



2012:13

Service i medborgarnas och företagens tjänst





MISSIV

DATUM
2012-04-10
ERT DATUM
2011-03-31

DIARIENR
2011/91-5
ER BETECKNING
S2011/3603/SFÖ
(delvis)

Regeringen
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Service i medborgarnas och företagens tjänst

Statskontoret fick i mars 2011 i uppdrag av regeringen att ta fram ett samlat underlag om myndigheternas service i samverkan. I uppdraget ska Statskontoret redovisa vilka behov medborgare och företag har av myndigheternas service i samverkan, hur myndigheterna tillgängliggör sin service i samverkan idag och hur dagens service i samverkan kan utvecklas.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Service i medborgarnas och företagens tjänst* (2012:13).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Åsa-Pia Järliden Bergström och utredare Susanne Johansson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Susanne Johansson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Myndigheternas service i samverkan	15
1.1	Service i samverkan med flera syften	16
1.2	Ett samlat underlag om myndigheternas service i samverkan	17
1.3	Utredningens utgångspunkter och avgränsningar	19
1.4	Så har vi genomfört uppdraget	21
1.5	Statskontoret har samrått och samverkat med berörda myndigheter, organisationer och utredningar	24
1.6	Så har vi disponerat rapporten	25
2	Att samverka om servicegivande	27
2.1	Myndigheters serviceskyldighet	27
2.2	Myndigheterna har ett ansvar att utveckla sin service	29
2.3	Service i samverkan – en lösning för att nå likvärdighet?	35
2.4	Vad kan myndigheter samverka om?	37
2.5	Med vem kan myndigheter samverka?	40
2.6	Avslutningsvis	42
3	Medborgares och företags behov av service och service i samverkan	45
3.1	Hur man fångar behov är inte helt självklart	45
3.2	Det görs få strukturerade analyser av behov	47
3.3	Vad kan vi då säga om behoven av service i samverkan?	49
3.4	Det förändrade myndighetsmötet	55
3.5	Avslutningsvis	58
4	Service i samverkan i praktiken	59
4.1	Myndigheters uppdrag har betydelse för hur servicen tillgängliggörs	59
4.2	Service tillgängliggörs också i samverkan	62
4.3	Verksam samverkan för fler företag och ökad tillväxt	71
4.4	Avslutningsvis	75

5	Erfarenheter av service i samverkan	77
5.1	Som om tiden hade stått stilla	77
5.2	Samverkan tar tid och är inte helt enkelt	78
5.3	Ovanligt med samverkan mellan statliga och kommunala myndigheter	81
5.4	Men leder samverkan verkligen till effektiviseringar?	82
5.5	Avslutningsvis	84
6	Har medborgare och företag tillgång till den service som de behöver?	87
6.1	Nyttan av service i samverkan – en inte helt lättbesvarad fråga	88
6.2	Samverkan har sannolikt lett till bättre service och ökad tillgänglighet	89
6.3	Även myndigheterna har nytta av att samverka	93
7	Utveckling av myndigheters service i samverkan	97
7.1	Hur kan samverkan utvecklas?	97
7.2	Samverkan löser problem, men behöver också utvecklas på kort sikt	98
7.3	Service i samverkan – en förvaltningspolitisk utmaning	106
7.4	Avslutningsvis	116
	Referenser	117

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	119
---	--------------------	-----

Följande bilagor finns att hämta på www.statskontoret.se

2	Metod
3	Undersökningarna vi tagit del av

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag tagit fram ett samlat underlag om myndigheternas service i samverkan. Bakgrunden till uppdraget är att det i dag inte finns någon samlad bild av myndigheternas service i samverkan och att regeringen behöver en sådan bild för att vid behov kunna ställa ytterligare service- och tillgänglighetskrav på myndigheterna.

Rapporten beskriver medborgares och företags behov av service i samverkan och om myndigheternas nuvarande service i samverkan tillgodoser dessa behov. I rapportens slutkapitel lämnar Statskontoret också ett antal förslag på hur myndigheternas service i samverkan skulle kunna utvecklas på kort, medellång och lång sikt.

Utredningen tar sin utgångspunkt i propositionen *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* där regeringen skriver att myndigheter ska tillhandahålla service med god tillgänglighet och kvalitet för medborgare och företag. I propositionen skriver regeringen också att myndigheternas servicegivande ska utgå från och ta hänsyn till befolkningens skilda behov och förutsättningar.

Service i samverkan med flera syften

I rapporten redogör vi för hur myndigheter förser medborgare och företag med service och hur de samverkar i servicegivandet. Vi pekar på att myndigheterna i dag förmedlar sin service genom lokala kontor, tryckt information och olika former av telefon- och internetjänster. För myndigheterna är samverkan i första hand ett praktiskt och sannolikt kostnadseffektivt sätt att lösa frågan om service till medborgare och företag via det fysiska mötet. Det har dock inte varit möjligt för Statskontoret att kontrollera detta antagande eftersom myndigheterna inte har kunnat redovisa kostnader för sitt servicegivande.

Statskontoret menar att vid sidan av att lösa det praktiska servicegivandet finns det också annat att vinna på att myndigheterna samverkar i servicegivandet. Främst handlar det om att det blir enklare och mer effektivt för medborgare och företag att sköta kontakterna med myndigheter samt att samverkan skapar förutsättningar för ökad tillgänglighet.

Samverkan om servicegivande

Serviceskyldigheten är reglerad i lag. Myndigheter ska enligt lag förmedla service till medborgare och företag. Det gäller också frågan om hur tillgängliga myndigheterna ska vara. Enligt regeringen är det upp till de enskilda myndigheterna att utveckla servicen utifrån principen om att medborgare och företag ska ha tillgång till likvärdig service oavsett var i landet som de bor och verkar. I rapporten diskuterar vi att innebörden av likvärdig tillgång till service kan ses på olika sätt, bland annat utifrån ett geografiskt och ett socialt perspektiv, och att samverkan kan öka likvärdigheten i tillgången till service.

Myndigheter har enligt lag möjlighet att samverka om servicegivande, men däremot inte om myndighetsutövning. Den så kallade samtjänstlagen med tillhörande förordning gör det dock möjligt för en myndighet att i begränsad omfattning överlåta viss enklare myndighetsövning till en annan myndighet.

Har medborgare och företag behov av service i samverkan?

I rapporten ger vi en samlad bild av medborgares och företags behov av service i samverkan. Vi gör detta utifrån de undersökningar som myndigheter med många medborgar- och företagskontakter har gjort. Undersökningarna har kompletterats med verksamhetsstatistik från och intervjuer med företrädare för samtliga berörda myndigheter.

I vår kartläggning och analys av myndigheternas undersökningar har vi utgått från att behov av service handlar om vad en medborgare eller ett företag behöver för att kunna tillgodogöra sig sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter. Det handlar om att försöka förstå de hinder som kan finnas för den enskilde i olika processer samt om kunskap om eventuella brister i kommunikationen mellan den enskilde och myndigheten. Genomgången och analysen visar att myndigheterna arbetar

med många olika former av kartläggningar och analyser för att utveckla sin verksamhet. Vår bedömning är dock att det i dag genomförs få strukturerade och systematiska kartläggningar och analyser av medborgares och företags behov av service och service i samverkan.

Detta kan förklaras av att myndigheterna i första hand följer upp befintliga tjänster och service. Men också av att myndigheterna upplever att det är svårt att kartlägga behov samt att skilja faktiska behov från vad medborgare och företag efterfrågar och önskar. I dag följer myndigheterna upp hur medborgare och företag använder och uppfattar service och tjänster samt vad för information och kontakter som de önskar och efterfrågar.

Kartläggningen visar att myndigheterna har vissa kunskaper om medborgares och företags behov, men att dessa inte är strukturerad på ett sätt som gör det möjligt att ge en samlad bild av behoven. Vår analys tyder dock på att medborgares och företags behov av service i samverkan hänger samman med regelverkens och processernas komplexitet samt hur myndigheterna tillgängliggör sin service. Människors personliga egenskaper och förutsättningar har också betydelse för vilka behov av service i samverkan som olika grupper har. Vår analys visar också att det finns olika motiv och drivkrafter bakom behoven samt att behovet av service i samverkan är som störst i samband med vissa särskilda livshändelser och processer.

Samverkan i det fysiska mötet och på gemensamma webbplatser

I rapporten redogör vi för två exempel där myndigheterna tillgängliggör sin service i samverkan. Vid *servicekontoren* samverkar Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket för att ge medborgare och företag information, råd, stöd och vägledning inom myndigheternas verksamhetsområden. Vid ungefär hälften av kontoren delar myndigheterna lokal med Arbetsförmedlingen. Samverkan om service via fysiska möten sker också vid så kallade serviceplatser. På serviceplatserna utför Arbetsförmedlingens personal vissa tjänster åt Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Det finns också exempel på samverkan där en kommun ger Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens brukare enklare service på lokal nivå.

Samverkan sker också genom gemensamma webbplatser som företagsportalen *Verksam.se*. Verksam.se är ett samarbete mellan Bolagsverket, Skatteverket och Tillväxtverket för att främja nyföretagande och drift av företag.

I rapporten diskuterar vi i vilket utsträckning som myndigheterna, med utgångspunkt i hur de tillgängliggör sin service i samverkan, uppfyller medborgares och företags behov. Utifrån det något begränsade underlag som finns tillgängligt i dag menar vi att förutsättningar för att medborgare och företag ska få sina behov tillgodosedda är relativt goda, men att det också finns behov av och utrymme för utveckling. Statskontorets bedömning är att samverkan har lett till en ökad tillgänglighet samtidigt som den också har förenklats och sannolikt effektiviserat medborgares och företags kontakter med förvaltningen.

Tidigare erfarenheter visar vägen framåt

Den tredje frågan som vi behandlar i rapporten är utvecklingen av myndigheternas service i samverkan. Utgångspunkten för diskussionen är de erfarenheter som myndigheterna har av att samverka om servicegivande. Ett tydligt resultat är att de hittills gjorda erfarenheterna går helt i linje med tidigare erfarenheter av samverkan. Erfarenheterna säger att samverkan kan vara till gagn för medborgare och företag, till exempel genom att medborgare och företag kan spara tid. Samverkan kan också förenkla kontakterna mellan myndigheter och medborgare och företag. Service i samverkan kräver inte att den enskilde eller företaget vet exakt vilken myndighet som har ansvar för en viss fråga. Myndigheterna menar också att det är svårt att få horisontell samverkan att fungera eftersom regeringens styrning har fokus på vertikal samordning.

En ytterligare erfarenhet är att samverkan skapar förutsättningar för en bättre service än vad som hade varit möjligt om myndigheterna inte hade samverkat. Genom att samverka kan myndigheterna upprätthålla en hög servicenivå även i tider av anslagsbesparingar och färre besök. Om samverkan har lett till ökad effektivitet för myndigheterna har inte varit möjligt att avgöra. Detta eftersom det saknas underlag för sådana bedömningar. Erfarenheterna visar också att samverkan tar tid och att det kan uppstå målkonflikter relaterade till myndigheternas konkurre-

rande uppdrag. Samverkan kan också försvåras av myndighetsinterna processer, styrmodeller och organisationskulturer. Dessutom upplever myndigheterna att de saknar incitament för att samverka.

Service i samverkan kan utvecklas

Även om vi har begränsad kunskap om medborgares och företags behov av service i samverkan vet vi att en relativt stor del av medborgarna har kontinuerliga kontakter med ett flertal myndigheter på statlig och kommunal nivå. Vi vet också att cirka en femtedel av besökarna vid de gemensamma servicekontoren har ärenden till flera myndigheter vid ett och samma besökstillfälle. Utifrån den bild som utredningen tecknar menar Statskontoret att regeringen kan vidta ett antal åtgärder på kort respektive lång sikt för att förbättra och utveckla förutsättningarna för myndigheternas service i samverkan.

Utveckling på kort sikt

För det första finns det skäl för regeringen att ta ett helhetsgrepp om myndigheternas servicegivande. Regeringen bör bland annat formulera tydligare mål för vissa myndigheters servicegivande. Detta för att klargöra vilka servicenivåer och vilken tillgänglighet som myndigheterna ska leva upp till. Myndigheternas serviceskyldighet bör förtydligas utifrån ett antal principiella kriterier. I arbetet med att förtydliga vissa myndigheters serviceskyldighet bör bland annat följande beaktas: hur omfattande kontakter som medborgare och företag behöver ha med myndigheten, komplexiteten i regelverken och processerna, vilka grupper som omfattas av förmånerna och regeringens ställningstaganden om lokal närvaro.

I dag bygger samverkan mellan myndigheter på frivillighet. Att driva, initiera och utveckla samverkan ligger till stora delar på de enskilda myndigheterna. Enligt Statskontorets bedömning gör detta att myndigheterna blir allt för beroende av sina samarbetspartners interna förutsättningar och prioriteringar. Vi menar därför att regeringen kan skapa bättre förutsättningar för kontinuitet, långsiktighet och ökad måluppfyllelse genom att tydliggöra kraven på service i samverkan i berörda myndigheters instruktion.

Finansieringen av samverkan mellan myndigheterna sker i dag via myndigheternas ordinarie förvaltningsanslag. Det är därför upp till respektive myndighet att prioritera hur stor del av anslaget man vill lägga på samverkan. Statskontoret anser att regeringen bör se över hur myndigheternas service i samverkan finansieras. Detta eftersom dagens lösning med frivillig samverkan finansierad via förvaltningsanslagen gör myndigheterna allt för beroende av varandra. I stället skulle finansieringen kunna specificeras genom ett särskilt anslag eller genom att en anslagspost specificeras i myndigheternas regleringsbrev.

I dag saknar vi till viss del kunskap om medborgares och företags behov av service och service i samverkan. Vi vet inte heller om och i så fall hur behoven varierar över landet. Som en konsekvens av detta menar Statskontoret att regeringen bör ge Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser i uppdrag att genomföra en analys av medborgares och företags tillgång till offentlig service i olika delar av landet. Dessa analyser, tillsammans med myndigheternas brukarundersökningar, särskilda undersökningar om uppfattningar om komplexiteten i myndighetsmöten och tydligare avväganden av serviceskyldigheten skulle sammantaget ge en bättre grund för att utveckla myndigheternas service i samverkan.

Utveckling på längre sikt

Ökad samverkan är sannolikt ett kostnadseffektivt sätt att lösa medborgares och företags behov av service via fysiska möten. Samverkan är också en drivkraft för hur myndigheter kan utveckla sitt servicegivande. I dag är det upp till varje myndighet att organisera sitt servicegivande. Statskontoret menar att om regeringen anser att samverkan mellan myndigheter är det mest effektiva sättet att organisera myndigheternas servicegivande, oavsett kanal, behöver staten samla sig och ta ett helhetsgrepp om myndigheternas service och service i samverkan. Statskontoret föreslår därför att regeringen inrättar en servicedelegation som får i uppdrag att ta ett samlat utvecklingsgrepp om myndigheternas servicegivande.

Statskontoret menar också att på sikt bör service i samverkan omfatta fler myndigheter än vad den gör i dag. Detta vore till gagn för medborgare och företag. Vi menar vidare att man redan i dag bör ge möjlighet till myndigheter med många medborgarkontakter att vara representera-

de vid servicekontoren. Detta som ett led i utvecklingen av myndigheternas service i samverkan. Samarbetet bör i första hand ske genom lokalsamverkan, men om det uppfattas som lämpligt ser vi inga hinder för att tjänstesamverkan utökas till att omfatta fler myndigheter. Statskontoret anser att service i samverkan på längre sikt bör omfatta myndigheternas samtliga kanaler för medborgarmöten, men att man redan i dag bör se över möjligheterna att inkludera Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Kronofogden och Lantmäteriet i nuvarande service-samverkan. Statskontoret anser också att på sikt är det relevant att inkludera kommunerna i samverkan avseende servicegivande.

1 Myndigheternas service i samverkan

”Att tillhandahålla service med god tillgänglighet och kvalitet är ett ansvar som ligger på den enskilda myndigheten. Varje myndighet har ett ansvar för att utforma service, produkter och tjänster som är användbara för alla och svarar mot både kvinnors och mäns villkor och behov.

[...]

Genom ny teknik kan service i dag lämnas i många former utifrån medborgarnas och företagens behov.

[...]

Samtidigt har regeringen ett övergripande ansvar för att den offentliga servicens tillgänglighet och kvalitet är så långt möjligt likvärdig över hela landet och för alla medborgare och företag.

[...]

Ett kostnadseffektivt sätt att upprätthålla en god samhällsservice i hela landet är att myndigheter med behov av lokal närvaro i högre grad samverkar.”

(Prop. 2009/10:175, s.54)

I den förvaltningspolitiska propositionen *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* skriver regeringen att myndigheter ska tillhandahålla service med god tillgänglighet och kvalitet. Samtidigt är det regeringen som har det övergripande ansvaret för att tillgången till servicen och servicens kvalitet är likvärdig inom landet. En utgångspunkt för servicegivandet är att myndigheterna tar hänsyn till befolkningens skilda behov och förutsättningar.¹

¹ Prop. 2009/10:175.

1.1 Service i samverkan med flera syften

I propositionen framhåller regeringen att alla medborgare och företag har rätt till en likvärdig service. Samtidigt ska servicen ges på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt. I dessa skrivningar betonar regeringen två centrala förvaltningspolitiska värden: likvärdighet och kostnadseffektivitet. Att förse medborgare och företag med en likvärdig service som också är kostnadseffektiv kan vara en utmaning för förvaltningen. Detta beror på att det kan uppstå situationer där de två värdena konkurrerar med varandra. För vissa myndigheter kan det vara kostnadseffektivt att centralisera handläggningen av ärenden till vissa orter vilket kan leda till att myndigheten måste stänga lokalkontor som tidigare sysslade med handläggning och servicegivande. Detta medför i sin tur en minskad tillgång till service för medborgare och företag. Likaså kan det ur ett ekonomiskt perspektiv vara rationellt för en myndighet att begränsa medborgares och företags möjligheter till spontana möten med myndigheten och i stället styra över dessa kontakter till andra kanaler, som internet och telefon.

Att den här typen av målkonflikter uppstår kan bland annat bero på att målen för myndigheternas servicegivande är allt för otydligt formulerade eller att prioriteringsordningen mellan olika mål är oklar. En annan förklaring kan vara att det är svårt att sätta ett kvalitativt värde på servicegivande och på servicegivande via olika kanaler. Att förse medborgare och företag med personlig service är betydligt dyrare än att göra samma sak via telefon eller internet. Frågan är vilket mervärde det fysiska mötet har för olika grupper och vad detta är värt för den enskilda myndigheten i sig och för förvaltningen i stort.

Ett sätt för myndigheter att upprätthålla en likvärdig samhällsservice över hela landet är att samverka. Detta är också något som regeringen har lyft fram i den förvaltningspolitiska propositionen där den skriver att en likvärdig grundläggande statlig service över hela landet bör kunna erbjudas medborgare och företag med hjälp av gemensamma servicekontor och kontaktpunkter.² En tolkning av denna skrivning är att regeringen därmed tar sikte på att garantera alla medborgare och

² Prop. 2009/10:175.

företag möjligheten till spontana fysiska möten med myndigheter oavsett var i landet de bor eller verkar.

Samverkan kan dessutom föra med sig andra positiva värden för medborgare och företag. Till exempel möjliggör samverkan att förvaltningen kan organisera sin service utifrån livshändelser i stället för utifrån hur myndigheternas verksamhet vanligtvis är organiserad. Denna typ av samverkan innebär att förvaltningens service utgår från medborgares och företags perspektiv och behov. Den enskilde kan också uppfatta ett servicegivande organiserat utifrån livshändelser som enklare och tydligare. Detta eftersom livshändelserna definieras med utgångspunkt i de situationer där medborgare respektive företag behöver ha kontakt med olika myndigheter. På sikt kan ett enklare och mer tydligt servicegivande göra att medborgare och företag får ett ökat förtroende för myndigheter i stort samt för förvaltningen som helhet.

I rapporten kommer vi främsta att betrakta service i samverkan som en praktisk och förmodat kostnadseffektiv lösning på myndigheternas servicegivande. Men vi diskuterar också service i samverkan som ett generellt förhållningssätt för hur myndigheter kan förse medborgare och företag med service.

1.2 Ett samlat underlag om myndigheternas service i samverkan

Statskontoret har fått i uppdrag att ta fram ett samlat underlag om myndigheternas service i samverkan. Regeringen menar att ett sådant underlag behövs för att den vid behov ska kunna ställa tydligare krav på myndigheternas service och tillgänglighet. I dag saknas en samlad bild av myndigheternas service i samverkan. Vi vet också relativt lite om medborgares och företags behov av service och service i samverkan vilket gör att det är svårt för regeringen att avgöra om den samverkan som myndigheterna bedriver i dag uppfyller medborgares och företags behov.³

³ Att vi i dag saknar kunskap om medborgares och företags behov av service i samverkan var också något som flera av remissinstanser påpekade i sina svar på utredningen *Se medborgarna – för en bättre offentlig service* (SOU 2009:92). Många instanser menade att utredningens underlag var bristfälligt när det gällde medborgares och företags behov av olika typer av service.

Enligt vårt sätt att se på frågan bör ett samlat underlag om myndigheternas service i samverkan ta sin utgångspunkt i en diskussion om myndigheternas servicegivande och hur detta kan utvecklas. Något förenklat kan uppdraget till Statskontoret sammanfattas i tre frågor:

- Vilka behov har medborgare och företag av myndigheters service och service i samverkan?
- Hur tillgängliggör myndigheterna i dag sin service i samverkan?
- Hur kan dagens service i samverkan utvecklas?

Enligt uppdraget ska kartläggningen av medborgares och företags behov av service i samverkan bland annat bygga på de undersökningar som myndigheter med många medborgar- och företagskontakter har gjort. Med utgångspunkt i kartläggningen av behov ska frågan om hur myndigheter tillgängliggör sin service belysas. Av beskrivningen ska det också framgå hur medborgares och företags behov och användning av personlig service förhåller sig till andra kanaler för att ta del av service, som internet och telefon. Redovisningen ska också omfatta hittills gjorda erfarenheter av och för- och nackdelar med olika typer av samverkan.

När det gäller analysen av hur dagens service i samverkan kan utvecklas kommer vi att fokusera på om förutsättningarna för service i samverkan behöver förbättras. Vilka möjligheter och begränsningar finns det för att utöka samverkan till att omfatta ytterligare myndigheter samt behöver rättsliga, kompetensmässiga, ekonomiska eller andra förutsättningar förbättras för att vi ska få till stånd en utveckling?

Enligt uppdraget ska analysen ta hänsyn till medborgares och företags ökade användning av e-tjänster och telefon i sina kontakter med statliga och kommunala myndigheter. Vidare ska vi i analysen beakta hur rättssäkerhet, kvalitet och effektivitet kan garanteras.

I tolkningen av uppdraget och i genomförandet av utredningen har vi också beaktat att regeringen gett flera myndigheter i uppdrag att utreda hur medborgares och företags kontakter med myndigheter via olika kanaler kan utvecklas. Som exempel på detta kan de uppdrag att sam-

ordna myndigheternas arbete med e-förvaltning som Skatteverket, Lantmäteriet, Transportstyrelsen och Bolagsverket har fått nämnas.⁴

1.3 Utredningens utgångspunkter och avgränsningar

I utredningsarbetet har vi utgått från regeringens mål för hur förvaltningens service till och kontakter med medborgare och företag bör utvecklas:

- Statliga och kommunala myndigheters kontakter med medborgare och företag ska organiseras ändamålsenligt och effektivt och, när det är påkallat, i samverkan.
- Kontakter med myndigheter ska ske via de kanaler som, med beaktande av rättsäkerhet och kvalitet, mest effektivt tillgodoser medborgares och företags behov.
- Varje myndighet ansvarar för att medborgarkontakter och service inom myndighetens område uppfyller behoven hos medborgare och företag i hela landet.
- Utvecklingen av lokala servicekontor och annan kontorsnärvaro bör präglas av balans mellan möjligheter till samordning, lokala förutsättningar samt möjligheter till och utveckling av service genom andra kanaler.

Statskontorets uppdrag avser enbart *myndigheternas service i samverkan*. Med service i samverkan avses alla former av samverkan mellan statliga myndigheter, en kommun eller ett landsting som syftar till att *tillgängliggöra service* för medborgare eller företag. Det innebär att en stor del av den samverkan som statliga och kommunala myndigheter ägnar sig åt inte omfattas av uppdraget. Det gäller exempelvis finansiell samordning med mera.

Medborgare och företag står i centrum för analysen. I större delen av rapporten behandlar vi de två grupperna synonymt. Anledningen till detta är att de grupper av företag som vänder sig till myndigheter för att få den typ av service som diskuteras i rapporten ofta är småföre-

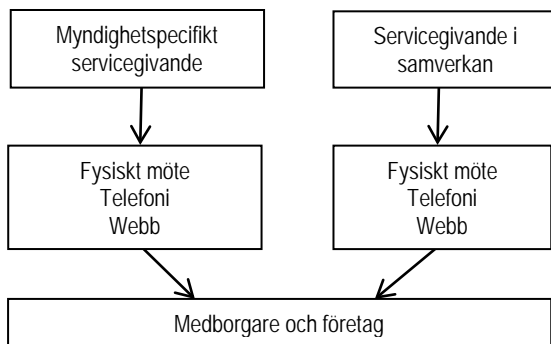
⁴ Regeringsbeslut 2011-03-03 N2011/1368/ITP

tagare. Statistiska centralbyråns företagsregister visar att över hälften, 57 procent, av företagen i Sverige bedrivs som enskild firma. Av registrerade företag i Sverige har knappt 27 procent minst en anställd. Inom ramen för vårt uppdrag menar vi därför att företrädare för företag och medborgare i mångt och mycket kan likställas.

Uppdraget syftar till att ta fram ett samlat underlag om myndigheternas service i samverkan. Detta innebär att vi riktar fokus mot frågan om och hur myndigheter samverkar för att ge medborgare och företag service. I detta sammanhang kommer vi också att belysa genom vilka kanaler som servicen förmedlas och om servicegivandet sker i samverkan och diskutera hur myndighetsgemensam service kan bedrivas. Diskussionen tar sin utgångspunkt i medborgares och företags behov av service. Samverkan blir i detta fall en praktisk och förmodat kostnadseffektiv lösning för att organisera servicegivandet. Statskontoret menar att vid sidan av att lösa det praktiska servicegivandet finns också annat att vinna på samverkan. Den främsta vinsten antas vara att det blir lättare för medborgare och företag att sköta sina kontakter med myndigheter.

Av figur 1 framgår att servicegivandet, oavsett om det sker i samverkan eller inte, förmedlas genom samma kanaler. Om och hur myndigheterna samverkar om servicegivandet påverkar i grunden inte de uppdrag och uppgifter som myndigheterna är satta att sköta. Samverkan ska i detta fall i första hand betraktas som ett medel för att nå måluppfyllelse – det vill säga att förmedla service. Om myndigheterna organiserar sitt servicegivande i samverkan eller myndighetsspecifikt har ingen betydelse för vilka kanaler servicen förmedlas genom. Servicegivande genom fysiska möten är betydligt dyrare jämfört med servicegivande via webb och telefoni. Fysiska möten kan därför i vissa fall förutsätta samverkan.

Figur 1 Två olika logiker för att ge medborgare och företag service



Att samverka om servicegivande kan också antas ha ett egenvärde. Samverkan innebär att medborgares och företags behov av service sätts i centrum. Genom samverkan kan medborgare respektive företag mötas i den livssituation som de befinner sig och servicegivandet organiseras därefter. På så vis är service i samverkan mer av en idé eller ett förhållningssätt till servicegivande än en praktisk lösning för att garantera tillgängligheten.

1.4 Så har vi genomfört uppdraget

I genomförandet av uppdraget har vi utgått från myndigheternas servicegivande och hur de tillgängliggör sin service. I detta sammanhang har vi också tittat på hur myndigheterna tillgängliggör sin service i samverkan.

