



Statens  
servicecenter

Rapport

## En sammanhållen organisation för statlig lokal service

Delrapport i regeringsuppdrag om  
samordning och omlokalisering av  
myndighetsfunktioner



Datum: 2017-03-20  
Diarienummer: 10052-2016/1121  
Rapport: R:006  
ISBN: 978-91-88631-09-1 (tryck)  
978-91-88631-10-7 (pdf)  
Tryckeri: Ale tryckteam, Bohus

Statens servicecenter  
FE 15  
801 71 Gävle

Telefon: 0771-456 000  
E-post: [registrator@statenssc.se](mailto:registrator@statenssc.se)  
[www.statenssc.se](http://www.statenssc.se)

Regeringen  
Finansdepartementet  
103 33 Stockholm

## **Uppdrag till Statens servicecenter om samordning och omlokalisering av myndighetsfunktioner**

Statens servicecenter fick den 28 januari 2016 i uppdrag av regeringen att analysera och föreslå vilka myndighetsfunktioner som kan vara lämpliga att bedriva samordnat inom staten och utanför storstadsområdena. Enligt regeringens beslut ska uppdraget delredovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 1 juni 2016 och slutredovisas senast den 15 april 2017.

Statens servicecenter överlämnar härmed rapporten *En sammanhållen organisation för statlig lokal service*.

I detta ärende har generaldirektören Thomas Pålsson beslutat efter föredragning av utredaren Clas Heinegård. I den slutliga handläggningen har också rättschefen Gustaf Johnssén deltagit.

Thomas Pålsson

Clas Heinegård



# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>7</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>9</b>
1.1 Regeringens uppdrag .....	9
1.2 Statens servicecenters tidigare delrapport .....	9
1.3 Avgränsning och genomförande.....	10
1.4 Rapportens disposition .....	11
<b>2 Om statlig lokal service</b> .....	<b>13</b>
2.1 Myndigheternas serviceskyldighet.....	13
2.2 Kontaktvägar och servicekanaler .....	13
2.3 Samverkan mellan myndigheter .....	14
2.4 Användarnas behov och efterfrågan .....	15
2.5 Lokal service och lokal närvaro .....	16
2.6 Regeringens mål och inriktning .....	17
<b>3 Nuvarande statliga lokala service</b> .....	<b>19</b>
3.1 Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket – Samverkan om lokala servicekontor.....	19
3.2 Arbetsförmedlingen .....	26
3.3 Migrationsverket .....	29
3.4 Trafikverket.....	30
3.5 Kronofogden .....	31
3.6 Polisen .....	32
<b>4 Tidigare organisationsförslag för statlig lokal service</b> .....	<b>35</b>
4.1 Utredningen om utveckling av lokal service .....	35
4.2 Landsbygdskommittén.....	36
<b>5 Analys och förslag</b> .....	<b>37</b>
5.1 Analys av nuvarande statliga lokala service.....	37
5.2 Förslag till en sammanhållen organisation för statlig lokal service ....	41
<b>6 Förslagets konsekvenser</b> .....	<b>51</b>
6.1 Övergripande statsfinansiella konsekvenser .....	51
6.2 Behov av författningsåtgärder .....	52
<b>7 Fortsatt arbete</b> .....	<b>55</b>
<b>Bilagor</b>	
<b>1 Regeringens uppdrag</b> .....	<b>57</b>
<b>2 Servicekontorens lokalisering</b> .....	<b>61</b>
<b>3 Geografisk översikt över befintliga statliga lokala servicekontor</b> .....	<b>65</b>



## Sammanfattning

Det är väsentligt att medborgarna ges en likvärdig statlig lokal service i hela landet. Regeringen behöver ta ett större och mer direkt ansvar för detta. Statens servicecenter föreslår därför att regeringen beslutar att inrätta en serviceorganisation som ansvarar för att medborgares, företags och nyanländas kontakter med staten på lokal nivå kan ske på ett sammanhållet sätt. Därigenom får regeringen bättre förutsättningar att direkt påverka den statliga lokala servicens omfattning och finansiering.

Enligt Statens servicecenter bör den befintliga strukturen med statliga servicekontor ligga till grund för den nya serviceorganisationens lokala kontor. Serviceorganisationens huvudkontor bör förläggas på en ort som inte tillhör något av storstadsområdena.

Statliga myndigheter tillhandahåller allt fler avancerade digitala tjänster åt medborgare och företag. Sådan service är oftast mer kostnadseffektiv än att träffa medborgare i personliga möten. Det har medfört att statliga myndigheter har lagt ned många av sina lokala kontor.

En del medborgare kan dock av olika anledningar inte använda statliga myndigheters digitala tjänster. Därför är det viktigt att medborgarna under överskådlig tid kan ta del av både digitala tjänster och personlig direktservice på statliga lokala kontor runt om i landet. Den nya sammanhållna serviceorganisationen ska ha lokala kontor i hela landet som tillhandahåller service och tjänster från flera statliga myndigheter. Regeringen bör ge en särskild utredare i uppdrag att förbereda bildandet av den nya serviceorganisationen. En viktig fråga är om den nya organisationen ska bedriva sin verksamhet i en helt ny statlig myndighet eller vid någon befintlig statlig myndighet.

I dagsläget driver Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket tillsammans ett hundratal statliga lokala servicekontor. Genom denna samverkan kan de tre myndigheterna ge lokal service på ett mer kostnadseffektivt sätt än tidigare, men verksamheten är ändå förhållandevis kostsam. Det finns också begränsningar i myndigheternas samverkan som har lett till påtagliga nackdelar för verksamheten.

På den nya serviceorganisationens lokala kontor ska besökare erbjudas digital självservice vid kundarbetsplatser som ska ge en gemensam och lättillgänglig ingång till andra statliga myndigheters e-tjänster och webbplatser. Personalen på de lokala kontoren ska bistå när besökarna använder den digitala självservicen. Besökare ska även kunna få munt-

lig direktservice av allmän karaktär. För besökare med behov av fördjupad vägledning ska de lokala kontoren även erbjuda digitala eller personliga möten med handläggare från olika ansvariga myndigheter.

Den nya serviceorganisationens lokala kontor ska i ett första steg erbjuda service från följande myndigheter: Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Kronofogdemyndigheten, Polisen och Trafikverket.

I ett nästa utvecklingssteg bör det övervägas om den nya serviceorganisationen även skulle kunna samordna andra servicekanaler som statliga myndigheter använder i sina medborgarkontakter, särskilt kundtjänster för telefon och e-post. Det är även viktigt att analysera förutsättningarna för att integrera statlig lokal service med kommunal service.

Ett samordnat statligt serviceutbud vid en ny sammanhållen organisation ger många fördelar jämfört med nuvarande ordning med uppdelad service från många olika myndigheter. Enskilda kan ta del av ett bredare och mer integrerat statligt tjänsteutbud på den nya serviceorganisationens lokala kontor. Detta är särskilt angeläget för det stora antalet nyanlända personer i landet.

Eftersom den sammanhållna organisationen ska tillhandahålla service från flera statliga myndigheter kommer de lokala kontoren sannolikt att få fler besökare än dagens servicekontor. Det ger förutsättningar för att bedriva den lokala serviceverksamheten mer kostnadseffektivt och med högre kvalitet. Den nya serviceorganisationens verksamhet avlastar också de berörda myndigheterna som istället kan fokusera på sin övriga kärnverksamhet och utveckling av sina digitala tjänster.



# 1 Inledning

## 1.1 Regeringens uppdrag

Regeringen beslutade den 28 januari 2016 att ge Statens servicecenter i uppdrag att analysera och föreslå vilka funktioner inom de statliga myndigheterna som kan vara lämpliga att bedriva samordnat i staten och utanför storstadsområdena. Uppdraget ska genomföras i samverkan med de myndigheter som Statens servicecenter bedömer är berörda. Uppdraget ska delredovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 1 juni 2016 och slutredovisas senast den 15 april 2017.

Som skäl för uppdraget anger regeringen att underlaget syftar till att skapa en bild av och bedöma möjligheterna till stordriftsfördelar och koncentration av myndighetsfunktioner. Avsikten är att regeringen efter att uppdraget har redovisats ska kunna besluta om uppdrag av mer operativ karaktär till Statens servicecenter och andra myndigheter.

Vidare hänvisas till budgetpropositionen för 2016 där regeringen anger att det är viktigt att de statliga myndigheternas lokalisering kan få en större spridning över landet. Enligt regeringen bör vissa myndighetsfunktioner utlokaliseras från storstadsområdena. Av regeringens beslut framgår att uppdraget inte omfattar myndigheter vars verksamhet av sekretess- och säkerhetsskäl inte är lämplig att bedriva samordnat. Vidare gäller uppdraget främst myndighetsfunktioner där det finns möjligheter till stordriftsfördelar, effektiviseringar och kvalitetsförbättringar genom samordning och koncentration. Uppdraget rör även samordnade myndighetsfunktioner som kan vara lämpliga att bedriva utanför storstadsområdena.

## 1.2 Statens servicecenters tidigare delrapport

Enligt regeringens beslut lämnade Statens servicecenter den 1 juni 2016 en delredovisning av uppdraget. I denna identifierade Statens servicecenter ett tiotal preliminära myndighetsfunktioner som kan vara lämpliga att koncentrera och omlokalisera. Av delredovisningen framgår även att tre funktioner kommer att prioriteras i det fortsatta arbetet. Det gäller bland annat en ny gemensam funktion som hanterar statliga lokala servicekontor.

Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten samarbetar idag om drygt 100 lokala servicekontor på olika platser i landet. Statens servicecenter framhåller i delrapporten att det bör övervägas om samarbetet bör utvidgas till fler statliga myndigheter och om statliga lokala

servicekontor bör upprättas på fler orter. Det bör enligt Statens servicecenter även analyseras om en ny statlig gemensam funktion skulle säkerställa en samordnad ledning samt effektiv administration av de lokala kontoren.

### 1.3 Avgränsning och genomförande

Denna rapport innehåller en analys av och förslag till en sammanhållen organisation för att ge utvecklad statlig lokal service åt medborgare och företag.

I rapporten avser benämningen medborgare personer med svenskt medborgarskap och även andra individer som befinner sig i landet. Det senare gäller särskilt en stor grupp av nyanlända personer utan svenskt medborgarskap.

Rapporten belyser inledningsvis grunderna för statliga myndigheters service till medborgare och företag samt vilken statlig service som medborgare och företag efterfrågar. Vidare redovisas regeringens mål och inriktning för den statliga lokala servicen. Med dessa allmänna utgångspunkter är analysen och förslagen inriktade på hur det är lämpligt att utveckla den service som vissa statliga myndigheter erbjuder till medborgare och företag vid egna lokala kontor eller gemensamma servicekontor. Dessa myndigheter är Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kronofogden, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polisen, Trafikverket och Skatteverket.

Det finns även andra statliga myndigheter som har regionala och/eller lokala enheter och ganska omfattande kontakter med enskilda, till exempel Centrala studiestödsnämnden och Skogsstyrelsen. I vilken mån dessa myndigheter bör inkluderas i en mer sammanhållen statlig lokal service bör enligt Statens servicecenter vara en fråga för kommande utvecklingssteg.

Som underlag för arbetet har Statens servicecenter tagit del av en stor mängd skriftligt material, varav väsentligare källor anges löpande i rapporten. Rapporten bygger även på uppgifter från myndigheter som erbjuder statlig lokal service, till exempel årsredovisningar och särskilt framtaget underlag. Statens servicecenter har haft möten och telefonkontakter med flera myndighetsföreträdare för att inhämta erfarenheter och stämma av förhållanden rörande statlig lokal service.

Som ett led i att kvalitetssäkra rapporten har de åtta myndigheter som i första hand berörs av analysen och förslaget fått tillfälle att faktagranska de textavsnitt som rör dem själva. De berörda myndigheternas ledningar har även haft möjlighet att lämna synpunkter på analysen och förslaget rörande en sammanhållen organisation för statlig lokal service.

Analysen och förslaget har även stämts av med en referensgrupp som har letts av Statens servicecenters generaldirektör Thomas Pålsson. Referensgruppen har bestått av Göran Ekström, tidigare generaldirektör för Arbetsgivarverket, Thomas Rolén, kammarrättspresident, Kammarrätten i Stockholm och tidigare generaldirektör för Domstolsverket samt Mats Sjöstrand, tidigare generaldirektör för Skatteverket.

## 1.4 Rapportens disposition

Rapporten är disponerad enligt följande:

Kapitel 2 redogör för vissa grunder för statliga myndigheters service till medborgare och företag, medborgares och företagens behov och efterfrågan av statlig service samt de mål och inriktning som regeringen har angett för statlig lokal service.

Kapitel 3 beskriver den befintliga lokala service som åtta statliga myndigheter, med särskilt omfattande kontakter med medborgare och företag, tillhandahåller antingen på egen hand eller i samverkan med varandra.

Kapitel 4 redogör för tidigare utredningars överväganden och förslag till hur den statliga lokala servicen bör utvecklas och organiseras.

Kapitel 5 inleds med en analys av brister och utvecklingsbehov i den rådande statliga lokala servicen. Därefter redovisas förslag till en sammanhållen statlig serviceorganisation med avseende på lokalt serviceutbud, lokal kontorsstruktur och nationell ledningsfunktion.

Kapitel 6 innehåller en övergripande bedömning av förslagets statsfinansiella konsekvenser och behovet av författningsmässiga åtgärder.

Kapitel 7 belyser hur det fortsatta arbetet med att inrätta en ny statlig serviceorganisation kan bedrivas.



## 2 Om statlig lokal service

### 2.1 Myndigheternas serviceskyldighet

Offentliga myndigheter har en grundläggande serviceskyldighet gentemot medborgare och företag. 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 medborgare och företag att kunna ta del av den service som erbjuds. Kraven på tillgänglighet innebär bland annat att myndigheterna ska ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Myndigheterna ska även se till att enskilda kan kontakta dem med hjälp av e-post.

Serviceskyldigheten gäller för varje myndighets eget ansvarsområde. En myndighet bör enligt förvaltningslagen hjälpa en enskild tillrätta som av misstag vänder sig till fel myndighet. Denna bestämmelse innebär dock inte någon skyldighet eller befogenhet för en myndighet att ge service på någon annan myndighets område.

Varje myndighet ansvarar för att tillhandahålla en service som har god tillgänglighet och kvalitet. Regeringen har tidigare framhållit att utvecklingen av service bör utgå från att tillgången till service bör vara likvärdig för alla.<sup>1</sup> Detta har flera olika aspekter. De statliga myndigheternas lokalisering är av direkt betydelse för medborgarnas möjligheter att träffa myndighetspersonal i fysiska möten. Samtidigt har kommunikationsteknologins utveckling ändrat förutsättningarna för medborgare och företag att kunna ta del av myndigheters service oavsett var i landet man befinner sig. Det finns dock individer som på grund av funktionsnedsättningar, bristande språkkunskaper eller andra anledningar har det svårare än andra att ta del av den service som myndigheter erbjuder via internet och telefon.

