

Statliga servicekontor – mer service på fler platser

Slutbetänkande av Servicekontorsutredningen

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:43

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

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

Svara på remiss – hur och varför

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

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

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

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24812-6

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Ardalan Shekarabi

Regeringen beslutade den 7 september 2017 om direktiv till en särskild utredare med uppdrag att analysera och föreslå hur vissa statliga myndigheters lokala serviceverksamheter kan organiseras på ett mer sammanhållet sätt. Syftet är att säkerställa och stärka tillgången till grundläggande statlig service i hela landet.

F.d. generaldirektören Mats Sjöstrand förordnades den 7 september 2017 till särskild utredare. Samma datum förordnades kanslirådet Juha Alskog till huvudsekreterare, samt departementssekreteraren Louise Andersson och kanslirådet Maria Söderberg till sekreterare i utredningen. F.d. skattedirektören Göte Haraldsson och kammarrättsrådet Maria Ringvall är sedan den 24 oktober 2017 förordnade som sekreterare i utredningen. Säkerhetssamordnare Christian Frants har varit inlånad från Trafikverket under perioden 12 februari till 29 maj 2018. Utredningen antog under hösten 2017 namnet Servicekontorsutredningen.

Utredningen lämnade i december 2017 delbetänkandet *Servicekontor i ny regim* (SOU 2017:109). I betänkandet gavs förslag på vilken service Statens servicecenter bör tillhandahålla avseende Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och Skatteverkets verksamheter, samt en plan för genomförandet.

Utredningen lämnar nu slutbetänkandet *Statliga servicekontor – mer service på fler platser* (SOU 2018:43). I slutbetänkandet lämnar utredningen förslag om att servicekontoren även ska tillhandahålla service avseende Arbetsförmedlingens verksamhet, liksom en plan för genomförandet. Avseende Migrationsverket och förarprovsvksamheten vid Trafikverket lämnar utredningen förslag på två olika former av samarbete. Härutöver lämnar utredningen förslag på ytterligare platser i landet där serviceorganisationen ska tillhandahålla service.

Stockholm i maj 2018

Mats Sjöstrand

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

Innehåll

Sammanfattning	15
1 Författningsförslag.....	25
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	25
1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	26
1.3 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110).....	27
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2015:898) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter.....	28
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige	29
1.6 Förslag till lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27)	30
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	31
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration	32
1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen	33

1.10	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor.....	34
1.11	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.....	36
1.12	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan	38
1.13	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter	39
1.14	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:904) om identitetskort för folkbokförda i Sverige	41
1.15	Förslag till förordning om ändring i utlänningsdataförordningen (2016:30)	43
1.16	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket	44
2	Utredningens uppdrag och arbete.....	45
2.1	Uppdraget	45
2.2	Utredningens delbetänkande	46
2.3	Utredningens arbete med slutbetänkandet	48
3	Reglering av verksamheten vid servicekontoren	51
3.1	Några inledande rättsliga utgångspunkter	51
3.2	Samtjänstlagstiftningens utveckling.....	53
3.2.1	1994 års försökslag.....	54
3.2.2	Syftet och principer beträffande 1997 års försökslag.....	55
3.2.3	Nuvarande lydelse av samtjänstlagen och förordningen	56
3.3	Rättsliga utgångspunkter för reglering	60
3.3.1	Förslagen i delbetänkandet.....	60
3.3.2	Frågeställningar i anledning av förslagen i delbetänkandet	60

3.3.3	Myndigheters faktiska handlande och ärendehantering	61
3.3.4	Myndighetsutövning	63
3.3.5	Myndigheters samarbete och styrningen av myndigheter	65
3.4	Överväganden	66
3.4.1	Ansvar enligt samtjänstlagens nuvarande lydelse.....	66
3.4.2	De myndigheter vars service utförs på servicekontoren ska även fortsättningsvis vara rättsligt ansvariga för den ärendehantering som utförs	67
3.4.3	Uppdragsavtal ska ingås med var och en av handläggarna på servicekontoren	70
3.4.4	Bestämmande av vilka ärenden som ska få handläggas	72
3.4.5	Grunderna i samtjänstlagen och samtjänstförordningen ska reglera verksamheten vid servicekontoren	73
3.4.6	Beslutsfattande ska inte ske på servicekontoren förutom beträffande utfärdande av vissa id-kort	74
3.4.7	Rapporteringsskyldighet m.m. till Kammarkollegiet	76
3.4.8	Bör författningsändringar ske såväl i lag som förordning?	79
3.4.9	Förslag begränsat till ändringar i samtjänstförordningen och myndighetsinstruktioner	80
3.4.10	Alternativt förslag med lagändringar.....	82
3.5	Reglering av tillhandahållande av it åt Statens servicecenter	85
3.5.1	Tillhandahållande av tjänster mellan myndigheter.....	86
3.5.2	Överväganden	88

3.6	Ett serviceråd ska inrättas	91
3.6.1	Ett serviceråd inrättas för servicemyndigheternas samverkan med Statens servicecenter	92
3.7	Myndigheternas synpunkter	93
4	Integritetsfrågor	97
4.1	Servicekontoren och integritetsfrågor	97
4.2	Sekretess mellan myndigheter m.m.	98
4.2.1	Allmänna handlingar och sekretess	98
4.2.2	Därför gäller sekretess mellan myndigheter	99
4.2.3	Sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess	100
4.2.4	Sekretess hos den myndighet som mottar uppgifter – primär och sekundär sekretess	102
4.3	Tidigare överväganden rörande integritetsfrågor och servicekontoren	104
4.4	Frågor om sekretess och servicekontoren	106
4.4.1	Nuvarande ordning vad gäller hantering av allmänna handlingar på servicekontoren	106
4.4.2	Överväganden rörande hantering av allmänna handlingar hos servicekontoren	107
4.4.3	Registrering av handlingar	112
4.4.4	Arkivering av handlingar	115
4.5	Direktåtkomst	116
4.5.1	Användning av elektroniskt överförda personuppgifter på servicekontoren	116
4.5.2	Vad avses med begreppen direktåtkomst respektive utlämnande på medium för automatiserad behandling?	117
4.5.3	Integritetsrisker och integritetsskydd vid direktåtkomst	119
4.5.4	Bestämmelser om direktåtkomst införs	120
4.5.5	Utformning av bestämmelser om direktåtkomst	123
4.5.6	Skatteverket	125

4.5.7	Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten	131
4.5.8	Arbetsförmedlingen	133
4.6	Användning av register på servicekontoren	133
4.7	Betydelsen av dataskyddsförordningen i detta sammanhang	134
4.7.1	Nya regleringar rörande användande av personuppgifter	134
4.7.2	De nya regleringarnas betydelse för verksamheten vid servicekontoren	135
4.8	Myndigheternas synpunkter	137
5	Förarprovsverksamheten vid Trafikverket	139
5.1	Uppdrag och organisation	139
5.1.1	Lokaler och kriterier för lokalisering	140
5.1.2	Information via olika servicekanaler	141
5.2	Verksamheten på huvudorterna och mottagningsorterna	142
5.2.1	Fotografering vid kunskapsprov och körkortsförnyelse	142
5.2.2	Anpassade prov vid särskilda behov	143
5.2.3	Yrkesroller och medarbetare i förarprovsverksamheten	143
5.3	Många körkortstagare är inte tillräckligt förberedda.....	144
5.4	Verka för samlokalisering med servicekontor.....	145
5.5	Myndigheternas synpunkter	147
6	Migrationsverket.....	149
6.1	Uppdrag och verksamhet	149
6.2	En myndighet i förändring	150
6.2.1	Organisationsförändringarna påverkar den lokala servicen.....	151
6.3	Lokal service.....	151
6.3.1	Kontor som tillhandahåller lokal service.....	152

6.3.2	Serviceutbud, servicebehov och kundnöjdhet.....	153
6.3.3	Öppettider och tillgänglighet.....	154
6.3.4	Teknik inom service.....	155
6.3.5	Medarbetare och integrerad service	155
6.4	Samarbete med Statens servicecenter.....	156
6.4.1	Samlokalisering inte aktuell.....	157
6.4.2	Servicekontoren ska inte ge service avseende Migrationsverkets verksamhet	158
6.4.3	Samverkan ett lämpligt alternativ.....	159
6.5	Myndigheternas synpunkter.....	161
7	Arbetsförmedlingen.....	163
7.1	Uppdrag och organisation	163
7.1.1	Servicekanaler.....	164
7.2	Lokal service	165
7.2.1	Besökarnas behov och servicen vid lokalkontoren	165
7.2.2	Serviceroller och bemanning av direktservicen ...	168
7.2.3	Tidigare pilotverksamhet på servicekontor	169
7.3	En myndighet i behov av förändring.....	170
7.3.1	Utmaningar kräver förnyelse	171
7.3.2	Omorganisation nödvändig.....	173
7.3.3	Tre nya verksamhetsområden	174
7.3.4	Utveckling av verksamhetssystem och teknik	176
7.3.5	Förändring av Arbetsförmedlingens service	177
7.3.6	Extern uppföljning av förändringsarbetet	182
7.4	Fortsatt stort behov av lokal statlig service	182
7.5	Service avseende Arbetsförmedlingen ska ges vid servicekontoren	185
7.5.1	Servicehandläggare ska ge service.....	187
7.5.2	Tillgång till verksamhetssystem och vissa personuppgifter hos Arbetsförmedlingen	188
7.5.3	Arbetsförmedlingen ska tillhandahålla it-arbetsplatser och verksamhetssystem	189

7.6	Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Statens servicecenter	190
7.7	Myndigheternas synpunkter	192
8	Stärkt lokal statlig service och närvaro	197
8.1	Arbetsförmedlingens och servicekontorens lokala närvaro	197
8.1.1	Arbetsförmedlingens kontor och servicekontoren utifrån kommuners storlek	199
8.1.2	Samlokaliserade kontor på 46 orter	203
8.1.3	Statlig lokal service i utsatta områden	203
8.2	Stärkt statlig service och närvaro med 27 nya servicekontor	207
8.2.1	God tillgänglighet till service i hela landet	208
8.2.2	Bättre tillgänglighet i utsatta områden	208
8.2.3	Bättre tillgänglighet i storstäderna	209
8.2.4	Förutsättningar för utökad service på servicekontoren i större och mellanstora kommuner	210
8.2.5	Förutsättningar för utökad service på servicekontoren i mindre kommuner	211
8.2.6	En utökning med 27 nya servicekontor	211
8.2.7	Avsevärt färre nya servicekontor utan Arbetsförmedlingen	212
8.3	Plan för ett stegvist införande av service avseende Arbetsförmedlingen vid servicekontoren	213
8.3.1	It-utrustning för tillgång till Arbetsförmedlingens verksamhetssystem	216
8.4	Arbetsförmedlingens kontor i kommuner utan servicekontor	216
8.5	Videomötestjänst för statliga myndigheter på servicekontor	217
8.6	Service avseende fler statliga myndigheter	220
8.7	Andra former för att tillhandahålla statlig service	221

8.8	Myndigheternas synpunkter	222
9	Uppdrag och verksamhetsmål för den nya serviceorganisationen	225
9.1	Nuvarande uppföljning av verksamheten vid servicekontoren	225
9.2	Statens servicecenter ska tillhandahålla lokal statlig service i hela landet	226
9.3	Uppföljning av verksamheten i samverkan med berörda myndigheter	229
9.4	Myndigheternas synpunkter	230
10	Dimensionering, finansiering och budget	233
10.1	Bemanning vid Arbetsförmedlingens direktservice	233
10.2	Kostnad för Arbetsförmedlingens direktservice	236
10.3	Dimensionering av en förstärkt serviceorganisation	237
10.4	Kostnader för service åt Arbetsförmedlingen	241
	10.4.1 Kostnader per budgetår	242
10.5	Förslag till total budget för servicekontoren 2019–2022 ...	242
10.6	Förslag till budget för utbyggnad av lokal statlig service...	243
10.7	Förslag till finansiering av den utökade servicen vid Statens servicecenter	247
10.8	Myndigheternas synpunkter	248
11	Konsekvenser av förslagen	253
11.1	Konsekvenser för enskilda, jämställdhet och offentlig service i olika delar av landet	253
11.2	Konsekvenser för myndigheternas verksamhet	254
	11.2.1 Arbetsförmedlingens verksamhet	254
	11.2.2 Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och Skatteverkets verksamheter	255

11.2.3	Uppbyggnad av serviceorganisationen vid Statens servicecenter	256
11.2.4	Minskat resande med videomötestjänst	256
11.2.5	Lokaler och samlokalisering	257
11.2.6	It-arbetsplatser och annan teknik.....	258
11.3	Konsekvenser för personalen	259
11.3.1	Service är en av många uppgifter för Arbetsförmedlingens lokala kontor	260
11.3.2	Personella konsekvenser för anställda på Arbetsförmedlingen.....	262
11.3.3	Utökade kompetenskrav för servicehandläggare.....	262
11.3.4	Inga personella konsekvenser för anställda på övriga myndigheter.....	263
11.4	Konsekvenser för sysselsättningen	263
11.5	Konsekvenser för små företag.....	263
11.6	Konsekvenser ur ett integrationspolitiskt perspektiv	264
11.7	Myndigheternas synpunkter	264
12	Författningskommentar	269
12.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	269
12.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	270
12.3	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110).....	271
12.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2015:898) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter.....	271
12.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige	272

12.6 Förslaget till lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27)	272
---	-----

Referenser.....	275
------------------------	------------

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2017:95.....	283
Bilaga 2	Alternativt författningsförslag	295
Bilaga 3	Bemannning och ekonomisk härledning.....	301

Sammanfattning

Utredningens uppdrag och arbete

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

Utredningen lämnade den 15 december 2017 ett delbetänkande med förslag på vilken service som bör finnas vid serviceorganisationens lokala kontor, liksom en plan för när kontoren ska tillhandahålla service avseende Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och Skatteverkets verksamheter. Utredningen lämnade även förslag på hur serviceverksamheten inledningsvis ska vara organiserad, dimensionerad och finansierad.

Utredningen har därefter arbetat vidare med att analysera i vilken omfattning och form serviceorganisationen bör tillhandahålla service avseende Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Trafikverkets förarprovsverksamhet. Utredningen har även analyserat om serviceorganisationen bör tillhandahålla service på fler platser i landet. I detta slutbetänkande lämnar utredningen förslag beträffande såväl vilken service för fler myndigheter som ska tillhandahållas vid servicekontoren, som på vilka ytterligare platser servicekontor ska finnas.

Vidare har överväganden gjorts beträffande vilka rättsliga frågor som aktualiseras med anledning av utredningens förslag i delbetänkandet och i detta betänkande. Arbetet i denna del har lett till att utredningen lämnar förslag till ändringar i flera författningar.

Utredningen har, i enlighet med regeringens direktiv, inhämtat synpunkter på utredningens bedömningar och förslag från berörda myndigheter och de fackliga organisationerna Jusek och ST, och i vissa fall gjort justeringar med anledning av dessa synpunkter.

Behov av lokal statlig service

Utredningen konstaterade i delbetänkandet att i synnerhet medborgare, men även företagare, har behov av att personligen kunna möta myndigheter och få personlig service. Statliga myndigheter ska finnas tillgängliga för alla. Lokal statlig service är särskilt viktigt för dem som har svårigheter med det svenska språket, de med vissa typer av funktionsnedsättningar och de som är ekonomiskt utsatta.

Utredningens bedömning är att servicekontoren i dag tillhandahåller sådan hjälp att den enskilde kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ges i den utsträckning som är lämpligt med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndigheternas verksamhet. Dagens modell, där servicehandläggarna ger service av både allmän och fördjupad karaktär, är smidig, enkel och väl fungerande. Utredningens bestämda uppfattning är att servicekontorens tillgång till verksamhetssystem är en förutsättning för att kunna tillhandahålla service utifrån de enskilda besökarnas behov. Utan tillgång till dessa system skulle endast allmän service kunna ges och besökarna skulle i många fall behöva hänvisas till andra servicekanaler.

Förtroendet för de statliga myndigheterna och samhällets institutioner kan, anser utredningen, stärkas genom en väl utvecklad lokal statlig närvaro och service. Arbetsförmedlingen hör, precis som Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket, till de största statliga myndigheterna som väldigt många invånare har kontakt med. Utredningen anser att det är av särskild vikt att dessa myndigheter har en väl utvecklad lokal service som möter besökarnas behov. Regeringen har i vårpropositionen 2018 också fattat beslut om att skapa en ny serviceorganisation vid Statens servicecenter, med dagens servicekontor som grund. Regeringen har även

gett berörda myndigheter i uppdrag att förbereda överföringen och inordnandet av serviceverksamheten.

Rättslig reglering av verksamheten vid servicekontoren och integritetsfrågor

Utredningen anser att nuvarande reglering i lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor samt förordningen (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor även fortsättningsvis, med vissa ändringar, kan reglera verksamheten vid servicekontoren. De nämnda författningarna ger den flexibilitet som utredningen anser vara önskvärd. Genom reglering i aktuella myndigheters instruktioner kan samtidigt den styrning ske som anses behövlig för att försäkra sig om bl.a. kontinuitet och säkerställande av lokal statlig service. Den ordning som gäller för närvarande med att berörda myndigheter ingår avtal med varandra ska alltså fortsatt gälla. Statens servicecenter ska ingå avtal med myndigheterna för vilkas räkning man tillhandahåller service och i avtalen ska bl.a. anges vilka register som ska få användas i verksamheten. Utredningen anser dock samtidigt att det finns flera skäl som talar för att uppdatera lagstiftningen och lämnar därför även ett alternativt lagförslag.

Ärendehantering på servicekontoren ska, såsom gäller för närvarande, ske i respektive myndighets namn och utföras av anställda vid Statens servicecenter på uppdrag av respektive myndighet. Beslutsfattande ska inte ske på servicekontoren, men med ett undantag. Utfärdande av id-kort för personer som är folkbokförda här i landet ska, tills vidare, ske på servicekontoren.

Utredningen föreslår att en bestämmelse införs i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) enligt vilken handlingar som ges in på servicekontoren ska sekretessprövas enligt de bestämmelser som gäller för den verksamhet för vilken handlingen har lämnats in.

Vidare föreslår utredningen att bestämmelser om direktåtkomst och sekretessbrytande bestämmelser införs beträffande de register som servicehandläggarna på servicekontoren har tillgång till.

Servicekontoren ska ge service avseende Arbetsförmedlingens verksamhet

Arbetsförmedlingen är för närvarande inne i ett omfattande förändringsarbete av både verksamheten och organisationen. En central del i förändringsarbetet är myndighetens utveckling av digitala tjänster och telefonservice. Enligt utredningen är detta arbete både viktigt och nödvändigt för att förbättra myndighetens service och tillgänglighet för medborgare och företag. Myndigheten har dock en stark tilltro till utvecklingen av de digitala tjänsterna, och bl.a. mot bakgrund av andra stora myndigheters arbete med utveckling av digitala tjänster är utredningen tveksam till i vilken takt och omfattning denna utveckling faktiskt kan få genomslag. Digitala tjänster kan inte förväntas att helt möta de behov av service som besökare på servicekontor eller förmedlingskontor har. Utredningen bedömer att de arbetssökandes behov av service under en period kommer att kvarstå på en liknande nivå som i dag.

För Arbetsförmedlingen är det, precis som för andra statliga myndigheter, svårt att kostnadseffektivt upprätthålla lokal service i hela landet. Utredningen bedömer att en utökad serviceorganisation där Arbetsförmedlingen ingår kommer att kunna säkerställa och stärka grundläggande statlig service i hela landet. Den modell som gäller på servicekontoren i dag är enligt utredningen lämplig även för Arbetsförmedlingen. Myndigheten kan dra nytta av den väl fungerande strukturen för lokal statlig service som servicekontoren byggt upp, samtidigt som man kan effektivisera handläggningen och fokusera på matchningsuppdraget.

Utredningen föreslår således att servicekontoren framöver även ska ge service avseende Arbetsförmedlingens verksamhet. Servicen ska vara av både allmän och fördjupad karaktär, på samma sätt som för övriga myndigheter. Detta innebär att besökare såväl kan få hjälp med allmän information och vägledning om myndigheternas verksamhet och hjälp att använda de digitala tjänsterna, som hjälp avseende personliga ärenden. Det är inte rimligt att besökare enbart ska hänvisas till bokade besök, telefonkundtjänst eller digitala tjänster för frågor av fördjupad karaktär.

Enligt utredningens mening är det servicehandläggare, med de kompetenskrav som gäller för dessa, som ska ge service även avseende Arbetsförmedlingens verksamhet. Vidare har flertalet av besökarna på både servicekontoren och förmedlingskontoren frågor som rör den enskilde besökarens ärende. För att kunna besvara dessa behöver handläggaren tillgång till myndigheternas verksamhetssystem. Utredningen bedömer därför att servicehandläggarna ska ha tillgång till verksamhetssystemen och vissa personuppgifter hos Arbetsförmedlingen. Systemen behövs också för att upprätthålla kunskap om relevanta regelverk och myndigheternas verksamheter.

Stegvist införande av service avseende Arbetsförmedlingen på servicekontoren

Ett stegvist införande av Arbetsförmedlingens service på servicekontoren ger möjligheter för ett bättre genomförande utifrån erfarenheter från de kontor som införs tidigt. Det ger också möjlighet att löpande rekrytera och utbilda servicehandläggare. Utredningen föreslår därför ett stegvist införande av Arbetsförmedlingens service på servicekontoren, med start den 1 juli 2019. Införandet begränsas till 10 kontor under 2019 för att ge förutsättningar för ett ordnat fortsatt införande under 2020–2021. Införandet på alla servicekontor ska vara genomfört senast den 31 december 2021.

27 nya servicekontor inrättas

Utifrån en analys av servicekontorens tillgänglighet i landet föreslår utredningen att Statens servicecenter bör öppna 27 nya servicekontor. För att säkerställa tillgång till lokal statlig service i hela landet anser utredningen att det bör finnas ett servicekontor i varje FA-region. Därför bör fyra nya kontor öppna i de fyra FA-regioner som i dag saknar servicekontor.

Därutöver menar utredningen att det är viktigt med en utökad myndighetsnärvaro och statlig service i form av servicekontor i eller nära socialt utsatta områden. För såväl de tre nuvarande servicekontorsmyndigheterna som Arbetsförmedlingen finns viktiga målgrupper i de utsatta områdena. Utredningen bedömer att elva nya servicekontor kan öppna i socialt utsatta områden i större städer.

Mot bakgrund av utredningens förslag om att servicekontoren även ska tillhandahålla service avseende Arbetsförmedlingen, och det därmed kommer bli större besöksvolymerna på de nuvarande kontoren, behövs fler kontor även i storstäderna. Utredningens bedömning är därför att det bör öppnas tolv nya servicekontor där.

Statens servicecenter bör snarast få i uppdrag av regeringen att öppna de 27 nya servicekontoren för att få tid att förbereda och genomföra arbetet. Utredningen anser att de nya kontoren från början ska ge service avseende Arbetsförmedlingen och därför bör uppdraget också ges till Arbetsförmedlingen. Samtliga kontor bör ha öppnat senast den 31 december 2020. Serviceorganisationen kommer då att ha 140 servicekontor. Genom dessa förslag säkerställs en god tillgänglighet av statlig service för medborgare och företag i hela landet.

Samlokalisering på vissa platser med Trafikverket Förarprov

Förarprovsversamheten vid Trafikverket har få beröringspunkter med de tre nuvarande servicekontorsmyndigheterna. Kunskapsprov och förarprov är en del i ett sammanhållet förarprov och huvudsakligen handlar verksamheten om att förrätta prov. Att ge service är en mycket begränsad del i vad som utförs på de lokala kontoren. Organisationen på de lokala kontoren är även nära sammanhållen avseende kunskapsprov, körprov och tillhandahållandet av service, i den mån service går att utskilja från övrig verksamhet. Utredningen anser därför att det inte är lämpligt att bryta ut den service som ges vid Trafikverkets förarprovsversamhet och låta servicekontoren tillhandahålla denna.

I stället kan samlokalisering vara ett lämpligare alternativ till samarbete mellan myndigheterna. Genom ett sådant samarbete kan en högre kostnadseffektivitet åstadkommas. Utredningen föreslår därför att Statens servicecenter och Trafikverkets förarprovsversamhet inför eventuell omlokalisering av sina respektive kontor på en ort, eller vid omskrivning av befintliga kontrakt, ska undersöka möjligheten till samlokalisering mellan verksamheternas kontor.

Samverkan med Migrationsverket

Migrationsverket ansvarar bl.a. för den svenska asylprocessen, som är komplicerad och styrs av såväl internationella konventioner som unionsrättsliga bestämmelser. Processen är ingripande i individens liv och möjligheten till att få bosätta sig i Sverige, vilket gör att eventuell felaktig information eller bristfällig service kan få stora konsekvenser för den enskilde. Utredningen anser därför att service kopplad till asylprocessen fortsatt bör ges av Migrationsverket.

Utredningen bedömer även att det är svårt att flytta över service gällande tillståndsprocessen, t.ex. anknytningsärenden, arbetstillstånd eller medborgarskap, då det skulle föreligga en risk för otydlighet vart besökaren ska vända sig för sina respektive frågor, liksom risk för att parallella strukturer skapades. Sammantaget är det därför inte aktuellt, enligt utredningens mening, att servicekontoren ska ge service avseende Migrationsverkets verksamhet.

Samverkan i form av en videomötestjänst på servicekontoren, med vilken Migrationsverkets kan genomföra utredningar med enskilda, är mer lämplig och ska erbjudas från och med den 1 januari 2020. Därtill bedömer utredningen att Migrationsverket tillsammans med Statens servicecenter bör utföra en pilotverksamhet under 2020 där Migrationsverket hyr in sig i särskilda besöksrum på servicekontor på minst två orter där Migrationsverket inte erbjuder lokal service i dag. På så sätt kan Migrationsverket på ett hållbart och kostnadseffektivt sätt tillhandahålla service med egen personal på orter där de inte bedriver egen verksamhet.