Vi har valt att avgränsa uppdraget till att omfatta två exempel av service i samverkan, dels hur myndigheter samverkar i organisationen av det fysiska mötet, dels samverkan om servicegivande via gemensamma webbplatser:

Samverkan i det fysiska mötet:

- Samverkan vid *servicekontor* – vid kontoren samverkar Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket för att ge medborgare och företag service. Denna samverkan omfattar till

större delen tjänstesamverkan, men vid cirka hälften av kontoren medverkar också Arbetsförmedlingen i form av så kallad lokal-samverkan.

- Samverkan vid *serviceplatser* – på serviceplatserna utför Arbetsförmedlingens personal vissa enklare tjänster åt Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.
- Samverkan mellan Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och ett antal enskilda *kommuner* för att ge medborgare och företag enklare service på lokal nivå

Samverkan om gemensamma webbplatser:

- Samverkan om webbportalen *Verksam.se* – samverkan mellan Bolagsverket, Skatteverket och Tillväxtverket för att främja nyföretagande och drift av företag.

För att ta reda på vilka behov medborgare och företag har av service i samverkan, hur service i samverkan tillgängliggörs och om dagens service i samverkan uppfyller medborgare och företags behov har vi samlat in information och material i flera steg. Utredningsarbetet har tagit sin utgångspunkt i myndigheternas egna undersökningar.

Detta material har kompletterats med verksamhetsstatistik från myndigheterna och intervjuer med företrädare för samtliga berörda myndigheter samt chefer och medarbetare på servicekontor runt om i landet. Genom intervjuerna har vi också tagit del av myndigheternas erfarenheter av att samverka och erfarenheterna av service i samverkan. Vi har också erbjudit ett antal intresseorganisationer att ge sin syn på vilka behov medborgare och företag har av myndigheters service i samverkan. I bilaga 2 återfinns en närmare redogörelse för hur vi har genomfört vårt uppdrag.

Statskontorets arbete har genomförts av Susanne Johansson (projektledare) och Martin Johansson. Till projektet har också en intern referensgrupp vid Statskontoret varit knuten.

1.4.1 Metodologiska överväganden och begränsningar

Vid genomförandet har vi till stor del varit beroende av de undersökningar som myndigheterna har genomfört. De undersökningar som myndigheterna genomför gäller nästintill enbart de egna brukarna. Vi har också tagit del av de uppföljningar som Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket genomför gemensamt vid servicekontoren. Urval, insamlingsmetoder, svarsfrekvenser med mera skiljer sig åt mellan de olika undersökningarna. Som följd av ibland små och svårkontrollerade urval och kraftigt varierande svarsfrekvenser har det varit problematiskt att jämföra resultat mellan de olika undersökningarna. Efter att ha tagit del av en stor mängd undersökningar menar vi dock att den bild som undersökningarna ändå ger bör betraktas som tillförlitlig. I de fall där det finns metodologiska invändningar och frågetecken har vi använt oss av återkommande undersökningar som har genomförts i samma syfte för att på så vis försöka stärka resultatens giltighet.

Resultaten från myndigheternas egna undersökningar har kompletterats med verksamhetsstatistik och intervjuer med företrädare för myndigheterna. Intervjuerna har skett med företrädare på olika nivå i myndigheternas organisationer. Chefer för kundkontakter, verksamhetscontrollers och liknade i myndigheternas ledningsgrupper har intervjuats. I Försäkringskassan har områdeschefer och chefer för servicekontor intervjuats. I Skatteverket har regionchefer och chefer för servicekontor intervjuats. På servicekontoren har vi också träffat och intervjuat servicehandläggare. Urvalet av kontor har gjorts så att kontoren geografiskt representerar områden med olika demografisk profil. De demografiska egenskaper som vi har prioriterat är dels områden med stor inflyttning, dels områden som i högre grad är glest befolkade. Inför intervjuerna med cheferna för servicekontoren har vi bett att även servicehandläggare ska medverka vid intervjun alternativt att handläggarnas erfarenheter och synpunkter inhämtas inför intervjun. Vid de mindre kontoren har det ibland varit svårt att avvara personal vilket medfört att handläggarna inte har kunnat närvara vid intervjun. På de större kontoren har vi dock träffat både kontorschef och en eller flera handläggare. De erfarenheter som chefer och handläggare delat med sig av är relativt samstämmiga.

1.5 Statskontoret har samrått och samverkat med berörda myndigheter, organisationer och utredningar

Samråd med berörda myndigheter

Under arbetets gång har Statskontoret samrått med Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Tillväxtverket. Det har gått till på så vis att vi inledningsvis informerade berörda myndigheter och den nationella ledningsgruppen för servicekontoren om uppdragets frågeställningar, upplägg och planering. Därefter har vi haft löpande kontakter med myndigheterna under arbetets gång. Berörda myndigheter har också fått en möjlighet att faktagranska relevanta delar av rapporten.

Mot slutet av vårt arbete bjöd vi också in Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Tillväxtverket till ett möte där utredningens analys och slutsatser presenterades och diskuterades. I samband med detta fick myndigheterna en möjlighet att lämna synpunkter på analys, slutsatser och förslag.

Vid två tillfällen har Statskontoret också samrått med Utredningen om den statliga regionala förvaltningen. Utredningen fick inledningsvis ge sin syn på de frågeställningar som omfattas av uppdraget. I slutet av arbetet har utredningen också fått en möjlighet att lämna synpunkter och kommentarer på analys, slutsatser och förslag.

Statskontoret har också löpande under uppdraget samrått med E-delegationen. Detta har skett genom ett antal möten där representanter från Statskontoret och E-delegation deltagit. E-delegationen har också fått möjlighet att ge synpunkter på analys, slutsatser och förslag.

Under utredningsarbetet har Statskontoret också tagit initiativ till samråd med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

Särskilt samråd med Försäkringskassans utredning

Försäkringskassan har parallellt med Statskontorets uppdrag arbetat med ett regeringsuppdrag i syfte att analysera medborgarnas behov av service och utforma en långsiktig strategi för hur myndigheten ska

möta medborgarna. Med anledning av detta har vi haft särskilt samråd med Försäkringskassan. Samrådsmöten har hållits kontinuerligt under arbetets gång. Vid dessa samrådsmöten har vi utbytt information och diskuterat olika delar av analysarbetet.

1.6 Så har vi disponerat rapporten

Vi inleder rapporten med kapitlet *Att samverka om servicegivande*. I detta kapitel diskuterar vi myndigheternas serviceskyldighet och hur samverkan kan vara ett sätt att lösa servicegivandet. I kapitlet diskuterar vi också vad myndigheter kan och får samverka om samt hur samverkan om servicegivande kan organiseras.

I det nästföljande kapitlet – *Medborgares och företags behov av service och service i samverkan* – redogör vi för vilka behov av service och service i samverkan som medborgare och företag har. Redogörelsen är dels baserade på myndigheternas egna undersökningar, dels på våra intervjuer med berörda myndigheter. Därpå följer kapitlet *Service i samverkan i praktiken* där vi beskriver hur myndigheterna i dagsläget samverkar och hur de tillgängliggör sin service i samverkan för medborgare och företag. I rapportens femte kapitel – *Erfarenheter av service i samverkan* – skildrar vi myndigheternas hittills gjorda erfarenheter av service i samverkan. I kapitlet diskuterar vi också om service i samverkan lett till effektiviseringar för myndigheterna.

Vi avslutar sedan rapporten med ett summerande och ett framåtblickande kapitel. I det första av dessa kapitel – *Har medborgare och företag tillgång till den service de behöver?* – diskuterar vi medborgares och företags behov av service i samverkan och i vilken utsträckning som myndigheterna tillgodoser dessa behov. Vi diskuterar också myndigheternas service i samverkan utifrån ett tillgänglighets- och effektivitetsperspektiv. I det avslutande kapitlet *Utveckling av myndigheternas service i samverkan* diskuterar vi hur regeringen kan skapa bättre förutsättningar för myndigheternas service i samverkan och hur förvaltningens service skulle kunna utvecklas kort, medellång och lång sikt.

2 Att samverka om servicegivande

Syftet med detta kapitel är att ge en ram för de efterföljande beskrivningarna av medborgares och företags behov av service och service i samverkan och myndigheternas förmåga att i samverkan tillfredsställa dessa behov. Inledningsvis redogör vi därför för regeringens mål för och styrning av myndigheternas servicegivande. Vi diskuterar också i vilken utsträckning myndigheter ska förmedla service till medborgare och företag och hur denna service bör ges. I den andra och avslutande delen av kapitlet redogör vi för vilka möjligheter myndigheter har att samverka samt om vad och hur de kan samverka.

2.1 Myndigheters serviceskyldighet

Offentliga myndigheters serviceskyldighet gentemot medborgare och företag regleras i förvaltningslagen (1986:223). Enligt 4 § ska varje myndighet ge enskilda upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp som rör myndighetens verksamhetsområde.

Enligt förvaltningslagen ska service ges i den utsträckning som behövs med tanke på frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhetsområde. Myndigheternas skyldighet att ge service är med andra ord relativt omfattande och långtgående, men samtidigt inte obegränsad. Skyldigheten omfattar dels hjälp i sakfrågan, dels hur myndigheterna ska tillgängliggöra sin service.

4 § Varje myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.⁵

⁵ Förvaltningslag (1986:223)

Enligt 5 § i förvaltningslagen ska myndigheterna vara tillgängliga för allmänheten. Kraven på tillgänglighet innebär att medborgare och företag ska ha möjlighet att ta del av den service myndigheterna ger. Av paragrafen framgår att en myndighet ska ta emot besök och telefonsamtal från enskilda och att den ska se till att enskilda kan komma i kontakt med myndigheten via till exempel fax och e-post.

5 § Myndigheterna skall ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Om särskilda tider för detta är bestämda, skall allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt.

Myndigheterna skall också se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med hjälp av telefax och elektronisk post och att svar kan lämnas på samma sätt.

En myndighet skall ha öppet under minst två timmar varje helgfri måndag-fredag för att kunna ta emot och registrera allmänna handlingar och för att kunna ta emot framställningar om att få ta del av allmänna handlingar som förvaras hos myndigheten. Detta gäller dock inte om en sådan dag samtidigt är midsommarafton, julafton eller nyårsafton.⁶

Skyldigheten att ta emot besök och besvara telefonsamtal och e-post ska göra det möjligt för enskilda att lämna uppgifter i ett pågående ärende och få del av allmänna handlingar. Även om lagtexten är utformad så att den främst syftar till att enskilda ska kunna ta del av allmänna handlingar är det tydligt att reglerna också ska bidra till att enskilda får del av myndigheternas service.⁷

Myndigheter har dock möjlighet att begränsa sina öppettider. Om en myndighet enbart har begränsade öppettider för att minska antalet spontana besök, men däremot har generösa telefontider bedöms myndigheten uppfylla serviceskyldigheten.⁸

⁶ Förvaltningslag (1986:223)

⁷ Hellners, T och Malmqvist, B (2007) *Förvaltningslagen med kommentarer*. Stockholm: Norstedts Juridik (andra upplagan), s. 82 ff.

⁸ Ibid.

2.2 Myndigheterna har ett ansvar att utveckla sin service

Myndigheters serviceskyldighet diskuteras också i den förvaltningspolitiska propositionen *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*. I propositionen skriver regeringen att "... målet för förvaltningspolitiken ska vara en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättsäker och effektiv, har en väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet..."⁹

Vidare pekar regeringen på att varje myndighet har ett ansvar att utveckla sin service och tillhandahålla en service som har god tillgänglighet och kvalitet. Enligt regeringen bör arbetet med att utveckla servicen utgå från att tillgången till service bör vara likvärdig för alla. Mer än så klargör inte regeringen vilken servicenivå som är önskvärd hos myndigheterna. Likvärdigheten omfattar bland annat att medborgare och företag är garanterade viss tillgång till myndighetsservice när det gäller avstånd eller öppettider. Men det handlar också om att man ska få tillgång till service på sitt eget språk, vilket är reglerat genom språklagen (2009:600).¹⁰

Den andra aspekten av vad myndigheterna ska beakta i utvecklingen av sin service är frågan om kvalitet. Att utveckla service med bibehållen eller ökad kvalitet är en ledstjärna för de flesta myndigheter. Statskontoret har i tidigare rapporter diskuterat innebörden av kvalitet i myndigheters verksamhet. Ett sätt att se kvalitet ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv är att det handlar om att "tillhandahålla tjänster som tillfredsställer medborgares och företags uttalade och underförstådda behov".¹¹ Därmed rymmer kvalitetsbegreppet både en subjektiv och en objektiv sida. Den subjektiva kvaliteten gäller brukarnas uppfattningar om verksamhetens tjänster och service, medan den objektiva omfattar

⁹ Prop. 2009/10:175.

¹⁰ Sedan den 1 januari 2010 ger språklagen människor rätt att använda något av de fem minoritetsspråken i sina kontakter med förvaltningsmyndigheter. För språk vid sidan av de fem minoritetsspråken finns det ingen lagstadgad rättighet att kommunicera på sitt eget modersmål, men vid flera av de stora myndigheterna finns kompetens för att svara på frågor och ge råd och vägledning på en rad olika språk.

¹¹ Statskontoret (2011), *Uppfattningar om förvaltningen – kvalitet i offentlig verksamhet från allmänhetens och företagens horisont*.

egenskaper och värden i tjänsten eller servicen som är observerbara oberoende av brukarnas upplevelser och erfarenheter.¹² När myndigheterna utvecklar sin verksamhet och service beaktar de båda dessa delar.

När myndigheter följer upp kvaliteten i sina tjänster får ofta brukarnas uppfattningar om och nöjdhet med myndighetens arbetsprestation, tillgången till service, handläggningstider med mera stor betydelse för den samlade bedömningen av kvalitet. Uppfattningar om servicens kvalitet relateras ofta till vilken service som finns att tillgå.

Många myndigheter menar att tillgängligheten har ökat tack vare utvecklingen av tjänster via internet och telefon. Därmed menar de också att kvaliteten har ökat. Detta eftersom det i dag finns en möjlighet att ta del av myndighetens hela tjänsteutbud var man än bor. Likaså är det i dag möjligt att få hjälp med olika frågor via internet och telefon. Tidigare krävdes det ett besök hos myndigheten för att få svar på frågorna. Andra menar dock att kvaliteten i servicen har försämrats för vissa grupper som följd av denna utveckling. Detta eftersom dessa grupper får svårare att göra sina ärenden hos myndigheter när möjligheterna till fysiska möten försämras. Utvecklingen att allt fler kontaktar myndigheter via telefon och elektroniska tjänster har resulterat i att andelen fysiska besök har minskat. Hos vissa myndigheter, bland annat Centrala studiestödsnämnden (CSN), har detta inneburit att det enbart går att besöka myndigheten om man har bokat tid i förväg.

2.2.1 Vad betyder likvärdig tillgång till service?

Det är upp till myndigheterna att utforma servicen så att den lever upp till förvaltningslagens krav. Utgångspunkten för detta arbete bör vara en så långt som möjligt likvärdig tillgång till service för alla. Vad som egentligen menas med likvärdig tillgång kan dock diskuteras.

Ett kriterium för att definiera likvärdighet är att alla medborgare och företag i samma utsträckning har möjlighet att få del av myndigheternas service. Likvärdighet handlar då om möjligheten att få del av ungefär samma service vid en lika lång tidsmässig resa och att myndig-

¹² Statskontoret (2011), *Uppfattningar om förvaltningen – kvalitet i offentlig verksamhet från allmänhetens och företagens horisont*.

heterna svarar på samma typ av frågor och att öppettiderna inte varierar. Men det handlar också om att de arbetar vid myndigheten har samma kompetens och kan förse medborgare och företag med likvärdig service oavsett kanal.

I den förvaltningspolitiska propositionen betonar regeringen framför allt två aspekter av likvärdighet – *geografisk* och *social* likvärdighet.

Likvärdighet från ett geografiskt perspektiv

Likvärdighet från ett geografiskt perspektiv kan innebära att oavsett var i landet som en person bor eller ett företag är verksamt finns det en likvärdig tillgång till myndigheternas service. I propositionen framhåller regeringen att användningen av ny teknik (internet och telefoni) ger ökade möjligheter att förse medborgare och företag med likvärdig tillgång till service oavsett var i landet man bor eller verkar.¹³

I en rapport till *Ansvarskommittén* pekar kulturgeograferna Daniel Brandt och Erik Westholm på hur den statliga servicen har förändrats under tio års tid. Enligt rapporten har medborgare, oavsett var i landet de bor men framför allt i norra Sverige, fått en försämrad tillgång till myndigheternas service. Statliga myndigheters tillgänglighet eller snarare möjligheten att träffa myndigheter i fysiska möten har minskat för de allra flesta. Det här är inte något större problem för merparten av medborgarna eftersom det är möjligt att kontakta myndigheter via andra kanaler.¹⁴

Om vi ser till medborgares och företags möjlighet att få kontakt med myndigheter är servicen – som en följd av utvecklade tekniska lösningar – relativt likvärdig över hela landet. Genom att fler kan ta del av myndigheternas information och service utan att besöka myndigheten så kan man utifrån detta perspektiv hävda att likvärdigheten till service ökat. De stora delar av befolkningen och företagen som har tillgång till telefon och internet har också goda möjligheter att via dessa kanaler ta del av myndigheternas service. I vissa delar av landet är dock tillgången till internet sämre och det har också visat sig finnas problem

¹³ Prop. 2009/10:175.

¹⁴ Brandt, D och Westholm, E (2006), *Statens nya geografi*, Ansvarskommitténs skriftserie.

med det mobila telefonnätet (i takt med att det analoga nätet har stängts) vilket sägs göra att de som bor och är verksamma i dessa delar inte har samma tillgång till myndigheternas service.

Utifrån perspektivet om geografisk likvärdighet varierar möjligheten att personligen möta företrädare för myndigheter. Detta gäller såväl spontana som bokade fysiska möten. För vissa grupper innebär det att möjligheten att få del av myndigheternas service har försvårats eller helt saknas. Det rör i första hand grupper som har svårighet att ta del av service via internet och telefon. Dessa svårigheter kan bero på språk- och kunskapsbrister eller kognitiva funktionsnedsättning. För att myndigheternas service ska anses likvärdig ur detta perspektiv krävs möjlighet till fysiska möten. I rapporten till Ansvarskommittén betonar Brandt och Westholm att detta gäller särskilt de myndigheter som behöver direktkontakt med medborgare och företag. I rapporten menar forskarna att denna typ av myndigheter bör vara representerade i varje kommun.¹⁵ I dag menar dock samma forskare att det finns skäl att revidera dessa resonemang, bland annat som en följd av den tekniska utvecklingen.

Likvärdighet från ett socialt perspektiv

Tillgängligheten till service kan också diskuteras med utgångspunkt i ett socialt perspektiv. Mindre resursstarka grupper och grupper som i högre grad använder sig av de sociala välfärdssystemen kan antas ha ett större behov av myndigheters service än andra grupper i samhället. Detta eftersom dessa grupper i många fall har fler kontakter med olika myndigheter och i vissa fall är beroende av myndigheters beslut för sitt uppehälle.

Samma resonemang gäller också för de grupper som av olika anledningar har ett större behov av att möta myndighetsföreträdare personligen för att kunna ta del av myndigheternas service, men bor geografiskt på en plats där denna möjlighet saknas. Ur detta perspektiv blir likvärdighet en fråga om tillgången till myndigheternas tjänster via en specifik kontaktkanal, det fysiska mötet.

¹⁵ Brandt, D och Westholm, E (2006), *Statens nya geografi*, Ansvarskommitténs skriftserie.

2.2.2 Likvärdig service – inte nödvändigtvis likadan

Även om regeringen framhåller vikten av likvärdig tillgång till myndigheternas service är det viktigt att påpeka att likvärdig nödvändigtvis inte innebär likadan eller på samma sätt. Kraven på likvärdighet i servicen ger myndigheterna utrymme att anpassa och organisera servicegivandet efter och i relation till människors och företags behov. Det är också möjligt att ställa kostnaderna för genomförandet i relation till i vilken grad som tjänsterna och servicen används av medborgare och företag.

Tillgängligheten till myndigheters service diskuterades ingående i utredningen *Utveckling av lokal service i samverkan*. I slutbetänkandet *Se medborgarna – för en bättre offentlig service* (SOU 2009:92) diskuteras bland annat den lokala tillgängligheten till statliga myndigheter. I betänkandet framhålls att myndigheternas bemannade kontor koncentrerats till tätorterna och att medborgare bosatta på landsbygden därmed fått sämre tillgång till service samt att det saknas en enhetlig servicestruktur i hela landet. Den slutsats som utredningen når – som regeringen till vis del också framhåller i den förvaltningspolitiska propositionen – är att service bör förmedlas via gemensamma servicekontor.

Regeringen menar att varje myndighet själv är bäst lämpad att avgöra hur servicen till medborgare och företag ska utformas och ges. Det är de enskilda myndigheterna som har bäst kunskap om behoven av service inom det egna området. I remissvaren till *Se medborgarna – för en bättre offentlig service* pekade flera instanser på att myndigheterna bäst känner till medborgares och företags behov av service.¹⁶ Merparten av remissinstanser delade utredningens slutsats om att det är viktigt att det finns tillgång till likvärdig service i hela landet. Många instanser menade dock att utredningens underlag var bristfälligt eftersom det saknades analyser av vilka behov som medborgare och företag har av olika typer av service.¹⁷

¹⁶ Prop. 2009/10:175

¹⁷ Remissammanställning över slutbetänkande av utredningen *Utveckling av lokal service i samverkan: Se medborgarna – för bättre offentlig service* (SOU 2009:92), Fi2009/7314.

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket angav i sina remissvar att utredningen inte hade tagit hänsyn till att det är myndigheterna själva som bäst känner till den egna verksamheten och därmed också medborgares och företags behov av service. Myndigheterna avstyrkte därför utredningens förslag om en gemensam servicestruktur. De menade att det i stället borde vara upp till varje enskild myndighet att avgöra på vilka orter som myndigheten borde finnas och vilken nivå av service som bör ges på olika orter.¹⁸ Regeringen menar dock att detta förutsätter att myndigheterna arbetar med att ta emot och tillvara synpunkter från medborgare och företag. När myndigheterna utformar sin service ska hänsyn tas till likvärdighet och den kunskap myndigheten har om medborgares och företags behov.

I ett försök att göra tillgången till det fysiska mötet mer likvärdigt har Arbetsförmedlingen arbetat med att ta fram lösningar för distansservice för att ge möjlighet till fysiska möten via digital teknik och bildskärmar. Arbetsförmedlingen menar att den utvärdering som myndigheten har gjort visar att distansservice kan ersätta lokala kontor och att den service som ges via digital teknik är likvärdig med ett fysiskt möte.¹⁹

Likvärdighet med möjlighet till lokal anpassning är en viktig princip för det kommunala självstyret. I diskussionen om det kommunala självstyret framhålls vikten av att väga in specifika förutsättningar i en viss kommun när det gäller hur servicen ska organiseras. Resonemang om likvärdig tillgång till statlig service kan föras analogt med den kommunala. Reglerna är utformade på samma sätt och det ställs samma krav på tillgänglighet över hela landet, samtidigt som de lokala förutsättningarna varierar vilket ger utrymme för lokala variationer och lokal anpassning. Likvärdigheten innebär inte säkert att man får samma eller ett helt likvärdigt resultat.²⁰ För staten, precis som för kommunerna, varierar förutsättningarna över landet. Det innebär att det inte är möjligt att organisera servicen likadant över hela landet. Tillgängligheten för den enskilde kommer därmed som en följd av geografiska och demografiska variationer att skilja sig åt.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ SOU 2009:92, bilaga 5

²⁰ *Likhet eller likvärdighet. Några principfrågor om svensk samhällsorganisation* (2005). Region Skåne och Västra Götalandsregionen

2.3 Service i samverkan – en lösning för att nå likvärdighet?

Hur kan då frågan om en likvärdig service i hela landet – främst när det gäller möjligheten till fysiska möten – lösas? Ett återkommande svar på denna fråga är att likvärdigheten ökar i takt med att allt fler tar del av myndigheternas service och tjänster via internet och telefon. Vi ställer oss dock undrande till om detta verkligen är ett svar som grundar sig på hur verkligheten ser ut.

I den förvaltningspolitiska propositionen framhåller regeringen att ett sätt att upprätthålla en likvärdig service i hela landet är att myndigheter *samverkar* om servicegivandet. Regeringen menar att samverkan är ett kostnadseffektivt sätt att upprätthålla en god (likvärdig) samhällsservice i hela landet. I propositionen skriver regeringen att detta avser myndigheter som har behov av lokal närvaro. Vid sidan av att samverkan leder till kostnadseffektivitet underlättar det också medborgares och företags kontakter med myndigheter.

Samverkan mellan myndigheter diskuteras i § 6 i förvaltningslagen. Innebörden av samverkan mellan myndigheter är dels ett uttryck för att förvaltningen ska vara effektiv, dels ska skrivningarna uppfattas som en del av myndigheternas serviceskyldighet gentemot medborgare och företag.²¹

”Varje myndighet skall lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten”

De argument som återkommande lyfts fram i diskussionen om samverkan mellan myndigheter är att samverkan skapar förutsättningar för myndigheterna att förbättra servicen till medborgare och företag. Samverkan gör det till exempel möjligt att sköta ärenden till eller som rör flera myndigheter vid ett och samma besök. En annan positiv bieffekt som kan tänkas komma ur samverkan är att medborgares och företags förtroende för förvaltningen ökar. Något som regeringen också framhåller som centralt ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv.

²¹ Hellners, T och Malmqvist, B (2007) *Förvaltningslagen med kommentarer*. Stockholm: Norstedts Juridik (andra upplagan), s. 87 ff.

2.3.1 Vad innebär det att myndigheter samverkar?

Vad det innebär att samverka är något som återkommande diskuteras inom förvaltningen och forskningen. En definition av samverkan är att se det som att flera myndigheter ”gör saker tillsammans med ett gemensamt syfte”. Det kan också handla om att två eller flera myndigheter enas om att samarbeta över organisationsgränserna mot ett gemensamt mål.²² I förvaltningslagen ges samverkan delvis en annan innebörd. Enligt förvaltningslagen handlar det om att myndigheterna ska lämna hjälp till andra myndigheter inom ramen för den egna organisationen. Krav på samverkan mellan myndigheter finns också i myndighetsförordningen (2007:515). Enligt förordningen ska myndigheter fortlöpande utveckla sin verksamhet och verka för att genom samarbete med andra myndigheter ta till vara de fördelar som kan vinnas för den enskilde och för staten som helhet.²³

Oavsett vilken innebörd vi ger samverkan innehåller definitionen en komponent om att organisationsgränser i någon form överskrids. Ett uttryck som ibland används för att beskriva samverkan är att det handlar om att ”organisera mellan organisationer”. Det vill säga att organisatoriskt finna en lösning för två eller flera myndigheters till vissa delar överlappande verksamheter. Sett utifrån myndigheternas horisont handlar det oftast om att samverka i en fråga där staten har ett gemensamt mål eller intresse eller där det uppstår ett tomrum mellan olika myndigheters ansvarsområden och där ingen vill eller kan verka på egen hand.

Under senare år har samverkan också fungerat som ett sätt för offentliga organisationer att uppfylla sina åtaganden mot medborgare och företag. Det verkar också som att behoven av samverkan har ökat under senare år, bland annat som följd av krympande ekonomiska resurser. Inom offentlig verksamhet lyfter man ofta fram samverkan som en lösning för hur organisationer bör arbeta, särskilt i takt med att graden av sektorisering ökar. Ju mer organisationer avgränsar sitt uppdrag och tydliggör vad de ska arbeta desto mer ökar risken för att frågor och människor med komplexa och sammansatta ärenden faller mellan stolarna. Det belyser också den tudelade diskussionen om inne-

²² Lindberg, K (2009) *Samverkan*. Malmö: Liber

²³ Myndighetsförordning (2007:515).

börden av att samverka. Vi kan dels betrakta samverkan som ett förhållningssätt när det gäller förmågan att förse medborgare och företag med en så bra service som möjligt, dels som en praktisk lösning för att på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt tillgängliggöra myndigheternas service genom fysiska möten.²⁴

I den förvaltningspolitiska propositionen diskuterar regeringen att samverkan är nödvändig för att upprätthålla en god offentlig service i hela landet. Regeringen menar att den samverkan som myndigheter med behov av lokal närvaro har inlett bör utvidgas och fördjupas. I propositionen skriver regeringen att "[e]tt långsiktigt mål bör vara att grundläggande lokal statlig service kan förmedlas via gemensamma servicekontor eller andra gemensamma kontaktpunkter".²⁵ Med utgångspunkt i regeringens skrivningar är det tydligt att samverkan mellan myndigheter när det gäller servicegivande uppfattas som en viktig målsättning.