### 2.2 Kontaktvägar och servicekanaler

Varje myndighet ansvarar för att utveckla sin service utifrån en bedömning av bland annat likvärdighetskrav, målgruppernas behov och ekonomiska förutsättningar inom det egna ansvarsområdet. Det innebär att det som huvudregel är varje myndighet som bestämmer på vilka sätt

---

<sup>1</sup> Proposition 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

och på vilka orter service ska tillhandahållas. Som ett led i detta arbete har många myndigheter tagit fram kund- och kanalstrategier för att effektivt kunna ha kontakt med sina målgrupper.

Medborgare och företag har kontakt med statliga myndigheter på olika sätt. Myndigheterna behöver därför ha ett helhetsperspektiv för att kunna bedöma vilka kontaktvägar och servicekanaler som passar bäst för olika slags ärenden ur ett användarperspektiv. Myndigheternas webbplatser och e-tjänster har kommit att spela en allt större och viktigare roll i servicegivandet. Flera myndigheter har även bildat särskilda kundtjänster för att besvara frågor och tillhandahålla information via telefon och e-post.

### **2.3 Samverkan mellan myndigheter**

Det förekommer att statliga myndigheter av olika anledningar samarbetar med varandra. En allmän grund till myndighetssamverkan finns i förvaltningslagen som slår fast att varje myndighet ska hjälpa andra myndigheter inom ramen för den egna verksamheten. Vidare anger myndighetsförordningen (2007:515) 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 är oftast frivillig och det är då respektive myndighet som själv bestämmer kring vilka frågor och i vilken omfattning samverkan bör ske. Ett skäl till att statliga myndigheter samarbetar kring sitt servicegivande är att underlätta för medborgare och företag. Det kan bland annat handla om ärenden där enskilda har kontakt med fler än en myndighet eller individer som av olika skäl besöker myndigheter. Tjänstesamverkan kan därför vara ett mer kostnadseffektivt sätt för myndigheter att erbjuda service och tillhandahålla tjänster på lokal nivå. Lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor möjliggör för statliga och kommunala myndigheter att för varandras räkning lämna upplysningar, vägledning och annan hjälp till enskilda samt handlägga vissa enklare ärenden åt varandra. Tjänstesamverkan mellan myndigheter kring servicegivande omfattar inte myndighetsutövning som går utöver sådan enklare handläggning.

Myndighetssamverkan kan även röra sig om ren lokalsamverkan (samlökalisering), vilken innebär att två eller fler myndigheter kommer överens om att bedriva sina verksamheter i samma lokaler.

Ett framträdande exempel på myndighetssamverkan är att Försäkringskassan och Skatteverket under 2007 tecknade ett avtal om tjänstesamverkan vid gemensamma lokala servicekontor. Året efter kom de båda

myndigheterna överens med Arbetsförmedlingen om bland annat lokalsamverkan för servicekontor i Arbetsförmedlingens lokaler. Pensionsmyndigheten anslöt sig under 2010 till överenskommelsen om myndighetssamverkan kring servicekontor.

## 2.4 Användarnas behov och efterfrågan

Medborgarnas och företagens behov av service bör styra den service som statliga myndigheter tillhandahåller. Servicebehovet beror på vad medborgare eller företag behöver veta och göra för att de ska kunna tillgodogöra sig sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter.

En kartläggning från 2012 visar att myndigheterna gör en hel del undersökningar och analyser av hur medborgare och företag använder sig av och uppfattar myndigheternas service och tjänster.<sup>2</sup> Utifrån myndigheternas undersökningar är det dock svårt att få en samlad bild över medborgarnas och företagens servicebehov. Av kartläggningen framgår att servicebehovet till stor del bestäms av regelverkens, ärendenas och processernas komplexitet. Servicebehovet beror också på människors individuella förmåga och företagens förutsättningar att tillgodogöra sig information och sköta sina kontakter med förvaltningen. Grupper av brukare som inte sällan har särskilda behov av vägledning och information är nyanlända invandrare, unga föräldrar, äldre personer samt människor med psykiska eller kognitiva funktionsnedsättningar.

Vidare visar kartläggningen att flertalet av myndigheterna med många företags- och medborgarkontakter under senare år har utvecklat olika självbetjäningstjänster för internet och telefon. Myndigheternas webbplatser har ett stort antal besökare och under senare år har det även blivit vanligare med mobila uppkopplingar mot bland annat appar.

Av en senare kartläggning från 2016 framgår att det i viss mån varierar hur mycket och vilken slags statlig service som olika samhällsgrupper vill ha.<sup>3</sup> Bland annat föredrar medborgare på mindre orter och personer med utländsk bakgrund i något högre grad att besöka myndigheters kontor för att få hjälp med sina ärenden.

Diagram 1 nedan visar att medborgarna i sina myndighetskontakter i första hand efterfrågar en snabb hantering per telefon respektive väl utvecklade e-tjänster. Samtidigt vill en majoritet av medborgarna, både på landsbygden och i stadsområden, även kunna besöka myndigheter.

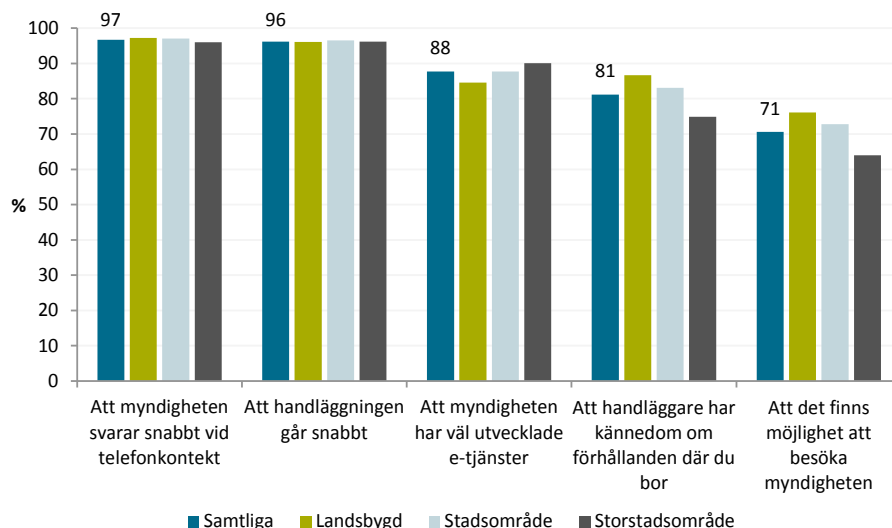
---

<sup>2</sup> Statskontoret 2012:13, *Service i medborgarnas och företagens tjänst*.

<sup>3</sup> Statskontoret 2016:8, *Statliga myndigheters lokalisering – ett samlat underlag*.

Detta indikerar att de flesta medborgare vill ha tillgång till både digitala tjänster och fysisk direktservice vid statliga myndigheter.

**Diagram 1** Hur viktigt är följande för dig när du har kontakt med statliga myndigheter? (Andel som svarar mycket eller ganska viktigt)



Källa: Statskontoret (2016:8)

Vidare visar andra undersökningar att de personer som inte använder digital service är en ganska heterogen grupp.<sup>4</sup> Bland dessa ”analog” personer finns individer som saknar förmåga eller är ovilliga att använda digitala tjänster. Men gruppen omfattar även personer som endast är omedvetna om e-tjänster och som därför till viss del kan betraktas som potentiella digitala serviceanvändare.

## 2.5 Lokal service och lokal närvaro

Frågor om statlig lokal service brukar inte sällan behandlas i samma sammanhang som statlig lokal närvaro. Detta är naturligt eftersom de två begreppen till sitt innehåll delvis överlappar varandra. Det är dock viktigt att understryka att begreppen inte är helt liktydiga med varandra.

Statlig lokal närvaro avser vanligen geografisk placering (lokalisering) av statliga kontor eller motsvarande med fast eller tillfällig bemanning. Det finns flera skäl till placering av statliga kontor och statlig personal. Kontorsplaceringen grundar sig ibland på myndigheternas interna be-

<sup>4</sup> Servicekontor 2.0, rapport från 2015 av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket, med hänvisning till eGovernment Benchmark 2012.



hov att utveckla och effektivisera verksamheten. Till exempel vill myndigheter i vissa fall bilda större kontor med fler anställda för att minska sårbarheten för oplanerad personalfrånvaro och öka specialiseringen bland de anställda. Placeringen av statliga kontor kan också göras av arbetsmarknadspolitiska eller regionalpolitiska skäl för att skapa fler arbetstillfällen på vissa orter.

För statliga myndigheter med omfattande kontakter med medborgare och företag kan det finnas ett starkt samband mellan den lokala servicen och den lokala närvaron. För sådana myndigheter är kontorsplaceringen av betydelse eftersom den inverkar på möjligheterna att kunna ta emot besök av enskilda och ge direktservice i personliga möten. Som framgår av avsnitt 2.2 använder myndigheter ofta fler kontaktvägar än personliga möten i sina medborgarkontakter, såsom digitala tjänster och kundtjänster för telefon och e-post.

## **2.6 Regeringens mål och inriktning**

I 2010 års förvaltningspolitiska proposition framhöll regeringen att det är den enskilda myndigheten som ansvarar för att tillhandahålla service med god tillgänglighet och kvalitet.<sup>5</sup> Varje myndighet har ett ansvar att utforma service, produkter och tjänster som är användbara för alla och svarar mot både kvinnors och mäns villkor och behov. Regeringen pekade även på att internettjänster och en väl fungerande telefonservice är ett viktigt komplement till det personliga mötet. För många är sådana tjänster idag förstahandsalternativet för myndighetskontakterna. Enligt regeringen är myndigheterna bäst skickade att bedöma hur servicen bör tillhandahållas eftersom varje myndighet bör ha god kunskap om medborgarnas och företagens behov på det egna området.

Vidare menade regeringen att ökad lokal samverkan var nödvändig för att upprätthålla en god offentlig service i hela landet. Regeringen såg positivt på de olika samverkansinitiativ som tagits under senare år, inte minst genom de gemensamma servicekontor som inrättats av Skatteverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Enligt regeringen fanns det skäl att utvidga och fördjupa den påbörjade samverkan mellan myndigheter med behov av lokal närvaro. Ett långsiktigt mål borde vara att grundläggande lokal statlig service förmedlas via gemensamma servicekontor eller andra gemensamma kontaktpunkter. Regeringen framhöll även vikten av att utvecklingen av den lokala statliga servicen skedde i dialog med berörda kommuner och att möjligheterna till samordnade servicelösningar övervägdes när så var lämpligt.

---

<sup>5</sup> Proposition 2009/10:175.

I oktober 2015 bemyndigande regeringen det ansvarige statsrådet att underteckna en avsiktsförklaring mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting för en digital förnyelse av det offentliga Sverige.<sup>6</sup> Av avsiktsförklaringen framgår bland annat att digitala tjänster ska, där det är möjligt och lämpligt, vara förstahandsval i den offentliga sektorns kontakter med medborgare, organisationer och företag. Vidare anger avsiktsförklaringen att gemensamma digitala funktioner behövs i större utsträckning för att stödja utvecklingen av medborgarcentrerade lösningar. Myndigheterna ska i större utsträckning dela och tillsammans utveckla digitala lösningar, istället för att varje myndighet utvecklar egna isolerade komponenter och digitala tjänster.

I budgetpropositionen för 2017 framhåller regeringen att den som inte kan ta del av statliga myndigheters utvecklade service och tjänster över internet ändå ska säkerställas god service i hela landet.<sup>7</sup> Enligt regeringen är det i dessa fall viktigt att digitaliseringens möjligheter används som ett verktyg för att utveckla den lokala servicen. Regeringen är positiv till att myndigheter inrättar gemensamma servicekontor när så är lämpligt. Regeringen avser att återkomma med hur den utvecklingen kan främjas ytterligare, i synnerhet för att öka samverkan mellan statliga myndigheter på lokal nivå och kommuner.

Företrädare för regeringen har även uppmärksammat att det behövs en balanspunkt mellan statlig närvaro i landet och effektivitet i statliga myndigheter.<sup>8</sup> Relationen mellan myndigheter och medborgare kan inte enbart vila på digitala lösningar utan myndigheter måste vid behov även kunna erbjuda personliga möten. Vidare har civilministern framhållit att regeringen ska verka för att medborgare ska ha tillgång till grundläggande digital och fysisk service oavsett var de bor.<sup>9</sup> Många medborgare föredrar att ta del av myndigheternas service digitalt framför att besöka myndigheten personligen. Civilministern menar att myndigheternas lokala närvaro dock är viktig för att hålla ihop Sverige. Det är viktigt för många medborgare att myndigheter finns i närheten av där man bor. Den som inte kan eller vill ta del av statliga myndigheters tjänster över internet ska ändå få god service i hela landet. Här fyller servicekontoren en viktig roll.

---

<sup>6</sup> N2015/07455/EF.

<sup>7</sup> Proposition 2016/17:1, utgiftsområde 2.

<sup>8</sup> DN-debatt den 3 mars 2016.

<sup>9</sup> Statsrådet Ardan Shekarabi, Interpellationsdebatt 2016/17:173.

## **3 Nuvarande statliga lokala service**

### **3.1 Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket – Samverkan om lokala servicekontor**

#### **3.1.1 Bakgrund**

För att på ett mer kostnadseffektivt sätt kunna organisera den service som består av fysiska möten med medborgare och företag samverkar Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket kring lokala servicekontor.

Myndighetssamverkan beror på att alltfler medborgare och företag använder internet och telefon i sina myndighetskontakter. Det har försvårat för de berörda myndigheterna att upprätthålla tillräcklig verksamhetsmässig bärkraft i många av sina lokala kontor. Under 2015 hade Försäkringskassan nästan 40 miljoner besök på sin webbplats och myndighetens kundcenter tog totalt emot 6,8 miljoner telefonsamtal. Skatteverket hade samma år 54,5 miljoner besök på sin webbplats och myndighetens kundtjänst (Skatteupplysningen) besvarade 4,2 miljoner telefonsamtal. Motsvarande för Pensionsmyndigheten var 10,5 miljoner besök på webbplatsen och drygt 730 000 telefonsamtal till kundservicen. Samverkan kring lokala servicekontor hänger även samman med ombildningarna av Försäkringskassan och Skatteverket till nationellt sammanhållna myndigheter som medförde att myndigheternas verksamheter koncentrerades till färre orter.