Videomötestjänst för statliga myndigheter

Utredningen föreslår att det på alla servicekontor ska tillhandahållas en videomötestjänst som statliga myndigheter kan använda för möten med medborgare och företag. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Trafikverket ska ansluta till tjänsten från det att den finns tillgänglig. Andra statliga myndigheter ska också kunna ansluta om de så önskar. Servicekontoren har en god spridning i hela landet och med en videomötestjänst på servicekontoren kan medborgares och företags möjlighet att möta statliga myndigheter öka betydligt. Utred-

ningen föreslår att videomötestjänsten tillhandahålls av Statens servicecenter utan kostnad för de statliga myndigheter som använder tjänsten. En sådan tjänst ska enligt utredningens bedömning finnas på alla servicekontor senast den 31 december 2020.

Dimensionering, budget och finansiering

Statens servicecenter behöver, utöver den bemanning som krävs för att ta över ansvaret för servicekontorsverksamheten, utöka bemanningen ytterligare. Som en följd av utredningens förslag om att servicekontoren ska tillhandahålla allmän och fördjupad service avseende Arbetsförmedlingens verksamhet bedömer utredningen att serviceorganisationen bör utöka sin bemanning med 260 årsarbetskrafter servicehandläggare och chefer. Därtill bedömer utredningen, med anledning av förslaget att 27 nya servicekontor ska öppnas, att serviceorganisationen behöver förstärkas med en utökad bemanning om ytterligare 117 årsarbetskrafter servicehandläggare och chefer. Sammantaget innebär detta att bemanningen vid Statens servicecenter ökar med 377 årsarbetskrafter till cirka 1 080 årsarbetskrafter i slutet av 2021.

Helårskostnaden för att Statens servicecenter ska tillhandahålla service avseende Arbetsförmedlingen vid de 140 servicekontoren uppgår enligt utredningens beräkning till cirka 200 miljoner kronor. Därutöver beräknas kostnaderna för moderna beredskapsjobb uppgå till cirka 11 miljoner kronor. Sammantaget är detta en besparing på cirka 61 miljoner kronor jämfört med vad dagens service kostar vid de 130 av Arbetsförmedlingens kontor som berörs av förslaget. Detta motsvarar en effektivisering om hela 30 procent av bemanningen.

Finansieringen av den service som ska tillhandahållas åt Arbetsförmedlingen bör ske genom en motsvarande minskning av förvaltningsanslaget för Arbetsförmedlingen. Detta innebär att Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag minskar med 5,8 miljoner kronor för budgetåret 2019, 69,1 miljoner kronor för budgetåret 2020, 165,5 miljoner kronor för budgetåret 2021 och 211,2 miljoner kronor årligen fr.o.m. budgetåret 2022, medan Statens servicecenters förvaltningsanslag ökar med motsvarande belopp.

Vidare beräknar utredningen att kostnaden för Statens servicecenter att öppna 27 nya servicekontor är cirka 22 miljoner kronor för budgetåret 2019, 65 miljoner kronor för budgetåret 2020, samt 86 miljoner kronor årligen fr.o.m. budgetåret 2021. Finansieringen av dessa kan enligt utredningen ske genom regeringens anslags-tillskott för lokal statlig service i budgetpropositionen för 2018.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2001:181) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet att det ska införas en paragraf, 2 kap. 8 e §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

8 e §

Statens servicecenter får ha direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen, om uppgifterna behövs för att fullgöra det uppdrag som följer av lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor och förordningen (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor.

Direktåtkomst får endast omfatta de uppgifter som anges i 3 § 1–6 och 9–11.

Denna lag träder i kraft den XX.

1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att det ska införas en ny paragraf, 40 kap. 1 b §, av följande lydelse,

dels att det närmast före 40 kap. 1 b § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Statens servicecenter”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

40 kap.

1 b §

I Statens servicecenters verksamhet enligt lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor och förordningen (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor gäller sekretess enligt de bestämmelser i denna lag som gäller i den verksamhet hos respektive myndighet för vilken handlingen mottagits eller upprättats.

Denna lag träder i kraft den XX.

1.3 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken (2010:110) att det ska införas en ny paragraf, 114 kap. 23 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

114 kap.

23 §

Statens servicecenter får ha direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen i den utsträckning det behövs för att fullgöra det uppdrag som följer av lagen (2004:543) om samtidjänst vid medborgarkontor och förordningen (2009:315) om samtidjänst vid medborgarkontor för ändamål som anges i 7 § 1–4. Sådan direktåtkomst ska vara förbehållen de personkategorier som på grund av sina arbetsuppgifter behöver tillgång till uppgifterna.

Denna lag träder i kraft den XX.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2015:898) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2015:898) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter att det ska införas en ny paragraf, 9 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 a §

Statens servicecenter får ha direktåtkomst till uppgifter i en databas enligt denna lag i den utsträckning det behövs för att fullgöra det uppdrag som följer av lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor och förordningen (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor. Sådan direktåtkomst ska vara förbehållen de personkategorier som på grund av sina arbetsuppgifter behöver tillgång till uppgifterna.

Denna lag träder i kraft den XX.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige att det ska införas en ny paragraf, 8 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 a §

Statens servicecenter får ha direktåtkomst till uppgifter i en databas enligt denna lag i den utsträckning det behövs för att fullgöra det uppdrag som följer av lagen (2004:543) om samjänst vid medborgarkontor och förordningen (2009:315) om samjänst vid medborgarkontor. Sådan direktåtkomst ska vara förbehållen de personkategorier som på grund av sina arbetsuppgifter behöver tillgång till uppgifterna.

Denna lag träder i kraft den XX.

1.6 Förslag till lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningsdatalagen (2016:27) att 19 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 §

Direktåtkomst till personuppgifter hos Migrationsverket får endast medges

- | | |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Polismyndigheten, 2. Säkerhetspolisen, 3. utlandsmyndigheterna, 4. Försäkringskassan, 5. Pensionsmyndigheten, 6. Skatteverket, <i>eller</i> 7. <i>en part eller en parts ombud eller biträde.</i> | <ol style="list-style-type: none"> 6. Skatteverket, 7. <i>Statens servicecenter, eller</i> 8. <i>en part eller en parts ombud eller biträde.</i> |
|--|---|

Direktåtkomst enligt första stycket 7 får endast avse personuppgifter i partens ärende.

Direktåtkomst enligt första stycket 8 får endast avse personuppgifter i partens ärende.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela

1. ytterligare föreskrifter om begränsningar av direktåtkomst enligt första stycket, och
2. föreskrifter om behörighet och säkerhet vid sådan åtkomst.

Denna lag träder i kraft den XX.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet att det ska införas en ny paragraf, 8 f §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 f §

Till Statens servicecenter ska uppgifter lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för genomförande av det uppdrag som utförs i enlighet med myndighetens verksamhet enligt lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor och förordningen (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor.

De uppgifter som ska lämnas ut med stöd av första stycket är uppgifter om enskilda som avses i 2 kap. 3 § 1–6 och 9–11 lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Denna förordning träder i kraft den XX.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration att det ska införas en ny paragraf, 3 d §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 d §

Statens servicecenter får ha direktåtkomst till personuppgifter i socialförsäkringsdatabasen enligt vad som anges i 114 kap. 23 § socialförsäkringsbalken och i andra stycket.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska ge tillgång till de uppgifter i 2 § till Statens servicecenter som behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra det uppdrag som följer av lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor och förordningen (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor.

Denna förordning träder i kraft den XX.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 a §

Arbetsförmedlingen ska ingå överenskommelse i form av samtjänstavtal med Statens servicecenter för att den myndigheten ska utföra uppgifter enligt lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor och förordningen (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor för Arbetsförmedlingens räkning.

Arbetsförmedlingen ska, med de begränsningar som finns i lag, tillse att Statens servicecenter får tillgång till de personuppgifter som behövs vid utförande av uppgifter enligt första stycket.

Denna förordning träder i kraft den XX.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor

dels att 3 och 5 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a §

Statens servicecenter utför uppgifter enligt lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor och denna förordning åt de statliga myndigheter som regeringen bestämmer.

Dessa myndigheter ska, med de begränsningar som finns i lag, denna förordning och de samtjänstavtal som ingås, ge tillgång till de personuppgifter som behövs för att Statens servicecenter ska kunna lämna service i form av upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda och i övrigt handlägga förvaltningsuppgifter på ett effektivt sätt.

3 §

En arbets- eller uppdrags- tagare 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 äldreförsörjningsstöd eller

En arbets- eller uppdrags- tagare som omfattas av ett särskilt avtal enligt 5 § lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor får i Skatteverkets namn i enklare fall besluta i ärenden om utfärdande av identitetskort enligt lagen (2015:899) om

bostadstillägg enligt socialförsäkringsbalken, identitetskort för folkbokförda i Sverige.

2. i enklare fall besluta i ärenden om resebidrag i form av ersättning för resa och logi enligt förordningen (2015:500) om resebidrag, och

3. i enklare fall besluta i ärenden om utfärdande av identitetskort enligt lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige.

5 §

Statliga myndigheter som har träffat ett samttjänstavtal ska genom årliga verksamhetsrapporter redovisa hur verksamheten har bedrivits.

Verksamhetsrapporterna ska ges in till Kammarkollegiet.

Vad som anges i första och andra styckena gäller inte verksamhet som avses i 2 a §.

Denna förordning träder i kraft den XX.

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten

dels att 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 6 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Myndigheten ska säkerställa att dess kostnader för olika försäkringsområden finansieras genom rätt finansieringskälla.

Myndigheten ska, när det gäller ålderspensionssystemet, senast den 15 maj varje år lämna en samlad redogörelse och en framställan om ersättning

– för administrationen av inkomstpension och tilläggspension, som ska täckas genom uttag från Första–Fjärde AP-fonderna, och

– för administrationen av premiepension som ska täckas genom avgifter som ska dras från pensionsspararnas premiepensionskonton.

Redogörelsen enligt andra stycket ska också innefatta de kostnader som Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Konjunkturinstitutet haft för administrationen av ålderspensionssystemet.

Redogörelsen enligt andra stycket ska också innefatta de kostnader som Skatteverket, Kronofogdemyndigheten Konjunkturinstitutet och Statens servicecenter haft för administrationen av ålderspensionssystemet.

6 a §

Pensionsmyndigheten ska ingå överenskommelse i form av sam-tjänstavtal med Statens servicecenter för att den myndigheten ska utföra uppgifter enligt lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor och förordningen

(2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor för Pensionsmyndighetens räkning.

Pensionsmyndigheten ska, med de begränsningar som följer av lag, tillse att Statens servicecenter får tillgång till de personuppgifter som behövs vid utförande av uppgifter enligt första stycket.

Denna förordning träder i kraft den XX.

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan att det ska införas två nya paragrafer 4 b och 5 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 b §

Det är Försäkringskassan som ska tillhandahålla Statens servicecenter, serviceorganisationen, utveckling och förvaltning av teknisk plattform, drift och tillhörande användarstöd.

5 a §

Försäkringskassan ska ingå överenskommelse i form av sam-tjänstavtal med Statens servicecenter för att den myndigheten ska utföra uppgifter enligt lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor och förordningen om (2009:315) samtjänst vid medborgarkontor för Försäkringskassans räkning.

Försäkringskassan ska, med de begränsningar som följer av lag, tillse att Statens servicecenter, får tillgång till de personuppgifter som behövs vid utförande av uppgifter enligt första stycket.

Denna förordning träder i kraft den XX.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter

dels att 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 1 a, 7 a, och 11 §§ av följande lydelse,

dels att det ska införas en ny rubrik närmast före 7 a § som ska lyda "Serviceråd",

dels att det ska införas en ny rubrik närmast före 11 § som ska lyda "Avhändande av allmänna handlingar".

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §

Statens servicecenter har till uppgift att bedriva lokal, statlig service vid servicekontor.

Myndigheten ska för verksamheten enligt första stycket ingå överenskommelser i form av samtjänstavtal med de myndigheter som regeringen bestämmer och utföra uppgifter enligt lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor och förordningen (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor åt dessa myndigheter.

Statens servicecenter ska för dessa myndigheters räkning ta emot handlingar och uppgifter som lämnas in till myndigheten.

2 §

Myndigheten ska i sin verksamhet säkerställa en ändamålsenlig balans mellan kostnadseffektivitet, kvalitet och service.

Myndigheten ska i sin verksamhet som anges i 1 a § tillhandahålla god och kvalitativ lokal statlig service åt allmänheten och företag i hela landet för de myndigheter som regeringen bestämmer. Detta ska göras på ett flexibelt sätt, med möjlighet till anpassning av service och lokal närvaro utifrån allmänhetens och företagets behov.

7 a §

Vid myndigheten finns ett serviceråd som har till uppgift att samråda kring frågor rörande verksamheten enligt 1 a § på servicekontoren.

Rådet består av generaldirektörerna för de myndigheter som ingått sam tjänst avtal med Statens servicecenter om verksamhet vid servicekontoren.

11 §

Myndigheten får i den verksamhet som avses i 1 a § avhända sig allmänna handlingar på det sätt som avses i 12 § arkivlagen (1990:782) genom att överlämna dem till den myndighet som avsändaren avsett vara mottagare av handlingen i fråga eller i vilkens verksamhet handlingen upprättats.

Denna förordning träder i kraft den XX.

1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:904) om identitetskort för folkbokförda i Sverige

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2015:904) om identitetskort för folkbokförda i Sverige att det ska införas två nya paragrafer, 14 a och 14 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 a §

Till Statens servicecenter ska uppgifter lämnas ut från databasen. Utlämnandet får avse de uppgifter som anges i 11 § och ske i den utsträckning det behövs för handläggning av ärenden som utförs i enlighet med myndighetens uppdrag enligt lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor och förordningen (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor.

14 b §

Statens servicecenter har rätt att ta del av uppgifter som Migrationsverket behandlar enligt 11 § utlänningsdatalagen (2016:27) vid direktåtkomst enligt 19 § samma lag.

Migrationsverket ska på begäran av Statens servicecenter lämna ut sådana uppgifter till Statens servicecenter som anges i 13 § andra stycket utlänningsdataförordningen (2016:30) och som Statens servicecenter behöver vid handläggning enligt 3 § förordningen

(2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor.

Denna förordning träder i kraft den XX.

1.15 Förslag till förordning om ändring i utlänningsdataförordningen (2016:30)

Häri genom föreskrivs i fråga om utlänningsdataförordningen (2016:30) att 13 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §

Skatteverkets direktåtkomst ska begränsas till de personuppgifter som myndigheten behöver för handläggning av en ansökan om identitetskort enligt lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige.

Skatteverkets och Statens servicecenters direktåtkomst ska begränsas till de personuppgifter som myndigheten behöver för handläggning av en ansökan om identitetskort enligt lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige.

Direktåtkomsten får endast avse uppgift om

1. namn och personnummer,
 2. längd,
 3. fotografi,
 4. underskrift,
 5. typ av resehandling, resehandlingens nummer och giltighetstid,
- och
6. bevis om uppehållstillstånd.

Denna förordning träder i kraft den XX.

1.16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket att 11 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §

Skatteverket ska tillhandahålla behovsanpassad, lättillgänglig och kvalificerad information och service till allmänhet och företag.

Skatteverket ska ingå överenskommelse i form av samtjänst-avtal med Statens servicecenter för att den myndigheten ska utföra uppgifter enligt lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor och förordningen (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor för Skatteverkets räkning.

Skatteverket ska, med de begränsningar som följer av lag, tillse att Statens servicecenter, får tillgång till de personuppgifter som behövs vid utförande av uppgifter enligt andra stycket.

Denna förordning träder i kraft den XX.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

I direktiven till utredningen uttalar regeringen att lokal statlig närvaro är viktig för att hålla ihop landet och att en sådan ska bidra till sammanhållningen i samhället. För enskilda och företag kan det bli enklare om myndigheternas service samlas och erbjuds på gemensamma kontor. Genom att samla vissa statliga myndigheters lokala besöks- och serviceverksamheter i en sammanhållen organisation ökar också förutsättningarna för att erbjuda lokal statlig service av hög kvalitet på ett mer kostnadseffektivt sätt. Syftet är att säkerställa och säkra tillgången till grundläggande statlig service i hela landet. Statliga myndigheter kan var och en för sig inte upprätthålla en kostnadseffektiv kontorsnärvaro för att ge lokal service i hela landet.

Serviceorganisationen ska enligt direktivet bedriva en verksamhet av hög kvalitet. Organisationen ska på ett flexibelt sätt och med framförhållning anpassa service, lokal närvaro och andra delar av verksamheten till förändrade behov av lokal statlig service för enskilda och företag, samt ta vara på digitaliseringens möjligheter.

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

Utredningen lämnade i december 2017 över delbetänkandet *Servicekontor i ny regim* (SOU 2017:109) till civilminister Ardalan Shekarabi. I delbetänkandet föreslog utredningen hur serviceverksamheten ska utformas vid serviceorganisationens lokala kontor. Utredningen lämnade också förslag på vilket grundläggande serviceutbud som bör finnas på serviceorganisationens samtliga lokala kontor och vilket serviceutbud som bör finnas på vissa av de lokala kontoren.

Regeringen framhåller även i utredningens direktiv att serviceorganisationen, i den utsträckning det är lämpligt, ska utöka sin verksamhet genom att även tillhandahålla lokal service motsvarande den som i dag erbjuds av Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och förarprovsverksamheten vid Trafikverket. I slutredovisningen ska utredningen presentera en plan för i vilken omfattning och form, samt vid vilken tidpunkt serviceverksamhet avseende Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och förarprovsverksamheten vid Trafikverket bör inledas vid serviceorganisationens lokala kontor. Utredningen ska därutöver föreslå ändringar i uppbyggnad, dimensionering och finansiering av den utökade serviceorganisationen.

Utredningen ska i slutredovisningen även analysera lämpliga former för samverkan och ansvarsfördelning mellan serviceorganisationen och var en av de berörda myndigheterna, föreslå verksamhetsmål för serviceorganisationen, samt föreslå åtgärder såsom ändringar av myndigheternas instruktioner. Detta för att säkerställa samarbete och ansvarsfördelning mellan myndigheterna och serviceorganisationen. Det slutbetänkande utredningen nu lämnar berör samtliga av dessa frågor.

2.2 Utredningens delbetänkande

I delbetänkandet lämnade utredningen förslag om att en ny serviceorganisation ska inrättas vid Statens servicecenter, eftersom utredningen bedömde att frivillig samverkan mellan myndigheterna inte är tillräcklig för att säkerställa, utveckla och stärka den lokala statliga servicen. Serviceorganisationen ska från och med den 1 januari 2019 ge service avseende Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och Skatteverkets respektive verksamheter.

Utredningen anser att lokal statlig service och digitala lösningar ska komplettera och understödja varandra. Utredningens bedömning är att det finns många medborgare och företagare som inte kan ta del av den service som myndigheterna erbjuder via internet eller andra servicekanaler, utan behöver hjälp och stöd via ett personligt möte. Vidare är det utredningens mening att statliga myndigheter var och en för sig inte kan upprätthålla en kostnadseffektiv statlig service av hög kvalitet i hela landet.

Service som ska ges av den nya serviceorganisationen ska, precis som i dag, vara av både allmän och fördjupad karaktär enligt utredningens bedömning. Detta innebär att besökare på servicekontoren kan få svar på frågor som dels är av allmän och enklare art, inklusive hjälp till självhjälp vid kundarbetsplatser, dels är fördjupade och avser det egna ärendet eller beslutet. Utredningens bestämda uppfattning är att tillgång till myndigheternas verksamhetssystem för medarbetarna på servicekontoren är nödvändig och en förutsättning för att tillhandahålla service utifrån de enskilda besökarnas behov. Om tillgång till verksamhetssystemen saknas på servicekontoren kan endast service av allmän karaktär ges. Utredningens bedömning är att service endast av allmän karaktär vore en betydande sänkning av servicenivån och att besökarna i många fall skulle behöva hänvisas till andra servicekanaler.

Regeringen har i enlighet med utredningens förslag givit i uppdrag till Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket att förbereda överföring av uppgiften att tillhandahålla service till medborgare och företag vid servicekontoren till Statens servicecenter. Vid samma tidpunkt, den 15 mars 2018, fick Statens servicecenter i uppdrag av regeringen att förbereda inordnandet av uppgiften att tillhandahålla lokal statlig service. I skälen framhåller regeringen bl.a. att det för medborgare och företag är viktigt att överföringen av serviceverksamheten innebär att servicen som ges vid servicekontoren är av minst lika hög kvalitet som i dag. Regeringen framhåller även vikten av att servicehandläggarna vid servicekontoren har tillgång till berörda myndigheters verksamhetssystem.

2.3 Utredningens arbete med slutbetänkandet

Utredningen har för arbetet med detta slutbetänkande inhämtat och analyserat en stor mängd underlag om Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och förarprovsverksamheten vid Trafikverket. Utredningen har haft nära dialog med dessa tre myndigheter och Statens servicecenter, men även med Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket.

Utredningen har i syfte att förstå hur respektive myndighets verksamhet fungerar genomfört tolv studiebesök på Arbetsförmedlingens lokala kontor, två på Migrationsverkets nationella servicecenter och tre på lokala kontor som hör till förarprovsverksamheten vid Trafikverket. Utredningen har även genomfört en workshop med handläggare, kundtjänsthandläggare, teamledare, kundvägledare och kontorschefer som arbetar med lokal service avseende Arbetsförmedlingens, Försäkringskassans, Migrationsverkets, Pensionsmyndighetens, Skatteverkets och Trafikverkets förarprovsverksamhets verksamheter.

Vidare har utredningen intervjuat samtliga regionchefer för servicekontoren vid Försäkringskassan och Skatteverket för att inhämta information bl.a. om servicekontorens lokalytor och bemanning. Utredningen har också träffat samtliga servicekontorschefer för att inhämta synpunkter om vad de bedömer vara viktigt för utredningen att beakta i arbetet. Dessutom har utredningen genomfört intervjuer med chefer och anställda vid Arbetsförmedlingen. Utredningen har därutöver haft kontinuerlig dialog med både strategiska och operativa kontaktpersoner på alla sju myndigheter.

Beträffande författningsförslag och texter som återfinns i kapitel 3 och 4 har jurister på Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Statens servicecenter kunna följa arbetet och uppmanats att fortlöpande lämna synpunkter.

Samarbetet mellan utredningen och dessa sju myndigheter kan enligt utredningen beskrivas som gott. Utredningens arbete med de frågor som gäller Arbetsförmedlingens verksamhet har dock inneburit vissa svårigheter. Arbetsförmedlingen har exempelvis haft problem med att lämna uppgifter om bemanning, yrkesroller och besöksstatistik. Arbetsförmedlingen skiljer sig här från de andra myndigheter som utredningen samarbetat med. Osäkerheten i underlaget

från Arbetsförmedlingen påverkar givetvis vissa av de ekonomiska beräkningar som utredningen har gjort.

Vidare har Arbetsförmedlingen genomgående framfört att utredningen inte ska utgå från dagens läge när det gäller myndighetens serviceverksamhet, utan från en situation som är tänkt att uppstå efter det att myndighetens förändringsarbete som pågår är klart 2021. Arbetsförmedlingen har dock inte några detaljerade planer för genomförandet och för den tänkta framtida situationen, vilket har inneburit svårigheter för utredningens analyser. Myndigheten har emellertid angett att en mycket omfattande förändring av serviceverksamheten ska genomföras redan under 2018.

Utredningen har på grund av att Arbetsförmedlingen i dag befinner sig i långsiktigt förändringsarbete försökt beskriva såväl hur verksamheten såg ut innan förändringsarbetet påbörjades, som vilka förändringar som gjorts till dags dato, men också vilken målbild som myndigheten har.

Utredningen har haft samråd med berörda aktörer med regionalt utvecklingsansvar och med Sveriges Kommuner och Landsting. Därtill har utredningen bjudit in till samråd med företrädare för de nationella minoriteterna. Det var dock endast två av de organisationer som företräder de nationella minoriteterna som valde att närvara vid detta samråd. Utöver detta har utredningen träffat fackförbunden Jusek och ST, som också getts tillfälle att skriftligen framföra synpunkter på utredningens förslag. Samråd har hållits med Arbetsgivarverket i arbetsrättsliga frågor. Utredningen har även fört en dialog med Centrala studiestödsnämnden (CSN).

Härutöver har utredningen haft kontakt med Arbetsmarknadsutredningen (dir. 2016:56 och dir. 2017:71), 2017 års ID-kortsutredning (dir. 2017:90) och Utredningen om effektiva och ändamålsenliga tolktjänster (dir. 2017:104) i frågor där det finns beröringspunkter mellan utredningarna.

I enlighet med direktiven har utredningen inhämtat synpunkter på utredningens bedömningar och förslag från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Statens servicecenter och Trafikverket. Därtill har utredningen inhämtat synpunkter från Arbetsgivarverket avseende arbetsrättsliga frågor. Även CSN har fått ta del av de förslag som rör myndighetens verksamhet. Myndigheterna har inkommit med värdefulla synpunkter

och i vissa fall har justeringar gjorts med anledning av dessa synpunkter.

Utredningen har gett ett konsultföretag i uppdrag att ta fram ett underlag inom it-området för överväganden om att tillföra service avseende ytterligare tre myndigheter till servicekontoren. Konsultföretaget har haft kontakt med myndigheterna för informationsinhämtning och diskussioner i sitt arbete. Utredningen har i viss utsträckning deltagit i denna dialog.

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

3 Reglering av verksamheten vid servicekontoren

3.1 Några inledande rättsliga utgångspunkter

För närvarande är det lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor (samtjänstlagen) och förordningen (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor (samtjänstförordningen), kombinerade med s.k. samtjänstavtal mellan Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket som reglerar samtjänsten vid servicekontoren.¹ Dessa författningar är inte skrivna med tanke på den nu kommande ordningen med servicekontor i Statens servicecenters regim.