2.4 Vad kan myndigheter samverka om?

Myndigheter som lyder under regeringen har relativt stor frihet att organisera sin verksamhet som de vill. Friheten begränsas dock genom myndighetsförordningen och genom myndigheternas instruktioner. Av myndighetsförordningen framgår grunderna för olika lednings- och styrformer för myndigheterna. Av myndighetens instruktion framgår vilka uppgifter och särskilda ansvarsområden som en myndighet har samt eventuella inskränkningar i hur verksamheten får bedrivas. I vissa fall innehåller instruktionen också skrivningar om myndighetens organisation och vilka myndigheter som en myndighet ska samverka med. Dessa specifika samverkansuppgifter går utöver det allmänna krav på samverkan som finns i förvaltningslagen.

Att myndigheter i grunden är fria att under den översta ledningsnivån organisera sin verksamhet innebär också att de kan välja vem de ska samverka med och om vad och hur de ska samverka. I grunden bygger således samverkan på frivillighet och det är i de flesta fall upp till myndigheterna själva att avgöra om och hur de samverkar. Samtidigt finns det begränsningar för vad myndigheter kan samverka om. Till exempel kan de inte samverka om den del av verksamheten som omfattar fak-

²⁴ Se diskussion i Lindberg, K (2009) Samverkan. Malmö: Liber.

²⁵ Prop. 2009/10:175.

tiskt myndighetsutövande. Samverkan sker därför ofta om det som vanligen benämns som *myndigheternas faktiska handlande*.²⁶ Med detta avses ageranden som *inte* innebär myndighetsutövning utan service eller ”ärenden som uteslutande gäller råd, upplysningar eller andra oförbindande besked.”²⁷ I dessa fall gäller inte förvaltningslagens krav på ärendehandläggning och detta gäller oavsett om myndighetens faktiska handlande har stor eller liten betydelse för den enskilde.

Trots lagens skrivningar kan det vara svårt att avgränsa servicegivandet och bestämma när service övergår i myndighetsutövning. Service kan ses som ytterpunkten på en glidande skala där den andra ytterpunkten utgörs av myndigheternas bedömningar och beslut (myndighetsutövning). Gränsen mellan servicegivande och myndighetsutövning är därmed inte helt självklar. Det är snarare så att servicegivandet gradvis övergår i mer och mer konkreta bedömningar och handläggning för att slutligen landa i myndighetsutövning. Även under själva myndighetsutövningen, till exempel handläggningen av ett ärende, sker servicegivande gentemot medborgare och företag. När det gäller frågan om service i samverkan är gränsdragningen dock central. För att myndigheterna ska kunna organisera servicegivande i samverkan måste det tydligt framgå när servicegivandet övergår i myndighetsutövning.

Möjligheterna för myndigheterna att samverka om gemensamma angelägenheter regleras förutom i förvaltningslagen i lag (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor (nedan kallad samtjänstlagen) och i förordning (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor. Samtjänstlagen instiftades för att göra det möjligt för statliga och kommunala myndigheter att lämna upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp till enskilda och handlägga enklare ärenden för varandras räkning.

1 § Statliga myndigheter, en kommun eller ett landsting får ingå avtal om att för varandras räkning lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda och i övrigt handläg-

²⁶ Myndigheternas faktiska handlade avser handlande som inte resulterar i att en diarieförd handling upprättas. Det kan till exempel vara svar på enklare frågor, eller upplysningar i ett ärende, det vill säga servicegivande.

²⁷ Hellners, T och Malmqvist, B (2007) *Förvaltningslagen med kommentarer*. Stockholm: Norstedts Juridik (andra upplagan), s. 87 ff.

ga förvaltningsärenden med de begränsningar som anges i denna lag eller i förordning (samtjänst vid medborgarkontor).²⁸

För att underlätta samtjänst mellan myndigheter ändrades lagen den 1 juli 2009. Detta eftersom lagens ursprungliga skrivning innebar att ett samtjänstavtal vid sidan av information om vad samtjänsten gällde också skulle innehålla information om vilka enskilda handläggare som fick fatta beslut i frågor i samtjänst. Genom ändringen förenklades förfarandet och nu behöver inte enskilda handläggare specificeras i avtalet. Trots denna förändring finns det fortfarande ett relativt litet antal avtal om samtjänst vid medborgarkontor.²⁹

I förordningen regleras vilken typ av statlig verksamhet (myndighetsutövning) som myndigheter kan samverka om inom ramen för ett samtjänstavtal. I förordningen listas de uppgifter där myndigheter kan ingå avtal med varandra om att gå in och fatta för enskild bindande beslut i annan myndighets ställe. Samverkan innefattar således inte regelmässig myndighetsutövning, men däremot viss enklare form av handläggning.

2 § Förvaltningsuppgifter som statliga myndigheter ansvarar för får innefatta myndighetsutövning endast i den utsträckning som anges i 3 §.

3 § En arbets- eller uppdragstagare som omfattas av ett särskilt avtal enligt 5 § lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor får i respektive statlig myndighets namn

1. i enklare fall besluta i ärenden om bostadstillägg enligt lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl.,
2. i enklare fall besluta i ärenden om flyttningsbidrag i form av respension enligt 8 § förordningen (1999:594) om flyttningsbidrag,
3. i enklare fall besluta i ärenden om äldreförsörjningsstöd enligt lagen (2001:853) om äldreförsörjningsstöd och

²⁸ Lag (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor.

²⁹ Enligt Kammarkollegiet finns det i dag 42 avtal. Kammarkollegiet, ärendelista 2012-02-24.

4. i enklare fall besluta i ärenden om utfärdande av identitetskort enligt förordningen (2009:284) om identitetskort för folkbokförda i Sverige.³⁰

Vid sidan om *tjänstesamverkan* kan myndigheterna också bedriva *lokalsamverkan* och *samverkan om fjärrservice*. Lokalsamverkan innebär att två eller flera myndigheter ingår avtal om att bedriva sin verksamhet i samma lokaler. Ett exempel på sådan samverkan är den som sker på de platser där Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och Skatteverkets servicekontor är samlokaliserade med Arbetsförmedlingen. Det förekommer också att myndigheter delar lokal med en kommuns medborgarkontor.

Utöver samverkan om tjänster och lokaler finns det också olika typer av lösningar där myndigheterna ger medborgarna möjlighet att komma i kontakt med dem och få service på distans, så kallad *fjärrservice*. Även denna service kan ges i samverkan mellan myndigheter. I dagsläget är detta inte särskilt vanligt förekommande.

2.5 Med vem kan myndigheter samverka?

Samtjänstlagen ger alltså myndigheter möjligheter att överlåta uppgiften att ge upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp till enskilda och handlägga enklare ärenden åt en annan myndighet. Lagen omfattar såväl statliga som kommunala myndigheter. Möjligheten att samverka om servicegivande finns, men används bara i begränsad omfattning.

2.5.1 Samverkan mellan statliga myndigheter

I dag samverkar ett antal statliga myndigheter när det gäller service till medborgare och företag. Samverkan genom avtal om tjänstesamverkan finns i dag mellan Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten. På flera platser i landet har dessa myndigheter också lokalsamverkan med Arbetsförmedlingen. Det finns också samverkan mellan statliga myndigheter som inte innebär att de utför uppgifter för varandra, till exempel webbplatsen Verksamt.se. På webbplatsen samlar Bolagsverket, Skatteverket och Tillväxtverket information på ett och

³⁰ Förordning (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor

samma ställe i syfte att underlätta för nyföretagare och företag att ta del av myndigheternas information.

2.5.2 Samverkan mellan statliga och kommunala myndigheter

Enligt kommunallagen (1991:200) får kommunerna i princip inte åta en annan kommuns eller statens uppgifter. Kommunen får enbart utföra uppgifter som är i de egna kommuninvånarnas intresse. Samtjänstlagen ger dock möjlighet för kommuner att samverka med staten och andra kommuner i organiseringen av servicegivandet.

I dag sker, trots möjligheten enligt samtjänstlagen, samverkan mellan statliga och kommunala myndigheter i begränsad omfattning. År 2011 fanns det, enligt Kammarkollegiet, 38 samtjänstavtal mellan statliga och kommunala myndigheter registrerade hos Kammarkollegiet.

Enligt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) är en väg för att åstadkomma likvärdig service över hela landet att statliga och kommunala myndigheter samverkar. Detta förutsätter dock att kommunerna får full kostnadstäckning för den verksamhet som de utför åt statliga myndigheter. Om tillgängligheten till fysiska möten ska förbättras via samverkan mellan stat och kommun kommer kommunerna sannolikt att ges nya obligatoriska uppgifter, vilket också kräver finansiering.

Kommunernas serviceskyldighet är omfattande och spänner över samtliga områden som kommunen ansvarar för. Det handlar om att ge råd, stöd och upplysningar om allt från byggfrågor och barnomsorg till frågor om kultur och fritid samt inom det sociala området. Att samordna servicegivandet på dessa områden med ett antal statliga myndigheters servicegivande är en relativt tidskrävande process. Kommunerna skiljer sig också åt storleksmässigt vilket gör att servicegivandet genom fysiska möten ser olika ut från kommun till kommun. I vissa kommuner finnas sådana möjligheter på en enda plats, medan medborgare och företag i andra kommuner har möjlighet att möta kommunen ansikte mot ansikte på flera olika platser. Det finns därför vissa hinder som har gjort att det tidigare har varit svårt att få till stånd en mer omfattande samverkan mellan kommunal och statlig service.

2.5.3 Begränsade möjligheter till samverkan med andra aktörer

Samtjänstlagen möjliggör samverkan mellan myndigheter, men där- emot inte med andra aktörer, som till exempel ideella organisationer eller privata aktörer. För att upprätthålla en likvärdig service i hela landet har frågan om att ge möjlighet till privata aktörer (matvaruaffä- rer, bensinstationer med mera) att utföra myndigheters serviceuppgifter diskuterats, bland annat i *Utredningen av lokal service i samverkan*. Utredningen framhöll att det borde finnas möjlighet för andra aktörer att överta statliga uppgifter för att ge tillgång till statlig service även på orter där myndigheter inte finns representerade.

Samverkan ses av företrädare för lokalintressen som en möjlig väg för att upprätthålla statens lokala närvaro. Att staten drar sig tillbaka upp- levs av boende utanför storstäderna som att staten tar handen från den lokala nivån. Utifrån ett sådant perspektiv bör regionalpolitiska hänsyn tas när den statliga organisationen diskuteras. Statskontoret har dock i denna rapport valt att inte ta regionalpolitiska hänsyn i diskussionen om samverkan mellan myndigheter.

2.6 Avslutningsvis

Syftet med detta kapitel har varit att ge en ram för de efterföljande beskrivningarna av medborgares och företags behov av service och myndigheternas förmåga att i samverkan tillfredsställa dessa behov. Inledningsvis diskuterade vi regeringens mål för och styrningen av myndigheternas servicegivande. Vi konstaterade att det finns skäl att konkretisera förvaltningslagens bestämmelser om myndigheternas serviceskyldighet för att på så vis skapa bättre förutsättningar för att följa upp myndigheternas servicegivande. En konkretisering skulle också förtydliga regeringens intentioner om hur och i vilken omfattning medborgare och företag ska ha tillgång till myndigheternas ser- vice. Vi har också sett att det finns behov av att konkretisera innebör- den av likvärdig service, särskilt när det gäller tillgången till fysiska möten med myndigheter.

Samverkan mellan myndigheter kan ske i flera syften. Vi menar att när det gäller myndigheters servicegivande är syftet dels att praktiskt lösa tillgången till fysiska möten, dels ett förhållningssätt till hur myndig-

heter förser medborgare och företag med service. Förutsättningarna för statliga och kommunala myndigheter att samverka om servicegivande är relativt goda, även om de i dag utnyttjas i relativt begränsad omfattning.

3 Medborgares och företags behov av service och service i samverkan

I vårt uppdrag ingår att ge en samlad bild av medborgares och företags behov av service i samverkan. Syftet med detta kapitel är att utifrån bland annat myndigheternas egna kartläggningar och analyser samt annat kompletterande material redogöra för medborgares och företags behov. Vi har därför begärt in och tagit del av undersökningar som Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Tillväxtverket har gjort. Vi har också använt oss av de uppföljningar som görs av de myndighetsgemensamma servicekontor som Försäkringskassan och Skatteverket driver.³¹ För att få ytterligare information om behoven av service i samverkan har vi använt oss av E-delegationens kartläggning av medborgarnas kontakter med förvaltningen.

3.1 Hur man fångar behov är inte helt självklart

Hur en kartläggning och analys av medborgares och företags behov av service och service i samverkan ska genomföras är inte helt självklart. Inom såväl förvaltningen som forskningen råder det delade meningar om det över huvud taget är möjligt att ta reda på människors faktiska behov av service och om det verkligen går att skilja behov från önskemål. I vårt arbete har vi dock utgått från den vägledning för behovsdriven utveckling som E-delegationen har tagit fram. Vägledningen är visserligen framtagen med inriktning mot utveckling av e-tjänster, men vi menar att den också kan användas när vi vill kartlägga och analysera medborgares och företags behov av service och service i samverkan.

³¹ Dessa undersökningar är dock något problematiska att använda i analysen eftersom de görs vid ett fåtal tillfällen och då endast vid tio kontor i taget. Det finns dessutom mycket stora skillnader i svarsfrekvens mellan de olika kontoren och undersökningstillfällena. Resultatet från dessa undersökningar bör därför tolkas med försiktighet.

Enligt E-delegationens vägledning handlar en behovsanalys om att ta reda på vad en medborgare eller ett företag behöver för att denne ska kunna tillgodogöra sig sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter. Till stor del handlar det om att försöka förstå den process som uppstår då en medborgare eller ett företag bestämmer sig för att gå från tanke till handling. Det kan till exempel röra sig om en medborgare som vill utnyttja en ersättning som Försäkringskassan tillhandahåller eller starta ett företag.

Vilken service behöver den enskilde för att på ett så enkelt och effektivt sätt som möjligt tillgodogöra sig en rättighet eller fullgöra en skyldighet? Det handlar om att försöka kartlägga och förstå de hinder som kan finnas för den enskilde i olika processer. Men det handlar också om att skaffa sig kunskap om eventuella brister i kommunikationen mellan den enskilde och myndigheten. I ett nästa steg måste myndigheten ta reda på om den genom sitt servicegivande kan undanröja eller minimera dessa hinder. Olika gruppers behov kan anses tillgodosedda om en myndighets servicenivå innebär att alla grupper kan fullgöra sina skyldigheter och tillgodogöra sig sina rättigheter.³² Om vi vill göra en åtskillnad mellan behov och önskemål kan det sägas att tjänster och service som går utöver detta bör betraktas mer som önskemål än som behov.

En fullständig behovsanalys kräver interaktion med användarna. Dessutom behöver analyserna göras relativt kontinuerligt eftersom omvärlden, ett lands demografi, människors kunskaper och förutsättningar och myndigheternas uppdrag förändras över tid. En myndighet kan inte utifrån enbart sina egna analyser kartlägga behoven generellt eller i olika grupper. E-delegationen menar att en kartläggning måste göras utifrån målgruppens perspektiv. Tjänsten, kontaktkanalen eller det som analysen gäller måste generera nöjda användare och svara mot användarnas behov. Enligt E-delegationen är ett problem i samband med behovsanalyser att många organisationer redan tror sig veta användarnas behov eller att de saknar kompetens för att utreda frågan om medborgares och företags behov.³³

³² E-delegationen (2011) *Vägledning för behovsdriven utveckling*.

³³ E-delegationen (2011) *Vägledning för behovsdriven utveckling*.

E-delegationens arbete med att utveckla en vägledning för behovsfångst är ett exempel på hur myndigheter kan arbeta med behovsdriven utveckling. Under utredningsarbetet har vi också stött på andra exempel på hur myndigheterna arbetar för att fånga medborgares och företags behov. I sitt arbete med att se över hur den egna myndigheten bemöter företagare har Skatteverket frågat företagare hur de vill bli bemötta av verkets handläggare. Dessa intervjuer har sedan filmats och använts i arbetet med att utveckla rutiner för hur handläggarna ska bemöta de som kommer i kontakt med myndigheten.

Försäkringskassan arbetar sedan en tid tillbaka med ett koncept som kallas för servicedesign. Syftet med detta är att få en bättre förståelse för medborgarnas behov av service och varför de kontaktar myndigheten via olika kanaler. Precis som E-delegationens vägledning bygger detta koncept på en idé om att utveckling av tjänster och service måste ske i interaktion med brukarna. Servicedesign handlar om att myndigheten sätter sig ner tillsammans med brukaren och diskuterar vilka behov som brukaren har och utifrån detta försöker myndigheten och den intervjuade hitta lösningar i form av utvecklad service eller utvecklade tjänster.

3.2 Det görs få strukturerade analyser av behov

Vår kartläggning visar att myndigheterna gör en hel del undersökningar och analyser av hur medborgare och företag använder sig av och uppfattar myndigheternas service och tjänster. Under vårt arbete har vi tagit del av såväl mer omfattande brukarundersökningar som mer djupgående kvalitativa analyser av medborgares och företags kontakter med olika myndigheter. Sammanlagt har vi tagit del av över 100 undersökningar. Vi kan dock konstatera att myndigheterna framför allt följer upp befintlig verksamhet och hur denna uppfattas av brukarna. Myndigheternas undersökningar fångar i första hand upp följande:

- i vilken utsträckning som brukarna använder sig av olika kanaler i sina kontakter med myndigheten,
- om de hittar den information som de söker och om de får svar på sina frågor,

- om de får svar inom rimlig tid,
- om de är nöjda med bemötandet och den service som de får, och
- hur de ser på myndighetens öppettider och hur pass tillgänglig servicen är.

Vid sidan om dessa frågor är det också vanligt att myndigheterna ställer frågor om hur brukarna vill ha information och sköta sina kontakter med myndigheten. Det kan till exempel handla om frågor om hur brukarna värderar olika kanaler och kontaktmöjligheter och hur de skulle vilja få information, ansöka om ersättningar och förmåner och få beslut från myndigheten. Dessa undersökningar säger dock inget om de faktiska behoven av service och service i samverkan utan bör mer ses som önskemål om hur medborgare eller företagare vill sköta sina kontakter med en specifik myndighet.

Om vi lägger myndigheternas undersökningar bredvid varandra ser vi också att det är svårt att ge en samlad bild av medborgares och företags behov av service och service i samverkan. Till viss del handlar det om att många av undersökningarna inte ger svar på frågan om behov och att undersökningarna är så pass olika att det är svårt att utifrån dessa ge en samlad bild. Den främsta anledning till att det i dagsläget inte går att säga något samlat om behovet av service i samverkan är dock att merparten av undersökningarna fokuserar på enskilda myndigheter och dess brukare. Undersökningar som säger något övergripande och samlat om medborgares och företags behov av service i samverkan lyser – med några enstaka undantag – med sin frånvaro.

Genomgången av myndigheternas undersökningar visar att det görs förhållandevis få strukturerade och systematiska kartläggningar och analyser av medborgares och företags behov av service i samverkan. Våra kontakter med berörda myndigheter visar också att det uppfattas som svårt att undersöka medborgares och företags behov av service och myndighetsgemensam service. Många av de myndigheter som vi har varit i kontakt med upplever att de har viss kunskap om sina brukares behov av service och service i samverkan, men att de också behöver mer kunskap om behoven. Ett exempel på detta är Tillväxtverket och Bolagsverket som i en rapport till regeringen skriver att trots att de har kartlagt och analyserat företagets behov av service och myndig-

hetsgemensam service så upplever de att detta arbete behöver utvecklas och stärkas.³⁴

3.3 Vad kan vi då säga om behoven av service i samverkan?

I dag vet vi som sagt relativt lite om företags och medborgares behov av service och service i samverkan. Det är bara ett fåtal av undersökningar som kan bidra till en samlad bild av vilka behov av service i samverkan som medborgare och företag har. Det rör sig om ett par studier som Bolagsverket och Tillväxtverket har gjort och den analys av servicebehov som Försäkringskassan fått i uppdrag av regeringen att göra samt E-delegationens undersökning av hur omfattande kontakter som medborgarna har med förvaltningen och hur dessa relaterar till olika livshändelser och processer.³⁵

Kartläggningarna skiljer sig dock åt på så vis att Försäkringskassans analys ger oss en bild av människors behov av service från en enskild myndighet (fokus är på den egna myndigheten och dess brukare). De studier som Bolagsverket och Tillväxtverket har gjort fokuserar både på komplexiteten i mötet med enskilda myndigheter, vilka hinder det finns för människor som vill starta och driva företag samt nyttan och behovet av myndighetsgemensam information och service. E-delegationens undersökning å sin sida är inriktad på behovet av att service ges i samverkan.

3.3.1 Regelverken, myndigheternas ageranden och människors olika förutsättningar skapar behov av service

Innan vi kan uttala oss om vilka behov av service i samverkan som företag och medborgare har behöver vi förstå varför medborgare och företag söker kontakt med myndigheter i olika ärenden. Vad är det

³⁴ Bolagsverket och Tillväxtverket (2011), *Starta och driva företag 2014*.

³⁵ Pensionsmyndigheten har under perioden januari till mars 2012 också genomfört en form av behovskartläggning. Det har dock inte varit möjligt att ta med resultaten från denna analys i rapporten. Skatteverket har också information om myndighetens brukares behov och önskemål om service via myndighetens synpunktsshantering, men denna information finns i dagsläget inte samlade eller systematiserad vilket gjort att det inte varit möjligt att få med denna information i rapporten.

egentligen för information, stöd, råd och vägledning som människor behöver för att till exempel starta och driva företag, ansöka om föräldrapenning, planera för och gå i pension eller momsdeklarera?

Försäkringskassan har på regeringens uppdrag analyserat myndighetens brukares behov av service.³⁶ Analysen är baserad på 55 så kallade interaktioner (djupintervjuer) och syftar till att fånga brukarnas upplevelser och erfarenheter av mötet med Försäkringskassan. Undersökningen är i huvudsak inriktad på det fysiska mötet vid lokala servicekontor, men analysen kan också hjälpa oss att förstå människors servicebehov och varför de väljer att kontakta myndigheter via olika kanaler.

Bolagsverket och Tillväxtverket har inventerat och analyserat medborgares och företags behov av myndighetsgemensam information och service samt hinder för nyföretagande. Även dessa undersökningar baseras i huvudsak på ett mindre antal intervjuer och i något enstaka fall på en mindre omfattande enkätundersökning.³⁷

Det vi ser utifrån de olika undersökningarna och de intervjuer som vi har gjort är att behovet av service och myndighetsgemensamma lösningar till stor del bestäms av regelverkens, ärendenas och processernas komplexitet. Ju snårigare regelverk och mer komplext ärende eller process desto större behov av stöd och vägledning har medborgare och företag. Vi ser också att myndigheternas kanalstrategier³⁸ spelar roll. Vid sidan om detta har också människors individuella egenskaper och förutsättningar samt företagets förutsättningar betydelse för hur man kan tillgodogöra sig information och sköta sina kontakter med förvaltningen.³⁹ Ett sådant exempel är de behov av stöd och de krav på kontakt som uppkommer när en person som har svårt att förstå det språk

³⁶ Försäkringskassan avrapporterade uppdraget till Socialdepartementet den 16 april 2012. Den beskrivning av analysen som vi återger här bygger därför på preliminära uppgifter, beskrivningar och analyser.

³⁷ Verksamt.se (2012) *Behovsanalys företag - MFS etapp 3, delrapport*.

³⁸ E-delegationen definierar kanalstrategi som en beskrivning av de kanaler och kontaktvägar som en myndighet prioriterar när det gäller att ge service och information till olika grupper i samhället.

³⁹ Se bland annat Försäkringskassans behovsanalys och *Småföretagens myndighetskontakter* (2012).

som talas eller upplever det språk som myndigheterna talar som krångligt och byråkratiskt.

De intervjuer som vi har gjort visar också att medborgare och företag kontaktar myndigheter i serviceärenden för att få praktisk hjälp i olika ärenden och processer samt för att få stöd i förståelsen av olika regelverk, ansökningsförfaranden och krav som ställs på den enskilde eller på företaget. Om vi tar servicekontoren som exempel så tycks det i många fall vara så att en medborgare eller ett företag använder det fysiska mötet som en sista utväg efter att man har försökt att sköta sitt ärende via till exempel internet eller telefon.

Något förenklat kan motiven och drivkrafterna bakom behov av service kan beskrivas på följande sätt:

Motiv eller drivkraft:

Osäkerhet

- Upplever att regelverket är komplicerat eller allt för omfattande och myndighetsspråket är svårt och tycker sig därmed ha svårt att hitta rätt och göra rätt för sig i regelverks-, informations- och blankett-djungeln. Svårigheterna kan både bero på hur myndigheterna tillgängliggör information och service och på personliga egenskaper och förutsättningar. Brukare i denna grupp har ett behov av att få regler och rutiner praktiskt förklarade för sig och bekräftelse på att de har följt regelverket på ett korrekt sätt och att blanketter och ansökningar är riktigt ifyllda. I många fall finns också ett behov av eller en önskan om att ärendet inte ska hamna i en utdragen process hos ansvarig myndighet.

Kontroll

- Även hos denna grupp av brukare finns det en upplevelse av att det är komplicerat och krångligt att ha med myndigheter att göra. De har ett behov av att veta vad som gäller, vad man har rätt till och vilka skyldigheter man har och hur myndigheternas olika processer fungerar. I det här fallet handlar det inte så mycket om osäkerhet som om att man behöver få bekräftelse på att man har gjort rätt och att allting är riktigt innan man lämnar över ärendet till myndigheten för handläggning.

Uppgivenhet

- Denna grupp återfinns i huvudsak i gruppen medborgare och rör sig om brukare som har många och komplicerade ärenden och som därmed är i behov av täta kontakter med flera olika myndigheter på flera olika nivåer. De kan uppleva att de har hamnat mellan myndigheterna och att de bOLLAS runt och att ingen myndighet vill se just deras situation och ta ansvar för deras ärende. De har därför ett stort behov av stöd och vägledning så att de kan nå ett avslut i ett eller flera ärenden.

Sammanställningen visar att behovet av service hänger samman med hur myndigheter tillgängliggör information och genom vilka kanaler som de tillhandahåller sin service. Genom att inte vara tillräckligt tydlig i sin kommunikation och information kan en myndighet skapa osäkerhet eller kontrollbehov hos olika brukargrupper vilket i sin tur skapar behov av service. Men det kan också vara så att myndigheterna i sin iver att styra över allt fler brukargrupper till e-tjänster och självbetjäning via telefon – där brukarna förväntas klara sig själva – också skapar servicebehov hos vissa brukargrupper.

Ett problem med den här typen av kartläggningar och analyser är att de inte ger oss information och kunskap om hur pass omfattande som behoven är och hur de är fördelade över landet. Genom våra besök och intervjuer vid servicekontoren har vi dock fått viss översiktlig kunskap om några grupper av brukare som har särskilda behov av vägledning, råd och information. Det rör sig i första hand om nyanlända invandrare, unga föräldrar, äldre personer samt människor med olika typer av psykiska och kognitiva funktionsnedsättningar. Enligt undersökningar som Tillväxtverket har gjort har också människor som vill starta företag särskilda behov av service. Dessutom tycks det vara så att ansvariga för enmansföretag och mindre företag har ett större behov av service än dem i större företag.

