Statskontoret (2016), *Statliga myndigheters lokalisering – Ett samlat underlag*.

² SOU 2017:1, *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd*.

onödigt dröjsmål. Myndigheterna ska vara tillgängliga för enskilda så att dessa kan ta del av den service som erbjuds. Serviceskyldigheten gäller inom varje myndighets eget ansvarsområde. I lagen regleras även att myndigheterna ska vara tillgängliga för att både svara på telefonsamtal och e-post samt ta emot besök.

I september 2017 fattade riksdagen beslut om en ny förvaltningslag (2017:900) som ska träda i kraft den 1 juli 2018. I lagen anges att myndigheterna ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheter ska också, utan dröjsmål, lämna enskilda sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. I propositionen som föregick lagen ansåg regeringen 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 ansåg regeringen att det bör införas ett allmänt krav på att myndigheterna ska vara tillgängliga för kontakter med enskilda.³

Enligt budgetlagen (2011:203) ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verksamhet. Av myndighetsförordningen (2007:515) framgår att det är varje myndighets ledning som ansvarar för detta. Det är i stor utsträckning den enskilda myndigheten som, inom ramen för de generella styrinstrumenten, avgör hur dess verksamhet utvecklas närmare, genom vilka kanaler de finns tillgängliga och i vilken mån samverkan sker med andra myndigheter. Varje myndighet ansvarar för att medborgarkontakter och service inom myndighetens område uppfyller behoven hos medborgare och företag i hela landet.

Regeringen anger i den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175) att varje myndighet har ett ansvar för utvecklingen av sin egen service. Utgångspunkten för myndigheternas service ska vara en så långt som möjligt likvärdig tillgång till service för alla. I propositionen anges även att den samverkan som inletts mellan myndigheter med behov av lokal närvaro bör utvidgas och fördjupas. Ett långsiktigt mål bör vara att grundläggande lokal statlig service kan förmedlas via gemensamma servicekontor eller andra gemensamma kontaktpunkter.

³ Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*.

Det finns emellertid inte något författningsreglerat krav på att myndigheterna ska handlägga ärenden i geografisk närhet till dem som berörs.

1.2.3 Digital förnyelse av det offentliga Sverige

Regeringen anser att lokal statlig service och digitala lösningar ska komplettera och understödja varandra. I de fall det är lämpligt ska digitala lösningar, enligt regeringen, vara förstahandsval i den offentliga förvaltningens verksamhet och i kontakter med enskilda och företag.⁴ 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 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 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 och företag. Frågor som rör regelverken för skatter, folkbokföring, socialförsäkring och pension är komplicerade och inte helt lätta att förstå, och ibland underlättar det med personliga möten.

1.3 Några begrepp

I detta delbetänkande används några begrepp som kan behöva definieras:

- *Kontorschefer* är chef för servicehandläggarna på ett eller flera servicekontor. De benämns enhetschefer inom Försäkringskassan och sektionschefer inom Skatteverket.
- *Regionchefer* är chefer för kontorscheferna och benämns områdeschefer inom Försäkringskassan och enhetschefer inom Skatteverket.

⁴ Prop. 2017/18:01, *Budgetpropositionen för 2018*, Utgiftsområde 2.

1.4 Avgränsningar

Myndigheterna möter medborgare och företag på många sätt, bl.a. genom telefon, internet, sociala medier och informationsträffar. Utredningens uppdrag är att bedöma vilket serviceutbud som framöver ska finnas på servicekontor. Därför utreder vi inte andra servicekanaler närmare.

Utredningen tar i detta delbetänkande inte ställning till vilken modell som är lämplig för att tillhandahålla service avseende fler myndigheter än Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Detta avser vi att återkomma till i slutbetänkandet.

1.5 Utredningens arbete

Utredningen har haft kort om tid att utarbeta detta delbetänkande; tre månader från det att regeringen fattade beslut om utredningens direktiv till överlämnandet av delbetänkandet.

Vi har inhämtat och analyserat en stor mängd material om servicekontoren och närliggande frågor. Vi har haft nära dialog med de myndigheter som berörs av de föreslagna förändringarna i ett första skede, dvs. Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Statens servicecenter.

Utredningen har bl.a. varit på studiebesök vid servicekontoren i Norrköping och på Kungsholmen i Stockholm i syfte att se och förstå hur verksamheten fungerar. Vi har intervjuat samtliga områdeschefer vid Försäkringskassan och enhetschefer vid Skatteverket. Vi har också träffat och intervjuat flera sektionschefer vid Skatteverket. Dessutom har utredningen haft kontinuerlig dialog med både strategiska och operativa kontaktpersoner på respektive myndighet.

Vidare har vi träffat och fört en dialog med Arbetsförmedlingen och Trafikverket.

Därtill har vi träffat fackförbunden Jusek och ST för att ge dem tillfälle att framföra synpunkter. Utredningen har också haft samråd med Arbetsgivarverket i arbetsrättsliga frågor.

Härutöver har vi haft dialog med Indelningskommittén (dir. 2015:77 och dir. 2017:72), Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster (dir. 2016:39) och 2017 års ID-kortsutredning (dir. 2017:90) i frågor där det finns beröringspunkter mellan utredningarna.

I enlighet med direktiven har utredningen inhämtat synpunkter på våra bedömningar och förslag från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Statens servicecenter. Myndigheterna har inkommit med värdefulla synpunkter som utredningen har beaktat. Dessutom har fackförbundet ST lämnat synpunkter avseende personella konsekvenser. Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Trafikverket har fått ta del av förslagen, men de har inte haft några synpunkter.

Utredningen har haft stöd från ett konsultföretag, som av Regeringskansliet fått i uppdrag att analysera alternativ för servicekontorens framtida it-försörjning, och utifrån deras analys lämnat rekommendationer för den nya serviceorganisationen. Konsultföretaget har haft kontakt med myndigheterna för informationsinhämtning och diskussioner i sitt arbete. Utredningen har också deltagit i denna dialog.

Slutligen har utredningen, i enlighet med sina direktiv, haft löpande dialog med Regeringskansliet.

2 Nuvarande servicekontorsverksamhet i korthet

2.1 102 servicekontor över hela landet

Försäkringskassan och Skatteverket inledde 2008 ett samarbete om lokal service i form av gemensamma servicekontor. När pensionsverksamheten bröts ut från Försäkringskassan 2010 och Pensionsmyndigheten bildades, gick även den nybildade myndigheten in i denna samverkan.

Från början fanns det en överenskommelse mellan Försäkringskassan och Skatteverket om att tillsammans inrätta 82 kontor. Antalet servicekontor har sedan fluktuerat över åren, med som mest 124 kontor 2009, för att därefter minska till dagens 102 servicekontor och en digital servicepunkt. Kontoren finns på 96 orter från Ystad i söder till Kiruna i norr och ordinarie öppettider är kl. 10–16, med vissa lokala avvikelser.

Drygt 40 servicekontor är samlokaliserade med Arbetsförmedlingens kontor och det finns en särskild överenskommelse med Arbetsförmedlingen om denna lokalsamverkan.

Servicekontoren har en stor variation i bemanning och lokalyta. Lokalytan för det minsta servicekontoret är endast 37 kvm, medan det största är 1 500 kvm. Antalet anställda per kontor varierar från 2 till 40 servicehandläggare:

- 61 av servicekontoren är mindre kontor med två till fem servicehandläggare,
- 25 kontor är medelstora med sex till tio handläggare,
- 16 kontor är större med fler än tio handläggare.

Försäkringskassan och Skatteverket delar på huvudmannaskapet och därmed arbetsgivarrollen för de anställda på kontoren. Försäkringskassan är huvudman för 57 av kontoren och Skatteverket för 45 av kontoren, samt för den digitala servicepunkten.

Enligt myndigheterna bidrar samverkan om servicekontor till ökad tillgänglighet, att den samlade ingången till det offentliga blir bredare, samt en utökad möjlighet till helhetssyn på besökarens situation.¹

2.2 Besökarna är generellt sett nöjda

Under 2016 hade servicekontoren 3,9 miljoner besök varav 54 procent hade ett ärende till Skatteverket, 42 procent till Försäkringskassan och 4 procent till Pensionsmyndigheten. Jämfört med 2015 har antalet besök minskat med 5 procent och jämfört med 2014 med 16 procent. Besöksfördelningen mellan myndigheterna har varierat över åren, särskilt mellan Försäkringskassan och Skatteverket, medan Pensionsmyndigheten haft en relativt jämn andel besökare².

Myndigheterna gör kundundersökningar två gånger per år. Enligt den kundundersökning som gjordes i mars 2017 ansåg 96 procent av besökarna att de hade fått ett bra bemötande, 93 procent att de hade fått den hjälp de behövde och 87 procent att de hade fått svar inom rimlig tid. Sammantaget svarade 83 procent ja på alla tre frågorna.³

Besökarna på servicekontoren fick i genomsnitt vänta 20 minuter för att få hjälp under 2016. Genomsnittssiffran för servicekontoren döljer dock en stor variation, vissa kontor kan ibland ha väntetider upp emot en timme. Den genomsnittliga betjäningstiden, dvs. tiden det tar för en servicehandläggare att hantera ett ärende, varierade mellan 8 och 10 minuter.⁴

¹ Skatteverket (2017a), *Verksamhetsrapport avseende samtjänst vid medborgarkontor (servicekontor)*, dnr 131 39420-17/1211, 17 februari 2017.

² Pensionsmyndigheten (2017), *Pensionsmyndighetens årsredovisning 2016*.

³ *Kundundersökning på servicekontor – omgång 1 2017 (mars)*. KANTAR SIFO.

⁴ *T3 2016 servicekontor slutversion NLG*.

2.3 Servicen på servicekontoren

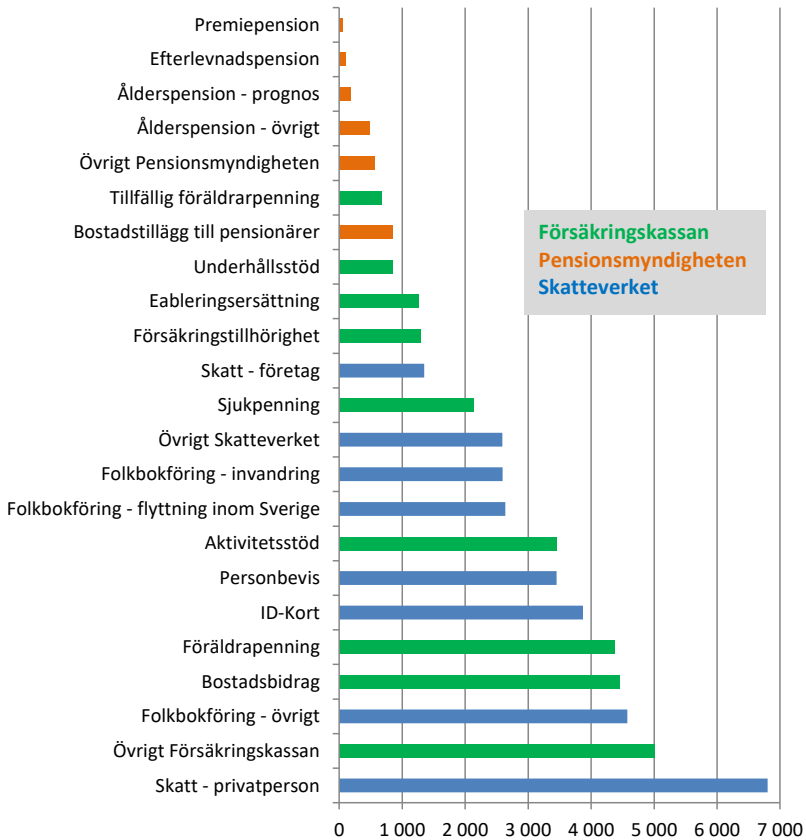
Serviceutbudet vid servicekontoren har varit relativt oförändrat under de cirka tio år som servicekontoren har funnits. På servicekontoret kan besökaren få hjälp med olika frågor som Skatteverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten hanterar. Det innebär att servicehandläggare på servicekontoren kan hjälpa besökarna med allt från skatte- och folkbokföringsärenden till socialförsäkrings- och pensionsärenden.

Besökaren kan bl.a. få:

- allmän vägledning och råd
- hjälp med blanketter och ansökningar
- information om pågående ärenden
- hjälp att skriva ut intyg och bevis
- hjälp med digitala självbetjäningstjänster
- hjälp att boka möten med handläggare i specifika ärenden, m.m.

På ungefär en fjärdedel av servicekontoren finns även möjlighet att ansöka om det id-kort för folkbokförda i Sverige som Skatteverket ansvarar för att utfärda.

Följande figur ger en översikt av vilka ärenden som besökarna fått hjälp med vid servicekontoren under vecka 21, 2017.

Figur 2.1 Besökarens frågor, samtliga servicekontor under vecka 21, 2017

Bearbetad statistik av myndigheternas inskickade underlag gällande ärendeslag vid samtliga servicekontor vecka 21, 2017.

Skatte- och folkbokföringsfrågor, t.ex. personbevis och id-kort, är de vanligaste frågorna. Även frågor om bostadsbidrag och föräldrapenning, liksom övriga frågor till Försäkringskassan är vanliga. Frågor inom Pensionsmyndighetens verksamhetsområde är mindre vanligt.

2.4 Servicehandläggare – ett yrke med krav på hög kompetens

I oktober 2017 fanns det sammanlagt ungefär 740 servicehandläggare på de 102 kontoren, varav ungefär hälften är anställda av Försäkringskassan och hälften av Skatteverket. Antalet årsarbetskrafter beräknas till cirka 640 för samma månad.

Myndigheterna ställer krav på att en servicehandläggare ska ha högskoleutbildning inom t.ex. ekonomi, juridik, beteendevetenskap eller statsvetenskap, eller väl dokumenterad förmåga att inhämta och använda teoretiska kunskaper i arbetet. Utöver detta anser myndigheterna att det är viktigt med erfarenhet från serviceyrken där man fått besvara frågor från enskilda, liksom goda kunskaper i informationssökning och användandet av e-tjänster. Det är också viktigt att servicehandläggaren behärskar det svenska språket i tal och skrift, samt det engelska språket i tal.⁵

Kontorschefen kan ställa specifika krav för att kunna anpassa en tjänst till lokala förutsättningar. Exempel på dessa krav eller önskade meriter är arbetslivserfarenhet från någon av de tre myndigheterna, erfarenhet av id-kortshantering eller ytterligare språkkunskaper.⁶ På servicekontoret i Malmö behärskar t.ex. 30 av servicehandläggarna sammanlagt 26 språk utöver svenska och engelska.⁷

2.5 Reglering och styrning av servicesamverkan

Lagen (2004:543) om samttjänst vid medborgarkontor och förordningen (2009:315) om samttjänst vid medborgarkontor reglerar den nuvarande ordningen med samttjänst vid servicekontoren. Enligt samttjänstlagen får statliga myndigheter, en kommun eller ett lands ting ingå avtal om att för varandras räkning lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda och i övrigt handlägga förvaltningsärenden med de begränsningar som anges i lagen eller i den nämnda förordningen.

Ett sådant samttjänstavtal ska ange vilka förvaltningsuppgifter som ska omfattas av samttjänsten. De förvaltningsuppgifter som

⁵ Baskompetensprofil för servicehandläggare, 2017-04-26.

⁶ Baskompetensprofil för servicehandläggare, 2017-04-26.

⁷ Enligt skriftligt material från Skatteverket, 2017-10-19.

innefattar myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personuppgifter ska anges särskilt i avtalet. Om samtjänsten omfattar förvaltningsuppgifter som helt eller delvis innefattar myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personuppgifter, ska den myndighet som ansvarar för förvaltningsuppgifterna teckna ett särskilt anställnings- eller uppdragsavtal med den som ska utföra dessa uppgifter.

Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket har ingått ett sådant samtjänstavtal. Samtjänstavtalet reglerar bl.a. myndighetsutövning avseende utfärdande av id-kort och servicehandläggarnas användning av myndigheternas verksamhetssystem. Myndigheterna har vidare reglerat sin samverkan kring servicekontor genom överenskommelser på flera områden, bl.a. en övergripande överenskommelse för servicesamverkan, men även mer specifika överenskommelser gällande ekonomi, ledning och styrning.

För samverkan om servicekontor har myndigheterna en gemensam ledningsstruktur med en nationell ledningsgrupp, en ledningsgrupp för servicesamverkan, ett kansli samt ett antal samarbetsgrupper. Myndigheternas stödfunktioner finns tillgängliga för förvaltningsfrågor från servicekontoren bl.a. inom it, säkerhet och HR. Chefer på lokal nivå ska vända sig till sin egen myndighets stödfunktioner oavsett typ av fråga.

2.6 Myndigheternas utvecklingskoncept för servicekontoren

De tre myndigheterna tecknade i slutet av 2016 en ny överenskommelse avseende servicekontoren. I det konceptförslag som togs fram som underlag för den nya överenskommelsen konstaterade myndigheterna att digitala tjänster vid ingången av 2017 inte har fasat ut de tjänster som erbjuds i servicekontorsverksamheten.⁸ Det nya konceptet har en tydlig inriktning mot digital självhjälp och servicekontoren ska arbeta aktivt med att förändra besökarnas beteende från det analoga till det digitala. Myndigheterna konstaterar dock samtidigt att det trots denna digitala inriktning alltid kommer

⁸ Servicekontor 2.0 slutrapport.

att finnas grupper i samhället som har behov av att besöka myndigheterna.⁹

Som en del av den digitala inriktningen har myndigheterna tagit fram en ny form av servicekontor som ska vara renodlat inriktat på digital självhjälp för besökaren, en s.k. digital servicepunkt.

2.6.1 Digital servicepunkt – en pilot

I april 2017 öppnade de tre servicekontorsmyndigheterna en digital servicepunkt i kommunens lokaler i Tierp. Vid en digital servicepunkt ska servicehandläggarna endast erbjuda medborgare och företag hjälp med frågor av allmän karaktär. Servicehandläggarna saknar tillgång till myndigheternas verksamhetssystem och kan därför inte ge besökaren någon fördjupad information eller service. Deras uppgift är i stället att stötta besökaren i att använda myndigheternas digitala tjänster och webbplatser.

För de besökare som inte kan använda myndigheternas digitala tjänster eller av andra orsaker inte kan få hjälp direkt på servicepunkten, kan servicehandläggarna i viss utsträckning hjälpa till genom att använda sig av den myndighetsinterna servicetelefonen för att få stöd av handläggare eller service från respektive myndighet. För besökare som har ärenden som kräver personlig närvaro, t.ex. ansökan om id-kort eller anmälan om invandring till Sverige, hänvisas de till ett ordinarie servicekontor. För frågor av fördjupad karaktär, t.ex. när besökaren behöver mer information om ett pågående ärende, hänvisas denna till myndigheternas respektive telefonservice, ordinarie servicekontor i t.ex. Uppsala eller Gävle.

Öppettiderna ska enligt konceptet för digitala servicepunkter anpassas efter besöksunderlaget på den specifika orten. Den digitala servicepunkten i Tierp är bemannad med en servicehandläggare tisdagar och torsdagar kl. 9–11.30 och 12.30–15. Servicehandläggare från servicekontoret i Uppsala bemannar den digitala servicepunkten.

En preliminär utvärdering av den digitala servicepunkten visar att 93 procent av besöken på den digitala servicepunkten har kunnat lösas digitalt eller med servicehandläggarens hjälp utan tillgång till

⁹ Servicekontor 2.0 slutrapport.

myndigheternas verksamhetssystem och att 7 procent har fått hänvisas vidare till andra servicekanaler. Sedan omvandlingen från ett servicekontor till en digital servicepunkt har antalet besök sjunkit från i genomsnitt 56 till 33 per dag. Utvärderingen noterar att utöver möjligheten att dessa personer börjat använda myndigheternas digitala tjänster, finns det en risk att vissa personer avstår från att besöka servicepunkten på grund av den digitala profilen.¹⁰

Myndigheterna har tidigare haft för avsikt att omvandla fler servicekontor till digitala servicepunkter. Med anledning av vår utredning har myndigheterna dock valt att inte driva frågan om digitala servicepunkter vidare.

¹⁰ *Digital servicepunkt i Tierp. Slutrapport.*

3 Problemidentifiering och analys

Under lång tid har statliga myndigheters effektivitet och rätts-säkerhet diskuterats flitigt. När frågor om myndigheternas service till medborgare och företag har diskuterats, har det oftast varit utifrån respektive myndighets perspektiv och vilken service den enskilda myndigheten tillhandahåller. På senare år har emellertid samhällsdiskussionen svängt och det talas alltmer om vikten av en mer tillgänglig service för medborgare och företag. Även service samordnad mellan fler myndigheter diskuteras i högre utsträckning, liksom myndigheternas förmåga att samlat anpassa servicen utifrån händelser i de enskildas livssituationer.

3.1 Lokal statlig service och närvaro har minskat över tid

Målet för den statliga 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.¹ Service har emellertid inte enbart en förvaltningspolitisk dimension, utan är också en del i politiken för regional utveckling och tillväxt. Målet för den regionala tillväxtpolitiken är utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft. Regeringen anser att god tillgång till kommersiell och offentlig service för medborgare och företag är en viktig förutsättning för utveckling.²

¹ Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

² Prop. 2017/18:01, *Budgetpropositionen för 2018*, Utgiftsområde 19.

En tidigare utredning om bättre offentlig service till medborgarna menade att det är centralt med väl fungerande och tillgänglig service för att kommuner och regioner ska kunna ha förmågan att både attrahera och behålla människor att bo och driva företag.³ Utredningen framhöll att det var en tillgång för kommuner att ha statliga myndighetskontor eftersom det innebär både arbetstillfällen och diversifiering av arbetsmarknaden på orten. När statliga myndigheter drar ner bemanningen eller lägger ner kontor ute i landet uppfattas det ofta som förvaltningsbeslut i direkt strid med målet för regional utveckling.

Under många år har det samtidigt funnits ett stort tryck på myndigheterna att nå och upprätthålla en hög kostnadseffektivitet i verksamheten. Enmyndighetsreformer⁴ har genomförts bl.a. utifrån syftet att öka myndigheternas effektivitet och likformighet. I takt med detta har myndigheterna också effektiviserat, och – i flera fall – valt att lägga ner kontor med få besökare. Avstånden till statliga myndigheters lokalkontor har därmed blivit allt större. Antalet statliga arbetstillfällen har minskat mest på mindre orter och de bemannade kontoren har koncentrerats till storstäder och större tätorter.⁵ Medborgare på landsbygden har därmed fått längre väg till att personligen kunna möta en statlig myndighet.

Från den enskilda myndighetens perspektiv kan de åtgärder som genomförts te sig både motiverade och rimliga, men sett från ett helhetsperspektiv är konsekvenserna av samtliga dessa myndighetsbeslut över tid inte rimliga eller motiverade för medborgare och företag. I vissa delar av landet saknas i dag statlig närvaro och medborgare och företagare har alltför långt till statlig service. Det är viktigt att de som inte kan ta del av statliga myndigheters utvecklade service och tjänster över internet ändå kan säkerställas god service i hela landet. Det ska vara möjligt att få ta del av det statliga serviceutbudet vare sig man bor i tätort eller på landsbygd, oberoende av om man har eller saknar full förmåga att använda digitala tjänster.

³ SOU 2008:97, *Styr samverkan – för bättre service till medborgarna*.

⁴ Enmyndighetsreformer handlar bl.a. om att alla länsförsäkringskassor slogs samman till en myndighet – Försäkringskassan, och alla lokala skattekontor slogs samman till en myndighet – Skatteverket. Syftet var att öka enhetligheten och likformigheten i myndigheternas verksamhet.

⁵ Statskontoret (2016), *Statliga myndigheters lokalisering – Ett samlat underlag*.

I budgetpropositionen för 2016 konstaterar regeringen att det är viktigt att de statliga myndigheternas lokalisering kan få en större spridning över landet.⁶ Sedan dess har regeringen fattat ett antal beslut om att omlokalisera myndigheter från Stockholm till andra delar av landet. Regeringen har också för avsikt att fatta ytterligare omlokaliseringsbeslut.⁷

Regeringen har i budgetpropositionen för 2018 konstaterat att det är viktigt att säkerställa och stärka tillgången till grundläggande statlig service i hela landet. För att uppnå detta behöver vissa statliga myndigheters lokala serviceverksamheter organiseras på ett mer sammanhållet sätt.⁸ Ett led i detta arbete är att Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket fått i uppdrag att etablera tio nya servicekontor senast den 30 juni 2018.⁹

3.2 Stort servicebehov bland medborgare och företagare

Statliga myndigheter möter medborgare och företagare dagligen på många sätt såsom via internet och digitala tjänster, telefon, informationsträffar, bokade möten och besök på myndighetskontor.

Många myndigheter, inte minst de tre som samverkar om servicekontor, har under senare år arbetat ihärdigt med att digitalisera sin verksamhet och sin kontakt med medborgare och företag. Både effektivisering och ökad rättssäkerhet har angetts som skäl till de digitala satsningarna. För många medborgare och företag har det blivit lättare att hitta information, kontakten med myndigheterna har underlättats och tillgänglighet till statlig service har ökat.

Även om myndigheterna kommit långt inom vissa områden och de digitala tjänsterna stegvis blir enklare att använda, är de emellertid ännu inte fullt utvecklade, heltäckande eller alltid helt lätta att använda. Digitala lösningar passar heller inte för alla ändamål och det är fortsatt många som skickar in brev och blanketter, ringer myndigheterna, samt besöker deras lokala kontor.

⁶ Prop. 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017*, Utgiftsområde 2.

⁷ Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018*, Utgiftsområde 2.

⁸ Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018*, Utgiftsområde 2.

⁹ Regeringsuppdrag (2017a), dnr Fi2017/03431/SFÖ.

För vissa personer är ersättning i rätt tid från myndigheterna helt avgörande för deras försörjning. För dessa grupper är det viktigt att kunna känna trygghet i att allt blivit korrekt. Därför är det vanligt med besök på servicekontor vid tillfällen då man t.ex. inte lyckas använda sig av de digitala tjänsterna eller får information som man inte förstår.

Därtill är det tämligen komplicerade system och regelverk som styr myndigheternas verksamheter. Socialförsäkringen, inklusive pensionssystemet, liksom skattelagstiftningen och folkbokföringslagstiftningen styrs av bestämmelser som inte alltid är helt enkla att förstå. Det är därmed inte särskilt överraskande att medborgare och företagare ibland känner sig osäkra och behöver förklaring, vägledning och stöd i sin kontakt med myndigheterna eller få bekräftat att de har förstått rätt.

3.2.1 Vissa grupper har större behov av lokal statlig service

Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket genomförde 2016 en kvalitativ studie vid sex servicekontor. Kontoren skiljde sig i storlek och i vilka typer av ärenden som var vanligast. Studien visade att 20 procent av besökarna hade behov av eller måste besöka ett servicekontor. De enklare ärendena verkade till stor del ha effektiviserats bort från servicekontoren och de som besökte servicekontoren hade mer komplexa behov. I studien konstaterades att en stor del av dessa besökare inte kunde lösa sina myndighetsärenden digitalt.¹⁰

Enligt studien kunde servicekontorens besökare delas upp i fyra grupper:

- de som var tvungna att besöka servicekontoret på grund av ärendets natur,
- de som var engångsbesökare,
- de som återkommande vände sig till servicekontoret för att få hjälp, och

¹⁰ *Resultat kunditerationer digitalt först*. Underlag från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket.

- de som egentligen skulle kunna använda digitala tjänster, men som inte gör det av en eller annan anledning.

Ärenden som innebar att en person *var tvungen* att besöka ett servicekontor var t.ex. ansökan om id-kort, levnadsintyg för att kunna få pension från annat land, invandring eller återinflyttning till Sverige. I alla dessa fall krävs personlig inställelse för att ärendet ska gå att behandla av den berörda myndigheten. I gruppen som var tvungna att besöka servicekontor fanns också personer som hade fler hinder för att kunna använda digitala tjänster, såsom skyddad identitet, oförmåga att läsa och skriva samt problem med det svenska språket.

Bland *engångsbesökarna* identifierades fyra olika grupper:

- personer som hade svårt att hitta rätt information, antingen hittade de inte informationen om de digitala alternativen eller så lyckades de inte genomföra en digital ansökan eller liknande,
- personer som valde att inte använda de digitala tjänsterna och som fortfarande ville ha ett personligt möte för att känna sig trygga,
- personer som sällan hade ärenden hos myndigheterna och därför glömde mellan gångerna hur de skulle göra eller som hade svårigheter med det svenska språket, samt
- personer som hade komplexa ärenden eller där beslutet var väldigt viktigt för personen.

Personer som *återkommande* besökte ett servicekontor gjorde det av tre anledningar: för att de valde att inte använda de digitala tjänsterna då detta upplevdes otryggt och för att det var viktigt att ärendet blev rätt; för att de hade svårigheter med det svenska språket och behövde få hjälp med att fylla i en blankett; för att de hade behov av hjälp på grund av en funktionsnedsättning som gjorde det svårt att ta till sig information på internet. I den senare gruppen fanns det bland annat personer för vilka besöket var viktigt för deras ekonomiska försörjning.

Slutligen identifierades en fjärde grupp med personer som egentligen kunde använda *digitala tjänster* men där t.ex. ansökan inte erbjöds i digital form och besökaren saknade skrivare hemma

eller hade tillfälliga problem med Mobilt BankID¹¹. I gruppen fanns även personer som kunde använda digitala tjänster, men som tyckte att dessa tjänster var för komplicerade och som efterfrågade enklare former för ansökan.

Ungefär en halv miljon invånare använder inte internet

För varje år stiger andelen som använder internet, men för en del grupper i samhället har teknikutvecklingen för deras personliga del varit av ringa betydelse. Ungefär en halv miljon invånare använder inte internet överhuvudtaget, varav nära 430 000 är äldre än 66 år. Kvinnor står för en större andel av icke-användarna än män. Personer med endast grund- eller folkskola, arbetslösa, sjukskrivna och pensionärer är överrepresenterade bland icke-användarna. Bland de som slutade studierna efter grundskolan/folkskolan är det hela 29 procent som inte använder internet, jämfört med två procent bland de som har en högre utbildning.¹²

Bland de vuxna internetanvändarna är det 27 procent som saknar Mobilt BankID¹³ och således bör det vara betydligt fler än en halv miljon som inte kan använda myndigheternas digitala tjänster.

Nyanlända, vissa personer med funktionsnedsättningar och de i speciella livssituationer har behov av att träffa myndigheter

Nyanlända, som ännu inte behärskar det svenska språket och inte är välbekanta med den svenska offentliga förvaltningen, har ofta ett stort behov av att kunna besöka myndigheterna fysiskt och få hjälp. Kontakter via telefon eller digitala kanaler har för dessa grupper tydliga begränsningar jämfört med ett fysiskt möte. En undersökning från Statskontoret visar också att personer födda utomlands i något högre utsträckning än andra föredrar att besöka myndigheterna fysiskt.¹⁴

¹¹ Mobilt BankID är ett av de vanligaste sätten att identifiera sig mot myndigheternas digitala tjänster.

¹² Internetstiftelsens undersökning 2017: *Svenskarna och internet 2017*. Se också: DN Debatt 2017-10-02, *Var femte äldre stängs ute i det nya digitala samhället*.

¹³ Internetstiftelsens undersökning 2017: *Svenskarna och internet 2017*.

¹⁴ Statskontoret (2016), *Statliga myndigheters lokalisering – Ett samlat underlag*.