I det här kapitlet behandlas bl.a. frågor som gäller på vilket sätt verksamheten bör vara reglerad med den nya regimen för verksamheten på servicekontoren. Vilken myndighet ska vara ansvarig för vad, ska beslutsfattande ske på servicekontoren osv.

En av de frågor som behöver övervägas är om de nämnda författningarna även framöver kan reglera verksamheten. Om så bedöms vara möjligt, uppkommer fråga om de måste ändras eller om de borde ändras i något avseende. Vidare kan andra författningsändringar som gäller bl.a. samarbete och styrning behöva göras. För att närmare förstå vilka frågor som aktualiseras görs en tillbakablick på hur regleringen av samtjänst och gemensam service utvecklats.

Tidigare har de berörda myndigheternas samarbete vid servicekontoren varit frivilligt och avtal har slutits i enlighet med samtjänstlagen. I direktiven för utredningen anges att Statens servicecenter fr.o.m. den 1 januari 2019 ska ansvara för en samlad organisation för lokal statlig service. Serviceorganisationen ska bestå av en nationell ledningsfunktion och lokala kontor. Den service som ska tillhanda-

¹ Härutöver finns en rad dokument, bl.a. uppdragsavtal mellan myndigheterna och anställda vid annan myndighet samt rutindokument.

hållas fysiska och juridiska personer vid dessa kontor ska inledningsvis avse Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och Skatteverkets verksamhet. Tanken är dock att detta framöver kan utvidgas med andra myndigheter. I detta betänkande föreslås att även Arbetsförmedlingens lokala service ska omfattas av verksamheten. Utredningens uppdrag enligt direktiven är bl.a. att föreslå hur serviceverksamheten ska utformas vid serviceorganisationens lokala kontor och vilka typer av ärenden för respektive nuvarande servicekontorsmyndighet som ska hanteras vid servicekontoren.

Jämfört med nuvarande förhållanden kommer verksamheten vid de lokala servicekontoren alltså inte att bedrivas av de myndigheter vars ärenden det är fråga om utan av anställda på Statens servicecenter i sistnämnda myndighets regi. Verksamheten kommer inte att, som nu är fallet, grundas på frivillighet utan det föreslås att Statens servicecenter ska bedriva verksamheten vid servicekontoren. Frågan uppkommer därmed i vad mån och hur denna nya form av drift av servicekontoren ska regleras.

Det måste fastställas vilken ställning Statens servicecenter och de berörda myndigheterna ska ha till varandra vad gäller verksamheten på servicekontoren. För enkelhets skull kan verksamheten delas upp på driftansvar, arbetsgivaransvar och ansvar för handläggningen av ärendena. För närvarande bedrivs verksamheten på servicekontoren på uppdrag sinsemellan av de olika myndigheterna, s.k. samttjänst. På ett kontor som exempelvis drivs av Försäkringskassan är personalen anställd av nämnda myndighet, men har rätt att ge service och utföra förvaltningsuppgifter även för Skatteverkets och Pensionsmyndighetens räkning. Eftersom Skatteverket respektive Pensionsmyndigheten i dessa fall ingår uppdragsavtal med handläggaren, när det är fråga om myndighetsutövning eller handläggningen förutsätter tillgång till personregister, åvilar ansvaret för utförandet av ärendehandläggningen den myndighet inom vars verksamhetsområde uppgiften utförs. I utredningens direktiv anger regeringen bl.a. följande:

Regeringen bedömer att varken frivillig myndighetssamverkan eller en ny reglering om obligatorisk myndighetssamverkan är tillräckligt för att långsiktigt säkra en statlig service med förstärkt lokal närvaro i hela landet. Enligt regeringen krävs det i stället att en statlig myndighet ges i uppdrag att ansvara för en sammanhållen organisation för lokal statlig service. En sammanhållen organisation ger bättre förutsättningar att

utifrån ett statligt helhetsperspektiv styra den statliga lokala serviceverksamhetens omfattning och inriktning.

Det återgivna ger intryck av att regeringen önskar ha ett ökat inflytande över verksamhetens styrning, utveckling och innehåll. Någon närmare ledning kan dock inte sägas ges beträffande omfattningen av Statens servicecenters ansvar för verksamheten.

En fråga som enligt utredningen aktualiseras i detta sammanhang är dock på vilket sätt ansvar och inflytande över verksamheten vid servicekontoren ska fördelas mellan de myndigheter som berörs av utredningens förslag. Med andra ord i vilken omfattning Statens servicecenter, vid sidan av arbetsgivaransvar och ansvar för drift, ska ha ansvar för ärendehantering.

Relationen mellan myndigheterna har också betydelse för hur det ska bestämmas vilka ärenden och vilka personregister som ska kunna aktualiseras på servicekontoren. Vilken styrning är önskvärd och i vilken utsträckning ska myndigheterna i fråga ha inflytande? Är önskemålet snarare att regeringen ska ha större möjligheter än för närvarande att påverka verksamhetens innehåll och servicenivå. En av utgångspunkterna i utredningens direktiv är att långsiktigt säkra statlig service genom att en myndighet ska ansvara för detta och på så sätt ska en tydligare styrning erhållas. Frågan är om detta rymmer en motsättning till den flexibilitet och det inflytande som myndigheterna har för närvarande.

Utredningen anser att regleringen av service på servicekontoren och samarbetet mellan myndigheterna ska klara flera motstridiga behov. Å ena sidan ska den ge förutsättningar för flexibilitet och effektivitet för att med de förutsättningar som finns ge så bra service som möjligt till besökarna. Å andra sidan ska regleringen ge tydliga förutsättningar för rättssäkerhet, integritetsskydd, ansvar och ansvarsutkrävande.

3.2 Samtjänstlagstiftningens utveckling

Försökslagstiftning rörande medborgarkontor infördes genom lagen (1994:686) om försöksverksamhet med medborgarkontor, vilken trädde i kraft den 1 juli 1994. Försöksverksamheten utvidgades tre år senare när lagen (1997:297) om försöksverksamhet med samtjänst

vid medborgarkontor trädde i kraft. Försökslagstiftningen permanentades genom den nu gällande lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor, samtjänstlagen, vilken kompletterades med förordningen i samband med lagändringar 2009.

De frågor som rönt mest intresse under tidigare lagstiftningsarbeten har varit frågor om integritet, ansvarsfördelning och myndighetsutövning.

3.2.1 1994 års försökslag

Enligt 1994 års försökslag fick en kommun träffa avtal med en statlig myndighet, en allmän försäkringskassa eller ett landsting om att åt dessa utföra sådana förvaltningsuppgifter som inte innebär myndighetsutövning. I propositionen anfördes att syftet var att få ytterligare kunskaper och erfarenheter om hur ett organiserat samarbete över kommunala och statliga myndighetsgränser skulle utformas. Kommuner gavs befogenhet att för en begränsad tid sluta samverkansavtal med statliga myndigheter m.fl. för att utföra andra uppgifter än myndighetsutövning. De uppgifter som skulle komma i fråga skulle i detta första steg vara service och rådgivning av enklare och mer rutinbetonat slag. Av betydelse ansågs vara att verksamheten bedrevs i sådana former som tillgodoser behovet av integritet och rättssäkerhet.²

Med uttrycket samtjänstavtal avsågs de samverkande myndigheternas, dvs. huvudmännens, överenskommelse om att sambruka lokaler, utrustning och personal för att i en medborgarkontorsverksamhet utföra enklare förvaltningsuppgifter för egen eller varandras räkning.³

Frågor om ärendehantering och myndighetsutövning ansågs kräva ytterligare rättsliga överväganden.⁴ Flera remissinstanser hade starka invändningar mot att myndighetsutövning på uppdragsbasis skulle kunna bedrivas vid medborgarkontor och ansåg att frågan skulle utredas ytterligare. Riksdagens ombudsmän, JO, påpekade att den av arbetsgruppen föreslagna verksamheten, som innebar att förvaltningsuppgifter som innefattade myndighetsutövning, skulle komma att utföras under villkor som var nya och dittills delvis främmande

² Prop. 1993/94:187, *Försöksverksamhet med medborgarkontor*, s. 11.

³ SOU 1995:61, *Myndighetsutövning vid medborgarkontor rapport från MBK-utredningen*, s. 136.

⁴ Prop. 1993/94:187, *Försöksverksamhet med medborgarkontor*, s. 1.

för svensk förvaltningstradition. Justitiekanslern, JK, ansåg att myndighetsutövning på uppdragsbasis principiellt är felaktigt när det gäller centrala funktioner som polisen, skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna som sysslar med myndighetsutövning på områden med betungande offentlighetsrättsliga föreskrifter. Frågan om myndighetsutövning skulle därför utredas vidare.

3.2.2 Syftet och principer beträffande 1997 års försökslag

Vid införandet av 1997 års försökslag angavs att den pågående försöksverksamheten skulle utvidgas. Utvidgningen bestod i att de samverkande myndigheterna gavs möjlighet, ”får ingå avtal”, att använda varandras personal till att utföra vissa angivna förvaltningsuppgifter som innehöll ”moment av myndighetsutövning” eller krävde tillgång till personregister. Detta skulle ske genom att särskilda anställnings- eller uppdragsavtal upprättades. För att minimera riskerna för intressekollisioner som kunde hota rättssäkerheten och integriteten innehöll förslaget begränsningar när det gällde möjligheterna till myndighetsutövning och tillgången till personregister.⁵ Medborgarkontor beskrevs som ”närmast en inrättning – en plats för offentlig verksamhet”. Det anfördes att medborgarkontoret inte i sig är en myndighet. Samverkan skedde på frivillig grund. Fördelen med medborgarkontor ansågs bl.a. vara att myndigheternas verksamheter kunde effektiviseras genom att information och serviceuppgifter samt hanteringen av enklare handlägningsärenden kunde utföras på dessa kontor. På så sätt skulle specialistutbildad personal hos myndigheterna få mer tid för den kvalificerade ärendehandläggningen.⁶

Det anfördes i propositionen att den analys som gjorts i betänkandet *Myndighetsutövande vid medborgarkontor* (SOU 1995:61) visade att det var möjligt att inom ramen för försöksverksamheten låta myndigheter i samtjänst använda varandras personal för att utföra förvaltningsuppgifter som också helt eller delvis innefattar myndighetsutövning. Det innebar dock enligt regeringen inte att fältet borde öppnas fritt för alla former av myndighetsutövning.

⁵ Prop. 1996/97:90, *Bättre möjligheter att samverka vid medborgarkontor*, s. 1.

⁶ Prop. 1996/97:90, *Bättre möjligheter att samverka vid medborgarkontor*, s. 9.

I propositionen anfördes att kombinationen av förvaltningsuppgifter, särskilt när det gäller myndighetsutövning, innebar en risk för intressekollisioner som kunde hota rättssäkerhets- och integritetsintressen.⁷

Myndighetsutövning i samtjänst fick endast avse förvaltningsuppgifter som uttryckligen angavs i lagen. I en ärendekatalog räknades upp vilka beslut som i enklare fall fick fattas samt när viss beredning, emottagande av ansökningar samt tillståndsgivning fick ske.

Lagstiftningsärendet föredrogs i Lagrådet, vars synpunkter var relativt begränsade. Lagrådet påpekade bl.a. att lagen inte bör uppfattas så att den förhindrar att de myndigheter som avses i lagen liksom tidigare träffar avtal om sådan samverkan för utförande av uppgifter åt varandra som inte kan hänföras till samtjänst vid medborgarkontor.⁸

3.2.3 Nuvarande lydelse av samtjänstlagen och förordningen

Nuvarande samtjänstlag trädde i kraft den 1 juli 2004. Genom den nya lagen permanentades den då pågående försöksverksamheten med samtjänst, men bortsett från detta innebar den nya lagen inte några stora förändringar.

Samtjänstlagen ändrades i vissa avseenden 2009 och fick då sin nuvarande lydelse samtidigt som lagen kompletterades med den tidigare nämnda förordningen om samtjänst vid medborgarkontor. I förordningen gavs möjlighet till myndighetsutövning avseende vissa uppräknade ärenden. Den möjlighet som ges, används för närvarande endast för utfärdande av id-kort för i Sverige folkbokförda personer och avser enbart okomplicerade ärenden, vilka utgör cirka 80 procent av alla ansökningar om dessa id-kort. Komplicerade ärenden sänds alltid vidare till Skatteverket för handläggning och beslut.

Tre bestämmelser upphävdes genom lagändringarna 2009. Syftet med att upphäva bestämmelserna angavs vara att förenkla hanteringen av samtjänstavtal och att underlätta samverkan enligt lagen.⁹ Ändringarna innebar att kravet på regeringens godkännande för att avtal skulle bli gällande togs bort liksom kravet på handläggares namn i avtalet. Vidare togs i lagen bort begränsningarna för vilka

⁷ Prop. 1996/97:90, *Bättre möjligheter att samverka vid medborgarkontor*, s. 16.

⁸ Prop. 2003/04:85, *Samtjänst vid medborgarkontor*, s. 6.

⁹ Prop. 2008/09:123, *Förenklad samverkan enligt samtjänstlagen*, s. 1.

förvaltningsuppgifter innefattande myndighetsutövning som får förekomma i samtjänst på det statliga området.

I stället infördes den nya förordningen som reglerar bl.a. vilka enklare beslut inom socialförsäkringen som en arbets- eller uppdragstagare på ett servicekontor får fatta. I förordningen infördes en ärendekatalog som ger rätt att i enklare fall besluta om äldreförsörjningsstöd eller bostadstillägg enligt socialförsäkringsbalken, reseersättning och utfärdande av id-kort för folkbokförda i Sverige. Regeringen anförde att den avsåg att i förordningen även införa en generell bestämmelse som ger myndigheterna möjlighet att på det statliga området avtala om andra ärendetyper än de i förordningen uppräknade, under förutsättning att de är av enklare beskaffenhet.

Lagrådet riktade kritik mot förslaget och lämnade bl.a. följande synpunkter:

Av remissen (s. 19) framgår att förordningen kan komma att innehålla regler om vilka ärendetyper där myndighetsutövning kan bli aktuell som får förekomma i samtjänst på det statliga området, vilka ärendetyper som får förekomma endast om de är av enklare beskaffenhet och en generalklausul om att statliga myndigheter har möjlighet att avtala om andra ärendetyper än de i förordningen särskilt uppräknade, under förutsättning att de är av enklare beskaffenhet. Utan att ha kännedom om vilka slags ärenden det är fråga om och vilka befogenheter samtjänstens utövare ska anförtros saknar Lagrådet förutsättningar att granska förslaget i denna del. Så mycket står dock klart att förslaget kommer att innebära en klar utvidgning av det statliga området för samtjänst. Lagrådet förutsätter att förordningen åtminstone kommer att falla inom ramen för regeringens restkompetens enligt 8 kap. 13 § första stycket 2 regeringsformen. Som nedan kommer att framgå, anser Lagrådet dock att den viktiga begränsningsregel i fråga om beslutsbefogenheter som för närvarande finns i andra stycket av 6 § ska behållas i lagen.

Förslaget innebär att denna från rättssäkerhetssynpunkt viktiga regel ska upphävas. Det medför att beslutens beskaffenhet i själva verket inte kommer att spela någon större roll. Vad gäller samtjänst inom det statliga området kan regler i den planerade förordningen eventuellt komma att ersätta andra stycket i nuvarande 6 §. Vad beträffar det kommunala området kommer någon motsvarighet till begränsningsregeln i 6 § över huvud inte att finnas. Besluten som anges i 6 § är sådana som kräver specialkunskaper och förvärvad erfarenhet på ett område. Det kan således ifrågasättas om exempelvis de som har sin huvudsakliga anställning hos polismyndighet eller arbetsförmedling ska ges rätt att meddela dylika beslut på annan myndighets område. Enligt Lagrådets

mening bör regeln i andra stycket behållas och således inte upphävas i samband med de ändringar i lagen som nu föreslås.¹⁰

Regeringen följde i detta avseende inte vad Lagrådet föreslog och motiverade det enligt följande:¹¹

Det särskilda anställnings- eller uppdragsavtal som enligt 5 § samtjänstlagen måste träffas med den enskilde handläggaren innebär att myndighetsutövningen sker inom den ansvariga myndighetens organisation. Det står myndigheten fritt att fördela uppgifter bland sina anställda. För detta krävs inget författningsstöd. Ärendekatalogen i 7 § samtjänstlagen innebär alltså en ren begränsning för myndigheten.

Skälet till att lagen begränsat vilka ärenden som får handläggas i ett servicekontor är att det varit fråga om försöksverksamhet. En fortsatt reglering av det slag som nu finns i lagen skulle förutsätta att riksdagen efter hand prövar alla tänkbara kombinationer av ärenden och lagstiftar om hur de får förekomma. Regeringen anser att verksamheten som bedrivs enligt lagen är onödigt hårt reglerad i dag och att det är angeläget att nu skapa bättre förutsättningar för samverkan enligt lagen. [...] Om någon [...] förordning inte antas skulle statliga myndigheter, om 7 § lagen upphävs, formellt sett kunna hantera vilka ärendetyper som helst i samtjänst. Det bör dock även i fortsättningen finnas en viss möjlighet till styrning och kontroll av de statliga myndigheterna på detta område. Regeringen bör därför nu inte helt avhända sig de kontrollmöjligheter som en ärendekatalog kan sägas utgöra. [...] En rimlig lösning är att de typer av ärenden som får förekomma i samtjänst anges i en förordning i stället för i lag och att det i denna förordning också införs en generell bestämmelse som ger myndigheterna möjligheter att avtala om andra ärendetyper än de i förordningen särskilt uppräknade, under förutsättning att de är av enklare beskaffenhet. En sådan ordning medger en viss kontroll samtidigt som myndigheterna ges bättre förutsättningar att samverka.

Styrning och reglering av de statliga myndigheterna ankommer på regeringen. Bestämmelsen i 7 § samtjänstlagen har ett materiellt innehåll som, när det inte finns lagstiftning på området, faller inom regeringens restkompetens. Regeringen kan, om 7 § upphävs, i en förordning meddela föreskrifter om vilka statliga ärenden med myndighetsutövning som anställda eller uppdragstagare i en samtjänst får utföra.¹²

Vidare anförde regeringen följande:

Lagrådet, som konstaterar att regeringens förslag kommer att innebära en klar utvidgning av det statliga området för samtjänst, har uttryckt farhågor om att enskilda handläggare kan få problem med att bedöma tillämpliga sekretessregler och har med hänvisning till att syftet med

¹⁰ Prop. 2008/09:123, *Förenklad samverkan enligt samtjänstlagen*, bilaga 5, s. 45.

¹¹ Prop. 2008/09:123, *Förenklad samverkan enligt samtjänstlagen*, s. 24.

¹² Prop. 2008/09:123, *Förenklad samverkan enligt samtjänstlagen*, s. 25.

sekretessregleringen är att skydda den enskildes integritet ifrågasatt regeringens förslag.

Även om regeringens förslag formellt sett ger de statliga myndigheterna relativt vida ramar ligger det, som ovan nämnts, på den enskilda myndighetens ansvar att se till att eventuell sam tjänstverksamhet utformas på ett sådant sätt att risker av det slag som nämnts förebyggs. Den enskilda myndigheten måste således bl.a. se till att antalet ärendeslag begränsas och att kombinationen av dessa är lämplig med hänsyn till samverkande myndigheternas verksamhet och den personal som har att utföra uppgifterna i sam tjänsten. Det kan även nämnas att regeringen inte avser att tillåta några komplicerade ärendetyper i sam tjänst utan avsikten är att det även i fortsättningen i princip endast ska vara tillåtet att avtala om serviceåtgärder och enklare ärendeslag.

Mot denna bakgrund och med hänvisning till vad som tidigare anförts delar regeringen inte Lagrådets farhågor om att skyddet för den personliga integriteten skulle försämrast.¹³

Utvecklingen på detta område kan alltså sammanfattas enligt följande. Genom lagändringarna år 1997 gavs möjlighet till myndighetsutövning vid sam tjänst. Om sam tjänstavtal omfattade uppgifter med myndighetsutövning eller krävde tillgång till personregister måste dock ett uppdrags- eller anställningsavtal ingås med den person som skulle utföra uppgiften. Det fick inte vara fråga om beslut till nackdel för den enskilde. I en ärendekatalog angavs i vilka ärenden beslut fick fattas.

Servicekontor av det slag som nu finns började etableras 2008. Något år senare, 2009, ändrades sam tjänstlagen och förordningen tillkom. Den nya regleringen var avsedd att vara mer flexibel. Begränsningen av vilka förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning som fick ingå i sam tjänst togs bort ur lagen. Det som alltjämt gäller är att förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning samt tillgång till personregister ska anges särskilt i sam tjänstavtalet och att den myndighet som ansvarar för förvaltningsuppgiften ska träffa ett särskilt anställnings- eller uppdragsavtal med den som ska utföra uppgiften.

¹³ Prop. 2008/09:123, *Förenklad samverkan enligt sam tjänstlagen*, s. 26 f.

3.3 Rättsliga utgångspunkter för reglering

3.3.1 Förslagen i delbetänkandet

Utredningen föreslog i delbetänkandet i enlighet med regeringens direktiv att den statliga serviceorganisationens lokala kontor ska drivas i Statens servicecenter regi.¹⁴ De som arbetar på servicekontoren ska, i stället för att vara anställda av Försäkringskassan eller Skatteverket, vara anställda av Statens servicecenter som även ska sköta driften av verksamheten på kontoren.

Vidare föreslog utredningen att det ska vara fråga om service avseende Skatteverkets, Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens verksamheter. Ytterligare myndigheters verksamheter kan tillkomma. I det här betänkandet föreslås att även service avseende Arbetsförmedlingen ska ingå i verksamheten på servicekontoren.

Enligt delbetänkandet ska den service som ska ges vid servicekontoren vara densamma som gäller i dag, dvs. det ska handla om att ge service av allmän och fördjupad karaktär, varav den senare formen kräver kännedom om besökarens identitet och tillgång till personregister. Det ska dock inte vara fråga om mer kvalificerad handläggning. Utredningen tog i delbetänkandet inte ställning till frågan om myndighetsutövning. Däremot anfördes i delbetänkandet att tillgången till verksamhetssystem dvs. vissa av myndigheternas verksamhetsregister är av central betydelse för att det inte ska bli fråga om en sämre service än som ges för närvarande. Vidare föreslogs i delbetänkandet att Försäkringskassan ska tillhandahålla "it-lösningar" åt Statens servicecenter och att myndigheterna ska tillhandahålla sina respektive verksamhetssystem och därmed tillgång till myndigheternas register.

3.3.2 Frågeställningar i anledning av förslagen i delbetänkandet

Flera av de nämnda förslagen i delbetänkandet kräver överväganden i fråga om det finns behov av författningsförslag inom olika rättsområden. Det gäller hur formerna för verksamheten ska regleras. En av frågorna är om samtjänstförfattningarna även framöver ska

¹⁴ SOU 2017:109, *Servicekontor i ny regim*, s. 13.

tillämpas eller om det behövs en annan reglering såvitt gäller ansvarsfördelning m.m. Vidare måste ställning tas till om myndighetsutövning ska få ske på servicekontoren. Integritetsfrågor aktualiseras både vad gäller hanteringen av uppgifter och handlingar som ges in och begärs ut hos servicekontoren samt huruvida det behövs en reglering som ger de anställda på servicekontoren tillgång och behörighet till verksamhetssystem. De sistnämnda frågorna behandlas i kapitel 4. Även andra rättsliga frågor aktualiseras, t.ex. frågor om upphandling.

Statens servicecenter är en statlig myndighet och den verksamhet som myndigheten kommer att bedriva på servicekontoren kommer att omfattas av förvaltningslagens tillämpningsområde. Den nu gällande förvaltningslagen (1986:223) ersätts av förvaltningslagen (2017:900) som träder i kraft den 1 juli 2018. Även en rad andra författningar aktualiseras. Flera olika slag av uppgifter utförs på servicekontoren. Som anförts tidigare föreslår utredningen att verksamheten ska bestå av service av såväl allmän karaktär, som av fördjupad karaktär, dvs. som kan ha med ett särskilt ärende att göra. Vidare kan viss myndighetsutövning komma att utövas i likhet med vad som sker för närvarande. För ett ställningstagande i frågan om Statens servicecenters ansvar för verksamheten görs en genomgång av den rättsliga synen på bl.a. begreppen handläggning och ärenden.