3.3.2 Service i samverkan kan förenkla mötet med myndigheter

Det andra steget i vårt arbete med att säga något om vilka behov som företag och medborgare har av service i samverkan är att ta reda på hur pass omfattande kontakter med förvaltningen som dessa grupper har. En förutsättning för att myndighetsgemensam service ska fylla en funktion är att företag och medborgare har behov av kontinuerliga kontakter med fler än en myndighet. Vid sidan av detta kan service i samverkan också underlätta för företag och medborgare när de behöver komma i kontakt med eller använda myndigheternas service. För företagens del handlar det också om att samverkan kan vara ett sätt att sänka de administrativa kostnader vilket kan skapa bättre förutsättningar för företagande. Om det i stället är så att företagen och medborgarna enbart har kontakter med en myndighet åt gången fyller den myndighetsgemensamma servicen knappast någon funktion.

Den undersökning som E-delegationen har gjort visar att 65 procent av de tillfrågade har haft kontakt med minst tre myndigheter under det senaste halvåret – 80 procent har haft kontakt med åtminstone två myndigheter. Endast 14 procent av de svarande har haft kontakt med enbart en myndighet.⁴⁰ E-delegationens undersökning visar med andra ord att det tycks vara relativt vanligt att människor har återkommande kontakter med ett flertal myndigheter. Till detta kan vi lägga de uppföljningar som görs vid servicekontoren. I dessa ställs frågor om hur stor andel av besökarna som har ärenden till mer än en myndighet. Resultatet från dessa undersökningar är inte helt entydiga och bör därför tolkas med viss försiktighet, men de visar att omkring 15 till 20 procent av besökarna hade ärenden som berörde mer än en av de tre samverkande myndigheterna.⁴¹ De två undersökningarna är inte helt jämförbara och rör sig på olika nivåer, men det pekar ändå på att det finns ett visst behov av att myndigheter tillgängliggör sin service i samverkan.

Om vi ser till de undersökningar som har gjorts på företagssidan har företagen vissa kontinuerliga kontakter med olika myndigheter på både statlig och kommunal nivå. Hur vanligt förekommande det är att företagen har ärenden som berör flera myndigheter framgår inte av de undersökningar som vi har haft tillgång till. Det är dock sannolikt att hur omfattande och täta kontakter som företagen har och med vilka myndigheter varierar beroende på företagets storlek och vilken bransch som företaget är verksamt i. Om vi ser till småföretagen är de mest återkommande kontakterna att lämna in uppgifter och fylla i blanketter, vilket vanligtvis sker elektroniskt.⁴²

⁴⁰ Frågan som ställdes i undersökningen gällde kontakter med myndigheter på statlig och kommunal nivå.

⁴¹ Vid vissa undersökningstillfällen har andelen varit så hög som 23 procent, medan den vid andra tillfällen varit så låg som 7 procent. Sannolikt ligger det faktiska värdet någonstans mellan dessa båda värden. I merparten av undersökningarna ligger andelen mellan 16 och 20 procent vilket skulle tala för att det faktiska värdet snarare ligger i den övre delen av intervallet. Förklaringen till att undersökningarna visar så olika resultat är att de görs vid olika kontor. I och med att kontoren ligger i olika städer och olika delar av landet har de också olika grupper av brukare, vilket sannolikt påverkar hur pass stor andel som har ärenden till flera myndigheter samtidigt.

⁴² Verksamt.se (2012) *Behovsanalys företag – MFS etapp 3, delrapport*, Tillväxtverket (2012) *Småföretagens myndighetskontakter* och Tillväxtverket (2012) *Företagande i regeltunga branscher*.

Av de olika undersökningarna framgår att det framför allt är i samband med olika livshändelser och särskilda processer som det finns ett behov av information, rådgivning, vägledning och service från flera olika myndigheter. Med grund i E-delegationens undersökning och material från Tillväxtverket är det möjligt att göra följande sammanställning över situationer och processer där det kan uppkomma behov av eller finnas ett värde i myndighetsgemensam service:

Livshändelse:

Behov, myndighetskontakter och ärendetyp:

- | | |
|--|---|
| Att bli förälder | <ul style="list-style-type: none"> • Behov av kontakt med och information från ett flertal myndigheter på både statlig och kommunal nivå. • Har generellt sett täta kontakter med myndigheter. • I huvudsak standardärenden, men har också visst behov av individuellt inriktad information och vägledning. |
| Att börja studera | <ul style="list-style-type: none"> • Behov av kontakt med och information från ett flertal myndigheter på framförallt statlig nivå, men även på kommunal nivå. • Har inledningsvis relativt täta kontakter med myndigheter, men behovet av kontakt avtar med tiden. • I huvudsak standardärenden, men har initialt ett högt informationsbehov. |
| Att vara arbetssökande | <ul style="list-style-type: none"> • Behov av kontakt och information från ett flertal myndigheter, framför allt på statlig nivå, men också på kommunal nivå. • Har täta kontakter med myndigheter. • I huvudsak standardärenden, men med individuella inslag. |
| Att bli pensionär | <ul style="list-style-type: none"> • Behov av kontakt med och information från enstaka myndigheter, framför allt på statlig nivå, men på sikt också kommunal nivå. • Har relativt få kontakter med myndigheter. • I huvudsak standardärenden, men med vissa individuella inslag. |
| Att flytta till Sverige från ett annat land | <ul style="list-style-type: none"> • Behov av kontakt med och grundläggande information från ett flertal myndigheter på framför allt statlig och kommunal nivå. • Har inledningsvis mycket täta kontakter med myndigheter, men behovet av kontakt avtar med tiden. • I huvudsak individuella ärenden med relativt hög komplexitet. |

- | | |
|--|--|
| <p>Att bli sjukskriven eller vara sjukskriven under en längre period</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Behov av kontakt med och information från ett flertal myndigheter på statlig och kommunal nivå. • Har relativt täta kontakter med myndigheter.⁴³ • I huvudsak individuella ärenden med relativt hög komplexitet. |
| <p>Att starta och driva företag</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Behov av kontakt med både statliga och kommunala myndigheter. Behoven varierar beroende på vilken bransch företaget är verksamt inom och dess storlek. • Kan inledningsvis ha relativt täta kontakter med myndigheter. Hur täta kontakter med myndigheter som ett företag har under sin livstid varierar beroende på bransch och storlek. • Allt ifrån standardärenden till företagsspecifika ärenden. |

Som framgår av ovanstående sammanställning så beror skillnaderna i behov av service mellan olika grupper på ärendemängd, hur pass komplexa ärendena är och hur pass väl man känner till myndighets- och regelsystemet. Medborgare som har låg kännedom om myndigheter och gällande regelverk och individuella och komplexa ärenden eller företag som är verksamma inom särskilt regeltunga branscher har sannolikt större behov av guidning, information, råd och vägledning än andra grupper av medborgare och företag.

3.4 Det förändrade myndighetsmötet

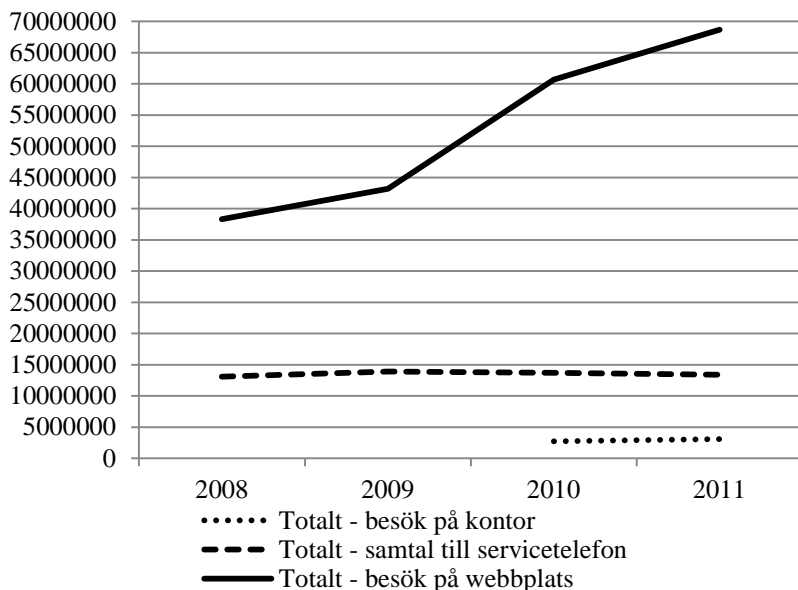
Frågan om behov av service i samverkan bör också ses i ljuset av hur företagens och medborgarnas möten med förvaltningen har förändrats under de senaste åren. Flertalet av de myndigheter som har många kontakter med företag och medborgare har under senare år utvecklat olika former av självbetjäningstjänster för internet och telefon. Syftet har dels varit att förenkla för medborgare och företag, dels öka tillgängligheten till service och tjänster, dels minska antalet besök vid lokala kontor.

Målsättningen har varit att få företag och medborgare att i ökad utsträckning använda sig av internet och telefon i sina kontakter med myndigheterna. En förklaring till detta är att myndigheterna sett att de kan spara pengar på att erbjuda service via olika former av självbe-

⁴³ E-delegationens undersökning tycks inte ha tagit hänsyn till olika former av vård- och omsorgskontakter. Något som blir särskilt tydligt när man beaktar att gruppen sjukskrivna helt tycks sakna kontakter med landstinget i undersökningen.

tjäningstjänster på internet och telefon i stället för genom fysiska möten.

Figur 2 Antal besök på webbplatser och servicekontor samt samtal via telefon till Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket år 2008 till 2011 (totalvolym)



Källa: Myndigheternas årsredovisningar och statistik som myndigheterna tagit fram på begäran av Statskontoret. Pensionsmyndigheten bildades först år 2010 vilket gör att det saknas uppgifter om antal besök under tidigare år.

Som framgår av figur 2 har Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket varit relativt framgångsrika i sitt arbete med att få människor att sköta sina kontakter med myndigheten via internet och telefon. Vi saknar visserligen uppgifter för antalet besök på kontor för åren 2008 och 2009, men av figuren framgår ändå att i relation till kontakterna via internet och telefon är de fysiska besöken relativt få.

Under perioden 2008 till 2011 är det framför allt besöken på myndigheternas webbplatser som har ökat. Under år 2011 hade de tre myndigheternas webbplatser sammanlagt över 68 miljoner besök. Skattever-

kets webbplats var mest välbesökt med cirka 39 miljoner besök, medan Försäkringskassans webbplats hade strax under 22 miljoner besök och Pensionsmyndigheten hade 8 miljoner besök.⁴⁴ Resultaten är sannolikt en konsekvens av myndigheternas arbete med att styra över medborgare och företag till tjänster och service via internet samt att medborgare och företag numera förväntar sig att det ska vara möjligt att hantera olika myndighetsärenden via internet.

Resultatet går i linje med hur användningen av och tillgången till internet har utvecklats under 2000-talet. År 2011 hade 93 procent av de svenska hushållen tillgång till internet i hemmet vilket ska jämföras med år 2004 då 79 procent hade tillgång till internet i hemmet. Statistiska centralbyråns undersökningar visar också att användningen av internet ökar i alla åldrar. Det finns dock skillnader mellan olika grupper. Till exempel använder högutbildade och yngre internet oftare än människors med lägre utbildning och äldre. Skillnaderna mellan olika åldersgrupper har dock minskat under senare år. Sju av tio svenskar hämtar också information från olika myndigheters webbplatser. Även här finns det skillnader mellan olika åldersgrupper på så vis att människor i åldrarna 25 till 54 år använder internet mer i sina kontakter med myndigheter än yngre och äldre grupper.⁴⁵

Om vi avslutningsvis ser till kontaktkanalerna telefon och fysiska möten (servicekontor) kan vi se att antalet samtal och besök ligger relativt stabilt. I sammanhanget är det dock viktigt att påpeka att vi enbart har besökstal för servicekontoren för åren 2010 och 2011. Under perioden 2008 till 2011 har antalet samtal till de tre myndigheternas servicelinjer legat stabilt mellan 13 och 14 miljoner samtal per år. Och detta trots att Pensionsmyndigheten bildats under denna period. Även antalet besök vid servicekontoren har varit stabilt, om än svagt ökande, under år 2010 och år 2011. Kontoren har årligen omkring 3 miljoner besök.

⁴⁴ Av de tre myndigheterna är det bara Pensionsmyndigheten som uppvisar sjunkande besökssiffror för internet under den undersökta perioden.

⁴⁵ Statistiska centralbyrån (2012) *Privatpersoners användning av datorer och internet 2011*.

3.5 Avslutningsvis

Syftet med kapitlet har varit att ge en samlad bild av medborgares och företags behov av service i samverkan. Vår genomgång och analys av myndigheternas undersökningar visar att det i dag görs relativt få analyser av medborgares och företags behov av service i samverkan. Detta eftersom myndigheterna i huvudsak följer upp hur medborgare och företag använder och uppfattar befintlig verksamhet. Merparten av undersökningarna görs också inom de enskilda myndigheternas verksamhetsområden och det finns i dag få undersökningar som spänner över flera områden. Vi har dock kunnat se att myndigheterna har vissa kunskaper om behoven, men att dessa vanligtvis inte är samlade eller systematiserade på ett sätt som gör det möjligt att ge en samlad bild av behoven.

I dag saknar vi därför viktiga pusselbitar i den samlade bilden av medborgares och företags behov av service i samverkan. Med utgångspunkt i vissa av myndigheternas undersökningar kan vi se att medborgares och företags behov av service i samverkan är beroende av olika regelverks, processers och ärendes komplexitet samt att myndigheternas egna kanalstrategier har betydelse för behoven av service. Vi har också sett att individuella förutsättningar och egenskaper spelar roll för vilka behov som medborgare och företag har.

Analysen har visat att det finns olika motiv och drivkrafter bakom behoven av service och service i samverkan. Behoven tycks också vara som störst i samband med särskilda livshändelser och processer, till exempel att starta företag eller att invandra till Sverige. Genom att försöka förstå drivkrafterna och motiven bakom behoven och se mötet med medborgare och företag utifrån ett livshändelseperspektiv kan förvaltningen sannolikt utveckla sin service och tillgänglighet så att behoven tillgodoses på ett bättre sätt än vad som sker i dag.

4 Service i samverkan i praktiken

Syftet med detta kapitel är att redogöra för hur myndigheterna i dag tillgängliggör sin service och service i samverkan. Vi redogör också för hur samverkan är utformad och organiserad. Redogörelsen utgår från diskussionen om vilka behov som medborgare och företag har av service i samverkan. Trots att vi i dag har ganska begränsade kunskaper om behoven tycker vi oss kunna se att behoven är kopplade till regelverkens komplexitet, förvaltningens organisation och myndigheternas information och servicegivande. Vi vet också att människors individuella förutsättningar och kunskaper spelar roll för behoven av service. Det tycks också vara så att behoven till viss del är kopplade till den oro och osäkerhet som kan uppstå i mötet med myndigheter.

Behovet av service i samverkan är särskilt påtagligt i samband med att vi går in i nya situationer och faser i livet (livshändelser) eller ställs inför invecklade processer. Det kan till exempel röra sig om att starta ett företag, att bli förälder eller att flytta till ett annat land. I samband med sådana händelser eller processer är det relativt vanligt att man som medborgare eller företag behöver ha kontakt med flera olika myndigheter för att lösa ett sammansatt ärende. Utifrån detta perspektiv handlar behoven av service i samverkan om att förenkla och effektivisera medborgares och företags kontakter med förvaltningen. Samtidigt är det viktigt att vi inte glömmer bort att ur ett myndighetsperspektiv handlar service i samverkan om att minska förvaltningens kostnader utan att för den sakens skull göra avkall på servicens tillgänglighet och kvalitet.

4.1 Myndigheters uppdrag har betydelse för hur servicen tillgängliggörs

Myndigheters serviceskyldighet regleras i förvaltningslagen. Lagens skrivningar är relativt öppna och hur myndigheterna i praktiken organiserar och tillgängliggör sin service beror bland annat på vilket uppdrag

som myndigheten har. Uppdraget är i sin tur beroende av de mål- och resultatkrav som regeringen sätter upp för myndigheten. Myndigheterna har därmed relativt stort frihet när det gäller hur de ska organisera sitt servicegivande och hur myndigheten kommunicerar med medborgare och företag via olika kanaler.

Vissa av de myndigheter som har omfattande kontakter med medborgare och företag har inskrivet i sin instruktion hur myndigheten ska organisera sin verksamhet lokalt. Skrivningen innebär oftast att verksamheten ska vara organiserad så att medborgare och företag har likvärdig tillgång till myndigheten över hela landet. Detta gäller till exempel för Arbetsförmedlingen.⁴⁶ Pensionsmyndigheten har inget specifikt uppdrag att finnas närvarande med lokala kontor⁴⁷, men man har dock tolkat det som att regeringen har haft för avsikt att myndigheten ska finnas representerad runt om i landet. Skatteverket ska enligt sin instruktion vara organiserat i regioner och det ska finnas minst ett skattekontor i varje region.⁴⁸ Försäkringskassan har i dag inte något särskilt krav på sig att finnas tillgänglig på lokal nivå eller att verksamheten ska vara organiserad på ett visst sätt.⁴⁹ Däremot har myndigheten ett omfattande informationsuppdrag. Försäkringskassan har tolkat uppdraget som att det inte ställer några särskilda krav på hur myndigheten organiserar sin verksamhet.

4.1.1 Myndigheterna tillgängliggör sin service via flera kanaler

Enligt E-delegationens vägledning för kanalstrategier bör en myndighet beskriva de kanaler och kontaktvägar som myndigheten prioriterar när det gäller att ge service och information till olika grupper i samhället. I vägledningen pekar delegationen också på att det ska vara lätt för den enskilde att kontakta myndigheten via olika kanaler i samma ärende.⁵⁰

⁴⁶ Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

⁴⁷ Förordning (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

⁴⁸ Förordning (2007:780) med instruktion för Skatteverket.

⁴⁹ Förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

⁵⁰ E-delegationen, *Vägledning för kanalstrategi*.

Hur en myndighet sedan utformar sin kanalstrategi och tillgängliggör sin service och sina tjänster beror på myndighetens uppdrag och vilka grupper som använder sig av dessa. Myndigheter med omfattande kontakter med medborgare och företag är i behov av andra kanalstrategier än myndigheter som inte har lika omfattande kontakter eller som enbart har kontakter med mer avgränsade grupper.

I dag tillgängliggör nästan alla myndigheter sin service genom kontor för fysiska möten, skriftlig information i pappersform och olika former av telefoni- och webblösningar. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten är exempel på myndigheter som arbetat med sociala medier som till exempel Facebook.

Hur aktiva myndigheter är och hur långt de har kommit i arbetet med att ta fram kanalstrategier skiljer sig åt mellan myndigheterna. Bolagsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket har tagit fram och utformat kanalstrategier för sin verksamhet, medan Arbetsförmedlingen kommer att fastställa en kanalstrategi under år 2012. Försäkringskassan å sin sida arbetar för närvarande med en revidering av myndighetens kanalstrategi. Revideringen beräknas vara avslutad under det första halvåret 2012. I en skrivelse till regeringen har Bolagsverket och Tillväxtverket också lämnat ett förslag på att ta fram en kanalstrategi för gemensam service till företagare.⁵¹

I kanalstrategierna diskuterar myndigheterna vilka kanaler de använder sig av för att ge service till medborgare och som de på längre sikt prioriterar. På så vis är strategin ett verktyg för att styra hur myndigheten möter medborgare och företag på kort och lång sikt. Enligt E-delegationen bör en kanalstrategi utgå från myndighetens användares behov samt innehålla en redogörelse för hur myndigheten genom befintliga kanaler kan uppfylla dessa. Strategin bör också visa vilka kanaler som myndigheten har för avsikt att satsa på under de kommande åren samt en prioritering mellan olika kanaler och en prioritering mellan olika tjänster i respektive kanal. Syftet är att myndigheten med utgångspunkt i strategin ska kunna skapa möten som fyller olika användares behov.

⁵¹ Bolagsverket & Tillväxtverket (2011), *Starta och driva företag 2014*.

Enligt E-delegationen gör detta det möjligt för den enskilda myndigheten att ta hänsyn till att olika grupperns behov skiljer sig åt.⁵²

4.1.2 Många myndigheter fokuserar på självbetjänings- och e-tjänster

Av myndigheternas kanalstrategier framgår att de är framtagna utifrån den egna myndighetens förutsättningar och i den mån som myndigheten känner till brukarnas behov. I många av strategierna fokuserar myndigheterna på utvecklingen av nya kanaler för servicegivande, i första hand via telefoni- och e-tjänster. Under senare år har många myndigheter också satsat på att utveckla olika former av självbetjäningstjänster. Genom utvecklingen av dessa tjänster och ett systematiskt arbete med att styra över användarna till dessa kanaler hoppas myndigheterna kunna effektivisera och minska kostnaderna för servicegivandet. Även om många myndigheter har en ambition att minska antalet fysiska besök hos myndigheten och styra över mer av servicen till olika former av självbetjäningstjänster finns det också myndigheter som säger sig vilja satsa på att utveckla det fysiska mötet.

4.2 Service tillgängliggörs också i samverkan

Även om många myndigheter tillgängliggör sin service via egna kanaler förekommer det också att service ges i samverkan med andra myndigheter. I vårt uppdrag ingår att beskriva hur myndigheter tillgängliggör sin service i samverkan och i detta avsnitt tittar vi närmare på två exempel där myndigheter samverkar om servicegivande:

- Samverkan om det fysiska mötet vid så kallade *servicekontor* och *serviceplatser*. Vid servicekontoren samverkar Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Vid flera av dessa kontor medverkar också Arbetsförmedlingen genom lokalsamverkan. Vid serviceplatserna utför Arbetsförmedlingen eller en kommun vissa enklare serviceuppgifter åt Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

⁵² E-delegationen, *Vägledning för kanalstrategi*.

- Samverkan om service till befintliga företagare och personer som är intresserade av att starta och driva företag. Samverkan omfattar i första hand Bolagsverket, Skatteverket och Tillväxtverket och sker inom ramen för arbetet med webbplatsen *Verksam.se* och myndighetssamarbetet *Starta och driva företag* där även fler myndigheter ingår.⁵³

De två exemplen handlar i huvudsak om samverkan om det fysiska mötet och samverkan om gemensam information och service på papper och internet. *Verksam.se* handlar dock inte bara om samverkan om gemensam information och service utan också om samordning när det gäller vilken myndighet som ska göra vad och hur myndigheterna ska kunna slussa företagare mellan myndigheternas tjänster. På *Verksam.se* finns till exempel information och tjänster som bygger på samverkan, men det finns också tjänster som en av myndigheterna ansvarar för och förvaltar, men som tillgängliggörs via *Verksam.se* (till exempel e-tjänsten för att ansöka om F-skatt). Inom ramen för *Verksam.se* finns också en telefontjänst som företag eller personer som är intresserade av att starta företag kan använda sig av när de inte vet vilken myndighet de ska vända sig till.

4.2.1 Myndigheter möter medborgare och företag i samverkan – servicekontor och serviceplatser

I september 2007 träffade Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket en överenskommelse om att samverka om service i det lokala mötet. Samtidigt undertecknade Försäkringskassan och Skatteverket en överenskommelse om tjänstesamverkan vid gemensamma servicekontor. I januari 2008 undertecknades överenskommelsen om serviceplatser och lokalsamverkan för servicekontor i Arbetsförmedlingens lokaler.

En utgångspunkt för överenskommelserna var att myndigheterna sa sig vilja säkerställa att medborgare och företag fick tillgång till en bra och effektiv service.⁵⁴ En annan utgångspunkt var myndigheternas bedöm-

⁵³ I samarbetet ingår också Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Tullverket.

⁵⁴ *Sankör statliga servicen*, artikel på DN-debatt 2007-09-28. Utformningen av servicekontoren beskrivs även i konceptbeskrivningen "Servicekontor" framtagen gemensamt av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket.

ning att allt färre medborgare och företag efterfrågade och var i behov av att få service via fysiska möten vid lokala besökskontor. På flera orter hade myndigheterna också ett vikande besöksunderlag, men eftersom lokalkontoren vid denna tidpunkt ägnade sig åt handläggning hade kontoren ändå viss bärkraft. När sedan Försäkringskassan och Skatteverket omorganiserade sina verksamheter och koncentrerade handläggningen till ett fåtal orter tappade många lokala kontor sin bärkraft. Samtidigt som detta skedde utvecklade myndigheterna också sitt servicegivande via internet och telefon vilket på sikt antogs leda till ett minskat behov av fysiska möten.

Med vikande besöksunderlag, en utveckling där allt fler människor sökte information och tog del av myndigheternas service via internet, krav på effektivisering och behov av viss lokal närvaro valde myndigheterna att söka samverka med varandra. Servicekontoren sågs som ett kostnadseffektivt sätt att organisera en viss avgränsad del av myndigheternas servicegivande - det fysiska mötet med medborgare och företag.

Genom överenskommelsen enades myndigheterna om att de skulle etablera en gemensam kontorsstruktur och därigenom samverka om servicegivandet i det fysiska mötet. Grundtanken var att medborgare och företag vid ett och samma kontor skulle få svar på frågor som rörde samtliga samverkande myndigheters områden. Servicekontoren skulle också bidra till en förbättrad tillgänglighet genom att ge myndigheterna möjlighet till längre öppettider samt lokal närvaro utanför de större tätorterna.

När etableringen av servicekontoren påbörjades under år 2008 var det endast Försäkringskassan och Skatteverket som gick vidare med tjänstesamverkan. Arbetsförmedlingen valde att stå utanför. Valet att inte ingå avtal om tjänstesamverkan, men att delta i lokalsamverkan berodde, enligt Arbetsförmedlingen, på att införandet av servicekontoren skedde samtidigt som myndigheten genomgick en stor omorganisation. Efter omorganisationen har Arbetsförmedlingen också pekat på att det finns skillnader i myndigheternas verksamhetslogik som gör att det inte är lämpligt för myndigheten att delta i tjänstesamverkan. Arbetsförmedlingen har bland annat valt att organisera sin service på ett sätt som i dag inte är helt förenligt med konceptet vid de gemen-

samma servicekontoren. Detta eftersom myndigheten anser sig ha ett vidare uppdrag än vad Skatteverket och Försäkringskassan har och att myndighetens brukare därmed hade andra behov av service än de som kan tillgodoses vid servicekontoren. Det rör sig till exempel om att matcha arbetssökandes kompetens med lediga arbetstillfällen.

Under år 2010 gjorde Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket en utvärdering av ett pilotprojekt där Arbetsförmedlingen deltog i tjänstesamverkan vid sju servicekontor. Resultaten av utvärderingen pekade på att delar av verksamheten och konceptet vid servicekontoren behövde förändras om Arbetsförmedlingen fullt ut skulle kunna delta i tjänstesamverkan vid servicekontoren.⁵⁵

4.2.2 Service med fokus på livshändelsen

I dag finns 115 servicekontor där medborgare och företag kan få råd och stöd samt svar på frågor om Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och Skatteverkets verksamheter och tjänster. Myndigheternas samverkan vid servicekontoren är reglerad via avtal om tjänstesamverkan.⁵⁶ Vid ungefär hälften av kontoren finns också Arbetsförmedlingen representerad i form av lokalsamverkan. Pensionsmyndigheten kom med i tjänstesamverkan i samband med att myndigheten bildades den 1 januari 2010.

Enligt de samverkande myndigheterna bygger servicekontoren på en idé om att människors livshändelser ska stå i centrum för servicegivandet. Tanken är att myndigheterna ska ge service utifrån vilken livsfas som den enskilde befinner sig i och de behov som den enskilde har uti-

⁵⁵ Slutrapport. Pilotverksamhet för Arbetsförmedlingens deltagande i tjänstesamverkan.