I en undersökning gjord inom ramen för projektet *Mötesplatser och information* framkommer att nyanlända anser att servicekontoren fyller en viktig funktion i deras vardag eftersom de där kan få svar på sina frågor utan att bli slussade vidare. Undersökningen visade dessutom att nyanlända såg positivt på samverkan mellan myndigheterna den första tiden efter beviljandet av uppehållstillstånd, att de kände sig trygga eftersom de upplevde en känsla av kontroll över sin situation, samt att regler och bestämmelser i svenska samhället upplevdes som stelbenta och försvårande för att de ska kunna etablera sig.¹⁵

Personer med vissa typer av funktionsnedsättningar, såsom t.ex. kognitiva svårigheter, har ofta större behov av att träffa myndigheterna personligen.

Även personer som tillfälligt eller under längre perioder befinner sig i vissa livssituationer eller livskriser kan behöva få personlig hjälp och vägledning avseende sina rättigheter och skyldigheter. I sådana situationer bör de kunna besöka myndigheter för att få service.

3.2.2 Företag och företagare har också behov av lokal statlig service

För den som överväger eller planerar att starta ett företag behövs information om allt från regler till vilka myndigheter som hanterar vilka frågor. För en företagare kan det t.ex. handla om frågor kopplade till att man vill starta företag och göra företagsregistreringar, samt fylla i de blanketter som är kopplat till detta. Skatte- och deklarationsfrågor är också vanliga, t.ex. om egenavgifter, kontrolluppgifter och moms. Det kan också handla om frågor om en anställd ska arbeta i ett annat land eller om en person i ett annat land ska jobba i Sverige en kortare tid. Företagare kan också besöka ett servicekontor för att få information om sjukpenninggrundande inkomst och karensregler samt för att komplettera eller ändra sina tidigare inlämnade uppgifter, t.ex. avseende preliminär debitering av skatt.¹⁶

För den som vill starta nytt företag hänvisar servicekontoren i dag till internetsidan Verksamt.se för mer information. Där finns

¹⁵ *En väg in – rapport från pilotprojektet Mötesplatser och information*, 2015.

¹⁶ Information inskickad från Skatteverket 2017-10-22 och Försäkringskassan 2017-10-23.

information samlad från flera myndigheter för att underlätta för den som ska starta eget. Verksam.se finns på svenska och engelska.

Bland företag och företagare finns det de som har ett större behov av personligt möte med myndigheterna. Det handlar t.ex. om personer som har svårigheter med det svenska och engelska språket och som inte är välbekanta med den svenska offentliga förvaltningen. För dessa personer kan det vara svårt att ta till sig informationen såväl på myndigheternas webbsidor som på Verksam.se.

Företag och företagare utgör dock ingen stor grupp av besökarna vid servicekontoren. Det stora flertalet kontaktar myndigheterna – i synnerhet Skatteverket – på andra sätt för att få svar på sina frågor. Denna grupp önskar oftare information via telefon, e-post, webben och digitala tjänster.

3.3 Samverkansmodellen begränsar lokal statlig service

Regeringen har långtgående befogenheter när det gäller styrning av myndigheterna organisatoriskt och verksamhetsmässigt. Detta gäller såväl styrning som riktning till alla myndigheter, som styrning riktad mot enskilda myndigheter eller grupper av myndigheter. Under de senaste 20–25 åren har dessa befogenheter, vad gäller organisationsfrågor, använts i begränsad utsträckning. Regeringen har i praktiken få synpunkter på hur myndigheterna organiserar sin verksamhet. Varje enskild myndighet får styrning och styrsignaler från regeringen avseende att utveckla sin egen verksamhet och bedriva den effektivt. Det har dock saknats tydlig styrning när det gäller samverkan för att åstadkomma en helhet av flera myndigheters verksamhet, inklusive service.

3.3.1 Mycket har fungerat väl i servicesamverkan

De tre myndigheter som i dag driver servicekontoren har gjort det på frivillig basis sedan servicekontorsverksamheten startade 2008. Myndigheterna reglerar samarbetet i överenskommelser och avtal. Regeringen har inte direkt styrt den samverkan som bedrivs på servicekontoren.

Samarbetet mellan de tre myndigheterna har överlag fungerat bra och regelbundna undersökningar visar att besökarna är nöjda med den service de får vid servicekontoren. Myndigheterna har tillsammans och relativt kostnadseffektivt kunnat tillhandahålla service till medborgare och företagare på fler platser i landet än vad som hade varit möjligt utan denna samverkan.

I samband med att servicekontoren bildades tog myndigheterna fram ett antal gemensamma styrande dokument för servicekontorsverksamheten. Dokumenten reglerar bl.a. vilken typ av service som ska tillhandahållas, hur arbetet ska bedrivas på servicekontoren och styrningen av verksamheten. Dessa dokument har hållit väl över tid och används fortfarande i stor utsträckning.

3.3.2 Bristande kontinuitet och förutsebarhet

Trots att samarbetet således i mångt och mycket har fungerat väl över åren, har det funnits en del problem. Samarbetet har också visat sig ganska sårbart.

Vid flera tillfällen har någon av myndigheterna önskat minska antalet kontor eller helt dra sig ur samverkan. I februari 2011 redovisade Försäkringskassan ett regeringsuppdrag med en handlingsplan över åtgärder myndigheten kunde vidta för att effektivisera sin verksamhet och anpassa sina kostnader till en lägre anslagsnivå. I handlingsplanen gjorde Försäkringskassan bedömningen att myndigheten, för att möta de ekonomiska kraven från regeringen, bl.a. måste dra sig ur servicekontorssamverkan. Regeringen uppmanade då, på riksdagens initiativ, Försäkringskassan att avvakta verkställandet av utträdet ur servicesamverkan, samt tillförde medel för att ge myndigheten förutsättningar för lokal närvaro och för att kunna behålla befintliga servicekontor.

I slutet av 2014 gjorde Skatteverket en översyn av sin service till medborgare och övervägde att inte förlänga det avtal om service-samverkan som skulle löpa ut vid årsskiftet 2016/17. En kundundersökning visade att enbart 15 procent av besökarna hade ärenden till mer än en myndighet. Skatteverket såg därför skäl att överväga om det var bättre att möta medborgare på annat sätt än vid gemensamma servicekontor. Skatteverkets samlade övervägande

innebar dock att man såg fördelar med myndighetssamverkan och förlängde därmed samverkansavtalet.

I båda dessa fall rådde under lång tid stor osäkerhet hos de andra samverkansmyndigheterna, som fick ägna tid och resurser till att utreda konsekvenserna för sina respektive verksamheter, såväl ekonomiskt som servicemässigt, samt till att diskutera och analysera andra samverkanspartners.

Utöver detta har myndigheterna under åren vid flertalet tillfällen sett över servicekontorsnätet för att analysera hur väl etablering av kontoren stämmer överens med medborgarnas besök, och som ett resultat av detta både lagt ner och startat upp kontor.

Anledningen till dessa olika överväganden beträffande myndigheternas servicesamverkan handlar enligt utredningens bedömning bl.a. om att de haft olika inriktningar, prioriteringar, styrning och ekonomiska förutsättningar både från regeringen och internt inom respektive myndighet. Förutsättningarna har dessutom förändrats över tid. I perioder har verksamheten haft en begränsad utveckling.

3.3.3 Otydlig ledning och styrning

Styrningen av samverkan sker genom ett antal grupper med representanter från alla tre myndigheter, här nämnda i hierarkisk ordning:

- en nationell ledningsgrupp bestående av representanter från myndigheternas respektive ledningsgrupp och som har mandat att fatta beslut,
- en ledningsgrupp för servicesamverkan med nationellt funktionsansvariga för kontorsnätet,
- ett kansli bestående av verksamhetsutvecklare, och
- flera samarbetsgrupper med kompetenser från stabsfunktioner inom områden såsom juridik, kommunikation/information, ekonomi, controllers, säkerhet, it och HR.

Många personer från olika organisationsnivåer i myndigheterna är således inblandade i de olika grupperna eftersom alla tre myndigheter ska vara representerad i varje gruppering.

Den nationella ledningsgruppen ska hantera strategiska utvecklingsfrågor och vid behov förvaltningsfrågor, som bereds av lednings-

gruppen för servicesamverkan. Gruppen kan t.ex. besluta om omfördelning inom ramen för beslutad budget och förändringar av konceptet.

I praktiken förs emellertid många operativa diskussioner i den nationella ledningsgruppen om allehanda praktiska frågor såsom öppettider och säkerhet på olika kontor, medan strategiska frågor allt för ofta står i skymundan. Respektive myndighet uppger också att detta – trots ett gott samarbete myndigheterna emellan – har bidragit till att utvecklingen av verksamheten många gånger landat på lägsta möjliga nivå. Detta eftersom respektive myndighet har utgått från sin egen myndighets situation, förutsättningar och prioriteringar, i stället för att i första hand se till servicekontorsverksamhetens mest optimala utveckling.

Även Arbetsförmedlingen är med i flera av grupperingarna när det handlar om frågor som rör samlokalisering mellan de fyra myndigheterna. Beslut i lokalsamverkan ska i första hand ske på lokal nivå, men i praktiken får många beslut hänvisas vidare till högre nivåer inom myndigheterna.

Så som det fungerar med nuvarande frivilliga samverkan är alla tre myndigheterna involverade i alla beslut och alla tre parter måste vara eniga om varje beslut. Alla beslut kräver därmed beredning i tre organisationer, vilket naturligt tar mer tid än om beslut bara ska fattas i en organisation. Kravet på enighet gäller inte bara strategiska beslut, utan också många beslut som normalt betraktas som mer operativa som t.ex. att tillfälligt ha begränsade öppettider på något servicekontor. Var och en av de tre myndigheterna har i praktiken ett veto avseende förändringar av verksamheten och en enskild myndighet kan därmed begränsa hela verksamhetens utveckling. Kontinuitet och långsiktig planering av samverkan påverkas negativt.

Utredningen har upplysts om flera exempel på att styrningen i praktiken kan skilja sig åt mellan kontoren och att områdescheferna på servicekontoren märker av den delade styrningen från tre myndigheter, samt de olika prioriteringarna och strategierna. Representanter från myndigheterna har till utredningen framfört att de upplever att servicekontoren inte alltid är en fullt ut integrerad del i myndigheternas verksamhet. Exempelvis får servicekontoren inte alltid del av information som går ut till övriga delar av myndigheternas organisationer.

Servicekontorens chefer och servicehandläggarna behöver förhålla sig till de tre myndigheternas strategier, inriktningar, riktlinjer och rutiner. En del upplever också att det är svårt eller tar lång tid att pröva nya arbetssätt när tre myndigheter och deras respektive strategier och principer inom olika områden ska samsas. En konsekvens av denna blandade styrning är att den riskerar bli otydlig och inte tillräckligt effektiv.

För såväl medborgare och företagare, som för hushållningen med statens medel, kan det anses positivt med lokalsamverkan med Arbetsförmedlingen. Det är dock en utmaning när fyra parter ska komma överens i en mängd frågor, från öppettider och arbetsmiljöfrågor till utformning av kontoren.

Statskontoret pekar på att incitamenten för samverkan är svaga när samverkan är frivillig, och att det finns en risk att samverkan nedprioriteras när myndighetens fokus ligger på att effektivisera den egna verksamheten.¹⁷

Samverkan mellan myndigheterna har inneburit att man kunnat bedriva gemensam service på ett kostnadseffektivt sätt. Den är dock tidskrävande och involverar många personer på många nivåer i de tre myndigheterna, och inom Arbetsförmedlingen. Därtill tar det lång tid att bereda många beslut inom såväl små som stora frågor, vilket tillsammans med att respektive myndighets utveckling oftast prioriteras leder till svårigheter i utvecklingen av servicekontorsverksamheten.

3.3.4 Resursfördelning försvåras med flera huvudmän

Försäkringskassans servicekontor är indelad i tre geografiska områden (Nord, Mitt och Syd), medan Skatteverkets kontor är indelad i två (Norra och Södra). Myndigheternas respektive geografiska indelning överlappar varandra. Vid semesterplanering och vid andra tillfällen då respektive myndighet behöver planera eller omfördela sina resurser mellan kontoren, t.ex. som en följd av sjukdom eller annan frånvaro, försöker servicekontoren i första hand lösa det inom den egna organisationen. Det innebär att vid de servicekontor där Försäkringskassan är huvudman tar man kontakt med ett annat kontor där Försäkrings-

¹⁷ Statskontoret (2012), *Service i medborgarnas och företagens tjänst*.

kassan är huvudman för att undersöka möjligheten att få hjälp med resurser. Detta även om det finns ett kontor som ligger geografiskt närmare det kontor som behöver resurser, men där Skatteverket är huvudman. Myndigheterna kan i teorin hjälpa varandra med resursfördelning, men i praktiken sker det sällan.

Chefer på olika nivåer i servicekontorsverksamheten har till utredningen framhållit att en samlad serviceorganisation väsentligt kommer att förenkla planering, styrning och resursfördelning av verksamheten, både i det operativa arbetet och för långsiktig planering.

3.3.5 Budget har fått styra och begränsa servicenivån

En särskild överenskommelse mellan de tre myndigheterna reglerar budgetering och kostnadsfördelning för servicekontorssamverkan. Utgångspunkten är ett krav på kostnadskontroll, det vill säga att den utgiftsnivå som gemensamt har beslutats avseende servicekontoren ska styra de sammantagna kostnaderna för det kommande året. Kostnadsfokus och kravet på kostnadskontroll har också vid flera tillfällen lyfts fram i de diskussioner utredningen har haft med myndigheterna. Ekonomin har fått vara styrande för verksamhetens omfattning och resurser i stället för något servicemått som t.ex. kötider. Om kostnaderna har ökat på något område har myndigheterna fått disponera om bland de andra kostnadsposterna i servicekontorsbudgeten.

Utredningen har fått uppfattningen att myndigheterna betraktar servicekontorsverksamheten som kostsam och att fysiska besök anses vara dyra i jämförelse med andra servicekanaler.

3.4 Personlig service har hamnat i skymundan av digitaliseringen

Regeringen har gjort bedömningen att digitalt ska vara förstahandsval i den offentliga förvaltningens verksamhet och i kontakter med medborgare och företag.¹⁸ Digitalt som förstahandsval innebär, enligt regeringen, att den offentliga förvaltningen, när det är lämp-

¹⁸ Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018*, Utgiftsområde 2.

ligt, ska välja digitala lösningar vid utformningen av sin verksamhet. Det ska vara enkelt att digitalt komma i kontakt med det offentliga Sverige.

I de fall digitala tjänster upplevs enkla att använda och förenklar i myndighetskontakterna har digitala tjänster kommit att bli det huvudsakliga sättet för medborgare och företag att kommunicera med myndigheterna.

Myndigheterna vill öka användningen av sina digitala tjänster och ser servicekontoren som ett verktyg för att åstadkomma en ökad digitalisering. Servicekontoren följs upp avseende besökarnas nöjdhet, men i fokus står andelen besökare som löser sina ärenden digitalt vid en kundarbetsplats, med eller utan hjälp. Målsättningen är att 50 procent av ärendena ska lösas digitalt i någon form. Även en elektroniskt ifylld blankett som sedan skrivs ut räknas som ett digitalt besök.

Utredningen har under sitt arbete inte sett exempel på andra större satsningar för utveckling av den lokala servicen eller exempel på när servicekontoren har fått spela en viktig roll i andra satsningar.

Samtidigt som servicehandläggarna förväntas hjälpa medborgarna in i den digitala världen, ligger tekniken vid servicekontoren inte i framkant, utan är tvärtom eftersatt. Exempelvis är kundarbetsplatserna på servicekontoren föråldrade och den tekniska utrustningen stödjer t.ex. inte videokommunikation på motsvarande sätt som inom myndigheterna i övrigt.

3.5 Vissa servicekontor har betydligt längre väntetider än andra servicekanaler

Servicekontoren hade under 2016 i genomsnitt 20 minuters väntetid, men det finns en stor variation mellan servicekontoren. Flera av de större kontoren har ofta en kö av besökare som väntar vid kontorets öppning. Vissa servicekontor har regelbundet 30 minuters kö eller mer, och några har ibland uppemot en timmes kö.¹⁹

Det bör dock noteras att det som mäts är hur länge de som får kölappar får vänta innan det blir deras tur, och att man arbetar olika på olika kontor och om alla besökare får kölappar. På vissa kontor

¹⁹ Månadsrapport Servicekontor 2017 – Juni och juli.

får alla kölappar oavsett ärende, medan det på andra kontor endast är de besökare som blir hänvisad till en disk som får en kölapp och därmed finns med i statistiken. Väntetiden mäts först från när besökaren kommit in i lokalen, och tiden besökaren får vänta utanför inkluderas inte i den mätta väntetiden. Därtill finns det 25–30 kontor som inte har kölappar och där väntetiderna alltså inte mäts alls. Sammantaget medför det att det inte är möjligt att uttala sig om den genomsnittliga väntetiden för samtliga servicekontor, eller att göra jämförelser mellan kontoren, men många besökare får onekligen vänta länge.

Trots att statistiken inte är fullständig kan servicekontorens väntetider jämföras med Skatteupplysningens väntetider. Under 2016 besvarades 3,7 miljoner telefonsamtal i Skatteupplysningen och väntetiden var i genomsnitt 11 minuter. Skatteverket bedömde dessa väntetider som långa. Kundnöjdheten avseende svar inom rimlig tid har minskat jämfört med föregående år.²⁰ Samtidigt ansåg en betydligt högre andel individer att de fick hjälp inom rimlig tid och den hjälp de behövde på servicekontoren, jämfört med de som ringde Skatteupplysningen.

Försäkringskassan följer löpande väntetider i telefon uppdelat på flera områden. Väntetiderna var under 2016 i genomsnitt 7–17 minuter och har minskat väsentligt jämfört med året innan. Under 2015 hade myndigheten stora problem med långa väntetider i telefon, de uppgick i genomsnitt till 25 minuter och endast 71 procent av telefonsamtalen besvarades.²¹ Regeringen noterade detta i budgetpropositionen för 2017, liksom att myndigheten vidtagit åtgärder för att komma tillrätta med problemen samt att viss förbättring av tillgängligheten kunde ses.²²

Även Pensionsmyndigheten följer upp telefonsamtalen till myndigheten. Tillgängligheten och servicen ökade under 2016, så att 96 procent av alla samtal besvarades och 84 procent besvarades inom tre minuter.²³ Väntetiderna uppgick i genomsnitt till närmare 9 minuter under året, vilket myndigheten bedömer är alldeles för långa. Pensionsmyndighetens mål är att de ska besvara 80 procent av sam-

²⁰ Skatteverket (2017b), *Skatteverkets Årsredovisning 2016*.

²¹ Försäkringskassan (2017), *Försäkringskassans Årsredovisning 2016*.

²² Prop. 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017*, Utgiftsområde 10.

²³ Pensionsmyndigheten (2017), *Pensionsmyndighetens Årsredovisning 2016*.

talén inom 5 minuter, vilket medför att den genomsnittliga kötiden behöver vara cirka 3 minuter för att myndigheten ska klara målet.²⁴

Utredningen konstaterar att myndigheterna inte har lyckats enas kring ett gemensamt mål för kötider vid servicekontoren. Försäkringskassan har ett mål på en kötid om 15 minuter vid de servicekontor där de är huvudman, medan det saknas ett myndighetsgemensamt mål för samtliga servicekontor.

3.6 Flera aktörer pekar på behovet av en samlad serviceorganisation

Parlamentariska landsbygdskommittén föreslog att den lokala serviceverksamhet som i dag utförs av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket förs över och samlas i en ny organisation. Kommittén framhöll att en tydlig och samordnad ledning, samt en effektiv administration av de lokala kontoren, kan säkerställas genom att man samlar servicefunktionen i en ny myndighet eller vid Statens servicecenter. Statens servicecenter ansågs av kommittén vara den bäst lämpade myndigheten för uppgiften, även om de uppgifter myndigheten redan har inte är riktade mot medborgare. Myndigheten anses också ha utarbetade rutiner för att samverka med de myndigheter vars administrativa uppgifter man har övertagit.²⁵

Även Statens servicecenter föreslog, inom ramen för ett regeringsuppdrag om samordning och omlokalisering av lämpliga myndighetsfunktioner, en sammanhållen organisation för lokal statlig service. Statens servicecenters bedömning var att en ny serviceorganisation behövs för att det ska kunna vara möjligt att utveckla ett samordnat statligt lokalt serviceutbud som omfattar både digitala tjänster och fysisk direktservice, men också för att upprätthålla och förstärka en lokal kontorsstruktur.²⁶

²⁴ Information från Pensionsmyndigheten, 2017-11-07.

²⁵ SOU 2017:1, *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd*.

²⁶ Statens servicecenter (2017), *En sammanhållen organisation för lokal statlig service*.

3.7 Utredningens bedömning

Utredningen kan konstatera att förvaltningslagen (1986:223) är tydlig avseende myndigheters service. Myndigheter ska lämna upplysningar, råd och annan hjälp till enskilda inom sitt verksamhetsområde. Enligt lagen ska myndigheterna ta emot besök och telefonsamtal. I förslaget till ny förvaltningslag (prop. 2016/17:180) betonar regeringen att myndigheterna ska vara serviceinriktade och på ett smidigt och enkelt sätt hjälpa enskilda. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpens ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Utredningen menar att i synnerhet enskilda, men även företagare, har behov av att personligen kunna möta myndigheter och få personlig service. Statliga myndigheter ska finnas tillgängliga för alla. 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. Se vidare avsnitt 3.2.1 *Vissa grupper har större behov av lokal statlig service*.

Digitala färdigheter och digitala verktyg blir allt viktigare för att ta del av många samhällstjänster. Regeringen anser att myndigheterna bör, när det är lämpligt, tillhandahålla digitala tjänster till medborgare och företag, likväl som att myndigheterna ska tillhandahålla lokal statlig service.²⁷ Hur många som använder myndigheternas digitala tjänster avgörs enligt utredningens bedömning i första hand av hur lättanvända tjänsterna är. Dock kommer det sannolikt alltid finnas de som behöver visst stöd för att komma igång med eller använda myndigheternas digitala tjänster. Servicekontoren bör därför ha som en av sina uppgifter att hjälpa de som vill ha stöd i att använda statliga myndigheternas digitala tjänster.

²⁷ Dir. 2017:95, *En organisation för lokal statlig service*.

3.7.1 En samlad serviceorganisation kommer att förbättra service och effektivitet

Det finns enligt utredningens uppfattning ett behov av förändring av servicekontoren. Frivillig samverkan är inte tillräcklig för att säkerställa, utveckla och stärka lokal statlig service på bästa sätt för medborgare och företagare. Dagens servicesamverkan är skör och har svårt att utvecklas. Vi bedömer att det finns en överhängande risk att servicen i sin nuvarande form kommer att minska eller upphöra helt. Samverkansmodellen begränsar också möjligheten att utveckla verksamheten vid servicekontoren.

För att servicekontoren ska kunna utvecklas på ett bra sätt och för att medborgare och företagare ska få likvärdig service över hela landet, är det viktigt att komma ifrån den brist på kontinuitet och förutsebarhet beträffande verksamheten som stundtals har präglat servicekontoren sedan starten.

Vi bedömer att en samlad serviceorganisation kommer att kunna säkerställa grundläggande statlig service, och att den kommer ge regeringen möjlighet att med sedvanliga styrinstrument foga över tillgänglighet och omfattning av lokal statlig service. Det kommer även bli lättare att skapa en samordnad styrning och ledning utifrån medborgares och företagares behov.

Vidare kommer det att bli lättare att planera långsiktigt för verksamheten, men också att skapa kontroll över de resurser som finns till förfogande. Prioriteringar, resursplanering och ekonomiska förutsättningar kommer att avgöras inom en myndighet i stället för flera. Därtill kommer styrningen i större utsträckning kunna ta utgångspunkt i såväl de behov som medborgare och företagare har som ett helhetsperspektiv på lokal statlig service.

3.8 Myndigheternas synpunkter

Försäkringskassan delar inte utredningens bedömning att servicen har hamnat i skymundan av digitaliseringen eller att det finns en risk att servicen i sin nuvarande form kommer att minska eller upphöra. Myndigheten menar att nöjdheten bland besökarna är hög för servicekontoren och att fysiska besök i stor grad handlar om att vägleda, guida och skapa trygghet för den enskilde i den digitala världen.

Utredningen bedömer precis som Försäkringskassan att besökarna är nöjda med servicen vid servicekontoren, men vi delar inte uppfattningen att fysiska besök i första hand handlar om att skapa trygghet i den digitala världen. Tvärtom anser utredningen att fysiska besök handlar om att skapa trygghet för grupper vars behov inte så enkelt tillfredsställs via andra servicekanaler.

Skatteverket påpekar att myndigheten, i samband med förändringar av verksamhetskontor, öppnat servicekontor på samma orter för att kunna upprätthålla servicen. Några servicekontor har lagts ner på grund av för få besökare och/eller närhet till andra, men totalt sett har servicen kunnat tillhandahållas på fler orter än där Skatteverket har verksamhetskontor.

Övriga synpunkter från Försäkringskassan och Skatteverket har beaktats.

Pensionsmyndigheten och Statens servicecenter har inte haft några synpunkter på kapitlet.

4 Serviceutbud och serviceutformning

4.1 Nuvarande serviceutbud på servicekontoren

På servicekontoren kan besökare få hjälp av servicehandläggare med frågor som rör alla de tre myndigheterna. Servicen anpassas efter besökarens behov och förutsättningar. För att kunna använda myndigheternas digitala tjänster finns det kundarbetsplatser med dator och skrivare på servicekontoren. Dessutom finns det möjlighet att få hjälp via tolk för den som inte behärskar det svenska språket.

Servicehandläggarna hanterar i dag frågor av såväl allmän karaktär som frågor av fördjupad karaktär. Däremot ska handläggarna enligt servicekontorens riktlinjer inte ta sig an komplicerade ärenden eller frågor av svårare karaktär. Hantering av ansökan om idkort för folkbokförda är i dag den enda myndighetsutövning som sker vid servicekontoren.

Frågor av *allmän* karaktär innebär att servicehandläggaren inte behöver tillgång till personuppgifter för att kunna hjälpa besökaren. Exempel på frågor av allmän karaktär är att lämna ut blanketter, ta emot handlingar, säkerställa att en ansökan är komplett, samt ge information och vägledning i skatte-, folkbokförings-, socialförsäkrings- och pensionsfrågor.¹

Frågor av *fördjupad* karaktär innebär att servicehandläggaren behöver tillgång till personuppgifter och myndigheternas verksamhetssystem för att kunna hjälpa besökaren. Exempel på denna typ av frågor kan vara att registrera anmälan om sjukdom; utfärda intyg om utbetalda ersättningar från Försäkringskassan; utfärda det europeiska sjukförsäkringskortet; skriva ut skattekontrollsuppgifter;

¹ Servicehandläggarens arbetsuppgifter och behörigheter 2012-04-25.

utfärda dödsfallsintyg eller registreringsbevis för näringsidkare; samt utfärda intyg till förmånstagare gällande pension eller ge upplysningar om ändrad ersättningsnivå på pensionen.²

Om besökaren har ett *komplikerat ärende eller en fråga av svårare karaktär* ska servicehandläggaren hänvisa besökaren till en specialist, kundvägledare eller handläggare på berörd myndighet.³ Ett exempel kan vara när en besökare behöver hjälp med sin pensionsprognos, men frågorna till stor del rör besökarens privatekonomi och specifika livssituation. Servicehandläggaren ska i detta fall hänvisa besökaren till en kundvägledare vid Pensionsmyndigheten.

Servicekontorens riktlinjer anger ett tydligt gränssnitt mot handläggande verksamhet och myndighetsutövande inom respektive myndighet. Utredningens intryck är att det för servicehandläggarna är tydligt vilka frågor de kan och får besvara respektive när de ska hänvisa besökaren vidare till en specialist, kundvägledare eller handläggare på berörd myndighet.

Myndigheternas gemensamma målbild för servicekontorsverksamheten är att besökarna i framtiden ska känna sig trygga med digitala tjänster som alternativ till personliga möten. Målbilden kallas av myndigheterna för digitalt först och ska tillämpas på alla servicekontor. Verksamheten på servicekontoren organiseras därför så att besökarna i första hand ska pröva att hantera sitt ärende med hjälp av digitala tjänster vid en kundarbetsplats.

Myndigheterna menar att hjälp till självhjälp i digitala tjänster, eller e-guidning, är en viktig byggsten i servicekontorskonceptet och att servicehandläggarna därför bör hjälpa besökarna med både tekniken och tjänsterna. Enligt myndigheterna stärker det individens förmåga att lösa problemet, samtidigt som det vägleder personen i den egna digitala miljön. De digitala tjänsterna ska, enligt myndigheterna, alltid hanteras av individen själv. Delvis beror det på säkerhets- och integritetsskäl, men framför allt för att besökaren ska lära sig att hantera de digitala tjänsterna på egen hand.⁴

Många av besökarna har dock frågor av sådan art att det förutsätter att servicehandläggaren kan använda sig av myndigheternas verksamhetssystem för att ta fram personlig information för att

² Servicehandläggarens arbetsuppgifter och behörigheter 2012-04-25.

³ Servicehandläggarens arbetsuppgifter och behörigheter 2012-04-25.

⁴ Servicekontoren 2.0.

kunna hjälpa besökaren. Detta bekräftas av servicehandläggare, kontorschefer och regionchefer som utredningen har varit i kontakt med. Mycket information som är kopplad till ett specifikt ärende finns inte tillgänglig för enskilda i de digitala tjänsterna. Det är dessutom långt ifrån alla ärendeprocesser som är fullt ut digitaliserade inom de tre myndigheterna.

Servicehandläggarna har tillgång till verksamhetssystem från alla tre myndigheter för att kunna söka fram relevant information utifrån besökarens behov. För att kunna ge service av fördjupad karaktär till de besökare som inte har dator, internet eller e-legitimation är det i de flesta fall en förutsättning att servicehandläggarna har tillgång till verksamhetssystemen. Systemen behövs bl.a. för att kunna se status för ett aktuellt eller avslutat ärende, få en överblick av besökarens ärenden, ta fram uppgifter ur ett register, skriva ut handlingar, eller för att hjälpa besökaren att förstå varför en myndighet har begärt kompletteringar i ett ärende. Systemen används också för att kunna göra journalanteckningar och för att kunna kommunicera eller sätta besökaren i kontakt med en specialist, kundvägledare eller ärendehandläggare inom myndigheterna.

En förutsättning för att servicehandläggarna ska kunna ge individuell service är således att de har tillgång till myndigheternas verksamhetssystem. Utan tillgång till systemen skulle servicehandläggarna behöva hänvisa besökare till andra servicekanaler, såsom telefoni och digitala tjänster, och inte kunna ge tillräcklig service på servicekontoren. Hur mycket verksamhetssystemen används skiljer sig åt mellan olika servicekontor.

4.2 Service av allmän och fördjupad karaktär på alla servicekontor

Utredningens förslag: Besökare på servicekontor ska även fortsättningsvis kunna få service i skatte-, folkbokförings-, socialförsäkrings- och pensionsfrågor. Servicehandläggarna ska ge service av både *allmän* karaktär, såsom att lämna ut blanketter, ta emot handlingar, säkerställa att en ansökan är komplett och ge information och vägledning; och av *fördjupad* karaktär, såsom att utfärda intyg eller ge information om och vägledning i ett specifikt ärende.

Servicehandläggarna ska fortsatt ha tillgång till myndigheters verksamhetssystem för att kunna svara på frågor av fördjupad karaktär.

Vidare ska besökare på servicekontoren kunna få stöd och hjälp att använda berörda myndigheters digitala tjänster.

Senast när Statens servicecenter övertar servicekontorsverksamheten ska den digitala servicepunkten i Tierp ha omvandlats till ett fullvärdigt servicekontor.