3.3.3 Myndigheters faktiska handlande och ärendehantering

Myndigheters arbete kan, i förvaltningsrättsligt avseende, delas in i handläggningen av ärenden som leder fram till beslut och den verksamhet som består av faktiska åtgärder. Gränsen mellan vad som är ärendehandläggning och vad som är annan förvaltningsverksamhet, dvs. vad som vanligen brukar kallas faktiskt handlande, är enligt förarbetena till den nya förvaltningslagen i många fall förhållandevis tydlig. En principiell skillnad mellan åtgärder av det ena eller andra slaget är att handläggningen av ett ärende vanligen avslutas med ett beslut av något slag, medan ett faktiskt handlande karaktäriseras av att myndigheten i praktiken vidtar en viss faktisk åtgärd. Åtgärden undervisning illustrerar den senare formen av förvaltningsåtgärd, medan betygssättning är ett exempel på verksamhet som innefattar handläggning av ett ärende. I andra fall kan det vara svårare att avgöra

om en åtgärd innefattar ärendehandläggning eller enbart ett faktiskt handlande.¹⁵

Uppdelningen mellan vad som leder till beslut och vad som är myndigheternas faktiska verksamhetsområde kan alltså i en del fall orsaka praktiska problem. Förvaltningslagen bygger på förutsättningen att en myndighet kan lämna råd och allmänna upplysningar som rent faktisk verksamhet utan att resultatet innefattar ett beslut. I 1 § i 1986 års förvaltningslag görs en åtskillnad mellan myndigheternas centrala uppgift och dess serviceverksamhet. Denna åtskillnad uttrycks inte på samma sätt i den nya förvaltningslagen. Om en myndighet uppmanar en sökande att lämna in kompletterande uppgifter eller särskild utredning för att denne ska kunna få ett gynnande beslut i sitt ärende är även detta fråga om en handläggningsåtgärd och inte om faktisk verksamhet. Den grundläggande skillnaden är att de sistnämnda åtgärderna till skillnad från service vidtas först sedan ett ärende redan väckts och handläggningen alltså påbörjats.¹⁶

Uttrycket handläggning innefattar alla åtgärder som en myndighet vidtar från det att ett ärende inleds till dess att det avslutas. JO har i ett ärende som avsåg socialtjänsten anfört att beredning och beslut i ett ärende i princip måste anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift.¹⁷ När någon utomstående, en enskild fysisk eller juridisk person eller någon annan myndighet, tar initiativ till att en myndighet ska inleda ett förfarande är det ofta ganska lätt att avgöra när handläggningen av ärendet påbörjas. Det kan vara svårare att bedöma när ett ärende initieras av myndigheten själv. Ett gemensamt drag för sådana ärenden är dock att myndigheten, när ett ärende väl har inletts, är skyldig att göra någon form av prövning av frågan som aktualiserats. Ställningstagandet görs i form av ett beslut. För att veta om ett ärende har inletts vid en myndighet är det alltså av betydelse att kunna avgöra om myndigheten måste avsluta handläggningen med ett beslut. Det kan vara svårt att ge en entydig definition av vad som avses med begreppet beslut. Det som kan fastslås är dock att ett beslut regelmässigt innefattar ett uttalande från en myndighet som är avsett att ha vissa verkningar för den som beslutet är riktat mot. Det är dess syfte och innehåll som är avgörande och inte dess yttre form eller rubricering

¹⁵ Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 24.

¹⁶ SOU 2010:29, *En ny förvaltningslag*, s. 98 f.

¹⁷ Riksdagens ombudsmän, JO, dnr 2598-2000 och 2617-2000.

(RÅ 2004 ref. 8, det s.k. olivoljemålet). Ett uttalande som kan karaktäriseras som ett beslut syftar ofta till att påverka mottagarens handlande i en viss situation.

När en myndighet lämnar upplysningar och råd med stöd av den allmänna bestämmelsen om serviceskyldighet i 4 § i 1986 års förvaltningslag ger myndighetens besked inte uttryck för ett beslut i förvaltningsrättslig mening, även om informationen kan påverka mottagarens handlande. Den huvudsakliga skillnaden kan sägas vara att den information som lämnas genom myndighetens faktiska handlande i dessa fall innefattar ett besked som adressaten inte nödvändigtvis måste följa och som därför inte har ett normerande syfte. Undantag från denna princip gäller då råd och upplysningar lämnas med stöd av särskilda föreskrifter om viss information och rådgivning, jfr 2 § skuldsaneringslagen (2016:675). När en myndighet fullgör en sådan särskilt författningsreglerad uppgift anses myndighetens åtgärder innefatta handläggning av ett ärende även om mottagaren i det enskilda fallet inte är skyldig att följa myndighetens besked.¹⁸

Beträffande servicekontoren kan konstateras att verksamheten innefattar faktiskt handlande såsom utdelning av blanketter, instruktion och hjälp vid dataterminaler för besökarna osv. Det är dock även fråga om ärendehantering i de fall då personregister används och detta inte enbart sker för t.ex. upplysning om hur långt ett pågående ärende har kommit. Vidare kan det komma att bli fråga om myndighetsutövning i vissa specifika fall, t.ex. vid utfärdande av id-kort.

3.3.4 Myndighetsutövning

I detta sammanhang kan det finnas skäl att något utveckla vad som avses med myndighetsutövning. Beskrivningen av olika fall som innefattar myndighetsutövning har det gemensamt att det rör sig om beslut och andra åtgärder som en myndighet vidtar gentemot en enskild. Myndigheten gör det med stöd av en befogenhet som den har getts genom ett konkret beslut av regeringen eller riksdagen eller genom en offentlighetsrättslig författning. Beslutet eller åtgärden är ytterst ett uttryck för samhällets makt över medborgarna. Det gäller oberoende av om den aktuella åtgärden uttrycker en skyldighet för

¹⁸ Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 24 f.

någon enskild eller innebär att någon enskild gynnas i det specifika fallet. Karaktäristiskt för dessa situationer är också att den enskilde i förhållande till det allmänna befinner sig i en beroendeställning som inte har sin grund i ett frivilligt åtagande. Till skillnad från vad som gäller t.ex. i ett avtalsförhållande är det myndigheten som ensidigt har att besluta i saken.¹⁹

Handläggning av ärenden som innefattar myndighetsutövning omfattas av ett straffrättsligt och skadeståndsrättsligt ansvar inom den offentliga förvaltningen.

I den nya förvaltningslagen görs ingen skillnad vad gäller processuella rättssäkerhetsgarantier mellan ärenden som innefattar myndighetsutövning och de som inte gör det. Tillämpningsområdet för flera av förfarandereglererna i den nya förvaltningslagen utvidgas därför i förhållande till vad som gäller för närvarande. Skälet för detta anges bl.a. vara att en mer enhetlig tillämpning av samtliga förfaranderegler enligt regeringen kan bidra till att gränsdragningsproblem hos vissa myndigheter kan tonas ned och handläggningen därigenom förenklas. De handläggningsregler som enligt 1986 års förvaltningslag är tillämpliga enbart i ärenden innefattande myndighetsutövning bör därför också kunna tillämpas vid handläggningen av andra ärenden. Förutsättningarna för olika myndigheter att tydligt dra gränsen för om myndighetsutövning utförs varierar också mellan myndigheterna.²⁰ Någon definition av begreppet myndighetsutövning finns inte i den nya lagen. Inte heller i 1986 års förvaltningslag ges någon definition, trots att begreppet förekommer i flera bestämmelser.

Eftersom verksamheten på servicekontoren till stor del handlar om att ge service medför de beskrivna ändringarna i nya förvaltningslagen alltså att det utvidgade tillämpningsområdet för förfarandereglererna måste uppmärksammas av de berörda myndigheterna.

¹⁹ Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 48.

²⁰ Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 49.

3.3.5 Myndigheters samarbete och styrningen av myndigheter

Rent generellt gäller att myndigheter ska samarbeta och att samarbetet mellan dem inte förutsätter författningsstöd. I den nya förvaltningslagen anges i 8§ att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter. En myndighet ska enligt bestämmelsen även i rimlig utsträckning hjälpa den enskilde genom att själv inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter.

Syftet är att samverkan mellan myndigheterna ska leda till att förvaltningen generellt ska bli så enhetlig och effektiv som möjligt. Bestämmelsen utgör också ett led i regleringen av myndigheternas serviceskyldighet gentemot allmänheten och ger i det avseendet författningsstöd för sådan samverkan mellan myndigheter som underlättar enskildas kontakter med dem.²¹ I förarbetena till den nya förvaltningslagen anges att en myndighet ska samverka med andra myndigheter inom sitt verksamhetsområde.²² I 6 § myndighetsförordningen (2007:515) anges att myndigheten fortlöpande ska utveckla verksamheten samt verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

Den yttre ramen för statliga myndigheters handlingsutrymme utgörs av de uppgifter som myndigheten tilldelats genom lag eller förordning, regleringsbrev, särskilda uppdrag eller regeringens styrning på annat sätt. Det finns i regleringsformen, RF, angivet vilka ämnesområden som uttryckligen faller inom riksdagens normgivningskompetens, det s.k. primära lagområdet. Hit hör inte styrningen av myndigheterna i det avseende som behandlas i detta betänkande. Däremot om det skulle vara aktuellt att t.ex. överlåta myndighetsutövning till privata rättssubjekt, skulle det enligt 12 kap. 4 § RF kräva reglering i lag

Regeringen kan alltså styra hur myndigheter under regeringen ska arbeta. Regeringens övergripande styrning är bindande för myndigheterna, som därför inte själva förfogar över de uppgifter de tilldelats. Myndigheterna kan inte på eget initiativ utan författningsstöd genom avtal åta sig att utföra tjänster eller ärenden som inte

²¹ Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 70.

²² Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 64.

ligger inom myndighetens uppgifter enligt dess instruktion och de författningar som styr deras verksamhet. För att en myndighet på eget initiativ ska få överlåta sina egna uppgifter till andra myndigheter eller utföra uppgifter för andra myndigheters räkning krävs därför författningsstöd. Detta gäller oavsett om det är fråga om myndighetsutövning eller inte.²³

I detta sammanhang finns skäl att tillägga att regeringen, och detsamma gäller för annan myndighet eller riksdagen, aldrig får styra över hur myndigheten i ett särskilt fall beslutar i ett ärende som rör myndighetsutövning eller som rör tillämpningen av lag, 12 kap. 2 § RF. Myndigheterna har alltså befogenheter att självständigt och utan regeringens och riksdagens ingripande hantera det dagliga arbetet.

Samtjänstlagen reglerar inte samverkan mellan myndigheter i allmänhet och hindrar därför inte myndighetssamverkan i former som inte regleras i lagen. Vidare ger lagen inte förutsättningar för myndighetsgemensamma eller gränsöverskridande tjänster eller ärenden. Ärenden kan handläggas i ett sammanhang, men ansvaret åvilar fortfarande respektive myndighet.²⁴

3.4 Överväganden

3.4.1 Ansvar enligt samtjänstlagens nuvarande lydelse

Om den nuvarande regleringen av samtjänst, med vissa ändringar, kan reglera verksamheten vid servicekontoren avgörs till viss del av vilka principer som bör gälla för verksamheten framöver.

I samtjänstlagen görs en åtskillnad mellan å ena sidan förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller kräver tillgång till personuppgifter, och å andra sidan övriga förvaltningsuppgifter. När det gäller övriga förvaltningsuppgifter finns, utöver att det ska vara fråga om enklare förvaltningsuppgifter, inga sakliga begränsningar för vilka tjänster som får finnas i ett servicekontor. Myndigheterna kan alltså i princip välja vilka tjänster som ska ingå i servicen på servicekontoret så länge det inte innefattar myndighetsutövning eller kräver tillgång till personuppgifter. I 1 § samtjänstlagen nämns som exempel på service ”att lämna upplysningar, vägledning, råd eller annan liknande hjälp till enskilda”.

²³ SOU 2008:34, *Lättare att samverka – förslag om ändringar i samtjänstlagen*, s. 36 f.

²⁴ Prop. 2008/09:123, *Förenklad samverkan enligt samtjänstlagen*, s. 9.

Vid de senaste ändringarna i samtjänstlagen angav regeringen att det är en självklar utgångspunkt och ett grundläggande rättssäkerhetskrav att den myndighet som enligt lag eller författning är ansvarig för ett visst ärende också har kontroll över det sätt på vilket dess uppgifter utförs. Detta inbegriper kontroll och styrning över vem som utför uppgifterna. Myndigheten måste se till att dessa personer har en adekvat kompetens, erforderlig utbildning och i övrigt de förutsättningar som krävs för att de ska kunna fatta korrekta beslut. Myndigheterna skapar förutsättningar för denna kontroll genom att upprätta ett anställnings- eller uppdragsavtal direkt med den enskilde handläggaren som ska ha ansvar för handläggningen av myndighetens ärenden i samtjänsten. Därigenom blir handläggningen en del av myndighetens ordinarie verksamhet. Förhållandet mellan handläggaren och myndigheten, mellan handläggaren och den enskilde, samt mellan myndigheten och den enskilde styrs av samma regler som styr verksamheten i övrigt.²⁵ En viktig utgångspunkt för regeringens förslag var att samverkan så långt det är möjligt borde ses som en del av myndigheternas ordinarie verksamhet. Samverkan mellan myndigheter, kommuner och landsting borde med andra ord betraktas som normalt inslag i myndigheternas verksamhet.²⁶

3.4.2 De myndigheter vars service utförs på servicekontoren ska även fortsättningsvis vara rättsligt ansvariga för den ärendehantering som utförs

Utredningens förslag: Statens servicecenter ska inte ha det rättsliga ansvaret för ärendehantering på servicekontoren. De myndigheter för vars räkning lokal service utförs på servicekontoren ska vara ansvariga för ärendehandläggningen.

En inledande fråga som utredningen måste ta ställning till är på vilken myndighet ansvaret för ärendehantering och tillgången till myndigheternas personregister ska vila framöver. Vilken reglering av verksamheten vid de lokala servicekontoren som väljs och dess utformning påverkas dels av vilken styrning regeringen ska ha, dels av hur verksamheten ska bedrivas såvitt gäller förhållandet mellan Statens

²⁵ Prop. 2008/09:123, *Förenklad samverkan enligt samtjänstlagen*, s. 20.

²⁶ Prop. 2008/09:123, *Förenklad samverkan enligt samtjänstlagen*, s. 21.

servicecenter och de övriga myndigheterna. Det måste klargöras inom vilken myndighets organisation som verksamheten på servicekontoren ska ske. Ska ärendehantering osv. alltjämt utföras åt Skatteverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Arbetsförmedlingen och ev. senare tillkommande myndigheter.

För närvarande träffas anställnings- eller uppdragsavtal med de anställda på kontoren. Syftet med den nuvarande regleringen i 5 § samtjänstlagen är att knyta personen till den ansvariga organisationen och myndighetsutövningen blir en del av den ordinarie verksamheten på respektive myndighet som ansvarar för uppgifterna. Det blir därigenom aldrig fråga om att använda en annan myndighets personal för myndighetsutövning, eftersom handläggaren genom det individuella avtalet ingår i den egna personalen.

Vid en första anblick kan det verka ligga i linje med utredningens direktiv att Statens servicecenter ska ta över verksamheten på servicekontoren i sin helhet, dvs. drift, anställningsansvar och det rättsliga ansvaret av hanteringen av ärendena, eftersom en i högre grad uppstyrd verksamhet verkar vara målet. Frågan är alltså om en myndighets förvaltningsuppgifter till viss del ska kunna utföras av en annan myndighet i dess egna namn. Med andra ord är frågan om meningen med reformen är att servicehandläggarna ska byta arbetsgivare samt att öka möjligheterna till styrningen av verksamheten. Eller är det fråga om betydligt större förändringar såvitt gäller att Statens servicecenter med stöd av erforderligt författningsstöd ska kunna åta sig att i eget namn utföra tjänster och ärenden som hittills legat på andra myndigheters ansvarsområden?

Det är utredningens mening att någon förändring i det avseendet inte ska föreslås. Ansvaret för ärendehantering ska även framöver åvila Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och eventuellt andra myndigheter, och därmed inte Statens servicecenter. Anledningen till denna slutsats är flera. Ett avsteg från denna ordning skulle, enligt utredningens mening, rent principiellt vara ett mycket stort steg från vad som hittills gällt inom den svenska rättsordningen och för strukturen för hur statens hantering av förvaltningsärenden av olika myndigheter fungerar och skulle kräva mer omfattande överväganden än vad som kan anses inrymmas i vårt uppdrag.

Det kan konstateras att all samverkan, partnerskap och andra fastare former för samverkan medför svårigheter att bedöma vem som ansvarar för styrning, ansvar, kontroll och uppföljning. Vad som gäller i detta hänseende är därför mycket viktigt att klargöra. En uppdelning på olika huvudmän när det gäller själva ärendehanteringens är enligt vår mening inte ett alternativ. Regeringen har tidigare uttalat i fråga om samtjänstlagen att det är en självklar utgångspunkt och ett grundläggande rättssäkerhetskrav att den myndighet som enligt lag eller annan författning är ansvarig för ett visst ärende också har kontroll över det sätt på vilket myndighetens uppgifter utförs. Detta inbegriper kontroll och styrning över vem som utför uppgifterna. Genom att anställnings- eller uppdragsavtal upprättas direkt med den enskilda handläggaren som har ansvar för handläggningen av myndighetens ärenden på servicekontoret blir handläggningen en del av myndighetens ordinarie verksamhet.²⁷

I praktiken är det inte ovanligt att ett ärende inleds på ett servicekontor genom att en handling, t.ex. en ansökan, lämnas in i samband med att olika frågor ställs och besvaras. Därefter fortsätter ärendet att handläggas t.ex. på Skatteverket, varefter ett nytt besök ibland sker på servicekontoret osv. Under ett ärendes gång kan alltså handläggningen ske såväl på ett servicekontor som på den myndighet som har rätt att fatta beslut. Vidare är det de sistnämnda myndigheterna som svarar för framtagande av rutindokument, informationsmaterial, kompetensutveckling etc. i sin ordinarie verksamhet. Utgångspunkten måste vara att det är det materialet som även framöver kommer att användas av servicehandläggarna på servicekontoren. En annan ordning vad gäller information och kompetensutveckling etc. skulle kraftigt minska effektiviteten och riskera att parallella ordningar växer fram.

I JO:s beslut den 22 december 2017 kritiserades Skatteverket för att en anställd på Försäkringskassan som arbetade på ett servicekontor i Försäkringskassans regi, på förfrågan från en besökare som lämnade in sin självdeklaration, inte uppgav sitt efternamn.²⁸ Arbetsuppgiften utfördes alltså inom Skatteverkets verksamhetsområde. Kritik mot Skatteverket utdelades eftersom uppgiften om den anställdes efternamn i det aktuella sammanhanget inte var en sekretessbelagd uppgift enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),

²⁷ Prop. 2008/09:123, *Förenklad samverkan enligt samtjänstlagen*, s. 20.

²⁸ Riksdagens ombudsmän, JO, dnr 7579-2016.

OSL, utan borde ha lämnats ut på besökarens begäran. Det framgår av beslutet att rutinen på det aktuella servicekontoret var att inte lämna ut efternamn, men enligt Skatteverkets skriftliga rutiner för service skulle däremot namn lämnas ut.

Det är ofrånkomligt att misstag förekommer, men i det nyss nämnda exemplet berodde felet snarare på att olika rutiner tillämpades inom olika myndigheter. Exemplet visar dock även att det med den nu rådande ordningen, trots att flera myndigheter är inblandade, inte råder någon tveksamhet om vilken myndighet som var ansvarig för det fel som begåtts. Eftersom mottagandet av en självdeklaration är en uppgift som ligger inom Skatteverkets ansvar, trots att det sker på ett servicekontor som drivs av Försäkringskassan, var det Skatteverket som var ansvarigt för att hanteringen skedde på ett korrekt sätt. Det ska dock tilläggas att Skatteverket i sitt yttrande till JO påtog sig ansvaret för det inträffade och att det därför inte helt säkert går att säga vad JO hade kommit fram till om Skatteverket haft en annan inställning i ärendet.

Sammanfattningsvis föreslås alltså att ärendehanteringens även i fortsättningen ska ske inom ramen för den ursprungliga ansvariga myndighetens verksamhet.

3.4.3 Uppdragsavtal ska ingås med var och en av handläggarna på servicekontoren

Utredningens förslag: Ansvarig myndighet ska även fortsättningsvis ingå avtal med varje servicehandläggare på servicekontoren som ska utföra förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personuppgifter.

I likhet med vad som gäller enligt nuvarande ordning behöver servicehandläggarna knytas till den ursprungliga ansvariga myndigheten. Frågan är på vilket sätt detta lämpligen ska ske. Ska den nuvarande lydelsen enligt vilken det talas om möjligheten att ingå anställningsavtal eller uppdragsavtal lämnas oförändrad? En annan fråga är om avtal ska ingås med Statens servicecenter eller om avtal ska ingås med var och en av de anställda. Möjligheten att ingå anställningsavtal respektive uppdragsavtal kan enligt utredningens mening behållas, men frågan behandlas mer utförligt i avsnitt 3.4.10.

Såvitt utredningen fått uppgift om är det endast möjligheten att ingå uppdragsavtal som används i praktiken. Därför är det uppdragsavtal som behandlas nedan. Frågan är om ordningen med separata uppdragsavtal för varje handläggare bör gälla även efter övergången av verksamheten till Statens servicecenter. Myndighetens personal på en viss division är anställd på nämnda myndighet för att utföra uppgifterna på servicekontoren. Det skulle därför eventuellt kunna tänkas att det är möjligt och en bättre lösning att arbetsuppgifterna härrörande från de för ärendehanteringens ansvariga myndigheterna delegeras till Statens servicecenter som sådan för att utföras av dess personal och att uppdragsavtal i stället ingås med myndigheten Statens servicecenter.

Utredningen kan dock konstatera att uppdragsavtalen är en avgörande del för att härleda ansvaret för ärendehantering. Regeringen har tidigare uttryckt det så att samttjänstavtalen inte har någon självständig betydelse för myndighetens eller handläggarens ansvar såvitt gäller straffansvar för tjänstefel m.m. enligt 20 kap. Brottsbalken eller skadeståndsansvar för det allmänna respektive den enskilde handläggaren enligt skadeståndslagen (1972:207). Ansvarsfrågorna är i stället beroende av det anställnings- eller uppdragsavtal som sluts med den enskilde handläggaren. Genom myndighetens avtal direkt med den enskilde handläggaren blir handläggningen en del av myndighetens ordinarie verksamhet (se prop. 2008/09:123, s. 18–20).

Med hänsyn till den avgörande betydelse uppdragsavtalen har för viktiga frågor om ansvar och skadestånd osv. anser utredningen att en eventuell ändring i detta hänseende kräver ytterligare överväganden. Dessutom bör den nya regimen för servicekontoren ha varit i funktion under en viss tid innan någon ändring övervägs. Utredningen föreslår därför inte någon ändring i förhållande till den nuvarande ordningen att respektive myndighet ingår individuella uppdragsavtal med var och en av handläggarna.

3.4.4 Bestämmande av vilka ärenden som ska få handläggas

Utredningens förslag: De myndigheter vars lokala service ska utföras på servicekontoren ska även fortsättningsvis genom avtal närmare kunna bestämma för vilka ärenden som service ska kunna ges på servicekontoren så länge det inte omfattar beslutsfattande eller myndighetsutövning.

När verksamheten om samtjänst inledningsvis reglerades i samtjänstlagen angavs i lagen en ärendekatalog i vilken uttryckligen angavs vilka ärenden innefattande myndighetsutövning som fick handläggas på ett servicekontor. Detta motiverades med att det var fråga om en försöksverksamhet och när regleringen senare permanentades ansåg regeringen att denna ordning skulle ändras. En fortsatt reglering genom lag skulle förutsätta att riksdagen efter hand prövar alla tänkbara kombinationer av ärenden och lagstiftar om huruvida de får förekomma. I stället infördes en förordning i vilken anges vilka ärenden innefattande myndighetsutövning som får handläggas. Myndigheterna får beträffande andra slag av ärenden bestämma i vilken utsträckning de får förekomma på servicekontoren.

Det har visat sig att den verksamhet som kommit att bedrivas vid servicekontoren har bestått av att lämna information och ge fördjupad service, vilken förutsätter kännedom om besökarens identitet samt tillgång till personregister. Någon verksamhet som innefattar myndighetsutövning har i praktiken inte utförts, förutom utfärdande av id-kort åt i Sverige folkbokförda personer.

Som tidigare anförts är det utredningens mening att någon fördjupad service i form av handläggning av ärenden inte ska föreslås. Skälen för detta är bl.a. att den nuvarande servicen på servicekontoren fyller en viktig och i många fall tillräcklig funktion.

Frågan är om de berörda myndigheterna ska ha kvar möjligheten att, under angivna begränsningar, kunna avtala om vilka ärenden som ska få förekomma på servicekontoren. Regeringen har, som tidigare anförts, ansett att flexibilitet bör råda, med beaktande av de reglerade begränsningar såvitt gäller myndighetsutövning och att fråga är om enklare fall. Det förhållandet att Statens servicecenter ska bedriva verksamheten vid servicekontoren ger enligt utredningens uppfattning inte skäl för att införa en mindre flexibel ordning. Det som bör övervägas är dock på vilket sätt mellanhavanden mellan Statens

servicecenter och övriga myndigheter ska regleras. Å ena sidan bör det vara de myndigheter vars service ska tillhandahållas som närmare får avgöra vilken ärenden som ska förekomma, men å andra sidan är ett av skälen till reformen med ny regim för servicekontoren att vidmakthålla en effektiv och tillräcklig service oberoende av de olika myndigheternas eventuella olika inställning över tid. Om myndigheterna däremot ges full frihet att bestämma vilken service som ska ges utan någon lägsta nivå kan reformen med Statens servicecenter som huvudman helt kringgås.

Kvaliteten på den service som kan ges är i stor utsträckning avhängig verksamheten på modermyndigheterna i form av tillgång till register, kompetensutveckling, uppdatering av information osv. Med hänsyn till detta och till att det är dessa myndigheters service som ska erbjudas på servicekontoren och att Statens servicecenter blir en utförare av denna service, bör det vara myndigheterna gemensamt som ges möjlighet att närmare ange vilka slag av register som servicepersonalen ska ha åtkomst till. Registren styr mycket på vilket sätt service kan erbjudas. För att upprätthålla den flexibilitet som finns och som anses fungera bra, bör närmare former för verksamheten och vilka register som servicehandläggarna ska ha åtkomst till även fortsättningsvis anges i avtal och rutindokument som berörda myndigheter upprättar. För närvarande finns reglerat i samtjänstförordningen i vilka fall beslut får fattas. Övervägande angående beslutsfattande görs längre fram i avsnitt 3.4.6.

3.4.5 Grunderna i samtjänstlagen och samtjänstförordningen ska reglera verksamheten vid servicekontoren

Utredningens bedömning: Grunderna för samtjänstförfattningarna bör även framöver reglera verksamheten på servicekontoren.