⁵⁶ *Gemensam överenskommelse servicekontor*. Lokal-, tjänste- och servicesamverkan mellan Försäkringskassan och Skatteverket. Den ursprungliga överenskommelsen sträckte sig från den 1 oktober 2007 till den 31 december 2012. Myndigheterna hade också möjlighet att förlänga överenskommelsen med ett år i taget. Under våren 2012 har avtalet skrivits om och nu löper det tillsvidare med 12 månaders uppsägning. Enligt den ursprungliga överenskommelsen skulle samverkan följas upp innan avtalet förlängdes. Uppföljningen skulle fokusera på syftet med servicekontoren, servicen och kostnadseffektiviteten, parternas situation och uttalade ambition, organisation av ledningsstruktur, juridik, teknik och utrustning, medarbetare, säkerhet, kostnadsfördelningen, avtalstid och uppsägning av avtal. Denna uppföljning har endast genomförts i begränsad omfattning.

från situation och förutsättningar. Därför är kontoren också bemannade med en för myndigheterna ny typ av handläggare, servicehandläggaren. Ambitionen är att servicehandläggarna ska se till den enskildes situation och behov i stället för att agera ur ett sedvanligt myndighets-specifikt servicegivande. Enklare ärenden hanterar servicehandläggarna direkt på golvet, så kallad serviceguidning, medan ärenden som kräver mer hjälp eller tillgång till uppgifter ur myndigheternas register hanteras vid disk.

Servicehandläggarna hjälper medborgare och företag att fylla i blanketter, få svar på enklare frågor och kontrollera statusen i ärenden med mera. Det är också möjligt att få mer specifik information i olika ärenden, stöd i ansökningsprocesser och hjälp med att kontrollera att blanketter är korrekt ifyllda och att underlag är kompletta innan de lämnas in för handläggning. Servicehandläggarna ger också stöd vid användningen av myndigheternas självbetjäningstjänster.

Handläggarna ger också råd, stöd, information och vägledning till enskilda och företag, men de fattar inga myndighetsbeslut eller handlägger ärenden. Vid behov kan handläggarna hjälpa till med att boka tid för fördjupad vägledning hos en myndighet. Ett fördjupat möte krävs vid de tillfällen då servicehandläggarna inte kan eller har mandat att lösa individens ärende.

4.2.3 Två huvudmän, men tre myndigheter betalar notan

Försäkringskassan och Skatteverket delar på det organisatoriska huvudmannaskapet för servicekontoren. Av de 115 kontor som finns i dag drivs cirka 60 stycken av Försäkringskassan, medan resterande kontor drivs av Skatteverket.

Det uppdelade huvudmannaskapet innebär att varje myndighet ansvarar för driften av sina kontor. Huvudmannaskapet inkluderar bland annat arbetsgivaransvaret för de servicehandläggare som arbetar vid kontoret. För att skapa förutsättningar för en sammanhängande ledning har myndigheterna valt att låta kontor i samma område ha samma ”ägarmyndighet”. Inom Skatteverket är ansvaret för kontoren delegerat till den regionala nivån, medan Försäkringskassan har valt att låta avdelningen för kundcenter, självbetjäning och lokala kontor (KS) an-

svara för de kontor som myndigheten har huvudmannaskap för. Inom respektive myndighet finns också områdes- (Försäkringskassan) och regionansvariga (Skatteverket) chefer som kontoren sorterar under. För varje kontor finns en chef, vilken i sin tur har ansvar för flera geografiskt näraliggande kontor. I dag finns ett trettio-tal chefer för servicekontoren.

Organisationen av servicekontoren innebär att Pensionsmyndigheten är kund hos Skatteverket respektive Försäkringskassan samtidigt som Skatteverket och Försäkringskassan också är kunder hos varandra. På de platser där servicekontoren är organiserade i lokalsamverkan med Arbetsförmedlingen är Försäkringskassan respektive Skatteverket hyresgäst hos Arbetsförmedlingen.

Kostnaderna för drift och utveckling fördelas mellan myndigheterna utifrån ärendemängd. År 2011 innebar det att Skatteverket stod för 52 procent av de rörliga kostnaderna, Försäkringskassan för 42 procent och Pensionsmyndigheten för 6 procent. De fasta kostnaderna som till exempel hyra för lokaler och kostnader för utrustning med mera fördelas lika mellan myndigheterna. År 2011 låg den totala kostnaden för servicekontoren strax under 400 miljoner kronor.

4.2.4 Ledning och styrning av servicesamverkan

Även om huvudmannaskapet delas av två myndigheter styrs verksamheten gemensamt av fyra självständiga myndigheter. Detta har också haft betydelse för hur verksamheten har styrts och utvecklats. I samband med att verksamheten inrättades riktade myndigheterna merparten av sin uppmärksamhet mot praktiska frågor gällande servicekontorens etablering. En konsekvens av detta var att frågan om en långsiktigt stabil lednings- och styrningsmodell hamnade i bakgrunden.

Inledningsvis inrättade myndigheterna en nationell ledningsgrupp. I denna grupp ingick representanter för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket. Gruppens sammansättning har varierat över tid, men representanterna ska ha beslutsmandat för respektive myndighet. Initialt fattade gruppen beslut om frågor som rörde förändringar i konceptet, fler deltagande myndigheter, förändringar i tjänsteutbudet, personalpolitiska frågor och ekonomisk fördelning med mera.

Under den nationella ledningsgruppen bildades också fem samarbetsgrupper som har haft till uppgift att genomföra konceptet.

I takt med att kontoren har etablerats och konceptet med servicekontor har utvecklats har också ett behov av en mer permanent organisation för ledning och styrning vuxit fram. Under hösten 2011 har myndigheterna därför fattat beslut om en ny organisation för ledning och styrning av samverkan.⁵⁷

I dag hanterar den nationella ledningsgruppen för servicekontoren frågor av övergripande och strategisk karaktär. Det kan till exempel röra sig om frågor om verksamhetens inriktning, utveckling och budget. Gruppen består av representanter för ledningarna i de samverkande myndigheterna. Gruppens konstellation anpassas dock efter vilken fråga som diskuteras.

För det mer operativa arbetet med att utveckla service i samverkan finns ledningsgruppen för servicesamverkan. Denna grupp består av nationellt funktionsansvariga för kontorsnäten på respektive myndighets huvudkontor samt chefer på regionala nivå. Till denna grupp finns ett kansli (som ska fungera som beredningsorgan) med ansvariga för verksamhetsutveckling och verksamhetscontrollers från respektive myndighet. Till samtliga nationella nivåer finns också sex samarbetsgrupper med mer av en stabsfunktion som har hand om övergripande juridiska frågor, arbetsgivarfrågor, säkerhet, ekonomi, information och IT.

Att verksamheten vid servicekontoren är organiserad som tjänste- och lokalsamverkan mellan fyra självständiga myndigheter har betydelse för verksamhetens utveckling. Alla beslut (oavsett om det rör sig om strategier, inriktning, utveckling eller budget) tas formellt av den enskilda myndighetens ledning. Den nationella ledningsgruppen kan enbart fatta beslut som är avsiktsförklaringar och viljeyttringar, men inte fatta bindande beslut för någon av de samverkande myndigheterna. Ingen beslutsmakt är delegerad till den nationella styrgruppen. På så vis påverkas utvecklingen och samverkan av myndigheternas olikheter

⁵⁷ *Ledning och styrning av servicesamverkan*. PM från den operativa gruppen för servicesamverkan.

när det gäller organisation, kultur och finansiella förutsättningar. Dessutom kan verksamhetens fortsatta utveckling påverkas av en myndighets agerande. I en samverkanslösning kan den myndighet som vill minst, vara den som får störst inflytande för den fortsatta utvecklingen av verksamheten.

4.2.5 Servicekontorens geografiska placering

Regeringens ambition är att medborgare och företag så långt som det är möjligt ska ha lika tillgång till myndigheters service. Likvärdigheten tolkas ofta som att oavsett var i landet en person bor eller ett företag är verksamt ska personen eller företaget ha tillgång till myndigheters service inom rimliga avstånd. Av denna anledning är också servicekontoren spridda över landet. Det nuvarande kontorsnätet och kontorens geografiska placering bygger till stor del på hur myndigheternas kontorsnät såg ut under perioden innan myndigheterna utvecklade konceptet med servicekontor samt innan Försäkringskassan och Skatteverket genomförde sina omorganisationer. Servicekontoren var på så vis en förutsättning för att Försäkringskassan och Skatteverket skulle kunna koncentrera sin handläggning till vissa orter.

Förklaringen till att myndigheterna valde att bygga vidare på den tidigare strukturen är att myndigheterna hade en önskan om att också i framtiden vara närvarande på orter där de tidigare hade haft lokala kontor. Tidigare hade Skatteverket i huvudsak kontor på medelstora och stora orter, medan Försäkringskassan hade ett mer omfattande kontorsnät. Försäkringskassan hade dock problem med att upprätthålla samma kontorstäthet som tidigare.

Initialt var ambitionen att servicekontor skulle finnas på platser där myndigheterna upplevde att det inte var ekonomiskt försvarbart att ha kvar ett lokalt kontor. Kontoren skulle i första hand öppnas på mindre och medelstora orter. De skulle inte finnas i storstäderna utan där skulle myndigheterna ha kvar sina lokala kontor. Ambitionen var också att kontoren skulle vara strategiskt placerade på respektive ort, helst i centrala lägen. Ambitionen om centrala lägen har dock inte förverkligats fullt ut. Förklaringen till detta är att myndigheterna på många orter varit bundna av ingångna hyresavtal och att de då valt att flytta in i de lokaler som funnits tillgängliga vid kontorets bildande.

I dag är merparten av kontoren relativt små. Fem kontor har tio eller fler anställda, medan cirka nittio kontor har färre än fem anställda.⁵⁸ I dag är det enbart i storstäderna Stockholm och Göteborg som det finns fler än ett servicekontor per ort.

4.2.6 Serviceplatser – samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner

Vid sidan av de gemensamma kontoren samverkar också Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten med Arbetsförmedlingen och ett antal kommuner vid så kallade serviceplatser. Serviceplatserna lanserades samtidigt som servicekontoren och öppnades på platser där myndigheterna menade att det inte fanns underlag för ett servicekontor. Den stora merparten av serviceplatserna sköts i dag av Arbetsförmedlingen. På de platser där Arbetsförmedlingen inte har ett lokalt kontor har Försäkringskassan valt att ingå liknande avtal med en kommun.

Det finns i dag 79 serviceplatser runt om i landet. Vid dessa kan människor få svar på enklare frågor som rör Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens verksamhet.⁵⁹ De som arbetar vid serviceplatserna har dock inte tillgång till myndigheternas datasystem, vilket gör det svårare att ge individanpassad information och service. Serviceplatserna har dock mycket få besök vilket har fått till följd att myndigheterna upplever att de har svårt att upprätthålla en tillförlitlig kvalitet i servicen. Detta uppger också Pensionsmyndigheten som skäl till att myndigheterna har valt att stänga cirka 50 serviceplatser. Enligt Pensionsmyndigheten är det bättre att myndighetens brukare bokar ett besök med myndighetens kundvägledare i stället för att använda sig av serviceplatserna eftersom myndigheten inte kan garantera kvaliteten i servicen.

⁵⁸ Totalt finns cirka 500 anställda på servicekontoren.

⁵⁹ Avtal om tjänsteleverans vid serviceplatserna för Pensionsmyndigheten regleras via avtal om tjänstesamverkan mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan. Överenskommelse om tjänsteleverans. Gällande leverans av tjänster från Försäkringskassan inom området: Serviceplatser (före detta Samverkanskontor) för Pensionsmyndigheten.

4.3 Verksam samverkan för fler företag och ökad tillväxt

Det är inte bara när det gäller det fysiska mötet som myndigheter har bedömt att service i samverkan är relevant. Till exempel samverkar Bolagsverket, Tillväxtverket och Skatteverket för att tillgängliggöra information och service till medborgare och företag. Denna samverkan sker inom ramen för myndighetssamarbetet Starta och driva företag, där även Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Tullverket ingår, och webbportalen Verksamt.se.

Denna samverkan har sin bakgrund i att flera av myndigheterna arbetar aktivt med att få fler företag att använda webbtjänster i stället för att ringa eller besöka myndigheten. En förklaring till detta är att företagen generellt sett är mer benägna att använda myndigheternas webbtjänster och därför är inte samverkan i det fysiska mötet lika relevant (liknande satsningar har också gjorts mot medborgare, men dessa har inte varit lika framgångsrika). Samverkan har också medfört att myndigheterna har kunnat satsa mer på det fysiska mötet och på tryckt information. Webbplatsen, Verksamt.se, är visserligen huvudkanalen för samverkan, men myndigheterna uppger att de också arbetar med information via flera olika kanaler för att anpassa servicegivandet till olika målgruppers behov.

Myndigheterna motiverar sin samverkan med att enskilda individer och företag har stor nytta av att flera myndigheters information finns samlad på ett och samma ställe och att den är organiserad utifrån olika livshändelser eller processer. Denna typ av samverkan är enligt myndigheterna särskilt viktig i de fall där flera myndigheter delar på ansvaret för en eller flera frågor. Så är till exempel fallet när en enskild vill starta ett företag. För att starta, driva och utveckla ett företag krävs regelbundna kontakter med både statliga och kommunala myndigheter.

I dag har flera myndigheter uppdrag som rör företagande, entreprenörskap, tillväxt och nyföretagande vilket skulle kunna vara en förklaring till varför samverkan om service till företag är relativt omfattande och väl utvecklad. Tillväxtverket har en central roll när det gäller att utveckla formerna för att starta och driva företag i Sverige. Enligt sin instruktion ska Tillväxtverket främja företagande och företagandets

utveckling. Myndigheten har också i uppgift att samla information och service inom området att starta och driva företag.⁶⁰ För att lyckas med detta samverkar myndigheten med Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Försäkringskassan, Skatteverket och Tullverket.

Flera av samverkansprojekten är samlade under det övergripande myndighetssamarbetet Starta och driva företag. Inom ramen för samarbetet finns flera pågående och avslutade projekt som rör samverkan för att främja företagande: Starta företag-dagen,⁶¹ nystartskontor⁶² och Verksamt.se. Samarbetet omfattar både utvecklingsprojekt och förvaltning av löpande verksamhet. Mycket av det arbete som i dag drivs inom ramen för samarbetet fokuserar på servicegivande.

4.3.1 Verksamt.se en gemensam webbplats för information till företag

Verksamt.se har sitt ursprung i att de samverkande myndigheterna trodde sig kunna göra det enklare för människor att starta företag genom ökad samordning och samverkan mellan de myndigheter som ansvarade för olika processer i kedjan. I förarbetet deltog Tillväxtverket, Bolagsverket, Skatteverket, Arbetsförmedlingen, Statistiska centralbyrån, Försäkringskassan och Almi, men när projektet utvecklades vidare begränsades samverkan till Bolagsverket, Skatteverket och Tillväxtverket. Myndigheterna valde att bygga vidare på och ersätta de

⁶⁰ Förordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket

⁶¹ Myndigheterna har aviserat att de kommer att starta ett projekt i syfte att se över Starta företag-dagen för att effektivisera verksamheten och se över möjligheterna att nå ut till fler mindre orter i landet.

⁶² Projektet "nystartskontor" utvärderades bland annat genom följeforskning av Martin Fransson och Johan Quist vid Karlstad universitet. "Nystartskontoret är en tjänst som regeringen gav fyra myndigheter i uppdrag att genomföra åren 2008–2011. Tjänsten innehöll individuellt anpassad vägledning och service inom området starta och driva företag och infördes på servicekontor och inom Arbetsförmedlingen. Nio pilotkommuner har dessutom etablerat tjänsten i fördjupad form." Programmet pågick till och med den 31 mars 2011. Fransson, M och Quist, J (2010) *Nystartskontoret som blev en tjänst. Om politiska hängrännor i politiska stuprör*. Karlstad University Studies (2010:39)

befintliga webbplatserna Företagsregistrering.se⁶³ och Företagarguiden.se.⁶⁴

I dag är Verksamt.se en webbplats där Bolagsverket, Skatteverket och Tillväxtverket samlar information och service för den som vill starta och driva företag. Till exempel finns det information om hur man skapar en affärsplan, registrerar företagsnamn, ansöker om F-skattsedel och registrerar moms. Via webbplatsen tillgängliggör myndigheterna också olika e-tjänster där det bland annat är möjligt att söka olika kommunala tillstånd, registrera företag och ansöka om F-skatt.

De samverkande myndigheterna har med utgångspunkt i respektive myndighets uppdrag tagit fram en gemensam målbild för samverkan. Inom ramen för Verksamt.se ska myndigheterna:

- samla och presentera information och ge service till företagare med utgångspunkt i företagets behov och processer,
- samordna information och service från myndigheter och andra aktörer som företagare möter och
- samverka om information och service när det förenklar för företagen och är effektivt för myndigheterna.

Precis som samverkan vid servicekontoren är utgångspunkten för Verksamt.se livshändelser (processerna *starta företag* och *driva företag*). I det här fallet rör det sig dock om tämligen avgränsade processer. Samverkan handlar därför mycket om att ta reda på vad för information som den enskilde behöver för att starta respektive driva företag.

4.3.2 Ett myndighetssamarbete under utveckling

Myndighetssamarbetet Starta och driva företag – där Verksamt.se ingår – omfattar också samverkan om tryckta publikationer, fysiska möten och utbildningar av egen personal. Samverkan har utvecklats under de senaste åren och har efter ett antal år i uppstartsfas nu tagit steget över i en förvaltningsfas. Det innebär att verksamheten är tänkt att utvecklas

⁶³ Företagsregistrering.se var ett samarbete mellan Bolagsverket och Skatteverket.

⁶⁴ Företagarguiden.se drevs av Nutek (nuvarande Tillväxtverket) och samlade information från cirka 70 myndigheter.

utifrån ett mer långsiktigt perspektiv vilket ställer ytterligare krav på myndigheternas samverkan. Under år 2012 kommer myndigheterna därför att göra fördjupade behovsanalyser för att utveckla konceptet och pröva nya produkter. För att undvika dubbelarbete och effektivisera samverkan har myndigheterna också för avsikt att peka ut de enskilda myndigheternas särskilda ansvar inom samverkan.⁶⁵ Syftet med översynen är bland annat att förbereda en utökning av antalet myndigheter som ingår i samarbetet.

I dag är samverkan organiserad i tre nivåer. I ledningsgruppen finns en ledamot från respektive myndighet. Gruppen beslutar om strategier och budgeten för förvaltning och utveckling av de verksamheter som ingår i samverkan. Under ledningsgruppen finns en styrgrupp. Här finns också en ledamot från respektive myndighet. Styrgruppen har en mer operativ roll och ska styra och prioritera inom de beslutade utvecklingsområdena. Sedan finns det också en operativ ledning som har ansvar för det löpande arbetet när det gäller utvecklingen av Verksamt.se och vägledningarna på området. Även i den operativa ledningen finns representanter från respektive myndighet.

I det operativa arbetet med vägledning och Verksamt.se finns fyra arbetsgrupper: teknik, kommunikation, redaktion och utbildning. Arbetsgrupperna arbetar verksamhetsövergripande oavsett om det gäller att utveckla portalen eller att arbeta med det tryckta informationsmaterialet.⁶⁶

Myndighetssamarbetet Starta och driva företag med Verksamt.se finansieras genom de samverkande myndigheternas ordinarie anslag. Samtliga sex myndigheter är med och finansierar tryckta publikationer, fysiska möten och övriga e-tjänster. Verksamt.se finansieras av Bolagsverket, Skatteverket och Tillväxtverket. För perioden år 2012 till år 2014 har dock regeringen avsatt 40 miljoner kronor för att stärka utvecklingen av webbplatsen.

⁶⁵ Verksamhetsplan för Starta och driva företag år 2012.

⁶⁶ Beskrivningen baseras på ett myndighetsgemensamt organisationsschema av styrmodellen för Starta och driva företag.

4.4 Avslutningsvis

I kapitlet har vi beskrivit hur myndigheterna tillgängliggör sin service och service i samverkan. Vi konstaterar att myndigheternas uppdrag och uppgifter har betydelse för hur de utformar sina kanalstrategier och hur de möter medborgare och företag. I dag tillgängliggör myndigheterna sin service i huvudsak via lokala kontor, skriftlig information i pappersform, telefon och internet. Under senare år har många av myndigheterna arbetat med att utveckla olika former av självbetjäningstjänster för telefon och internet. Och i samband med det har myndigheterna försökt styra över mer av sitt servicegivande till dessa kanaler.

Kapitlet ger två exempel på myndigheternas service i samverkan. För det första har vi beskrivit den samverkan som Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket bedriver för att ge medborgare och företag service vid lokala servicekontor. Ett relativt stort antal av kontoren är samlokaliserade med Arbetsförmedlingens kontor eller kommunens medborgarkontor vilket ger medborgare och företag tillgång till service från fler myndigheter på ett och samma ställe. Det finns i dag 115 servicekontor där särskilt utbildade servicehandläggare hjälper medborgare och företag att fylla i och kontrollera blanketter, få svar på enklare frågor, kontrollera statusen i ärenden och få mer individuellt anpassad information i olika ärenden.

Vid sidan av detta samverkar också Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten med Arbetsförmedlingen och ett femtontal kommuner om så kallade serviceplatser. Det finns i dag 79 serviceplatser där medborgare och brukare kan få viss enklare service gällande Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens verksamhet. Servicen ges dock av Arbetsförmedlingens eller kommunens personal.

I kapitlet har vi också beskrivit den samverkan som bedrivs inom ramen för myndighetssamarbetet Starta och driva företag. Samverkan omfattar Bolagsverket, Skatteverket och Tillväxtverket samt Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Tullverket. En stor del av arbetet är uppbyggt runt webbplatsen Verksam.se där myndigheterna samlar och samordnar information och service till nyföretagare och företag. På företagssidan samverkar myndigheterna också när det gäller service via det fysiska mötet och tryckt information.

5 Erfarenheter av service i samverkan

I vårt uppdrag ingår också att beskriva hittills gjorda erfarenheter av olika former av service i samverkan. Syftet med detta kapitel är därför att ge en samlad bild av myndigheternas erfarenheter av att i samverkan med andra myndigheter ge service till medborgare och företag.

Kapitlet utgår bland annat från erfarenheterna från det så kallade VISAM-projektet där sex myndigheter samverkade för att skapa nya former för förvaltningen att möta medborgare och företag.⁶⁷ För att belysa erfarenheter av nuvarande samverkan har vi också intervjuat företrädare för myndighetssamarbetet Starta och driva företag samt de myndighetsgemensamma servicekontoren. Genom intervjuerna får vi också en bild av de erfarenheter som finns av samverkan vid de serviceplatser där Arbetsförmedlingen eller en kommun servar Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens brukare.

5.1 Som om tiden hade stått stilla

År 2006 sammanfattade VISAM-projektet sina erfarenheter av att samverka för att åstadkomma nya former för den offentliga förvaltningens möte med medborgare och företag på följande vis:

- samverkan kan leda till ökad nytta för medborgare och företag och en mer kostnadseffektiv produktion av tjänster.
- medborgare, företag och myndigheternas anställda är positiva till att myndigheter samverkar,
- det är svårt att få till horisontell samverkan eftersom det i den svenska förvaltningsmodellen finns mekanismer som förstärker en vertikal (en hierarkisk) samordning,

⁶⁷ Arbetsmarknadsstyrelsen, Centrala Studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket, Skatteverket, Tullverket och Statskontoret.

- för att samverkan ska bli långsiktig och ge önskade resultat krävs tydliga politiska ställningstaganden, en stärkt resultatstyrning och att målkonflikter mellan myndigheternas uppdrag tas bort, och
- för att få till stånd mer samverkan och en mer effektiv förvaltning krävs en översyn av de lagar som reglerar utbytet av information mellan myndigheter.⁶⁸

När vi nu sju år senare sammanfattar myndigheternas hittills gjorda erfarenheter av service i samverkan är det som om tiden har stått stilla. De erfarenheter av, för- och nackdelar med och hinder för samverkan som kommit fram under vårt arbete är i stora delar identiska med de erfarenheter som lyftes fram i VISAM-projektets slutrapport. Ett enkelt sätt att åskådliggöra detta är att återge de hinder för samverkan som Bolagsverket och Tillväxtverket rapporterade till regeringen i mars 2011. De två myndigheterna menade att man under den gemensamma resan stött på hinder för samverkan som bland annat hade att göra med styrning, organisationskultur, finansieringsmöjligheter, förvaltningsmodeller och tolkningar av juridiska hinder.⁶⁹ Mellan år 2006 och år 2011 har det med andra ord hänt väldigt lite när det gäller myndigheternas förutsättningar att i samverkan ge service till medborgare och företag. Och det trots att vissa grundläggande hinder och problem varit kända under en längre tid.

5.2 Samverkan tar tid och är inte helt enkelt

En erfarenhet som i stort sett samtliga myndigheter som vi har varit i kontakt med lyfter fram är att det är svårt att samverka och att samverkan tar tid. En förklaring till detta som både tidigare rapporter och berörda myndigheter lyfter fram är regeringens styrning. Att regeringens styrning skiljer sig åt mellan olika myndigheter och att myndigheterna har olika uppdrag – som också förändras över tid – försvårar myndigheternas samverkan. Det kan till exempel falla sig mer självklart för Tillväxtverket, som enligt sin instruktion ska samla och tillgängliggöra information till företag, att samverka än vad det är för en myndighet som inte har ett instruktionsenligt uppdrag att samverka med andra myndigheter. Andra saker som myndigheterna lyfter fram är skillnader

⁶⁸ Visam (2006), *Mot en modern en sammanhållen och modern förvaltning*.

⁶⁹ Bolagsverket & Tillväxtverket (2011), *Starta och driva företag* 2014.

som har att göra med myndigheternas egna styrmodeller och interna processer samt organisationskultur och ekonomiska förutsättningar.⁷⁰

Enligt de myndighetsföreträdare som vi har intervjuat kan dessa faktorer leda till att samverkan tappar styrfart eller att myndigheterna hamnar i otakt när det gäller utveckling, förvaltning och drift av den gemensamma verksamheten, men det kan också få konsekvenser för gemensamma investeringar. I flera av intervjuerna har det kommit fram att myndigheterna upplever att det finns många hinder för att få samverkan att flyta problemfritt och att många av dessa har sin bakgrund i regeringens styrning och att myndigheternas uppdrag inte är samordnade i relevanta delar.

Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och Skatteverkets erfarenheter av att utveckla gemensamma servicekontoren pekar också på att den svenska förvaltningsmodellen med självständiga myndigheter med avgränsade uppdrag och verksamhetsansvar kan försvåra driften och utvecklingen av verksamheten. Till viss del är detta en konsekvens av den relativt starka sektorisering som präglar den svenska förvaltningen. Det finns flera förklaringar till varför sektoriseringen och förvaltningsmodellen sätter käppar i hjulet för samverkan, men de kanske viktigaste är att samverkan är frivillig och att myndigheterna upplever att de saknar incitament att samverka och skapa servicelösningar som skär över gängse myndighetsgränser.

Det finns också risk för målkonflikter. I mångt och mycket handlar det om att myndigheterna i första hand är satta att sköta en verksamhet, till exempel att administrera och fatta beslut om förmåner och ersättningar inom socialförsäkringen. I de fall då en myndighet får sänkta anslag finns det en risk för att förvaltningspolitiska åtaganden, samverkan och myndighetsgemensamma projekt bortprioriteras. Det här tycks vara särskilt tydligt när det gäller finansieringen av samverkan. I ett läge där en myndighet ställs inför valet att säkra och satsa på kärnverksamheten eller att också satsa resurser på myndighetsgemensam service finns det en risk att det myndighetsgemensamma får stryka på foten. En förklaring till detta är att regeringen i huvudsak följer upp hur myndigheterna

⁷⁰ Se bland annat Visam (2006), *Mot en modern och sammanhållen och modern förvaltning* och Bolagsverket & Tillväxtverket (2011), *Starta och driva företag 2014*.

sköter och lyckas med sitt huvudsakliga uppdrag. När det gäller förvaltningspolitiska värden, som till exempel samverkan, är det relativt ovanligt med kontinuerliga och konkreta återrapporteringskrav.