Utredningens bedömning är att servicekontoren i dag tillhandahåller sådan hjälp att den enskilde kan ta till vara sina intressen. Hjälpens ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndigheternas verksamhet. Dagens modell, där servicehandläggarna ger service av både allmän och fördjupad karaktär, är smidig, enkel och väl fungerande. Utredningens bedömning är därför att nuvarande modell ska användas i den nya serviceorganisationen.

Servicehandläggarnas tillgång till myndigheternas verksamhetssystem är en central del av denna servicemodell. Även om myndigheternas digitala tjänster utvecklas, återstår mycket arbete innan enskilda kan få samma information, överblick och stöd som en servicehandläggare kan få med hjälp av verksamhetssystemen. Tillgång till systemen är därför nödvändig, inte bara för att servicehandläggarna ska kunna hjälpa de som saknar tillgång till e-legitimation, internet eller digitala tjänster, utan även för att hjälpa många av de som har e-legitimation och använder digitala tjänster. Det är utredningens bestämda uppfattning att servicekontorens tillgång till verksamhetssystem är en förutsättning för att kunna tillhandahålla service utifrån de enskilda besökarnas behov.

Enligt direktiven för utredningens arbete ska lokal statlig service säkerställas och stärkas. Vidare ska serviceorganisationens lokala kontor tillhandahålla service motsvarande dagens. Sammantaget är det därför utredningens bedömning att besökare ska, precis som i dag, kunna få service i skatte-, folkbokförings-, socialförsäkrings- och pensionsfrågor. Vidare ska besökaren kunna få service av både allmän och fördjupad karaktär, vilket förutsätter att servicehandläggarna har tillgång till myndigheternas verksamhetssystem.

För att fysiskt träffa och få hjälp av de tre myndigheterna är medborgare och företagare för de flesta frågor hänvisad till service-

kontoren. Om servicekontoren endast skulle kunna hjälpa med frågor av allmän karaktär vore det en betydande sänkning av servicenivån. Besökarna skulle i många fall behöva hänvisas till andra servicekanaler. Utifrån de krav som ställs i förvaltningslagen på service och tillgänglighet, kan det ifrågasättas om service endast av allmän karaktär skulle vara tillräcklig.

4.2.1 Stöd och hjälp med digitala tjänster

Myndigheternas digitala tjänster innebär för många en förenkling och ökad tillgänglighet till statlig service. Samtidigt finns det många som önskar och behöver visst stöd med att använda sådana tjänster och det kan konstateras att myndigheternas satsning på att ge besökare stöd har lett till att fler besökare har börjat använda dessa tjänster.

Utredningen anser att servicekontoren, utöver att tillhandahålla service inom myndigheternas verksamhetsområden, även ska hjälpa de besökare som vill ha stöd med berörda myndigheters digitala tjänster eller grundläggande digitala tjänster, såsom att skaffa e-legitimation eller att ladda ner myndigheters appar. De som inte kan eller inte väljer att använda digitala tjänster ska emellertid även i fortsättningen kunna få den hjälp de behöver på servicekontoren.

4.2.2 Digitala servicepunkten ska avvecklas

På en digital servicepunkt kan besökarna endast få hjälp med frågor av allmän karaktär eftersom servicehandläggarna inte har tillgång till myndigheternas verksamhetssystem. Som tidigare nämnts anser utredningen att besökare ska kunna få hjälp med frågor av både allmän och fördjupad karaktär vid serviceorganisationens alla lokala kontor, samt att servicehandläggarna ska ha tillgång till myndigheternas verksamhetssystem. Därför bör den digitala servicepunkten i Tierp omvandlas till ett fullvärdigt servicekontor senast vid verksamhetens övergång till Statens servicecenter.

4.3 Mötesformer för komplicerade ärenden och frågor av svårare karaktär

Utredningens förslag: Statens servicecenter bör tillsammans med Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket under 2019 påbörja ett utvecklingsarbete för att i större utsträckning möjliggöra bokade personliga fysiska möten eller videomöten då besökarens ärende är komplicerat eller frågan är av svårare karaktär. Dessa möten bör ske med specialister, kundvägledare och handläggare.

I sin strategi för servicekontoren beskriver myndigheterna möjligheter att kunna tillhandahålla personliga digitala möten med handläggare vid respektive på myndighet. Dessa digitala möten ska kunna bokas i förväg eller ske spontant genom att besökaren med hjälp av teknisk utrustning på servicekontoret får kontakt med en handläggare. Fördelarna är enligt myndigheterna minskade väntetider och bättre möjligheter till förberedelser.⁵

Utredningen anser att spontana och bokade möten med specialister, kundvägledare eller handläggare bör användas vid servicekontoren för att hantera komplicerade ärenden och frågor av svårare karaktär. Om det är möjligt kan dessa möten ske fysiskt på servicekontoren, men ur ett ekonomiskt och miljövänligt perspektiv ter sig videomöten som ett bättre alternativ. Utredningens bedömning är dock att bokade möten med *servicehandläggare*, som inte avser komplicerade ärenden eller frågor av svårare karaktär, endast bör ske i undantagsfall, t.ex. vid ansökan om id-kort.

Utredningen anser vidare att myndigheterna tillsammans bör utveckla arbetssätt för hur både spontana möten och videomöten ska användas. Det behövs ett gemensamt, praktiskt och enkelt bokningssystem som gör att den enskilde snabbt kan få besked om en bokad tid, men även väl fungerande och enhetlig utrustning för videokommunikation som enkelt och smidigt kan användas av besökarna på servicekontoren.

⁵ Servicekontoren 2.0.

4.4 Utökat serviceutbud på vissa kontor

Utöver den service som finns på samtliga servicekontor erbjuder vissa kontor ytterligare service. På ungefär en fjärdedel av servicekontoren finns möjlighet att ansöka om id-kort. Dessutom finns det på 27 servicekontor en utökad samverkan med ytterligare myndigheter i syfte att effektivisera etableringsprocessen för nyanlända.

4.4.1 Ansökan om id-kort på vissa servicekontor

Utredningens förslag: Vissa servicekontor ska, precis som i dag, utfärda id-kort för folkbokförda i Sverige på uppdrag av Skatteverket. Skatteverket är enligt förordning utfärdande myndighet av dessa id-kort. Handläggning av id-kort utgör en sådan myndighetsutövning som en servicehandläggare kan besluta om efter att samtjänstavtal slutits med berörd myndighet. Skatteverket ska därför under 2018 teckna ett samtjänstavtal med Statens servicecenter om att vissa servicekontor från och med den 1 januari 2019 ska ta emot ansökningar för och utfärda id-kort.

Regeringen har tillsatt en särskild utredare för att förbättra hanteringen och säkerheten kring svenska identitetshandlingar. I avvaktan på att utredaren ska redovisa sitt uppdrag bedömer utredningen att nuvarande ordning ska kvarstå med fortsatt möjlighet att ansöka om id-kort vid åtminstone 27 servicekontor och möjlighet till utlämning av färdiga id-kort vid ytterligare minst 18 servicekontor.

Sedan den 1 juni 2009 kan folkbokförda i Sverige ansöka om ett id-kort hos Skatteverket. Id-kortet infördes efter förslag från den tidigare Id-kortsutredningen⁶ som fann att staten borde ta ett ansvar för att de som bor i Sverige har tillgång till ett allmängiltigt id-kort.

Ansökan om id-kort görs under servicekontorens öppettider, men under 2017–2018 avser Skatteverket att införa en lösning för tidsbokning.

Den som ansöker ska inställa sig personligen och ansökan ska göras skriftligen. Ansökan ska som huvudregel undertecknas av den

⁶ SOU 2007:100, *Id-kort för folkbokförda i Sverige*, Betänkande av Id-kortsutredningen.

sökande i närvaro av den handläggare som tar emot ansökan. I samband med ansökan är den sökande bl.a. skyldig att styrka sin identitet och övriga personuppgifter. Den sökande ska enligt förordning (2015:904) om identitetskort för folkbokförda i Sverige betala en ansökningsavgift om 400 kronor innan handläggningen påbörjas.

Handläggarna på servicekontoren är de som normalt utfärdar och lämnar ut id-kort. Vid svårare ärenden ska handläggaren lämna över ärendet till id-kontrollsektionen vid Skatteverket. Ungefär åtta av tio ärenden handläggs direkt på servicekontoren och de övriga ärendena går vidare till fördjupad granskning vid Skatteverkets id-kortssektion. Under 2016 gällde detta 18 procent av ärendena. Sektionen fungerar också som ett stöd till handläggarna på servicekontoren men genomför även utbildningar och regelbunden kvalitetssäkring av hanteringen på servicekontoren.

Om den sökande har uppehållstillstånd i Sverige ska denne, om inte särskilda skäl talar mot det, anses ha styrkt sin identitet om de uppgifter som lämnas i ansökan om identitetskort stämmer överens med vad som har registrerats i fråga om uppehållstillståndet.

Vissa servicekontor ska fortsatt utfärda id-kort

Regeringen beslutade den 17 augusti 2017 om direktiv till en särskild utredare att utreda och lämna förslag till förändringar av de krav och rutiner som gäller för svenska identitetshandlingar (dir. 2017:90). Enligt regeringen medför den stora mängden olika typer av identitetshandlingar att det är svårt att kontrollera om en handling är äkta eller falsk. En ordning med färre giltiga identitetshandlingar skulle kunna förbättra möjligheterna att kontrollera en handlings äkthet och giltighet. Syftet med utredarens uppdrag är att minska det ökande antalet bedrägerier som begås med hjälp av förfälskade identitetshandlingar. Utredaren ska bl.a. föreslå hur antalet identitetshandlingar och utfärdare ska begränsas samt lämna förslag på utfärdare. Därtill ska utredaren analysera och vid behov föreslå en enhetlig reglering av giltiga identitetshandlingar när det gäller processen för ansökan, bakgrundskontroll av den sökande, tillverkning av den fysiska handlingen och utlämnande.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 mars 2019 och de förslag som lämnas kan få konsekvenser för Skatteverkets ansvar för id-kortet för folkbokförda och för utfärdandet av id-kort på servicekontoren. I väntan på utredarens förslag anser vi därför att nuvarande ordning bör kvarstå. Skatteverket bör således fortsätta ansvara för id-kortet för folkbokförda i Sverige och id-korten bör fortsatt utfärdas på vissa servicekontor.

De analyser och granskningar av kvaliteten som Skatteverket gjort internt under 2016 visar att id-kortshanteringen vid servicekontoren och i sin helhet håller en god kvalitet, varför det av kvalitetsskäl inte finns skäl att genomföra förändringar innan förslag till förändringar av de krav och rutiner som gäller för svenska identitetshandlingar har lagts fram.

Skatteverket ska teckna ett samttjänstavtal med Statens servicecenter

I 3 § förordningen (2009:315) om samttjänst vid medborgarkontor anges i vilka fall en arbets- eller uppdragstagare i enklare fall får besluta i ärenden. Ett av dessa fall är utfärdande av identitetskort. För ungefär hälften av de 27 servicekontor där enskilda kan ansöka om id-kort är Skatteverket huvudman och för den andra hälften är Försäkringskassan huvudman. I de fall servicehandläggare anställda av Försäkringskassan utfärdar id-kort måste Skatteverket träffa ett särskilt uppdragsavtal med dem som ska utföra dessa uppgifter (5 § samttjänstlagen).

Utredningen bedömer för närvarande att det fr.o.m. den 1 januari 2019 kan vara en lösning att Skatteverket, på motsvarande sätt som sker med Försäkringskassan i dag, tecknar ett samttjänstavtal med Statens servicecenter om utfärdande av id-kort vid servicekontoren samt ingår uppdragsavtal med de anställda vid servicekontoren som ska utfärda dessa handlingar.

Skatteverket ska ersätta Statens servicecenter för hanteringen av id-kort vid servicekontoren

Antalet utfärdade identitetskort har ökat kraftigt de senaste åren, från cirka 114 000 under 2014 till cirka 160 000 under 2016. Nyanlända till Sverige står för en stor andel av ansökningarna om id-kort.

Utredningen bedömer att Skatteverket ska ersätta Statens servicecenter för id-kortshantering vid servicekontoren. I kapitel 10 *Budget och finansiering* finns förslag på ekonomisk reglering mellan Skatteverket och Statens servicecenter för hantering av id-korten.

Servicenivå för utfärdande av id-kort

Svenska medborgare kan ansöka om pass och nationella id-kort på mer än 100 polisstationer över hela landet. Förarprov vid Trafikverket går att genomföra på ungefär lika många platser. Id-kortet för folkbokförda infördes utifrån att staten borde ta ett ansvar för att de som bor i Sverige har tillgång till ett allmängiltigt id-kort. För många sökande kan det i dag innebära en längre resa för att ansöka om id-kort. Enligt utredningens uppfattning kan det därför ifrågasättas om det är en rimlig servicenivå att en sådan ansökan för folkbokförda endast kan göras på 27 platser i landet.

Utfärdandet ställer särskilda krav på bemanning, kompetens och särskild id-kortsutrustning för fotografering m.m. Dagens hantering vid Skatteverket är delvis anslagsfinansierad och en utökning av antalet utfärdande kontor skulle antagligen öka behovet av anslagsfinansiering.

Det kan därför finnas ekonomiska skäl att analysera alternativ avseende vem som ska ansvara för id-korten och om dessa i framtiden bör utfärdas på servicekontor eller på passexpeditioner. Denna fråga bör dock anstå till dess att utredningen om identitetshandlingar har lämnat sina förslag.

Utredningen har noterat att servicen med utlämning av id-kort från och med 2017 har utökats med ytterligare sju nya utlämningskontor, från 11 till 18. Med hänsyn till behovet av bemanning, kompetens och särskild utrustning för fotografering m.m. är det svårt att utöka antalet ansökningskontor.

4.4.2 Mötesplatser och information – en utökad och effektivare samverkan för nyanlända

Mötesplatser och information är samverkan mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Sveriges kommuner och landsting (SKL) i syfte att effektivisera den initiala delen av etableringsprocessen för nyanlända.

I denna initiala del ska den nyanlända få information om sitt uppehållstillstånd, bli folkbokförd och få ett personnummer, bli inskriven i etableringsprogrammet och eventuellt få hjälp med barnomsorg och försörjning. I ordinarie verksamhet tar denna process ungefär två till fyra veckor.

Genom myndigheternas samverkan har processen kortats ner till ungefär fyra timmar. Anledningen är att både Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och kommunen möter den nyanlända i servicekontorens lokaler under samma dag som den nyanlända träffar servicehandläggare.

En utvärdering under hösten 2015 visade att samverkan var samhällsekonomiskt lönsam. Medarbetarna från alla berörda aktörer upplevde att samverkan under ett och samma tak gav en stor tidsvinst såväl för den nyanlända som för medarbetarna.⁷

Sammanlagt bedrivs samverkan i dag på 27 servicekontor. I de flesta fall deltar den kommun i vilken servicekontoret är placerat, men i viss utsträckning är även angränsande kommuner delaktiga. Sammanlagt deltar 93 kommuner, dvs. en tredjedel av alla Sveriges kommuner.⁸

Sommaren 2016 beslutade regeringen att ge myndigheterna i uppdrag att fortsätta samverkan. Uppdraget har sedan dess förlängts t.o.m. den 31 december 2018. En delrapportering ska ske i februari 2018 och en slutrapportering i februari 2019.

Sedan hösten 2015 har ingen utvärdering av *Mötesplatser och information* gjorts och en ny utvärdering kommer göras tidigast i samband med delrapporteringen. Utredningen anser att det utan en aktuell utvärdering är svårt att bedöma huruvida samverkan bör fortsätta drivas från och med 2019. Tidsaspekten är problematisk eftersom regeringsuppdraget upphör samtidigt som servicekontors-

⁷ *En väg in – rapport från pilotprojektet Mötesplatser och information.*

⁸ *Karta kommuner Mötesplatser och information.*

verksamheten föreslås gå över till Statens servicecenter. Det finns, enligt utredningens uppfattning, en risk för att det kan bli ett uppehåll i arbetet när nuvarande uppdrag upphör den 31 december 2018.

4.5 Nuvarande serviceutformning på servicekontoren

Utredningen anser att serviceutformningen på servicekontoren i mångt och mycket fungerar bra i dag. I detta avsnitt avser vi därför endast att lyfta fram delar som enligt vår mening är extra viktiga att behålla eller som bör vidareutvecklas.

Lokalernas utformning

Servicekontorens utformning styrs av myndighetsgemensamt utformade riktlinjer från 2011.⁹ Lokalernas utformning och funktion ska vara inbjudande och stödjande i mötet med besökarna och förstärka känslan av att servicekontoret har ett myndighetsgemensamt uppdrag. Vidare framgår det av riktlinjerna att lokalen ska utformas för att klara logistiken effektivt och besöksvänligt, även när många besökare finns i lokalen. Målet med riktlinjerna är att uppnå likvärdig service på alla servicekontor.

Lokalerna ska också ge stöd för ett bemötande som så långt som möjligt motverkar hot och våldssituationer. Myndigheterna använder konceptet CPTED (Crime Prevention Through Environmental Design) för alla servicekontor. I korthet innebär det att kontoren ska ha rymliga, öppna och överblickbara ytor för att minska risken för incidenter.

Öppettider vid servicekontoren

I dag har de flesta servicekontor öppet kl. 10–16 helgfria måndagar till fredagar. Vissa avvikelser förekommer på t.ex. mindre kontor med lägre besöksantal. Öppettider, och avvikelser från dessa, presenteras på respektive myndighets hemsida, men på olika sätt. En myndighet har exempelvis valt att visa när servicekontoren har stängt, och en annan när servicekontoren har öppet.

⁹ Det här är ett servicekontor, 2011-02-01, rev 1.0.

Distansstöttning mellan servicekontor

Distansstöttning innebär att en servicehandläggare på ett servicekontor (givarkontor) via videoutrustning hjälper besökare som befinner sig på ett annat servicekontor (mottagarkontor). Arbetssättet har använts framför allt för att fullt ut kunna sysselsätta servicehandläggare på mindre kontor med lägre besöksantal, men också för att avlasta större kontor med långa köer. Framför allt är det mindre servicekontor i Försäkringskassans område Nord som levererar distansstöttning till medelstora och stora kontor i områdena Mitt och Syd.

Besökaren kan identifiera sig genom att visa sitt id-kort, körkort eller pass framför kameran. Givarkontoret är också uppkopplat mot en skrivare på mottagarkontoret för att på så sätt kunna skriva ut dokument åt besökaren vid behov.¹⁰

Användning av tolk

När besökare på servicekontoren har svårigheter med det svenska språket kan servicehandläggarna boka tolk. Försäkringskassan och Skatteverket har i dag olika rutiner och riktlinjer för bokning av tolk.

Skatteverkets bokningssystem för tolk är inte helt anpassat för servicekontorens verksamhet med besök som normalt inte är bokade i förväg. Myndigheten har försökt att rekrytera framför allt arabisktalande personal till servicekontoren och tillåter också att anhöriga till besökaren kan tolka när det inte finns någon tolk att tillgå. Under 2018 kommer Skatteverket att ta fram en webblösning där besökare kan boka möte för id-kortsansökan och invandringsärenden, vilket kommer förbättra möjligheterna att få tillgång till tolk vid besöket.¹¹

Försäkringskassan har i dag ett smidigare bokningssystem än Skatteverket. För vanligt förekommande språk, såsom exempelvis arabiska, kan servicehandläggaren oftast få tillgång till en telefon-tolk inom 15 minuter. Försäkringskassan anser att servicehandläggare med språkkunskaper utöver svenska och engelska kan stötta en annan servicehandläggare, men den språkkunniga servicehand-

¹⁰ Enligt skriftlig information från Försäkringskassan, 2017-10-11.

¹¹ Enligt skriftlig information från Skatteverket, 2017-10-19.

läggaren ska inte ta över mötet. Försäkringskassan ser helst inte att besökare använder vänner eller släktingar som tolk.

Servicehandläggare uppmanas, när det är lämpligt, att bistå besökare att på Försäkringskassans hemsida boka ett telefonmöte med språkkunnig handläggare.¹² På hemsidan finns möjlighet att boka telefonmöte på arabiska, finska, franska, meänkieli, polska, samiska, somaliska, spanska, tigrinja, turkiska och tyska.

Enligt den nuvarande förvaltningslagen (1986:223) bör myndigheter vid behov anlita en tolk vid möte med någon som inte behärskar det svenska språket eller som är allvarligt hörsel- eller talskadad. I den nya förvaltningslagen (2017:900) har skrivningen skärpts genom att myndigheter *ska* använda tolk för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt vid kontakt med myndigheten. Av förarbetena framgår dock att detta, enligt regeringens mening, inte innebär att det ställs några andra eller längre gående krav på myndigheterna än vad som i praktiken redan gäller.¹³ Det är ytterst myndigheten som avgör om och i vilken utsträckning det finns behov av tolk eller översättning i det enskilda ärendet.

Regeringen beslutade i oktober 2017 att ge Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket i uppdrag att effektivisera tolkanvändningen och utveckla flerspråkig service. Regeringen vill att myndigheterna på ett mer metodiskt sätt ska använda medarbetare som har kunskaper i språk som talas av många asylsökande och nyanlända till att ge information och vägledning så att kvalificerade tolkar, vilket det råder brist på, kan användas till mer renodlat myndighetsutövande. Uppdraget ska redovisas den 31 mars 2018.¹⁴

Gemensamma och myndighetsspecifika postrutiner

Servicehandläggare ska enligt myndigheternas riktlinjer i första hand hjälpa besökaren att digitalt lämna in sina handlingar till myndigheterna. Om en besökare lämnar en handling till en servicehandläggare eller i servicekontorets brevlåda, ska den hanteras enligt

¹² Enligt skriftlig information från Försäkringskassan, 2017-10-19.

¹³ Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*.

¹⁴ Regeringsuppdrag (2017b), *Uppdrag om effektivare tolkanvändning och utvecklad flerspråkig service*, dnr A2017/01961/I.

både servicekontorens gemensamma postrutin och postrutinen för den myndighet som handlingen adresserats till.¹⁵

Stöd från Skatteverket vid deklarationsinlämning

Vid deklarationstider är besöksantalet högre på servicekontoren och Skatteverket förstärker då bemanningen med skattehandläggare, både på Försäkringskassans och på Skatteverkets servicekontor.

Skatteverkets förstärkning görs utan att servicekontorsorganisationen belastas för kostnaderna eftersom myndigheten ser en vinst med att avlasta servicehandläggarna och att få in kompletta deklara-tionsunderlag. Enligt Skatteverket har dock behovet av stöd från skattehandläggare minskat över tid, i takt med att fler medborgare och företag upplever det enklare att deklarerat, bl.a. med hjälp av digitala lösningar.

Några centrala rutiner för denna personalförstärkning finns inte, utan det sköts i den operativa verksamheten på Skatteverket. I en gemensam bedömning tillsammans med servicekontoren lokalt av-görs i vilken utsträckning stöttning behövs och var den behövs.¹⁶

Allmänhetens terminal

Allmänhetens terminal är en funktion som Skatteverket tillhanda-håller på servicekontoren för att allmänheten ska kunna ta del av viss offentlig information i Skatteverkets register och databaser.¹⁷

Allmänhetens terminal finns i dag tillgänglig via servicekontorens kundarbetsplatser. På de servicekontor som är samlokaliserade med Arbetsförmedlingen tillhandahåller Skatteverket en separat dator för ändamålet.¹⁸

¹⁵ *Gemensam posthanteringsrutin för Servicekontoren 2017-06-01.*

¹⁶ Enligt skriftlig information från Skatteverket, 2017-10-26.

¹⁷ Se närmare på Skatteverkets hemsida om att ”Lämna ut en allmän handling” och specifikt om allmänhetens terminal: <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2017.1/329079.html#h-Allmanhetens-terminal>

¹⁸ Enligt skriftlig information från Skatteverket, 2017-10-17.

4.6 Serviceutformningen bör initialt vara densamma som i dag

Utredningens förslag: Statens servicecenter bör inledningsvis utgå från nuvarande riktlinjer för utformning av servicekontorens lokaler.

Ordinarie öppettider på servicekontoren bör initialt vara samma som i dag. Statens servicecenter kan behöva se över öppettiderna och anpassa dem utefter besökarnas behov.

Statens servicecenter bör se över möjligheterna att utveckla användningen av att på distans via video ge stöd mellan servicekontor.

Statens servicecenter ska säkerställa att det från och med den 1 januari 2019 finns riktlinjer och rutiner för när och hur tolkar ska användas vid servicekontoren.

Besökarna ska även i fortsättningen kunna lämna handlingar till respektive myndighet genom att använda postlådor på servicekontoren eller genom att en servicehandläggare tar emot handlingen.

Skatteverket bör även fortsättningsvis förstärka servicekontoren med extra stöd under deklarationstider.

Skatteverket ska bedöma och besluta om det fortsatta behovet av allmänhetens terminal på servicekontoren.

Utredningen anser att nuvarande riktlinjer för kontorens utformning initialt är en god utgångspunkt. Det finns därför inte skäl för Statens servicecenter att inledningsvis göra några större förändringar av servicekontorens utformning.

Utredningen bedömer att öppettiderna inledningsvis bör vara samma som de är i dag. Statens servicecenter kan emellertid framöver behöva se över och anpassa öppettiderna utifrån medborgares och företagares behov.

Öppettiderna bör från och med den 1 januari 2019 i första hand publiceras på Statens servicecenters hemsida. Övriga tre myndigheter bör på sina hemsidor ha länkar som ansluter till denna information. På detta sätt blir informationen enhetlig och antalet ställen där samma information behöver uppdateras blir färre.

Utredningen menar att stöd på distans mellan kontor med olika besöksantal och arbetsbelastning bör kunna användas i större utsträckning och för fler kontor. På så sätt kan personal på serviceorganisationens mindre kontor med lägre besöksantal avlasta personalen på större kontor med flera besök. En sådan ordning bör även medföra att personalresurser lättare kan fördelas vid t.ex. sjukdom och semester. Statens servicecenter bör därför se över möjligheten att utveckla arbetet.

Vidare anser utredningen att Statens servicecenter behöver säkerställa att det från och med den 1 januari 2019 finns riktlinjer och rutiner för när och hur tolkar ska användas på servicekontoren. Dessa rutiner bör vara anpassade utifrån att de flesta besök inte är bokade i förväg. Statens servicecenter bör i framtagnad av riktlinjer och rutiner ta hänsyn till vad som framkommer vid redovisningen av det tidigare nämnda uppdraget beträffande effektivare tolkanvändning och utvecklad flerspråkig service.

Besökare bör även fortsättningsvis, enligt utredningens bedömning, ha möjlighet att lämna in handlingar på servicekontoren avsedda för någon av de tre myndigheterna. Möjligheten att lämna in handlingar på servicekontoren bör fortsatt finnas genom postlådor på servicekontoren eller genom att en servicehandläggare tar emot handlingarna. Statens servicecenter bör i samråd med de tre myndigheterna ta fram en postrutin. Respektive myndighet behöver också beskriva specifika rutiner utifrån sina krav på posthantering. Utredningen konstaterar att det kan finnas anledning att återkomma till frågor rörande handlingar som ges in till servicekontoren.

Utredningen bedömer vidare att det även framöver kommer att vara viktigt med extra förstärkning med skattehandläggare från Skatteverket på servicekontoren under deklarationstider. Planering och styrning av förstärkningen bör från och med 2019 ske centralt i samråd mellan Statens servicecenter och Skatteverket. Skatteverket anser att planeringen även bör ske i samförstånd mellan servicekontorschefer och enhetschefer inom skattehandläggning på Skatteverket.

Slutligen anser utredningen att det är en fråga för Skatteverket att bedöma om allmänhetens terminal fortsatt ska finnas tillgänglig på servicekontoren från och med 2019. Skatteverket och Statens servicecenter behöver i samråd bestämma vilken teknisk lösning som är lämplig för att tillhandahålla allmänhetens terminal.

4.7 Myndigheternas synpunkter

Skatteverket menar att Statens servicecenters uppdrag även bör innefatta handfast, konkret stöd och hjälp till medborgare med t.ex. e-legitimation, e-tjänster, nedladdning av appar etc. Utredningen har justerat förslagen utifrån Skatteverkets synpunkt.

Pensionsmyndigheten och Statens servicecenter påpekar att serviceutbudet högst sannolikt kommer att utvecklas i olika avseenden även om det i dagsläget inte går att närmare förutsäga på vilket sätt.

Försäkringskassan menar att frågan om tillgång till verksamhetssystemen inte är tillräckligt utredd. Den ser även risker med tillgång till systemen i den nya serviceorganisationen när ytterligare myndigheter tillkommer eftersom det enligt myndigheten finns en stor risk att servicehandläggarna inte behärskar systemen fullt ut och att informationen till besökaren därmed kan bli felaktig. Försäkringskassan förordar däremot samma servicenivå som på nuvarande servicekontor.

Utredningen delar Försäkringskassans uppfattning gällande servicenivån och föreslår också i detta delbetänkande att den även i fortsättningen ska vara densamma som i dag. Det innebär att servicehandläggarna även fortsättningsvis ska ge både allmän och fördjupad service till besökarna. Utredningen anser därmed att det är nödvändigt med tillgång till verksamhetssystemen.

Utredningen har ännu inte tagit ställning till vilken service och modell för att tillhandahålla service som är lämplig avseende ytterligare myndigheter vid serviceorganisationens lokala kontor.

Skatteverket anser att förslaget avseende id-kort är väl avvägt. Vidare anser myndigheten att det är bra att avvakta förslagen från 2017 års ID-kortsutredning (dir. 2017:90), samt därför också att avvakta med en utökning av antalet platser i landet för ansökan och utlämnande av id-kort. Skatteverket påpekar att enligt myndighetens säkerhetsanalys ska handläggare med behörighet att utfärda id-kort genomgå säkerhetsprövning.

Statens servicecenter har inga principiella invändningar mot utredningens förslag att Skatteverket ska teckna sam tjänsttaval med servicecentret om hantering av id-kort på vissa servicekontor. Myndigheten pekar på att förslaget förutsätter tydliga ansvarsområden och genomtänkta arbetsprocesser mellan Skatteverket och Statens servicecenter samt en genomarbetad ersättningsmodell. Statens ser-

vicecenter uppfattar att utredningens förslag innebär frivillig myndighetssamverkan kring id-kortshanteringen och att det därför ankommer på Skatteverket och Statens servicecenter att i ett samverkansavtal komma överens om hur dessa frågor närmare bör hanteras.

Både Pensionsmyndigheten och Statens servicecenter framför att de, liksom utredningen, ser att det riskerar bli ett uppehåll i arbetet med *Mötesplatser och information* vid verksamhetsflytten. Pensionsmyndigheten anser att utredningen bör uppmana de fyra myndigheterna att tillsammans minska risken för ett uppehåll, medan Statens servicecenter anser att utredningen bör påpeka för regeringen och Regeringskansliet att det i så god tid som möjligt behöver fastställas om och hur arbetet med Mötesplatser och information ska bedrivas i framtiden.

5 Förslag om en ny serviceorganisation

5.1 Statens servicecenter ska ansvara för serviceorganisationen

Utgångspunkten är att Statens servicecenter fr.o.m. den 1 januari 2019 ska ansvara för en samlad organisation för lokal statlig service. Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och Skatteverkets gemensamma servicekontor ska utgöra grunden för den nya serviceorganisationen.