De principer som ligger bakom nuvarande samtjänstlagstiftning med flexibilitet, inflytande för myndigheterna genom avtal och uppdragsavtal för handläggarna på servicekontoren där ärendehantering sker i respektive myndighets namn, medför att samtjänstlagen respektive förordningen enligt utredningens bedömning även fortsättningsvis kan reglera verksamheten vid servicekontoren trots att de kommer att drivas i Statens servicecenters regi. Författningarna

ger enligt utredningens mening möjlighet till såväl flexibilitet som styrning och långsiktighet. Andra sätt att reglera verksamheten kan naturligtvis också tänkas, men det kräver överväganden som ligger utanför vårt uppdrag och den tid som finns till utredningens förfogande.

För att erhålla tydligare och eftersträvad styrning behöver dock vissa författningsändringar göras, vilket bl.a. innebär ändringar i berörda myndigheters instruktioner. Vidare bör det av samttjänstförordningen framgå att det finns en verksamhet som bedrivs enligt lagen vilken utförs av Statens servicecenter åt de myndigheter som regeringen bestämmer. Någon lagändring är därför enligt utredningens mening inte rättsligt nödvändig med hänsyn till att regeringen, som anförts tidigare, har möjlighet att styra sina myndigheter. En annan sak är att det ändå kan finnas skäl att föreslå lagändringar, se avsnitt 3.4.8.

3.4.6 Beslutsfattande ska inte ske på servicekontoren förutom beträffande utfärdande av vissa id-kort

Utredningens förslag: Beslut i förvaltningsärenden ska inte fattas på servicekontoren förutom vad gäller utfärdande av id-kort för folkbokförda i Sverige.

Utredningens mening är att den närmare omfattningen av vilka ärenden som kan hanteras, vilket i stor utsträckning styrs av vilka register handläggarna på servicekontoren har tillgång till, även fortsättningsvis ska styras genom avtal som myndigheterna ingår.

Vad gäller myndighetsutövning anges i samttjänstlagen att förvaltningsuppgifter som innefattar detta ska anges i samttjänstavtalen. Genom samttjänstförordningen kan denna möjlighet dock sägas återkallas eftersom den begränsar myndighetsutövningen till de uppräknade slag av ärenden i vilka beslut får fattas. I 3 § samttjänstförordningen finns en ärendekatalog för det statliga området. Det finns enligt vår mening inte någon anledning att ändra denna ordning.

Enligt nuvarande lydelse av förordningen gäller för beslutsfattande på det statliga området följande: en arbetstagare som omfattas av särskilt avtal enligt 5 § samttjänstlagen får i enklare fall:

1. besluta i ärenden om försörjningsstöd eller bostadstillägg enligt socialförsäkringsbalken,
2. besluta om resebidrag i form av ersättning för resa och logi enligt förordningen (2015:500) om resebidrag och
3. besluta i ärenden om utfärdande av identitetskort enligt lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige.

Enligt utredningen finns det dock anledning att överväga ändringar i ärendekatalogen i samtjänstförordningen för det statliga området. Det gäller i vilka ärenden beslut ska få fattas. Det kan konstateras att det i praktiken kommit att fungera så att det endast är möjligheten att utfärda nationella id-kort för här i landet bokförda personer som utnyttjats av myndigheterna i samtjänst. Beslutsfattande i övrigt har inte skett.

Utredningen anser att goda skäl talar för att den ordning som kommit att utvecklas ska vara den som ska gälla även framöver och att det ska motsvaras av författningsregleringen. Ärendehantering på servicekontoren ska således inte omfatta beslutsfattande. Verksamheten på servicekontoren fyller en viktig och i många fall tillräcklig funktion så som det fungerar i dag. Beslutsfattande ska även fortsättningsvis vara förbehållen de myndigheter som är ansvariga för ärendena.

Utredningen föreslår därför att möjligheten att besluta i ärenden om försörjningsstöd eller bostadstillägg enligt socialförsäkringsbalken (2010:110) upphävs. Pensionsmyndigheten, inom vars ordinarie verksamhet detta hör, har under hand instämt i bedömningen att möjligheten att besluta om försörjningsstöd och bostadstillägg ska upphävas. Myndigheten har som motivering angett att det har varit svårt att upprätthålla en bra kvalitet då dessa ärenden endast förekommit sällan samt att det dessutom varit för få ärenden som är tillräckligt enkla för att beslut ska kunna fattas på servicekontoren. Utredningen anser vidare att även möjligheten att fatta beslut i ärenden om resebidrag i form av ersättning för resa och logi enligt förordningen (2015:500) om resebidrag, ska tas bort från verksamheten på servicekontoren.

Möjligheten att fatta beslut föreslås alltså inskränkas till att endast gälla utfärdande av nationella id-kort. Vad som kommer att gälla framöver för sistnämnda ärendehantering är beroende av de förslag

som kommer att lämnas av en särskild utredare som ska lämna sitt betänkande i mars 2019 (2017 års ID-kortsutredning) och hur dennes förslag kommer att hanteras.²⁹ Med hänsyn till att frågan om utfärdande av id-kort och andra identitetshandlingar redan är föremål för överväganden i annan ordning, saknas anledning att i vårt betänkande föreslå ändringar i denna del.

3.4.7 Rapporteringsskyldighet m.m. till Kammarkollegiet

Utredningens bedömning: Bestämmelsen om att avtal som ingås mellan Statens servicecenter och andra myndigheter ska sändas in till regeringen eller till den myndighet som regeringen bestämmer bör ändras och inte gälla verksamheten på servicekontoren. Verksamheten på servicekontoren bör inte redovisas i verksamhetsrapporter till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Bakgrund till nuvarande reglering

I 2 § nuvarande lydelse av sam tjänstlagen föreskrivs att så snart ett sam tjänstavtal har träffats eller ändrats, ska en kopia sändas in till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Vidare framgår av 4 § samma lag att myndigheter som har träffat ett sam tjänstavtal, på det sätt som bestäms av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer, ska redovisa hur verksamheten har bedrivits genom att ge in årliga verksamhetsrapporter. I sam tjänstförordningen anges att avtal respektive rapporter ska ges in till Kammarkollegiet som alltså erhåller dels kopior av ingångna sam tjänstavtal, dels verksamhetsrapporter.

Frågan är om det finns skäl för denna ordning när det gäller den verksamhet som ska bedrivas av Statens servicecenter. Bakgrunden till regleringen är följande.

I den första försökslagen³⁰ föreskrevs dels att avtal som ingåtts med stöd av lagen skulle godkännas av regeringen, dels en rapporteringsskyldighet till regeringen. Anledningen till detta var att

²⁹ Dir. 2017:90, *Åtgärder för att minska bedrägeribrottsligheten – skärpta krav och rutiner för svenska identitetshandlingar.*

³⁰ Lagen (1994:686) om försöksverksamhet med medborgarkontor.

regeringen skulle ha kontroll över uppgifter som statliga myndigheter och andra avsåg att lämna över till olika kommuner. Rapporteringsskyldigheten motiverades av att regeringen skulle ha möjlighet att både följa försöksverksamheten och sedan göra en slutlig utvärdering. Vidare fanns en möjlighet för regeringen att återkalla godkännanden om ändrade förhållanden krävde det eller det fanns andra särskilda skäl för det.

Någon ändring av betydelse gjordes inte när lagen ersattes av 1997 års försökslag, mer än att regeringen gavs möjlighet att bestämma hur redovisning av verksamheten skulle ske.³¹ I förarbetena till lagen talades om att regeringens godkännande av samtjänst-avtal innebar att den prövade om förvaltningsuppgifterna i samtjänsten låg inom de begränsningar för försöket som angavs i försökslagen. I regeringens prövning låg också att bedöma om de olika tjänsteprofilerna var förenliga med allmänna krav på rättssäkerhet och om de kunde anses acceptabla utifrån utgångspunkten att minska risken för intressekollisioner som kunde hota det integritetsskydd som sekretesslagen gav.³²

När lagen permanentades 2004³³ gjordes en ändring enligt vilken regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skulle godkänna och återkalla ett samtjänstavtal.

Ändringar i lagen 2009 som ledde till nuvarande lydelse innebar bl.a. att kravet på godkännande av avtal togs bort medan kravet på verksamhetsredovisning behölls. Redovisningen skulle enligt den nya samtjänstförordningen ske till Kammarkollegiet som också skulle bli uppföljande myndighet och därför även erhålla kopior så snart ett avtal träffats.³⁴ Regeringen konstaterade att utvecklingen på samtjänstområdet hade präglats av stor försiktighet. Inriktningen var dock att skapa ett mer flexibelt system som var lätthanterligt för de myndigheter, kommuner och landsting som samverkade enligt samtjänstlagen och som i sin tur skulle kunde bidra till bl.a. en större tillgänglighet till offentliga tjänster för medborgarna. Vid en övergång till ett mer öppet och flexibelt system kunde det dock, ansåg regeringen, finnas behov av att behålla en viss kontroll. Kravet på verksamhetsredovisning skulle därför tills vidare behållas. Vidare skulle en myndighet ges ett myndighetsuppdrag att löpande följa

³¹ Lagen (1997:297) om försöksverksamhet med samtjänst vid medborgarkontor.

³² Prop. 1996/97:90, *Bättre möjligheter att samverka vid medborgarkontor*, s. 41.

³³ Lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor.

³⁴ Prop. 2008/09:123, *Förenklad samverkan enligt samtjänstlagen*, s. 16–17.

upp verksamhet som bedrivs enligt lagen. Den myndigheten skulle även ges uppdrag att fungera som stöd för de samverkande parterna. En sådan stödjande uppgift skulle enligt regeringen kunna vara att ta fram mallar för avtal och även handledning i form av en handbok som skulle kunna utgöra ett stöd.³⁵

Överväganden

Inledningsvis ansågs det finnas ett ganska stort behov av att kontrollera och följa upp verksamheten rörande samttjänst. Det kan bl.a. förklaras av att det rörde sig om en försökslagstiftning som skulle utvärderas. Ett mer flexibelt system vad gäller kontroll och uppföljning har vartefter införts och regeringens inblandning kan sägas ha upphört genom att Kammarkollegiet utsågs till uppföljande myndighet. Enligt uppgift till utredningen innebär Kammarkollegiets hantering i praktiken att myndigheten mottar avtal och verksamhetsrapporter. Till ledning för berörda myndigheter har Kammarkollegiet på sin hemsida publicerat vad en verksamhetsrapport ska innehålla och vilka frågor en rapport ska ge svar på. I övrigt kan det sägas vara fråga om en begränsad verksamhet vid Kammarkollegiet i anledning av samttjänstförfattningarna.³⁶

Utredningens mening är att med den nya regimen för servicekontoren, får tiden anses ha kommit för att upphöra med denna uppföljning som sker såvitt gäller denna verksamhet. Bakom vår bedömning ligger följande resonemang. Regeringen har i direktiven för utredningen angett att Statens servicecenter ska svara för en samlad serviceorganisation för lokal statlig service. Vi föreslår i detta kapitel att regeringen ska bestämma vilka myndigheter som ska ingå i verksamheten. De yttre ramarna för verksamheten avseende vilka myndigheter som ska ingå i verksamheten föreslås alltså styras av regeringen. Vidare föreslås att Statens servicecenter, i samarbete med de av regeringen beslutade myndigheterna, närmare ska utforma verksamheten.

³⁵ Prop. 2008/09:123, *Förenklad samverkan enligt samttjänstlagen*, s. 16–17.

³⁶ Enligt uppgift från Kammarkollegiet 2018-04-10.

Det förefaller inte meningsfullt att Kammarkollegiet, eller någon annan myndighet, dessutom ska följa upp verksamheten på det sätt som hittills tycks ha varit tanken. Resonemanget i tidigare förarbeten om att Kammarkollegiet skulle kunna utgöra ett stöd bl.a. genom att utforma mallar och ge vägledning i en handbok, förefaller helt överspelat med den nu eftersträvade regimen. För tydlighets skull bör sägas att denna bedömning begränsas till den verksamhet som bedrivs på servicekontoren, vilket är den verksamhet som omfattas av vårt uppdrag. Det berör alltså inte t.ex. de avtal som ingås mellan Polismyndigheten och kommuner.

Vår bedömning i denna del innebär dels att den nuvarande bestämmelsen om att avtal som ingås enligt lagen inte ska gälla den verksamhet som bedrivs av Statens servicecenter på servicekontoren, dels att verksamhetsrapporter på det sätt som nu föreskrivs inte ska lämnas in för denna verksamhet. Redovisningen av verksamheten kommer berörda myndigheter göra inom ramen för den sedvanliga årsredovisningen till regeringen.

Om dessa ändringar kan genomföras beror på vilket slag av författningsändringar, lag eller förordning, som tidsmässigt bedöms vara rimliga att genomföra, vilket vi återkommer till i följande avsnitt.

3.4.8 Bör författningsändringar ske såväl i lag som förordning?

Utredningens bedömning: Två alternativa förslag bör lämnas. Det ena omfattar förordningsändringar och det andra förslaget innehåller förutom förordningsändringar även lagändringar.

En allmän rättslig utgångspunkt får anses vara att överreglering ska undvikas. Författningsreglering bör användas endast när just den formen är påkallad. Regleringen bör inte vara onödigt detaljerad och den bör göras på rätt nivå i normhierarkin (jfr t.ex. prop. 2008/09:123 s. 13). Om det krävs för att erhålla tydliga och enkla förutsättningar för myndigheternas arbete bör det dock inte vara ett självändamål att undvika författningsreglering.

Utredningens mening är att samtjänstlagen i sin nuvarande lydelse samt samtjänstförordningen med någon ändring, inte utgör hinder mot verksamheten på servicekontoren med den nya regimen.

Författningarna kan även fortsättningsvis reglera verksamheten vid servicekontoren och därför *kräver* utredningens överväganden i denna del inte några lagändringar. Regeringen har, som närmare berörts, rätt att styra sina myndigheter och det är mot denna bakgrund tillräckligt att det görs ändringar i aktuella myndigheters instruktioner samt, som nämnts, även i samtjänstförordningen.

Samtidigt kan det konstateras att de nu gällande samtjänstförfattningarna som reglerar verksamheten på servicekontoren, inte är skrivna med utgångspunkt i den verksamhet som kommer att bedrivas. Utredningen anser att det finns flera goda skäl som talar för att genomföra även de lagändringar som anses lämpliga att göra när en ny organisation införs. Den nuvarande lagen skulle behöva en uppdatering. Såväl författningarnas rubriker som andra ändringar bör alltså övervägas när en översyn nu är aktuell. Vid genomförande av lagändringar finns flera olika lösningar som skulle kunna anses lämpliga. Det går exempelvis att tänka sig en lag som gäller det statliga området och en annan lag som gäller det kommunala området.

Enligt utredningens direktiv ska den nya organisationen träda i kraft den 1 januari 2019. Den tid som återstår för att åstadkomma eventuella lagändringar som kan träda i kraft till nämnda datum är alltså mycket begränsad. Med hänsyn till detta lämnar utredningen ett författningsförslag som, när det gäller dessa frågor, endast omfattar förordningsändringar. Dessutom lämnas ett alternativt författningsförslag som även omfattar de lagändringar som utredningen anser att det finns skäl att införa. Detta alternativ innehåller förslag till en ny lag och en ny förordning, se vidare bilaga 2.

Det kan även vara ett alternativ att i ett första steg genomföra erforderliga ändringar i myndighetsinstruktioner och samtjänstförordning samt i ett andra steg, när utrymme tidsmässigt finns, genomföra de lagändringar som det bedöms finnas skäl för.

3.4.9 Förslag begränsat till ändringar i samtjänstförordningen och myndighetsinstruktioner

Utredningens förslag: I samtjänstförordningen ska anges att det är Statens servicecenter som ska utföra uppgifter enligt samtjänstlagen åt de myndigheter som regeringen bestämmer.

Av Arbetsförmedlingens, Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och Skatteverkets instruktioner ska framgå att dessa myndigheter ska ingå avtal med Statens servicecenter om att nämnda myndighet ska utföra service enligt samttjänstförfattningarna åt dessa myndigheter. I instruktionen för Statens servicecenter ska anges att myndigheten ska ingå avtal med de myndigheter som regeringen bestämmer om att utföra uppgifter enligt nämnda författningar åt myndigheterna i fråga.

Verksamhetsrapporter, såvitt gäller denna verksamhet, ska inte längre ges in till Kammarkollegiet.

I de nuvarande lydelserna av författningarna om samttjänst anges inte att vissa statliga myndigheter ska ingå samttjänstavtal. För att erhålla den önskade styrningen som säkerställer att vissa myndigheters service över tid ska erbjudas på servicekontoren, bör en reglering införas enligt vilken de aktuella myndigheterna åläggs att delta i den verksamhet som drivs vid de lokala servicekontoren. Vidare bör det i samttjänstförordningen anges att samttjänst i den form som sker på servicekontoren bedrivs i regi av Statens servicecenter.

De författningsändringar som bör ske bör lämpligen ske i samttjänstförordningen och i instruktionerna för respektive myndighet.

Eftersom tillgång till verksamhetssystem är erforderligt för en effektiv verksamhet bör i instruktionen för Statens servicecenter anges att de myndigheter som regeringen bestämmer ska tillhandahålla myndigheten personuppgifter som behövs för en effektiv ärendehandläggning. Andra frågor om tillgång till personregister behandlas i kapitel 4.

Rapporteringsskyldigheten i form av årliga verksamhetsrapporter till Kammarkollegiet föreslås inte längre gälla verksamhet på servicekontor som bedrivs av Statens servicecenter. Samttjänstavtal som träffats måste dock fortfarande skickas eftersom detta styrs av en bestämmelse i samttjänstlagen, nuvarande 2 § fjärde stycket.

3.4.10 Alternativt förslag med lagändringar

Utredningens förslag: Lagen om gemensam, offentlig service införs och ersätter samtjänstlagen.

På det statliga området ska endast uppdragsavtal kunna ingås med den som ska utföra vissa förvaltningsuppgifter eller kräver tillgång till personuppgifter för annan myndighets räkning än där personen är anställd.

Skyldigheten att ge in samtjänstavtal samt årliga verksamhetsrapporter till Kammarkollegiet ska inte längre gälla den verksamhet som bedrivs på servicekontor i Statens servicecenters regi.

Författningarnas rubriker

Redan författningarnas rubriker *samtjänst vid medborgarkontor* kan anses missledande beträffande vad de syftar på för verksamhet såvitt gäller verksamheten på servicekontoren. Det gäller hur verksamheten bedrivs för närvarande, men i än högre grad med den nya regimen. Som tidigare anförts har samtjänstlagen och samtjänstförordningen inte skrivits med avsikt att reglera verksamhet på servicekontor i en myndighets regim som inte själv har någon egentlig egen verksamhet knuten till servicekontoren. Den ärendehantering som sker på servicekontoren har inte någon egentlig, direkt koppling till Statens servicecenter och det kan därför inte sägas vara fråga om *samtjänst* i den mening som begreppet hittills har använts. Inte heller begreppet *medborgarkontor* kan sägas beskriva verksamheten eftersom benämningen servicekontor används för den verksamhet som vårt betänkande avser. Författningarnas rubriker uttrycker alltså inte den verksamhet som avses. Det är därför naturligt att överväga nya rubriker på de två författningarna.

Under förutsättning att en ny lag även skulle reglera kommunal service är det viktigt att rubrikerna inte på något sätt ger uttryck för verksamhet som inte motsvarar den kommunala eller annat slag av samarbete som är möjligt enligt författningarna. Eftersom det föreskrivs i samtjänstförordningen att de parter som har träffat ett samtjänstavtal ska ge in en kopia på avtalet till Kammarkollegiet är det möjligt att få kunskap om vilka verksamheter som samtjänstförfattningarna reglerar.

Förutom den verksamhet som bedrivs av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket på servicekontoren finns en annan verksamhet för vilken samttjänstavtal ingås och som regleras av samttjänstförfattningarna. Det är Polismyndigheten som ingår samttjänstavtal med flera kommuner och i något fall med Tullverket. Verksamheten består i att en anställd av kommunen i en kommunal lokal, t.ex. i receptionen på kommunhuset eller i medborgarhuset, utför vissa förvaltningsuppgifter för Polismyndighetens räkning. Det kan vara att tillhandahålla blanketter, broschyrer och vid behov hjälpa till med att fylla i blanketterna samt ta emot och registrera hittegodis. Vidare kan det vara fråga om att ta emot och ankomststämpla ingivna handlingar, såsom tillståndsansökningar, och informera om öppettider och kontaktpersoner hos polismyndigheten. I några fall har Polismyndigheten ingått uppdragsavtal med anställda hos kommunen. Det är inte fråga om någon ömsesidig verksamhet på så sätt att även Polismyndigheten utför förvaltningsuppgifter för kommunens räkning. Det är således inte fråga om samttjänst på det sätt som ligger i begreppet enligt tidigare förarbeten.

Kommunerna bedriver även ett annat slag av service med möjlighet till personlig inställelse på en plats som ofta benämns medborgarkontor. Medborgarkontoret kan ha en egen lokal, men även vara inrymt i en lokal där även annan verksamhet bedrivs, t.ex. ett bibliotek. Det är dock inte fråga om verksamhet som berör andra verksamheter eller myndigheter än den aktuella kommunen. Det handlar om att besvara frågor och ge vägledning om kommunens service. Det är således inte fråga om samttjänst och inte en verksamhet som regleras av samttjänstförfattningarna. Den beskrivna typen av verksamhet berörs således inte av eventuella författningsändringar vad gäller samttjänstförfattningarna. Det borde snarast ses som något positivt om begreppet medborgarkontor tas bort från de nu aktuella författningarnas rubriker för att undvika förväxling.

Sammanfattningsvis kan konstateras att de verksamheter som regleras av samttjänstförfattningarna såväl när det gäller verksamheten på servicekontoren som kommunens tjänster åt Polismyndigheten i båda fallen handlar om att erbjuda och ge besökare service från det offentliga och det på en plats som är gemensam för flera myndigheter. Utredningen föreslår därför att de nya författningarna ska benämnas lagen respektive förordningen om gemensam, offentlig service.

Som en följd av det förda resonemanget föreslås även att benämningen samtjänstavtal ersätts av det mer neutrala begreppet serviceavtal. Det är visserligen ett allmänt begrepp som används i en rad andra sammanhang, men samtidigt betonar begreppet att verksamheten handlar om att ge service.

En helt ny rubrik bör leda till att respektive författning ges nya SFS-nummer³⁷ och de bestämmelser i lagen som saknar innehåll ersätts med de bestämmelser med innehåll, vilket leder till att de nuvarande nio bestämmelserna blir sex till antalet.

Endast uppdragsavtal och inte anställningsavtal ska kunna ingås med person som redan har en statlig tillsvidare anställning

Som tidigare framförts är uppdragsavtalen en mycket viktig beståndsdel i den nuvarande ordningen att knyta en handläggare på ett servicekontor till en myndighet där handläggaren inte har sin anställning. I 5 § samtjänstlagen, i dess nuvarande lydelse, anges att i de fall samtjänsten omfattar förvaltningsuppgifter som helt eller delvis innefattar myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personuppgifter, ska den myndighet som ansvarar för förvaltningsuppgifterna träffa ett särskilt anställningsavtal eller uppdragsavtal med den som ska utföra uppgiften.

I slutbetänkandet från utredningen *Utveckling av lokal service i samverkan* föreslogs att möjligheten att ingå anställningsavtal skulle tas bort. Anledningen till detta var att en arbetstagare på ett servicekontor enligt utredningens slutsats, endast bör ha en arbetsgivare.³⁸

Enligt 11 § lagen (1994:260) om offentlig anställning gäller att om en statligt anställd får en ny statlig anställning så upphör, med vissa undantag, den första anställningen. Det finns enligt kollektivavtal vissa möjligheter att ha två statliga anställningar och det gäller bl.a. möjligheten att ha dels en tillsvidareanställning, dels en visstidsanställning.

Enligt uppgifter till utredningen är det, som tidigare nämnts, endast alternativet uppdragsavtal som används i praktiken. Med hänsyn till det anförda anser vi att det finns flera skäl till att föreslå att det endast ska vara fråga om uppdragsavtal som ska kunna ingås. Mot

³⁷ SFS står för Statens författningssamling.

³⁸ SOU 2009:92, *Se medborgarna – för bättre offentlig service*, s. 195–197.

bakgrund av att vårt arbete rör servicekontoren, begränsas förslaget till att avse ordningen för de statligt anställda. En ändring i den bestämmelse i samtjänstlagen som reglerar särskilt avtal med handläggare föreslås således att en inskränkning görs så att det endast är uppdragsavtal som ska kunna ingås. Det föreslås inte någon ändring vad gäller den nuvarande ordningen som avser kommuner och lands-ting (8 § i nuvarande lydelse av samtjänstlagen).

Rapporteringskyldighet m.m. till Kammarkollegiet

Som anförts tidigare anser utredningen att ändringar ska ske av den nu reglerade uppföljningen och rapporteringen till Kammarkollegiet. För det fall endast förordningsändringar ska ske får ändringar ske i de bestämmelser som reglerar verksamhetsrapporter m.m. och uppföljningsansvar m.m. så att de bestämmelserna inte längre ska gälla verksamheten på servicekontoren. Avtal som träffats måste dock fortfarande skickas eftersom detta styrs av en bestämmelse i samtjänstlagen, nuvarande 2 § fjärde stycket.

För det fall lagändringar ska ske, bör nämnda bestämmelse ändras så att den inte längre omfattar verksamheten som bedrivs av Statens servicecenter. Även nuvarande 4 § kan ändras så att samma begränsning gäller redovisning av verksamheten. Med hänsyn till hur nämnda bestämmelse är formulerad, är en ändring av den bestämmelsen dock egentligen inte nödvändig eftersom den stadgar att redovisning ska ske på det sätt som bestäms av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Slopande av kravet att ge in verksamhetsrapporter kan alltså begränsas till att föreskrivas i förordningen.