Bildandet av gemensamma lokala servicekontor inleddes 2008 genom en överenskommelse mellan myndigheterna om att inrätta 56 kontor. Under 2009 beslutades att öka antalet servicekontor till 124 stycken. Därefter har ett antal kontor stängts. I dagsläget finns det totalt 103 servicekontor.

#### **3.1.2 Servicekontorens placering och storlek**

De befintliga 103 servicekontoren är placerade på 96 orter runt om i landet, se bilaga 2. Försäkringskassan är huvudman för 57 servicekontor och Skatteverket för 46 kontor. På 43 orter är kontoren samlokaliserade med och inhyrda i Arbetsförmedlingen lokaler.

Av en geografisk översikt över servicekontoren i bilaga 3 framgår att de tre storstadslänen har flest servicekontor (Västra Götaland 16 kontor, Skåne 12 kontor och Stockholm 7 kontor). Tre län har sex servicekontor

vardera (Norrbotten, Gävleborg och Jönköping). Lägst antal servicekontor har Gotland och Blekinge. De fem län som har flest invånare per kontor är Stockholm, Östergötland, Uppsala, Skåne och Västra Götaland. Minst antal invånare per kontor finns i Norrbotten, Jämtland och Gävleborg. Störst geografisk yta täcker servicekontoren i Jämtland, Norrbotten respektive Västerbotten medan minst geografisk yta per kontor finns i Skåne, Stockholm och Västmanland.

Av nedanstående tabell 1 framgår att de flesta servicekontor är förhållandevis små. Under 2015 hade 73 kontor fem eller färre handläggare, varav 63 kontor med endast två till tre handläggare. 16 servicekontor hade mellan 6 och 10 handläggare och är lokaliserade i residensstäder eller länscentra. Endast 14 servicekontor hade fler än 10 handläggare. Dessa större kontor är placerade i Storstockholm (sex kontor), Göteborg (två kontor), Västerås, Örebro, Eskilstuna, Norrköping, Helsingborg och Malmö.

**Tabell 1    Antal servicekontor av olika bemanningsstorlek (handläggare=anställda enligt budget) under 2015**

	2–5 handläggare (varav 2–3 handl.)	6–10 handläggare	> 10 handläggare
<i>Antal kontor</i>	73 (63)	16	14

### 3.1.3 Tjänsteutbud

Under servicekontorens tioåriga existens har tjänsteutbudet till stor del varit likadant över tid. Servicekontoren erbjuder i dagsläget digital självservice, allmän information, fördjupad vägledning respektive handläggning av vissa enklare ärenden.

En besökare på ett servicekontor kan välja att direkt använda en så kallad ”kundarbetsplats” för digital självservice. Besökaren kan också ta kontakt med en servicehandläggare. Dessa är generalister och företrädar lokalt alla tre myndigheter. Utifrån en bedömning delas besökarnas behov in i allmänna, fördjupade eller komplicerade frågor. Servicehandläggarna ska kunna ge allmän information om bland annat myndigheternas tjänster och ärendeslag, ta emot och vidarebefordra uppgifter till berörda myndigheter och ge stöd i att använda kundarbetsplatser. Servicehandläggarna ska även kunna besvara fördjupade frågor, vilket i regel förutsätter tillgång till myndigheternas verksamhetssystem. En handläggare kan även hjälpa besökare att förmedla information och uppgifter till behörig ärendehandläggare. Däremot ska servicehandläggarna inte hantera komplicerade ärenden som kräver

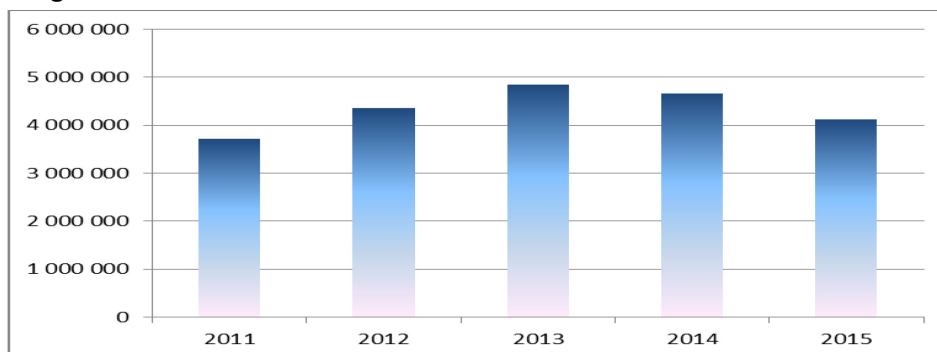
myndighetsspecifik kompetens. Komplicerade ärenden omfattar bland annat uppgifter som innebär myndighetsutövning eller icke ärendespecifika, materiellt svåra frågor. Det gäller exempelvis utfärdande av id-kort och tjänster rörande flytt till Sverige.<sup>10</sup>

Det saknas närmare uppgifter om vilka servicekanaler som besökare vid servicekontor faktiskt använder, såsom digital självservice, allmän muntlig information respektive fördjupad, individuell vägledning.<sup>11</sup> Berörda myndigheter uppskattar dock allmänt att besöken i klart större utsträckning rör personlig direktservice än digital självservice.

### 3.1.4 Prestationer och resultat

Servicekontoren hade under 2015 totalt cirka 4,21 miljoner besök, se diagram 2 nedan. Under de senaste två åren har antalet besök vid servicekontoren minskat från 4,84 till 4,21 miljoner besök. Mellan 2014 och 2015 minskade antalet besök vid merparten av servicekontoren. Endast åtta kontor hade en oförändrad eller ökande besöksutveckling.<sup>12</sup>

**Diagram 2 Antal besökare vid servicekontoren**



Källa: Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten

Merparten av besöken gjordes under 2015 vid de största och mellanstora servicekontoren, det vill säga de 14 kontoren med fler än 10 handläggare och de 16 kontoren med 6–10 handläggare. De 73 minsta kontoren (2–5 handläggare) stod för en mindre del av besöken. De minsta servicekontoren hade i genomsnitt klart färre besökare per

<sup>10</sup> Ärenden rörande flytt till Sverige hanteras vid samtliga servicekontor och id-kortsansökningar vid 27 servicekontor.

<sup>11</sup> Några mindre servicekontor ger distansservice åt större servicekontor för att utjämna antalet besök.

<sup>12</sup> Minskningen fortsatte även under 2016 då det totala antalet besök uppgick till cirka 3,9 miljoner besök, se Skatteverkets årsredovisning för 2016.

kontor. Däremot var skillnaderna mellan små och stora kontor betydligt mindre vad gäller antal besökare per anställd.<sup>13</sup>

Av de besök som gjordes på servicekontoren under 2015 rörde 53 procent Försäkringskassans ansvarsområde, 43 procent frågor som Skatteverkets ansvarar för och fem procent Pensionsmyndighetens frågor.

Följande ärendeslag var vanligast vid servicekontoren under 2014 (procentantal avser andel av totala antalet frågor vid servicekontoren):

- Försäkringskassan
  - Bostadsbidrag (15 procent)
  - Aktivitetsstöd (14 procent)
  - Föräldrapenning/VAB (10 procent)
  - Övriga frågor (6 procent)
- Skatteverket
  - Folkbokföring (13 procent)
  - Övriga frågor (12 procent)
  - Id-kort (10 procent)
  - Skatter, privatperson (10 procent)
- Pensionsmyndigheten
  - Bostadstillägg för pensionärer (5 procent)
  - Övriga frågor (3 procent)

Enligt de kundundersökningar som har genomförts under de senaste åren är besökarna på flera sätt nöjda med servicekontoren. Av tabell 2 nedan framgår att besökarna i hög grad upplever att de har fått ett bra bemötande, svar inom rimlig tid samt den hjälp man behövde.

**Tabell 2 Besökares uppfattning om lokala servicekontor (andel nöjda i procent)**

	<i>Försäkringskassan</i>	<i>Pensionsmyndigheten</i>	<i>Skatteverket</i>
<i>Bra bemötande</i>	98	98	99
<i>Svar inom rimlig tid</i>	90	91	92
<i>Hjälp man behövde</i>	97	93	96

Källa: Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket.

<sup>13</sup> Baserat på prognosticerat antal besök. Skatteverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Servicekontor 2.0, Arbetsmaterial.

### 3.1.5 Kostnader och finansiering

Kostnaderna för servicekontoren uppgick under 2015 till totalt 447 miljoner kronor.

De fasta kostnaderna för servicekontoren består bland annat av lokal-kostnader som fördelas med en tredjedel mellan respektive myndighet. Vidare ansvarar Skatteverket för kommunikation, det vill säga nät och telefoni. Servicekontorens rörliga kostnader fördelas mellan myndigheterna utifrån vilken typ av ärenden som besökarna på servicekontoren har. Underlaget för fördelningen bestäms utifrån ärendemätningar som görs tre gånger per år.

Under 2014 uppgick de totala kostnaderna för servicekontoren till 427 miljoner kronor. Respektive myndighets andel av kostnaderna var följande: Försäkringskassan 45 procent, Skatteverket 43 procent och Pensionsmyndigheten 12 procent.

Det finns stora skillnader mellan olika servicekontor vad gäller kontorens totala kostnader i förhållande till antal besökare.<sup>14</sup> För det kontor som låg lägst under 2015 uppgick kostnaden av denna typ till 87 kronor per besök. Det kontor som låg högst hade en motsvarande kostnad på 600 kronor per besök. För 15 servicekontor översteg denna typ av kostnad 150 kronor per besök. Även kostnaderna per årsarbetskraft skiljer sig åt mellan olika servicekontoren.

### 3.1.6 Samverkansorganisation för ledning och styrning

På strategisk nivå styrs servicekontoren av en nationell ledningsgrupp som fattar inriktningsbeslut om bland annat förändring av deltagande myndigheter, verksamhetsplan och budget, avveckling eller nyetablering av kontor samt förändring av huvudman för kontor. I den nationella ledningsgruppen ingår representanter för respektive myndighetsledning med mandat att fatta beslut.

Det finns även en ledningsgrupp för servicekontor i vilken ingår nationellt funktionsansvariga för kontorsnätet från respektive myndighet och deltagare från den regionala nivån. Ledningsgruppen för servicekontor beslutar om bland annat genomförande av myndighetsgemensam utveckling, ändrad resursfördelning inom fastställd budget, ändrade handläggarbehörigheter och kontorsöppettider samt information till deltagande myndigheter. Denna ledningsgrupp ansvarar även för att

---

<sup>14</sup> Underlag från Skatteverket.

verksamheten vid servicekontoren utvecklas och bedrivs likformigt samt föreslår utvecklingsbehov för den nationella ledningsgruppen.

Ett myndighetsgemensamt kansli hanterar frågor på operativ nivå. I kansliets ansvar ingår bland annat att bereda frågor och ge stöd åt ovanstående ledningsgrupper samt att svara för respektive samordna myndighetsgemensam uppföljning av servicekontoren. Vid kansliet finns verksamhetsutvecklare, controller och gemensam administratör samt vid behov deltagare från myndigheternas regionala organisation. Dessa funktioner motsvarar i dagsläget cirka två årsarbetskrafter.

Samverkansorganisationen omfattar även samarbetsgrupper som på uppdrag av ledningsgruppen för servicekontoren utreder och utvecklar frågor rörande ekonomi, juridik, personalfrågor, kompetensutveckling, säkerhet, kommunikation och it. Det saknas redovisade uppgifter om exakt hur mycket tid och resurser de tre myndigheterna avsätter i dessa arbetsgrupper. Utifrån uppskattningar av antalet möten och deltagare i arbetsgrupperna bedömer Statens servicecenter att den samlade resursinsatsen i alla grupper för närvarande uppgår till fem–sex årsarbetskrafter.

### 3.1.7 Pågående utvecklingsinsatser

#### Servicekontorens framtida tjänsteutbud

Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket har tagit fram en inriktning för fortsatt samverkan kring servicekontor och ett grundläggande tjänstekoncept.<sup>15</sup> Den strategiska inriktningen är uppbyggd kring fortsatt kundorientering, fler digitala tjänster, ökad automatisering, minskad pappershantering, direkthandläggning, fler stödjande kanaler och minskad onödig efterfrågan. De viktigaste grundprinciperna för verksamheten vid servicekontoren är enligt myndigheterna därför att utgå från kundens behov, först erbjuda digitala tjänster, inte lämna någon kund utan stöd, minimera onödig efterfrågan, säkerställa kostnadseffektivitet, samverka där kundvärde skapas och ha flexibilitet i konceptet.

---

<sup>15</sup> Servicekontor 2.0, rapport från 2015 av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket.



Myndigheterna ser fortsättningsvis att följande grundtjänster bör erbjudas vid servicekontoren:<sup>16</sup>

- Digital självservice.
- Hjälp till självhjälp i digitala tjänster.
- Individuell information och vägledning.
- Personligt digitalt möte.
- Bokad fysiskt möte.

Under de närmast kommande åren planeras det fortsatta utvecklingsarbetet omfatta bland annat myndighetsgemensam kommunikation om tjänstekonceptet, fördjupad analys och mätning av servicekontorens verksamhet, utbildning av personal kring digitala tjänster samt översyn av kontorsdesignen.

### **Mötesplatser med förenklade processer för nyanlända**

I juli 2016 gav regeringen Försäkringskassan (samordningsansvarig), Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket i uppdrag att fortsätta arbetet med förenklade och effektiva processer för nyanlända.<sup>17</sup> Uppdraget innebär att myndigheterna i samråd med Sveriges Kommuner och Landsting ska utveckla särskilda mötesplatser för att ge individanpassad service och information åt nyanlända.

En utvärdering av tidigare pilotprojekt med mötesplatser vid servicekontor på fyra orter visar på flera positiva resultat. Det handlar dels om att de nyanlända upplever trygghet och kontroll över sin egen situation, dels att de aktuella stegen i etableringsprocessen tar kortare tid. Utvärderingen indikerar även att verksamheten har varit lönsam ur ett samhällsekonomiskt perspektiv och medfört ekonomiska besparingar.

Regeringen pekar på att Sverige står inför en stor utmaning när det gäller att etablera de nyanlända i samhället. Mot bakgrund av utvärderingsresultaten av pilotprojektet anser regeringen att det är positivt att myndigheterna fortsätter att utveckla samverkan till fler orter. Målsättningen är att minst 45 000 individer ska genomgå en enklare process fram till den 31 december 2017.

---

<sup>16</sup> Det innebär dock inte att samtliga tjänster kommer erbjudas vid alla kontor.

<sup>17</sup> Uppdrag om förenklade och mer effektiva processer för nyanlända, A2016/01467/EXPCH.

Myndigheterna har i dagsläget startat upp mötesplatser vid 27 servicekontor.

## 3.2 Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Myndighetens huvuduppgifter är att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft, prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden samt bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt.