Statens servicecenter har i dag till uppgift att tillhandahålla tjänster för administrativt stöd avseende lönehantering, ekonomi och e-handelstjänster till statliga myndigheter. Syftet med att skapa myndigheten var att effektivisera internadministrationen i staten genom att koncentrera transaktionsintensiva och repetitiva uppgifter, t.ex. löneutbetalningar och fakturahantering, och därigenom uppnå stor-driftsfördelar. Motiven var också att säkerställa att statens administrativa stödverksamhet utvecklas utifrån gemensamma mål och ambitioner, samt att byte och införande av nya systemstöd blir mer kostnadseffektiva genom att det görs på ett ställe i stället för att varje myndighet behöver göra det enskilt.

Statens servicecenter ska enligt sin instruktion säkerställa en ändamålsenlig balans mellan kostnadseffektivitet, kvalitet och service i verksamheten. Myndigheten ska även kontinuerligt samverka med de myndigheter som använder myndighetens tjänster i syfte att utveckla tjänsternas utformning och innehåll med avseende på kvalitet och effektivitet.¹

¹ Förordning (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter.

Myndigheten inledde sin verksamhet i juni 2012 med Skatteverkets verksamhetsstöd i Gävle och delar av Försäkringskassans verksamhetsstöd i Östersund som bas. Senare under 2012 inordnades Kammarkollegiets administrativa service och Försäkringskassans ekonomiadministrativa- och e-handelsdelar i verksamheten i Östersund. Myndigheten har cirka 400 anställda och bedriver verksamhet i Gävle, Eskilstuna, Göteborg, Linköping, Luleå, Norrköping, Stockholm och Östersund. Under 2018 ska verksamhet även startas i Lund.

I dag är cirka 150 myndigheter anslutna till någon av de bas-tjänster som Statens servicecenter levererar och antalet ökar något för varje år. Genom anslutning ska de enskilda myndigheterna ges ökade möjligheter att fokusera på sin kärnverksamhet, vilket regeringen bedömt gynnar såväl de offentliga finanserna som kompetensförsörjningen inom det administrativa området.

Verksamheten vid Statens servicecenter har krav på full kostnadstäckning och finansieras med avgifter från de myndigheter som använder myndighetens tjänster. Anslutningen till tjänsterna var inledningsvis frivillig för alla myndigheter, men 2015 beslutade regeringen att anslutningen till de lönerelaterade tjänsterna ska vara obligatorisk.²

5.1.1 Vissa utmaningar för Statens servicecenter

Sedan Statens servicecenter bildades har myndighetens verksamhet ökat betydligt i omfattning och myndigheten har fortlöpande ställts inför att hantera ändrade förutsättningar och nya utmaningar. Anslutningen av kundmyndigheter har ökat för servicecentrets lönerelaterade och ekonomiadministrativa tjänster. Produktiviteten har också utvecklats positivt under åren och resultatet har förbättrats med 70 miljoner kronor sedan myndigheten bildades.

Myndigheten har arbetat kontinuerligt med att höja kvaliteten i verksamheten och stärka sitt förtroende hos myndigheterna. Statens servicecenters kundundersökning visar att nöjdheten hos myndigheterna har varit tämligen låg, men att de ökat något de senaste

² Enligt förordning (2015:665) om statliga myndigheters användning av Statens servicecenters tjänster skulle cirka 100 i förordningen angivna myndigheter vara ansluta senast den 1 januari 2017, medan ytterligare sex myndigheter ska vara anslutna senast den 1 januari 2018.

åren. Nöjd kund-index uppgick 2016 till 69 på en hundra gradig skala. Kundmyndigheterna är mest nöjda med den lönerelaterade tjänsten.³

Riksrevisionen genomförde en granskning av effektiviteten vid Statens servicecenter under 2016 som bland annat bygger på enkätsvar från 189 myndigheter samt fördjupade intervjuer med tio myndigheter.⁴ Granskningen visar att anslutna myndigheter inte anser att effektiviteten i den administrativa verksamheten ökat, och få uppger att interna besparingar uppnåtts. Vidare har vissa myndigheter lågt förtroende för kvaliteten i Statens servicecenters tjänster, vilket leder till att myndigheterna lägger onödiga resurser på kontroller, något som i sin tur försvårar besparingar. Några av de problem som Riksrevisionen lyfter fram bekräftas av flera av de myndigheter som utredningen haft kontakt med.

För flera myndigheter har tjänsterna blivit mer kostsamma efter anslutning till Statens servicecenter. Kostnadsökningarna beror på att servicecentret varit tvunget att genomföra systembyten, vilket ofta är förenat med höga kostnader. Kostnaden för varje myndighet hade emellertid varit ännu högre om myndigheterna hade behållit hanteringen internt. Respektive myndighet hade då fått genomföra systembyten på egen hand och sannolikt till betydligt högre kostnader.

Statens servicecenter framhåller att myndigheten har flera viktiga verksamhetsutmaningar gällande de lönerelaterade och ekonomirelaterade tjänsterna. Utmaningarna gäller att tjänsterna ska fortsätta att effektiviseras och digitaliseras, kundnöjdheten ska öka och fler myndigheter ska anslutas. Samtidigt behöver myndigheten byta och införa nya systemstöd. Formerna för samverkan har blivit fler, och tjänsteutveckling och förbättringsarbete bedrivs enligt Statens servicecenter i dag i större utsträckning tillsammans med kundmyndigheterna.

³ Statens servicecenter (2017), *Statens servicecenters Årsredovisning för 2016*.

⁴ Riksrevisionen (2016), *Statens servicecenter – Har administrationen blivit effektivare?*

5.1.2 Nytt uppdrag för Statens servicecenter

Ansvar för att ge lokal statlig service till medborgarna blir ett nytt och annorlunda uppdrag jämfört med det uppdrag Statens servicecenter har i dag. Även om båda verksamheterna handlar om att ge service och samverka med andra myndigheter finns det viktiga skillnader mellan dem vad gäller servicens innehåll, finansiering och målgrupper. Detta måste beaktas i organiseringen, ledningen och styrningen av respektive verksamhet vid Statens servicecenter. Dagens uppdrag innebär att leverera administrativa stödtjänster till myndigheter så kostnadseffektivt som möjligt, medan det nya uppdraget innebär att tillhandahålla service till medborgare och företagare på tre myndigheters vägnar.

Statens servicecenters nuvarande verksamhet är avgiftsfinansierad och utgångspunkten är att verksamheten ska bedrivas kostnadseffektivt. Den nya serviceorganisationen har emellertid en annan utgångspunkt. För det första ska den huvudsakligen vara anslagsfinansierad i stället för avgiftsfinansierad. För det andra utgår regeringens ambition om en stärkt lokal statlig service från ett medborgarperspektiv, där medborgare ska ha tillgång till likvärdig service i hela landet.

Statens servicecenter behöver i sin samlade interna styrning och verksamhetsutveckling utgå från både skillnader och gemensamma drag i de olika delarna av verksamheten. Det är viktigt att det nya uppdraget hanteras strukturerat och målmedvetet av ledningen. Detta för att servicekontoren i den nya serviceorganisationen fortsatt ska kunna ge medborgare och företagare god service av hög kvalitet.

För att tydliggöra att det är två olika uppgifter bedömer utredningen att det är viktigt att de två verksamheterna skiljs åt på högsta nivå under verksamhetsledningen genom en indelning i två divisioner som leds av varsin divisionschef. Utredningen kan konstatera att Statens servicecenter redan planerar att genomföra en sådan organisationsförändring.

5.2 Plan för när de lokala kontoren ska tillhandahålla service

Utredningens förslag: Servicekontorsverksamheten med alla servicekontor ska gå över till Statens servicecenter den 1 januari 2019.

Gävle ska vara huvudort för serviceorganisationen.

Regeringen bör snarast ge Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket i uppdrag att förbereda överföring av uppgiften att tillhandahålla service till medborgare och företagare vid servicekontoren till Statens servicecenter, med förbehåll för riksdagens godkännande av vårpropositionen 2018.

Statens servicecenter bör vid samma tidpunkt, och med samma förbehåll, få i uppdrag att förbereda inordnande av uppgiften att tillhandahålla service till medborgare och företagare vid servicekontoren från och med den 1 januari 2019.

Statens servicecenter bör tilldelas medel för förberedelser under 2018 för att bygga upp såväl ledning och styrning av, som stödfunktioner till, serviceorganisationen.

5.2.1 Olika alternativ för organisering och verksamhetsövergång

Utredningen kan se flera möjliga alternativ för organisering av lokal statlig service, samt och avseende när och hur serviceverksamheten ska övergå till den nya serviceorganisationen vid Statens servicecenter.

Ett alternativ till att alla servicekontor går över samtidigt skulle vara att servicekontoren övergick stegvis till Statens servicecenter, så att t.ex. små kontor flyttas över först, sedan medelstora och därefter större; alternativt att olika geografiska regioner gick över steg för steg. Konsekvensen av dessa alternativ skulle vara att det skapades dubbla servicestrukturer där både Statens servicecenter och de tre nuvarande servicekontorsmyndigheterna samtidigt bedrev serviceverksamhet. Detta skulle sannolikt innebära att servicen till medborgarna skulle se olika ut på olika ställen i landet, och myndigheterna skulle behöva ha parallella organisationer för att både driva egna servicekontor och för att samverka med Statens servicecenter.

Det alternativ utredningen förordar är att hela servicekontorsverksamheten går över till Statens servicecenter vid ett och samma tillfälle och med samma serviceutbud som i dag. Alternativet innebär att man undviker dubbla servicestrukturer och att man bibehåller samma servicenivå för medborgare och företagare som i dag.

5.2.2 Servicekontorsverksamheten går över till Statens servicecenter den 1 januari 2019

Personalen vid servicekontoren är kärnan i dagens serviceverksamhet. Servicehandläggarna har en bred kompetens inom alla tre myndigheters verksamhetsområden, och ser som sin huvuduppgift att hjälpa medborgare och företagare att lösa de frågor och eventuella problem de har. En viktig drivkraft i deras arbete är att besökarna ska känna sig trygga i att de uppfyllt sina skyldigheter och att servicehandläggarna klargör besökarnas rättigheter. Goda resultat från kundundersökningar vittnar om kunniga och hjälpsamma handläggare.

Utredningens bedömning är att hela den nuvarande servicekontorsverksamheten ska gå över till Statens servicecenter den 1 januari 2019. Dagens servicekontorsverksamhet är väl sammanhållen och det finns fungerande gränssnitt mot övriga delar av myndigheternas organisationer som fortsatt kan nyttjas. Vi ser därför att servicekontorsverksamheten i sin helhet ska gå över vid ett och samma tillfälle. Verksamheten och servicen till medborgare och företagare kommer då att fortgå, även om det blir en ny huvudman för servicekontoren.

Alla verksamhetsövergångar förutsätter vissa lösningar för att säkerställa verksamhetens kontinuitet och för att undvika risker. Utredningen anser därför att det är viktigt att Statens servicecenter har en plan för att hantera sådana risker.

Vidare bör regeringen snarast ge ett uppdrag till Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket att förbereda överföring av uppgiften att tillhandahålla service till medborgare och företagare vid servicekontoren till Statens servicecenter. Ett motsvarande uppdrag bör ges till Statens servicecenter om att förbereda inordnande av samma uppgift. Därtill bör Statens servicecenter få finansiering för förberedelser under 2018 för att bygga upp såväl ledning och styrning som stödfunktioner till serviceorganisationen.

5.2.3 Gävle blir huvudort för serviceorganisationen

Statens servicecenter har i dag verksamhet på flera orter, och huvudkontoret för myndigheten ligger i Gävle. Utredningen menar att det finns fördelar med att den nya divisionen som ska ansvara för serviceverksamheten finns samlad tillsammans med Statens servicecenters ledning och stödfunktioner, och ser inga skäl till att placera divisionens centrala funktioner på någon annan ort. Utredningen föreslår därför att Gävle ska vara huvudort för den nya divisionen.

5.2.4 Målsättning för övergången till Statens servicecenter

För medborgare och företagare är det viktigt att övergången av serviceverksamheten från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket till Statens servicecenter innebär att servicen fortsätter vara av minst lika hög kvalitet som i dag. Utredningen menar att några faktorer är centrala för att åstadkomma detta, och föreslår därför att Statens servicecenter arbetar utifrån ett antal målsättningar. Dessa är:

- Kvaliteten i servicen till medborgare och företagare ska vara fortsatt hög.
- Medborgare och företagare ska vara minst lika nöjda med servicen som i dag.
- Väntetider ska minska, särskilt på de servicekontor som har längst kötider.

För att åstadkomma detta är följande viktigt:

- Ett grundläggande ledningssystem ska finnas på plats vid övertagande av servicekontoren, inklusive verksamhetsuppföljning och ekonomisk uppföljning.
- Större förändringar av och andra risker för verksamheten, bl.a. avseende rutiner som berör servicehandläggare, it- och lokal-försörjning samt kontorsservice, bör undvikas inledningsvis.
- Samverkansformer mellan Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket respektive Statens servicecenter bör etableras under 2018.

Utredningen ser att dessa målsättningar med fördel kan anges i alla fyra myndigheters regleringsbrev. I slutbetänkandet ska utredningen återkomma med förslag på verksamhetsmål för serviceorganisationen.

5.3 Myndigheternas synpunkter

Statens servicecenter instämmer i utredningens förslag att hela den nuvarande servicekontorsverksamheten ska gå över till Statens servicecenter den 1 januari 2019, samt att de berörda myndigheterna i så god tid som möjligt får i uppdrag av regeringen att förbereda inordnande respektive överföring av verksamheten vid servicekontoren. Myndigheten instämmer även i att Gävle bör vara huvudort. Vidare har Statens servicecenter inga invändningar mot de målsättningar för övergången av serviceverksamheten som utredningen föreslår.

Statens servicecenter instämmer i att myndigheten har flera viktiga utmaningar i den befintliga verksamheten med att ge administrativt stöd åt andra statliga myndigheter. Myndigheten har tidigt i utredningens arbete lämnat en generell synpunkt att beskrivningarna av myndighetens brister och utmaningar ger en ofullständig och till viss del missvisande bild av verksamheten. Utredningen har tagit till sig synpunkten och reviderat, samt kompletterat texterna.

Skatteverket anger att de skulle se positivt på om utredningen redan i detta skede för in en målsättning på en högre nivå, exempelvis att uppdraget syftar till att stötta samhället på ett flexibelt sätt med god framförhållning, samt att ta tillvara på digitaliseringens möjligheter. Utredningen menar att det är för tidigt att i detta delbetänkande slå fast en sådan målsättning, men avser återkomma till detta i slutbetänkandet.

Försäkringskassan har påpekat att det vid en övergång till Statens servicecenter är viktigt att ta tillvara på personer med kompetens som i dag finns på de tre myndigheterna. Utredningen kan konstatera att det enligt regelverket är den mottagande myndigheten, i det här fallet Statens servicecenter, som ansvarar för att göra bedömningen om verksamhetsövergång. Mer om detta finns i avsnitt 11.3.1 *Arbetsrättslig analys*.

6 Samverkan kring den nya serviceorganisationen

6.1 Samverkan i dag

Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket tillhandahåller i dag lokal statlig service i samverkan. Myndigheterna styr gemensamt servicen vid servicekontoren, bl.a. vad gäller omfattning och inriktning. Servicekontoren kan dels betraktas som en egen organisation, dels som en del i Försäkringskassans och Skatteverkets respektive linjeorganisationer, samt i Pensionsmyndighetens verksamhet.

Styrningen av dagens servicekontorssamverkan sker genom ett antal grupper med representanter från varje myndighet: en nationell ledningsgrupp, en ledningsgrupp för servicesamverkan, samt ett kansli bestående av verksamhetsutvecklare.

Det finns även samarbetsgrupper inom följande områden:

- *ekonomi*: bereder gemensam budget, planering, uppföljning och riktlinjer inom ekonomiområdet,
- *HR*: ansvarar för personalpolitiska frågor och utveckling, kompetensprofiler, riktlinjer för rekrytering, lönesättning och arbetsmiljöfrågor,
- *juridik*: ansvarar för avtal för samverkan och bevakar juridiska frågor med beröring på servicekontoren,
- *kommunikation och information*: ansvarar för den gemensamma profilen för servicekontoren, samt den gemensamma interna och externa kommunikationen,
- *säkerhet*: ansvarar för säkerhetslösningar, och
- *it*: förvaltar och utvecklar tekniska lösningar.

Dessutom har servicekontorsorganisationen ett särskilt kompetensutvecklingsråd (SKUR) som ansvarar för kompetens- och utbildningsfrågor, samt en särskild ordning avseende lokalsamverkan med Arbetsförmedlingen.

Uppföljning av servicekvalitet och servicehandläggarnas kompetens görs inom ramen för respektive myndighets kvalitetsuppföljningar. Ansvar för uppföljningen ligger på cheferna inom servicekontorsverksamheten och de är även ansvariga för att säkerställa servicehandläggarnas kompetens. Inom den nuvarande servicekontorsverksamheten finns ingen samlad uppföljning av servicehandläggarnas kompetens. För de kontor som utfärdar id-kort gör id-kontrollsektionen på Skatteverket däremot kvalitetsuppföljningar, som sedan återkopplas på individnivå till berörd kontorschef.

Myndigheterna genomför regelbundet kundundersökningar på servicekontoren. Dessa undersökningar är en viktig del i uppföljningen av verksamheten och mäter hur besökarna upplever bemötande och tillgänglighet, samt om de anser sig ha fått den hjälp de behöver. Kontorschefer kan även medlyssna för att utveckla servicehandläggarnas bemötande. I utvecklings- och kvalitetssyfte används ibland även kollegial medlyssning. Medlyssningen bidrar till att på ett enkelt och effektivt sätt identifiera vilka kunskaper som behöver förbättras i arbetsgruppen.

Servicehandläggare har tillgång till samtliga tre myndigheters verksamhetssystem, intranät och utbildningar. Utbildningarna är både servicekontorsspecifika och myndighetsspecifika. I vissa fall väljer myndigheterna gemensamt att en av de tre myndigheternas utbildning ska tillämpas för hela servicekontorsverksamheten. För utbildning inom bemötande för servicehandläggarnas kompetensutveckling används t.ex. Skatteverkets utbildning.

Utbildningarna är antingen webbaserade eller lärarledda. Servicehandläggarna når de webbaserade utbildningarna via Försäkringskassans respektive Skatteverkets kompetensportal. På grund av tekniska begränsningar har servicehandläggarna inte tillgång till Pensionsmyndighetens kompetensportal. Myndighetens utbildningar nås i stället via Försäkringskassans kompetensportal. Denna rutin innebär att det kan dröja innan en ny utbildning från Pensionsmyndigheten finns tillgänglig för servicehandläggarna.

De tre myndigheternas intranät är olika uppbyggda. Försäkringskassan har på sitt intranät en servicesida för alla handläggare i myn-

digheten som i någon utsträckning arbetar med service. Denna sida är inte riktad direkt till servicehandläggare eller servicekontor. Skatteverket har på sitt intranät en gemensam sida för servicekontoren och Skatteupplysningen som bl.a. innehåller uppgifter om när myndigheten gör centrala utskick som kan påverka antalet besök eller telefonsamtal. I tillägg till detta har Skatteverket en sida enbart för servicekontoren. Där återfinns rutiner, riktlinjer och verktyg som berör servicekontoren, men ingen materiell information. Pensionsmyndigheten har på sitt intranät en sida riktad enbart till servicehandläggare. Där samlar myndigheten den information om pensionssystemet och myndigheten som de bedömer är särskilt relevant för servicekontoren. Myndigheten skickar också regelbundet nyhetsbrev till servicehandläggare, kontors- och regionchefer.

Vidare kan servicehandläggaren vid behov ringa en gemensam servicetelefon, även kallad telefoniportal eller övrig partneringång, för att få hjälp med frågor. Servicehandläggaren blir då kopplad till en förmånshandläggare på Försäkringskassan, kundservicehandläggare på Pensionsmyndigheten eller handläggare på Skatteupplysningen.

6.2 En ny serviceorganisation kräver en ny form av samverkan

Utredningens förslag: Regeringen bör snarast ge de fyra myndigheterna i uppdrag att under 2018 etablera former för samverkan avseende utformning och utveckling av lokal statlig service.

Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten respektive Skatteverket ska samla och tillhandahålla relevant och aktuell information, samt utbildningar av betydelse för den nya serviceorganisationen, utifrån respektive myndighets verksamhet.

För att servicekontoren effektivt ska kunna tillhandahålla service ska de tre myndigheterna även tillhandahålla stöd och verktyg till servicekontoren, såsom telefonstöd.

Statens servicecenter ska i samverkan med Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket utforma ett kvalitetsystem för att kvalitetssäkra och följa upp den service som tillhandahålls av servicekontoren. Servicehandläggarnas kontinuerliga kompetensutveckling kommer precis som i dag att vara av stor vikt för att kunna tillhandahålla service av god kvalitet.

Statens servicecenter ska i samverkan med Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket prioritera, följa upp och utveckla lokal statlig service.

För att säkerställa lokal statlig service behöver Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Statens servicecenter etablera samverkan inom några områden. Utredningen bedömer att det framför allt handlar om:

- strategisk samverkan,
- serviceutformning,
- kompetensutveckling,
- lokaler och kontorsservice, samt
- it och informationssäkerhet.

Därtill kommer det även vara viktigt med samverkan om säkerhet, juridik och kompetensförsörjning.

Utredningen ska i slutbetänkandet återkomma till frågor avseende ansvarsfördelning och hur samarbetet kan säkerställas mellan berörda myndigheter och Statens servicecenter avseende lokal statlig service. I väntan på dessa förslag anser utredningen att regeringen bör lämna uppdrag till både Statens servicecenter och de berörda myndigheterna om att etablera former för samverkan. Utformning och utveckling av lokal statlig service, kvalitetssäkring samt handläggarnas framtida kompetensutveckling, bör i ett sådant uppdrag vara i fokus.

Framöver kommer den nya serviceorganisationen vid Statens servicecenter att tillhandahålla lokal statlig service för de tre myndigheternas räkning. Berörda myndigheter bör därför få möjlighet att både påverka och stötta Statens servicecenter i frågor avseende servicen. Utredningen anser således att det kan finnas skäl att överväga om regeringen bör utse ett särskilt strategiskt råd för lokal statlig service vid Statens servicecenter. Det kan t.ex. vara ett råd liknande det geodataråd som finns inom Lantmäteriet. Geodatarådet ger råd i frågor som rör Lantmäteriets samordnande roll inom området för geografisk information och fastighetsinformation (geodataområdet). Rådets uppgifter och sammansättning finns

reglerade i Lantmäteriets instruktion.¹ Utredningen avser att återkomma avseende denna fråga i slutbetänkandet.

Pensionsmyndigheten är i dag inte huvudman för några servicekontor och deras roll i förhållande till Statens servicecenter kommer att vara likartad dagens förhållande till Försäkringskassan och Skatteverket. Försäkringskassan och Skatteverket kommer enligt utredningens bedömning i större utsträckning än Pensionsmyndigheten behöva anpassa hur de hanterar och organiserar sin samverkan med den nya serviceorganisationen.

Servicehandläggarna behöver framöver, precis som i dag, kontinuerligt underhålla sin kompetens. Statens servicecenter kommer att behöva tillhandahålla allmänna utbildningar för serviceorganisationens personal inom t.ex. bemötande, säkerhet och digital självhjälp. Statens servicecenter kan med fördel använda utbildningar redan framtagna av berörda myndigheter eller ta fram nya utbildningar i samverkan med myndigheterna. Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket ska tillhandahålla utbildningar utifrån sina respektive verksamheter. Utbildningarna ska finnas enkelt tillgängliga för servicehandläggarna.

För att besökarna ska få hjälp med sina frågor med minst lika hög kvalitet som i dag, behöver servicehandläggarna ha tillgång till relevant och aktuell information, samt vid behov kunna få stöd från myndigheterna. Utredningens bedömning är att det finns möjligheter att förbättra tillgången till relevant information från respektive myndighet för servicehandläggare. Myndigheterna ska därför enligt utredningens mening tillhandahålla aktuell och relevant information samlad utifrån servicekontorens behov. Annars finns det risk för att servicekontoren i högre grad behöver hänvisa besökarna vidare till andra servicekanaler eller att den tillhandahållna servicen inte håller tillräckligt hög kvalitet.

Utredningen menar vidare att det är nödvändigt att Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket tillhandahåller både verksamhetssystem och det direkta och prioriterade stöd som servicetelefonen utgör för servicehandläggarna. Förslag om tillgång till myndigheternas verksamhetssystem redogörs för i avsnitt 4.2 *Service av allmän och fördjupad karaktär på alla servicekontor*.

¹ Förordning (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

För att säkerställa och kunna visa att servicen håller tillräckligt hög kvalitet anser utredningen att Statens servicecenter ska ha ett kvalitetssystem som bör tas fram i samverkan med berörda myndigheter. Kvalitetssystemet ska säkerställa att servicekontoren tillhandahåller service enligt de krav som Statens servicecenter och respektive myndighet kommer överens om. Kvalitetssystemet kan t.ex. innehålla ett egenkontrollprogram, krav på dokumentation av rutiner och kompetens, samt lokal och central uppföljning. Statens servicecenter och de tre myndigheterna kommer i samverkan behöva precisera och dokumentera ett sådant kvalitetssystem.

Servicekontoren kommer fortsättningsvis representera de tre myndigheterna, och besökarnas intryck av servicen på kontoren kommer återspegla deras uppfattning om och förtroende för myndigheterna. Vid de tillfällen då en myndighet planerar och genomför en satsning inom ett specifikt verksamhetsområde kommer servicekontoren ha en viktig uppgift för de delar av satsningen som ska utföras lokalt. Dessa satsningar kan behöva prioriteras gemensamt. Utredningen anser därför att det är viktigt att Statens servicecenter i samverkan med de tre myndigheterna prioriterar vilka satsningar som ska genomföras på servicekontoren. Det kommer även vara viktigt att dessa satsningar följs upp.

Även samverkan kring serviceutbudets utformning och utveckling kommer att vara nödvändig, såsom målgruppernas servicebehov, myndigheternas servicestrategier, samt en gemensam samverkansmodell och samverkansprocess. Enligt utredningens mening kan Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket därför i vissa fall behöva anpassa sina processer och rutiner utifrån serviceorganisationens behov, för att servicekontorens service ska vara enhetlig och kunna bedrivas effektivt.

6.3 Myndigheternas synpunkter

Pensionsmyndigheten ser positivt på att deltagande myndigheter ska få vara med och prioritera, följa upp och utveckla serviceorganisationen tillsammans med Statens servicecenter.

Skatteverket anser det viktigt att upprätthålla och vidareutveckla servicehandläggarnas kompetens, samt att ha en struktur för kvalitetsuppföljning och kvalitetssäkring både avseende kompetens och

service. Skatteverket anser även att samverkan med Statens servicecenter inte bara bör utan ska regleras.

Statens servicecenter vill understryka att en fungerande samverkan mellan Statens servicecenter och övriga myndigheter kommer vara avgörande för att serviceorganisationen ska kunna bedriva en effektiv verksamhet och leverera service av god kvalitet.

7 It-försörjning

7.1 Försäkringskassan och Skatteverket delar i dag på it-ansvaret för servicekontoren

Ett konsultföretag har haft i uppdrag att kartlägga servicekontorsverksamhetens nuvarande it-försörjning och analyserat alternativ för serviceorganisationens framtida it-försörjning. Utifrån analysen har konsultföretaget lämnat rekommendationer. Kartläggningen har genomförts med hjälp av myndigheterna och den övergripande analysen har också stämts av med myndigheterna.¹ Avsnitt 7.1 och 7.2 är en redovisning av konsultföretagets rapport.

De tre myndigheter som driver servicekontoren har i dag en samverkan inom it-området som anses fungera, även om det inte alltid är enkelt att komma överens. Servicekontorens verksamhet har varit relativt likartad över tid och samverkan inom it-området har framför allt handlat om förvaltningsfrågor och i mindre grad om utveckling av verksamheten.

Försäkringskassan och Skatteverket ansvarar i dag för olika delar av den grundläggande it-leveransen till servicekontoren:

- Försäkringskassan ansvarar för kundarbetsplatser, servicehandläggarnas it-arbetsplatser, bärbara datorer för vissa behov och användarhantering (användarkonton inklusive autentisering och utskrift).
- Försäkringskassan ansvarar även för närservice som utförs på plats av tekniker anställda av Försäkringskassan.
- Skatteverket ansvarar för WAN inklusive switchar och routrar, LAN och wifi-gästnät, telefoni, videokonferenssystem, allmän-

¹ Gartner (2017), *Underlag inom it-området vid överväganden av en sammanhållen organisation för statlig lokal service.*

hetens terminal, besöks-/ärendeuppföljningssystem och kösystem samt utrustning och system för id-kortsärenden. WAN, LAN, telefoni, videokonferenssystem, ärendeuppföljningssystem och kösystem köps som tjänst från externa leverantörer.

Utöver detta ansvarar Arbetsförmedlingen för lokalt nätverk och kundarbetsplatser för de servicekontor som är samlokaliserade med Arbetsförmedlingen.

De tre servicekontorsmyndigheterna ansvarar var och en för att servicehandläggarna har tillgång till respektive myndighets verksamhetssystem via s.k. fjärrskrivbord. Pensionsmyndighetens verksamhetssystem nås via Försäkringskassans fjärrskrivbord.

Myndigheterna har tagit fram och beslutat om en ny verksamhetsstrategi för servicekontoren: *Servicekontor 2.0*. De förändringar som behöver ske inom it-området som en konsekvens av strategin är ännu inte fastlagda.

7.1.1 Avtal löper ut och centrala it-lösningar är i behov av upprustning

Det finns ett uppdämt förändringsbehov vid servicekontoren vad gäller it-området, både utifrån ett verksamhets- och ett it-perspektiv. Servicekontorsverksamheten står inför en situation där centrala it-lösningar behöver upprustas och flera leverantörsavtal löper ut under 2018, inklusive kritiska områden såsom WAN, telefoni, videokonferenssystem, besöksloggning och kösystem, samt skrivare för id-kort.

Kundarbetsplatserna är gamla, saknar supportavtal, upplevs som omoderna av personalen och finns i begränsat antal. För att de nya servicekontoren ska kunna få kundarbetsplatser behövs därför en omfördelning från nuvarande servicekontor. Varken kundarbetsplatserna eller övriga it-arbetsplatser hanterar videokommunikation.

Skatteverket tillhandahåller videokonferensutrustning till servicekontoren genom att köpa detta som tjänst av en privat leverantör. Alla servicekontor har denna typ av videokonferensutrustning och den används för internkommunikation mellan kontoren. En del av kontoren använder dessutom utrustningen för distansstöttning. Tekniken och utrustningen är gammal och är jämfört med modernare lösningar även mindre flexibel. Avtalet löper ut den sista december 2018.

Myndigheterna har planerat att ersätta kundarbetsplatser och videokonferenssystem, men har avvaktat eftersom deras it-analys utifrån den gemensamma verksamhetsstrategin inte är färdig.

De tre myndigheterna har samma tekniska lösning för videokommunikation via dator eller smarttelefon. Anställda som inte arbetar på servicekontoren använder denna lösning i stor utsträckning. Servicekontoren kan däremot inte använda samma tekniska lösning för videokommunikation på servicehandläggarnas it-arbetsplatser eller på kundarbetsplatserna. Orsaken är dels tekniska begränsningar i servicekontorens it-lösningar, dels att kapaciteten i servicekontorens WAN-anslutning (bredbandshastigheten) sannolikt inte är tillräcklig för att hantera en utökad användning av videokommunikation.

7.2 Flera alternativ för den nya serviceorganisationens it-försörjning

Statens servicecenters it-organisation arbetar i dag huvudsakligen som beställare mot externa it-leverantörer. Serviceorganisationens it-behov skiljer sig på flera sätt från den nuvarande verksamhetens behov eftersom Statens servicecenter i dag framför allt arbetar med löne- och ekonomiadministration.