3.5 Reglering av tillhandahållande av it åt Statens servicecenter

Utredningens förslag: I instruktionen för Försäkringskassan ska anges att det är den myndigheten som ska tillhandahålla Statens servicecenters serviceorganisation, utveckling och förvaltning av teknisk plattform samt drift och tillhörande användarstöd.

3.5.1 Tillhandahållande av tjänster mellan myndigheter

Transaktioner mellan myndigheter

I delbetänkandet föreslog utredningen att Försäkringskassan mot betalning ska tillhandahålla ”it-lösningar” åt Statens servicecenter.³⁹ Frågan är om förslaget kräver någon författningsreglering. Det rättsområde som aktualiseras är enligt vår mening regelverket för offentlig upphandling. Offentlig upphandling regleras bl.a. genom lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU.

Precis som när verksamhet bedrivs i egen regi aktualiseras inte upphandlingsbestämmelserna när förvärv av varor och tjänster sker mellan två enheter inom samma myndighet. Frågan är dock om upphandlingsbestämmelserna behöver iakttas när en statlig myndighet förvärvar en vara eller tjänst mot betalning av en annan statlig myndighet. För att så ska vara fallet krävs att det är fråga om ingående av ett upphandlingskontrakt. Det bör således först bedömas om ett avtal om förvärv mellan två statliga myndigheter under regeringen ska karaktäriseras som ett upphandlingskontrakt.

För det fall ett avtal mellan myndigheter anses utgöra ett kontrakt i LOU:s mening finns flera undantagsregler i 3 kap. LOU enligt vilka vissa förvärv mellan myndigheter är undantagna från upphandlingsplikt.

Förarbeten och praxis vid transaktioner mellan myndigheter

Regeringen har i förarbetena till LOU apropå undantagsregler för intern upphandling, anfört bl.a. följande:

I detta sammanhang bör också några påpekanden göras beträffande förutsättningen att det ska röra sig om kontrakt mellan upphandlande myndigheter. Denna förutsättning påverkar enligt regeringens uppfattning inte den grundläggande förutsättningen för upphandlingsregelverkets tillämpning att det enligt samma regelverk ska vara fråga om anskaffning från en från den upphandlande myndigheten fristående person som är en leverantör enligt samma regler. Handlar det inte om en sådan anskaffning utan om en anskaffning från en enhet inom samma juridiska person som den upphandlande myndigheten, omfattas ett sådant kontrakt inte av upphandlingsregleringen. Även om det, när det gäller transaktioner mellan enheter inom samma juridiska person, inte

³⁹ SOU 2017:109, *Servicekontor i ny regim*, s. 93.

klart framgår av EU-domstolens praxis huruvida upphandlingsskyldighet föreligger över huvud taget eller under vilka förutsättningar, så gör regeringen bedömningen att rättspraxis inte ger stöd för att kontrakt i upphandlingsrättslig mening uppkommer mellan enheter inom en och samma juridiska person. Detta innebär i sin tur att bl.a. samarbeten mellan statliga myndigheter normalt sett inte kan anses vila på kontrakt i upphandlingsrättslig mening.

Regeringen anförde vidare att frågan ytterst får lösas i rättstillämpningen (se prop. 2015/16:195 s. 401–402).

I rättsfallet NJA 2001 s. 3, som gällde ett landstings köp från en enhet inom samma landsting, angav Högsta domstolen, HD, bl.a. att LOU måste antas vila på principen att det inte är fråga om upphandling när en enhet väljer att själv utföra en tjänst, s.k. egenregiverksamhet. HD konstaterade vidare att det i skilda sammanhang efter lagens tillkomst har antagits att det inte är fråga om upphandling i lagens mening, om en enhet beställer varor eller tjänster från en annan enhet som ingår i samma juridiska person (se t.ex. SOU 1999:139 s. 71). Om ett sådant antagande i alla lägen är hållbart kunde dock enligt HD vara föremål för diskussion. När det gäller offentlig verksamhet kan ibland även avtal träffade inom samma juridiska person tänkas ha viss civilrättslig betydelse. Det kan i andra fall tänkas att enheterna är så fristående i förhållande till varandra att ett köp eller någon liknande transaktion mellan dem inte rimligen kan karakteriseras som ett uttryck för egenregiverksamhet utan bör falla in under upphandlingsbegreppet.

Kammarrätten i Stockholm prövade frågan i ett mål om ogiltighet av avtal (dom den 21 juni 2017, mål nr 7355-16). Kammarrätten ansåg att det förhållande att avtalet i fråga hade ingåtts mellan Kungliga biblioteket och Riksarkivet, som båda är en del av juridiska personen staten, inte automatiskt medför att avtalet mellan myndigheterna inte kunde utgöra ett kontrakt enligt LOU. En bedömning skulle göras av om det var fråga om egenregiverksamhet eller ett avtal mellan två fristående parter. Kammarrätten konstaterade att myndigheterna tillhör olika departement, har olika budget, olika regleringsbrev och olika myndighetsinstruktioner och därför skulle ses som formellt fristående från varandra. Avtalet dem emellan var därför ett upphandlingskontrakt. Slutligen ansåg kammarrätten att ingen av bestämmelserna om undantag från upphandling var tillämpliga. Upphandling skulle därför ha gjorts. Med hänvisning till en bestämmelse

om tidsfrist för att väcka talan, ansågs dock ansökan ha kommit in för sent och det var därför riktigt av underinstansen att avvisa ansökan. Domen överklagades till Högsta förvaltningsdomstolen, HFD, som inte meddelade prövningstillstånd.

3.5.2 Överväganden

Med hänsyn till vad som anges bl.a. i förarbeten och olika domstolsavgöranden anser utredningen att rättsläget får anses oklart i fråga om när upphandlingsreglerna måste iakttas vid avtal mellan statliga myndigheter om förvärv av varor eller tjänster. Enligt vår mening är det alltså inte helt säkert hur ett avtal mellan Statens servicecenter och Försäkringskassan om tillhandahållande mot betalning av utveckling och förvaltning av teknisk plattform, drift och tillhörande användarstöd skulle bedömas i en eventuell domstolsprocess. Det kan vara så att det inte behövs någon reglering för att Försäkringskassan, utan föregående konkurrensutsättning enligt LOU, ska få utföra detta åt Statens servicecenter.

För att minska risken för processer i domstol bedömer utredningen att det bör övervägas och om möjligt föreslås en reglering. För det fall det generellt anses önskvärt att myndigheter ska bistå varandra med t.ex. olika tjänster mot betalning, kan det finnas anledning att överväga mer generella ändringar i LOU. Det skulle t.ex. kunna avse vad som är ett upphandlingskontrakt när myndigheter under regeringen köper varor och tjänster av varandra. I Sverige har myndigheter eget budgetansvar och är i förhållande till varandra fristående under regeringen, vilket kan få betydelse när det gäller upphandling. Det finns andra medlemsstater i EU som har valt andra lösningar i detta eller andra hänseenden vilket kanske medför att den aktuella upphandlingsfrågan inte alls aktualiseras där. Det finns även andra tänkbara lagstiftningsåtgärder vad gäller t.ex. olika samarbetsformer.⁴⁰

Med hänsyn till utredningens uppdrag begränsar vi oss till att lämna ett förslag avseende Försäkringskassans uppgift beträffande Statens servicecenter. Utredningen bedömer att en reglering som

⁴⁰ Jämför med Post- och telestyrelsen (2018), *Förslag till en förvaltningsmodell för skyddade it-utrymmen*, s. 23 ff.

bör övervägas i detta läge är en som medför att en undantagsbestämmelse från konkurrensutsättning blir tillämplig. Som nämnts finns det flera undantagsregler som kan vara tillämpliga om ett avtal mellan myndigheter anses vara ett upphandlingskontrakt. Den svenska lagstiftningen på detta område grundas på EU-direktiv och praxis från EU-domstolen. De bestämmelser som medger undantag från konkurrensutsättning är ofta kodifieringar av EU-domstolens praxis. Ett av undantagen från konkurrensutsättning gäller intern upphandling och benämns Teckal-undantaget.⁴¹ Det undantaget är avsett för situationer som i hög grad liknar verksamhet i egen regi, och är inte tillämpligt i den nu aktuella situationen.

En vidareutveckling i praxis av det undantaget kan sägas ha kodifierats i 3 kap. 17 § LOU, vilket avser undantag för s.k. Hamburgsamarbeten. Dessa samarbeten anges vara samarbeten som endast styrs av överväganden som hänger samman med allmänintresset⁴². Att de offentliga tjänster som myndigheterna ska tillhandahålla görs med målet att uppnå myndigheternas gemensamma mål, innebär att samtliga parter ska tillhandahålla tjänsterna på grund av sådana åligganden som avser offentliga tjänster. Rör det sig inte om en offentlig tjänst som är gemensam för myndigheterna som är parter i kontraktet, kan undantaget således inte tillämpas.⁴³ Det brukar anges att det som troligen avses är sådana tjänster som utförs för att nå operativa mål, t.ex. samarbeten om avfallshantering. Undantaget omfattar dock inte samarbeten som enbart avser stödverksamhet som endast indirekt avser fullgörandet av en offentlig tjänst, t.ex. ekonomitjänster och städning.⁴⁴ Det görs en åtskillnad mellan avtal om samarbeten och sådana avtal där en myndighet köper tjänster från en annan upphandlande myndighet. Detta uppfattar Upphandlingsmyndigheten som en viktig begränsning i möjligheterna att tillämpa undantaget för samarbetsavtal.⁴⁵ Utredningens mening är att inte heller detta undantag kan anses tillämpligt, bl.a. eftersom det inte är fråga om samarbete på det sätt som avses.

⁴¹ Prop. 2015/16:195, *Nytt regelverk om upphandling*, s. 396–400.

⁴² Upphandlingsmyndigheten (2018), *Samarbetsavtal – om s.k. Hamburgsamarbeten*, s. 38.

⁴³ Prop. 2015/16:195, *Nytt regelverk om upphandling*, s. 966 f.

⁴⁴ Prop. 2015/16:195, *Nytt regelverk om upphandling*, s. 966 f. och Upphandlingsmyndigheten (2017), *Samarbetsavtal – om s.k. Hamburgsamarbeten*, s. 1 och 29.

⁴⁵ Upphandlingsmyndigheten (2017), *Samarbetsavtal – om s.k. Hamburgsamarbeten*, s. 24.

Slutligen finns möjlighet till undantag enligt 3 kap. 10 § LOU när tjänstekontrakt tilldelas annan upphandlande myndighet som på grund av lag eller annan författning har ensamrätt att utföra tjänsten. Den undantagsbestämmelse som kan aktualiseras är enligt vår mening sistnämnda bestämmelse. Uttalandena i förarbetena gällande denna bestämmelse är mycket knapphändiga och flera remissinstanser efterfrågade ett klargörande av omfattningen av ”ensamrättsundantaget”. Något sådant klargörande gjordes dock inte. Regeringen uttalade sig i fråga om vad som avses med författning och att härmed får förstås sådana rättsregler som i 8 kap. RF betecknas som föreskrifter. Kännetecknande för föreskrifter är att de är bindande och att de inte bara avser ett konkret fall utan har generell tillämpbarhet.⁴⁶

I 8 kap. 1 § RF anges att föreskrifter är lagar vilka meddelas av riksdagen och förordningar vilka meddelas av regeringen. Föreskrifter kan också efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av andra myndigheter än regeringen och av kommuner. Ett bemyndigande att meddela föreskrifter ska alltid ges i lag eller i förordning.

Regeringen anförde i förarbetena till den nuvarande bestämmelsen att den genomför artikel 11 i LOU-direktivet och att den föreslagna bestämmelsen inte innebar någon ändring i sak och är utformad på samma sätt som den då gällande bestämmelse i LOU. En bestämmelse motsvarande den i 3 kap. 10 § LOU återfanns alltså även i föregående LOU.⁴⁷ Inte heller i förarbetena till den lagen utvecklades dock innebörden närmare (se prop. 2006/07:128 del 1 s. 292). I den första lagen om offentlig upphandling från 1992 talades i förarbetena om författningsbestämd ensamrätt som i praktiken ett monopol.⁴⁸

Utredningen konstaterar att vad som avses med ensamrätt i detta hänseende får anses något oklart. Rättspraxis ger inte heller något svar enligt vår mening. Även med beaktande av den osäkerhet som enligt vår mening råder, föreslår vi att en ensamrätt ska föreskrivas för Försäkringskassan att förse serviceorganisationen vid Statens servicecenter med utveckling och förvaltning av teknisk plattform,

⁴⁶ Prop. 2015/16:195, *Nytt regelverk om upphandling*, s. 391.

⁴⁷ Lag (2007:1091) om offentlig upphandling, 1 kap. 7 §.

⁴⁸ Prop. 1992/93:88, *Om offentlig upphandling*, s. 96.

drift och tillhörande användarstöd. Regleringen föreslås ske i Försäkringskassans instruktion.

3.6 Ett serviceråd ska inrättas

I delbetänkandet framförde utredningen att det kunde finnas skäl att överväga om regeringen borde utse ett särskilt strategiskt råd för lokal statlig service vid Statens servicecenter.⁴⁹

Flera myndigheter har ett råd knutet till sig för olika typer av frågor. Ekonomistyrningsverket ska enligt sin instruktion ha både ett redovisningsråd och ett internrevisionsråd.⁵⁰ Vid Statens jordbruksverk ska det finnas ett rådgivande organ i form av ett råd för samverkan, övergripande planering, styrning och andra frågor av strategisk betydelse för hanteringen av stöd till jordbruket och landsbygden.⁵¹ Inom Tillväxtverket ska det finnas ett särskilt beslutsorgan som benämns Regelrådet.⁵² Ledamöterna i Regelrådet utses av regeringen. För Ekonomistyrningsverkets redovisningsråd utses ledamöterna av myndigheten och i andra fall anges i instruktionen t.ex. vilka myndighetschefer som ska ingå i ett råd eller liknande organ.

En annan myndighet som har ett råd är Lantmäteriet. Myndigheten har bl.a. ett nationellt ansvar för samordningen av produktion, samverkan, tillhandahållande och utveckling inom området för geografisk information och fastighetsinformation, det s.k. geodataområdet.

Till sin hjälp i denna samordnande roll har Lantmäteriet ett geodataråd.⁵³ Geodatarådet ger råd i frågor inom området för geografisk information och fastighetsinformation.⁵⁴ Rådet består av en ordförande, tillika generaldirektör för Lantmäteriet, och maximalt tretton ledamöter. Enligt Lantmäteriets instruktion ska general-

⁴⁹ SOU 2017:109, *Servicekontor i ny regim*, s. 83 ff.

⁵⁰ Förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

⁵¹ Förordning (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

⁵² Förordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.

⁵³ Förordning (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet 1–2 och 4 §§.

⁵⁴ Geodatarådet ska medverka i arbetet med en nationell geodatastrategi för den samlade informationsförsörjningen inom geodataområdet, behandla frågor av principiellt och gemensamt nationellt intresse inom geodataområdet, bidra till utvecklingen av den nationella och internationella infrastrukturen inom geodataområdet genom att exempelvis stödja tillämpningen av standarder, medverka till ökad samordning mellan berörda myndigheter i frågor om informationsutveckling och tillhandahållande av information, samt medverka till samordningen av infrastrukturen för utbyte och tillgång till geodata.

direktörer från flertalet myndigheter ingå i geodatarådet, bl.a. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Trafikverket, Skogsstyrelsen, SCB och SMHI. Därtill finns ytterligare fyra ledamöter som regeringen utser.

3.6.1 Ett serviceråd inrättas för servicemyndigheternas samverkan med Statens servicecenter

Utredningens förslag: Vid Statens servicecenter ska det finnas ett serviceråd med representanter för de myndigheter för vars räkning servicekontoren ger service. Servicerådet ska bestå av en ordförande. Generaldirektören för Statens servicecenter ska vara ordförande.

Rådet ska bestå generaldirektörerna för de myndigheter som ingått samtjänstavtal med Statens servicecenter.

Servicekontoren ska ge service avseende fyra myndigheter. Servicen som tillhandahålls är viktig för besökarnas förtroende för myndigheterna, men kan också ha konsekvenser för myndigheternas effektivitet. Hur Statens servicecenter väljer att styra och organisera serviceorganisationen kan därmed få konsekvenser för berörda myndigheter. Därför bör dessa myndigheter tillförsäkras en god insyn i serviceorganisationens verksamhet och också kunna påverka verksamhetens prioriteringar.

På liknande sätt är Statens servicecenter, utöver den operativa samverkan, i behov av att ha en god insikt i myndigheternas strategiska planering. Statens servicecenter behöver därför kunna få insyn i respektive myndighet för att kunna styra serviceorganisationens verksamhet.

Utredningen bedömer att det bör finnas en formell struktur för samverkan på ledningsnivå mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Statens servicecenter. För att säkerställa och säkra lokal statlig service anser vi att det bör inrättas ett serviceråd för samverkan kring serviceorganisationen. Rådet bör omfatta de myndigheter för vilka servicekontoren ger service i större omfattning. Statens servicecenters generaldirektör ska vara ordförande och sammankallande för rådet. I övrigt ska generaldirektörerna för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan,

Pensionsmyndigheten och Skatteverket ingå. Vid behov ska rådet även kunna adjungera ledamöter från andra, berörda myndigheter. Exempel på sådana myndigheter skulle kunna vara de som använder sig av videomötestjänsten på servicekontoren.

Det är enligt utredningens mening viktigt att rådet kontinuerligt sammanträder. Någon reglering av detta bedöms inte lämpligt eller behövligt att föreslå, men rådet bör förslagsvis sammanträda tre gånger per år och ännu oftare vid behov.

3.7 Myndigheternas synpunkter

Migrationsverket och *Trafikverket* har inte lämnat några synpunkter på innehållet i detta kapitel.

Skatteverket tillstyrker författningsförslagen och anför bl.a. följande. Inom den givna tidsramen har utredningen väl fångat in de frågeställningar som tillkommer eller tydliggörs som en konsekvens av att Statens servicecenter kommer att vara den myndighet som har lokalerna och hos vilken personalen har sin anställning. De bedömningar och lösningar som utredningen lämnar synes ge ett fungerande system. Den föreslagna förändringen ska genomföras inom en kort tidsperiod. Mot den bakgrunden finns det i praktiken inte någon annan möjlighet än att, såsom utredningen föreslår, bygga vidare på modellen med samtjänstavtal mellan myndigheter enligt den föreslagna modellen å ena sidan Statens servicecenter och å andra sidan respektive uppdragsgivande myndighet. Detsamma gäller förslaget med uppdragsavtal för den personal hos Statens servicecenter som ska utföra tjänster för andra myndigheters räkning. Skatteverket förordar de alternativa författningsförslagen i bilaga 2. Det skulle ge en tydligare reglering om den nuvarande samtjänstlagen ersattes av en lag om gemensam, offentlig service.

Statens servicecenter har inga invändningar mot de lämnade författningsförslagen. Myndigheten anser dock att det är viktigt att det framgår att utredningen har uppfattningen att verksamheten kan överföras som planerat den 1 januari 2019 utan lagändringar.

Utredningen har i avsnitt 3.3.5, 3.4.5 och 3.4.10 närmare utvecklat grunden för bedömningen att nuvarande samtjänstlag och samtjänstförordning, med föreslagna ändringar i förordningen kan reglera verksamheten. Det *krävs* alltså inte några lagändringar för

verksamheten vid servicekontoren med den nya regimen. Detta gäller grunden för organisationen som behandlas i detta kapitel och inte de frågor som behandlas i kapitel 4. Utredningen gör dock även bedömningen att det finns flera fördelar med att upphäva samttjänstlagen och samttjänstförordningen och införa en ny lag och en ny förordning.

Statens servicecenter är tveksam till förslaget rörande ändring i Försäkringskassans instruktion avseende it-stöd. Myndighetens uppfattning är att det är tillåtet för myndigheterna att utföra denna typ av uppdrag utan föregående upphandling och förstår det som att utredningen delar denna uppfattning. *Pensionsmyndigheten* anför att myndigheten är medveten om fördelarna ur ett upphandlingsperspektiv med att ge Försäkringskassan ensamrätt att förse Statens servicecenter med utveckling och förvaltning av teknisk plattform.

Till skillnad från hur Statens servicecenter uppfattat utredningens bedömning är utredningens mening att rättsläget beträffande tillhandahållande av tjänster mellan myndigheter är osäkert. Vad gäller frågan om Försäkringskassans tillhandahållande av it åt Statens servicecenter, anser utredningen därför att den föreslagna regleringen i Försäkringskassans instruktion är rättsligt motiverad. Detta för att minska risken för domstolsprocesser som kan komma att pågå en längre tid, se vidare avsnitt 3.5.2.

Pensionsmyndigheten uppger beträffande Försäkringskassans tillhandahållande av it-lösningar att detta även innebär risker och tillägger bl.a. följande. Servicekontorens it-lösningar är komplexa och ingen enskild aktör har i dag ett helhetsperspektiv på deltagande myndigheters olika gränssnitt och behov och det lär knappast bli enklare framöver om fler myndigheter ansluts. Om Försäkringskassan ska få ensamrätt behöver det säkerställas att alla berörda myndigheter har insyn i utvecklings- och förvaltningsarbetet och en chans att påverka.

Vad gäller Pensionsmyndighetens farhågor om bristande insyn för övriga berörda myndigheter anser utredningen att det är en viktig synpunkt. Utredningen instämmer i vad Pensionsmyndigheten framför om att det är betydelsefullt att samtliga myndigheter som omfattas av verksamheten på servicekontoren involveras i utvecklings- och förvaltningsarbetet samt att det inte endast ska handla om möjlighet till insyn utan att de även ges en möjlighet att påverka detta arbete.

Pensionsmyndigheten ser positivt på inrättandet av ett serviceråd. Myndigheten anser dock att generaldirektörsnivån inte är tillräcklig för att kunna hantera frågor av praktisk natur och att det även behöver byggas en samverkansstruktur för mer kontinuerlig samverkan. Servicekontoren är en väldigt viktig kanal för Pensionsmyndigheten och en tydlig samverkansstruktur är central eftersom myndigheten redan i dag står för en mindre del av besöken och den andelen lär komma att sjunka ytterligare när flera myndigheter ansluter till servicekontoren. Det finns risk att beslut fattas bilateralt mellan exempelvis Försäkringskassan och Statens servicecenter i frågor som kan ha påverkan även på Pensionsmyndigheten om det saknas en formell samordningsstruktur.

Statens servicecenter har inte något att invända mot utredningens förslag att det vid myndigheten ska inrättas ett serviceråd med den föreslagna sammansättningen. Myndigheten anser dock att det bör överlåtas åt de myndigheter som ska ingå i servicerådet att bestämma om rådets närmare arbetsinriktning och arbetsformer.

Utredningen har förståelse för Pensionsmyndighetens synpunkter och instämmer i bedömningen att det är viktigt med en väl fungerade struktur för samarbetet mellan berörda myndigheter, vilket också framfördes genom förslag i delbetänkandet. Utgångspunkten för utredningen i denna del har varit att överväga vilket behov av författningsreglerad struktur för samverkan som finns. Utredningen instämmer även i Pensionsmyndighetens åsikt att det utöver det föreslagna servicerådet finns behov av olika grupper med deltagare från samtliga myndigheter. I dessa grupper kan frågor av mer praktisk karaktär hanteras. Sådana grupper finns redan för servicekontoren i dag och samarbetet bör därför kunna fortsätta på det sätt som sker i den nuvarande verksamheten. Något ytterligare författningsförslag avseende myndigheternas samarbete bedömer utredningen dock inte vara behövt. Beträffande de synpunkter som lämnats av Statens servicecenter anser utredningen att förslaget inte står i vägen för att berörda myndigheter närmare kan bestämma arbetsformer och inriktning för arbetet.

Arbetsförmedlingen har föreslagit en något annorlunda formulering av den föreslagna bestämmelsen 7 a § i förordningen (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter. Förslaget innebär att de aktuella myndigheterna inte anges i bestämmelsen, vilket underlättar om nya myndigheter tillkommer. Utredningen instämmer i fördelarna

med den av Arbetsförmedlingen föreslagna formuleringen och har ändrat författningsförslaget i enlighet med den lämnade synpunkten.

Varken *Jusek* eller *ST*, vilka också fått möjlighet att lämna synpunkter, har haft något att anföra rörande förslagen i detta kapitel.

4 Integritetsfrågor

4.1 Servicekontoren och integritetsfrågor

En besökare på ett servicekontor kan ha flera frågor som han eller hon vill få hjälp med. Det kan röra sig om frågor på det mer allmänna planet, men även gälla t.ex. ett visst pågående eller ett nytt ärende hos någon av servicekontorsmyndigheterna, dvs. de myndigheter vars ärenden förekommer där. För att kunna hjälpa besökaren har servicehandläggaren tillgång till verksamhetssystem hos de olika myndigheterna och därigenom personuppgifter i myndigheternas databaser. Härigenom kan servicehandläggaren bistå och informera besökaren om hans eller hennes ärende. Ibland använder servicehandläggaren vid handläggningen av ett visst ärende även uppgifter från flera av myndigheterna. Det gäller t.ex. om besökaren har ett ärende hos Försäkringskassan som gäller ansökan om bostadstillägg eller bostadsbidrag och inkomstuppgifter behöver hämtas in från Skatteverkets verksamhetsregister. Vidare lämnar besökare in handlingar eller uppgifter i annan form på servicekontoren. Uppgifter kan även begäras ut av den enskilde själv eller av någon annan än den som uppgifterna gäller. Detta kapitel handlar om vilka rättsliga frågor som aktualiseras bl.a. i de beskrivna situationerna och vilket behov det finns av författningsändringar.