### 3.2.1 Omfattande kontakter med arbetssökande och arbetsgivare

Arbetsförmedlingen har mycket omfattande kontakter med arbetssökande och arbetsgivare. Under 2015 hade Arbetsförmedlingen totalt 26,3 miljoner olika slags kontakter med arbetsgivare och arbetssökande.<sup>18</sup> Under 2013 hade myndigheten 23,2 miljoner kundkontakter. Detta år hade webbplatsen cirka 2,5 miljoner besökare per månad. Arbetsförmedlingens kundtjänst hanterade varje månad i genomsnitt runt 85 000 telefonsamtal och 95 000 e-postkontakter.<sup>19</sup>

Arbetsförmedlingens lokala kontor hade cirka 320 000 fysiska besök i månaden. Det motsvarade drygt 3,8 miljoner besök för hela 2013. På de lokala arbetsförmedlingskontoren anordnade myndigheten dessutom runt 1 000 gruppaktiviteter, bland annat rekryteringsträffar.<sup>20</sup> Utifrån uppgifter i Arbetsförmedlingens sökandesystem (AIS) uppskattar Statens servicecenter att Arbetsförmedlingen hade cirka 3 miljoner registrerade besök vid sina lokala arbetsförmedlingskontor under 2015.

Enligt Arbetsförmedlingen är en rimlig förklaring till minskningen av personliga möten att det från 2014 sker en individuell bedömning av varje kunds behov, bland annat om hur kontakter bör ske. Arbetsförmedlingen pekar också på att myndighetens kanalstrategi syftar till att flytta alltmer av kundservicen till digitala kanaler.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2015.

<sup>19</sup> Arbetsförmedlingens kund- och kanalstrategi (2014).

<sup>20</sup> Arbetsförmedlingens kund- och kanalstrategi (2014).

<sup>21</sup> Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2015.

### 3.2.2 Service främst i digitala kanaler och bokade möten

Arbetsförmedlingen bedriver för närvarande ett omfattande förnyelsearbete för att förstärka sin interna styrning och för att utveckla sin verksamhet. Som ett led i förnyelsearbetet har myndigheten tagit fram en kund- och kanalstrategi för hur myndigheten på olika sätt ska ha kontakt med sina målgrupper.<sup>22</sup> Av strategin framgår bland annat att de flesta av Arbetsförmedlingens tjänster ska levereras via digitala kanaler. Enligt Arbetsförmedlingen efterfrågar alltfler användare service och kontakt via myndighetens webbplatser och därefter via telefon och personliga fysiska besök. När de digitala kanalerna är den främsta ingången till myndigheten och den löpande servicen alltmer sker via digitala kanaler så kan arbetsförmedlarnas arbete vid de fysiska mötena inriktas på att ge fördjupad rådgivning och stöd till arbetsgivare och arbetssökande.

Förutom digitala kanaler erbjuder Arbetsförmedlingen mötesplatser även i fysiska miljöer. För att fördjupa och förbättra den individuella servicen låter Arbetsförmedlingen kunderna boka tid för sina besök. Parallellt med den digitala utvecklingen gör det att antalet spontana besök på de lokala kontoren minskar. Det medför att Arbetsförmedlingen behöver se över och anpassa öppettiderna för att inte få orimliga kostnader per besök i sin direktservice.

Arbetsförmedlingen arbetar med att under de närmaste åren ta fram och erbjuda följande huvudsakliga tjänsteområden:

- Digitala självservice-tjänster för arbetsgivare och arbetssökande.
- Personligt möte via digital arbetsförmedling för arbetsgivare och arbetssökande.
- Personliga möten via lokal ("fysisk") arbetsförmedling.

### 3.2.3 En pågående kontorsanpassning

I början på 2015 hade Arbetsförmedlingen 320 lokala kontor med varierade storlek från besöksrum med begränsade öppettider och utan fast bemanning till stora kontor med ett par hundra anställda. Det finns arbetsförmedlingskontor på samtliga 96 orter där Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och Skatteverkets gemensamma lokala servicekontor är placerade.

Arbetsförmedlingen har beslutat att minska antalet kontor successivt till 2018 för att kunna omfördela resurser för kontakter med arbetsgivare

---

<sup>22</sup> Arbetsförmedlingens kund- och kanalstrategi (2014).

och arbetssökande. Av en tidigare avsiktsförklaring av myndighetens generaldirektör framgår att kontorsnätet behöver minskas med cirka 100 kontor.<sup>23</sup>

Arbetsförmedlingen har beslutat att stänga 71 arbetsförmedlingskontor. Under 2015 upphörde verksamheten vid 37 kontor. Huvuddelen av dessa var mindre kontor eller distansservicekontor. Under 2016 upphörde verksamheten vid 23 kontor. Under 2017–2018 kommer ytterligare 11 kontor att stängas. I Stockholm och Malmö kommer antalet kontor att förändras under 2019 vilket innebär att ytterligare nio kontor ska stängas. Arbetsförmedlingen bedömer att man 2019 kommer att ha runt 240 kontor.

Inom ramen för sitt förnyelsearbete och sin fortlöpande tjänsteutveckling kommer Arbetsförmedlingen att kontinuerligt utveckla sina kanaler för tjänsteleveranser och därmed även överväga om myndighetens kontorsstruktur behöver anpassas ytterligare.

En utvärdering från 2016 visar att Arbetsförmedlingen har fört omfattande dialog med bland annat kommunala företrädare om sin lokala närvaro. Även om det finns en förståelse för myndighetens kontorsanpassning hos en del kommunala företrädare så har det på vissa orter även riktats kritik mot planerna att stänga lokala arbetsförmedlingskontor.<sup>24</sup>

Landsbygdskommittén föreslår i sitt slutbetänkande från januari 2017 att Arbetsförmedlingen stoppar planerade nedläggningar inom sitt lokala kontorsnät till dess att konsekvenserna av nedläggningarna och av införandet av alternativa digitala kanaler för arbetssökande har utvärderats.<sup>25</sup> Kommittén menar att i de glesare befolkade delarna av landet är det digitala nätet dock inte lika väl utbyggt som i tätorter och städer. I landsbygderna finns också många nyanlända personer som initialt kan ha svårt att ta till sig den digitala tekniken. Många av dessa tillhör den växande gruppen arbetslösa som står långt ifrån arbetsmarknaden. För dessa personer är ett personligt, fysiskt, möte med en arbetsförmedlare särskilt värdefullt.

---

<sup>23</sup> DN-debatt den 29 oktober 2014.

<sup>24</sup> Statskontoret 2016:5, Analys av Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete.

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

### 3.3 Migrationsverket

Migrationsverket är förvaltningsmyndighet för frågor som rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd, visering, mottagande av asylsökande, återvändande, medborgarskap och återvandring. Vidare ska myndigheten på olika sätt verka för att de migrationspolitiska målen uppnås.

Migrationsverkets ansvarsområde innebär att myndigheten har ett stort antal kontakter med enskilda i olika slags migrationsärenden. Migrationsverket har utvecklat en särskild verksamhetsprocess för service och bemötande. Denna process ska enligt myndigheten skapa förutsättningar för ett bra möte med den sökande, oavsett om detta sker i fysiska möten i Sverige eller utomlands, via telefon eller digitalt. Verksamhetsprocessen ska också säkerställa att Migrationsverket utifrån de ramar som lagstiftningen och myndighetens uppdrag ger, systematiskt utvecklar tjänster där de sökandes behov står i centrum.

Myndighetens kontorsnät består i dagsläget av ett antal asylprövningsenheter, fem förvar, 12 tillståndsenheter och 39 mottagningsenheter på totalt ett fyrtiotal olika orter. På 11 av orterna har myndigheten skapat nationella servicecenter där den sökande kan lämna in ansökningar och få allmän vägledning av särskilda servicevärdar. På 14 orter kan de sökande även boka möten med myndighetens handläggare. Migrationsverkets servicecentra och tillståndsenheter ligger på orter där det finns statliga lokala servicekontor. Även merparten av myndighetens mottagningsenheter finns på sådana orter.

Under 2016 hade Migrationsverket nästan 25 miljoner besök på sin webbplats, vilket var fem miljoner fler än 2015. Vidare hanterade myndighetens kundtjänst nästan 1,8 miljoner telefonsamtal och 150 000 e-brev under 2016.<sup>26</sup> I myndighetens servicecenter bokades samma år 207 000 besök. Därutöver tillkommer ett okänt antal spontana besök på myndighetens servicecenter, mottagningsenheter och tillståndsenheter.<sup>27</sup>

Migrationsverket beräknar att merparten av de drygt 160 000 asylsökande som kom till Sverige 2015 ska få besked om sina asylansökningar under 2017. Efter 2015 har antalet nya asylsökande minskat markant, vilket också innebär att mottagningsystemet minskar betyd-

---

<sup>26</sup> Migrationsverkets årsredovisning för 2016.

<sup>27</sup> Antal spontana besök på de orter där Migrationsverket har tidsbokningssystem uppgick till cirka 425 000 under 2016. Detta är dock inte en total siffra på antalet spontana besökare.

ligt. Migrationsverket behöver därför förändra sin lokala kontorsstruktur och dra ned på sin geografiska närvaro i olika delar av landet. Framöver avser myndigheten att huvudsakligen finnas på ett tiotal strategiska orter och därutöver ha den närvaro som behövs för placering av asylboenden.

## **3.4 Trafikverket**

### **3.4.1 Uppgifter och verksamhet gällande körkortsprov**

Till Trafikverkets uppgifter hör bland annat att förrätta förarprov för körkort av olika behörigheter. Uppdraget för förarprovsverksamheten är att bidra till trafiksäkra och risk- och miljömedvetna förare i transportsystemet. Denna verksamhet innehåller arbetsmoment som innebär myndighetsutövning och regleras av föreskrifter som Transportstyrelsen ansvarar för. Transportstyrelsen utövar även tillsyn över förarprovningen. Transportstyrelsen är en viktig samarbetspartner för Trafikverkets förarprovsverksamhet. De båda myndigheterna samarbetar därför mellan sina kundtjänster och kommunikationschefer för att underlätta för kunderna.

Förarprov omfattar både körprov och kunskapsprov. Samtliga personer som genomgår förarprov fotograferas innan första kunskapsprovet. I samband med fotografering sker även identitetskontroll. Säkerställande av identitet är en viktig del i både kunskapsprov och körprov. Identiteten kontrolleras vid flera tillfällen i samband med proven. Genomförande av kunskapsprov innebär myndighetsutövning. När hela förarprovet är godkänt (körprov och kunskapsprov) skickas fotot till Transportstyrelsen som utfärdar körkortet.

Under 2015 uppgick Trafikverkets kostnader för förarprovsverksamhet till cirka 412 miljoner kronor. Verksamheten är till största delen avgiftsfinansierad. Verksamheten hade i november 2016 totalt 439 anställda, varav 401 tillsvidare anställda.

### **3.4.2 En omfattande och utspridd lokal verksamhet**

Under 2015 hanterade Trafikverket totalt cirka 320 000 körprov och 421 000 kunskapsprov. Antalet fotograferingar var cirka 362 000.

Trafikverkets operativa förarprovsverksamhet bedrivs vid 32 lokala förarprovskontor med fast bemanning och ett hundratal förarprovställen med tillfällig bemanning i samband med prov. Antalet förarprov och fotograferingar skiljer sig kraftigt åt mellan olika ställen i landet.

Under 2015 hanterade 11 av förarprovskontoren fler än 10 000 kunskapsprov vardera, medan 20 förarprovställen var och en hanterade färre än 1 000 kunskapsprov.

Trafikverkets samtliga 32 förarprovskontor ligger på orter där det idag finns lokala servicekontor. Detsamma gäller merparten av verkets cirka 100 förarprovställen. Endast ett tiotal förarprovställen ligger på orter som saknar lokala servicekontor.

### 3.5 Kronofogden

Kronofogdemyndighetens huvudsakliga uppgifter är indrivning, verkställighet, betalningsföreläggande och handräckning, skuldsanering samt tillsyn i konkurs. Kronofogden verkar också för att en god betalningsvilja upprätthålls i samhället och att överskuldsättning motverkas samt förebygger och motverkar ekonomisk brottslighet.

Kronofogden erbjuder på olika sätt service och vägledning till privatpersoner och företag. Myndighetens webbplats ger digital information för de som behöver betala skulder, de som vill få betalt eller har andra krav samt de som behöver ha ytterligare hjälp och vägledning. Kronofogden har även en särskild kundservice som i telefon och via e-post besvarar frågor från privatpersoner och företag. Kundenservicen hanterar även enklare ärenden. Under 2015 besvarade kundservicen cirka 1,1 miljoner telefonsamtal och drygt 160 000 e-brev.

Kronofogden har kontor på 37 orter runtom i landet. På samtliga av dessa 37 orter finns det även statliga lokala servicekontor. Vid de lokala kontoren bedriver Kronofogden bland annat fältverksamhet som är kopplad till myndighetens kärnprocesser Summarisk process och Verkställighet. Kronofogden tar även emot besökare vid sina lokala kontor. De spontana besöken kan röra allmänna frågor om vilka regler som gäller, hur olika processer går till eller vad utsända handlingar betyder. Besöken kan också röra specifika ärenden, såsom ta emot betalningar, hantera delgivningar eller utfärda skuldfrihetsintyg. Enligt Kronofogden har många besökare begränsade kunskaper i det svenska språket och det blir därför lättare för dessa individer att ha direkt kontakt med myndigheten.

Kronofogden har ingen samlad besöksstatistik över de lokala kontoren. Utifrån Kronofogdens egna uppskattningar om ungefärligt antal besök per dag för respektive kontor bedömer Statens servicecenter att det årligen rör sig om 50 000–80 000 besök för samtliga kontor.

## 3.6 Polisen

Polisverksamheten bedrivs av bland annat Polismyndigheten, som i denna rapport benämns Polisen. Polisens arbete syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Till Polisens uppgifter hör bland annat att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal samt fullgöra den verksamhet som ankommer på Polisen enligt särskilda bestämmelser.

### 3.6.1 En nationellt sammanhållen polisorganisation

Polisen fick en ny organisation den 1 januari 2015. Det innebar att Rikspolisstyrelsen, de 21 länspolismyndigheterna och Statens kriminaltekniska laboratorium ombildades till en enda sammanhållen myndighet. Polisens organisation är indelad i nationella operativa och stödjande avdelningar samt sju geografiska regioner. Regionerna omfattar vardera mellan 2 och 4 län och är indelade i underliggande polisområden och lokalpolisområden.

Polisens nya organisation ska genomföras stegvis. Det första steget innebar att länspolismyndigheterna bildade polisområden inom de nya regionerna samt att tidigare enheter fördes samman till nationella gemensamma avdelningar. Under 2016 gick respektive region över till det andra steget genom att bland annat införa sin nya geografiska organisation.