För serviceorganisationens it-försörjning är flera alternativ intressanta att överväga enligt konsultföretaget, t.ex. en egen intern it-organisation eller samverkan med en eller flera myndigheter. En tydlig ansvarsfördelning, att välja professionella samarbetsparter, samt att Statens servicecenter övergripande ska ansvara för och samordna it-leveranserna är centralt.

Servicekontorens tekniska lösningar är, som tidigare nämnts, eftersatta och verksamhetsutveckling med hjälp av it har endast skett i begränsad omfattning. Därför finns ett uppdämt förändringsbehov, och digitalisering kan spela en viktig roll för utvecklingen av servicekontoren. Det ska också beaktas att ytterligare myndigheters lokala service ska samlas på servicekontoren enligt regeringens direktiv till utredningen, vilket kan betyda större arbete inom it-området. Konsultföretaget rekommenderar därför att Statens servicecenter ska hålla samman serviceorganisationens it-arkitektur och it-leverans,

samt ha kompetens att arbeta med verksamhetsutveckling med hjälp av it.

Servicehandläggarna på servicekontoren ska fortsatt ha tillgång till de tre myndigheternas verksamhetssystem, vilket ställer särskilda krav på it- och informationssäkerhet. Detta innebär att Statens servicecenter behöver förstå och förhålla sig till tre, och så småningom sex, myndigheters olika inriktningar och behov, samt syn på it och informationssäkerhet. Statens servicecenter behöver därför inrätta ett gediget ledningssystem för att möta kraven på it- och informationssäkerhet.

I konsultföretagets rapport görs bedömningen att det finns fördelar för Statens servicecenter med att någon annan tillhandahåller it, i stället för att Statens servicecenter ska bygga upp en egen it-leveransorganisation. Konsultföretaget pekar också på att Statens servicecenter kan dra nytta av en större organisations skalfördelar. Sammantaget är konsultföretagets rekommendation att Statens servicecenter bör ta rollen som s.k. tjänsteintegratör för att driva på, hålla ihop och säkerställa it-leveransen, samt att en eller flera andra parter tillhandahåller it-lösningar.

Uppdelningen av it-leveransen mellan Försäkringskassan och Skatteverket går tillbaka till när servicekontoren inrättades och denna it-samverkan verkar ha fungerat relativt väl. It-förvaltning respektive it-utveckling ställer dock olika krav på en organisation. Konsultföretaget gör bedömningen att det är krävande att hålla samman en it-leverans delad mellan flera myndigheter, särskilt eftersom leveransen kan bli beroende av flera myndigheters interna prioriteringar. Rekommendationen är att *en* organisation bör ha huvudansvaret för att tillhandahålla it till serviceorganisationen och att Statens servicecenter bör dra nytta av de skalfördelar som en större organisation kan uppnå.

7.3 Statens servicecenter ska vara tjänsteintegratör

Utredningens bedömning: Statens servicecenter ska vara tjänsteintegratör för att kunna driva på, hålla ihop och säkerställa it-leveransen. En statlig myndighet ska tillhandahålla it till serviceorganisationen.

Informationssäkerhet behöver vara en viktig och prioriterad fråga i samverkan mellan de tre myndigheterna och Statens servicecenter.

Utredningen instämmer i konsultföretagets bedömningar och rekommendation att Statens servicecenter bör vara tjänsteintegrator och att huvuddelen av serviceorganisationens it-lösningar bör tillhandahållas av *en* it-organisation. Vidare är det utredningens bedömning att Statens servicecenter bör bedriva sitt utvecklingsarbete i samråd med berörda myndigheter för att kunna beakta myndigheternas olika it-arkitekturer och it-leveranser.

Det är utredningens bedömning att servicekontorens tillgång till verksamhetssystem är en särskild faktor vid val av modell för it-försörjning. De tre myndigheterna som i dag samverkar om servicekontoren har kunskap om de särskilda krav detta ställer på informationssäkerhet och det finns redan ett etablerat förtroende mellan myndigheterna. Informationssäkerhet kommer enligt vår bedömning att vara en viktig fråga i samverkan mellan Statens servicecenter och berörda myndigheter eftersom servicekontoren fortsatt ska ha tillgång till verksamhetssystemen.

Utredningen anser därför att det finns övervägande skäl som talar för att en statlig myndighet ska tillhandahålla it till serviceorganisationen.

7.4 Försäkringskassan ska tillhandahålla it till serviceorganisationen

Utredningens förslag: Försäkringskassan ska tillhandahålla huvudparten av serviceorganisationens it-lösningar. Försäkringskassan och Statens servicecenter bör redan under 2018 etablera samverkansformer inom detta område.

Försäkringskassan ska organisera sig för att kunna stötta serviceorganisationens behov av verksamhetsutveckling. Dessutom ska Försäkringskassan transparent och jämförbart redovisa kostnader. Samarbetet ska utvärderas 2022.

Statens servicecenter ska ha det samlade budgetansvaret för serviceorganisationen. Därför ska Försäkringskassan fakturera alla kostnader till Statens servicecenter.

Utredningen menar att det finns fördelar med att en av de tre nuvarande myndigheterna får ansvar för att tillhandahålla it till serviceorganisationen. Dessa myndigheter har fortsatt ett stort intresse av och förståelse för serviceorganisationens särskilda behov.

Försäkringskassan är en av de största statliga myndigheterna med en stor it-organisation och på många områden moderna it-lösningar. Myndigheten har en säker och skalbar it-drift samt har gedigen kunskap om de särskilda krav som ställs på it-drift av känslig information. Försäkringskassan tillhandahåller redan i dag it-drift för huvuddelen av Pensionsmyndighetens behov. Myndigheten fick nyligen regeringens uppdrag att erbjuda samordnad och säker it-drift för vissa myndigheter eftersom regeringens bedömning är att Försäkringskassan har den nödvändiga kapaciteten, kompetensen och erfarenheten inom området.

Utifrån denna bakgrund är det utredningens bedömning att Försäkringskassan ska tillhandahålla it till serviceorganisationen. Formerna för detta behöver emellertid bli föremål för ytterligare rättsliga överväganden. Utredningen avser därför att återkomma i denna fråga. Försäkringskassan och Statens servicecenter föreslås dock redan under 2018 etablera samverkansformer, klargöra ansvar och ömsesidiga förväntningar avseende serviceorganisationens it-lösningar. Utformningen av serviceorganisationens it-lösningar behöver beakta alla berörda myndigheters it-arkitektur och it-leveranser, varför arbetet bör genomföras i samverkan med Pensionsmyndigheten och Skatteverket.

Försäkringskassan bör enligt vår mening organisera sig för att möta serviceorganisationens behov av verksamhetsutveckling med hjälp av it och Statens servicecenter behöver involvera Försäkringskassan i sitt utvecklingsarbete.

För ett förtroendefullt nära samarbete behöver Försäkringskassan transparent och löpande kunna redovisa de kostnader som uppstår. Utredningen anser att samarbetet bör utvärderas och jämföras med alternativa lösningar under 2022.

7.5 Upprustning av it-lösningarna och stegvis överföring till Försäkringskassan

Utredningens förslag: Försäkringskassan bör stegvis ta över tillhandahållandet av it till serviceorganisationen, med målet att senast i slutet av 2019 tillhandahålla huvuddelen av serviceorganisationens it-lösningar. Större förändringar och andra störningar och risker för verksamheten bör undvikas i samband med att servicekontorsverksamheten går över till Statens servicecenter. Förändringarna bör förberedas under 2018 och ske successivt. Regeringen bör därför ge Försäkringskassan i uppdrag att i nära samverkan med Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Statens servicecenter:

- upprusta och modernisera servicekontorens it-lösningar under 2018,
- utarbeta former för samverkan inom it-området med Statens servicecenter under 2018,
- förbereda för och stegvis under 2019 överföra ansvaret till Försäkringskassan för att tillhandahålla serviceorganisationens it-lösningar, samt
- säkerställa nödvändiga it-lösningar och it-avtal så att servicekontoren utan avbrott kan drivas vidare efter övergången till Statens servicecenter under 2018.

Statens servicecenter ska ha det samlade budgetansvaret från den 1 januari 2019. Därför ska Försäkringskassan och Skatteverket fakturera alla kostnader för servicekontorens it-försörjning till Statens servicecenter från och med 2019.

För att undvika risker och störningar för verksamheten anser utredningen det nödvändigt att Försäkringskassan och Skatteverket under 2018 säkrar nya avtal för kritiska it-lösningar. Kundarbetsplatserna är ålderstigna, saknar support och stödjer varken besökarnas behov eller myndigheternas inriktning, varför de enligt utredningen behöver ersättas och moderniseras under 2018.

För att kunna utveckla servicen bedömer utredningen också att servicekontoren bör kunna använda videokommunikation både på

kundarbetsplatser och på servicehandläggarnas it-arbetsplatser. Därför behöver också servicekontorens WAN-uppkopplingar ses över och vid behov uppgraderas.

Utredningen anser därför att Försäkringskassan ska få regeringens uppdrag att under 2018 i nära samverkan med Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Statens servicecenter upprusta och modernisera kundarbetsplatser och it-arbetsplatser, uppgradera WAN samt säkerställa leverantörsavtal som kan fortsätta användas även efter 1 januari 2019.

Uppdragets genomförande bör involvera servicehandläggare och kontorschefer i arbetet för att välja digitala lösningar utifrån besökarnas och verksamhetens behov. Målsättningen bör vara att de nya lösningar som utarbetas ska präglas av enkelhet och användarvänlighet, samtidigt som säkerhetskraven ska beaktas. Myndigheterna har sedan tidigare påbörjat ett arbete med att definiera krav på en modern kundarbetsplats. Vår bedömning är därför att det finns goda förutsättningar för myndigheterna att kunna modernisera servicekontorens it under 2018 i linje med den nya serviceorganisationens uppdrag.

Om upprustning och modernisering inte sker under 2018 utan anstår till 2019 finns det enligt utredningens bedömning flera risker. Statens servicecenter kan få för kort om tid för att genomföra nödvändiga åtgärder i detta avseende.

Tillsammans med det faktum att det tar tid att etablera en ny modell för it-försörjning bedömer utredningen att det är nödvändigt att Försäkringskassan i samverkan med Skatteverket tillhandahåller it under 2019 och att Försäkringskassan stegvis tar över ansvaret för att tillhandahålla it till serviceorganisationen. Senast i slutet av 2019 bör Försäkringskassan ha tagit över det huvudsakliga ansvaret för att tillhandahålla it till serviceorganisationen.

7.6 Varje myndighet ansvarar för att tillhandahålla sina verksamhetssystem

Myndigheterna tillhandahåller i dag åtkomst för servicehandläggarna till sina verksamhetssystem genom s.k. fjärrskrivbord. Myndigheterna ansvarar också för att administrera behörigheter för servicehandläggarna.

Utredningen anser att respektive myndighet även fortsättningsvis ska ansvara för att tillhandahålla sina verksamhetssystem till servicehandläggarna och ansvara för kostnaderna för detta. Detta kan göras på samma sätt som i dag, via fjärrskrivbord, eller en liknande lösning.

Om en myndighet har särskilda behov av it-lösningar, bör de i första hand själva ansvara för att tillhandahålla detta till servicekontoren, inklusive de kostnader detta medför. Det gäller t.ex. allmänhetens terminal och utrustning för id-kortshantering för vilka Skatteverket fortsatt ska ansvara.

7.7 Myndigheternas synpunkter

Försäkringskassan tillstyrker utredningens förslag avseende it-försörjning. Pensionsmyndigheten och Statens servicecenter tillstyrker utredningens förslag att det ska vara en myndighet, Försäkringskassan, som huvudsakligen ska tillhandahålla it till serviceorganisationen. Pensionsmyndigheten framför att det bör beaktas att Försäkringskassan kan få flera andra it-relaterade uppdrag samtidigt. Skatteverket anser att förslaget om en it-leverantör är bra.

Pensionsmyndigheten påpekar att om videokommunikation ska vara ett verktyg över myndighetsgränser så måste alla myndigheter i så fall tillåta detta. Skatteverket framför att sekretess och säkerhet måste beaktas vid införande av nya digitala lösningar för kommunikation med medborgare, samt mellan myndigheter.

Statens servicecenter delar utredningens bedömning att servicecentret ska ha rollen som tjänsteintegratör. Dock anser de att Försäkringskassan också bör tillhandahålla grundläggande it för Statens servicecenters nuvarande verksamhet. Enligt Statens servicecenter skulle två modeller för it-försörjning försvåra både för it-organisationen och för myndigheten som helhet. Enligt utredningens bedömning har Statens servicecenters nuvarande verksamhet respektive den nya serviceorganisationen olika it-behov och krav. Det är enligt utredningens bedömning inte självklart att en och samma modell för it-försörjning bör tillämpas för båda verksamheterna. Utredningens förslag avser endast den nya serviceorganisationen vid Statens servicecenter.

8 Lokalförsörjning

Lokal statlig service är enligt regeringen viktig för att hålla ihop landet. Medborgarnas och företagens kontakter med myndigheter förenklas när man samlar myndigheters lokala besöks- och serviceverksamheter i en sammanhållen serviceorganisation. Lokaler och tillhörande kontorsservice är grundläggande funktioner för en väl fungerande serviceverksamhet.

8.1 Lokalförsörjning och kontorsservice i dag

Servicekontorens storlek till ytan varierar mycket. Lokalytan för kontoret i Avesta, som är samlokaliserat med Arbetsförmedlingen, är exempelvis 37 kvm, medan kontoret på Kungsholmen i Stockholm har en yta på 1 500 kvm. Flertalet av de servicekontor som är samlokaliserade med något av Arbetsförmedlingens kontor är mindre till ytan, mellan 50 och 200 kvm.

Enligt myndigheterna görs underhåll och renovering utifrån de behov som finns och myndigheterna utför kontinuerligt de åtgärder som krävs ur säkerhets- och arbetsmiljösynpunkt. Övriga behov genomförs efter prioritering och tillgängligt ekonomiskt utrymme, dock oftast i samband med omförhandling av avtal. Åtgärder som genomförs i lokalerna sker i samråd med fastighetsägarna.

8.1.1 Hyreskontrakt och lokalkostnader

För 2017 prognosticerar de tre myndigheterna den totala lokalkostnaden inklusive bevakning, flytt till nya lokaler, el m.m. till 75 miljoner kronor, varav 38 miljoner kronor avser Skatteverkets kostnader och 37 miljoner kronor avser Försäkringskassans kostnader.

Hyreskostnaderna för ett servicekontor varierar mycket beroende på servicekontorets placering och storlek.¹

För Försäkringskassans del tecknas hyresavtal om 3–6 år, ofta beroende på storlek på kontoret. Förlängningstiden är max tre år. Försäkringskassan har 30 hyreskontrakt med privata hyresvärdar, varav ett löper ut under 2017, fem under 2018, åtta under 2019 och tio under 2020. För Skatteverkets hyreskontrakt är den återstående kontraktstiden i snitt strax under två år. Många av Skatteverkets kontrakt är alltså aktuella för förlängning på grund av uppsägning eller omförhandling under 2017–2019. Förlängningstiden för merparten av kontrakten är 36 månader.

Varje år flyttar några av servicekontoren till andra lokaler och i diskussioner som utredningen haft med myndigheterna framkommer att några av de nuvarande lokalerna inte är ändamålsenliga, vilket t.ex. kan bero på att lokalen har en dålig arbetsmiljö då det är trångt och att ventilationen inte fungerar tillfredsställande. Fem eller sex servicekontor kommer att flytta under 2017. Ungefär lika många kontor förväntas flytta till nya lokaler under 2018 på grund av att hyreskontrakt inte går att förlänga eller att lokalerna behöver bytas.

8.1.2 Flera varianter för dagens lokalförsörjning

Myndigheterna använder i dag flera olika varianter för servicekontorens försörjning av lokaler. På drygt 40 platser är servicekontoren samlokaliserade med Arbetsförmedlingen och på flera ställen finns servicekontoret i en kontorsbyggnad där Försäkringskassan eller Skatteverket har handläggande verksamhet.

Skatteverket är huvudman för 45 servicekontor och en digital servicepunkt:

- För 24 av dessa 45 servicekontor är Skatteverket både huvudman och lokalhållare
 - varav 14 finns i en fastighet där Skatteverket bedriver annan verksamhet.

¹ Kostnader, hyresavtalens löptider, m.m. baserat på uppgifter från Försäkringskassan och Skatteverket.

- För övriga 21 servicekontor och en digital servicepunkt är Skatteverket enbart huvudman, varav:
 - Arbetsförmedlingen är lokalhållare för 17 servicekontor,
 - Försäkringskassan är lokalhållare för 4 servicekontor², och
 - Tierps kommun är lokalhållare för den digitala servicepunkten.

Försäkringskassan är huvudman för 57 servicekontor:

- För 29 av dessa 57 servicekontor är Försäkringskassan både huvudman och lokalhållare,
 - varav 11 finns i en fastighet där Försäkringskassan bedriver annan verksamhet, och
 - två servicekontor finns inhyrda i Arvidsjaurs kommuns respektive Ljusdals kommuns lokaler.
- För övriga 28 servicekontor är Försäkringskassan enbart huvudman varav
 - Arbetsförmedlingen är lokalhållare för 25 av dessa, och
 - Skatteverket är lokalhållare för 3 av dessa servicekontor³.

8.1.3 Kontorsservice

Kontorsservice innefattar frågor om säkerhet, lokalvård, kontorsmaterial, bevakning, el, skyltar, kaffemaskiner, m.m. Försäkringskassan respektive Skatteverket har båda tydligt definierat den kontorsservice⁴ som de tillhandahåller rikstäckande till alla sina kontor, inklusive servicekontoren.

Försäkringskassans kontorsservice innefattar bl.a. arkivtjänster, avfallstjänster, fysisk säkerhet och brandskydd, konferensstöd, kontorsmaterial, lokalvård och posthantering.

² Försäkringskassan är lokalhållare i Lidköping, Nyköping, Södertälje och Uddevalla.

³ Skatteverket är lokalhållare i Gävle, Ängelholm och Karlskrona. Karlskrona kommer senare under hösten att flytta till Försäkringskassans lokaler. Dessa tre kontor finns i lokaler där Skatteverket har annan verksamhet.

⁴ Skatteverket använder benämningen "facility management" och Försäkringskassan använder benämningen "kontorsservice".

Skatteverkets kontorsservice innefattar närmare 35 avtalsområden som används av servicekontoren. Detta inkluderar bl.a. avtal gällande säkerhet i form av skalskydd och larm, inventarier, lokalvård, återvinning, kaffe- och vattenmaskiner och växter. Ett flertal av avtalen är ramavtal som Kammarkollegiet upphandlat, från vilka Skatteverket gör avrop utifrån behov.

Försäkringskassan tillhandahåller kontorsservice till 54 av de 57 servicekontor för vilka de är huvudman. Skatteverket tillhandahåller kontorsservice dels till 24 kontor där Skatteverket är huvudman och lokalhållare, dels till de tre kontor där de är lokalhållare men där Försäkringskassan är huvudman. För de av Försäkringskassans servicekontor som är samlokaliserade med Arbetsförmedlingen tillhandahåller Arbetsförmedlingen delar av kontorsservicen.

8.2 Ansvar för lokalförsörjning och kontorsservice under 2019

Utredningens förslag: Försäkringskassan och Skatteverket ska under 2019, på uppdrag av Statens servicecenter, ansvara för lokalförsörjning och tillhörande kontorsservice på motsvarande sätt och omfattning som de gör i dag. Försäkringskassan ska även leverera kontorsservice till nya servicekontor som etableras under 2019.

Statens servicecenter ska ha det samlade budgetansvaret. Försäkringskassan och Skatteverket ska därför fakturera alla kostnader för lokalförsörjning och kontorsservice till Statens servicecenter.

De myndigheter som berörs av utredningens arbete bör undvika långa hyreskontrakt vid omförhandling, flytt eller etablering av nya kontor för lokal service.

Utredningen bedömer att endast nödvändiga förändringar bör genomföras i samband med att Statens servicecenter får ansvar för servicekontoren den 1 januari 2019. Detta eftersom servicehandläggarna i största möjliga utsträckning ska kunna fokusera på att fortsatt ge god service till servicekontorens besökare utan att inledningsvis störas av förändringar i lokalhantering, rutiner för kontorsservice och liknande. Statens servicecenter behöver dessutom viss tid för att successivt kunna bygga upp egen hantering av lokalför-

sörjning och kontorsservice samt genomföra relaterade förändringar av servicekontorens rutiner.

Försäkringskassan och Skatteverket har väl fungerande organisationer och processer för att hantera lokalförsörjning och kontorsservice. De närmaste två åren löper många av hyreskontrakten ut. Mot bakgrund av att utredningen ska återkomma med förslag avseende fler myndigheters lokala service, ser vi inte ett behov av att i detta läge lämna förslag på några större förändringar av nuvarande lokalbestånd, lokalförsörjning och kontorsservice. Utredningen bedömer därför att Försäkringskassan och Skatteverket under 2019, på uppdrag av Statens servicecenter, fortsatt ska ansvara för lokalförsörjning och kontorsservice, på motsvarande sätt och i motsvarande omfattning som i dag.

Statens servicecenter behöver under 2019 säkerställa att det finns kontorsservice från och med 2020 och behöver därför överväga olika alternativ. Försäkringskassan och Statens servicecenter har i dag en överenskommelse om att Försäkringskassan ska leverera kontorsservice till de kontor där Statens servicecenter bedriver sin nuvarande verksamhet. Myndigheterna har enligt Statens servicecenter en väl fungerande relation avseende tillhandahållande av kontorsservice. Därför anser utredningen att det finns skäl för myndigheterna att överväga om Försäkringskassan ska tillhandahålla kontorsservice för alla servicekontor. Utredningen anser att Försäkringskassan ska tillhandahålla kontorsservice till nya servicekontor som etableras under 2019, med iakttagande av relevanta bestämmelser.

Utredningen ska enligt sitt direktiv lämna förslag avseende fler myndigheters lokala service i slutredovisningen. Förslagen kan komma att få konsekvenser för nuvarande servicekontors lokaler. Därför anser utredningen att myndigheterna bör undvika långa hyreskontrakt för nya kontor, vid omförhandlingar eller vid eventuella nödvändiga flyttar av kontor för lokal service.

8.3 Lokalsamverkan med Arbetsförmedlingen

Utredningens förslag: Arbetsförmedlingen och Statens servicecenter ska ingå en överenskommelse om lokalsamverkan för 2019 på de orter där servicekontoren är samlokaliserade med Arbetsförmedlingen. Överenskommelsen ska motsvara den som nu gäller för lokalsamverkan.

Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket samverkar sedan lång tid tillbaka om lokaler för servicekontoren med Arbetsförmedlingen. Parternas ansvar finns beskrivet i en överenskommelse som förnyades senast i mars 2017 och omfattar de drygt 40 orter där servicekontoren är inrymda hos Arbetsförmedlingen. Enligt överenskommelsen ska verksamheten bedrivas i enhetliga och ändamålsenliga lokaler som stödjer myndigheternas möten med medborgarna. Ett nära samarbete och dialog mellan myndigheterna, i synnerhet vid förändringar, är enligt överenskommelsen viktigt.

Vidare framgår att när två eller fler av dessa arbetsgivare samtidigt driver verksamhet på ett gemensamt arbetsställe ska de samråda och gemensamt verka för att åstadkomma tillfredsställande skyddsförhållanden. I de gemensamma lokalerna har Arbetsförmedlingen samordningsansvaret för arbetsmiljön. Dock medför det inte att de andra myndigheterna fräntas ansvaret för de egna medarbetarnas arbetsmiljö.

Kontorens öppettider och lokalernas utformning regleras också i överenskommelsen. Besöksyta, kundarbetsplatser och personalutrymmen ska vara gemensamma för Arbetsförmedlingen och servicekontoret. Minst ett av besöksrummen ska vara utrustat med servicekontorens videomötesutrustning för distansmöten. Arbetsförmedlingen står för viss kontorsservice för dessa servicekontor medan den myndighet som är huvudman ansvarar för övrig kontorsservice.

Ansvar för teknik

Parterna ansvarar var och en för sin teknik. Arbetsförmedlingen står dock för lokalt nätverk i lokalerna, korskopplingsskåp och kundarbetsplatserna. Tekniken för servicekontoren fungerar i övrigt som för övriga servicekontor; Försäkringskassan ansvarar för vissa delar

och Skatteverket för andra delar, se vidare i kapitel 7 *It-försörjning*. Arbetsförmedlingen och servicekontoret har i normalfallet sina egna lösningar för elektroniska anslagstavlor, elektronisk kundnöjdhetsmätning och för kösystem. Servicekontoren använder sin egen videokommunikationsutrustning.

Ansvar för säkerhet

Enligt överenskommelsen är det Arbetsförmedlingen som ska ställa upp krav för den fysiska säkerheten och fysiska arbetsmiljön för de servicekontor som är samlokaliserade med Arbetsförmedlingen. Överenskommelsen betonar att det dagliga säkerhetsarbetet är viktigt då myndigheternas medarbetare riskerar att utsättas för hot och våld i arbetet. Larmfrågor regleras i överenskommelsen och det är Arbetsförmedlingen som ansvarar för dessa.

Ledning och styrning av lokalsamverkan med Arbetsförmedlingen

Ledning och styrning av lokalsamverkan sker på flera nivåer och mellan flera olika funktioner.

- Servicekontorets kontorschef och Arbetsförmedlingens lokala chef ska ha möten 4–6 gånger per år för att bl.a. diskutera besöksmönster, öppettider, bemanning, arbetsmiljö, inredning och säkerhet.
- Samarbetsgruppen för lokalsamverkan ska träffas minst sex gånger per år och Arbetsförmedlingen är sammankallande. Gruppen ska hantera löpande frågor, bereda ärenden, följa upp överenskommelsen, följa upp behov av förändringar och sprida information.
- Ledningsgruppen för lokalsamverkan hanterar frågor där en samarbetsgrupp inte är överens och följer även upp överenskommelsen. Gruppen träffas minst fyra gånger per år.
- Den nationella ledningsgruppen för lokalsamverkan tar inriktningsbeslut, ansvarar för uppföljningen och de ekonomiska principerna. Gruppen träffas minst fyra gånger per år.

Enligt överenskommelsen används schabloner för kostnader och fakturering i syfte att säkerställa en enkel och tydlig modell som sedan

regleras närmare i separata hyreskontrakt. Samarbetsgruppen tar fram kostnadsmodellen.

8.3.1 En överenskommelse för 2019

Utredningen anser att Arbetsförmedlingen och Statens servicecenter ska ingå en överenskommelse om lokalsamverkan för 2019 på de orter där servicekontoren är samlokaliserade med Arbetsförmedlingen. Överenskommelsen ska motsvara den som nu gäller för lokalsamverkan.

8.4 Begränsningar med lokalsamverkan

Lokalsamverkan innebär ett omfattande arbete på alla ledningsnivåer och i flertalet samverkansgrupper, särskilt då någon part önskar genomföra förändringar. De fyra myndigheternas nuvarande lokalsamverkan innebär att statlig service från flera myndigheter samlas på ett och samma ställe, vilket förenklar för besökarna. Dessutom innebär det att statens lokaler används gemensamt och därmed mer effektivt. I de intervjuer utredningen har gjort framkommer dock att det många gånger finns motstridiga intressen när olika verksamheter ska enas om allt från öppettider till hur lokalerna ska användas. Myndigheternas riktlinjer avseende t.ex. arbetsmiljö och säkerhet skiljer sig åt och de interna kraven på serviceverksamheten varierar.

Utredningens bedömning är att dessa frågor enklare och snabbare kommer att kunna hanteras inom en samlad serviceorganisation. Inledningsvis kommer Statens servicecenter emellertid vara beroende av ett bra stöd för lokalförsörjning och kontorsservice. Successivt kan myndigheten utveckla sin verksamhet för dessa frågor och då uppnå en mer effektiv och enklare styrning.

8.5 Myndigheternas synpunkter

Försäkringskassan, Skatteverket och Statens servicecenter tillstyrker förslagen avseende lokalförsörjning och tillhandahållande av kontorsservice under 2019. Försäkringskassan framhåller att det är viktigt att den tillsammans med Statens servicecenter klargör ansvarsförhåll-

landen och en mängd praktiska detaljer avseende lokalförsörjning och kontorsservice. Både Skatteverket och Statens servicecenter framför att kontorsservice skulle kunna gå över till Försäkringskassans regi redan under 2019 om det är möjligt.

Försäkringskassan uppger att det kan vara svårt att få hyreskontrakt som understiger tre år. Skatteverket anser att det är rimligt att myndigheterna undviker långa hyreskontrakt under 2019, men att det kan medföra högre hyreskostnader eller försvåra möjligheten att hitta lämpliga lokaler.

Statens servicecenter tillstyrker förslaget om samlokalisering med Arbetsförmedlingen för 2019, men anser att överenskommelsen inte bör begränsas till endast 2019.

Arbetsförmedlingen och Pensionsmyndigheten har inte haft några synpunkter på utredningens bedömningar eller förslag.

9 Organisation och dimensionering

9.1 Servicekontorsverksamhetens nuvarande organisation och bemanning

Försäkringskassan och Skatteverket delar på huvudmannskapet och därmed arbetsgivarrollen för de anställda på servicekontoren. Styrningen av dagens servicekontorssamverkan sker genom ett antal grupper med representanter från varje myndighet: en nationell ledningsgrupp, en ledningsgrupp för servicesamverkan, samt ett kansli bestående av verksamhetsutvecklare. Se avsnitt 3.3.3 *Otydlig ledning och styrning* och avsnitt 6.1 *Samverkan i dag*.

Försäkringskassan och Skatteverket har vardera 16 kontorschefer för servicekontoren. Vardera chef ansvarar för ett till sju kontor och dessa är normalt geografiskt samlade.

Servicekontoren är organisatoriskt indelade i geografiska regioner. Försäkringskassan har tre regioner och Skatteverket har två. Varje region leds av en chef och det finns därmed totalt fem regionchefer. De två myndigheternas regionindelningar överlappar varandra geografiskt.

9.2 Framtida organisation för Statens servicecenter

Utredningens förslag: Serviceorganisationen bör ha en central avdelning för serviceutveckling och kompetens. Servicekontoren bör vara geografiskt organiserade i fyra regioner.

Statens servicecenter bör också förstärka sina nuvarande stödfunktioner, det gäller bl.a. it, säkerhet, HR och lokalförsörjning.

Utredningen har gjort bedömningen att en samlad serviceorganisation kommer att underlätta styrning och ledning utifrån medborgares och företagares behov av service, samt utveckling av verksamheten. Lokal statlig service behöver utvecklas sammanhållet i nära samverkan mellan Statens servicecenter och de myndigheter vars verksamheter serviceorganisationen ska lämna service för.

För att åstadkomma detta menar utredningen att den nya serviceorganisationen, dvs. Statens servicecenters planerade division för medborgarservice, bör ha en central avdelning för serviceutveckling och kompetens. Avdelningen ska ansvara för service och serviceutformning, kontorens utformning, bemötande, kvalitetsfrågor, kompetensutveckling, samverkan med berörda myndigheter, samt internkommunikation.

Avdelningen bör också, tillsammans med Statens servicecenters nuvarande enhet för fastighets- och internservice, ansvara för lokal-samverkan med Försäkringskassan och Skatteverket, samt Arbetsförmedlingen.