En annan förklaring till att myndigheterna upplever samverkan som svår har att göra med att det är självständiga myndigheter som samverkar och att bindande beslut inte kan fattas i samverkan. Den gemensamma organisationen kan enbart fatta inriktningsbeslut som sedan måste förankras i och beslutas av de enskilda myndigheterna. Enligt vår bedömning kan detta leda till att det är oklart vilka mandat den gemensamma organisationen har att fatta beslut eller på vilken nivå som olika beslut kan fattas. De här otydligheterna leder i sin tur till att det inte heller är helt klart var i organisationens beslutsprocess som ett aktuellt ärende befinner sig, samtidigt som det också medför en viss tröghet på grund av de ofta långa och tidskrävande beslutsprocesserna.

Att beslut fattas av de enskilda myndigheterna och att den gemensamma verksamheten finansieras från det egna anslaget får också konsekvensen att varje myndighet i praktiken har ett veto när det gäller den gemensamma verksamhetens utveckling. I realiteten innebär detta att den myndighet som vill minst eller som för tillfället har mest begränsade ekonomiska förutsättningar bestämmer takten för driften och utvecklingen av den gemensamma verksamheten.⁷¹ I förlängningen kan detta innebära att nödvändiga beslut fördröjs, skjuts upp eller aldrig fattas vilket kan få stor betydelse för hur pass kvalitativ service som myndigheterna kan erbjuda medborgare och företag. Så vitt vi kan se är det här i stora delar ett relativt vanligt förekommande problem i den här typen av samverkan och det har återkommit i båda de exempel på service i samverkan som vi har studerat.

Att nuvarande service i samverkan är så pass beroende av myndigheternas ekonomiska förutsättningar får också konsekvenser för myndigheternas möjlighet att driva en långsiktigt effektiv verksamhet i samverkan. Eftersom myndigheternas förutsättningar varierar över tid och det är de enskilda myndighetsledningarnas prioriteringar som avgör vilka resurser som finns att tillgå för den gemensamma verksam-

⁷¹ Detta blev särskilt tydligt i arbetet med de gemensamma servicekontoren när Försäkringskassan fick minskade anslag och då fattade beslut om att avveckla sitt deltagande i tjänstesamverkan.

heten kan det vara svårt att från år till år veta vilka resurser som finns tillgängliga. Det är därmed svårt för myndigheterna att veta med vilken kontinuitet som verksamheten kan drivas och utvecklas och att långsiktigt planera för verksamheten.

En annan förklaring till samverkansproblemen som myndigheterna uppger är att deras uppdrag och uppgifter skiljer sig åt. Uppdrag och uppgifter har betydelse för vilka grupper av medborgare och företag som kommer i kontakt med myndigheten. Vi har till exempel sett att det kan vara svårt för en myndighet som har till uppgift att utöva kontroll utifrån vissa lagar att samverka med en myndighet som enbart har i uppgift att främja en viss utveckling genom att informera medborgare eller företag. Myndigheternas uppdrag skapar ramar för den information och service som en myndighet erbjuder medborgare och företag. Det kan till exempel vara så att en myndighet är bunden av en viss formulering i en lagtext, medan en annan myndighet har ett friare språkligt mandat. Det här kan sedan få betydelse för något så enkelt som att enas om en begreppsapparat för den gemensamma information som myndigheterna tar fram.

Till problembilden hör också att de samverkande myndigheterna är organiserade på olika sätt vilket får betydelse för hur snabba beslut som myndigheterna kan fatta och hur de går ut med till exempel information om förändringar av regler och bestämmelser. Enligt våra intervjuer har det funnits vissa skillnader i hur de samverkande myndigheterna informerar om till exempel förändringar i regelverk och blankettsystem. De här skillnaderna kan i sin tur leda till att service-nivåerna blir något olika. Detta har i första hand varit ett problem när det gäller samverkan om service via lokala kontor och fysiska möten.

5.3 Ovanligt med samverkan mellan statliga och kommunala myndigheter

Under arbetet har vi haft kontakt med både statliga och kommunala myndigheter. Av kontakterna framgår att merparten av myndigheterna ser en nytta med att statliga och kommunala myndigheter samverkar för att ge service till medborgare och företag. Flera av de statliga myndigheterna menar att samverkan måste utökas till att även omfatta den kommunala nivån. I vårt arbete med att inventera myndigheternas

behovsanalyser har vi också sett att det ur ett medborgar- och företagarperspektiv finns ett stort värde av att statliga och kommunala myndigheter samverkar. Av allt att döma ger en servicelösning som enbart bygger på samverkan mellan statliga myndigheter inte samma nytta för medborgare och företag som en lösning där både statliga och kommunala myndigheter samverkar.

Vi kan dock konstatera att det är relativt ovanligt med samverkan mellan statliga och kommunala myndigheter. Det finns i dag 38 samtjänst-avtal mellan statliga och kommunala myndigheter. Av dessa står Polisen för 21 och Försäkringskassan för 17 avtal.⁷²

En förklaring till att statliga och kommunala myndigheter inte samverkar om service i särskilt stor utsträckning, som både myndigheter på statlig och kommunal nivå lyfter fram, är att det saknas fungerande kontaktytor mellan de två nivåerna. De kommuner som vi har haft kontakt med och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) menar att det är svårt för kommunerna att hitta ingångar till de i dag starkt centraliserade statliga myndigheterna. De menar också att statliga myndigheter förändrar sin lokala och regionala organisation och sitt serviceutbud utan dialog med berörda kommuner.

De statliga myndigheterna menar å sin sida att det är svårt för myndigheter verksamma på framför allt central nivå att hitta partners ute i kommunerna eftersom det ofta saknas en central motpart. Om en statlig myndighet vill utveckla sin service i samverkan med den kommunala nivån måste myndigheten föra diskussioner med och sluta avtal med enskilda kommuner vilket gör processerna något mer tungrodda än om det hade funnits en central motpart.

5.4 Men leder samverkan verkligen till effektiviseringar?

En central fråga för utredningen är i vilken utsträckning som service i samverkan har lett till effektiviseringar för myndigheterna. Myndigheterna menar att samverkan inledningsvis har medfört vissa kostnadsökningar i form av investeringar. Det har till exempel rört sig om in-

⁷² Kammarkollegiet, ärendelista 2012-02-24.

vesteringar i lokaler och teknik samt vissa kostnader för att stänga ner delar av det tidigare kontorsnätet. Det har också tillkommit kostnader i samband med utveckling av nya servicelösningar och tjänster. På sikt menar myndigheterna att samverkan kommer att leda till stora besparingar och en effektivare verksamhet. Detta är dock ett påstående som det inte har varit möjligt att pröva inom ramen för utredningen eftersom myndigheterna inte har kunnat ta fram underlag för sådana beräkningar.

Enligt myndigheterna kan besparingar framför allt göras när det gäller lokaler och administration, personal och drift och utveckling av service och tjänster. När det gäller lokaler och administration menar myndigheterna att det finns fördelar med att i stället för att myndigheterna har egna lokaler på tre olika platser på en ort så delar de lokal och kostnaderna för denna. Vid sidan om detta finns det också besparingspotential i och med att samverkan också gör det möjligt för myndigheterna att dela på olika former av tekniska lösningar, som till exempel kundterminaler eller teknik för distansservice.

Enligt de samverkande myndigheterna återfinns den största besparingen på personal- och driftsidan. Trots att samverkan i många fall har lett till att myndigheterna har utvidgat delar av sitt servicegivande menar myndigheterna att samverkan har lett till besparingar och effektivisering. Detta eftersom myndigheterna i dag får ut mer och bättre service till medborgare och företag genom servicekontoren och Verksam.se. Enligt myndigheternas egna utsagor har servicen blivit bättre och billigare. Vid sidan om detta har samverkan också lett till en ökad tillgänglighet. Principen för detta är enkel och bygger på att myndigheterna i dag utvecklar gemensamma lösningar för information och e-tjänster för medborgare och företag eller att en handläggare i dag hanterar ärenden och ger service för fler myndigheter än vad handläggaren gjorde i den gamla kontorsstrukturen.

Ett problem när det gäller frågan om service i samverkan har lett till effektiviseringar för myndigheterna är att de samverkande myndigheterna har haft svårt att redovisa kostnader för servicegivandet via olika kanaler. Vi har bett myndigheterna att redovisa kostnader för servicegivandet i olika kanaler, men har fått till svar att myndigheterna

i nuläget inte kan ta fram sådana uppgifter.⁷³ Åtminstone inte utan allt för omfattande arbetsinsatser. Detta trots att vissa av myndigheterna inledningsvis hade relativt ambitiösa planer för uppföljning av samverkans ekonomiska effekter.

Myndigheterna har dessutom haft svårt att ta fram uppgifter om servicens kvalitet och kostnad från tiden när myndigheterna skötte servicegivandet på egen hand vilket gör att vi också saknar information om tidigare servicegivande och organisationsmodell. Myndigheterna menar dessutom att det är stora skillnader mellan nuvarande service och den service som myndigheterna gav tidigare vilket gör att de två organisatoriska lösningarna inte är helt jämförbara. Det tidigare servicegivandet var till exempel mer djupgående eftersom servicen då gavs av en specialist inom myndighetens verksamhetsområde.

Sammantaget gör detta att vi i nuläget inte kan uttala oss om samverkan har lett till effektiviseringar eller inte. Vi kan dock konstatera att flera av myndigheterna har fått sänkta förvaltningsanslag under senare år, men att de trots detta har upprätthållit ungefär samma servicenivå som tidigare. Undantaget är Försäkringskassan som i februari år 2011 meddelade att myndigheten skulle dra sig ur de gemensamma servicekontoren på grund av att myndigheten hade fått ett minskat förvaltningsanslag. I detta sammanhang är det också viktigt att påpeka att om Försäkringskassan skulle dra sig ur servicekontoren skulle det innebära ökade kostnader för servicegivandet för Pensionsmyndigheten och Skatteverket. På sikt skulle detta sannolikt leda till lägre servicenivåer och sämre tillgänglighet till service för medborgare och företag.

5.5 Avslutningsvis

Sammanställningen av myndigheternas hittills gjorda erfarenheter ger egentligen ingen ny bild av myndigheternas service i samverkan. Merparten av erfarenheterna är kända sedan tidigare. Erfarenheterna visar dock att även om myndigheterna ser en stor nytta med samverkan finns

⁷³ Arbetsförmedlingen presenterar styckkostnader för servicegivande via olika kanaler i sin årsredovisning och Pensionsmyndigheten har också kommit in med uppgifter om totalkostnaden för myndighetens servicegivande via olika kanaler. Men eftersom vi saknar jämförbara uppgifter för samtliga myndigheter och möjligheter till jämförelser över tid har det inte varit möjligt att göra någon fördjupad analys.

det också problem och hinder för samverkan. Dessa har till stor del att göra med den svenska förvaltningsmodellen och dess betoning på fristående och självständiga myndigheter, otydligheter i regeringens styrning av myndigheternas samverkan och avsaknaden av uppföljning. Skillnader i uppdrag, uppgifter, organisation, organisationskultur och ekonomiska förutsättningar mellan olika myndigheter har också betydelse. Till viss del handlar problemen också om att myndigheterna kan bli allt för beroende av varandra. Sammantaget gör detta att myndigheterna upplever samverkan som svår och tidskrävande och att den gemensamma verksamheten inte alltid utvecklas optimalt. På längre sikt kan detta leda till att medborgares och företags behov av service i samverkan inte blir tillgodosedda.

Erfarenheterna visar också att det i dagsläget är relativt ovanligt att statliga och kommunala myndigheter samverkar om servicegivandet. En förklaring till detta är att det saknas fungerande kontaktytor mellan de två nivåerna. Kommunerna menar att de statliga myndigheterna blivit allt för centraliserade vilket gjort att det är svårt för en enskild kommun att föra en dialog med myndigheten. De statliga myndigheterna menar i stället att de saknar en central part när det gäller frågan om att utveckla service i samverkan på lokal nivå.

I uppdraget har också ingått att undersöka om samverkan har lett till effektiviseringar för myndigheterna. Detta är dock en fråga som inte är möjlig att besvara eftersom det i dag saknas förutsättningar för att göra den typen av analyser. Dels har myndigheterna svårt att redovisa kostnader för sitt servicegivande, dels saknas det information om servicens kostnader och kvalitet innan myndigheterna började samverka.

6 Har medborgare och företag tillgång till den service som de behöver?

När vi nu vet en del om medborgares och företags behov av service i samverkan, hur myndigheterna tillgängliggör sin service och hittills gjorda erfarenheter av service i samverkan kan vi diskutera frågan om i vilken utsträckning som nuvarande samverkan fyller medborgares och företags behov. I dag tillgängliggör myndigheterna en stor del av sin service via egna kanaler. Det gäller framför allt service via telefon och internet. Så sker också av förståeliga skäl eftersom myndigheterna tidigare har haft svårt att få till stånd en fungerande samverkan på grund av att de har upplevt sig begränsade av lagar och regler.

Ser vi till de stora myndigheterna Försäkringskassan och Skatteverket så tillgängliggör de en stor del av sin service via egna kanaler som Kundcenter och Skatteupplysningen samt via den egna myndighetens webbplats. Detsamma gäller för Arbetsförmedlingen och Pensionsmyndigheten. Det är endast när det gäller servicegivandet i det fysiska mötet som dessa myndigheter samverkar.

När det gäller Bolagsverket och Tillväxtverket så tillgängliggör de viss service via egna kanaler, men dessa två myndigheter har också, tillsammans med framför allt Skatteverket, satsat på myndighetsgemensam service via internet, papper och det fysiska mötet. En möjlig förklaring till varför samverkan är mer utvecklad och bredare på företags-sidan kan vara att Tillväxtverket har ett tydligt formulerat uppdrag att på ett enkelt och samordnat sätt erbjuda myndighetsinformation som är relevant för företagen. Detta samtidigt som de samarbetande myndigheterna menar att det finns stora fördelar – både för de enskilda myndigheterna, för nyföretagare och för befintliga företag – av att myndigheterna samverkar och samordnar information och service. Samtliga myndigheter som är verksamma inom området har också till uppgift att

arbeta med regelförenkling och för att minska företagens administrativa kostnader.

6.1 Nyttan av service i samverkan – en inte helt lättbesvarad fråga

Frågan är nu om utvecklingen av samverkan vid servicekontor och serviceplatser samt satsningarna på myndighetsgemensam information på papper och internet och samordnade insatser för att främja nyföretagande har lett till en högre behovsuppfyllelse och en bättre och mer tillgänglig service för medborgare och företag?

Frågan är svår att besvara och det beror bland annat på att kunskapsläget när det gäller behoven av service i samverkan ser ut som det gör. Här saknar vi i dag väsentliga pusselbitar och vi har därför inte hela bilden av behoven. Det finns också de som menar att det faktiskt inte är möjligt att fullt ut undersöka och analysera behov av service och service i samverkan. Utifrån det material som vi har haft tillgång till kan vi inte uttala oss om hur omfattande behoven är och var i landet som det finns stora grupper med behov av service i samverkan vilket till exempel krävs för att göra en bedömning av servicekontor och serviceplatser. För att vi på goda grunder ska kunna uttala oss om detta krävs ytterligare undersökningar inom en rad områden och att det utvecklas metoder och verktyg för att göra kartläggningar och analyser av medborgares och företags behov.

Vårt material avslöjar visserligen att det finns grupper av medborgare och företag som har vissa behov av service i samverkan eller vars tillvaro skulle kraftigt förenklas om fler myndigheter ägnade sig åt servicesamverkan. Det gäller i synnerhet om vi ser på samverkan som en fråga om att det ska bli smidigare och enklare för medborgare och företag att få tillgång till myndighetsinformation och service samt sköta sina kontakter med förvaltningen. Och det gäller kanske framför allt företagen där det i många fall har visat sig bli enklare, mindre tidskrävande och lägre administrativa kostnader om myndigheter samlar väsentlig information och service på ett och samma ställe. Något som ett antal myndigheter också har gjort inom myndighetssamarbetet Starta och driva företag och webbportalen Verksam.se.

E-delegationens undersökning visar också att medborgarnas kontakter med förvaltningen skulle kunna förenklas om statliga och kommunala myndigheter samverkade i högre grad än vad som sker i dag. Många medborgare har regelbundna kontakter med flera myndigheter över längre perioder och det förekommer också att en enskild vid ett och samma tillfälle är i behov av kontakt med flera myndigheter för att tillgodogöra sig en rättighet eller fullgöra en skyldighet. Service i samverkan kan på så vis vara ett kostnadseffektivt sätt för att tillgodose dessa behov.

6.2 Samverkan har sannolikt lett till bättre service och ökad tillgänglighet

Att frågan om service i samverkan har lett till en bättre och mer tillgänglig service för medborgare och företag inte är helt lätt att besvara beror också på att det inte är helt klart vad medborgare och företag kan förvänta sig för servicekvalitet, servicenivåer och tillgänglighet. I dag råder det i stort sett konsensus om att medborgare och företag ska ha en god tillgång till service och att tillgången ska vara likvärdig över hela landet. Problemet är att de politiska målformuleringarna och myndigheternas målsättningar saknar ett mer konkret innehåll. Vad som är att betrakta som god tillgång till service och vad som menas med likvärdig tillgång i hela landet är inte tydligt definierat. Det finns därför ingen verklig möjlighet att följa upp om myndigheterna lever upp till regeringens mål och de förväntningar som medborgare och företag kan ha på förvaltningen.

Om vi trots dessa begränsningar ändå försöker besvara frågan om myndigheternas nuvarande service i samverkan uppfyller medborgares och företags behov kan vi utgå från det förvaltningspolitiska värdet god tillgänglighet. Tillgänglighet kan belysas på ett antal olika sätt. Ett sådant är om servicen är tillgänglig överallt i landet eller inom rimligt tidsmässigt och geografiskt avstånd.

Ser vi till samverkan inom myndighetssamarbetet Starta och driva företag råder det inget tvivel om att tillgängligheten till information och service är förhållandevis god. Detta eftersom myndigheterna arbetar på bred front och med att tillgängliggöra service via flera olika kanaler. Merparten av de företag och enskilda individer som är i behov

av service för att starta och driva företag borde få en stor del av sina behov tillgodosedda oavsett var i landet som de är verksamma. Det gäller särskilt webbplatsen Verksamt.se, eftersom det innehåll som myndigheterna erbjuder via portalen finns tillgängligt alla tider på dygnet och är åtkomligt för alla som har en dator och en fungerande internetuppkoppling.⁷⁴

Andra delar av samarbetet är kanske inte riktigt lika tillgängliga i tid och rum. Det gäller till exempel olika former av pappersbroschyrer (även om dessa också finns tillgängliga digitalt för nedladdning), Starta företag-dagen och andra typer av informationsmöten. Men inom dessa områden arbetar myndigheterna med att utveckla sin service i samverkan och för att öka tillgängligheten till myndighetsgemensam och samordnad service.

De individer och företag som har behov av att få service via fysiska möten har inte lika bra förutsättningar för att få sina behov tillgodosedda. Till viss del beror det på var i landet som individen bor eller företaget är verksamt. Om till exempel ett företag är verksamt på eller i närheten av någon av de orter där det i dag finns ett servicekontor kan denne sannolikt få sina behov tillgodosedda. Ett företag med behov av att få service via ett fysiskt möte verksamt på landsbygden, i en glesbygdskommun eller på en mindre ort där myndigheterna inte har lokal närvaro har dock sämre förutsättningar att få sina behov tillgodosedda. Det här är förvisso ingen ny kunskap, men ändå en viktig slutsats eftersom det säger något om komplexiteten i myndigheternas uppdrag att tillgodose medborgares och företags behov av service.

Om vi sedan ser till samverkan vid servicekontor och serviceplatser ser vi att ungefär samma sak gäller där. Enskilda och företag som bor på vissa orter, i vissa kommuner eller delar av landet har en bättre tillgång till service via fysiska möten än personer som bor på andra platser. Om medborgares och företags behov av service via fysiska möten är uppfyllda kan vi dock inget säga eftersom vi inte vet hur stora behoven av service via fysiska möten är eller var i landet som dessa behov är som störst.

⁷⁴ Som vi har visat i kapitel 3 har 93 procent av de svenska hushållen i dag tillgång till dator och internet i hemmet vilket talar för att medborgare och företag har goda förutsättningar att utnyttja myndigheternas service i samverkan.

Vi kan också diskutera servicens tillgänglighet och nytta utifrån frågan om samverkan lett till att Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket i dag finns på fler orter än vad de fanns tidigare. Svaret på denna fråga är dock inte helt enkel eftersom svaret är beroende av vad vi använder som utgångspunkt för vår diskussion. Enligt myndigheterna själva har servicekontoren och serviceplatserna medfört att de samverkande myndigheterna i dag finns på fler orter än tidigare. På så vis har tillgängligheten ökat och förutsättningarna för att tillgodose medborgares och företags behov av fysiska möten förbättrats. Detta är särskilt tydligt när det gäller Pensionsmyndigheten eftersom myndigheten aldrig haft ett eget kontorsnät utan byggt sin lokala närvaro och sitt kontorsnät genom samverkan med Försäkringskassan och Skatteverket. Även när det gäller Skatteverket har samverkan till viss del inneburit att myndigheterna i dag har en lokal närvaro på fler orter än vad man hade tidigare.

När vi kommer till Försäkringskassan blir dock frågan om förbättrad tillgänglighet något mer komplicerad. Innan år 2005 bestod Försäkringskassan av 21 fristående länsorganisationer som hade kontor i samtliga kommuner i landet. På många orter fanns det så kallade fullservicekontor, medan det på andra orter fanns kontor med mer begränsad service och öppethållande. När Försäkringskassan blev en enmyndighet år 2005 såg myndigheten över sin lokala organisation och i samband med detta försvann kraven på att myndigheten skulle finnas i varje kommun vilket sedermera ledde till förändringar i kontorsnätet. Beroende på vilket tidsperspektiv vi använder får vi alltså olika svar på frågan om tillgängligheten har ökat eller minskat. I Försäkringskassans fall kan vi säga att den både har minskat och ökat. Om vi jämför med perioden före år 2005 har tillgängligheten minskat, men om vi jämför med tiden efter omorganisationen har tillgängligheten ökat genom att myndigheten i dag har service på platser där man tidigare inte hade det.

Tillgänglighet handlar också om hur många timmar per vecka som myndigheternas kontor är öppna för besök. Även i detta fall har myndigheternas service i samverkan medfört att tillgängligheten har ökat något.

Sist men inte minst återstår frågan om servicens kvalitet. Har denna blivit bättre i och med myndigheternas samverkan? Enligt vår bedöm-

ning har samverkan i vissa delar lett till att medborgare och företag har tillgång till en förbättrad service. I andra delar har servicen försämrats.

Service i samverkan har gjort att kontakterna med myndigheter blivit enklare och mer direkta. De medborgare och företag som framför allt har fått tillgång till en bättre service är de som har omfattande kontakter med myndigheter och som behöver information och service från flera myndigheter i ett och samma ärende. Ju oftare du behöver information från eller kontakt med fler än en myndighet desto större nytta har du av myndigheternas samverkan.

Service i samverkan innebär att medborgare och företag kan spara tid i sina kontakter med myndigheter. Ett sådant exempel är ett företag inom restaurangbranschen som precis håller på att starta sin verksamhet. I den process som företaget då befinner sig i behöver företaget information från och kontakter med ett flertal myndigheter på både statliga och kommunal nivå. Genom till exempel Verksamt.se och myndighetssamarbetet Starta och driva företag kan företaget få tillgång till information, stöd och olika former av blanketter med mera. Om myndigheter på statlig och kommunal nivå valt att inte samverka i servicegivandet hade företaget varit tvunget att ta kontakt med varje enskild myndighet för att kunna starta och driva sitt företag.

En annan fördel som kommer av service i samverkan är att medborgare och företagare inte behöver känna till vilken myndighet som ansvarar för olika områden, ersättningar och förmåner eller till vilken myndighet de ska vända sig till för att få viss information. Ett exempel på detta är samverkan om myndighetsinformation till företag där Tillväxtverket tillsammans med ett antal ytterligare myndigheter har samlat information och blanketter från både statliga och kommunala myndigheter på ett och samma ställe vilket onekligen underlättar för nyföretagare och företag.

Å andra sidan har också service i samverkan i vissa fall lett till en försämrad eller åtminstone inte en lika djup och heltäckande service som tidigare. Det gäller särskilt för servicekontoren och serviceplatserna. Dessa har i mångt och mycket ersatt myndigheternas tidigare lokal-kontor. Många av dessa kontor erbjöd tidigare vad som skulle kunna kallas fullservice när det gällde en enskilds myndighets tjänster. Ser-

vice i samverkan – där varje enskild handläggare måste ha kunskap om och kunna delar av flera myndigheters regelverk och förmåner – har inneburit att kontoren i dag inte erbjuder samma fullservice som tidigare. Myndigheterna har helt enkelt fått göra avkall på djup för att i stället satsa på bredd. Detta har i vissa fall fått konsekvensen att medborgare och företag som tidigare vände sig till ett lokalt skattekontor i dag är hänvisade till Skatteupplysningen eller Skatteverkets webbplats eftersom de inte kan få den hjälp eller service som de efterfrågar via servicekontoren och serviceplatserna.

6.3 Även myndigheterna har nytta av att samverka

För myndigheterna fyller samverkan också ett behov genom att det skapar förutsättningar för myndigheterna att behålla en relativt hög servicenivå även i tider då anslag minskar och myndigheterna tvingas dra ned på personal och den lokala närvaron. Detta är särskilt tydligt när det gäller samverkan om det fysiska mötet. Vår bedömning är att samverkan har gjort det möjligt för de enskilda myndigheterna att etablera sig eller vara kvar på orter där de tidigare upplevt befolkningsunderlaget som för litet och besöksvolymerna som för låga. Om samverkan utökas till att omfatta fler myndigheter är det också möjligt att på längre sikt tänka sig att myndigheterna kan göra nyetableringar i glesbygd eller de delar av landet där statliga myndigheter i dag saknar lokal närvaro.

Service i samverkan kan på så vis fungera som en motvikt mot trenden att staten minskar sin lokal närvaro som varit relativt tydlig under 2000-talet. Att statliga myndigheter drar sig tillbaka från mindre orter och kommuner där det saknats tillräckligt underlag för lokala kontor har enligt SKL och företrädare för landets mindre kommuner skapat viss oro i vissa delar av landet.

Såväl tjänstesamverkan som lokalsamverkan gör det dock möjligt för statliga myndigheter att behålla viss lokal närvaro. Genom att myndigheterna delar på kostnader för lokaler, teknik, och vid tjänstesamverkan personal kan myndigheterna vara kvar på mindre orter och i mer glesbefolkade delar av landet. Tjänstesamverkan gör det dessutom möjligt för myndigheterna att vara kvar på orter där de enskilda myn-

digheterna har små besöksvolymmer eftersom ett mindre gemensamt servicekontor kan hantera ett flertal myndigheters besök, service och ärenden. Samverkan skapar på så vis en större bärkraft för verksamheten. I detta sammanhang vill vi dock påpeka att det av utredningen framgått att samverkan inte löser alla problem som har att göra med låga besöksvolymmer.

Till exempel visar besöksstatistiken för servicekontoren år 2010 och år 2011 att myndigheterna trots samverkan kan ha svårt att nå de besöksvolymmer som de anser sig behöva för att klara av att behålla viss lokal närvaro. Av tabell 1 framgår att ett flertal servicekontor har en relativt låg besöksvolym sett till antal årsarbetskrafter.⁷⁵

Tabell 1 Antal besök vid servicekontor under år 2010 fördelat per årsarbetskraft och år (antal kontor)

Antal besök per årsarbetskraft och år	2010	2011
Mindre än 5 000	15 kontor	21 kontor
5001- 6000	13 kontor	15 kontor
6 001 – 7 000	15 kontor	18 kontor
7 001 – 8 000	14 kontor	18 kontor
8 001 – 9 000	10 kontor	17 kontor
9 001 -10 000	9 kontor	10 kontor
Fler än 10 000	6 kontor	12 kontor

Källa: Försäkringskassans verksamhetsrapport angående samttjänst vid medborgarkontor för verksamhetsåren 2010 och 2011. **Kommentar:** I tabellen ingår enbart de servicekontor som hade full produktion under år 2010 och 2011. För år 2010 betydde det de kontor som öppnades senast den 4 januari 2010, sammanlagt 82 kontor. För 2011 betydde det de kontor som öppnade senast den 17 januari 2011, sammanlagt 111 kontor.