En viktig del i den nya organisationen är att det i varje region ska finnas en ledningscentral och samt att Polisens nya kontaktcenter (PKC) tar emot samtal från den egna regionen. Under 2015 inkom det 2,3 miljoner externa telefonsamtal för manuell hantering till PKC och 3,1 miljoner telefonsamtal till den nationella telefonväxeln. Under 2015 hanterade PKC 51 procent av polisens samtliga anmälningar.<sup>28</sup>

### 3.6.2 Den lokala polisorganisationen

De lokala polisområdena ska svara för viss utredande verksamhet, brottsförebyggande och ingripande verksamhet samt stöd och service. Till serviceverksamheten räknas främst receptioner, hittegods, pass och nationella id-kort samt även vapenlicenser och vissa tillstånd.

---

<sup>28</sup> Polismyndigheten, Årsredovisning för 2015.



Det finns förhållandevis få aktuella sammanställda uppgifter om de lokala polisstationernas antal och öppettider, vilka ärenden som hanteras på olika orter samt antalet besökare på respektive polisstation. Av vissa besöksuppgifter från 2012<sup>29</sup> framgår dock att polisstationer som hanterar pass hade betydligt fler besökare än polisstationer som inte hanterade sådana ärenden. Detta gäller även vid beaktande av övriga ärendeslag och skillnader i kommunbefolkningens storlek för berörda polisstationer.

Under 2015 hanterade Polisen totalt cirka 1,56 miljoner passärenden och 226 000 nationella id-kort.<sup>30</sup> Utifrån dessa uppgifter och bedömning av karaktären på verksamheten gällande anmälningar, hittegods, tillstånd och vapenlicenser gör Statens servicecenter en grov uppskattning att Polisen har sammanlagt runt 2 miljoner besökare varje år vid sina lokala stationer.

Av besöksuppgifterna från 2014 framgår även att pass hanterades vid 102 polisstationer. Nästan samtliga av dessa stationer hanterade även de övriga serviceverksamheterna och/eller tog emot brottsanmälan. 74 av de berörda polisstationerna var placerade på orter där det idag finns statliga lokala servicekontor. Således fanns 28 stationer på andra orter.

Polisen håller för närvarande på att ta fram en strategi för medborgarmöten. Strategin ska ge en sammanhållen och fokuserad styrning av medborgarnas alla möten med Polisen och den ska baseras på medborgarnas behov. Avsikten är att ha en helhetssyn på medborgarmötet så att olika kanaler kompletterar och samspelar med varandra, det vill säga från fysiska möten till digitala e-tjänster. Polisens ambition är vidare att förenkla medborgarnas kontakter genom digitalisering och erbjuda fler e-tjänster, minimera pappersflödet, erbjuda telefoni med hög tillgänglighet, medborgarorientera receptioner och utveckla bemötande och ett mer begripligt språkbruk. Förändringsarbetet syftar till att utveckla servicen till medborgarna, göra verksamheten mer kostnadseffektiv och ge en mer motiverande arbetsmiljö.

---

<sup>29</sup> Underlag från Polismyndigheten.

<sup>30</sup> Polismyndigheten, Årsredovisning för 2015.



## 4 Tidigare organisationsförslag för statlig lokal service

### 4.1 Utredningen om utveckling av lokal service

Under 2009 pekade Utredningen om utveckling av lokal service i samverkan i sitt slutbetänkande på att flera statliga myndigheter hade koncentrerat sina verksamheter till färre och större enheter.<sup>31</sup> Det innebär att myndigheterna hade minskat personalen vid sina kontor ute i landet eller att de hade stängt vissa kontor. Utredningen bedömde att tillgängligheten till service hade försämrats för medborgare som inte använder den teknikstödda servicen och för dem som bor utanför tätorterna.

Utredningen föreslog att gemensamma statliga och kommunala servicecentrum och servicepunkter skulle utgöra en grundstruktur över hela landet för service till medborgare och företag. Enligt utredningen borde servicecentrumen bildas genom att de befintliga statliga service- och samverkanskontoren kompletterades med kommunal service. Alternativt kunde de kommunala medborgarkontoren kompletteras med statlig service.

Enligt utredningen skulle det finnas minst ett servicecentrum i varje kommun och varje centrum borde bemannas av minst tre tjänstemän. Vid servicecentrumen skulle enskilda kunna få allmän information, hjälp med blanketter, ansökningar m.m. I minst ett servicecentrum i varje kommun skulle medborgarna kunna få enklare ärenden handlagda. Utredningen menade även att servicecentrumen borde utrustas med teknik för personligt möte på distans i syfte att ge alla medborgare likvärdig tillgång till service.

Utredningen föreslog att Arbetsförmedlingen borde ges ett centralt ansvar för att samordna driften av den statliga servicen i servicecentrumen. Utredningen ansåg vidare att servicehandläggarna i de statliga servicekontoren skulle vara generalister med ett brett arbets- och uppgiftsinnehåll från flera myndigheter. Utredningen föreslog att servicecentrumen även skulle bemannas med servicevägledare för att ge både allmän och individualiserad information och fördjupad vägledning samt fatta beslut i vissa standardiserade ärenden.

---

<sup>31</sup> SOU 2009:92, Se medborgarna – för bättre offentlig service.

## 4.2 Landsbygdskommittén

Den parlamentariska landsbygdskommittén redovisade sitt slutbetänkande i januari 2017. Kommittén framhåller att staten har dragit sig tillbaka från landsbygderna och allt mer koncentrerat verksamheten till tätorter och större städer.<sup>32</sup> Utvecklingen är ett resultat av medvetna beslut tagna av myndighetsledningar i syfte att effektivisera den egna verksamheten. Kommittén anser att vad som är effektivt för en enskild myndighet inte behöver vara effektivt för samhället i dess helhet samt att riksdag och regering måste anlägga ett sådant helhetsperspektiv.

Kommittén föreslår bland annat att den lokala serviceverksamhet som idag utförs av Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten förs över och samlas i en ny organisation. Detta kan enligt kommittén antingen ske genom att en ny servicemyndighet inrättas för uppgiften, eller genom att Statens servicecenter tillförs uppgiften. Där det är möjligt bör Arbetsförmedlingens, Polismyndighetens och Migrationsverkets lokala serviceverksamhet samordnas med den nya organisationen.

Genom att samla servicefunktionerna i en ny myndighet eller vid Statens servicecenter menar kommittén att en tydlig och samordnad ledning och en effektiv administration av de lokala kontoren kan säkerställas. Den största vinsten med den nya organisationen är enligt kommittén att den statliga medborgarnära servicen utvecklas och stärks. Medborgare i hela landet ges därmed möjlighet att fysiskt möta en samlad stat.

Vidare framhåller kommittén att genom att samla statens lokala serviceverksamhet skapas en organisation som har den lokala närvaron i fokus. Oavsett om regeringen väljer att inrätta en ny myndighet eller samlar den lokala servicen i Statens servicecenter kan den tydligare styra mot tillgänglighetsmål genom myndighetens instruktion och genom resurser och mål angivna i myndighetens regleringsbrev.

Kommittén föreslår dessutom att den lokala serviceorganisationen ska ha minst ett kontor i varje FA-region.<sup>33</sup> Enligt den senaste indelningen finns det totalt 60 FA-regioner och tio av dessa regioner saknar enligt kommittén lokala servicekontor.

---

<sup>32</sup> SOU 2017:1, För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd.

<sup>33</sup> FA-regioner (funktionella analysregioner) visar en geografisk indelning av Sverige utifrån grupper av kommuner som på sikt kan antas vara självförsörjande vad gäller arbetstillfällen och arbetskraft med beaktande av bland annat geografisk sammankoppling, funktionella samband och pendlingsströmmar.

## 5 Analys och förslag

### 5.1 Analys av nuvarande statliga lokala service

I detta avsnitt redovisas iakttagelser och analys av vissa brister och förbättringsbehov som enligt Statens servicecenter kännetecknar den nuvarande statliga lokala servicen.

#### 5.1.1 Samverkan har möjliggjort gemensam lokal service

Av kapitel 3 framgår att Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket har byggt upp en gemensam samverkansstruktur kring lokala servicekontor. Denna samverkan har inneburit vissa fördelar för den lokala servicen.

Bland annat har samverkansmodellen skapat förutsättningar för de tre myndigheterna att upprätthålla en gemensam lokal närvaro som de var och en inte hade kunnat göra på ett lika kostnadseffektivt sätt. Genom samverkan har myndigheterna kunnat dela på bland annat kostnader för lokaler och tekniska system. Dessutom blir personalkostnaderna lägre genom servicehandläggare som lokalt företräder och ger service åt samtliga deltagande myndigheter.

Vidare är de tjänster som erbjuds vid servicekontoren efterfrågade och uppskattade av många medborgare. Flera servicekontor har en relativt hög beläggning, åtminstone beträffande antalet besök per årsarbetskraft. Dessutom är kundnöjdheten allmänt sett mycket god för samtliga myndigheters tjänster och service som erbjuds vid servicekontoren.

#### 5.1.2 Lokal service är dyr trots samverkan

Statliga myndigheter använder olika kontaktvägar och kommunikationskanaler för att ge service åt medborgare och företag. Digitala tjänster är oftast ett mer kostnadseffektivt sätt att ge service jämfört med att myndighetspersonal har personliga möten med enskilda. Att Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket har valt att samverka kring gemensamma lokala kontor är bland annat för att hålla tillbaka kostnaderna för att ge fysisk direktservice. Av kapitel 3 framgår dock att de tre berörda myndigheternas lokala serviceverksamhet ändå är förhållandevis kostsam. Bland annat har 15 mindre servicekontor en genomsnittlig besökskostnad som överstiger 150 kronor per besök.

Vidare har antalet besök minskat vid i stort sett samtliga servicekontor under de senaste åren. Om denna utveckling fortsätter riskerar besökskostnaderna att bli ännu högre. Det försvagar bärkraften särskilt för de mindre servicekontoren som redan idag har ett lägre antal besök. Det

sätter i sin tur press på de berörda myndigheterna att utifrån sina respektive uppdrag och förutsättningar försöka anpassa servicekontorens tjänsteutbud, bemanning respektive placering.

Även andra statliga myndigheter har fler besök på sina webbplatser än på sina lokala kontor. Det sätter även press på myndigheterna att anpassa sin lokala kontorsorganisation för att kunna bedriva en kostnads-effektiv verksamhet med tillräcklig kvalitet, särskilt vad gäller de mindre kontoren.

### **5.1.3 I praktiken svårt för myndigheter att anpassa sin lokala organisation**

De flesta statliga myndigheter har fått ett stort formellt handlingsutrymme att organisera sin verksamhet, inklusive att besluta om placeringen av lokala kontor. Att kunna anpassa den lokala verksamheten genom att etablera eller avveckla lokala kontor är ofta en viktig del i statliga myndigheters verksamhetsutveckling.

Det finns dock exempel på att myndigheters planerade kontorstängningar har blivit föremål för invändningar och kritik från olika aktörer och grupper i samhället. På vissa håll i landet har avveckling av kontor också blivit mycket medialt uppmärksammat. Det har medfört att myndigheterna har fått senarelägga eller på annat sätt ändra sin kontorsanpassning. I praktiken begränsar detta myndigheternas handlingsutrymme vilket ger dem sämre förutsättningar att utveckla sina verksamheter och sin service.

### **5.1.4 Samverkansmodellen har stora begränsningar**

Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket har inarbetat en samverkansorganisation för servicekontoren som består av vissa lednings- och kanslifunktioner samt samarbetsgrupper. Denna organisation har i praktiken möjliggjort en ganska väl fungerande styrning av den löpande operativa verksamheten vid servicekontoren.

Det finns dock begränsningar i själva samverkansmodellens konstruktion. Dessa inneboende begränsningar är till stor del svåra att undvika och leder till påtagliga nackdelar för verksamheten. I en frivillig samverkan måste tre separata myndigheter komma överens kring olika frågor. I praktiken blir samverkan därför ofta tungrodd och omständlig för berörda myndigheter att hantera. Det gör i sin tur att verksamheten vid servicekontoren inte styrs på ett tillräckligt sammanhållet och kraftfullt sätt.

Begränsningarna i samverkan innebär dessutom att myndigheterna är ömsesidigt beroende av varandra när de bedömer vilken servicenivå och

vilken närvaro som på längre sikt bör finnas på lokal nivå. Detta kan försvåra för myndigheterna att fatta gemensamma välavvägda beslut rörande de lokala servicekontorens långsiktiga utveckling.

Statens servicecenters bild är dessutom att uppföljningen av servicekontorens verksamhet har varit förhållandevis begränsad. Det har skett en löpande uppföljning av vissa delar av den lokala serviceverksamheten, bland annat vad gäller antal besök per kontor respektive per handläggare, vilken myndighet som besöket avser, väntetider och kundnöjdhet. Som framgår av avsnitt 3.1.3 så har det däremot inte närmare följts upp vilken service som ges i olika kanaler. En pilotverksamhet pågår dock där service i olika kanaler redovisas. Vidare följs vissa ärendeslag löpande medan andra ärenden följs upp vid tertialvisa fördjupade mätningar.

### 5.1.5 Oklara grunder för kontorslokaliseringen

Enligt Statens servicecenter är det delvis oklart i vilken mån berörda myndigheter i utformningen av servicekontorsstrukturen har gjort tillräckliga överväganden om var i landet det är mest optimalt att placera lokala kontor. Dagens servicekontor har i betydande grad sitt ursprung i före detta lokala försäkringskass kontor respektive skattekontor. Ett antal av servicekontoren är dessutom inhyrda i Arbetsförmedlingens lokaler. Det underlättade ombildningen till gemensamma servicekontor genom övertagande av befintlig personal och lokaler.

Det kan även konstateras att antalet lokala servicekontor i vissa fall skiljer sig markant åt mellan län med i stort sett samma demografiska och geografiska förhållanden. Det gäller bland annat de till yta och befolkningsstorlek likartade länen Jönköping (33,3 inv./km<sup>2</sup> – sex servicekontor) och Örebro (34,2 inv./km<sup>2</sup> – tre servicekontor).

Det finns studier som talar för att den nuvarande kontorsplaceringen, sett för hela riket, strikt avståndsmässigt ligger nära den optimala i geografiskt hänseende.<sup>34</sup> Medborgarnas genomsnittliga avstånd till närmaste servicekontor skiljer sig dock betydligt åt i olika delar av landet. Det innebär att omplacering av befintliga lokala kontor respektive etablering av nya lokala kontor skulle ha olika stor inverkan på avståndet till kontoren beroende på vilken del av landet det rör sig om.