9.2.1 Servicekontoren ska vara indelade i fyra regioner

Servicekontoren är i dag organiserade geografiskt, både lokalt och regionalt. Ett alternativ till en geografisk indelning vore att i stället organisera servicekontoren utefter storlek, där t.ex. de större kontoren samlas under en chef. Ett annat alternativ vore att vissa servicehandläggare skulle kunna vara specialiserade inom t.ex. pensionsfrågor, förmånsfrågor, id-kort eller invandringsärenden och ingå i en samlad enhet tvärs över servicekontoren.

Utredningen menar att det finns övervägande fördelar med en indelning där geografiskt närliggande kontor har samma chef och kontoren i sin tur samlas i en regional enhet. En sådan organisation underlättar styrning och resurssamordning både lokalt och regionalt. Därtill underlättas utveckling av verksamheten när personal i samma område finns samlade under en chef. Det blir även lättare att anpassa verksamheten till lokala förhållanden och behov.

Vår bedömning är därför att en geografiskt indelad organisation bäst främjar effektivitet, sammanhållen utveckling, lokal anpassning, samt närhet mellan medarbetare och chef. För att uppnå dessa för-

delar bör en kontorschef ha alla sina kontor samlade inom ett och samma geografiska område.

Utifrån geografi, men också det antal kontor och antal anställda som det är lämpligt att en chef ansvarar för, bedömer vi att det är lämpligt att serviceorganisationen inledningsvis bör ha fyra regioner. Antalet regioner skulle vid behov kunna utökas. Till exempel kan en utbyggnad med fler kontor eller en utökning med fler serviceuppgifter medföra behov av fler regioner.

Indelningskommittén har i sitt delbetänkande föreslagit att vissa statliga sektorsmyndigheter ska följa en regional indelning i sex regioner.¹ Kommittén ska enligt sitt tilläggsdirektiv senast i februari 2018 föreslå en samordnad regional indelning för de statliga myndigheter för vilka en geografisk samordning är relevant för staten som helhet samt för kommuner och landsting.² Statens servicecenter och den nya serviceorganisationen kommer inte nödvändigtvis att beröras av indelningskommitténs förslag. Dock ser vi att förslagen, med vissa anpassningar, är en bra utgångspunkt för en geografisk indelning av servicekontoren. Vårt förslag kan behöva justeras om kommitténs kommande förslag genomförs.

Vi föreslår följande regionala indelning av servicekontoren:

¹ SOU 2016:48, *Regional indelning – tre nya län*.

² Dir. 2017:72, *Tilläggsdirektiv till Indelningskommittén*.

Tabell 9.1 Geografisk indelning av servicekontoren i fyra regioner

Geografiskt område	Norr	Mitt	Väst	Sydöst
Servicekontor	Arvidsjaur Avesta Bollnäs Borlänge Falun Gällivare Gävle Haparanda Hudiksvall Härnösand Kiruna Ljusdal Ludvika Luleå Lycksele Mora Piteå Sandviken Skellefteå Sollefteå Strömsund Sundsvall Sveg Söderhamn Umeå Vilhelmina Örnsköldsvik Östersund	Botkyrka- Hallunda Enköping Eskilstuna Fagersta Karlskoga Katrineholm Köping Lindesberg Norrtälje Nyköping Sala Stockholm, City Stockholm, Kista Stockholm, Kungsholmen Strängnäs Sundbyberg Södertälje Tierp Uppsala Visby Västerås Örebro	Alingsås Arvika Borås Falkenberg Falköping Göteborg Nordstan Göteborg Rosenlund Hagfors Halmstad Hisingen Karlstad Kristinehamn Kungsbacka Kungälv Lidköping Mariestad Skövde Strömstad Trollhättan Uddevalla Varberg Vänersborg Västra Frölunda Åmål	Eslöv Gislaved Helsingborg Hässleholm Jönköping Kalmar Karlskrona Klippan Kristianstad Landskrona Linköping Ljungby Lund Malmö Motala Norrköping Nässjö Oskarshamn Simrishamn Tranås Trelleborg Vetlanda Värnamo Västervik Växjö Ystad Älmhult Ängelholm
Antal kontor	28	22	24	29
Antal chefer	5	10	7	10
Operativ bemanning	78	166	103	141

Vid en geografisk indelning av servicekontoren enligt tabellen ovan, skulle antalet kontor per region bli tämligen jämn, mellan 22 och 29. Antalet chefer varierar i förslaget mellan fem och tio per region. Operativ bemanning³ skulle variera något mer.

Utredningen bedömer att förslaget innebär ett lämpligt antal organisations- och beslutsnivåer, samt ett lämpligt antal medarbetare per chef både på lokal och på regional nivå. Förslaget till indelning bör även kunna inrymma de nya servicekontor som ska öppna under 2018.

Regioncheferna bör, precis som i dag, ha visst administrativt stöd. Vi bedömer att det totalt bör omfatta cirka fyra årsarbetskrafter.

För en trygg och smidig förändring för personalen och verksamheten bedömer vi att kontorscheferna i möjligaste mån bör fortsätta ansvara för samma kontor som i dag. Under utredningens arbete har det inte framkommit något som ger skäl för att överväga initiala förändringar av chefernas ansvar. Förslaget till regional indelning innebär att i stort sett alla nuvarande kontorschefer har sina kontor samlade inom en och samma region.

9.2.2 HR, it och lokaler är strategiska frågor för den nya serviceorganisationen

Förutom två divisioner planerar Statens servicecenter att myndighetens organisation ska ha ett antal avdelningar och stödenheter som rapporterar till myndighetschefen:

- It-avdelningen
- Avdelningen för verksamhetsstöd
- Enheten för kommunikation och marknad
- Rättsenheten
- Säkerhetsenheten

Avdelningen för verksamhetsstöd vid Statens servicecenter har ett brett ansvar: från ekonomi och HR till upphandling, inköp, arkiv

³ Operativ bemanning avser 488 årsarbetskrafter och är beräknad utifrån myndigheternas gemensamma besöksstatistik och beräkning av antalet faktiskt tjänstgörande servicehandläggare 2016 (exklusive semester och annan frånvaro).

och registratur. De flesta av avdelningens medarbetare är placerade vid huvudkontoret i Gävle, men några finns i Stockholm respektive Östersund. Avdelningen ansvarar också för fastighets- och internservice. HR-enheten ansvarar bl.a. för styrning av och stöd för lönebildning, rekrytering, kompetensförsörjning, arbetsmiljö, friskvård, jämställdhet och mångfald, samt samverkan och förhandlingar med fackliga organisationer.

Den befintliga avdelningen för verksamhetsstöd bedömer vi kommer att ha en viktig uppgift i att utveckla ekonomisk och verksamhetsmässig uppföljning av och för serviceorganisationen.

Vidare menar utredningen att HR, it och lokaler kommer att vara strategiska frågor för Statens servicecenter och frågor som ofta kommer att avhandlas både i myndighetens ledning och i divisionsledningen. HR-enheten bör tidigt bli involverad i förberedelser för myndighetens nya ansvar och utvecklingen av serviceorganisationen. Medarbetarnas fortsatta engagemang och kompetensutveckling, samt servicekontorens kompetensförsörjning kommer att vara bland de viktigare frågorna för den nya serviceorganisationen.

Vissa existerande avdelningar och enheter inom Statens servicecenter, inklusive de med ansvar för verksamhetsuppföljning, HR, it och lokaler, kommer enligt utredningen att behöva förstärkas för att stötta serviceorganisations behov. Vidare kan det behövas viss förstärkning inom säkerhet, kommunikation och juridik.

9.3 Bemanning och dimensionering

Utredningens bedömning: Statens servicecenters bemanning beräknas öka med cirka 840 årsarbetskrafter 2019 till följd av ansvaret för den nya serviceorganisationen.

Inom servicekontorsverksamheten fanns i oktober 2017 cirka 780 anställda servicehandläggare⁴, kontors- och regionchefer, samt administrativt stöd till regioncheferna, motsvarande cirka 680 årsarbetskrafter.⁵ Därtill uppskattar utredningen, utifrån underlag från myndig-

⁴ Inkluderar en rekrytering under oktober om cirka 20 servicehandläggare inom Skatteverket.

⁵ Enligt uppgifter från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket.

heterna, att sammanlagt 20–23 årsarbetskrafter arbetar med central styrning, ledning av och stöd till servicekontorsverksamheten.

Utredningen estimerar att bemanningen kan komma att öka med cirka 80 årsarbetskrafter under 2018 och med ytterligare cirka 70 årsarbetskrafter under 2019 till följd av att regeringen tillför finansiering för lokal statlig service.⁶

Utredningen anser att styrning och ledning av serviceorganisationen, samt en förstärkning av Statens servicecenters nuvarande stödfunktioner bör dimensioneras till totalt 18 årsarbetskrafter. Uppbyggnaden bör ske successivt under 2018 och 2019. För 2019 beräknar vi ledning, styrning och stöd till 14 årsarbetskrafter och för 2020 till 18 årsarbetskrafter.

Utifrån servicekontorsverksamhetens nuvarande dimensionering, och de medel regeringen tillför, beräknar utredningen att Statens servicecenter kommer att öka sin bemanning med cirka 840 årsarbetskrafter under 2019.

9.4 Myndigheternas synpunkter

Pensionsmyndigheten ser positivt på förslaget att inrätta en avdelning för serviceutveckling och kompetens och menar att det är en viktig pusselbit i att upprätthålla kvaliteten och det löpande underhållet av kontoren. Pensionsmyndigheten anser att HR, it och lokaler är strategiska frågor för serviceorganisationen och att det därför är viktigt att divisionen för medborgarservice har ägandeskapet över dessa frågor.

Statens servicecenter tillstyrker utredningens överväganden och förslag med undantag för den beräknade dimensioneringen av servicecentrets styrning och ledning av serviceorganisationen, samt förstärkning av stödfunktioner. Myndigheten anser att den uppskattade dimensioneringen för styrning, ledning och stöd kan vara i underkant.

Försäkringskassans synpunkter har beaktats vid delbetänkandets slutliga utformning. Skatteverket har inga synpunkter på förslaget.

⁶ Regeringen skriver i budgetpropositionen för 2018 att den avsätter 420 miljoner kronor 2018–2020 för att säkerställa och stärka tillgången till grundläggande statlig service i hela landet, prop. 2017/18:1, utgiftsområde 2. För 2018 tillförs 80 miljoner kronor för 2018 och för 2019 tillförs 135 miljoner kronor jämfört dagens nivå.

10 Budget och finansiering

10.1 Utgångspunkter för beräkning av budget, anslagsnivå, finansiering och ekonomiska konsekvenser

Utredningen ska lämna förslag till finansiering och budget (inklusive förslag till anslag, låneram och räntekontokredit) för 2019 för serviceorganisationen vid Statens servicecenter samt budgetunderlag för 2020–2022.

Följande utgångspunkter är viktiga för förslagen avseende finansiering:

- Serviceorganisationen vid Statens servicecenter ska enligt utredningens direktiv huvudsakligen vara anslagsfinansierad.
- Regeringen tillför i budgetpropositionen för 2018 medel för att säkra och stärka lokal statlig service.
- Enligt socialförsäkringsbalken ska kostnaderna för administrationen av inkomstgrundad ålderspension, dvs. inkomstpension, tilläggpension och premiepension, finansieras inom försäkringen för dessa förmåner. De myndigheter som har kostnader för administrationen ersätts därför årligen med belopp som tas ur AP-fonderna och premiepensionsfonderna. Servicekontoren finansieras till viss del på detta sätt i dag och Statens servicecenter bör framöver få en motsvarande ersättning.

Följande av utredningens bedömningar och förslag är av betydelse för beräkning av förslag till budget, anslagsnivå och finansiering samt ekonomiska konsekvenser:

- Servicekontorsverksamheten går i sin helhet över till Statens servicecenter den 1 januari 2019.
- Statens servicecenters dimensionering för det nya uppdraget beräknas till cirka 840 årsarbetskrafter för 2019.
- Serviceorganisationens ledning och styrning samt stödfunktioner beräknas till 14 årsarbetskrafter för 2019 och till 18 årsarbetskrafter för 2020.
- Statens servicecenter behöver resurser och finansiering för förberedelser under 2018.
- It-lösningar behöver upprustas och moderniseras, och it-avtal behöver förnyas under 2018 för att säkerställa servicekontorens fortsatta verksamhet från den 1 januari 2019.
- Vissa servicekontor ska, precis som i dag, utfärda id-kort för folkbokförda i Sverige. Detta ska göras på uppdrag av Skatteverket.

Regeringen tillför medel 2018–2020 för att säkra och stärka lokal statlig service

Regeringen tillför i budgetpropositionen för 2018 medel för att säkerställa och stärka tillgången till grundläggande statlig service.¹ Dessa medel tillförs Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens respektive Skatteverkets förvaltningsanslag.

Tabell 10.1 Tillförda medel i budgetpropositionen för att säkra och stärka lokal statlig service (miljoner kronor)

Förvaltningsanslag	2018	2019	2020	2021 (perm. effekt)
Försäkringskassan	33	56	84	76
Pensionsmyndigheten	8	14	21	18
Skatteverket	39	65	100	91
Summa	80	135	205	185

¹ Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018*, Utgiftsområde 2 avsnitt 5.5. Budgetförslagen avseende 2018 finns under berörda utgiftsområden (utgiftsområde 3, avsnitt 3.4; utgiftsområde 10, avsnitt 3.11.8; och utgiftsområde 11, avsnitt 3.7.5).

Utredningen beräknar att de tilldelade medlen för 2018 ger utrymme för etablering av minst tio nya servicekontor under 2018, resursförstärkning av existerande servicekontor, upprustning och modernisering av servicekontorens it-lösningar samt finansiering av Statens servicecenters förberedelser och inledande uppbyggnad av ledning, styrning av och stöd till serviceorganisationen.

10.2 Servicekontorsverksamhetens nuvarande kostnader

Utredningen beräknar kostnader för den nuvarande servicekontorsverksamheten till mellan 485 och 488 miljoner kronor för 2017. Av dessa kostnader räknas 472 miljoner kronor med i myndigheternas gemensamma kalkyl för servicekontorsverksamheten.

Budgetering och kostnadsfördelning för servicekontorsverksamheten regleras i en särskild överenskommelse mellan de tre myndigheterna. Utgångspunkten för överenskommelsen är kravet på kostnadskontroll, dvs. att den utgiftsnivå som har beslutats i budgetprocessen ska styra de sammantagna kostnaderna för servicekontoren för det kommande året. Endast de kostnader som är direkt hänförliga till verksamheten vid servicekontoren och vissa centrala direkta kostnader för planering, samordning och uppföljning räknas in i den gemensamma kalkylen.

Kostnaderna delas upp i fasta respektive rörliga kostnader. Till de fasta kostnaderna räknas lokalkostnader inklusive säkerhetsutrustning och larm, bevakning, flyttkostnader och ombyggnadskostnader, infrastruktur i nät för WAN/LAN, videokonferens, avskrivningar och räntor samt vissa centrala direkta kostnader för planering, samordning och uppföljning. Till de rörliga kostnaderna räknas personalrelaterade kostnader såsom löner och övriga personalkostnader samt övriga driftkostnader för bl.a. kontorsmateriel, förbrukningsinventarier, tjänsteresor, övriga konsulter (t.ex. vikarier från bemanningsföretag) samt it-arbetsplatser, skrivare, telefoni, utbildning m.m. Kostnader för personal på servicekontoren, kontorschefer och regionchefer, samt visst administrativt stöd till regionchefer räknas med i sin helhet. Därutöver ingår också kostnader för arbetsplatsservice, husansvar (lokalförvaltningskostnader), porto och posthantering i den

gemensamma budgeten för servicekontoren, liksom rekryteringskostnader (HR-specialister) och utbildningskostnader.

Löneadministration och ekonomiadministration, som tillhandahålls av Statens servicecenter, är inräknat som driftkostnader.

Personalkostnader² står för ungefär 75 procent av de totala kostnaderna, medan lokalkostnaderna står för ungefär 15 procent, it för 7 procent och övriga kostnader för 3 procent.

Kostnader för ledning, styrning och stöd

Utifrån myndigheternas underlag beräknar utredningen att den sammanlagda kostnaden för central styrning och ledning av, samt stöd till servicekontorsverksamheten uppgår till cirka 23–26 miljoner kronor. Av dessa kostnader ingår 9,6 miljoner kronor i myndigheternas gemensamma kalkyl och består av följande:

- Direkta lönekostnader om cirka 4,9 miljoner kronor. Varje myndighet räknar direkta lönekostnader om cirka 1,5 årsarbetskrafter för centrala uppgifter såsom planering, samordning och uppföljning. Inräknat är endast de direkta lönekostnaderna och inga indirekta kostnader.
- Rekryteringsstöd om cirka 2,4 miljoner kronor motsvarande ungefär tre årsarbetskrafter (2016).
- Utbildningskostnader för servicekontorsspecifika utbildningar om cirka 2,3 miljoner kronor (preliminär budget 2018).

Ungefär elva årsarbetskrafter arbetar med direkt ledning och styrning av servicekontorsverksamheten som sin huvudsakliga arbetsuppgift. Försäkringskassan har sju heltidsanställda som arbetar med direkt ledning, styrning, verksamhetsutveckling och administration av servicekontorsverksamheten. Pensionsmyndigheten räknar med ungefär tre årsarbetskrafter för motsvarande uppgifter. Skatteverkets motsvarande arbete med direkt ledning och styrning är utspritt över flera personer och uppskattas sammantaget till cirka en årsarbetskraft.

Myndigheternas respektive huvudkontor och centrala stödfunktioner, samt eventuella andra overheadkostnader räknas i övrigt inte

² Personalkostnaderna inkluderar kostnader för kontorschefer och regionchefer.

med i den gemensamma kalkylen. Till exempel ingår inte kostnader för ekonomicontrolling, kvalitetssäkring, upphandling, allmän HR utöver rekrytering, intern och extern kommunikation, centrala overheadkostnader inom it som servicekontoren också drar nytta av, samt myndighetsledning och övriga berörda chefer.

Servicekontorsverksamheten har en nationell ledningsgrupp med representanter från myndigheternas respektive ledningsgrupper som träffas kvartalsvis, en ledningsgrupp för servicesamverkan som träffas månadsvis och ett gemensamt kansli. Dessutom finns det samarbetsgrupper inom sju områden med representanter från myndigheternas huvudkontor och stödfunktioner som var och en träffas minst två gånger per år.

Säkerhetsenheternas stöd till servicekontoren är ett annat exempel på vad som inte är inräknat i den gemensamma kalkylen. Stödet till servicekontoren från myndigheternas säkerhetsrådgivare är nödvändigt eftersom det dagligen inträffar säkerhetsincidenter vid servicekontoren. Stödet kan t.ex. vara till utsatt personal i att hantera hot och våldssituationer, trakasserier, händelser på medarbetarnas fritid som har koppling till deras arbete på servicekontoret, polisanmälningar m.m.

Sammantaget är det enligt utredningens beräkningar elva årsarbetskrafter som arbetar med direkt ledning och styrning, tre årsarbetskrafter med rekrytering och två årsarbetskrafter med utbildning för servicekontorsverksamheten. Övriga chefers och stödfunktioners resursinsats uppskattar vi totalt till ungefär fyra till sju årsarbetskrafter vid de tre myndigheterna.

Enligt vår beräkning är det totalt cirka 13–16 miljoner kronor som borde, men inte är, inräknade i myndigheternas gemensamma kalkyl. Detta motsvarar cirka 10–13 årsarbetskrafter.

10.3 Förslag till budget

Myndigheternas gemensamma budget för servicekontoren och den till varje myndighet fördelade kostnaden är utgångspunkten för utredningens beräkning av budget och finansieringsbehovet för den verksamhet som ska gå över till Statens servicecenter. Myndigheternas preliminära budgetram för 2018 för nuvarande servicekontors-

verksamhet är 469,9 miljoner kronor.³ Budgetramen inkluderar dock inte regeringens anslagstillskott och kostnaderna för att etablera nya servicekontor under 2018 som de tre myndigheterna fått ett regeringsuppdrag kring.

I tabellen nedan redovisar vi förslag till budget för serviceorganisationen bestående av de ekonomiska ramarna för nuvarande servicekontorsverksamhet, tillägg för styrning, ledning och stöd samt de årliga it-kostnader som uppstår efter nödvändig upprustning. Därutöver har anslagstillskottet i budgetpropositionen för 2018 lagts till samt utredningens förslag om en reservation till regeringens disposition.

Tabell 10.2 Förslag till budget för serviceorganisationen vid Statens servicecenter

Beloppen anges i miljoner kronor och har beräknats i 2018 års prisnivå

	2018	2019	2020	2021
Myndighetsgemensam kalkyl		469,9	469,9	469,9
Styrning, ledning och stöd (tillägg)	8,0	6,2	9,9	9,9
Ökning av it-kostnader efter upprustning		3,6	3,6	3,6
Tillskott i BP18		135,0	205,0	185,0
Till regeringens disposition		-25,0	-25,0	-25,0
Summa	8,0	589,7	663,4	643,4

Utredningen anser att Statens servicecenter för 2018 bör ha en budget om 8 miljoner kronor för angelägna förberedelser, inklusive bemanning av nyckelfunktioner för styrning, ledning och stöd.

För 2019 beräknar utredningen kostnaderna för styrning, ledning och stöd till cirka 17 miljoner kronor. Vidare beräknar utredningen att styrning, ledning och stöd ska vara fullt bemannat med 18 årsarbetskrafter 2020, motsvarande en årlig kostnad om cirka 22 miljoner kronor. Ungefär tre fjärdedelar av dimensioneringen för styrning, ledning och stöd beräknar utredningen är hänförlig till nuvarande verksamhets dimensionering och den återstående fjärdedelen till den utökning som följer av anslagstillskottet i budgetpropositionen för 2018. I myndigheternas gemensamma kalkyl finns 9,6 miljoner kro-

³ Budgetramen för 2018 är preliminärt 472 miljoner kronor. Vissa it-kostnader kvarstår hos myndigheterna (s.k. VDI-licenser för cirka 2,1 miljoner kronor) och har räknats bort från den budgetramen som därför blir 469,9 miljoner kronor.

nor inräknat för styrning, ledning och stöd. För 2019 finns därför ett tillägg i den föreslagna budgeten om 6,2 miljoner kronor och för 2020 och 2021 ett tillägg om 9,9 miljoner kronor.

För att säkerställa servicekontorens verksamhet är det enligt utredningen nödvändigt med en upprustning av servicekontorens it-lösningar. Behoven och förslagen beskrivs närmare i kapitel 7 *It-försörjning*. Utredningen bedömer att nödvändig upprustning medför en ökad årlig kostnad om cirka 7,3 miljoner kronor fr.o.m. 2019, varav cirka 3,6 miljoner kronor är att betrakta som upprustning och övrig del som modernisering. Vi menar därför att endast 3,6 miljoner kronor finansieras från nuvarande myndigheter och att resterande finansieras med anslagstillskottet i budgetpropositionen.

Vidare föreslår utredningen att 25 miljoner kronor av förvaltningsanslaget årligen reserveras på en anslagspost till regeringens disposition. Anledningen är dels att samverkan kring och utvecklingen av den nya serviceorganisationen kan kräva särskilda resurser vid alla berörda fyra myndigheterna, dels att den nya serviceorganisationen ska utökas med service avseende fler myndigheters verksamhet. Utredningen bedömer det därför lämpligt att regeringen, vid behov, kan fördela ett tilläggsanslag för 2019–2021 till berörda myndigheter.

I bilaga 2 *Ekonomisk härledning* redovisas närmare utredningens ekonomiska beräkningar och förslag.

10.4 Förslag till anslag och finansiering för 2019 och budgetunderlag för 2020–2022 för serviceorganisationen vid Statens servicecenter

Utredningen föreslår att Statens servicecenters förvaltningsanslag ska uppgå till 8 miljoner kronor för 2018 och 558,5 miljoner kronor för 2019, varav 25 miljoner kronor till regeringens disposition. Myndigheten beräknas ha inkomster av uppdragsverksamhet för id-kortshantering och för ersättning från AP-fond och premiepensionssystemet med sammanlagt 56,2 miljoner kronor.

Tabell 10.3 Förslag till förändring av Statens servicecenters förvaltningsanslag (Utgiftsområde 2)

Översikt över verksamhetens finansiering. Beloppen anges i tusentals kronor och har beräknats i 2018 års prisnivå

	2018 Förslag	2019 Förslag	2020 Beräknat	2021 Beräknat	2022 (perm. effekt) Beräknat
Anslag	8 000	558 470	632 220	612 220	612 220
varav till Statens servicecenters disposition		533 470	607 220	587 220	587 220
varav avsätts till anslagspost till regeringens disposition		25 000	25 000	25 000	25 000
Inkomster av offentlighetsrättslig avgiftsbelagd verksamhet		–	–	–	–
Inkomster av uppdragsverksamhet		56 200	56 200	56 200	56 200
Summa	8 000	614 670	688 420	668 420	668 420

Inkomster av uppdragsverksamhet består av ersättning med 21,9 miljoner kronor från AP-fond och premiepensionssystemet motsvarande 43 procent av Pensionsmyndighetens ålderspensionsrelaterade kostnader vid servicekontoren, och 4,8 miljoner kronor för motsvarande kostnader för Skatteverkets del, samt 29,5 miljoner kronor i ersättning från Skatteverket för resurssamordning av hantering av idkort vid servicekontoren.

10.4.1 Förslag till finansiering av den nya serviceorganisationen vid Statens servicecenter

Servicekontorsverksamheten föreslås, som tidigare nämnts, gå över i sin helhet till Statens servicecenter. Finansieringen av den nya serviceorganisationen bör därför ske genom en motsvarande minskning av förvaltningsanslagen för Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket.

Tabell 10.4 Förslag till finansiering av serviceorganisationen vid Statens servicecenter

Översikt över verksamhetens finansiering. Beloppen anges i tusentals kronor och har beräknats i 2018 års prisnivå och är exklusive inkomst av uppdragsverksamhet enligt tabell 10.3

Förvaltningsanslag	2018	2019	2020	2021	2022 (perm. effekt)
Försäkringskassan, (utgiftsområde 10)	3 300	262 626	292 126	284 126	284 126
Pensionsmyndigheten (utgiftsområde 11)	800	44 857	52 207	49 207	49 207
Skatteverket (utgiftsområde 3)	3 900	250 987	287 887	278 887	278 887
Summa	8 000	558 470	632 220	612 220	612 220

Servicekontorsverksamhetens fasta kostnader fördelas i dagens ekonomiska samverkansmodell med en tredjedel var mellan de tre samverkansmyndigheterna.⁴ De rörliga kostnaderna fördelas efter antalet ärenden avseende respektive myndighets verksamhet och ärendets vikt. Tre gånger per år gör samtliga servicekontor en verksamhetsuppföljning där alla besök registreras med information om vilken myndighet och ärendetyp som besöket avser. Totalt 26 olika ärendetyper följs upp. En viktning görs av typer av ärenden utifrån en bedömning av tidsåtgång per ärendetyp. Uppföljningen ligger sedan till grund för fördelningen av de rörliga kostnaderna mellan myndigheterna. Den ärendebaserade fördelningen för 2017 (enligt verksamhetsuppföljningen 2016) har varit 51,6 procent till Skatteverket, 44,2 procent till Försäkringskassan och 4,2 procent till Pensionsmyndigheten.⁵

⁴ Till exempel uppgick 2016 de totala kostnaderna i den gemensamma uppföljningen till 470 miljoner kronor, varav de fasta kostnaderna beräknades till 92 miljoner kronor och de rörliga kostnaderna till 378 miljoner kronor. Utifrån myndigheternas modell för kostnadsfördelning var Försäkringskassans andel av servicekontorssamverkan 206 miljoner kronor, Pensionsmyndighetens andel 53 miljoner kronor och Skatteverkets andel 210 miljoner kronor.

⁵ Den ärendebaserade fördelningen för 2016 (enligt verksamhetsuppföljningen 2015) var 47,5 procent till Skatteverket, 46,4 procent till Försäkringskassan och 6,1 procent till Pensionsmyndigheten. Den ärendebaserade fördelningen för 2015 (enligt verksamhetsuppföljningen 2014) var 47,7 procent till Skatteverket, 45,8 procent till Försäkringskassan och 6,5 procent till Pensionsmyndigheten.

Utredningens bedömning är att modellen för kostnadsfördelning mellan myndigheterna väl fångar och fördelar de direkta kostnader som uppstår inom servicekontorssamverkan. Vi har inte sett att någon annan modell bättre skulle kunna återspegla kostnaderna eller värdet för de tre myndigheterna. Därför anser vi att nuvarande modell för kostnadsfördelning bör användas för beräkning av överföring av anslag till Statens servicecenter från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket för 2019 och framåt. Eftersom den viktade ärendemängden varierar mellan åren menar vi att de genomsnittliga procenttalen för åren 2015–2017⁶ ska användas vid fördelning av rörliga kostnader. De fasta kostnaderna har uppskattats till cirka 88,9 miljoner kronor.

Utifrån nuvarande modell och de genomsnittliga procenttalen för 2015–2017 blir fördelningen av den gemensamma servicekontorsbudgeten följande:

- Försäkringskassan 202,9 miljoner kronor.
- Pensionsmyndigheten 51,0 miljoner kronor, varav 43 procent eller 21,9 miljoner kronor finansieras genom ersättning från AP-fonder/premiepensionssystemet.
- Skatteverket 216,1 miljoner kronor, varav 4,8 miljoner kronor finansieras genom ersättning från AP-fonder/premiepensionssystemet och 29,5 miljoner kronor avser id-kortshanteringen vid servicekontoren.

Kostnader för ledning, styrning och stöd som inte är inräknade i den myndighetsgemensamma kalkylen har fördelats mellan myndigheterna efter samma andel som tillskotten i budgetpropositionen för 2018, eftersom Pensionsmyndigheten inte är huvudman för några servicekontor och därför har lägre overheadkostnader för servicekontoren.

Ökade årliga kostnader som en följd av nödvändig it-upprustning har utredningen räknat som fasta kostnader. Finansieringen har därför fördelats med en tredjedel per myndighet i enlighet med myndigheternas tillämpade ekonomimodell.

⁶ De genomsnittliga procenttalen för 2015–2017 har varit 48,9 procent till Skatteverket, 45,5 procent till Försäkringskassan och 5,6 procent till Pensionsmyndigheten.

De tillskott regeringen avsatt i budgetpropositionen för 2018 för lokal statlig service har räknats in i finansieringen utifrån den fördelning regeringen gjort i budgetpropositionen (se tabell 10.1).

I bilaga 2 *Ekonomisk härledning* redovisas närmare utredningens ekonomiska beräkningar och förslag.

10.5 Ersättning för administration av inkomstgrundad ålderspension

Utredningens förslag: Statens servicecenter ska årligen få ersättning från AP-fonderna och premiepensionssystemet för kostnader för servicekontorens service avseende inkomstgrundad ålderspension, dvs. inkomstpension, tilläggspension och premiepension. Ersättningen är beroende av servicekontorens arbete med vissa frågor och upplysningar avseende ålderspension samt pensionsgrundande inkomst och uppbörd av ålderspensionsavgiften. Ersättningen för 2019 beräknas till 21,9 miljoner kronor avseende Pensionsmyndighetens nuvarande ålderspensionsfrågor och till 4,8 miljoner kronor avseende Skatteverkets nuvarande beskattningsfrågor som hanteras vid servicekontoren.

Statens servicecenter ska årligen lämna underlag till Pensionsmyndigheten för beräkning av ersättningen. Utredningens förslag avseende 2019 bör utgöra underlag till Pensionsmyndigheten för beräkning av ersättning.