Användning av uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i en verksamhet som servicekontoren, som rör flera olika myndigheter, väcker ett antal olika frågor om hur de enskildas integritet ska värnas och hur sekretessen för uppgifter ska hanteras. Dessutom uppkommer frågor om på vilket sätt och i vilken utsträckning myndigheters tillgång till uppgifter i verksamhetsregister hos andra myndigheter kan och bör göras möjlig.

Utredningen har i föregående kapitel föreslagit att personalen på servicekontoren, vilka ska vara anställda av Statens servicecenter, i likhet med nuvarande ordning ska knytas till övriga myndigheter genom enskilda uppdragsavtal. Genom detta sker en gränsdragning för vad som gäller för ansvaret för ärendehantering, ansvar för brott, skadestånd m.m. Även om arbetet på servicekontoren avses bedrivas av nuvarande personal och på det sätt som sker nu, finns det anledning att ta ställning till vilken betydelse den föreslagna regimen för servicekontoren och uppdragsavtalen har för frågor om sekretess och tillgång till olika register.

4.2 Sekretess mellan myndigheter m.m.

4.2.1 Allmänna handlingar och sekretess

En central del av den svenska offentlighetsprincipen är den s.k. handlingsoffentligheten. Enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen, TF, ska svenska medborgare ha rätt att ta del av allmänna handlingar för att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Med en allmän handling avses enligt 2 kap. 3 § TF en framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan avläsas med tekniska hjälpmedel och som förvaras hos en myndighet eller är inkommen eller upprättad hos myndigheten. Bedömningen av om en handling är förvarad hos en myndighet får också betydelse för frågan om myndigheten har s.k. direktåtkomst till uppgifterna i handlingen (se rättsfallet HFD 2015 ref. 61, denna fråga behandlas längre fram). En allmän handling som någon önskar ta del av ska enligt 2 kap. 12 § TF lämnas ut så snart det är möjligt.

Regleringen i grundlagen vilar alltså på en presumtion för offentlighet. Trots detta finns det av flera olika skäl behov av att i ett samhälle hålla vissa uppgifter hemliga och en begäran om att få ta del av en allmän handling kan då nekas helt eller delvis. I 2 kap. 2 § TF anges av vilka skäl uppgifter kan sekretessbeläggas. Det är endast i de uppräknade fallen som en uppgift kan hemlighållas och det gäller bl.a. skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. I bestämmelsen anges även att möjligheten att sekretessbelägga ska anges noga i en särskild lag. Bestämmelser kan också anges i en annan lag, men då måste det finnas hänvisningar dit från den särskilda lagen. Den särskilda lag i vilket detta regleras är offentlighets- och

sekretesslagen (2009:400), OSL. Det kan konstateras att det i OSL föreskrivs relativt omfattande undantag från presumtionen om offentlighet och att sekretess alltså råder för många uppgifter hos det allmänna.

Bestämmelserna i OSL om sekretess innebär inte bara begränsningar av rätt att ta del av allmänna handlingar utan sekretess innebär även förbud mot att röja en uppgift vare sig det är muntligt eller skriftligt, se 3 kap. 1 § OSL. Det är alltså fråga om både handlingssekretess och tystnadsplikt.

4.2.2 Därför gäller sekretess mellan myndigheter

I de fall sekretess gäller för en uppgift, gäller sekretess inte bara mellan myndigheter och enskilda utan även mellan myndigheter och självständiga verksamhetsgrenar inom myndigheter, vilket framgår av 8 kap. 1 och 2 §§ OSL.

Huvudregeln är att sekretess gäller mellan myndigheter och det finns flera skäl för att det är på detta vis. I förarbetena anges att ett fullgott integritetsskydd för information om en enskild hos en myndighet i princip ställer krav på att informationen inte vidarebefordras utanför den verksamhet inom vilken den inhämtas. Uppgifter hos en myndighet anses nämligen kunna läggas till grund för åtgärder mot den enskilde som, även om de är helt lagenliga, kan ha en negativ innebörd för den enskilde. Risken för obehörig vidare spridning befaras kunna öka även om uppgiften omfattas av sekretess hos den mottagande myndigheten.¹

Ett uppenbart skäl för sekretess mellan myndigheter är även att förutsättningarna för att hålla något hemligt ökar om så få som möjligt känner till uppgiften.

Något som också kan vara ett viktigt skäl är att uppgifter inte ska spridas till flera än de som faktiskt behöver uppgifterna för sitt arbete. En tjänsteman på Skatteverket saknar exempelvis anledning att få del av känsliga uppgifter om det svenska försvaret. Vidare kan en spridning av uppgifter vara känsligt ur integritetssynpunkt för en enskild.

¹ Holstad, Sigvard (2009). *Sekretess i allmän verksamhet – vägledning till reglerna i grundlag och i den nya offentlighets- och sekretesslagen*, s. 41.

Det kan kännas obehagligt att uppgifter om ens personliga eller ekonomiska förhållanden sprids till andra personer inom myndighetsfären, även om de har tystnadsplikt.

Trots vad som nu sagts lämnar myndigheter information till varandra. I 6 kap. 5 § OSL anges att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgift som den förfogar över, om uppgiften inte är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Skyldigheten anses utgöra en precisering av den allmänna samverkansskyldigheten som gäller för myndigheter enligt förvaltningslagen. Vidare finns s.k. sekretessbrytande bestämmelser. Sådana bestämmelser innebär att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas till myndigheter eller enskilda under vissa förutsättningar, och det medför att även sekretessbelagda uppgifter får lämnas ut i vissa fall.

En myndighet måste alltså vara säker på att ett informationsutbyte är förenligt med eventuellt tillämpliga bestämmelser om sekretess. Vidare måste myndigheten, innan den lämnar information till en annan myndighet, också beakta de begränsningar i informationsutbytet som följer av bestämmelser om behandling av personuppgifter.

4.2.3 Sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess

Det förekommer situationer när en myndighets intresse av att ta del av en sekretessbelagd uppgift hos en annan myndighet väger tyngre än det intresse som sekretessen ska skydda. Från huvudregeln om att sekretess råder mellan myndigheter finns därför ett stort antal undantag från sekretess för olika områden.

Vid sidan av dessa specifika undantag finns i 10 kap. OSL några mer generella undantag och sekretessbrytande bestämmelser som ger möjlighet att lämna ut uppgifter.

Av 10 kap. 1 § OSL framgår att sekretess till skydd för en enskild, med vissa begränsningar, inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan enskild eller till en annan myndighet, om den enskilde samtycker till det.

I 10 kap. 2 § OSL anges att en myndighet får lämna ut en uppgift om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna utföra sin egen uppgift.

I 10 kap. 27 § OSL finns vidare den s.k. generalklausulen rörande utlämnande av uppgifter mellan myndigheter. Enligt nämnda bestämmelse kan uppgifter lämnas mellan myndigheter om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Bestämmelsen gäller dock inte på alla områden och uppgifter får inte heller lämnas ut med stöd av generalklausulen om ett utlämnande skulle strida mot lag eller förordning. Det finns även ytterligare begränsningar vid tillämpning av generalklausulen. En bedömning måste göras i det enskilda fallet. Möjligheten till rutinmässigt utlämnande med stöd av generalklausulen torde vara begränsade.² Regeringen har vidare gjort bedömningen att det ofta inte är lämpligt att ett omfattande utlämnande av sekretessbelagda uppgifter sker enbart med stöd av den sekretessbrytande generalklausulen.³

Av 10 kap. 28 § OSL framgår vidare att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning. Bestämmelsen innebär alltså att det inte finns något konstitutionellt hinder mot att regeringen genom en förordning medger att annars sekretessbelagda uppgifter lämnas mellan myndigheterna. Bestämmelsen har dock den begränsningen att regeringen naturligtvis inte genom föreskrifter i en förordning kan sätta åt sidan bestämmelser i en lag som exklusivt reglerar uppgiftsutbytet mellan myndigheter. Det är således fråga om en generell regel om att en bestämmelse i en lag eller förordning om uppgiftsskyldighet ska tillämpas också när de uppgifter som omfattas av skyldigheten omfattas av sekretess. Det är inte nödvändigt att bestämmelsen i fråga har skrivits med tanke på att uppgifterna kan vara hemliga. Däremot krävs för att bestämmelsen ska beaktas att den uppfyller vissa krav på konkretion. Den kan a) ta sikte på utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag, b) gälla en viss myndighets rätt att ta del av uppgifter i allmänhet eller c) avse en skyldighet för en viss myndighet att lämna andra myndigheter information.⁴

² Höök, Johan (2015). *Sekretess mellan myndigheter*, s. 61.

³ Prop. 2015/16:65, *Utlämningsdatalag*, s. 94.

⁴ Lenberg, Eva, m.fl. (2009). *Offentlighets- och sekretesslagen*, kommentar till 10 kap. 28 § OSL.

När det gäller myndigheters samverkan anges t.ex. i såväl nu gällande som den nya förvaltningslagen att myndigheter ska samarbeta. I förarbetena till den nya förvaltningslagen talas om myndigheternas samverkansskyldighet. I samband med sådan samverkan uppkommer frågor kring utbyte av information och uppgifter. Den samverkansskyldighet⁵ som regleras i 8 § nya förvaltningslagen innebär nämligen inte någon sådan uppgiftsskyldighet som enligt 10 kap. 28 § OSL bryter sekretessen mellan myndigheterna.

Det är vidare så att bestämmelser enligt vilka en myndighet får lämna uppgifter till en annan inte har den verkan att sekretessen viker.⁶ Inte heller får en myndighet, som i och för sig är skyldig att lämna uppgifter på en annan myndighets begäran, göra detta på eget initiativ med stöd av 10 kap. 28 § OSL.⁷

Av 12 kap. 1 och 2 §§ OSL framgår att sekretess till skydd för en enskild som huvudregel inte gäller mot den enskilde själv. Denne kan också normalt sett vid kontakter med myndigheter, häva sekretessen som gäller till skydd för honom eller henne. En myndighet kan alltså få reda på hemliga uppgifter om en person hos en annan myndighet om personen själv samtycker till detta och häver sekretessen. Dessa bestämmelser används i den nuvarande verksamheten på servicekontoren, se avsnitt 4.4.2. En särskild reglering om sekretess till förmån för underårig finns i 12 kap. 3 § OSL och innebär att sekretess ibland även gäller i förhållande till vårdnadshavaren.

4.2.4 Sekretess hos den myndighet som mottar uppgifter – primär och sekundär sekretess

Som framgått finns det alltså många undantag från huvudregeln om sekretess, vilka möjliggör utlämnande av hemliga uppgifter mellan myndigheter. I de fall en uppgift lämnas aktualiseras frågan vilken sekretess, om någon, som gäller hos den mottagande myndigheten.

Huvudregeln när enskilda begär ut en handling är att vid sekretessprövningen de bestämmelser i OSL tillämpas som gäller den verksamhet från vilken handlingen begärs utlämnad. Om handlingen är offentlig eller sekretessbelagd i en annan verksamhet saknar själv-

⁵ Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 292.

⁶ Lenberg, Eva, m.fl. (2009). *Offentlighets- och sekretesslagen*, kommentar till 10 kap. 28 § OSL.

⁷ Riksdagens ombudsmän, JO 1999/2000, s. 374.

ständig betydelse. I rättsfallet RÅ 2006 ref. 2 hade en allmän handling som begärts utlämnad från en myndighet lämnats ut till den sökande av en annan myndighet. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen, HFD, var det fel av kammarrätten att skriva av överklagandet av den förstnämnda myndighetens beslut att inte lämna ut handlingen, med hänvisning till att handlingen redan lämnats ut. Enligt HFD borde kammarrätten i stället ha prövat frågan i sak. En annan sak är att det förhållandet att sökanden redan har tillgång till handlingen kan påverka skadebedömningen vid sekretessprövningen. Det förhållandet att uppgifter är offentliga när de förekommer i ett beslut, medför vidare inte att uppgifterna är offentliga när de förekommer i ett annat sammanhang än i själva beslutet (se NJA 2003 s. 447).

Om en sekretessbelagd uppgift lämnas från en myndighet till en annan myndighet blir den därför offentlig hos den mottagande myndigheten om inte någon sekretessbestämmelse skyddar uppgiften där. Detta beror bl.a. på att behovet av och styrkan i sekretessen inte kan bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset. Denna avvägning kan utfalla på ett annat sätt utanför det område där en sekretessregel gäller än innanför det området. Offentlighetsintresset kan således kräva att de uppgifter som behandlas som hemliga hos en myndighet är offentliga hos en annan myndighet. Lagstiftaren har alltså tagit ställning mot att en allmän bestämmelse om överföring av sekretess tas in i sekretessregleringen.⁸

Man skiljer i dessa fall mellan primär och sekundär sekretess, se 3 kap. 1 § OSL. Med en primär sekretessbestämmelse menas att den sekretess som myndigheten ska tillämpa gäller p.g.a. en bestämmelse som riktar sig direkt mot den myndigheten. Sekretessen följer därför inte automatiskt med när uppgiften förs över till en annan myndighet. Därför finns i många fall bestämmelser om överföring av sekretess. Med sekundär sekretess avses att en mottagande myndighet ska tillämpa den sekretess som i sådana fall förs över från den överlämnande myndigheten.

Utbyte av information mellan myndigheter sker naturligtvis ofta elektroniskt. Frågor med anknytning till detta behandlas längre fram i avsnitt 4.5.

⁸ Prop. 2016/17:58, *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, s. 106, och Lenberg, Eva, m.fl. (2009). *Offentlighets- och sekretesslagen*, kommentar till 7 kap. 2 § OSL.

4.3 Tidigare överväganden rörande integritetsfrågor och servicekontoren

Vad gäller nuvarande samttjänstlagstiftning och verksamheten på servicekontoren är utgångspunkten att flera myndigheter bistår varandra för att på olika sätt erbjuda besökarna service. Inledningsvis avsågs de samverkande myndigheternas (huvudmännens) samarbete genom att sambruka lokaler, utrustning och personal för att i en kontorsverksamhet utföra enklare förvaltningsuppgifter för egen eller varandras räkning. Senare utvecklades servicen till att inom de i samttjänstförfattningarna och samttjänstavtalen angivna begränsningarna även utföra viss myndighetsutövning. Verksamheten på servicekontoren är i dag uppbyggd så att personalen har tillgång till vissa av myndigheternas verksamhetssystem och därmed tillgång till uppgifter i olika register från de olika samarbetande myndigheterna. Självfallet är frågan om hur olika integritetsaspekter ska hanteras en viktig fråga i detta sammanhang.

I lagstiftningsarbetet med 1997 års version av samttjänstlagen framfördes bl.a. att tillgången till personuppgifter måste begränsas för en handläggare som vid ett medborgarkontor utför uppgifter åt en annan myndighet än den där han eller hon är anställd. Anledningen till denna begränsning var framför allt att handläggaren vid kontoret skulle komma att arbeta inom flera skilda verksamhetsområden och på så sätt få information som det i praktiken är svårt att bortse ifrån och som kanske ger en mer sammansatt bild av en person än den som en handläggare vid den ansvariga myndigheten normalt har. Därför föreslogs i propositionen att handläggaren vid ett kontor endast skulle få tillgång till sådana uppgifter i ett personregister som han eller hon behövde för att utföra uppgiften och att detta skulle framgå av lagen (prop. 1996/97:90, s. 17).

De samverkande myndigheterna skulle i samttjänstavtal ange vilka förvaltningsuppgifter som skulle ingå i samttjänsten. I dessa avtal angavs samtliga personregister som handläggaren behövde tillgång till för att utföra uppgifterna. Förutom detta innehåll i avtalen måste även varje handläggare namnges, inklusive denne persons samtliga förvaltningsuppgifter som innefattade myndighetsutövning och tillgång till personuppgifter. Det måste, enligt regeringen, ställas höga krav på precision när det gällde att beskriva uppgifter med myndighetsutövning samt övriga förvaltningsuppgifter som krävde tillgång

till personregister. Av beskrivningen borde alltid framgå vilka personuppgifter som handläggaren hade tillgång till.⁹ Denna syn reviderades senare och kravet att i avtalen ange namnen på handläggare togs bort genom lagändringar 2009, bl.a. med motiveringen att det inte finns någon generell skyldighet för myndigheter att på ett samlat sätt dokumentera varje enskild anställds tillgång till personuppgifter (se prop. 2008/09:123, s. 17).

Frågan om skyddet av den personliga integriteten har därefter i ett senare lagstiftningsarbete också påtalats av Lagrådet som bl.a. anförde följande:

Regleringen [...] innebär att personal som kan komma att utföra sådana förvaltningsuppgifter inom ramen för samtjänsten måste ingå särskilt anställnings- eller uppdragsavtal med de myndigheter som ansvarar för förvaltningsuppgifterna. Det innebär att en handläggare [...] kan komma att ha flera myndigheter som arbetsgivare för vilkas räkning handläggaren utför förvaltningsuppgifter. Enligt 1 kap. 3 § sekretesslagen (1980:100) är huvudregeln att uppgifter som omfattas av sekretess hos en myndighet inte får röjas för en annan myndighet. I 6 § föreskrivs att sekretess och tystnadsplikt gäller för såväl anställda som uppdragstagare hos den myndighet där uppgiften är sekretessbelagd. Handläggaren har då att iaktta den sekretessreglering som gäller hos de olika myndigheterna, eftersom samtjänsten mellan flera myndigheter inte innebär att sekretessgränsen mellan myndigheterna öppnas. Handläggaren får alltså inte använda sekretessbelagda uppgifter som han eller hon har tillgång till hos den ena myndigheten i den andra myndighetens verksamhet såvida inte en sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig på uppgiften.

Regeringen kommenterade detta och angav att det åligger den enskilda myndigheten att se till att samtjänstverksamhet utformas på ett sådant sätt att risker av det slag som Lagrådet påtalade förebyggs. I verksamheten kunde visserligen situationer uppstå då en handläggare vid ett servicekontor måste ta ställning till hur denne i ett ärende ska hantera sekretessbelagd information som handläggaren fått i ett annat ärende för en annan myndighet i samtjänsten. Samma situation kunde dock också uppstå i en myndighets ordinarie verksamhet när en anställd utför uppgifter hos en annan myndighet.¹⁰

Med anledning av att Statens servicecenter framöver ska driva verksamheten på servicekontoren behöver övervägas om det behövs någon eller några nya sekretessbestämmelser. I det delbetänkande som utredningen lämnade ansågs tillgång till verksamhetssystem

⁹ Prop. 1996/97:90, *Bättre möjligheter att samverka vid medborgarkontor*, s. 18.

¹⁰ Prop. 2008/09:123, *Förenklad samverkan enligt samtjänstlagen*, s. 26.

vara en förutsättning även för den fortsatta verksamheten på servicekontoren.¹¹ Förutom den viktiga frågan vad det innebär ur sekretessynpunkt att en myndighet tillkommer som ska driva verksamheten på servicekontoren, måste därför även bedömas om det finns behov av författningsändringar vad gäller tillgången till uppgifter i olika automatiserade register.

4.4 Frågor om sekretess och servicekontoren

4.4.1 Nuvarande ordning vad gäller hantering av allmänna handlingar på servicekontoren

Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket har utarbetat dokumentet ”gemensamma postrutiner” (Gemensam posthanteringsrutin för Servicekontor, gällande fr.o.m. 2017-06-01). Enligt dokumentet gäller bl.a. följande. Enligt ”mål bilden Servicekontoren 2.0” ska servicehandläggarna inte längre ta emot handlingar utan i stället hjälpa besökare att göra ärendet digitalt. Om handlingar tas emot ska de hanteras enligt respektive myndighets posthanteringsrutin. Det viktiga är att det framgår när en handling lämnats in. Förutom de gemensamma rutinerna har varje myndighet i en separat bilaga beskrivit ytterligare instruktioner för sina handlingar.

Enligt uppgifter till utredningen är hanteringen av inkommande post i form av blanketter och andra handlingar i pappersform omfattande på servicekontoren. Dessutom uppges det vara en vanlig arbetsuppgift att ta emot och behandla begäran om utlämnande av allmänna handlingar och uppgifter, t.ex. inkomstuppgifter. I de fall en handling eller uppgift inte bedöms kunna lämnas ut, lämnas begäran till den myndighet vars handlingar det är fråga om eftersom det inte finns befattningshavare på servicekontoren som har delegation från respektive myndighet att fatta beslut såsom myndigheten i dessa fall.

Ett servicekontor är inte någon myndighet i den mening som avses i 2 kap. TF. Det är i stället de myndigheter som deltar i samarbetet som ansvarar för sin respektive del av verksamheten vid servicekontoret.¹² Handlingarna som ges in till servicekontoret är inkomna till en eller flera av de samverkande myndigheterna, inte till

¹¹ SOU 2017:107, *Servicekontor i ny regim*, s. 14.

¹² Se t.ex. prop. 2008/09:123, *Förenklad samverkan enligt samtjänstlagen*, s. 29.

servicekontoret. Motsvarande gäller för handlingar som upprättas där. Frågor om utlämnande av handlingar osv. är alltså en fråga för respektive myndighet.

Med anställnings- eller uppdragsavtalen som grund utförs ärendehanteringen för respektive myndighets räkning och sekretessen mellan myndigheterna består därför och det aktualiseras således inte några sekretessbrytande regler.¹³ Vidare är de sekretessregler som gäller för respektive myndighet tillämpliga för hanteringen på servicekontoren. Vid hanteringen av ett skatteärende är det således de bestämmelser i OSL som Skatteverket har att tillämpa som är de som är tillämpliga även vid handläggningen på ett servicekontor.

Vad gäller den av Lagrådet i tidigare lagstiftningsärende framförda synpunkten att handläggarna kommer att ha kännedom om sekretessbelagda uppgifter från flera olika myndigheter, tillämpas på servicekontoren en särskild rutin. Enligt den rutinen frågar servicehandläggaren besökaren om han eller hon ger samtycke till att sekretessen hävs. Samtycket dokumenteras manuellt i pärmar. Detta gäller då besökaren initierar hantering av frågor som rör flera av de aktuella myndigheterna. Som exempel kan nämnas en ansökan till Försäkringskassan om bostadstillägg eller bostadsbidrag, där inkomstuppgifter behöver inhämtas från Skatteverket.

4.4.2 Överväganden rörande hantering av allmänna handlingar hos servicekontoren

Utredningens förslag: En bestämmelse införs i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) enligt vilken sekretess gäller enligt de bestämmelser i lagen som gäller för respektive verksamhet för vilken en handling vid ett servicekontor mottagits eller upprättats.

Sekretess för handlingar som lämnas in på servicekontoren

Med den föreslagna nya regimen för servicekontoren kommer, till skillnad från vad som gäller för närvarande, handlingar och uppgifter i annan form som ges in på ett servicekontor rent faktiskt ges in på

¹³ Prop. 2008/09:123, *Förenklad samverkan enligt samtjänstlagen*, bilaga 5, s. 44–45.

en myndighet: Statens servicecenter. Ärendehantering kommer dock även fortsättningsvis, med uppdragsavtalen som grund, ske för respektive myndighets räkning. Det måste således klargöras vilka följder den nya ordningen får och vilket behov av författningsändringar som kan aktualiseras.

Vad först gäller ärendehantering kommer den alltså även framöver, enligt utredningens förslag, ske med stöd av uppdragsavtal för var och en av de anställda på servicekontoren. Någon skillnad torde det därför inte uppstå vad gäller tillämpningen av bestämmelserna i OSL. Några sekretessbrytande regler borde inte aktualiseras eftersom handläggningen sker för respektive myndighet. Sekretessbedömningar ska ske enligt de bestämmelser i OSL som gäller för respektive myndighets verksamhet enligt vad som tidigare beskrivits.

Vad härefter gäller hanteringen av inkommande handlingar och prövningar av begäran om utlämnande innebär den nya regimen emellertid vissa ändringar. Enligt 2 kap. 6 § TF har handling kommit in till myndighet när den kommit till myndighet eller behörig befattningshavare till handa. Från denna huvudregel finns vissa undantag som inte är tillämpliga vad gäller servicekontorens verksamhet. En handling som lämnas in på ett servicekontor för att t.ex. sändas vidare till Försäkringskassan, kommer alltså eventuellt, i TF:s mening, anses ha kommit in även till myndigheten Statens servicecenter. Här understryks att handlingen även samma dag kommit in till den myndighet som angetts eller som avsetts vara adressat. Det kan tänkas att uppdragsavtalen som ingås med handläggarna skulle kunna medföra att handlingen har kommit in endast till den myndighet med vilken uppdragsavtal ingåtts, men en sådan slutsats är enligt utredningens mening långt från självklar. Hur en rättlig prövning skulle utfalla måste bedömas som osäkert.

Begäran om utlämnande ska enligt 2 kap. 14 § TF ske hos den myndighet som förvarar handlingen. Även om handlingen har givits in för att vidarebefordras till t.ex. Försäkringskassan är det alltså eventuellt så att handlingen, vid en rättlig prövning, skulle anses inkommen även till Statens servicecenter. Så länge den förvaras där ska därmed en begäran om utlämnande även kunna göras hos sistnämnda myndighet som då har att pröva frågan om utlämnande. Till skillnad från vad som gäller för närvarande kan det alltså anses att en begäran om utlämnande även vid helt eller delvis avslag ska hanteras

av Statens servicecenter enligt de rutiner för delegation osv. som får fastställas där.

Som framgått av tidigare redogörelse är huvudregeln när enskilda begär ut handlingar att sekretessprövningen ska ske enligt de bestämmelser i OSL som gäller den verksamhet från vilken handlingen begärs utlämnad. För en handling som lämnas in på ett servicekontor för att sändas vidare till exempelvis Skatteverket, men som vid tidpunkten för sekretessprövningen förvaras hos Statens servicecenter, uppkommer fråga enligt vilka bestämmelser i OSL som prövningen ska se. Frågan är om uppdragsavtalen innebär att det är fråga om sådan verksamhet för vilken sekretessregler redan finns och som tillämpas hos de ärendehandläggande myndigheterna eller inte. En person kan välja om handlingen ska begäras ut från Statens servicecenter eller från den myndighet som är adressat, dit handlingen enligt vår mening också ska anses ha kommit in samma dag som den lämnats in till servicekontoret. I det aktuella fallet uppkommer fråga om det är det korrekt att tillämpa de sekretessbestämmelser som skulle ha tillämpats om handlingen förvarats hos Skatteverket. För det fall det inte finns någon sekretessbestämmelse att tillämpa, gäller huvudregeln om allmänna handlingars offentlighet och handlingen ska lämnas ut i sin helhet. Någon sekundär sekretess kan i detta fall inte anses gälla eftersom handlingen inte mottas från den myndighet hos vilken sekretess gäller.