---

<sup>34</sup> Anders Fredriksson; Ekonomisk debatt nr 3 2016, Servicekontorens rumsliga placering.

### 5.1.6 Medborgarna behöver både digitala tjänster och fysiska möten

Sedan flera år utvecklar och tillhandahåller statliga myndigheter alltmer avancerade e-tjänster och digital service åt medborgare och företag. Den ökade digitaliseringen syftar i huvudsak till att förenkla och förbättra serviceutbudet och samtidigt effektivisera myndigheternas verksamheter. Dessutom ökar internetanvändningen bland nästan alla grupper av befolkningen. Ett stort antal individer besöker och använder statliga myndigheters webbplatser. Det har skapat förutsättningar för att statliga myndigheters digitala service kan komplettera och ibland även ersätta traditionell direktservice i form av personliga möten.

Det finns dock ganska begränsade kunskaper om vilken slags närmare service som olika medborgare egentligen efterfrågar av statliga myndigheter. Det är svårt att utifrån genomförda studier dra några definitiva slutsatser om medborgarnas servicebehov. Bland annat visar en kartläggning av Statskontoret att medborgare på mindre orter och personer med utländsk bakgrund i högre grad föredrar att besöka myndigheters kontor för att få hjälp med sina ärenden. Många medborgare vill dock hellre ta del av myndigheternas digitala service än att besöka myndigheterna personligen.<sup>35</sup> Andra undersökningar visar att de personer som inte använder digital service inte är en homogen grupp. Bland dem finns individer som saknar förmåga eller är ovilliga att använda digitala tjänster. Men gruppen omfattar även personer som endast är omedvetna om e-tjänster.<sup>36</sup>

### 5.1.7 Statlig lokal service viktig för nyanlända personer

I sammanhanget bör det även beaktas att det finns ett stort antal nyanlända i landet med begränsade kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället. Det innebär ur flera avseenden betydande utmaningar för stora delar av den svenska offentliga samhällsorganisationen. En utvecklad statlig lokal service spelar en viktig roll för att staten tillsammans med kommunerna ska kunna möta dessa utmaningar på ett ändamålsenligt sätt. Detta har till exempel kommit till uttryck i de särskilda mötesplatser med förenklade processer för nyanlända som har startats upp vid servicekontor på ett knappt trettiotal orter, se avsnitt 3.1.7.

---

<sup>35</sup> Statskontoret 2016:8.

<sup>36</sup> Servicekontor 2.0, promemoria från 2015 av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket med hänvisning till eGovernment Benchmark 2012.



## 5.2 Förslag till en sammanhållen organisation för statlig lokal service

I detta avsnitt redovisas förslag till en ny sammanhållen organisation för statlig lokal service. Förslaget gäller den nya organisationens huvudsakliga beståndsdelar i form av ett utvecklat serviceutbud, en lokal kontorsstruktur och en nationell ledningsfunktion. Dessutom berörs andra viktiga utformningsfrågor, såsom serviceorganisationens verksamhetsform.

### 5.2.1 Motiv till en ny serviceorganisation

Statens servicecenter anser att den ökade digitaliseringen och framtagandet av e-tjänster i statliga myndigheters service är en i flera avseenden önskvärd utveckling. Digitala tjänster bidrar till att statliga myndigheter kan tillhandahålla service till medborgare och företag på ett mer kostnadseffektivt sätt. Utvecklingen ger även förutsättningar för att statlig service kan erbjudas med större tillgänglighet och högre kvalitet för de medborgare som använder digitala tjänster.

Det finns emellertid medborgare som av olika anledningar inte använder myndigheternas digitala tjänster. Enligt Statens servicecenter är det är osäkert i vilken takt och i vilken omfattning dessa individer kan ges förutsättningar att använda e-tjänster och digital självservice. Statens servicecenter bedömer därför att den statliga lokala servicen under överskådlig framtid behöver omfatta även viss fysisk direktservice och personliga möten för att säkerställa en likvärdig service till målgrupper med sämre förmåga att använda digital service.

Statens servicecenter vill även framhålla att enskilda av olika skäl ibland behöver ha kontakt med två eller fler statliga myndigheter. Medborgarnas myndighetskontakter kännetecknas inte heller av helt ”vattentäta skott” mellan olika servicekanaler och kontaktvägar. Exempelvis kan en individ först använda en myndighets digitala tjänster för att därefter behöva samtala med myndighetens handläggare i ett personligt eller digitalt möte för att få fördjupad vägledning. Självfallet kan även ett inledande fysiskt möte leda till att en individ i fortsättningen använder e-tjänster på egen hand.

Erfarenheter visar att det flesta besökarna vid de befintliga servicekontoren tidigare har haft kontakt med endast en myndighet vid varje besök. Detta förhållande håller sannolikt på att ändras eftersom en stor grupp av nyanlända personer ofta behöver ha kontakt med flera myndigheter för att kunna etablera sig i det svenska samhället.

Det bör även påpekas att varje statlig myndighet utvecklar sin serviceverksamhet utifrån sitt uppdrag samt sina ekonomiska och organisatoriska förutsättningar. Enskilda statliga myndigheter kan därför inte förväntas ta något större helhetsansvar för att ge likvärdig lokal statlig service åt medborgare och företag i hela landet. Det innebär att vissa statliga myndigheter har lagt ned flera av sina lokala kontor för att istället tillhandahålla service genom digitala tjänster.

Dessutom kan det konstateras att den nuvarande myndighetssamverkan kring lokala servicekontor med tjänster åt tre statliga myndigheter har haft svårt att få till stånd en tillräcklig omfattning och bredd på verksamheten. Särskilt har många av de mindre kontoren haft förhållandevis få besökare vilket försvårar att serviceverksamheten kan bedrivas på ett kostnadseffektivt sätt med hög kvalitet. Myndighetssamverkan har inte heller varit tillräcklig för att leda och styra de lokala servicekontoren på ett långsiktigt sätt utifrån ett helhetsperspektiv.

Statens servicecenter bedömer av dessa skäl att den statliga lokala servicen behöver organiseras på ett mer sammanhållet och hållbart sätt. En ny serviceorganisation behövs särskilt för att kunna utveckla ett samordnat statlig lokalt serviceutbud som omfattar både digitala tjänster och traditionell fysisk direktservice. En ny serviceorganisation behövs även för att förstärka och upprätthålla en lokal kontorsstruktur. Ett ytterligare viktigt motiv är att en serviceorganisation skulle säkerställa en samordnad och långsiktig styrning av den lokala serviceverksamheten.

I sammanhanget bör det uppmärksammas att statlig lokal service sedan flera år är en politiskt prioriterad fråga. Från politiskt håll betraktas gemensamma lokala servicekontor ofta som något positivt. Gemensamma kontor innebär att berörda myndigheter kan ha kvar lokal närvaro, tillhandahålla lokal service och frigöra resurser för andra delar av sin verksamhet. Den senaste tiden har det från politiskt håll uttryckts att staten bör ta ett gemensamt organisatoriskt grepp över den statliga lokala servicen. Bland annat har den parlamentariska landsbygdskommittén föreslagit att den lokala serviceverksamhet som idag utförs vid befintliga lokala servicekontor förs över och samlas i en ny organisation, se avsnitt 4.2. Av kapitel 2 framgår även att regeringen kommer verka för att medborgare ska ha tillgång till grundläggande digital och fysisk service oavsett var de bor. Här fyller servicekontoren en viktig roll.

En väl fungerande statlig lokal service är även viktig ur ett integrationsperspektiv. Nyanlända personer kan förväntas att relativt ofta behöva ha personliga möten med olika myndighetsföreträdare. En ny sammanhållen serviceorganisation ger bättre förutsättningar för att fortsätta

arbetet med att förenkla nyanländas myndighetskontakter och underlätta deras etablering i det svenska samhället. Det är även mer resurseffektivt ur statligt verksamhetsperspektiv.

Statens servicecenter vill dessutom särskilt framhålla att en ny serviceorganisation har beröringspunkter med de principer och uppfattningar som brukar ligga till grund för att staten behöver ha en lokal närvaro. En förstärkt lokal kontorsstruktur med personal som ger service åt medborgare och företag bidrar till sysselsättningen på berörda orter. På en del orter kan en mer tillgänglig statlig service även bidra till den regionala och lokala tillväxten. En ny sammanhållen serviceorganisation skulle därför ge ett tydligt budskap om att staten bryr sig om olika delar av landet och att staten vidtar konkreta åtgärder för att hålla ihop hela landet. För att ett sådant budskap ska vara trovärdigt och hållbart i längden krävs det dock att den lokala serviceverksamheten är efterfrågad av medborgarna, rymmer kvalificerade arbetsuppgifter för personalen samt bedrivs på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt.

### 5.2.2 Ett utvecklat serviceutbud

Den nya sammanhållna serviceorganisationen bör erbjuda följande tjänsteutbud vid sina lokala kontor:

- **Digital självservice av berörda myndigheter.** Besökare på lokala kontor ska kunna utföra digital självservice vid kundarbetsplatser. Dessa ska fungera som en gemensam och lättillgänglig ingång till berörda myndigheters e-tjänster och webbplatser samt även ge möjligheter att kommunicera med berörda myndigheter.
- **E-guidning av serviceorganisationens personal.** Vid de lokala kontoren ska serviceorganisationens personal stödja och vägleda besökare som inte själva klarar av att använda digital självservice. En sådan e-guidning, det vill säga hjälp till självhjälp, avser att öka besökarnas förmåga och benägenhet att på egen hand använda digital självservice.
- **Kompletterande allmän direktservice av serviceorganisationens personal.** Besökare som av olika skäl inte kan förmås att använda digital självservice ska i viss utsträckning kunna få muntlig direktservice av enklare karaktär. Direktservicen bör i huvudsak bestå av att serviceorganisationens personal ger allmän information om gällande regelverk, relevanta blanketter och ansvariga myndigheter. Serviceorganisationens personal ska inte ge fördjupad direktservice om materiellt svåra frågor eller om enskildas pågående ärenden. Det skulle bland annat förutsätta särskild expertis respektive tillgång till berörda myndigheters verksamhetssystem. En sådan

ordning blir ineffektiv genom att bygga upp dubbla kompetenser och riskerar att skapa onödig efterfrågan på service. Det bör vidare övervägas närmare om serviceorganisationen även ska tillhandahålla eller förmedla särskilda tjänster vad gäller språktolkning.

- **Digitala och fysiska möten med handläggare från berörda myndigheter.** Besökare vid lokala kontor som inte använder digital självservice för sina ärenden ska kunna ha inloggade digitala möten med handläggare från berörda myndigheter. Ett inloggat digitalt möte innebär en fördjupad service där den enskilde kan kommunicera med myndighetshandläggare och vidta åtgärder rörande sitt specifika ärende. För samma ändamål bör det även vara möjligt för enskilda att boka in personliga fysiska möten med handläggare från berörda myndigheter under vissa fastställda tider.
- **Gruppaktiviteter för berörda myndigheter.** Serviceorganisationen bör vid sina lokala kontor erbjuda gruppaktiviteter för vissa statliga myndigheter. Det kan bland annat gälla att Arbetsförmedlingen använder de lokala kontoren för sina särskilda arbetsgivarträffar.

I den närmare utformningen av tjänsteutbudet behöver det preciseras om tyngdpunkten främst bör ligga på att erbjuda digitala tjänster, e-guidning och digitala möten eller på att ge fördjupad service i personliga möten.

Det utvecklade serviceutbudet bör inledningsvis omfatta ärendeslag vid i första hand följande statliga myndigheter:

- För Försäkringskassans del handlar det främst om bostadsbidrag, aktivitetsstöd, föräldrapenning, sjukpenning och etableringsersättning.
- Pensionsmyndighetens mest förekommande ärenden vid de befintliga lokala servicekontoren rör bostadstillägg för pensionärer och olika pensionsfrågor.
- Skatteverkets vanligaste ärenden vid dagens servicekontor är folkbokföringsfrågor, skattefrågor för privatpersoner respektive för företag och deklarationsfrågor. Ärenden rörande utfärdande av idkort och vissa invandringsrelaterade ärenden bör analyseras närmare om huruvida de ska hanteras av Skatteverkets handläggare vid serviceorganisationens lokala kontor eller vid myndighetens egna skattekontor.

- Flera av de tjänster som Arbetsförmedlingen avser att leverera till arbetsgivare och arbetssökande via digital självservice respektive digitala möten eller personliga möten vid lokala kontor bör kunna erbjudas vid serviceorganisationens lokala kontor. Tjänster till arbetsgivare rör bland annat matchning, rekryteringsstöd, ekonomiskt anställningsstöd och varsel. Tjänster till arbetssökande omfattar exempelvis matchning, jobbsökningsstöd, allmän information och behovsprövad vägledning.
- För Migrationsverkets del handlar det om att via servicekontorens kundarbetsplatser tillhandahålla information på myndighetens webbplats och länka till myndighetens digitala tjänster. Vid behov ger serviceorganisationens personal stöd till att använda digitala tjänster. På servicekontoren bör även videomöten, med säkra system och lokaler, tillhandahållas för att sökande ska kunna ha kontakter med Migrationsverkets personal. Dessutom bör Migrationsverkets personal kunna ha vissa typer av kontakter med asylsökande på servicekontoren. Det gäller främst samtal i slutet på asylprocessen, vilka till vissa delar redan görs idag inom ramen för pågående arbete med mötesplatser för nyanlända. Det behöver övervägas närmare om det eventuellt kan vara möjligt att på servicekontoren även utföra andra delar av den service som i dagsläget ges i Migrationsverkets lokala receptioner och servicecenter.
- Flera av de ärenden som ingår i Polisens lokala serviceverksamhet bör erbjudas vid lokala servicekontor. Det gäller främst pass, nationella id-kort, hittegoods, vapenlicenser och tillstånd. Även möjlighet att kunna göra brottsanmälan bör övervägas. Kontakter som helt innebär myndighetsutövning bör utföras av Polisens personal. Det bör understrykas detta serviceutbud inte omfattar Polisens utredningsuppgifter eller ingripandeverksamhet.
- Beträffande Trafikverket bör det på den nya serviceorganisationens lokala kontor ges information om hur det går till att ta körkort och erbjudas stöd att på internet boka provtider. Denna information bör samordnas med Transportstyrelsen som är föreskrivande myndighet. Därutöver bör förarprov för körkort vad gäller fotografering och kunskapsprov utföras av Trafikverkets personal på de lokala kontoren. Det är dock viktigt ur både ett kundperspektiv och ett effektivitetsperspektiv att även körproven kan hållas samman med övriga delar av förarprovsverksamheten. Det behöver därför närmare övervägas hur placeringen av lokala servicekontor på respektive ort kan säkerställa tillgången till lämpliga trafikmiljöer för körprov och tillräckliga parkeringsutrymmen för provfordon.