Det finns i dag inget uttalat riktmärke för hur många besök per årsarbetskraft och år som ett kontor bör ha, men i diskussioner med samverkande myndigheter har en siffra i storleksordningen 7 000 till 8 000 besök per årsarbetskraft och år nämnts. Om vi utgår från detta riktmärke var det omkring 40 kontor som under år 2010 hade en något för låg besöksvolym. År 2011 var det omkring 50 kontor som hade en besöksvolym som understeg 7 000 besök per årsarbetskraft och år.

⁷⁵ Uppgifter bör dock läsas och tolkas med försiktighet eftersom det är oklart hur pass väl uppgifterna om antal årsarbetskrafter per kontor återspeglar verkligheten.

Sammantaget ger vår kartläggning och analys en bild av att myndigheternas service i samverkan till stor del tillgodoser medborgares och företags behov av service i samverkan, men att det också finns behov av utveckling. Samverkan har lett till fördelar för myndigheterna och underlättat arbetet med att förse medborgare och företag med service. Vi kan dock konstatera att samverkan så som den är utformad i dag inte löser alla problem som har att göra med tillgänglighet och likvärdig tillgång till service utan att det finns skäl för regeringen att se över myndigheternas förutsättningar för service i samverkan.

7 Utveckling av myndigheters service i samverkan

Statskontorets uppdrag syftar till att ta fram ett samlat underlag om myndigheternas service i samverkan. I uppdraget ingår att kartlägga medborgares och företags behov av service i samverkan och att analysera om myndigheternas service i samverkan så som den är utformad i dag uppfyller dessa behov. Vi ska också beskriva hittills gjorda erfarenheter av service i samverkan och analysera om det finns möjlighet att utveckla samverkan med fler myndigheter och om samverkan lett till effektiviseringar för myndigheterna.

I rapporten har vi pekat på att frågan om service i samverkan rör dels hur myndigheter tillgängliggör sin service, dels hur myndigheter samverkar om servicegivande. Vår analys har tagit sin utgångspunkt i tre frågor. För det första, *vilka behov* har medborgare och företag av myndigheters service? För det andra, *uppfyller myndigheternas nuvarande service i samverkan medborgares och företags behov?* Och för det tredje hur kan *myndigheternas samverkan utvecklas?* De första två frågorna diskuterade vi i kapitel 6, medan vi diskuterar den tredje och sista frågan i detta kapitel.

7.1 Hur kan samverkan utvecklas?

Diskussionen om hur myndigheternas service i samverkan kan utvecklas utgår från analysen av medborgares och företagens behov och hur myndigheterna i dag uppfyller dessa behov samt myndigheternas erfarenheter av att samverka. I detta kapitel diskuterar vi hur förvaltningens service och service i samverkan kan utvecklas utifrån vad som är möjligt på kort och lång sikt. Vi diskuterar också om de rättsliga, kompetensmässiga och ekonomiska förutsättningarna för samverkan behöver förbättras och vilka möjligheter det finns att inkludera fler myndigheter i samverkan. I diskussionen förhåller vi oss också till

regeringens målsättningar att myndigheters kontakter med medborgare och företag ska organiseras ändamålsenligt och när så är önskvärt i samverkan. Vi beaktar också att utvecklingen av lokala servicekontor och annan lokal närvaro bör präglas av balans mellan möjligheter till samordning, lokala förutsättningar och möjlighet till utveckling av service genom andra kanaler.

7.2 Samverkan löser problem, men behöver också utvecklas på kort sikt

I rapporten har vi återkommande pekat på att kunskapen om vilka behov som medborgare och företag har av myndigheters service i samverkan i många fall är bristfällig. Det vi vet är att en relativt stor del av medborgarna har kontinuerliga kontakter med ett flertal myndigheter på statlig och kommunal nivå. Vi vet också att ungefär en femtedel av de som besöker servicekontoren har ärenden till flera myndigheter vid samma besök. Uppföljningen av servicekontoren och de enskilda myndigheternas servicegivande fokuserar oftast på uppfattningar om och nöjdhet med myndigheternas service och tjänster. Sådan information kan möjligtvis fungera som en indikator – men inte ett entydigt bevis – på att medborgare och företag har vissa behov av service i samverkan.

Vi har också konstaterat att endast en begränsad del av myndigheternas service tillgängliggörs genom samverkan. Service i samverkan riktad till medborgare sker i princip enbart genom det fysiska mötet. Samverkan om service till företag sker i första hand genom webbaserad information. De undersökningar och uppföljningar som myndigheterna gör pekar också mot att användningen av myndighetsgemensam service är förhållandevis låg.

De erfarenheter som vi har tagit del av går nästan helt i linje med tidigare erfarenheter av myndighetssamverkan om servicegivande. Myndigheternas erfarenheter visar att samverkan tar tid och att det i dag finns institutionella hinder för samverkan. Dessutom saknar myndigheterna till viss del incitament att samverka om service till medborgare och företag. Ett sätt att förstå den problembild som myndigheterna tecknar är att se den som ett uttryck för den svenska förvaltningsmodellen och dess betoning på fristående och självständiga myndigheter. Som det fungerar i dag kan myndigheterna i samverkan enbart

peka ut riktningen för och ta fram strategier för den gemensamma verksamheten, inte fatta bindande beslut. Det innebär att det uppstår en situation där varje enskild myndighet får en form av vetorätt, vilket i sin tur leder till att myndigheterna enbart kan göra det som alla är överens om. Om man i detta sammanhang beaktar att myndigheterna lyder under olika departement och har olika uppdrag, ekonomiska förutsättningar och syn på mötet med medborgare och företag inser man snart att det kan vara problematiskt att samverka och utveckla en gemensam verksamhet.

Givet denna bakgrund och problembild menar Statskontoret att regeringen kan vidta ett antal åtgärder för att förbättra förutsättningarna för och driva på utvecklingen av myndigheternas service i samverkan. De åtgärder som vi föreslår syftar till att förverkliga regeringens långsiktiga målsättning att grundläggande lokal service kan förmedlas via gemensamma servicekontor och att den samverkan som har inletts mellan myndigheter med behov av lokal närvaro utvidgas och fördjupas.

7.2.1 Tydliggör myndigheternas serviceskyldighet

Enligt Statskontorets bedömning finns det starka skäl för regeringen att ta ett helhetsgrepp om frågan om förvaltningens service och tillgänglighet genom att tydliggöra målsättningarna för myndigheternas servicegivande. Som ett första steg i detta arbete menar vi att det är önskvärt att regeringen preciserar vissa myndigheters serviceskyldighet. Detta för att det ska bli tydligare för myndigheterna vilka förväntningar som regeringen har på myndighetens servicegivande, men också för att medborgare och företag ska veta vad de kan förvänta sig när det gäller servicenivåer och tillgänglighet. Ett sådant förtydligande är särskilt viktigt när det gäller frågan om vissa myndigheters lokala närvaro. Myndigheternas lokala närvaro och hur den är organiserad kan enligt Statskontoret inte motiveras utifrån regionalpolitiska hänsyn. Om regeringen anser att myndigheterna bör ta sådana hänsyn måste detta framgå av regeringens målsättningar för servicegivandet.

- Regeringen bör formulera tydligare mål för vissa myndigheters servicegivande i syfte att klargöra vilka servicenivåer och vilken tillgänglighet som myndigheterna förväntas leva upp till.

Genom att förtydliga vad enskilda eller företag kan förvänta sig av myndigheter blir det också enklare att mäta uppfattningar om servicens kvalitet. Statskontoret har i en tidigare rapport pekat på att ”ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv kan kvalitet definieras som förvaltningens förmåga att tillhandahålla tjänster som tillfredsställer medborgares och företags både uttalade och underförstådda behov”.⁷⁶ De förväntningar som medborgare och företag har på myndigheter har betydelse för hur myndigheternas verksamhet bedöms. Genom att vara tydlig med vad som förväntas av myndigheterna kan vi också öka tillförlitligheten i uppföljningar och nöjdhetsmätningar.

Förtydligandet av myndigheternas serviceskyldighet och regeringens förväntningar på myndigheternas service i samverkan bör enligt Statskontoret göras utifrån tre principiella kriterier.

1. Hur frekventa kontakter den enskilde medborgaren eller företaget behöver ha med en myndighet.

Här är det också viktigt att beakta att myndigheternas uppdrag förändras över tid vilket får betydelse för vilka krav som regeringen bör ställa på en myndighets service och tillgänglighet. Behovet av kontakt och service kan bland annat kopplas till den enskildes ärende och det gällande regelverkets komplexitet. Ju mer individuellt och komplext ärende desto större behov av service. Om regelverket blir mindre komplext kan behoven av myndighetskontakter antas minska. Det finns därför skäl för regeringen att i nuläget ställa tydliga och relativt långtgående krav på lokal närvaro och tillgänglighet på de myndigheter som har en stor andel brukare med individuella och komplexa ärenden.

2. Vilka individer och grupper av individer omfattar en tjänst, en förman eller en ersättning?

De studier som vi har haft tillgång visar att olika gruppers sammansättning och förutsättningar – som till exempel språkkunskaper, vana att ha kontakt med myndigheter och kunskap om regelverket – har betydelse för vilka behov av service som finns. För att det ska vara möjligt

⁷⁶ Statskontoret (2011), *Uppfattningar om förvaltningen – kvalitet i offentlig verksamhet från allmänhetens och företagens horisont*.

att ställa tydligare krav på myndigheternas serviceskyldighet krävs dock bättre kunskap om medborgares och företags *olika* behov av service och hur dessa förändras över tid.

3. Ställningstaganden om lokal närvaro.

Anser regeringen, med grund i till exempel regionalpolitiska överväganden, att vissa myndigheter ska ha en viss grad av lokal närvaro kan även det användas som kriterium för en framtida dimensionering av lokal service.

7.2.2 Frivillighet räcker en bit men inte hela vägen

I dag är myndigheternas service i samverkan baserad på frivillig grund. Ansvaret för att initiera, driva och utveckla samverkan ligger nästan uteslutande på de enskilda myndigheterna. Myndigheternas samverkan är till del organiserad genom tjänstesamverkan och till del genom lokalsamverkan. Statskontoret ser positivt på den utvecklingen av samverkan som skett på frivillig grund. Regeringen lyfter visserligen fram samverkan som ett mål i sig, men det är upp till de enskilda myndigheterna att bestämma med vem, hur och i vilken utsträckning de ska samverka med andra myndigheter. Enligt vår bedömning har detta lett till att myndigheterna blivit allt för beroende av sina samverkanspartners interna förutsättningar, budgetar och prioriteringar. Något som i sin tur kan försvåra kontinuitet och långsiktighet i arbetet med att utveckla och fördjupa nuvarande samverkan. Statskontoret anser därför att det finns anledning att förtydliga styrningen av vissa myndigheters service i samverkan.

- Statskontoret bedömer att regeringen kan skapa bättre förutsättningar för kontinuitet, långsiktighet och ökad måluppfyllelse genom att tydliggöra kraven på service i samverkan i berörda myndigheters instruktion.

Behovet av att stärka styrningen blir särskilt tydligt om regeringen vill göra allvar av den förvaltningspolitiska propositionens intentioner om att få till stånd en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättsäker och effektiv. Det finns därför skäl för regeringen att för myndigheterna poängtera att samverkan är ett centralt förvaltningspolitiskt

värde och att de i framtiden kommer att följas upp på just detta område.

Av de hittills gjorda erfarenheter som vi har tagit del av drar vi slutsatsen att frivillig samverkan mellan myndigheter kan ses som ett steg i rätt riktning, men att det fortfarande är långt kvar till dess att regeringens målsättning om en samverkande statsförvaltning är uppnådd. I likhet med tidigare rapporter på området menar vi att frivillig samverkan inte är en tillräckligt stark drivkraft för att förverkliga de förvaltningspolitiska ambitionerna.⁷⁷

En förklaring till detta är den målkonflikt som till viss del finns mellan de förvaltningspolitiska värdena effektivitet och medborgarnytta. I de fall som myndigheter ställs inför en sådan konflikt har de relativt starka incitament att välja den mest kostnadseffektiva lösningen även om detta får negativa konsekvenser för medborgarnytan och statens lokala förankring. Hur ska vi annars förklara och förstå Försäkringskassans tidigare beslut att lämna de gemensamma servicekontoren trots att myndighetens egna analyser visar att vissa grupper av brukare har stora behov av lokala kontor för fysiska möten?⁷⁸

Mot denna bakgrund bedömer vi att regeringen kan skapa bättre förutsättningar för kontinuitet, långsiktighet och ökad måluppfyllelse genom att tydliggöra kraven på samverkan om servicegivandet i berörda myndigheters instruktion. Genom tydliga och samstämmiga skrivningar med krav på samverkan måste myndigheternas ledningar prioritera samverkan på ett annat sätt än vad som skett fram till i dag.

En sådan ordning gör det också möjligt att följa upp samverkan i till exempel myndighetsdialogen eller genom återrapporteringskrav i myndigheternas regleringsbrev. Samtidigt innebär en sådan ordning att

⁷⁷ Se till exempel Statskontoret (2008), *Staten regionalt och lokalt. Modeller för organisation och samverkan* (2008:3).

⁷⁸ En position som myndigheten nu tycks ha lämnat efter att den fått i uppdrag att ta reda på vilka behov av service och fysiska möten som myndighetens brukare har. Försäkringskassans behovsanalys har visat att vissa av myndighetens brukargrupper skulle få mycket svårt – för att inte säga nästintill omöjligt – att tillgodogöra sig sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter om de inte fick tillgång till service via fysiska möten.

myndigheternas handlingsfrihet inskränks eftersom de inte har full frihet att utveckla verksamheten så som de själva önskar.

Vissa myndigheters instruktion innehåller redan skrivningar om med vem och hur myndigheten ska samverka med andra myndigheter. Detta skiljer sig dock från myndighet till myndighet vilket gör att det saknas enhetlighet i regeringens styrning. En orsak till avsaknaden av enhetlighet är att styrningen av samverkan inte är anpassad till hur styrningen av myndigheterna är organiserade inom Regeringskansliet. I dag ansvarar en enhet inom Socialdepartementet för samverkansfrågan, medan andra enheter inom samma departement eller andra departement ansvarar för styrningen av respektive myndighet. Statskontoret gör därför bedömningen att regeringen bör se över samordningen inom Regeringskansliet för att få till stånd en mer effektiv styrning av myndigheternas service i samverkan.

7.2.3 Se över finansieringen av samverkan

I dag finansieras myndigheternas service i samverkan via myndigheternas ordinarie förvaltningsanslag. Det är därför upp till varje myndighet att i sin budget precisera hur stor del av anslaget den vill satsa på denna del av verksamheten. Vår kartläggning visar att myndigheterna saknar incitament att finansiera mer än sin del av samverkan. Detta blir särskilt tydligt i de fall där samverkan kräver investeringar på längre sikt och där det också är osäkert om myndigheten kan tillgodoräkna sig resultatet av investeringen längre fram. En konsekvens av detta är att det gemensamma servicegivandet blir känsligt för förändringar i de enskilda myndigheternas anslag och ekonomiska förutsättningar, vilket kan få en negativ inverkan på verksamheten.

Vi menar därför att det finns anledning för regeringen att se över och förändra finansieringen av myndigheternas service i samverkan. En översyn bör syfta till att förbättra förutsättningarna för en kontinuerlig och långsiktig utveckling av myndigheternas service i samverkan.

- Statskontoret anser att regeringen bör se över finansieringsformererna för service i samverkan. Dagens lösning med frivillig samverkan som finansieras via myndigheternas förvaltningsanslag gör myndigheterna allt för beroende av varandra.

Statskontoret menar att det finns flera sätt att lösa frågan om finansieringsformerna för service i samverkan. Ett sätt att stärka finansieringen vore att skapa ett särskilt anslag för vissa myndigheters service i samverkan. Ett sådant anslag skulle disponeras av Regeringskansliet och finansieras från anslagen för de myndigheter som samverkar i dag. Myndigheterna skulle sedan få begära pengar från anslaget för att finansiera service i samverkan. Fördelen med en sådan lösning blir att myndigheterna inte kan omfördela pengarna för servicegivandet som de själva önskar. I framtiden kan man tänka sig att om ytterligare myndigheter väljer att gå in i nuvarande tjänstesamverkan bör en del av den aktuella myndighetens anslag omfördelas till anslaget för service i samverkan. Ett annat sätt att lösa finansieringen på vore att i de samverkande myndigheternas regleringsbrev specificera en särskild anslagspost ur ramanslaget som endast får användas för att finansiera myndighetens del av service i samverkan.

Oavsett vilken finansieringsform som väljs så finns det för- och nackdelar. Ett problem är att identifiera myndigheternas nuvarande kostnader för servicegivande. Dessa kostnader bör ligga till grund för storleken på ett eventuellt bidragsanslag eller en särskild anslagspost. För servicekontoren respektive Verksamt.se finns det uppgifter om detta, medan det i många fall saknas uppgifter om kostnaderna för myndigheternas övriga servicegivande. Arbetsförmedlingen och Pensionsmyndigheten är de enda myndigheter som har lämnat uppgifter om kostnaderna för det totala servicegivandet. Övriga myndigheter har inte inom ramen för Statskontoret uppdrag kunnat presentera motsvarande uppgifter.

7.2.4 Behöver vi veta mer om medborgares och företags behov av service i samverkan?

I remissvaren på utredningen Utveckling av lokal service i samverkan pekade de stora myndigheterna på att det i första hand är myndigheterna själva som har kunskap om medborgares och företags behov. Vi vill dock hävda – efter att ha gått igenom myndigheternas undersökningar – att detta är en sanning med modifikation. De underlag som vi har haft tillgång till säger egentligen ganska lite om behoven av service i samverkan och hur stora dessa behov är. Genom undersökningarna får vi i första hand kunskap om medborgares användning av och nöjdhet med

olika myndigheters service. När det gäller företagen fokuserar myndigheterna mestadels på företagens uppfattningar om svårigheter och hinder när det gäller att starta och driva företag och vad som är svårt i myndigheternas olika processer.

Vi har i rapporten konstaterat att det är svårt att uppskatta hur stora behov olika grupper har av service och service i samverkan. Vi menar därför att det krävs ytterligare undersökningar och analyser av medborgares och företags behov. Vi menar att det behövs undersökningar av hur behoven varierar över landet och mellan olika sociala grupper.

- Statskontoret anser att regeringen bör ge Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser i uppdrag att genomföra analyser av medborgares och företags tillgång till offentlig service i olika delar av landet.

Analysen bör utgå från demografiska variationer och hur tillgången till befintlig service ser ut. Myndigheten utför redan i dag analyser av hur tillgången till olika typer av offentlig och kommersiell service ser ut i skilda delar av landet. Uppdraget bör genomföras i samverkan med Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Tillväxtverket.

Vi menar samtidigt att ett uppdrag till Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser inte kan ersätta myndigheternas egna undersökningar och analyser av medborgares och företags behov. Det behövs snarare flera olika typer av undersökningar för att det ska vara möjligt att utveckla förvaltningens service och tillgänglighet. Undersökningar av hur medborgare och företag uppfattar myndigheternas tjänster är en del. Vi behöver också bättre kunskap om hur medborgare och företag upplever sina möten med myndigheter och om komplexiteten i olika processer. Vår genomgång av myndigheternas undersökningar visar att det för medborgare saknas sådana undersökningar, medan kunskapsläget på detta område ser något bättre ut när det gäller företagen.

Försäkringskassan har inom ramen för sin fördjupade behovsanalys undersökt uppfattningar om komplexiteten i myndighetens ärenden och medborgarnas möte med myndigheten. Undersökningen är baserad på

ett begränsat antal djupintervjuer. Det är därmed inte möjligt att dra generella slutsatser utifrån detta material. Det skulle dock vara möjligt att genomföra en liknande undersökning riktad till ett urval av befolkningen. En sådan undersökning skulle ge oss kunskap om hur medborgarna uppfattar komplexiteten i mötet med myndigheter generellt. Kostnaden för en sådan undersökning måste dock diskuteras i relation till nyttan. Under våren 2012 planerar Nationella rådet för innovation och kvalitet i offentlig verksamhet att genomföra ett försök till en sådan undersökning.

Sammantaget skulle analyser av hur tillgången till offentlig service ser ut över landet, myndigheternas brukarundersökningar, systematiska analyser av hur mötet med myndigheter upplevs och tydligare avväganden av serviceskyldigheten ge en bättre grund för utformningen av myndigheternas framtida service i samverkan.

7.3 Service i samverkan – en förvaltningspolitisk utmaning

Ökad samverkan är en lösning på frågan om hur medborgares och företags behov av fysiska möten med myndigheter kan lösas på ett kostnadseffektivt sätt. Men samverkan kan också vara en drivkraft för hur förvaltningen kan utvecklas med utgångspunkt i medborgares och företags behov. Detta eftersom samverkan antas förenkla och effektivisera mötet mellan myndigheter och medborgare och företag. Samverkan mellan myndigheter som ett sätt att skapa en mer medborgarorienterad och effektiv förvaltningen är inte bara aktuellt i Sverige utan har också diskuterats livligt i våra nordiska grannländer såväl som i Australien, Frankrike och Kanada.

Samverkan diskuteras inte enbart i anslutning till frågorna om förvaltningens ökade kostnader och behovet av en mer medborgarorienterad förvaltning. Samverkan kan också ses som en lösning på de problem som följer av förvaltningens ökade grad av sektorisering. Genom ett förtydligande av kraven på att myndigheter ska samverka måste myndigheterna ägna mer tid åt frågor som inte primärt uppfattas ingå i myndigheternas uppdrag. Men en övergång från sektorisering till samverkan ställer krav på regeringens styrning av myndigheterna.

”Vi är satta att sköta en verksamhet. Förvaltningspolitiken får andra sköta”, som en beslutsfattare i en av myndigheterna uttryckte det.”

Staten regional och lokal, s. 133

I rapporten har vi pekat på ett antal utvecklingsområden för att myndigheternas service i samverkan ska kunna utvecklas på kort sikt. Service i samverkan handlar dels om att underlätta för medborgare och företag, dels om att på ett så kostnadseffektivt som möjligt organisera myndigheternas servicegivande. Vi kan också konstatera att samverkan om service via fysiska möten ger myndigheter med många kontakter med medborgare och företag bättre möjligheter till lokal närvaro. Denna närvaro ger i sin tur de medborgare och företag som har behov av att möta vissa myndigheter ansikte mot ansikte möjlighet att tillgodogöra sig sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter. På så vis är myndigheternas service i samverkan och de möjligheter till lokal närvaro som samverkan skapar en nödvändig förutsättning för att medborgare och företag ska ha tillgång till en likvärdig service oavsett var i landet som de bor och verkar.

För att det ska vara möjligt för den svenska förvaltningen att nå målet om en innovativ och samverkande förvaltning som är rättsäker, effektiv och har en väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet menar Statskontoret att det i ett längre perspektiv finns ett antal förvaltningspolitiska utmaningar som måste lösas.

7.3.1 Staten behöver samla sig...

I dag är det upp till varje myndighet att organisera och utveckla sitt servicegivande. Statskontoret menar att om regeringen anser att samverkan mellan myndigheter är det mest effektiva sättet att organisera myndigheternas servicegivande, oavsett kanal, behöver staten samla sig och ta ett helhetsgrepp på frågan om myndigheternas servicegivande och service i samverkan. Här har regeringen ett övergripande ansvar.

Med helhetsgrepp menar vi i detta fall att man måste se på myndigheternas servicegivande i sin helhet och i alla kanaler. Vi menar att det

finns starka skäl för regeringen att förtydliga att samverkan inte enbart ska avse det fysiska mötet vid lokala kontor utan att samverkan bör omfatta myndigheternas hela servicegivande, oavsett kanal.

Ett ytterligare argument för att staten bör samla sig är att det på ett administrativt plan blir fler och fler aktörer som intresserar sig för frågorna om samverkan och utvecklingen av myndigheternas service. För tillfället arbetar såväl de enskilda myndigheterna som Ekonomistyrningsverket, E-delegationen, Nationella rådet för innovation och kvalitet i offentlig verksamhet, Statskontoret, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Verket för innovationssystem (Vinnova) med frågorna. Trots det stora intresset finns det i dag inte någon enskild instans som har det övergripande ansvaret för att styra och samordna olika initiativ och insatser. Om staten ska ta ett samlat grepp om utvecklingen av myndigheternas servicegivande och en innovativ och samverkande förvaltning bör regeringen ge en instans, en servicedelegation, det samlade ansvaret för ett sådant utvecklingsarbete.

- Statskontoret menar att regeringen bör inrätta en servicedelegation som får i uppdrag att ta ett samlat grepp om utvecklingen av myndigheternas servicegivande.

Service delegationen bör samråda med Utredningen om den statliga regionala förvaltningen, Nationella rådet för innovation och kvalitet i offentlig verksamhet och E-delegationen. En servicedelegation med uppdrag att samlat se över och utveckla myndigheters servicegivande riskerar att överlappa med de uppdrag som ovan nämnda utredningar har. Om regeringen väljer att inrätta en servicedelegation måste direktiven för dessa utredningar också ses över så gränserna mellan de olika utredningarnas uppdrag blir tydliga.

Inrättandet av en servicedelegation ingick också som ett förslag i slutbetänkandet från Utredningen om lokal service i samverkan. Utredningens förslag var dock mer långtgående än den servicedelegation som vi föreslår. Vårt förslag är att servicedelegationen får i uppdrag att leda och samordna förvaltningens arbete när det gäller utvecklingen av myndighetsgemensam service. Det kan också antas vara mer kostnadseffektivt att samla resurserna i en organisation i stället för att konstruera specifika samverkansformer för varje enskild kanal. Enligt Stats-

kontoret bör delegationen ha en likande sammansättning som den som E-delegationen har i dag.

... och tänka mer i livshändelser

Enligt vår mening skulle en servicedelegation som tar ett helhetsgrepp om servicegivandet via samtliga kanaler garantera att medborgare och företag får tillgång till en likvärdig service. Detta samtidigt som myndigheterna skulle dela på olika investerings- och utvecklingskostnader på ett annat sätt än vad som sker i dag. En fråga som vi har ställt oss många gånger under detta uppdrag är varför myndigheterna inte samverkar mer när det gäller utvecklingen av service via telefon och olika e-tjänster. Vi menar att vi ännu inte har kommit till den punkt där vi kan hämta hem vinsterna av den elektroniska revolutionen fullt ut.

Att ta ett helhetsgrepp om myndigheternas servicegivande innebär också till viss del ett annat förhållningssätt till hur myndigheter förser medborgare och företag med service. Om samverkan mellan myndigheter är utgångspunkten för myndigheternas service aktualiseras frågan om att organisera servicegivandet med utgångspunkt i olika livshändelser.

Till viss del kan det uppfattas som orimligt att förvänta sig att en medborgare eller ett företag ska känna till de administrativa rutiner som krävs för olika tjänster eller att ansöka om förmåner och ersättningar. Inte heller bör vi förvänta oss att medborgare och företag ska känna till vilka myndigheter som de behöver kontakta i olika livshändelser eller vad som krävs för att fullgöra en viss myndighetsrelaterad skyldighet.

Sett ur ett medborgarperspektiv menar vi därför att det finns starka skäl för förvaltningen att tillhandahålla råd, stöd och vägledning så att medborgare och företag på egen hand inte behöver reda ut hur de olika verksamheterna hänger samman och fungerar. Detta kan också antas förbättra kvaliteten och rättssäkerheten i mötena mellan myndigheter och medborgare och företag.