Pensionsmyndigheten står vid fördelningen av dagens kostnader för servicekontoren för cirka 10 procent av de totala kostnaderna, motsvarande cirka 51 miljoner kronor årligen. Detta finansieras till ungefär 30 procent med avgifter från AP-fonderna, 13 procent med avgifter från premiepensionssystemet och resterande 57 procent finansieras via Pensionsmyndighetens förvaltningsanslag. Fördelningen mellan de tre slagen av finansiering beror på vilka typer av ärenden som hanteras på servicekontoren avseende Pensionsmyndigheten och ändrar sig därför årligen.

En viktig förutsättning för inrättandet av ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten var att riksdagen inte skulle behöva besluta om verksamheten genom årlig budgetreglering eftersom systemet skulle bära sina egna kostnader. För att riksdagens intentioner

ska nås får systemet för inkomstgrundad ålderspension inte subventionera annan verksamhet inom Pensionsmyndigheten. På motsvarande sätt får inte andra förmånsslag subventionera verksamhet som avser inkomstgrundad ålderspension.

Enligt socialförsäkringsbalken ska kostnaderna för administrationen av inkomstgrundad ålderspension, dvs. inkomstpension, tilläggspension och premiepension finansieras inom försäkringen för dessa förmåner. Kostnaderna för skötsel av premiepensionssystemet ska täckas genom avgifter som dras från pensionsspararnas premiepensionskonton. De myndigheter som har kostnader för administrationen ersätts därför årligen med belopp som tas ur AP-fonderna och premiepensionsfonderna.

I instruktionen för Pensionsmyndigheten⁷ anges att Pensionsmyndigheten varje år senast den 15 maj ska lämna en samlad redogörelse och en framställan om ersättning för administrationen av inkomstpension, tilläggspension och premiepension. Redogörelsen ska innefatta de kostnader som samtliga berörda myndigheter har haft för administrationen av ålderspensionssystemet. Berörda myndigheter 2018 är Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten.

Utredningen föreslår att Statens servicecenter, på samma sätt som Kronofogdemyndigheten och Skatteverket, årligen bör lämna ett underlag till Pensionsmyndigheten om de kostnader som uppstår inom servicekontorsverksamheten avseende inkomstgrundad ålderspension. Kostnaderna är inte möjliga att direkt identifiera i serviceverksamheten eftersom beräkning av pensionsgrundande inkomst och uppbörden av ålderspensionsavgifterna görs integrerat med inkomsttaxeringen respektive skattedeklarationen. I ett serviceärende med skattefrågor är det ännu svårare att kunna identifiera att en inkomst eller ett avdrag kan påverka den pensionsgrundande inkomsten och därför till den delen utgöra en kostnad för administrationen av ålderspensionen. Vi menar därför att kostnaderna bör beräknas på motsvarande sätt som nu görs inom Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Inom Pensionsmyndigheten har dessa ärenden beräknats motsvara cirka 43 procent av Pensionsmyndighetens kostnader för berörda ålderspensionsrelaterade ärenden inom servicekontoren. Kostnaderna inom Skatteverket för motsvarande service-

⁷ Förordning (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

ärenden har beräknats till 7,48 procent, vilket utgör den genomsnittliga kostnadsandelen de senaste tre åren (av direkta och indirekta kostnader inom regionverksamhetens verksamhetsområde för beskattning). Inom servicekontoren utgör skatteärendena normalt cirka 30 procent av Skatteverkets ärenden inom servicekontoren. Av Skatteverkets totala kostnader för servicekontorsärenden kan därför 2,23 procent anses vara hänförliga till AP-fond och premiepensionssystemet, vilket motsvarar 4,8 miljoner kronor.

Pensionsmyndighetens instruktion kan behöva ändras för att också omfatta Statens servicecenter.

10.6 Ersättning från Skatteverket för utfärdande av id-kort för folkbokförda

Utredningens förslag: Skatteverket bör årligen ersätta Statens servicecenter för hantering av id-kort för folkbokförda vid servicekontoren. Ersättningen ska vara dels en fast ersättning om 10 miljoner kronor per år, dels en rörlig ersättning om 120 kronor per utfärdat id-kort. Ersättningen mellan myndigheterna bör regleras månadsvis eller kvartalsvis i efterskott. Den totala ersättningen för 2019 estimeras till cirka 29,5 miljoner kronor utifrån 2016 års kostnader och volymen om cirka 160 000 utfärdade id-kort. Vid större förändringar, såsom ökning eller minskning av antalet servicekontor som hanterar ansökningar om id-kort eller väsentliga förändringar i ärendehandläggningen av id-kort, kan ersättningen behöva justeras.

Avgiftsintäkterna 2016 var 69 miljoner kronor och täcker inte alla kostnader för id-kortshanteringen vid servicekontoren och övriga kostnader inom Skatteverket. Den del av kostnaden som inte täcks av avgifter får Skatteverket enligt villkor i sitt regleringsbrev finansiera med anslag.

Utifrån myndigheternas underlag beräknar utredningen den totala kostnaden vid servicekontoren för hantering av id-kort till 29,5 miljoner kronor under 2016. Denna beräkning grundar sig på att verksamhetsuppföljningar under 2016 vid servicekontoren visat att hanteringen av id-kort var 14 procent av Skatteverkets ärenden och att Skatteverkets totala kostnader för servicekontoren var 210,4 miljoner

kronor enligt årsredovisningen för 2016. Kostnaderna inkluderar direkta och indirekta personalkostnader, lokaler och andra gemensamma kostnader vid servicekontoren. Från 2019 uppstår kostnaderna på servicekontoren hos Statens servicecenter och ska ligga till grund för den ersättning för uppdragsverksamhet (ressurssamordning) som Skatteverket ska betala till Statens servicecenter.

På ett servicekontor finns vissa fasta kostnader oberoende av antalet utfärdade id-kort såsom lokaler och andra gemensamma kostnader vid servicekontoren. Därtill finns kostnader som Skatteverket ansvarar för, såsom teknisk utrustning vid servicekontoren, it-systemen för id-kort, samt utbildning av och stöd till handläggarna. Utredningen ser att dessa kostnader även fortsättningsvis bör ligga kvar hos Skatteverket och berörs därför inte av att Statens servicecenter tar över servicekontoren.

Statens servicecenter bör enligt utredningens mening ersättas av Skatteverket för de kostnader som uppstår vid servicekontorens id-kortshantering. Vissa kostnader går inte lika snabbt att förändra när volymerna av id-kort ändras, varför en del av ersättningen bör vara ett fast belopp. Därför menar vi att ersättningen dels ska ha en fast del, dels en rörlig del beroende av antalet utfärdade id-kort. Utredningen föreslår att den fasta ersättningen ska vara 10 miljoner kronor per år och att den rörliga ersättningen ska vara 120 kronor per utfärdat id-kort, vilket för 160 000 id-kort motsvarar cirka 19,5 miljoner kronor. Vid eventuella större förändringar av volymerna eller väsentliga förändringar med påverkan på hanteringen av id-kort vid servicekontoren kan ersättningen behöva justeras.

Skatteverket bör också fortsättningsvis ta in ansökningsavgiften. Precis som i dag bör Skatteverket ansvara för alla kostnader för id-korten, inklusive materialkostnader vid framställningen av id-kort och övriga centrala kostnader.

10.7 Balansposter och investeringsbehov

Följande poster kommer att förändras i Statens servicecenters balansräkning per 1 januari 2019 i och med ansvaret för serviceorganisationen:

- Immateriella och materiella anläggningstillgångar som överförs från annan myndighet.
- Eventuellt ej avskrivna tillgångar som förs över från annan myndighet. Främst kan det röra sig om inventarier i servicekontoren.
- Utnyttjade lån hos Riksgäldskontoret för överförda tillgångar.
- Eventuella pensionsskulder för personal som gjort en verksamhetsövergång till Statens servicecenter.
- Semester- och kompskulder för personal som gjort en verksamhetsövergång, i de fall denna lösning avseende semester och kompedighet överenskommits.

Vid överföring av balansräkningsposter mellan avlämnande myndighet och Statens servicecenter används bokfört värde som värderingsmetod. Det betyder att Statens servicecenter ska betala motsvarande det bokförda värdet till avlämnande myndigheter för tillgångar och erhålla betalning enligt samma metod för de skulder som övertas.

10.7.1 Planerade verksamhetsinvesteringar

Investeringar är i första hand aktuella vid etablering av nya servicekontor, förändring och renovering av nuvarande servicekontor samt inom it-området.

Under 2018 ska nya servicekontor öppnas. Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket har ännu inte tagit fram ett estimat för engångskostnader, löpande kostnader och behovet av investeringar för dessa nya servicekontor. Utredningen har därför gjort en uppskattning av investeringsbehovet.

Tabell 10.5 Planerade verksamhetsinvesteringar i tusentals kronor

	2018 Prognos IB	2019 Beräknat	2020 Beräknat	2021 Beräknat	2022 Beräknat
Immateriella investeringar					
Datasystem, rättigheter, m.m.	0	10 000	10 000	10 000	10 000
Materiella investeringar					
Maskiner, inventarier och installationer, m.m.	0	5 000	5 000	5 000	5 000
Övriga verksamhetsinvesteringar	0	5 000	5 000	5 000	5 000
Summa verksamhetsinvesteringar	0	20 000	20 000	20 000	20 000
Finansiering					
Lån i Riksgäldskontoret	0	20 000	20 000	20 000	20 000
Finansiell leasing					
Summa finansiering	0	20 000	20 000	20 000	20 000

Utredningen beräknar investerings- och finansieringsbehovet till 20 miljoner kronor för 2019.

Särskild information om planerade verksamhetsinvesteringar ska lämnas i budgetunderlaget för de investeringsobjekt som överstiger 20 miljoner kronor. Dock bedöms inga enskilda investeringar uppgå till 20 miljoner kronor.

10.7.2 Låneram, räntekontokredit och lånebehov

Alla investeringar i anläggningstillgångar finansieras via lån hos Riksgälden och amorteras i samma takt som avskrivningar görs. Statens servicecenter bör tilldelas en utökad låneram på 50 miljoner kronor för att bl.a. kunna överta eventuellt lånefinansierade tillgångar vid nuvarande servicekontor per den 1 januari 2019, samt för serviceorganisationens investeringsbehov. Räntekontokrediten bör utökas med 5,4 miljoner kronor.

I servicekontorens budget för 2017 finns avskrivningar om cirka 1,5 miljoner kronor och under 2018 ska nya servicekontor öppna, vilket kan leda till ytterligare investeringar och avskrivningar. Utredningen uppskattar att ingående lånebelopp för övertagna anläggnings-

tillgångar från de tre myndigheterna kan uppgå till cirka 10 miljoner kronor den 1 januari 2019.

Tabell 10.6 Låneram och räntor för verksamhetsinvesteringar i tusentals kronor

	2019	2020	2021	2022
	Beräknat	Beräknat	Beräknat	Beräknat
IB lån i Riksgäldskontoret	10 000	24 000	34 000	40 000
Nyupplåning	20 000	20 000	20 000	20 000
Amorteringar	6 000	10 000	14 000	18 000
UB lån i Riksgäldskontoret	24 000	34 000	40 000	42 000
Beslutad/föreslagen låneram	50 000	50 000	50 000	50 000
Ränteutgifter	0	0	0	0
Finansiering av räntor och avskrivningar				
Utgiftsområde 2, Statens servicecenters förvaltningsanslag	6 000	10 000	14 000	18 000

Tabellen visar de lån som Statens servicecenter bedöms ta över från nuvarande myndigheter, samt nyupplåning, amorteringar och avskrivningar som beräknas för budgetåren 2019–2022.

10.7.3 Anslagskredit

Utredningen föreslår att anslagskrediten ska vara 3 procent.

10.7.4 Bemyndiganden

Statens servicecenter behöver ett utökat bemyndigande avseende serviceorganisationen för att teckna nya hyreskontrakt och kunna ta över hyreskontrakt som Försäkringskassan och Skatteverket har i dag, samt leverantörskontrakt relaterade till lokaler och vissa andra mindre åtaganden.

Statens servicecenter behöver tillsammans med Försäkringskassan och Skatteverket analysera om och när den nya organisationen ska ta över respektive hyreskontrakt och andra lokalrelaterade kontrakt, samt ta fram en handlingsplan för övertagandet. Se närmare i kapitel 8 *Lokalförsörjning*.

För de lokaler som Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket i dag ansvarar för behövs ett bemyndigande för Statens servicecenter om 100 miljoner kronor. Beräkningen för nedanstående förslag utgår från att ungefär samma situation gäller för de hyreskontrakt som Försäkringskassan ansvarar för. Tillskottet i budgetpropositionen för 2018 för förstärkt service beräknas leda till vissa ökade lokalkostnader och åtagandet beräknas öka med cirka 80 miljoner kronor per år.

Förslaget på bemyndigande gäller hela det åtagande som Statens servicecenter ska göra för lokaler, även om Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Skatteverket eller en annan statlig myndighet är lokalhållare. Därtill beräknas ett behov av bemyndigande om 150 miljoner kronor för it-tjänster och andra åtaganden, räknat på en årlig kostnad om 50 miljoner kronor och ett treårigt åtagande.

Tabell 10.7 Bemyndigande avseende serviceorganisationen vid Statens servicecenter i tusentals kronor

	2019	2020	2021	2022–2024
Ingående åtaganden	450 000⁸	575 000	690 000	750 000
+ Nya åtaganden	205 000 ⁹	205 000	150 000	250 000
- Infriade åtaganden	-80 000 ¹⁰	-90 000	-90 000	-340 000
Utestående åtaganden vid årets slut	575 000	690 000	750 000	660 000
Föreslagen bemyndiganderam	600 000	710 000	770 000	680 000

10.7.5 Större förändringar i behovet av lokaler

I budgetunderlagen ska myndigheter lämna uppgifter om förväntade större förändringar i sitt behov av lokaler avseende de tre närmaste följande räkenskapsåren.

För de drygt 100 servicekontoren förutses i dagsläget inte några större förändringar, annat är enstaka flyttar till nya lokaler. Utredningen ska i slutredovisningen lämna förslag på ytterligare platser

⁸ Lokaler står för 300 miljoner kronor (mnkr) och it m.m. för 150 mnkr. Existerande lokal-kontrakt 200 mnkr; 80 mnkr för nya servicekontor etablerade 2018 med lokalkostnad om 10 mnkr årligen och åtta års kontraktstid; andra åtaganden om 20 mnkr.

⁹ 80 mnkr för nya servicekontor etablerade 2019 (se fotnot ovan); 75 mnkr för förnyelse av en tredjedel av lokalkostnaderna om ungefär 25 mnkr årligen och räknat på tre år; andra bemyndiganden om 20 mnkr; 50 mnkr för åtaganden avseende it.

¹⁰ 25 mnkr för att hyreskontrakten och 5 mnkr andra kontrakt har löpt ett år och därmed har åtagandet minskat; 50 mnkr för åtaganden avseende it.

där serviceorganisationen ska tillhandahålla service, samt avseende fler myndigheters lokala service. Detta kan leda till vissa förändringar av lokalbeståndet.

10.8 Myndigheternas synpunkter

Försäkringskassan utgår från principen att inte mer medel lyfts från myndigheten i samband med flytten av verksamheten än vad som motsvarar deras driftkostnader för servicekontoren under 2018. Myndighetens bedömning är att förslaget innebär att mer pengar tas från deras verksamhet än kostnaderna de har och de motsätter sig därför utredningens förslag.

Utöver de driftkostnader som ingår i den gemensamma kalkylen för servicekontoren har Försäkringskassan bl.a. kostnader för central ledning och styrning samt övriga stödfunktioner såsom för HR, kommunikation, it och säkerhet. Utredningen beräknar dessa kostnader till cirka 5–6 miljoner kronor. Utredningens förslag innebär att Försäkringskassans anslag minskar med 3,8 miljoner kronor för 2019 och 5,2 miljoner kronor för 2020 för OH-kostnader och it-upprustningar. Sammantaget är anslaget som föreslås gå över alltså något mindre än Försäkringskassans kostnader för nuvarande servicekontorsverksamhet.

Försäkringskassan motsätter sig förslaget att vissa medel ska gå till Statens servicecenters förberedelser under 2018. Enligt myndigheten behövs hela beloppet för att täcka myndighetens kostnader.

De tre myndigheterna har – såvitt utredningen kunnat finna – ännu inte budgeterat sina kostnader för uppdraget att etablera nya kontor under 2018. Utredningen redovisar därför i avsnitt 10.1 en beräkning av vad de tilldelade medlen ger utrymme för och bedömer att det räcker såväl till att öppna minst tio nya kontor, resursförstärkning av existerande kontor, upprusta och modernisera it-lösningar som till Statens servicecenters förberedelser.

Pensionsmyndighetens bedömning är att myndigheten även framlades kommer behöva resurser för samverkan med servicekontorsverksamheten, varför de anser att alla resurser inte kan överföras till Statens servicecenter. Pensionsmyndigheten anser vidare att utredningen bör beakta att myndigheten inte är huvudman för några servicekontor och att de därför kan antas ha lägre overheadkostnader

än övriga myndigheter. Utredningen har beaktat synpunkterna i de slutliga förslagen genom att de tillkommande kostnaderna för ledning, styrning och stöd (avsnitt 10.4.1) har fördelats mellan myndigheterna efter samma andel som tillskotten i budgetpropositionen för 2018 och inte efter en tredjedel per myndighet.

Statens servicecenter anser att utredningen underskattar finansieringsbehovet för förberedelser under 2018, samt dimensioneringen av den nya serviceorganisationens styrning, ledning och stödfunktioner. Enligt myndighetens mening ger utredningens förslag inte tillräckliga förutsättningar för Statens servicecenter att förbereda övertagandet av serviceverksamheten från den 1 januari 2019. Statens servicecenter anser också att det finns en risk för att utredningen har underskattat nuvarande kostnader för gemensam ledning, styrning och stöd av den befintliga servicekontorsverksamheten.

Pensionsmyndigheten och Statens servicecenter tillstyrker förslagen avseende ersättning för administration av inkomstgrundad ålderspension och Skatteverket har inte haft synpunkter på förslaget. Skatteverket och Statens servicecenter tillstyrker förslaget avseende identitetskort.

Skatteverket förstår att det initialt behövs en satsning av Statens servicecenter för att bygga upp ledning, styrning och kompetens inför att de ska ta över servicekontorsverksamheten. Myndigheten har i övrigt inga synpunkter på förslagen.

11 Konsekvenser av förslagen

Utredningen bedömer att våra förslag inte får några konsekvenser för det kommunala självstyret, brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet.

11.1 Konsekvenser för enskilda, jämställdhet och offentlig service i olika delar av landet

Genomgående i delbetänkandet diskuteras medborgares, företags och företagares behov av lokal statlig service. Förslagen i detta delbetänkande är utarbetade för att skapa bättre tillgänglighet till servicen i såväl geografiskt avseende som i avseendet att medborgare och företag har varierande behov av service. Utredningens bedömning är att konsekvenserna av förslagen är positiva för enskilda och för offentlig service i hela landet.

Offentlig verksamhet bör planeras bl.a. utifrån ett jämställdhetsperspektiv för att skapa ett mer rättvist samhälle och effektivare resursutnyttjande. Målet i jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Servicekontorsmyndigheternas kundundersökningar visar att kvinnor upplever servicekontoren som något mindre tillgängliga än vad män gör. Utredningens bedömning är dock att förslagen som lämnats i detta delbetänkande är neutrala och inte kommer att ha några direkta effekter för jämställdheten.

11.2 Konsekvenser för myndigheterna

Försäkringskassan och Skatteverket kommer att behöva förhålla sig till att den lokala servicen till medborgare och företagare avseende deras respektive verksamhetsområde genomförs av en annan myndighet. Alla tre myndigheterna kommer fortsatt behöva tillhandahålla information till och utbildning av personalen på servicekontoren, förmodligen i större utsträckning än i dag. Det kommer därför vara viktigt med ett nära samarbete med Statens servicecenter, så att myndigheterna gemensamt kan arbeta med och säkerställa en fortsatt hög kompetensnivå hos servicehandläggarna. Om servicen inte blir av tillräckligt hög kvalitet kommer det att påverka de myndigheter för vars räkning servicen ges.

Statens servicecenter och de tre myndigheterna kommer också att behöva samverka om kvalitetssäkring av den lokala serviceverksamheten, inklusive servicehandläggarnas kompetens. Utredningen ser ingen anledning till att detta inte kommer att fungera, men bedömer att det kan komma att ställa större krav än i dag på ett väl utvecklat kvalitetssystem.

Statens servicecenter ska ansvara för de generella it-lösningarna såsom it-arbetsplatser och kundarbetsplatser, medan respektive myndighet ska ansvara för att tillhandahålla de myndighetsspecifika verksamhetssystemen. Detta liknar till större delen dagens förhållande även om ett av förslagen innebär att Försäkringskassan framöver ska tillhandahålla serviceorganisationens it-lösningar.

Som en följd av att verksamheten går över till Statens servicecenter kommer servicekontorsmyndigheternas förvaltningsanslag att minska. Statens servicecenter tillförs i stället motsvarande medel på ett förvaltningsanslag.

Statens servicecenter har i dag avgiftsintäkter för ekonomi- och löneadministration avseende servicekontorsverksamheten. Genom förslaget om medel på ett förvaltningsanslag får Statens servicecenter täckning för kostnader motsvarande nuvarande avgiftsintäkter. Statens servicecenter kommer att behöva bokföra kostnader för serviceorganisationens ekonomi- och löneadministration i den interna redovisningen som intäkt för Statens servicecenters myndighetsservice och en anslagsfinansierad kostnad för serviceorganisationen.

Statens servicecenter kommer att ha vissa kostnader för förberedelser och för att bygga upp sin styrning och ledning av serviceorganisationen under 2018. Kostnaderna beräknas till 8 miljoner kronor för 2018.

Utredningens bedömning är att Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket bör kunna minska sina egna kostnader åtminstone i motsvarande grad som de minskade anslagen. Utredningen räknar med att de tre myndigheterna kommer att ha vissa mindre omställningskostnader, t.ex. för överlämnningen av verksamheten och för vissa anpassningar av centrala stödfunktioner inom myndigheterna. Bedömningen är dock att dessa omställningskostnader är små.

11.3 Konsekvenser för personalen

11.3.1 Arbetsrättslig analys

Utredningen har analyserat arbetsrättsliga frågeställningar och bedömt kostnader förknippade med förslagen. Vilka personalaspekter som kan komma i fråga när arbetsuppgifter övergår från en arbetsgivare till en annan beror förenklat på fem omständigheter:

- om övergången är att betrakta som en övergång av verksamhet eller inte,
- om övergången sker inom samma ort eller till en annan ort,
- vilka bland personalen som träffas av verksamhetsövergången,
- om personal som träffas av verksamhetsövergången bekräftar eller motsätter sig övergången,
- hur verksamheten organiseras i den övertagande verksamheten, jämfört med hur den är organiserad hos den överlämnande verksamheten.

Med verksamhetsövergång avses enligt EU-direktiv 2001/23/EG en överlåtelse av en ekonomisk enhet som behåller sin identitet. Direktivet omfattar inte i sig en administrativ omorganisation av offentliga förvaltningsmyndigheter eller överlåtelser av administrativa funktioner mellan förvaltningsmyndigheter. I den svenska implementeringen av direktivet, som skett i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS)

och lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL), görs emellertid ingen åtskillnad mellan offentlig och privat verksamhet. Det har även bekräftats i praxis att verksamhet som går över från en myndighet till en annan omfattas av reglerna i 6 b § LAS, se AD 1999 nr 21.

Huruvida en verksamhet har behållit sin identitet är en komplex frågeställning, där en helhetsbedömning ska göras utifrån flera faktorer. EU-domstolen har utvecklat en praxis (de så kallade Spijkerkriterierna) där följande aspekter ska beaktas:

- arten av företaget eller verksamheten,
- frågan om företagets materiella tillgångar, såsom byggnader och lösöre, har överlåtits eller inte,
- värdet av överlåtna immateriella tillgångar vid överlåtelsepunkten,
- 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.

EU-domstolens praxis har utformats med utgångspunkt i privat verksamhet eftersom direktivet inte omfattar förvaltningsmyndigheter. Arbetsdomstolen har därför uttalat att kriterierna om verksamhetens art, kunder och graden av likhet mellan verksamheterna inte har samma tyngd vid övergång mellan myndigheter. Regelverket om verksamhetsövergång är inte dispositivt, vilket innebär att det inte står mottagande myndighet och överlämnande myndighet fritt att göra en överenskommelse om huruvida man ska betrakta övergången som verksamhetsövergång. Det är den mottagande myndigheten, dvs. Statens servicecenter i det här fallet, som ansvarar för att göra bedömningen om verksamhetsövergång.

Utredningens bedömning är att det föreligger en verksamhetsövergång enligt 6 b § LAS, men det är den mottagande myndigheten som ansvarar för att göra den slutliga bedömningen om verksamhetsövergång.

Avtal om omställning

Utöver EU-rätt och svensk lagstiftning består det arbetsrättsliga ramverket av avtal mellan arbetsmarknadens parter. Utredningen redogör i det följande för Avtal om omställning, som förenklat gäller för arbetstagare som blir uppsagda på grund av arbetsbrist. Avtalet har ingåtts mellan Arbetsgivarverket och de fackliga organisationerna inom det statliga avtalsområdet, i syfte att ingen anställd, så långt det är möjligt, ska behöva bli arbetslös. Redogörelsen nedan är översiktlig och tar sikte på omständigheter som har betydelse för myndigheternas eventuella omställningskostnader.

- Förlängd uppsägningstid: Avtal om omställning ger, i det fall det är tillämpligt, arbetstagare rätt till förlängd uppsägningstid i förhållande till vad som gäller enligt LAS eller Allmänt löne- och förmånsavtal¹. Avsikten med den förlängda uppsägningstiden är att personerna ska ha möjlighet att hitta en ny försörjning innan uppsägningstiden är slut. För anställda i staten blir den förlängda uppsägningstiden fördubblad upp till högst tolv månader för en arbetstagare som varit anställd minst tio år.² Flertalet personer som hamnar hos Trygghetsstiftelsen har maximal uppsägningstid.
- Rätt till tjänstledighet: En arbetstagare som under uppsägningstiden genomgår utbildning genom Trygghetsstiftelsens försorg eller är föremål för andra insatser från stiftelsen har vid behov rätt till tjänstledighet utan löneavdrag.³ Syftet med detta är att personen ska kunna vara aktiv för att så tidigt som möjligt få ett nytt jobb eller starta eget företag. Om personen är tjänstledig med lön medför det produktionsbortfall för arbetsgivaren.

¹ Allmänt löne- och förmånsavtal, 15 kap. 3 §.

² Avtal om omställning, 2 kap. 5 §.

³ Avtal om omställning, 2 kap. 6 § alt. 3 kap. 4 §.

- Särskild pensionsersättning: Om det föreligger särskilda skäl kan särskild pensionsersättning beviljas arbetstagare som sagts upp på grund av arbetsbrist.⁴ En förutsättning för att arbetstagaren ska kunna beviljas särskild pensionsersättning är att vederbörande har fyllt 62 år, varit anställd hos den funktionella arbetsgivaren i sju år i en följd närmast före entledigandetidpunkten, lämnade sin statliga anställning vid tidigast 57 års ålder och inte längre är berättigad till ersättning från arbetslöshetskassa. Särskild pensionsersättning finansieras genom att arbetsgivare betalar en engångspremie till Statens tjänstepensionsverk för alla arbetstagare i åldern 57 år och äldre som sägs upp på grund av arbetsbrist.

Avtal om turordning för arbetstagare hos staten

Avtalet om turordning för arbetstagare hos staten (TurA-S) reglerar bland annat vilka turordningsregler som ska gälla vid uppsägning av personal på grund av arbetsbrist. Huvudregeln enligt TurA-S är att turordningen ska omfatta arbetstagare med i huvudsak jämförbara arbetsuppgifter hos myndigheten på den ort där arbetsbristen finns.⁵ Om den nya verksamheten bedrivs på en annan ort tillämpas huvudregeln om turordning om överlåtaren får en övertalighet. Det innebär att andra på myndigheten kan drabbas av arbetsbristen än de som omfattas av verksamhetsövergången, förutsatt att de arbetar med i huvudsak jämförbara arbetsuppgifter som de som tackat nej till övergången. Vid verksamhetsövergång kan turordningen emellertid se annorlunda ut. Om den nya verksamheten bedrivs på samma ort begränsas turordningskretsarna till den del av myndigheten som förs över genom verksamhetsövergång.⁶ Det innebär att en arbetstagare som avböjt en ny anställning inte kan "slå ut" arbetstagare som inte berörs av verksamhetsövergången.

⁴ Avtal om omställning, 2 kap. 13 §.

⁵ Avtal om turordning för arbetstagare hos staten, 3 §.

⁶ Avtal om turordning för arbetstagare hos staten, 4 §.

11.3.2 Personella konsekvenser

Inom servicekontorsverksamheten finns i nuläget drygt 800 anställda⁷ och verksamheten kommer under 2018 att utökas med fler anställda som en följd av bl.a. de tio nya kontor som myndigheterna ska öppna under 2018.

Utredningens förslag innebär att servicekontoren kommer att bedrivas vidare på samma orter som i dag och på de orter där nya kontor öppnar under 2018. Vidare ska servicekontoren ge motsvarande service som i dag och servicehandläggarnas roll och ansvar, samt kravprofil kommer i mångt och mycket likna dagens. Utredningens förslag på geografisk indelning och organisation av servicekontoren innebär att de flesta kontorscheferns ansvar i stort kommer att förbli oförändrat (kontorschefer för servicekontor benämns enhetschefer inom Försäkringskassan respektive sektionschefer inom Skatteverket).

Bedömningen av vilka arbetstagare som träffas av övergången görs utifrån huvudsaklighetskriterium som säger att anställda som arbetar 50 procent eller mer av sin tid med de arbetsuppgifter som ska föras över omfattas av övergången.⁸

Alla servicehandläggare och kontorschefer arbetar huvudsakligen inom servicekontorsverksamheten. Utredningens sammantagna bedömning är att alla servicehandläggare och kontorschefer kommer att omfattas av verksamhetsövergången.

Utredningen föreslår att servicekontoren organiseras geografiskt med en indelning i fyra regioner i stället för nuvarande fem regioner. Förslaget kan innebära att regionerna får en annan huvudort jämfört med i dag. Försäkringskassans områdeschefer och Skatteverkets enhetschefer, dvs. regionchefer, har i dag sina huvudsakliga arbetsuppgifter inom servicekontorsverksamheten. Cheferna har visst administrativt stöd till sin hjälp. Försäkringskassans områdeschefer och Skatteverkets enhetschefer inom servicekontorsverksamheten, samt de personer som arbetar med administrativt stöd till dessa chefer

⁷ Inom servicekontorsverksamheten fanns i oktober 2017 ungefär 780 anställda servicehandläggare, kontors- och regionchefer, motsvarande cirka 680 årsarbetskrafter. Inom de tre myndigheterna arbetar cirka 20–23 årsarbetskrafter med styrning, ledning och stöd av servicekontorsverksamheten enligt utredningens bedömning. Cirka 10–12 personer arbetar med direkt ledning och styrning av servicekontorsverksamheten som sin huvudsakliga arbetsuppgift.

⁸ Arbetsgivarverket (2015), *Verksamhetsövergång – en översiktlig genomgång med fokus på statliga myndigheter*, dnr 1001-0024-15.

kommer enligt utredningens bedömning också att omfattas av verksamhetsövergången.

På var och en av de tre myndigheterna finns det några personer som arbetar med direkt styrning och ledning av servicekontoren, samt samverkan med de andra myndigheterna. Därtill finns chefer och stödfunktioner som lägger ner viss arbetstid avseende servicekontoren, men detta arbete är utspritt över många personer och flertalet lägger en begränsad del av sin arbetstid på dessa frågor. Fler-talet av dessa personer arbetar i Stockholm. Utredningens förslag är, som tidigare nämnts, att dessa arbetsuppgifter i den nya serviceorganisationen huvudsakligen kommer att vara förlagda i Gävle, vilket kan få till följd att några personer väljer att inte gå över till Statens servicecenter.