- För Kronofogdens del handlar det om huvuddelen av den information och service som i dagsläget ges vid myndighetens lokala kontor.

Det bör påpekas att det samlade tjänsteutbudet inte behöver vara helt identiskt vid samtliga servicekontor. Möjligheterna för besökare att ta del av digitala tjänster, e-guidning, muntlig allmän information och digitala möten bör vara så enhetliga som möjligt vid samtliga lokala servicekontor. Däremot bör lokala variationer få förekomma vad gäller hur mycket fördjupad direktservice och myndighetsutövning i personliga möten som olika myndigheter ska ge på olika orter. På en del orter kan det visa sig att vissa myndigheter inte alls behöver erbjuda personliga möten.

I kommande utvecklingssteg bör det övervägas om det kan vara lämpligt att utvidga eller fördjupa serviceutbudet. Det kan bland annat handla om att knyta fler statliga myndigheters tjänster till de lokala kontoren, till exempel Skogsstyrelsen som har lokala kontakter med enskilda. Kommande utveckling kan även gälla att eventuellt samordna andra servicekanaler som statliga myndigheter använder i sina kontakter med medborgare och företag, särskilt kundtjänster för telefon och e-post. I ett nästa steg är det dessutom särskilt viktigt att närmare undersöka förutsättningarna för att utforma en integrerad offentlig medborgarservice genom att samordna statlig lokal service med kommunal service.

### **5.2.3 En lokal kontorsstruktur**

Den nya serviceorganisationen ska ha lokala kontor som erbjuder det serviceutbud som redovisas i föregående avsnitt. Den befintliga strukturen med 103 statliga lokala servicekontor bör ligga till grund för den nya serviceorganisationens lokala kontor. Serviceorganisationen bör således ta över driftansvaret för samtliga befintliga servicekontor.

Det bör framhållas att Arbetsförmedlingen har kontor av olika storlek på samtliga 96 orter där det i dagsläget finns servicekontor. Polisen hade under 2012 polisstationer på 74 av de berörda orterna. Det kan tilläggas att på 68 servicekontorsorter har dessutom 1–3 statliga myndigheter (Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket och Trafikverket) också lokala kontor. Av avsnitt 3.3 framgår dock att Migrationsverket behöver dra ned på sin lokala närvaro på grund av betydligt färre asylsökande.

På aktuella orter bör besöks- och serviceverksamheten vid de berörda myndigheternas lokala kontor överföras till den nya servicemyndigheten. Inledningsvis kan det av praktiska skäl eventuellt vara nödvändigt att börja med att föra över verksamhet från ett begränsat antal

lokala myndighetskontor. Det gäller särskilt kontor som har förhållandevis få besök och bedriver små serviceverksamheter. Som en följd av överföring av besöks- och serviceverksamhet till den nya serviceorganisationen bör berörda myndigheter överväga om deras lokala kontorsorganisationer behöver anpassas.

Tabell 3 nedan visar besöksuppgifter vid de berörda myndigheternas lokala kontor på de orter där det idag finns servicekontor. Även om flera av besökssiffrorna grundar sig på övergripande och till viss del osäkra uppskattningar så visar tabellen att den nya serviceorganisationens lokala servicekontor sannolikt skulle få betydligt fler besökare än dagens servicekontor.

**Tabell 3 Uppskattat antal besökare vid lokala kontor (tusental)**

Myndighetsområden	Besöksantal (tusental) <sup>37</sup>
Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket	4 210
Arbetsförmedlingen	2 300
Migrationsverket	200
Trafikverket	420
Kronofogden	65
Polisen	1 600
Totalt	8 795

En högre besöksbeläggning förbättrar förutsättningarna för att bedriva den lokala serviceverksamheten på ett mer kostnadseffektivt sätt och med en ökad kvalitet för de medborgare och företag som tar del av den lokala servicen. Det bör dock framhållas att antalet besökare inte är statistiskt, utan kan både öka och minska över tid. Det senare visas bland annat av att antalet besökare till nuvarande lokala servicekontor minskade med cirka 15 procent mellan 2013 och 2015, se avsnitt 3.1.4.

På sikt kommer troligtvis den nuvarande servicekontorsstrukturen att behöva anpassas. Sådana anpassningar bör göras utifrån tydliga grunder för hur många lokala kontor den nya serviceorganisationen bör ha och på vilka orter kontoren bör vara lokaliserade. Grunderna bör bland

<sup>37</sup> Vad gäller uppskattat besöksantal för Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket se avsnitt 3.1. För Migrationsverket; Kronofogden och Trafikverket se avsnitt 3.3–3.5. Arbetsförmedlingen hade under 2015 totalt cirka 3 miljoner besök vid sina arbetsförmedlingskontor och 75 procent av dessa besök bedöms vara på orter där det idag finns servicekontor. Polisen uppskattas ha cirka 2 miljoner årliga besökare på sina lokala stationer varav 80 procent på orter med befintliga servicekontor.

annat utgöras av det genomsnittliga geografiska avståndet från olika typer av orter (tätort, småort etc.) till närmaste servicekontor. En annan lokaliseringsgrund kan utgå från någon lämplig indelning av olika kommuntyper, till exempel storstad, täta regioner nära större stad eller avlägset belägna, tätortsnära landsbygd, avlägsen glesbygd och gles landsbygd.<sup>38</sup> Kontorsplaceringen behöver även ta hänsyn till andra faktorer som har betydelse för att den lokala servicen ska kunna tillhandahållas på ett effektivt sätt, såsom antal besökare, löne- och lokalkostnader samt kompetensförsörjning. Det kan även behöva vägas in på vilka andra platser i landet än dagens servicekontorsorter som berörda myndigheter har kontor.

Med en sammanhållen serviceorganisation får regeringen större möjligheter att påverka den statliga lokala servicens omfattning. I sammanhanget behöver det därför närmare övervägas i vilken utsträckning och i vilka former som inrättande respektive avveckling av lokala servicekontor ska beslutas av regeringen eller av den nya serviceorganisationen.

#### **5.2.4 En nationell ledningsfunktion**

Ett viktigt inslag i den sammanhållna serviceorganisationen är en nationell ledningsfunktion. Ledningsfunktionen ska styra och följa upp statliga lokala servicekontor samt säkerställa den operativa driften och utvecklingen av verksamheten vid de lokala servicekontoren. Ledningsfunktionen bör enligt Statens servicecenter förläggas till en ort utanför storstadsområdena.

Ansvar som nationell ledningsfunktion bör särskilt omfatta att säkerställa en ändamålsenlig intern styrning och kontroll, besluta om årlig budget och verksamhetsplan samt årsredovisning, följa upp och analysera verksamhetens resultat samt besluta om de lokala kontorens serviceutbud och öppettider. Ledningsfunktionens driftansvar för de lokala kontoren bör bestå av bland annat personalfrågor (arbetsgivaransvar och ansvar för kompetensförsörjning), lokalförsörjning och it-drift.

Ledningsfunktionen vid serviceorganisationen bör även ansvara för att utveckla verksamheten vid de lokala kontoren. Den nya serviceorganisationen kommer att behöva ha en nära samverkan med de myndigheter åt vilka lokal service ska tillhandahållas. Samverkan bör särskilt ske om hur tjänsteutbudet vid de lokala kontoren ska anpassas utifrån såväl berörda myndigheters verksamhetsutveckling som ändrade statliga

---

<sup>38</sup> Lina Bjerke & Sara Johansson, Center for Entrepreneurship and Spatial Economics Jönköping International Business School, Företagande och arbetsliv i Sveriges lands- och stadsbygder (Underlagsrapport till Landsbygdkommittén)



regler och åtaganden. En god anpassningsförmåga betyder dock inte att serviceorganisationen ska ha en helt renodlad utförarroll åt andra myndigheter.

### 5.2.5 Lämplig verksamhetsform

Enligt Statens servicecenter bör serviceorganisationen bedriva sin verksamhet i myndighetsform. Regeringen får därigenom bättre möjligheter att styra och följa upp serviceorganisationen. För att kunna fungera på ett sammanhållet sätt kommer serviceorganisationen att behöva ha ett nära samarbete med flera statliga myndigheter. Detta underlättas om serviceorganisationen också är en statlig myndighet. Myndighetsformen ger även en tydlig signal om att det rör sig om en statlig lokal närvaro.

För myndighetsformen finns det två alternativ: Serviceorganisationen byggs upp antingen i en helt ny myndighet eller som en särskild del vid någon befintlig myndighet. Det finns för- och nackdelar med båda alternativen.

En helt ny myndighet ger goda förutsättningar för att utforma ett renodlat och tydligt uppdrag för serviceorganisationen och att ledningskapaciteten fullt ut kan fokusera på att styra och följa serviceverksamheten. Det senare är särskilt viktigt under ett första inledningsskede då verksamheten är under uppbyggnad och sårbar för oförutsedda problem och utmaningar. En nackdel med en ny myndighet är att serviceorganisationen riskerar att få höga uppstartskostnader och sannolikt även högre löpande overheadkostnader. Det bör dock framhållas att uppbyggnaden bör kunna underlättas genom att ta tillvara delar av den rådande samverkansstrukturen för de lokala servicekontoren.

En befintlig myndighet innebär en potentiell nackdel i det att den nya serviceverksamheten behöver byggas upp parallellt med annan verksamhet i vilken det kan finnas eller uppstå stora utvecklingsbehov. Utvecklingsbehoven kan innebära påfrestningar för den samlade ledningskapaciteten att uppmärksamma och styra den nya serviceverksamheten på ett tillräckligt kraftfullt sätt. En befintlig myndighet har dock klara fördelar i form av kortare uppbyggnadsfas och långsiktigt lägre overheadkostnader. Den nya serviceorganisationen skulle särskilt kunna dra nytta av redan upparbetade administrativa system, styrnings- och uppföljningsprocesser, kontorsstöd m.m.

Om alternativet med befintlig myndighet blir aktuellt är det enligt Statens servicecenter mindre lämpligt att ge någon av de åtta berörda statliga myndigheterna i uppdrag att svara för den nya serviceorganisationen. Denna myndighet skulle få ett obalanserat och svårhanterbart

ansvar att tillhandahålla sin egen lokala service parallellt med att svara för ett samlat statligt lokalt serviceutbud. Det kan försvåra samarbetet med de andra myndigheter som också ska erbjuda sin service vid de lokala servicekontoren.

En annan möjlighet vore att länsstyrelserna får till uppgift att svara för driften av lokala servicekontor i respektive län. Länsstyrelserna kan antas ha god kännedom om behovet av offentlig service i olika delar av landet. De har sedan länge formaliserade och väl etablerade kontakter med kommunerna vilket skulle underlätta att framöver samordna statlig lokal service med kommunal service. Samtidigt skulle länsstyrelserna dock inte utgöra en enda sammanhållen serviceorganisation då de är statliga regionala myndigheter. De har även ett långtgående uppdrag att bland annat verka för nationella mål och ta hänsyn till regionala förhållanden och förutsättningar. Att ge länsstyrelserna i uppgift att bedriva statlig lokal serviceverksamhet på ett samordnat sätt skulle förutsätta en mycket väl utvecklad nationell styrning och omfattande samordning mellan länsstyrelser och berörda nationella myndigheter.

I sammanhanget bör det även uppmärksammas att Landsbygdskommittén anser att i det fall en ny statlig serviceorganisation inordnas i en befintlig myndighet vore Statens servicecenter den bäst lämpade myndigheten för uppgiften.

En närmare analys av vilken verksamhetsform som är mest lämplig för den nya serviceorganisationen bör göras av en särskild utredare som regeringen föreslås tillsätta, se kapitel 7.

## 6 Förslagets konsekvenser

### 6.1 Övergripande statsfinansiella konsekvenser

Av avsnitt 3.1 framgår att de befintliga lokala servicekontoren har en årlig kostnad på cirka 450 miljoner. Statens servicecenter gör en övergripande uppskattning att kostnaderna för de fem övriga myndigheternas lokala service på berörda orter uppgår till en ungefärlig liknande storleksnivå. Med beaktande av osäkerheten i denna beräkning torde den samlade för kostnaden de åtta myndigheternas lokala service på berörda orter i dagsläget ligga mellan 800 miljoner kronor och en miljard kronor. Enligt Statens servicecenter bör kostnaderna för den nya sammanhållna serviceorganisationens nationella ledningsfunktion och lokala serviceverksamhet på sikt uppgå till mellan 75–85 procent av dagens kostnader för de åtta myndigheternas lokala service.

Detta förklaras av den nya serviceorganisationens uppstartskostnader och löpande driftskostnader.

Uppstartskostnaderna, som berördes i föregående kapitel, bör sannolikt bli högre i det fall en ny statlig myndighet bildas för serviceorganisationen. En ny myndighet innebär att nödvändig administration och lednings- och verksamhetsstöd måste byggas upp från grunden utöver den egentliga kärnverksamheten, i detta fall statlig lokal service. Det innebär även att de löpande overheadkostnaderna sannolikt blir högre jämfört med om serviceorganisationen placeras vid en befintlig myndighet.

Serviceorganisationens löpande driftskostnader består delvis av den nationella ledningsfunktionens bemanning, lokaler och övrig drift. Utifrån bland annat uppgifter i avsnitt 3.1 rörande resursåtgången i den nuvarande samverkansorganisationen och antalet befintliga arbetsgrupper bedömer Statens servicecenter att ledningsfunktionen bör ha en bemanning på ungefär 20–40 årsarbetskrafter. Skillnaden beror på att ledningsfunktionen sannolikt kräver en mindre bemanning om den placeras vid en befintlig myndighet jämfört med ny myndighet.

Till största delen beror driftskostnaderna dock på hur omfattande serviceverksamhet som ska bedrivas vid de lokala kontoren. Den nya serviceorganisationen ska erbjuda tjänster vid sina lokala kontor åt i första hand åtta statliga myndigheter. Det skapar utrymme för att berörda myndigheter kan minska omfattningen på sina egna lokala besöks- och serviceverksamheter på de orter där serviceorganisationen ska ha lokala kontor. Det innebär i sin tur att ekonomiska medel kan frigöras

genom att de berörda myndigheterna får minskade lokal- och personalkostnader samt även lägre kostnader för tekniskt stöd. Storleken på denna effekt beror på i vilken utsträckning berörda myndigheter kommer att ge fördjupad service och svara för myndighetsutövning i personliga möten vid de lokala servicekontoren. Serviceverksamhetens omfattning påverkas dock även av vilken slags service och hur mycket service som ska tillhandahållas vid de lokala kontoren. Personliga möten och fysisk direktservice är erfarenhetsmässigt dyrare att tillhandahålla än digital service och e-tjänster. Om tyngdpunkten i serviceutbudet läggs på personliga möten blir driftskostnaderna högre jämfört med om serviceutbudet i högre grad fokuserar på att leverera digitala tjänster.