7.3.2 På sikt bör fler myndigheter samverka

En central utgångspunkt för en vidareutveckling av service i samverkan är att regeringen tar ett samlat grepp om myndigheternas service-

givande. Det samlade greppet avser dels servicegivande i samtliga kanaler, dels att regeringen tydligare än vad som sker i dag pekar ut de myndigheter som man anser bör tillgängliggöra sin service i samverkan. De myndigheter som bör ingå i en sådan diskussion är de som har omfattande kontakter med medborgare och företag.

I dag omfattar service i samverkan för medborgare och företag dels det fysiska mötet, dels webbtjänster och information för att starta och driva företag. Utgångspunkten för en vidareutveckling av den service i samverkan som finns i dag är medborgares och företags behov, men också hur myndigheternas verksamhet ser ut och är organiserad. En slutsats från utredningen som bildar utgångspunkt för den fortsatta diskussionen är att förvaltningen i dag inte fullt ut utnyttjar de möjligheter som finns till att samverka om servicegivande.

Utgångspunkt i dagens samverkanslösning

Statskontoret menar att det är till gagn för medborgare och företag om fler myndigheter deltar i samverkan. Vi menar att detta gäller frågan om servicegivandet i olika kanaler likväl som frågan om hur möjligheten till fysiska möten vid lokala kontor ska organiseras. Vi menar att regeringen och myndigheterna bör bygga vidare på och utveckla de samverkanslösningar som finns i dag. Enligt vår bedömning är det på kort sikt möjligt att inkludera ytterligare myndigheter i samverkan vid de lokala servicekontoren. Samverkan bör i första hand ske genom lokalsamverkan, men om det uppfattas som lämpligt ser vi inga hinder för att tjänstesamverkan utökas till att omfatta fler myndigheter. Samlokalisering av flera myndigheter sänker på sikt de enskilda myndigheternas kostnader samtidigt som det sannolikt leder till ökad nytta för medborgare och företag samt garanterar viss lokal närvaro.

Den pilotverksamhet som Arbetsförmedlingen har bedrivit vid ett antal servicekontor visar dock att det är svårt att få till stånd tjänstesamverkan mellan Arbetsförmedlingen och övriga myndigheter. En utveckling mot ökad tjänstesamverkan skulle kräva en förändring av nuvarande koncept så att servicegivandet också anpassas till Arbetsförmedlingen och dess brukares behov av service.

- Statskontoret anser att service i samverkan på längre sikt bör omfatta myndigheternas samtliga kanaler för medborgarmöten, men

att man redan i dag bör se över möjligheterna att inkludera Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Kronofogdemyndigheten och Lantmäteriet i service i samverkan vid lokala kontor.

De myndigheter som vi menar i första hand är relevanta att utveckla befintlig verksamheten med är Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Kronofogdemyndigheten och Lantmäteriet. Vår bedömning är baserad på det serviceuppdrag myndigheterna har samt vilka grupper som använder möjligheten till fysiska möten och som också kan antas komma att göra det i framtiden. Om nuvarande samverkan mellan Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten utvecklas med ytterligare myndigheter krävs dock att regeringen är tydlig med hur verksamheten ska finansieras samt att innebörden av serviceskyldigheten är väl definierad. I dag har till exempel Arbetsförmedlingen en annan uppfattning om hur relationen mellan arbetssökande och myndighet ska fungera jämfört med hur Försäkringskassan ser på relationen till sina brukare vilket kan få konsekvenser för myndigheternas möjligheter att samverka.

Migrationsverket vänder sig till grupper som i högre grad än andra grupper i samhället använder sig av servicekontoren för kontakter med myndigheter. Om Migrationsverket finns representerad vid servicekontoren skulle detta troligen innebära en förbättrad service till personer som flyttar och invandrar till Sverige. En sådan lösning skulle dessutom sannolikt underlätta och effektivisera delar av Arbetsförmedlingens och Skatteverkets arbete eftersom dessa myndigheter ansvarar för centrala frågor för nyanlända och personer som flyttar till Sverige.

Kronofogdemyndigheten har ansvar för att driva in obetalda fodringar, betalningsföreläggande, skuldsanering och tillsyn i konkurs. Myndigheten har tidigare ingått som en del av Skatteverket och myndigheterna har ett utvecklat samarbete. Till och med september 2011 ingick myndigheten i tjänstesamverkan vid servicekontoren i Göteborg. I dag har Kronofogdemyndigheten lokala kontor på en rad orter i Sverige. Myndigheten har ofta kontakt med medborgare och företag som även har kontakter med andra myndigheter, bland annat Skatteverket. Att även Kronofogdemyndigheten finns representerad vid servicekontoren kan antas underlätta för enskilda, men också vara positivt ur effektivitetshänseende för myndigheten.

Lantmäteriet ansvarar för geografisk information och fastighetsindelning. Myndighetens servicegivande gentemot medborgare och företag är relativt omfattande. Lantmäteriet har i dag lokala kontor i samtliga län. Av denna anledning kan även delar av denna verksamhet antas lämplig att inkludera i nuvarande servicesamverkan.

På längre sikt bör också myndigheternas service i samverkan utökas till att omfatta ytterligare statliga och kommunala myndigheter. Polisen är en statlig myndighet där delar av verksamheten varit föremål för diskussion om att utföras i samverkan med andra myndigheter eller helt överförs till annan myndighet. Till exempel har passhanteringen diskuterats. Enligt Polisen skulle hanteringen av pass kunna skötas av någon annan myndighet. Om en sådan uppgift exempelvis låg hos Skattemyndigheten som redan i dag utfärdar nationella id-kort skulle servicen till enskilda förbättras. Om passhanteringen utfördes vid servicekontoren skulle också ärendevolymen vid kontoren öka, något som är positivt på platser som i dag saknar tillräcklig ärendevolymer för att motivera ett kontor. Detta är dock en fråga som måste utredas vidare.

Kommunerna lämnas utanför servicesamverkan – just nu

I Statskontorets uppdrag ingår också att analysera om kommunerna kan inkluderas i samverkan. Statskontoret menar att det i dagsläget inte är aktuellt att utveckla tjänstesamverkan mellan myndigheter på statlig och kommunal nivå. Om kommuner och statliga myndigheter uppfattar att samverkan skapar ett mervärde finns det dock i dag inga egentliga hinder för att utveckla denna form av samarbete, alternativt inleda lokalsamverkan. Detta sker till viss del redan i dag (medborgarkontor) vilket är en utveckling som vi menar är positiv och som borde stimuleras ytterligare.

Att Statskontoret inte förordar en utökning av dagens service i samverkan till att också omfatta den kommunala nivån har att göra med kommunernas uppgifter. Kommunernas verksamhet är mångfacetterad och bedrivs inom en rad mycket olika sektorer. Vår bedömning är att det på medellång sikt inte är möjligt att få till stånd en fungerande samverkan mellan sektorsmyndigheter som verkar inom specifika områden och en sektorsövergripande verksamhet som kommunerna. På lång sikt, under förutsättning att regeringen tar ett mer samlat grepp om myndigheter-

nas service i samverkan, bör dock även den kommunala nivån kunna inkluderas i samverkan.

Även om Statskontoret bedömer att tjänstesamverkan med kommunerna inte är möjlig på kort och medellång sikt kan det ändå diskuteras om det för den enskilde medborgaren och för företagen inte vore den bästa lösningen. Vår genomgång av myndigheternas undersökningar visar att många medborgare och företag har kontakter med både statliga och kommunala myndigheter. Så omvänt, när kommunerna inte tas med i diskussionen om servicesamverkan minskar nyttan och fördelarna för den enskilde. Men för att det ska vara möjligt att få igång en diskussion om att inkludera kommunerna i den nuvarande servicesamverkan krävs att de statliga myndigheterna utvecklar sin service med utgångspunkt i ett livshändelseperspektiv. Jämfört med de statliga myndigheterna utgår kommunernas verksamhet i högre grad från ett livshändelseorienterat förhållningssätt.

Om ytterligare myndigheter, oavsett kanal, inkluderas i servicesamverkan bör de myndigheter som ingår i samverkan få i uppdrag att noga följa utvecklingen av kvaliteten i mötet mellan myndighet och medborgare respektive företag.

Arbetsförmedlingens kontorsstruktur är en bra bas

Av de myndigheter som i dag inte deltar i tjänstesamverkan har Arbetsförmedlingen det geografiskt sett mest utvecklade kontorsnätet. Vi menar att en väg för att vidareutveckla myndigheternas service i samverkan är att i högre grad än vad som sker i dag använda det kontorsnät som Arbetsförmedlingen förfogar över. Att utforma en gemensam statlig kontorsstruktur där myndigheterna kan avropa plats menar vi är en allt för statisk lösning för servicegivandet. I stället bör ett framtida kontorsnät byggas upp utifrån nuvarande myndigheters kontorsstruktur.

Om Arbetsförmedlingens lokala kontorsnät knyts till servicekontorsnätet skulle det innebära att Arbetsförmedlingens kontor omvandlas till servicekontor. Det skulle medföra att medborgarnas och företagens möjligheter till fysiska möten med myndigheter skulle öka. En sådan lösning kräver, vid sidan av en diskussion om innehållet i konceptet, att Arbetsförmedlingen går in som en likvärdig part i servicekontoren.

I samband med att Arbetsförmedlingens lokala kontor omvandlas till servicekontor bör driften för dessa även fortsatt vara myndighetens ansvar. En sådan lösning innebär att det skulle finnas tre huvudmän för servicekontoren, de två nuvarande huvudmännen Försäkringskassan och Skatteverket samt Arbetsförmedlingen.

Utformningen av kontorsnätet och lokala servicenivåer bör föregås av samråd

Samverkan om service genom det fysiska mötet är i dag innehållsligt utformat som ett koncept. Kontorens geografiska placering och därmed upptagningsområde saknar betydelse för verksamhetens utformning. Innehållsligt har dock upptagningsområdena kommit att påverka kontorens inriktning, men det är enbart till följd av lokal anpassning. För att nå likvärdighet krävs lokal anpassning och därmed kunskap om lokala förhållanden. För att avgöra vad som är en rimlig servicenivå inom ett visst geografiskt område föreslår Statskontoret att berörda myndigheter bör samråda med lokala aktörer. De aktörer Statskontoret menar att myndigheterna bör samråda med är berörd länsstyrelse och berörda kommuner.

En utmaning att upprätthålla och utveckla personalens kompetens när samverkan omfattar fler myndigheter

En fråga som vi måste beakta om vi vill inkludera fler myndigheter i samverkan är kompetensen hos personalen. En erfarenhet av nuvarande tjänstesamverkan är att myndigheterna upplever att det kan vara svårt att utveckla och upprätthålla personalens kompetens till exempel om myndigheternas regelsystem. Om samverkan utvecklas till att omfatta ytterligare myndigheter kommer sannolikt dessa problem att bli mer omfattande. Det bör dock sägas att dessa erfarenheter inte är entydiga utan skiljer sig åt mellan olika myndigheter och kontor.

Det finns i dag också organisatoriska problem med att de som arbetar i servicekontoren är anställda av två olika myndigheter. Myndigheterna är inte eniga om hur kompetensutvecklingen ska skötas, hur stora resurser som ska avsättas med mera. Detta gör att samma personalkategori beroende på vilket kontor de arbetar på kan ha olika kompetens. För att stödja medarbetarna och deras utveckling krävs att myndigheterna samordnar kompetensutvecklingen. Om samverkan utveck-

las genom tjänstesamverkan bör lösningen vara gemensam för samtliga huvudmän.

Juridiska konsekvenser

Att utveckla formerna för service i samverkan i den riktning som Statskontoret föreslår kräver att konsekvenserna av de eventuella inskränkningar i den personliga integriteten som kan följa av en utökad tjänstesamverkan utreds vidare. Detta rör främst bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Som vi tidigare har argumenterat för kan en utökad tjänstesamverkan vid lokala kontor och i fler kanaler ge ett mervärde för enskilda såväl som företag. En sådan utveckling kan dock medföra intrång i den personliga integriteten, till exempel genom att fler myndigheter och därmed fler handläggare får tillgång till uppgifter i olika IT-system om enskilda personer. Detta har påtalats även tidigare av bland annat Datainspektionen i ett remissvar på Utredningen om utvecklingen av lokal service. Där pekade Datainspektionen på risken för integritetsintrång i samband med att enskilda handläggare har tillgång till en stor mängd personuppgifter om enskilda. Integritetsskyddskommittén pekar i sitt slutbetänkande på behovet av konsekvensanalyser i samband med ny eller förändrad lagstiftning i frågor som rör den personliga integriteten. Inskränkningar måste enligt kommittén vara proportionerliga i förhållande till de fördelar en ny eller förändrad lagstiftning medför.

I dag är endast service i samverkan genom det fysiska mötet reglerad i författning (lag om samtjänst vid medborgarkontor (2004:543) och i förordning om samtjänst vid medborgarkontor (2009:315)). Om antalet huvudmän för lokala kontor begränsas till ett mindre antal myndigheter likaväl som antalet myndigheter som samverkar genom tjänstesamverkan, minskar behovet av omfattande förändringar i samtjänstlagen. Om service i samverkan däremot utvecklas i den riktning som Statskontoret föreslår och att fler kanaler inkluderas i samverkan kan ytterligare författningsändringar i samtjänstlagstiftningen bli aktuella. Detta för att lagstiftningen ska omfatta alla kanaler.

7.4 Avslutningsvis

Statskontoret menar att regeringen kan vidta ett antal åtgärder, dels på kort och dels på längre sikt, för att förbättra och utveckla förutsättningarna för myndigheternas service i samverkan. Åtgärderna kan antas resultera i förbättrade relationer mellan myndigheter, medborgare och företag. Relationerna blir enklare, tydligare, mer resurseffektiva och utan intrång i den personliga integriteten.

På kort sikt menar Statskontoret att regeringen bör:

- Formulera tydligare mål för vissa myndigheters servicegivande.
- Tydliggöra kraven på samverkan i berörda myndigheters instruktion.
- Se över finansieringsformerna för service i samverkan.
- Ge uppdrag till Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser att analysera medborgare och företags tillgång till offentlig service i olika delar av landet.

På längre sikt bör regeringen:

- Inrätta en servicedelegation.
- Ställa krav på att myndigheternas samtliga kanaler omfattas av service i samverkan.
- Inkludera fler myndigheter i service i samverkan vid lokala kontor.

På ännu längre sikt:

- Inkludera kommunerna i samverkan avseende servicegivandet.

Referenser

Lagar och förordningar

Förvaltningslagen (1986:223)

Språklagen (2009:600)

Myndighetsförordning (2007:515)

Lag (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor

Förordning (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor

Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen

Förordning (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten

Förordning (2007:780) med instruktion för Skatteverket

Förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan

Förordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket

Offentligt tryck

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

SOU 2009:92 *Se medborgarna – för bättre offentlig service*

SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*

SOU 2011:81 *Myndighetschefers villkor*

Arbetsförmedlingen (2011) Slutrapport. *Pilotverksamhet för Arbetsförmedlingens deltagande i tjänstesamverkan*

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket (2011) *Ledning och styrning av servicesamverkan*. PM från den operativa gruppen för servicesamverkan

Bolagsverket och Tillväxtverket (2011) *Starta och driva företag 2014*

Brandt, Daniel och Westholm, Erik (2006) *Statens nya geografi, Ansvarskommitténs skriftserie*

Dagens Nyheter (2007) *Samkör statliga servicen*, debattartikel publicerad 2007-09-28

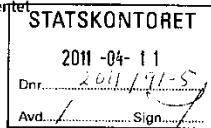
E-delegationen (2011) *Vägledning för behovsdriven utveckling*
E-delegationen (2010) *Vägledning för kanalstrategi*
Fransson, Martin och Quist, Johan (2010) *Nystartskontoret som blev en tjänst. Om politiska hängrännor i politiska stuprör*. Karlstad University Studies (2010:39)
Försäkringskassan *Strategisk inriktning för verksamhet och administration vid Försäkringskassan till 2014*
Försäkringskassan och Skatteverket (2007) *Gemensam överenskommelse servicekontor. Lokal-, tjänste- och servicesamverkan mellan Försäkringskassan och Skatteverket*
Hellners, Trygve och Malmqvist, Bo (2007) *Förvaltningslagen med kommentarer*. Stockholm: Norstedts Juridik (andra upplagan).
Kammarkollegiet *Ärendelista* (2012-02-24)
Myndighetssamarbetet Starta och driva företag (2012) *Verksamhetsplan för Starta och driva företag år 2012*
Pensionsmyndigheten (2010) *Strategisk plan 2010-2013*
Pensionsmyndigheten (2011) *Kund- och kanalstrategi för Pensionsmyndigheten – Riktlinje*. Hämtad från på E-delegationens webbplats 2011-10-06
Region Skåne och Västra Götalandsregionen (2005) *Likhet eller likvärdighet. Några principfrågor om svensk samhällsorganisation*
Skatteverket (2010) *Skatteverkets kanalstrategi*
Statistiska centralbyrån (2012) *Privatpersoners användning av datorer och internet 2011*
Statskontoret (2011) *Uppfattningar om förvaltningen – kvalitet i offentlig verksamhet från allmänhetens och företagens horisont*
Statskontoret (2008) *Staten regionalt och lokalt. Modeller för organisation och samverkan* (2008:3)
Tillväxtverket (2012) *Småföretagens myndighetskontakter*
Tillväxtverket (2012) *Företagande i regeltunga branscher*
Visam (2006) *Mot en modern en sammanhållen och modern förvaltning*

Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut IV:5
2011-03-31 S2011/3603/SFO (delvis)

Socialdepartementet



Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

Uppdrag att ta fram ett samlat underlag om myndigheternas service i samverkan

Regerings beslut

Statskontoret ska ta fram ett samlat underlag om myndigheternas service i samverkan i enlighet med vad som närmare framgår nedan.

Statskontoret ska löpande informera Regeringskansliet (Socialdepartementet) om uppdragets genomförande.

Arbetet ska redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 15 april 2012.

Ärendet

Bakgrund

För att fullgöra sina åtaganden kan statliga och kommunala myndigheter behöva ha kontakt med medborgare och företag. Vilket behov som finns av kontakter med medborgare och företag beror på myndighetens uppdrag, och varierar mellan myndigheterna. För ett fåtal myndigheter är det vanligt med kontakter med hela eller stora delar av befolkningen, ibland genom fysiska möten. Detta gäller t.ex. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. De flesta kommuner har omfattande kontakter med kommunmedlemmarna.

Statliga och kommunala myndigheter arbetar kontinuerligt med att utveckla formerna för kontakter med medborgare och företag. Myndigheternas tjänster görs tillgängliga på olika sätt: e-tjänster, telefoni och fysiska kontor.

För att möjliggöra en fysisk närvaro samverkar statliga myndigheter med varandra och med kommunala myndigheter. I vissa fall kan det vara fråga om samtjänst enligt lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgar-

Fogdastern
103 33 Stockholm
080432200
Fogdagar 8

Telefonvärd
08-460 30 00
Telefon
08 723 11 91

1 0241: Regjörarna/Regeringskansliet

kontor, där en handläggare företräder flera myndigheter (kallas även tjänstesamverkan). Samverkan sker också i form av lokalsamverkan, då flera myndigheter är företrädare i samma lokal eller då en myndighet använder en annan statlig eller kommunal myndighets lokaler för bokade möten. Det förekommer också lösningar för fjärrservice, där medborgare via en terminal kan komma i kontakt med myndigheter som inte finns företrädare med personal på plats. De närmare formerna för hur sådan samverkan organiseras varierar. Beteckningarna skiljer sig också åt mellan olika myndigheter och olika typer av samverkan, t.ex. servicekontor, serviceplatser, samverkanskontor. Nedan används uttrycket service i samverkan om alla sådana olika former för samverkan mellan myndigheter i syfte att tillgängliggöra service till medborgare och företag.

Kommunala myndigheter kan ha ett intresse av att samverka med statliga myndigheter, t.ex. i lokalsamverkan, för att säkerställa medborgarnas tillgång till kommunal service.

Utredningen om lokal service i samverkan

En särskild utredare tillkallades den 31 maj 2007 med uppdrag att stödja de statliga myndigheterna i deras arbete med att inrätta lokala servicekontor. Utredaren lämnade i november 2009 sitt slutbetänkande *Se medborgarna – för bättre offentlig service* (SOU 2009:92).

Utredaren framhåller att medborgares och företags behov ska vara utgångspunkten för utvecklingen av medborgarkontakter och service, men att det saknas utförliga behovsanalyser. Betänkandet har remissbehandlats och en remissmanställning finns tillgänglig i Regeringskansliet (Socialdepartementet, dnr S2011/178/SFÖ). Remissutvallet avseende slutbetänkandet är i många delar blandat. Här berörs utfallet endast i de delar som är relevanta för detta beslut.

Arbetsgivarverket, Diskrimineringsombudsmannen, E-delegationen, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket, Statskontoret, Verket för högskoleservice, länsstyrelserna i Dalarnas, Jämtlands, Norrbottens och Östergötlands län samt Huddinge, Simrishamns och Stockholms kommuner framhåller att utredningens underlag är bristfälligt när det gäller medborgares och företags faktiska behov. Statskontoret anför att en sådan behovsanalys bör ingå i regeringens beslutsunderlag.

Flera statliga myndigheter med många medborgarkontakter, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket, framhåller i sina remissyttranden att utgångspunkten för samverkan ska vara myndigheternas egna analyser av medborgares och företags behov. De framhåller också att det är de enskilda myndigheterna som, utifrån sin djupa kännedom om den egna verksamheten, kan ta

ställning till på vilka orter nya etableringar bör göras och vilken nivå av service som krävs.

2010 års förvaltningspolitiska proposition

Regeringen har i propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175) angivit att utgångspunkten för myndigheternas service ska vara en så långt som möjligt likvärdig tillgång till service för alla. Detta kan uppnås bl.a. genom ökad samverkan och bättre uppföljning samt genom en ökad användning av ny teknik.

Att tillhandahålla service med en god tillgänglighet och kvalitet är ett ansvar som ligger på den enskilda myndigheten. Det är i stor utsträckning den enskilda myndigheten som, inom ramen för de generella styrinstrumenten, avgör hur dess tjänster utvecklas, genom vilka kanaler de finns tillgängliga och om samverkan sker med andra myndigheter. 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 bedömer att ett långsiktigt mål bör vara att grundläggande lokal statlig service i hög grad kan förmedlas via gemensamma servicekontor eller andra gemensamma kontaktpunkter. Utvecklingen av den lokala statliga servicen bör ske i dialog med berörda kommuner och möjligheterna till samordnade servicelösningar bör övervägas när så är lämpligt. Regeringen framhåller i propositionen att en ökad samverkan mellan offentlig och kommersiell service är viktig för att skapa attraktiva miljöer i gles- och landsbygder.

Regeringen bedömer vidare att utvecklingen av myndigheternas service bör följas upp på ett samlat sätt så att regeringen kan göra en helhetsbedömning och vid behov ställa tydligare service- och tillgänglighetskrav på berörda myndigheter.

Behovet av ett uppdrag

Regeringen behöver underlag för att bedöma hur utvecklingen av service i samverkan ska kunna följas upp. Det behövs också underlag för att regeringen ska kunna göra en bedömning av den service som ges i dag och ta ställning till om det finns behov av tydligare service- och tillgänglighetskrav.

Som utgångspunkt för sina bedömningar behöver regeringen en samlad bild av medborgares och företags behov av service i samverkan. Detta saknas i dag. Ett underlag till ställningstaganden behöver också omfatta en beskrivning av hur myndigheternas service i samverkan motsvarar medborgares och företags behov. Även en sådan samlad beskrivning saknas i dag.

Regeringen har bedömt att servicen i hög grad bör tillhandahållas i gemensamma servicekontor eller andra gemensamma kontaktpunkter. För att ta ställning till om det ges rättsliga, kompetensmässiga, ekonomiska eller andra förutsättningar för service i samverkan och om regeringen behöver vidta några åtgärder för att skapa sådana förutsättningar, behöver regeringen ett underlag kring detta. Ett sådant underlag behöver omfatta både samverkan mellan statliga myndigheter och samverkan mellan statliga och kommunala myndigheter.

Närmare om uppdraget

Statskontoret ska ta fram ett underlag om myndigheternas service i samverkan. I uppdraget ingår att kartlägga medborgares och företags behov av service i samverkan, samt hur myndigheters service i dag uppfyller dessa behov i hela landet. Statskontoret ska beskriva hittills gjorda erfarenheter av olika typer av samverkan, t.ex. lokalsamverkan och tjänstesamverkan, och analysera möjligheter och begränsningar till samverkan, såväl i dag som i framtiden, och huruvida det finns möjlighet att utveckla samverkan med fler myndigheter. Statskontoret ska även analysera i vilken utsträckning service i samverkan lett till effektiviseringar för myndigheterna.

Utgångspunkter

Övergripande mål för utvecklingen av medborgarkontakter och service är att

- kontakterna sker via de kanaler som, med beaktande av rättssäkerhet och kvalitet, mest effektivt tillgodoser medborgares och företags behov,
- varje myndighet ansvarar för att medborgarkontakter och service inom myndighetens område uppfyller behoven hos medborgare och företag i hela landet,
- utvecklingen av lokala servicekontor och annan kontorsnärvaro bör präglas av balans mellan möjligheter till samordning, lokala förutsättningar, samt möjligheter till och utveckling av service genom andra kanaler, samt att
- de statliga och kommunala myndigheternas kontakter med medborgare och företag organiseras ändamålsenligt och effektivt och, när det är påkallat, i samverkan.

Inriktning

Kartläggning av medborgares och företags behov

Statskontoret ska redovisa en samlad bild av medborgares och företags behov av service i samverkan. Denna redovisning ska bl.a. bygga på de kartläggningar som myndigheter med många medborgarkontakter gör av medborgares och företags behov.

Kartläggning av myndigheternas service i samverkan

Statskontoret ska, med utgångspunkt i medborgares och företags behov, beskriva hur statliga och kommunala myndigheter i dag tillgängliggör sin service i samverkan. Redovisningen ska särskilt ange hur behov och användning av lokal service förhåller sig till användning av andra kanaler, t.ex. telefoni och e-tjänster. Statskontoret ska även beskriva hittills gjorda erfarenheter av olika typer av samverkan, t.ex. lokalsamverkan och tjänstesamverkan samt för- och nackdelar med dessa.

Utveckling av dagens service i samverkan

Med utgångspunkt i analysen av hur myndigheterna i dag uppfyller medborgares och företags behov, ska Statskontoret analysera om rättsliga, kompetensmässiga, ekonomiska eller andra förutsättningar för service i samverkan behöver förbättras. Analysen ska innehålla en redogörelse för möjligheter till och begränsningar för samverkan med ytterligare statliga och kommunala myndigheter. I analysen ska särskilt beaktas behovet av lokal närvaro i ljuset av medborgares och företags ökade användning av e-tjänster och telefoni för sina kontakter med myndigheterna. Statskontoret ska i detta sammanhang särskilt redogöra för hur rättssäkerhet, kvalitet och effektivitet kan garanteras.

Uppdragets genomförande

Statskontoret ska samråda med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket samt med andra statliga myndigheter om det behövs. Varje myndighet ska bistå Statskontoret med det underlag som Statskontoret bedömer behövs för att genomföra uppdraget.

Statskontoret ska samråda med Utredningen om den statliga regionala förvaltningen (Fi 2009:07) och E-delegationen (Fi 2009:01), samt söka samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting. Av redovisningen ska framgå hur samråd och samverkan har skett.

Redovisning

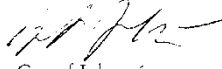
Statskontoret ska löpande informera Regeringskansliet (Socialdepartementet) om uppdragets genomförande. Statskontoret ska slutredovisa arbetet till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 15 april 2012.

Eventuella rättsliga, finansiella och andra konsekvenser av förslagen ska redovisas.

På regeringens vägnar



Stefan Attefall



Gustaf Johansson

Kopia till

Utredningen om den statliga regionala förvaltningen (Fi 2009:07)
Delegationen för e-förvaltning (Fi 2009:01)
Arbetsförmedlingen
Försäkringskassan
Pensionsmyndigheten
Skatteverket