Utredningens bedömning är att myndigheterna framöver kommer att behöva arbeta med vissa frågor inom ledning och stöd i samverkan med Statens servicecenter, men att frågeställningarna till viss del kommer att vara förändrade. Inför att verksamheten ska gå över, behöver Statens servicecenter göra en närmare analys av hur många personer i lednings- och stödfunktioner som omfattas av verksamhetsövergången.

De anställdas villkor

De anställda på servicekontoren har en kompetens och erfarenhet som är viktig att ta tillvara på för den nya serviceorganisationen. Vissa skillnader finns i dag i anställningsvillkoren, gällande t.ex. arbetstider och pensioner, beroende på om Försäkringskassan eller Skatteverket är arbetsgivare. Dessa frågor kan vara viktiga för de medarbetare som ska ta ställning till om de vill gå över till Statens servicecenter eller söka sig till nytt arbete.

Utredningen anser därför att Statens servicecenter i god tid före övertagandet behöver analysera och utarbeta lösningar och villkor som bör vara anpassade till behovet av lokal statlig service och behovet av att ta tillvara kompetensen hos de anställda på servicekontoren. Statens servicecenter kommer att behöva lösa dessa frågor tillsammans med lokala fackliga organisationer eller i vissa fall få stöd av Arbetsgivarverket, som i sin tur får föra diskussionen med de centrala fackliga organisationerna.

Omställningskostnader

Utredningens bedömning är att eventuella omställningskostnader som en konsekvens av verksamhetsövergången bör bli små.

Om ett stort antal servicehandläggare och andra berörda arbetstagare motsätter sig övergången till Statens servicecenter, eller söker sig till annan anställning inför övergången, kan det få en påverkan på servicen i samband med övergången. Statens servicecenter kan då snabbt behöva rekrytera denna specifika kompetens.

11.4 Konsekvenser för sysselsättningen

Utredningen bedömer att förslagen inte kommer att ha några större strukturella effekter på sysselsättningen. För Gävle, som föreslås bli huvudort för den nya serviceorganisationen och dit det tillförs närmare tjugo kvalificerade tjänster, innebär förslagen en viss positiv effekt för ortens sysselsättning.

Att all lokal service som i dag erbjuds på servicekontoren fortsatt kommer att erbjudas i den nya serviceorganisationen, och även blir en kärnuppgift för Statens servicecenter, bör innebära en stabilitet och långsiktighet för både verksamheten som helhet och sysselsättningen på de orter där det finns servicekontor.

11.5 Konsekvenser för små företag

Förutsättningar för ökad tillväxt som gäller generellt för alla företag, ska anpassas bättre till de små företagens villkor. Hjälpn som företag och företagare får på servicekontoren kan vara av större värde för små företag. Utredningens bedömning är att förslagen innebär att servicekontorens verksamhet, inklusive servicen till företag och företagare, säkerställs. Dessutom kan förslagen innebära bättre förutsättningar för att göra servicesatsningar som omfattar flera myndigheter och som riktar sig till företag och företagare.

11.6 Konsekvenser ur ett integrationspolitiskt perspektiv

Regeringens mål för integrationspolitiken innebär att alla individer ska ha lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter, oavsett etnisk och kulturell bakgrund.⁹ De senaste årens ökning av antalet nyanlända i Sverige har inneburit en del utmaningar för samhället. Det finns områden som behöver utvecklas och förstärkas för att Sverige ska ha ett samhälle som håller ihop.

Arbete anses av regeringen vara nyckeln till nyanländas etablering. Mottagandet av nyanlända är därmed ett viktigt område för att förbättra nyanländas möjlighet till etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet.

Servicekontoren är centrala för de nyanlända då det är dit man vänder sig för att folkbokföra sig och ansöka om id-kort, men också för att ansöka om olika former av socialförsäkringsförmåner. För många som ännu inte behärskar det svenska språket, eller vet vilken myndighet som hanterar vilka frågor, underlättar det många gånger med ett fysiskt möte på ett servicekontor där flera myndigheter är representerade. Servicekontoren har därmed en fortsatt viktig roll att fylla för nyanlända.

De förslag utredningen lämnar som innebär att både serviceutbud och servicekontorsverksamheten flyttas över i sin helhet till Statens servicecenter, bedöms ha en positiv inverkan ur ett integrationspolitiskt perspektiv. Detta eftersom nyanlända fortsatt kan vända sig till ett och samma ställe för att få sina servicebehov mötta.

11.7 Konsekvenser för personlig integritet

Integritetsskyddet vid behandling av personuppgifter baseras på föreskrifter såsom regeringsformen, tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), samt personuppgiftslagen (1998:204). Utredningen ska därför analysera konsekvenser för personlig integritet om förslag gällande behandling av personuppgifter läggs fram.¹⁰

⁹ Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018*, Utgiftsområde 13.

¹⁰ Ds 2000:1, *Kommittéhandboken*.

Utredningen bedömer att flytten av servicekontorsverksamheten från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket till Statens servicecenter inte kommer att ha några konsekvenser för den personliga integriteten. Våra förslag innebär att service kan ges på samma sätt som för närvarande och att den enskildes personliga integritet kan skyddas vid mötet med en servicehandläggare.

11.8 Myndigheternas synpunkter

Försäkringskassan anser att omställningskostnaderna i stor utsträckning beror på hur övergången planeras och genomförs. Pensionsmyndigheten anser att en välorganiserade samverkan med den nya serviceorganisationen är kritisk och att arbetet med samverkan därför kan behöva mer resurser än i dag från myndigheten.

För att inte riskera att förlora kompetens anser Försäkringskassan att Statens servicecenter skyndsamt bör göra en analys av hur många personer i lednings- och stödfunktioner som kan omfattas av verksamhetsövergången.

Fackförbundet ST har till utredningen påpekat att frågan om det faktiskt är övergång av verksamhet¹¹ eller inte, behöver utredas när det blir aktuellt. Det kommer förmodligen behöva skrivas s.k. inrangeringsavtal för att säkerställa pensionerna för arbetstagarna då det finns skillnader mellan aktuella huvudmän.

Avsnittet avseende personella konsekvenser har justerats utifrån synpunkter från Arbetsgivarverket, Skatteverket och Statens servicecenter.

¹¹ Lag (1982:80) om anställningsskydd, 6 b §.

Referenser

- Arbetsgivarverket (2015), *Verksamhetsövergång – en översiktlig genomgång med fokus på statliga myndigheter*, dnr 1001-0024-15.
- Dir. 2017:95, *En organisation för lokal statlig service*. Finansdepartementet.
- Dir. 2017:72, *Tilläggsdirektiv till Indelningskommittén*. Finansdepartementet.
- DN Debatt, Dagens Nyheter, 2017-10-02, *Var femte äldre stängs ute i det nya digitala samhället*.
- Ds 2000:1, *Kommittéhandboken*.
- Försäkringskassan (2017), *Försäkringskassans årsredovisning 2016*.
- Gartner (2017), *Underlag inom it-området vid överväganden av en sammanhållen organisation för statlig lokal service*. Rapport till Finansdepartementet 25 oktober 2017.
- Internetstiftelsens undersökning 2017, *Svenskarna och internet 2017*.
- Pensionsmyndigheten (2017), *Pensionsmyndighetens årsredovisning 2016*.
- Prop. 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017*.
- Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018*.
- Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.
- Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*.
- Regeringsuppdrag (2017a), *Uppdrag till statliga myndigheter att upprätta fler lokala servicekontor*, dnr Fi2017/03431/SFÖ.
- Regeringsuppdrag (2017b), *Uppdrag om effektivare tolkanvändning och utvecklad flerspråkig service*, dnr A2017/01961/I.

- Regeringsuppdrag (2017c), *Uppdrag att erbjuda samordnad och säker statlig it-drift*, dnr Fi2017/03257/DF.
- Riksrevisionen (2016), *Statens servicecenter – Har administrationen blivit effektivare?* RiR 2016:19.
- Skatteverket (2017a), *Verksamhetsrapport avseende samtjänst vid medborgarkontor (servicekontor)*, dnr 131 39420-17/1211, 17 februari 2017.
- Skatteverket (2017b), *Skatteverkets årsredovisning 2016*.
- SOU 2007:100, *Id-kort för folkbokförda i Sverige*, Betänkande av Id-kortsutredningen. Arbetsmarknadsdepartementet.
- SOU 2008:97, *Styr samverkan – för bättre service till medborgarna*. Betänkande av utredningen Utveckling av lokal service i samverkan. Finansdepartementet.
- SOU 2016:48, *Regional indelning – tre nya län*. Betänkande av Indelningskommittén. Finansdepartementet.
- SOU 2017:1, *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd*. Betänkande av Parlamentariska landsbygdskommittén. Näringsdepartementet.
- Statens servicecenter (2017a), *Statens servicecenters årsredovisning 2017*.
- Statens servicecenter (2017b), *En sammanhållen organisation för lokal statlig service*. Delrapport i regeringsuppdrag om samordning och omlokalisering av myndighetsfunktioner.
- Statskontoret (2012), *Service i medborgarnas och företagens tjänst*. Rapport 2012:13.
- Statskontoret (2016), *Statliga myndigheters lokalisering – Ett samlat underlag*. Rapport 2016:8.

Underlag från myndigheterna

- Det här är ett servicekontor*, 2011-02-01, rev. 1.0. Inskickat av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket 2017-09-12.
- Digital servicepunkt i Tierp. Slutrapport*. Inskickat av Skatteverket 2017-11-03.

- En väg in – rapport från pilotprojektet Mötesplatser och information*, december 2015. Rapport från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Sveriges kommuner och landsting.
- Gemensam posthanteringsrutin för Servicekontoren* 2017-06-01. Inskickat av Pensionsmyndigheten 2017-09-13.
- Karta kommuner Mötesplatser och information*. Inskickat av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket 2017-09-19.
- Kundundersökning på servicekontor – omgång 1* 2017 (mars). KANTAR SIFO 2017-05-08. Inskickat av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket 2017-09-12.
- Månadsrapport Servicekontor 2017 – juni och juli*. Inskickat av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket 2017-09-19.
- Resultat kunditerationer digitalt först*, juli 2016. Inskickat av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket 2017-09-12.
- Servicehandläggarens arbetsuppgifter och behörigheter* 2012-04-25. Inskickat av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket 2017-09-12.
- Servicekontor 2.0*. Inskickat av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket 2017-09-12.
- T3 2016 servicekontor slutversion NLG*. Material inskickat av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket 2017-09-12.

Kommittédirektiv 2017:95

En organisation för lokal statlig service

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 förarprovsvksamheten 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 sam-tjänst vid medborgarkontor 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 samtjänst 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 cirka 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. förarprovsvksamheten 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, Arbetsförmedlingens, Migrationsverkets och Polismyndighetens 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 upp-

rätthålla 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 möjlig-

heter 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 Lands-ting 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 deluppdragen 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)

Ekonomisk härledning

Myndigheternas gemensamma budget för nuvarande servicekontorsverksamhet 2017–2018

Beloppen anges i tusentals kronor och har beräknats i 2018 års prisnivå

Servicekontorssamverkan	Totalt servicekontor 2017-2018				
	Budget 2017	Utfall augusti, 2017	Prognos T2, 2017	Preliminär Budget-18	Andel Budget-18
Personalkostnader inklusive chefer	352 614	241 009	351 303	355 969	75%
Övriga driftkostnader	10 792	8 371	11 894	10 867	2%
Utbildning	1 755	733	1 699	2 267	0%
Avskrivningar	1 475	669	1 041	1 486	0%
Interdebitering från IT PC	11 356	7 337	11 511	11 435	2%
Video, WAN, VDI	16 532	9 605	17 411	16 644	4%
Lokaler inkl. Arbetsförmedlingen, bevakning, flytt	70 126	47 409	74 683	70 617	15%
Nytt uppföljningssystem (NemoQ)	2 740	1 772	2 622	2 759	1%
Summa	467 390	316 906	472 165	472 045	100%
Avgår VDI-licens som ligger kvar på myndigheterna				-2 125	
Summa Budget för Statens servicekontor från nuvarande kontorsstruktur				469 920	
Varav fasta kostnader					Tkr
Avskrivningar				1 486	
Lokaler inkl. Arbetsförmedlingen, bevakning, flytt				70 617	
Nytt uppföljningssystem (NemoQ)				2 759	
WAN, LAN (exkl VDI som ska ligga kvar på resp myndighet)				5 798	
Video (FK + SKV)				3 045	
Projectplace				231	
Direkt ledning, samordning Skatteverket; ca 1½ årsarbetskrafter				1 924	
Direkt ledning, samordning Försäkringskassan; ca 1½ årsarbetskrafter				1 491	
Direkt ledning, samordning Pensionsmyndigheten; ca 1½ årsarbetskrafter				1 500	
Summa fasta kostnader				88 851	
fördelning med 1/3 per myndighet			33,3%	29 617	
Summa rörliga kostnader			100,0%	381 069	
fördelad per myndighet efter genomsnittliga ärendevolymer vid servicekontoren för budgetåren 2015-2017:	Försäkringskassan		45,5%	173 259	
	Pensionsmyndigheten		5,6%	21 340	
	Skatteverket		48,9%	186 470	

Kostnader fördelade per myndighet

Beloppen anges i tusentals kronor och har beräknats i 2018 års prisnivå

	Total servicekontors-kostnad	varav ersättning från AP-fonder/PP-systemet	varav ersättning för id-kort	varav anslag	Andel av total kostnad
Servicekontorens samverkansbudget 2018 (exkl BP18-anslag) per myndighet och finansiering					
Försäkringskassan	202 876	0	0	202 876	43%
Pensionsmyndigheten (ca 43 % från AP-fonder/PP-systemet)	50 957	21 900	0	29 057	11%
Skatteverket (avgifter AP-fonder/PP-systemet och resurssamordning id-kort) */	216 087	4 800	29 500	181 787	46%
Summa	469 920	26 700	29 500	413 720	100%

*/Id-kort vid servicekontoren var 14 % och AP-fonder/PP-systemet 2,3 % av Skatteverkets ärenden och totala servicekontorskostnaden var 210,4 mnkr enligt ÅR16.

Beräkning av budget för Statens servicecenters ledning, styrning av och stöd till den nya serviceorganisationen

Beloppen anges i tusentals kronor och har beräknats i 2018 års prisnivå

Uppbyggnad av Statens servicecenters funktioner för ledning, styrning och stöd för serviceorganisationen	2019	2020
Beräknat genomsnittligt antal årsarbetare	14	18
Beräknad kostnad	17 000	22 000
varav finansiering från BP18-anslag	25%	-4 250
varav OH-kostnader i nuvarande tre myndigheter		12 750
härav ingår i budget; direkt ledning m.m. (1 924+1 491+1 500)		-4 915
härav ingår i budget; rekrytering (1 239+1 200)		-2 439
härav ingår i budget; utbildning		-2 267
netto OH-kostnader i nuvarande tre myndigheter, avrundat		3 150
tillägg för indirekta OH-kostnader (för direkt ledning m.m.)		3 000
OH-kostnader att överföra från nuvarande myndigheter	6 150	9 900
varav fördelat från Försäkringskassan, enligt andel i BP18	41%	2 550
varav fördelat från Pensionsmyndigheten, enligt andel i BP18	10%	600
varav fördelat från Skatteverket, enligt andel i BP18	49%	3 000

Upprustning och modernisering av it-lösningar

Beloppen anges i tusentals kronor och har beräknats i 2018 års prisnivå

Upprustning och modernisering av it-lösningar	Totalt	Nuvarande anslag	BP18-anslag
Nya och flera kundarbetsplatser på nuvarande kontor	2 488	1 238	1 250
Modernisering kundarbetsplatser (inkl video)	3 000	1 500	1 500
WAN bandbredd (avskrivning 1/5 x 5,5 mnkr)	1 100	550	550
WAN bandbredd (årlig ökad kostnad)	750	375	375
Summa årlig ökad kostnad, avrundat	7 300	3 600	3 700
fördelat per nuvarande myndighet	33,3%	-	-

Regeringens anslagstillskott i budgetpropositionen för 2018 och omfördelning av anslag till Statens servicecenter 2018

Beloppen anges i tusentals kronor och har beräknats i 2018 års prisnivå

	Nuvarande anslag 2018	Omföring 2018	Resterande anslag 2018	2019	2020	2021	Andel av total kostnad
BP18-anslag för Statlig lokal service för 2018							
Försäkringskassan	33 000	-3 300	29 700	56 000	84 000	76 000	41%
Pensionsmyndigheten	8 000	-800	7 200	14 000	21 000	18 000	10%
Skatteverket	39 000	-3 900	35 100	65 000	100 000	91 000	49%
Statens servicecenter		8 000	8 000				
Summa	80 000	0	80 000	135 000	205 000	185 000	100%

Budget för den nya serviceorganisationen vid Statens servicecenter 2019–2021

Beloppen anges i tusentals kronor och har beräknats i 2018 års prisnivå

Serviceorganisationens budget 2019 och finansiering	Nuvarande budget, anslag	OH-kostnad, ej i kalkyl	It-lösning, ej i kalkyl	BP18-anslag	Summa anslag	Inkomst av uppdragsverksamhet	Total budget 2019
Försäkringskassan, indrag av anslag	202 876	2 550	1 200	56 000	262 626	0	262 626
Pensionsmyndigheten, indrag av anslag/avgifter	29 057	600	1 200	14 000	44 857	21 900	66 757
Skatteverket, indrag av anslag/avgifter	181 787	3 000	1 200	65 000	250 987	34 300	285 287
Statens servicecenter, tillskott av anslag/avgifter	413 720	6 150	3 600	135 000	558 470	56 200	614 670
varav anslagspost till regeringens disposition				25 000	25 000		25 000
varav anslagspost till Statens servicecenters disposition					533 470		589 670
Serviceorganisationens budget 2020 och finansiering	Nuvarande budget, anslag	OH-kostnad, ej i kalkyl	It-lösning, ej i kalkyl	BP18-anslag	Summa anslag	Inkomst av uppdragsverksamhet	Total budget 2020
Försäkringskassan, indrag av anslag	202 876	4 050	1 200	84 000	292 126	0	292 126
Pensionsmyndigheten, indrag av anslag/avgifter	29 057	950	1 200	21 000	52 207	21 900	74 107
Skatteverket, indrag av anslag/avgifter	181 787	4 900	1 200	100 000	287 887	34 300	322 187
Statens servicecenter, tillskott av anslag/avgifter	413 720	9 900	3 600	205 000	632 220	56 200	688 420
varav anslagspost till regeringens disposition				25 000	25 000		25 000
varav anslagspost till Statens servicecenters disposition					607 220		663 420
Serviceorganisationens budget 2021 och finansiering	Nuvarande budget, anslag	OH-kostnad, ej i kalkyl	It-lösning, ej i kalkyl	BP18-anslag	Summa anslag	Inkomst av uppdragsverksamhet	Total budget 2021
Försäkringskassan, indrag av anslag	202 876	4 050	1 200	76 000	284 126	0	284 126
Pensionsmyndigheten, indrag av anslag/avgifter	29 057	950	1 200	18 000	49 207	21 900	71 107
Skatteverket, indrag av anslag/avgifter	181 787	4 900	1 200	91 000	278 887	34 300	313 187
Statens servicecenter, tillskott av anslag/avgifter	413 720	9 900	3 600	185 000	612 220	56 200	668 420
varav anslagspost till regeringens disposition				25 000	25 000		25 000
varav anslagspost till Statens servicecenters disposition					587 220		643 420

Statens offentliga utredningar 2017

Kronologisk förteckning

1. För Sveriges landsbygder
– en sammanhållen politik för
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare.
Fi.
4. För en god och jämlik hälsa.
En utveckling av det
folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en
globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och
domstolens beslutsunderlag
i brottmål – en bättre hantering av
stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.
Kärnavfallet – en fråga i ständig
förändring. M.
9. Det handlar om oss.
– unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed
och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägs katt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt.
Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med
privat kapital? Fi.
14. Migrationsärenden
vid utlandsmyndigheterna. Ju.
15. Kvalitet och säkerhet
på apoteksmarknaden. S.
16. Sverige i Afghanistan 2002–2014. UD.
17. Om oskuldspresumtionen och rätten att
närvara vid rättegången. Genomförande
av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. Ju.
18. En nationell strategi för validering. U.
19. Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen
mot fördjupad lokal samverkan
för unga arbetslösa. A.
20. Tillträde för nybörjare – ett öppnare
och enklare system för tillträde till
högskoleutbildning. U.
21. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för
vård och omsorg om äldre personer.
Del 1 och 2. S.
22. Från värdekedja till värdecykel – så får
Sverige en mer cirkulär ekonomi. M.
23. digitalforvaltning.nu. Fi.
24. Ett arbetsliv i förändring – hur
påverkas ansvaret för arbetsmiljön? A.
25. Samlad kunskap – stärkt
handläggning. S.
26. Delningsekonomi. På användarnas
villkor. Fi.
27. Vissa frågor inom fastighets- och
stämpelskatteområdet. Fi.
28. Ett nationellt centrum för kunskap
om och utvärdering av arbetsmiljö. A.
29. Brottsdatalog. Ju.
30. En omreglerad spelmarknad.
Del 1 och 2. Fi.
31. Stärkt konsumentskydd
på bostadsrättsmarknaden. Ju.
32. Substitution i Centrum
– stärkt konkurrenskraft med
kemikaliesmarta lösningar. M.
33. Stärkt ställning för hyresgäster. Ju.
34. Ekologisk kompensation – Åtgärder
för att motverka nettoförluster av
biologisk mångfald och ekosystem-
tjänster, samtidigt som behovet av
markexploatering tillgodoses. M.
35. Samling för skolan. Nationell strategi
för kunskap och likvärdighet. U.
36. Informationssäkerhet för samhälls-
viktiga och digitala tjänster. Ju.
37. Kvalificerad välfärdsbrottslighet
– förebygga, förhindra, upptäcka och
beivra. Ju.

38. Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. Fi.
39. Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
40. För dig och för alla. S.
41. Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. Ju.
42. Vem har ansvaret? M.
43. På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. S.
44. Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. U.
45. Ny lag om företagshemligheter. Ju.
46. Stärkt ordning och säkerhet i domstol. Ju.
47. Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. S.
48. Kunskapsbaserad och jämlik vård. Försäkringar för en lärande hälso- och sjukvård. S.
49. EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. U.
50. Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. U.
51. Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. U.
52. Så stärker vi den personliga integriteten. Ju.
53. God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. S.
54. Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. U.
55. En ny kamerabevakningslag. Ju.
56. Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? Fi.
57. Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. Ju.
58. Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. Ju.
59. Reglering av alkoglass m.fl. produkter. S.
60. Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Ku.
61. Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. Ju.
62. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. M.
63. Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. M.
64. Detaljplanekravet. N.
65. Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. Ju.
66. Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning. S.
67. Världsbekämpande extremism. En forskarantologi. Ku.
68. Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. Ju.
69. Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter. UD.
70. Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Ju.
71. Bostäder på statens mark – en möjlighet? N.
72. Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. Ju.
73. En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet. N.
74. Brottsdatalog – kompletterande lagstiftning. Ju.
75. Datalogering – brottsbekämpning och integritet. Ju.
76. Enhetliga priser på receptbelagda läkemedel. S.
77. En generell rätt till kommunal avtalsamverkan. Fi.
78. En sammanhållen budgetprocess. Ju.
79. Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende. Ku.

80. Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets verksamhet. Ju.
81. Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen. N.
82. Vägledning för framtidens arbetsmarknad. A.
83. Brännheta skatter! Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider från energiproduktion beskattas? Fi.
84. Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription. Ju.
85. Rekrytering av framtidens domare. Ju.
86. Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning. Ju.
87. Finansiering, subvention och prisstättning av läkemedel – en balansakt. S.
88. Nästa steg? Del 2. Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Ku.
89. Hemlig dataavläsning – ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet. Ju.
90. Makars, registrerade partners och sambors förmögenhetsförhållanden i internationella situationer. Ju.
91. Nationella minoritetsspråk i skolan – förbättrade förutsättningar till undervisning och revitalisering. U.
92. Transpersoner i Sverige. Förslag för stärkt ställning och bättre levnadsvillkor. Ku.
93. Klarlagd identitet. Om utlänningars rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av identitetshandlingar. Ju.
94. Beräkning av skattetillägg – en översyn av reglerna. Fi.
95. Ett land att besöka. En samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring. N.
96. Utvidgat hinder mot erkännande av utländska barnäktenskap. Ju.
97. Totalförsvarsdatalag – Rekryteringsmyndighetens personuppgiftsbehandling. Fö.
98. Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål. Ju.
99. Effektivare energianvändning. N.
100. Beslag och husrannsakan – ett regelverk för dagens behov. Ju.
101. Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen. S.
102. Skatt på kadmium i vissa produkter och kemiska växtskyddsmedel. Fi.
103. Lagliga vägar för att söka asyl i EU. Ju.
104. Etikprövning – en översyn av reglerna om forskning och hälso- och sjukvård. U.
105. Kapacitetstilldelningen på höghastighetsjärnvägen. N.
106. Nystart för byggstandardiseringen genom stärkt samverkan. N.
107. Slutrapport från Sverigeförhandlingen. Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbygge. N.
108. Lån och garantier för fler bostäder. N.
109. Servicekontor i ny regim. Fi.

Statens offentliga utredningar 2017

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. [19]
- Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? [24]
- Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. [28]
- Vägledning för framtidens arbetsmarknad. [82]

Finansdepartementet

- Karens för statsråd och statssekreterare. [3]
- Vägs katt. Volym 1 och 2. [11]
- Finansiering av infrastruktur med privat kapital? [13]
- digitalförvaltning.nu. [23]
- Delningsekonomi. På användarnas villkor. [26]
- Vissa frågor inom fastighets- och stämpel-skatteområdet. [27]
- En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. [30]
- Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. [38]
- Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? [56]
- En generell rätt till kommunal avtalssamverkan. [77]
- En sammanhållen budgetprocess. [78]
- Brännheta skatter! Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider från energiproduktion beskattas? [83]
- Beräkning av skattetillägg – en översyn av reglerna. [94]
- Skatt på kadmium vissa produkter och kemiska växtskyddsmedel. [102]
- Servicekontor i ny regim. [109]

Försvarsdepartementet

- Totalförsvarsdatalag
– Rekryteringsmyndighetens person-uppgiftsbehandling. [97]

Justitiedepartementet

- Se barnet! [6]
- Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål
– en bättre hantering av stora mål. [7]
- Att ta emot människor på flykt.
Sverige hösten 2015. [12]
- Migrationsärenden
vid utlandsmyndigheterna. [14]
- Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. [17]
- Brottsdatalag. [29]
- Stärkt konsumentskydd
på bostadsrättsmarknaden. [31]
- Stärkt ställning för hyresgäster. [33]
- Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. [36]
- Kvalificerad välfärdsbrottslighet
– förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. [37]
- Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. [39]
- Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. [41]
- Ny lag om företagshemligheter. [45]
- Stärkt ordning och säkerhet i domstol. [46]
- Så stärker vi den personliga integriteten. [52]
- En ny kamerabevakningslag. [55]
- Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. [57]
- Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. [58]

Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. [61]

Hyran vid nyproduktion
– en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. [65]

Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. [68]

Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. [70]

Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. [72]

Brottsdatalog – kompletterande lagstiftning. [74]

Datalogring – brottsbekämpning och integritet. [75]

Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets verksamhet. [80]

Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription. [84]

Rekrytering av framtidens domare. [85]

Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning. [86]

Hemlig dataavläsning
– ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet. [89]

Makars, registrerade partners och sambors förmögenhetsförhållanden i internationella situationer. [90]

Klarlagd identitet.
Om utlänningars rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av identitetshandlingar. [93]

Utvidgat hinder mot erkännande av utländska barnåktenskap. [96]

Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål. [98]

Beslag och husrannsakan
– ett regelverk för dagens behov. [100]

Lagliga vägar för att söka asyl i EU. [103]

Kulturdepartementet

Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. [60]

Våldsbejakande extremism.
En forskarantologi. [67]

Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende. [79]

Nästa steg? Del 2. Förslag för en stärkt minoritetspolitik. [88]

Transpersoner i Sverige.
Förslag för stärkt ställning och bättre levnadsvillkor. [92]

Miljö- och energidepartementet

Kraftsamling för framtidens energi. [2]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.
Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. [8]

Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. [22]

Substitution i Centrum
– stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. [32]

Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. [34]

Vem har ansvaret? [42]

Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. [62]

Miljötillsyn och sanktioner
– en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. [63]

Näringsdepartementet

För Sveriges landsbygder
– en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

Detaljplanekravet. [64]

Bostäder på statens mark
– en möjlighet? [71]

En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet. [73]

Rättslig översyn
av skogsvårdslagstiftningen. [81]

Ett land att besöka.
En samlad politik för hållbar turism
och växande besöksnäring. [95]
Effektivare energianvändning. [99]
Kapacitetstilldelningen
på höghastighetsjärnvägen. [105]
Nystart för byggstandardiseringen genom
stärkt samverkan. [106]
Slutrapport från Sverigeförhandlingen.
Infrastruktur och bostäder –
ett gemensamt samhällsbygge. [107]
Lån och garantier för fler bostäder. [108]

Socialdepartementet

För en god och jämlik hälsa.
En utveckling av det
folkhälsopolitiska ramverket. [4]
Svensk social trygghet i en globaliserad
värld. Del 1 och 2. [5]
Kvalitet och säkerhet
på apoteksmarknaden. [15]
Läs mig! Nationell kvalitetsplan
för vård och omsorg om äldre personer.
Del 1 och 2. [21]
Samlad kunskap – stärkt handläggning. [25]
För dig och för alla. [40]
På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och
effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen.
[43]
Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa.
Förslag för ett långsiktigt arbete för en
god och jämlik hälsa. [47]
Kunskapsbaserad och jämlik vård.
Förutsättningar för en lärande hälso-
och sjukvård. [48]
God och nära vård. En gemensam färdplan
och målbild. [53]
Reglering av alkoglass m.fl. produkter. [59]
Dataskydd inom Socialdepartementets
verksamhetsområde – en anpassning
till EU:s dataskyddsförordning. [66]
Enhetliga priser på receptbelagda
läkemedel. [76]
Finansiering, subvention och prissättning
av läkemedel – en balansakt. [87]

Jämställt föräldraskap och
goda uppväxtvillkor för barn
– en ny modell för föräldraförsäk-
ringen. [101]

Utbildningsdepartementet

Det handlar om oss.
– unga som varken arbetar eller studerar. [9]
Ny ordning för att främja god sed
och hantera oredlighet i forskning. [10]
En nationell strategi för validering [18]
Tillträde för nybörjare – ett öppnare och
enklare system för tillträde till hög-
skoleutbildning. [20]
Samling för skolan.
Nationell strategi för kunskap och
likvärdighet. [35]
Entreprenad, fjärrundervisning
och distansundervisning. [44]
EU:s dataskyddsförordning och
utbildningsområdet. [49]
Personuppgiftsbehandling
för forskningsändamål. [50]
Utbildning, undervisning och ledning
– reformvård till stöd för en bättre
skola. [51]
Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet
till gymnasiet. [54]
Nationella minoritetsspråk i skolan
– förbättrade förutsättningar till
undervisning och revitalisering. [91]
Etikprövning – en översyn av reglerna om
forskning och hälso- och sjukvård.
[104]

Utrikesdepartementet

Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]
Marknadskontrollmyndigheter
– befogenheter och
sanktionsmöjligheter. [69]