På längre sikt påverkas även driftskostnadernas storlek av en utökning eller en minskning av antalet lokala servicekontor.

I sammanhanget måste även beaktas att de berörda myndigheterna kommer att ha vissa omställnings- och avvecklingskostnader då de behöver minska sina lokala serviceverksamheter och eventuellt även anpassa sina lokala kontorsstrukturer.

Enligt Statens servicecenter bör den nya serviceorganisationen till övervägande del vara anslagsfinansierad. De ekonomiska medlen i form av lägre lokal- och personalkostnader som frigörs bör helt eller delvis föras över från berörda myndigheters anslag till ett nytt eller befintligt lämpligt anslag för serviceorganisationen.

## 6.2 Behov av författningsåtgärder

Beroende på om den nya serviceorganisationen placeras vid en ny statlig myndighet eller en befintlig statlig myndighet kommer det att krävas en helt ny myndighetsinstruktion eller en ändring av instruktionen för en befintlig myndighet.

Serviceorganisationen kommer att ha flera olika verksamhetsmässiga gränssytor till de åtta myndigheter som ska tillhandahålla service och information vid de lokala servicekontoren. Det bör bland annat övervägas om det finns skäl att föreskriva att vissa statliga myndigheter ska samverka med den myndighet som ansvarar för serviceorganisationen kring tillhandahållande och utveckling av statlig lokal service. Övervägandena bör även omfatta hur en sådan skyldighet i så fall bör regleras, till exempel i myndighetsöverenskommelse eller i instruktioner respektive regleringsbrev för berörda myndigheter.

Ett förslag i avsnitt 5.2.2 är att serviceorganisationens lokala kontor ska erbjuda besökare kundterminaler för digital självservice av berörda

myndigheter. I ett inledande skede ska serviceorganisationens kundterminaler således endast länka till berörda myndigheters befintliga e-tjänster och webbplatser. Det kräver enligt Statens servicecenters bedömning inte något särskilt författningsstöd. Om serviceorganisationen och berörda myndigheter på sikt vill utveckla en mer integrerad lösning för tillhandahållandet av flera olika myndigheters digitala tjänster krävs dock en närmare analys av de rättsliga förutsättningarna.

I avsnitt 5.2.2. föreslås även att serviceorganisationens personal ska ge e-guidning till de digitala tjänsterna och ge kompletterande allmän information. Personal från respektive ansvarig myndighet, det vill säga inte från serviceorganisationen, ska ge fördjupad service och svara för ärendehandläggning som innebär myndighetsutövning. Enligt Statens servicecenter medför en sådan ordning inget behov av författningsåtgärder i det fall den fördjupade servicen ges i personliga, fysiska möten. Det kan dock finnas skäl att närmare utreda de juridiska förutsättningarna för att kunna ge fördjupad service och svara för myndighetsutövning genom digitala möten mellan myndighetspersonal och enskilda.

I de fall serviceorganisationens personal eventuellt ska svara för viss enklare ärendehandläggning respektive ta del av myndigheternas uppgifter bör det även göras en närmare juridisk analys av bland annat personuppgiftsfrågor och underrättelseplikt vid misstanke om brott.



## 7 Fortsatt arbete

Enligt Statens servicecenter bör den fortsatta beredningen kunna bedrivas i en sådan takt att regeringen kan besluta att den nya serviceorganisationen ska påbörja sin verksamhet den 1 juli 2018. Vid detta startdatum skulle verksamheten vid serviceorganisationen dock vara i ett tidigt uppbyggnadsskede. Serviceorganisationen skulle då endast i begränsad utsträckning kunna tillhandahålla service vid sina egna lokala kontor. I en sådan situation är det viktigt att de åtta andra berörda myndigheterna fortsätter att ge lokal service på egen hand eller i samverkan tills tjänsterna kan erbjudas via den nya organisationen. Statens servicecenter vill därför peka på att ett senare startdatum för serviceorganisationen, till exempel den 1 januari 2019, innebär att en större del av förberedelsearbetet kan göras innan den nya organisationen formellt sett är i drift.

Oavsett vilken starttid som kommer att gälla behöver regeringen tillsätta en särskild utredare med uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av den nya serviceorganisationen. I utredningsdirektiven till den särskilda utredaren kan regeringen ange de eventuella utgångspunkter och ramar som regeringen bedömer ska gälla för den nya organisationens inrättande. Det kan till exempel handla om var i landet serviceorganisationen ska ha sitt huvudkontor.

I utredarens uppdrag bör det särskilt ingå att tydligt ange vilket närmare tjänsteutbud som den nya serviceorganisationen ska tillhandahålla vid sina lokala kontor. Det innebär av vilka myndigheter och för vilka slags ärenden som medborgare och företag ska kunna få service vid den nya organisationens lokala kontor. Uppdraget till utredaren bör dessutom omfatta att bedöma hur många lokala kontor som den nya organisationen ska ha och på vilka orter dessa kontor ska finnas. Det bör också ingå att övergripande analysera konsekvenser för de berörda myndigheternas serviceverksamheter och verksamhetskostnader.

Därutöver behöver utredaren även fastställa närmare ansvarsområde och uppgifter för den nya serviceorganisationens nationella ledningsfunktion. Utredaren ska även föreslå om organisationen ska placeras vid en ny myndighet eller i en befintlig myndighet. Utredaren ska även lämna förslag till ledningsform för den nya serviceorganisationen.

Utredaren bör utifrån dessa faktorer fastställa dimensioneringen av serviceorganisationens verksamhet, inklusive bemanning av de lokala kontoren och den nationella ledningsfunktionen. Utredaren bör även beräkna dimensioneringens budgetära konsekvenser samt belysa uppstartskostnader och driftskostnader vid den nya serviceorganisationen

respektive rationaliseringar och avvecklingskostnader vid andra berörda myndigheter. Utredaren behöver även redogöra för hur serviceorganisationens samtliga kostnader ska finansieras.

Därtill behöver utredaren lägga fram förslag till verksamhetsplan, budgetunderlag, regleringsbrev samt ny instruktion eller ändrad instruktion för den myndighet som ska ansvara för serviceorganisationen.



# Bilaga 1

## Regeringens uppdrag



Finansdepartementet

Regeringsbeslut III 4  
2016-01-28 Fi2016/00274/SFÖ (delvis)  
Statens servicecenter  
FE 15  
801 71 Gävle

### Uppdrag till Statens servicecenter att föreslå myndighetsfunktioner som är lämpliga att samordna och omlokalisera

#### Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statens servicecenter att analysera och föreslå vilka funktioner inom de statliga myndigheterna som kan vara lämpliga att bedriva samordnat i staten och utanför storstadsområdena. Uppdraget ska genomföras i samverkan med de myndigheter som Statens servicecenter bedömer är berörda. Myndigheter vars verksamhet av sekretess- och säkerhetsskyddskäl inte är lämplig att bedriva samordnat omfattas inte.

Uppdraget omfattar främst myndighetsfunktioner där det finns möjligheter till stordriftsfördelar, effektiviseringar och kvalitetsförbättringar genom samordning och koncentration.

Uppdraget ska delredovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 1 juni 2016 och slutredovisas senast den 15 april 2017. I slutredovisningen ska ingå en konsekvensanalys av förslaget. Konsekvensanalysen ska innehålla bl.a. möjliga besparingar, påverkan på den statliga närvaron i och utanför storstadsområdena samt effekterna för myndigheternas verksamheter och kompetensförsörjning.

Kostnaderna för uppdragets genomförande ska belasta det under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning för budgetåret 2016 uppförda anslaget 1:18 statens servicecenter, anslagsposten 1.

#### Bakgrund

Av budgetpropositionen för 2015 framgår att regeringen avser att analysera om det finns behov av att koncentrera även andra myndighetsgemensamma tjänster – utöver de som Statens servicecenter erbjuder

Postadress  
103 33 Stockholm  
Besöksadress  
Jakobsgratan 24

Telefonväxel  
08-405 10 00  
Telefax  
08-21 73 86

E-post: [fi.registrator@regeringskansliet.se](mailto:fi.registrator@regeringskansliet.se)

2

– inom vilka det finns tydliga skalfördelar och samordningsvinster (prop. 2014/15:1).

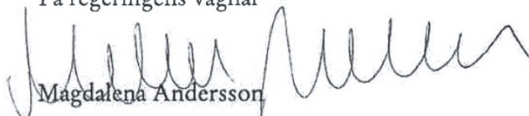
I 2015 års ekonomiska vårproposition angav regeringen att den statliga servicen och närvaron på landsbygden bör säkras och förbättras (prop. 2014/15:100). I budgetpropositionen för 2016 angav regeringen att det är viktigt att de statliga myndigheternas lokalisering kan få en större spridning över landet (prop. 2015/16:1). I propositionen konstaterades också att det är viktigt att det finns arbetstillfällen för tjänstemän och akademiker även utanför de större städerna. Regeringen angav vidare att vissa myndighetsfunktioner bör utlokaliseras från storstadsområdena. För att hantera frågan samlat och effektivt aviserades ett regeringsuppdrag till Statens servicecenter att föreslå vilka myndighetsfunktioner inom de statliga myndigheterna som vore lämpliga att utlokalisera.

Analys och förslag om koncentration och samordning av myndighetsgemensamma tjänster och funktioner finns i bl.a. Servicecenterutredningens betänkande (SOU 2011:38) och i E-delegationens olika betänkanden och förstudier se t.ex. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt (SOU 2010:20) och En förvaltning som håller ihop (SOU 2015:66). Servicecenterutredningen föreslog att bl.a. genomförandestöd vid myndighetsspecifika upphandlingar, e-arkiv och e-diarium, kontorsstöd och samordning av it-stöd borde övervägas för koncentration i staten.


#### Skälen för regeringens beslut

Regeringen har det övergripande ansvaret för att statens resurser används på ett effektivt sätt och för att värna de statliga jobben utanför de större städerna. Syftet med underlaget är att skapa en bild av och bedöma möjligheterna till stordriftsfördelar och koncentration av myndighetsfunktioner. Avsikten är att regeringen efter att uppdraget redovisats ska kunna fatta beslut om uppdrag av mer operativ karaktär till Statens servicecenter och andra myndigheter.

På regeringens vägnar



Magdalena Andersson



Karina Aldén

Kopia till

Statsrådsberedningen FCK  
Justitiedepartementet LED  
Utrikesdepartementet ADM  
Försvarsdepartementet ESL  
Socialdepartementet SAM  
Finansdepartementet BA, ESA och SSA  
Näringsdepartementet RT, KLS  
Miljö- och energidepartementet S  
Kulturdepartementet LS  
Arbetsmarknadsdepartementet SEK  
Arbetsgivarverket  
Ekonomistyrningsverket  
Statskontoret



## **Bilaga 2**

### **Servicekontorens lokalisering**

#### **Skåne län**

1. Malmö
2. Lund
3. Eslöv
4. Trelleborg
5. Ystad
6. Simrishamn
7. Landskrona
8. Helsingborg
9. Klippan
10. Ängelholm
11. Hässleholm
12. Kristianstad

#### **Blekinge län**

1. Karlskrona
2. Karlshamn

#### **Kronobergs län**

1. Växjö
2. Ljungby
3. Älmhult

#### **Kalmar län**

1. Kalmar
2. Oskarshamn
3. Västervik

#### **Jönköpings län**

1. Jönköping
2. Värnamo
3. Gislaved
4. Nässjö
5. Tranås
6. Vetlanda

### **Gotlands län**

1. Visby

### **Hallands län**

1. Halmstad
2. Falkenberg
3. Varberg
4. Kungsbacka

### **Västra Götalands län**

1. Göteborg – Hisingen
2. Göteborg – Rosenlund
3. Göteborg – Nordstan
4. Göteborg – Västra Frölunda
5. Kungälv
6. Alingsås
7. Borås
8. Uddevalla
9. Strömstad
10. Trollhättan
11. Vänersborg
12. Falköping
13. Lidköping
14. Skövde
15. Mariestad
16. Åmål

### **Värmlands län**

1. Karlstad
2. Kristinehamn
3. Arvika
4. Hagfors

### **Östergötlands län**

1. Linköping
2. Norrköping
3. Motala

### **Södermanlands län**

1. Nyköping
2. Eskilstuna
3. Katrineholm
4. Strängnäs

### **Örebro län**

1. Örebro
2. Karlskoga
3. Lindesberg

### **Västmanlands län**

1. Västerås
2. Köping
3. Sala
4. Fagersta

### **Stockholms län**

1. Stockholm - City
2. Stockholm - Kungsholmen
3. Stockholm - Kista
4. Sundbyberg
5. Södertälje
6. Hallunda/Botkyrka
7. Norrtälje

### **Uppsala län**

1. Uppsala
2. Enköping
3. Tierp

### **Dalarnas län**

1. Falun
2. Borlänge
3. Avesta
4. Ludvika
5. Mora

### **Gävleborgs län**

1. Gävle
2. Sandviken
3. Söderhamn
4. Hudiksvall
5. Bollnäs
6. Ljusdal

### **Västernorrlands län**

1. Härnösand
2. Sundsvall
3. Sollefteå
4. Örnsköldsvik

### **Jämtlands län**

1. Östersund
2. Sveg
3. Strömsund

### **Västerbottens län**

1. Umeå
2. Skellefteå
3. Lycksele
4. Vilhelmina

### **Norrbottens län**

1. Luleå
2. Piteå
3. Haparanda
4. Arvidsjaur
5. Gällivare
6. Kiruna



## Bilaga 3

### Geografisk översikt över befintliga statliga lokala servicekontor

Län	Antal kontor	Inv./kontor	Yta (km <sup>2</sup> )/ kontor
Norrbottn	6	41 622	16 209
Västerbotten	4	65 844	13 668
Jämtland	3	42 459	16 315
Västernorrland	4	60 974	5 388
Gävleborg	6	46 969	3 019
Dalarna	5	56 205	5 606
Värmland	4	68 976	4 379
Örebro	3	97 004	2 834
Västmanland	4	66 069	1 279
Uppsala	3	118 054	2 730
Stockholm	7	318 777	932
Sörmland	4	70 928	1 519
Västra Götaland	16	103 043	1 487
Östergötland	3	148 554	3 515
Jönköping	6	57 973	1 739
Kalmar	3	79 226	3 722
Gotland	1	57 391	3 134
Halland	4	78 696	1 356
Kronoberg	3	63 790	2 808

---

Län	Antal kontor	Inv./kontor	Yta (km2)/ kontor
Blekinge	2	78 126	1 465
Skåne	12	108 636	914
Riket	103	95 641	3 955

Källor: SCB, Skatteverket och Försäkringskassan