Det ska i sammanhanget noteras att handlingar som ges in på servicekontoren, enligt nuvarande posthanteringsrutiner endast förvaras där en kortare tid, eftersom de ska sändas vidare till aktuell myndighet som är adressat eller till en inläsningscentral senast dagen efter att handlingen lämnats in.¹⁴ Frågan om sekretess är dock ändå relevant enligt utredningens mening.

En ordning enligt vilken en handling, om den hade lämnats in direkt till Skatteverket hade omfattats av hel eller delvis sekretess, skulle bli offentlig om den i stället lämnas in vid ett besök på ett servicekontor är enligt utredningens mening inte rimlig. Statens servicecenters och servicekontorens roll är att ge service för andra myndigheters räkning och inkomna handlingar mottas och förvaras därför huvudsakligen inte för någon egentlig egen verksamhet utan för att efter eventuell utövande av service sända handlingarna vidare.

¹⁴ Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket (2017), *Gemensam posthanteringsrutin för servicekontor*.

Samma sekretessregler borde därför gälla hos Statens servicecenter som i respektive myndighets verksamhet.

Som tidigare nämnts finns ett beslut från JO från december 2017 enligt vilket Skatteverket kritiserades för att uppgifter inte hade lämnats ut efter en begäran om utlämnande som gjorts på ett servicekontor. I det aktuella fallet var det Försäkringskassan som bedrev verksamheten på servicekontoret, som huvudman för kontoret, och således var arbetsgivare åt handläggarna där. Begäran om utlämnande av uppgifter gällde dock ett ärende, inlämnande av en självdeklaration, för vilket Skatteverket var ansvarig och kritik mot den felaktiga hanteringen riktades därför mot Skatteverket. JO kan inte sägas föra något resonemang om den rättsliga innebörden av uppdragsavtalet som knöt den anställda vid Försäkringskassan till Skatteverket, utan återgav förarbetsuttalanden enligt vilka i ett betänkande uttalats bl.a. att ansvaret för förvaltningsuppgifterna alltid ska ligga kvar hos den primärt ansvariga myndigheten (SOU 2009:92, s. 16). Frågan är vilken betydelse det har i fråga om tillämpningen av TF och OSL att en ny myndighet förs in i servicekontorsorganisationen som inte i något fall har egna ärenden.

För att det inte ska uppstå någon osäkerhet om vad som gäller, föreslår utredningen därför att en lagreglering sker i OSL. Det finns som utredningen ser det två alternativ till lagreglering. Ett alternativ är att det införs regleringar avseende varje verksamhet som är berörd. Det andra alternativet är att det införs en lagbestämmelse enligt vilken den sekretess som gäller hos ansvarig myndighet även ska gälla hos Statens servicecenter. Utredningen anser att den sistnämnda lösningen är mest lämplig. Det är ett bättre alternativ bl.a. mot bakgrund av att det kan tillkomma fler myndigheter i verksamheten på servicekontoren. Någon ny reglering behöver då inte ske när det gäller denna fråga.

Bestämmelsen bör enligt utredningen lämpligen föras in som en ny bestämmelse i 40 kap. OSL, i vilket kapitel sekretess till skydd för enskild hos övriga myndigheter och i övriga verksamheter regleras. Enligt den bestämmelse som föreslås föreskrivs att sekretess ska gälla i Statens servicecenters verksamhet på servicekontoren för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden i motsvarande mån som sekretess gäller i sådan verksamhet som uppdragsgivande myndighet bedriver. Någon reglering enligt vilken det föreskrivs att handling som lämnats in på servicekontoret även

kommit in till modermyndigheten föreslås inte utan gäller enligt utredningens mening ändå.

Med den föreslagna bestämmelsen avses även vad som föreskrivs i olika kapitel i OSL om meddelarfrihet gälla verksamheten på Statens servicecenter. I 40 kap. 8 § OSL anges i vilka fall meddelarfrihet gäller för de i kapitlet reglerade verksamheterna. En reglering i den bestämmelsen lämpar sig dock enligt utredningens mening inte för Statens servicecenter, eftersom det i respektive verksamhet hos de olika myndigheterna förskrivs meddelarfrihet i vissa angivna fall, men inte i andra. Vad som föreskrivs om meddelarfrihet i olika kapitel i OSL avses alltså gälla även verksamheten på Statens servicecenter.

Den nu föreslagna bestämmelsen avses också ha betydelse för hur bedömningen av en begäran om utlämnande av allmän handling i form av uppgifter i elektroniska register ska göras, se vidare i avsnitt 4.5.5.

Överlämnande av uppgifter mellan myndigheter

En annan fråga om sekretess som aktualiseras på servicekontoren är när servicehandläggarna vid en och samma persons besök använder sig av registeruppgifter från flera myndigheter. Detta görs under förutsättning att besökaren häver sekretessen. Som nämnts tidigare används i dessa fall en rutin enligt vilken handläggaren frågar besökaren om denne häver sekretessen mellan myndigheterna och lämnar ett samtycke till att uppgifterna lämnas mellan myndigheterna. Samtycket dokumenteras i en tjänsteanteckning som sparas i en pärm.

Bakgrunden till denna rutin är att i de fall det inte finns någon författningsreglerad skyldighet att lämna uppgifter mellan myndigheterna, kan ett överlämnande ske om det har stöd i den tidigare nämnda generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Bestämmelsen förutsätter att en intresseavvägning görs huruvida det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas ut är större än det integritetsintresse som sekretessen ska skydda. Det kan vara komplicerat att göra en sådan bedömning, och som framgår av nuvarande handläggningsrutiner har myndigheterna gjort bedömningen att det inte är en lämplig uppgift att utföra på servicekontoren. Rutinen att

berörd person i stället tillfrågas om att häva sekretessen för en hemlig uppgift har därför införts.

Under utredningens arbete har frågan uppkommit om det skulle vara möjligt att införa en bestämmelse som skulle medföra att rutinen med samtycke inte längre behövdes.

Den nämnda situationen är just den som Lagrådet pekat på som en ovanlig situation för en tjänsteman på en myndighet, nämligen att servicehandläggarna får en större överblick beträffande uppgifter om en person än vad tjänstemän på en myndighet normalt sett har.

Utredningens mening är att någon bestämmelse inte bör föreslås. En bestämmelse enligt vilken det exempelvis för tjänstemän på en viss utpekad myndighet inte skulle gälla sekretess vid uppgiftslämnande mellan myndigheter förefaller som ett orealistiskt avsteg från vad som normalt gäller och som dessutom inte kan anses önskvärd. Enligt uppgifter till utredningen verkar dessutom det nuvarande systemet med att den enskilde häver sekretessen, fungera i praktiken och besökarna verkar inte anse att detta utgör ett problem för dem. Den nuvarande rutinen bör därför tillämpas även i fortsättningen. Hur dessa samtycken ska dokumenteras och sparas, får anses vara en fråga för berörda myndigheter, men en annan form för rutinen än att spara handlingar i pärmar bör vara möjlig.

Som anförts gäller i vissa fall sekretess till förmån för underårig även i förhållande till vårdnadshavaren. I just dessa fall kan vårdnadshavaren alltså inte häva sekretessen.

4.4.3 Registrering av handlingar

En fråga som nära anknyter till utlämnande av allmänna handlingar och vilka sekretessbestämmelser som är tillämpliga, är frågan om en myndighets skyldighet att registrera inkommande handlingar.

Enligt nuvarande ordning gäller, såvitt framgår av posthanteringsrutinen, till viss del olika rutiner för handlingar som lämnas in på servicekontoren. Handlingar som kommer in till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten stämplas som inkomna, medan handlingar som ska vidare till Skatteverket inte stämplas på motsvarande sätt. Någon registrering av handlingarna för servicemyndigheternas

räkning uppges inte förekomma.¹⁵ Frågan är om det krävs diarieföring i ett register hos Statens servicecenter på den grunden att handlingen anses ha kommit in till den myndigheten.

Enligt 5 kap. 1 § OSL ska allmänna handlingar registreras så snart de kommit in till eller upprättats hos en myndighet om det inte är fråga om handlingar som inte omfattas av sekretess eller det är uppenbart att handlingen är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. Särskilda regler gäller vid elektronisk tillgång till en upptagning för automatiserad behandling. Bestämmelsens syfte är att garantera allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar. För att det ska vara praktiskt möjligt att ta del av allmänna handlingar, har det ansetts nödvändigt att myndigheterna håller sina allmänna handlingar registrerade eller i vart fall så ordnade att det går att konstatera vilka handlingar som finns.

Regeringen får, om det finns särskilda skäl, enligt 5 kap. 3 § OSL meddela föreskrifter om att handlingar av visst slag som finns i betydande omfattning hos en myndighet inte behöver registreras. De av regeringen utfärdade bestämmelserna finns i 2 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), OSF. Sådana föreskrifter finns i nämnda förordning meddelade för en rad olika handlingar som förekommer hos Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Som exempel gäller för Skatteverkets del undantaget för deklarationer, kontrolluppgifter och andra handlingar som avser taxering eller fastställande av skatt eller avgift eller som rör anstånd med eller krav på att lämna handlingar för dessa ändamål, m.fl. handlingar.

Beträffande registreringsskyldigheten i fråga om allmänna handlingar har JO uttalat att den åvilar den myndighet till vilken en handling har kommit in eller där den har upprättats. JO har i ett fall uttalat att det genom registreringen därför måste framgå vilka handlingar som hör till respektive myndighet. I det granskade fallet som gällde handlingar hos en kommun och ett kommunalt bolag, uttalade JO att det är av stor betydelse att det vid förvaringen av handlingar säkerställs att de olika rättssubjektens handlingar hålls åtskilda från varandra, så att sammanblandning inte sker. Det gäller i synnerhet om handlingarna innehåller uppgifter som omfattas av sekretess.

¹⁵ Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket (2017), *Gemensam posthanteringsrutin för servicekontor*, s. 2.

Vidare påtalar JO att en framställan om att få ut handlingar naturligtvis ska prövas hos den myndighet dit framställningen om att få ut handlingar har riktats.¹⁶

Det nämnda uttalandet erinrar även om sambandet mellan den tidigare berörda frågan om vad som gäller för en handling som ges in på ett servicekontor med t.ex. Försäkringskassan som adressat och skyldigheten att registrera handlingar. Det kan dock konstateras att handlingar som ges in i pappersform på ett servicekontor, enligt nuvarande postrutiner skickas vidare enligt fastställda rutiner som skiljer sig något åt mellan modermyndigheterna. Meningen är inte att handlingarna ska förvaras på servicekontoren utan att de ska skickas vidare på förmiddagen dagen efter att de har kommit in till servicekontoret.¹⁷

Ett alternativ till diarieföring som kan användas i vissa fall är att hålla handlingarna ordnade. Syftet med systematisk ordning är att det ska vara enkelt att hitta bland handlingarna, även för den som inte har ordnat handlingarna.

Kravet på myndigheternas registrering av handlingar är inte särskilt höga, utan de har en betydande frihet att ordna registreringen efter vad som är lämpligast för den enskilda myndigheten. Det innebär inte något krav på central registrering och ålägger inte myndigheterna att föra en daglig lista över inkomna handlingar. Registreringen kan ske såväl manuellt som automatiserat. Oavsett vilken metod som används, bör den dock användas konsekvent.¹⁸

Utredningen konstaterar att det råder flexibilitet vad gäller hur registrering av handlingar ska ske. Vidare anser vi att en rimlig utgångspunkt är att den nuvarande posthanteringsrutinen kommer att fortsätta och att inlämnade handlingar därför skickas vidare på förmiddagen dagen efter att de har lämnats in. Handlingarna kommer därför att förvaras i servicekontorens lokaler ungefär ett dygn. Med hänsyn till detta är det utredningens uppfattning att Statens servicecenter bör kunna finna en lösning på frågan som är rimlig och där den korta tid som handlingarna förvaras på servicekontoren får betydelse för vilken lösning som väljs.

¹⁶ Riksdagens ombudsmän, JO 2003/04:JO1, s. 439.

¹⁷ Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket (2017), *Gemensam posthanteringsrutin för servicekontor*, och Skatteverket (2017), *Posthanteringsrutin för servicekontor*.

¹⁸ Lenberg, Eva, m.fl. (2009). *Offentlighets- och sekretesslagen*, en kommentar till 5 kap. 1 § OSL.

4.4.4 Arkivering av handlingar

Utredningens förslag: Statens servicecenter ska få avhända sig allmänna handlingar till den myndighet som är angiven eller avsedd adressat för handlingen eller för vilkens räkning en handling upprättats.

I 3 § arkivlagen (1990:782) anges bl.a. att en myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § TF och som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering. Upptagningar för automatisk databehandling som är tillgängliga för flera myndigheter, så att de där utgör allmänna handlingar, ska dock bilda arkiv endast hos en av dessa myndigheter, i första hand den myndighet som svarar för huvuddelen av upptagningen. Enligt 12 § samma lag får en statlig myndighet avhända sig allmänna handlingar endast genom sådant återlämnande eller överlämnande som sker med stöd av bl.a. lag eller föreskrift som meddelas av regeringen.

Enligt utredningens mening är det inte behövligt att de handlingar som ges in på servicekontoren ska arkiveras såväl av den myndighet som är adressaten, som av Statens servicecenter. Det bör räcka att den av servicemyndigheterna som är avsedd adressat uppfyller de krav som anges i arkivlagen (1990:782). Utredningen föreslår därför att det i enlighet med 12 § nyss nämnda lag införs en bestämmelse i Statens servicecenters instruktion enligt vilken myndigheten, på sätt som avses i nämnda bestämmelse, får avhända sig handlingar genom överlämnande till den myndighet som är angiven som mottagare. Bestämmelsen bör även omfatta handlingar som upprättas på servicekontoren för någon av de aktuella myndigheternas räkning.

4.5 Direktåtkomst

4.5.1 Användning av elektroniskt överförda personuppgifter på servicekontoren

Enligt nuvarande ordning har servicehandläggarna på servicekontoren tillgång till flera, automatiserade system med personuppgifter som hör till Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Vilka system detta gäller anges i servicekontorens gemensamma rutindokument. Servicehandläggarna, som är anställda av antingen Försäkringskassan eller Skatteverket, knyts som anförts tidigare var och en, till de andra berörda myndigheterna genom individuella uppdragsavtal och anses därigenom fullgöra uppgifter för myndigheten i fråga. Rättslig grund för tillgång till registren anses därmed finnas. Det saknas särskilda författningsbestämmelser beträffande tillgången till personuppgifterna i anledning av verksamheten på servicekontoren.

Med den föreslagna ordningen kommer det att vara personal på Statens servicecenter som får tillgång till verksamhetsregister hos Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten respektive Skatteverket. Ytterligare myndigheter kan dessutom tillkomma. Enligt vårt förslag i kapitel 3 ska ärendehantering även fortsättningsvis ske i dessa myndigheters namn. De ansvarar för ärendehantering. Uppdragsavtal ska träffas med var och en av de servicehandläggare som är anställda av Statens servicecenter.

Frågan är dock vad det får för betydelse att tillgång till uppgifter ges på detta sätt till en verksamhet som bedrivs av en myndighet som inte utför några egna ärenden på servicekontoren utan är en form av uppdragstagare åt andra myndigheter. Är det tillräckligt att grunda sådan tillgång till registren, vilket hittills skett, på de nämnda uppdragsavtalen mellan respektive myndighet och en anställd på en annan myndighet, eller finns behov av författningsändringar som ger Statens servicecenter rätt till s.k. direktåtkomst?

En genomgång behöver därför ske av vad som avses med direktåtkomst, vilka överväganden som bör göras samt om, och i så fall hur, en författningsreglering ska utformas.

4.5.2 Vad avses med begreppen direktåtkomst respektive utlämnande på medium för automatiserad behandling?

Elektronisk överföring av uppgifter mellan myndigheter sker i form av direktåtkomst eller genom utlämnande på medium för automatiserad behandling. Någon legaldefinition av dessa begrepp finns inte. Innebörden av begreppen har varierat över tid och beroende på i vilken registerförfattning begreppen förekommer. Direktåtkomst har ansetts vara en integritetskänsligare form av utlämnande som kräver lagstiftningsåtgärder som uppväger riskerna för den personliga integriteten.

Med direktåtkomst har angetts att den som använder registret på egen hand kan söka i detta och få svar på frågor, dock utan att själv kunna bearbeta eller på annat sätt påverka innehållet, samt att uppgifter i registret på det beskrivna sättet lämnas ut utan att den ansvariga myndigheten i det enskilda fallet har kontroll över vilka uppgifter som lämnas ut.¹⁹ Det utmärkande med direktåtkomst har ansetts vara att den sker snabbt och att en sekretessprövning görs när åtkomsten upprättas och inte varje gång en utomstående efter eget val tar del av en uppgift. Utlämnande på medium för automatiserad behandling anses kunna ske via nätverk. Det utmärkande för sådant utlämnande har ansetts vara att den ansvariga myndigheten vid varje tillfälle tar ställning till vilka uppgifter som ska lämnas ut och då gör sekretessprövningen.

HFD prövade i rättsfallet 2015 ref. 61 vad som avses med direktåtkomst enligt socialförsäkringsbalken (2010:110). Frågan i målet var om socialnämndens tillgång till uppgifter i socialförsäkringsbalken genom datasystemet LEFI Online var att anse som direktåtkomst i socialförsäkringsbalkens mening. Datainspektionen ansåg att så var fallet och hade förelagt Försäkringskassan att upphöra med att ge socialnämnden åtkomst till uppgifterna till dess en försäkrans som avses i 114 kap. 22 § socialförsäkringsbalken hade hämtats in. Försäkringskassan ansåg inte att det var fråga om direktåtkomst utan anförde att LEFI Online var ett system som innebar att uppgifter lämnas ut på medium. Som grund för sin inställning anfördes bl.a. att kassan hade full kontroll över vilka uppgifter som lämnas ut och

¹⁹ Prop. 2002/03:135, *Behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration*, s. 88.

att det skedde en automatiserad prövning i varje enskilt fall innan uppgifterna lämnades ut.

HFD ansåg att beskrivningarna i olika förarbeten av begreppen direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling inte gav några tydliga hållpunkter för hur begreppen ska förstås när det gäller helt automatiserade system för utbyte av uppgifter mellan myndigheter. I det aktuella fallet skickade socialnämnden en frågefil avseende en person i taget som innehöll personnummer och efterfrågade förmåner för viss period och fick inom några sekunder automatiskt en svarsfil från Försäkringskassan som visade de efterfrågade uppgifterna. I kassans system gjordes innan svarsfilen skickades automatiskt en behörighetskontroll av att det var en socialnämnd som frågade och en sekretesskontroll. HFD ansåg att den automatiserade prövningen som Försäkringskassan gjorde enbart var av formell art och att den enligt domstolens mening inte kunde ligga till grund för att ange en skiljelinje mellan direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling. I stället sökte HFD ledning i 2 kap. 3 § TF om att en upptagning anses förvarad hos myndighet om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. De allmänna handlingar hos en myndighet som en annan myndighet genom direktåtkomst får tillgång till utgör allmänna handlingar även hos denna myndighet (prop. 2002/03:135 s. 90). Avgörandet var alltså enligt domstolen om upptagningen kunde anses förvarad hos socialnämnderna i TF:s mening. Enligt HFD kunde socialnämnderna inte på egen hand söka information i socialförsäkringsdatabasen, utan ett utlämnande genom LEFI Online förutsatte att Försäkringskassan reagerade på en begäran om att de efterfrågade uppgifterna skulle lämnas ut. Försäkringskassan fick därigenom anses förfoga över frågan om och i så fall vilka uppgifter som skulle lämnas ut. Någon sådan teknisk tillgång till upptagningar som avses i 2 kap. 3 § andra stycket TF kunde socialnämnderna således inte anses ha och det var därför inte fråga om direktåtkomst enligt socialförsäkringsbalken.

4.5.3 Integritetsrisker och integritetsskydd vid direktåtkomst

Direktåtkomst innebär rättsligt sett att gränsen mellan de uppgiftslämnande myndigheterna i viss omfattning tas bort, vilket inte är konsekvensen av annat elektroniskt utlämnande. Hur den mottagande myndigheten väljer att använda direktåtkomsten har den utlämnande myndigheten inte någon befogenhet att påverka, eftersom de handlingar som omfattas av åtkomsten redan har lämnats ut. Korresponderande sekretessfrågor måste därför vara lösta på förhand liksom behov av sökbegränsningar hos den mottagande myndigheten, vilket kan medföra krav på lagstiftningsåtgärder.

Regeringen har uttalat att när det övervägs om bestämmelser om utökat informationsutbyte bör införas måste de samhällsintressen som talar för att införa sådana bestämmelser vägas mot de integritetsskäl som talar däremot. Ett omfattande elektroniskt utlämnande av personuppgifter innebär vidare att uppgifter får en större spridning. Det ger också möjligheter för mottagaren att t.ex. samköra den med sina egna register. Uppgifter som samlas tillsammans med andra uppgifter kan skapa en totalbild av en människas enskilda förhållanden och leda till att statens kännedom om personens privata förhållanden ökar, vilket kan innebära intrång i den enskildes personliga integritet.²⁰

Frågan om elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter har varit föremål för flera olika utredningar som har behandlat de avvägningar som behöver göras vid ett utökat elektroniskt uppgiftslämnande. I dessa sammanhang har bl.a. framhållits att skyddet för den personliga integriteten måste vägas mot de viktiga allmänintressen som kan motivera ett utökat informationsutbyte, såsom att informationsutbytet kan leda till en ökad effektivitet hos myndigheter, ge den enskilde bättre service och behövas för att genom bättre kontrollmöjligheter undvika att välfärdssystemen undergrävs av bidragsbrott och felaktiga utbetalningar.²¹

Regeringen har i tidigare lagstiftningsärenden, som gällde direktåtkomst till register hos Skatteverket, uttalat att det generellt kan sägas att möjligheten till direktåtkomst ökar riskerna för intrång i den personliga integriteten. Detta eftersom det typiskt sett innebär

²⁰ Prop. 2016/17:58, *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, s. 124.

²¹ Prop. 2016/17:58, *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, s. 124.

att uppgifter blir tillgängliga för fler personer och att den utlämnande myndighetens möjligheter att kontrollera användningen av uppgifterna minskar. Samtidigt konstaterade regeringen att flera myndigheter deltar i elektroniska utbyten med Skatteverket och att det har ansetts vara förenligt med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten att tillåta dessa utbyten. Enligt sekretessbrytande bestämmelser ska Skatteverket t.ex. lämna ut vissa uppgifter från beskattningsdatabasen till Försäkringskassan i den utsträckning det behövs bl.a. för beräkning och kontroll av sjukpenninggrundande inkomst eller bostadsbidrag.²²

Det avgörande från HFD som tidigare redogjorts för (HFD 2015 ref. 61) kan tolkas så att den tekniska utformningen av en myndighets system för utlämnande av uppgifter kan bli avgörande för om utlämnandet ska anses som direktåtkomst eller som utlämnande på medium för automatiserad behandling.

Regeringen har tidigare uttalat att den lagstiftning som införs bör vara teknikneutral och flexibel. Den bör enligt regeringen utformas på ett sådant sätt att den inte behöver förändras i takt med den tekniska utvecklingen och myndigheternas behov av att behandla personuppgifter.²³

4.5.4 Bestämmelser om direktåtkomst införs

Utredningens förslag: Statens servicecenter ska medges direktåtkomst till vissa uppgifter i flera automatiserade register hos de myndigheter vars service utförs, om uppgifterna behövs vid genomförande av uppdrag enligt lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor och förordningen (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor.

När bestämmelser som ger ett utökat informationsutbyte övervägs, måste de samhällsintressen som talar för att införa sådana bestämmelser vägas mot de integritetsskäl som talar emot. I tidigare utredningar har framhållits att skyddet för den personliga integriteten måste vägas mot de viktiga allmänintressen som kan motivera ett utökat informationsutbyte, t.ex. att det kan leda till ökad effektivitet

²² Prop. 2016/17:58, *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, s. 125 ff.

²³ Prop. 2015/16:125, *Utlämningsdatalag*, s. 95.

hos myndigheter och ge den enskilde bättre service och behövas för att erhålla bättre kontrollmöjligheter till skydd för det allmänna välfärdssystemet.²⁴

Syftet med verksamheten på servicekontoren är att medborgarna ska få bra och effektiv service från olika statliga myndigheter. Verksamheten bedrivs redan i dag och det är egentligen inte fråga om att införa ett mer omfattande utökat informationsutbyte mellan myndigheterna, förutom att det kan bli fråga om flera myndigheter och därför ett utökat informationsutbyte. Servicekontoren har redan tillgång till respektive myndighets register i en relativt stor omfattning.

De berörda myndigheterna deltar vidare i elektroniska informationsutbyten genom direktåtkomst med varandra och med flera andra myndigheter. I dessa fall har det ansetts vara förenligt med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten att tillåta dessa utbyten.

Utredningen har redan i delbetänkandet anfört att tillgång till verksamhetssystem är en förutsättning för att servicekontoren ska kunna ge tillräcklig service utifrån enskildas behov av hjälp.²⁵ Servicekontorens tillgång till registren är för närvarande inte av den art att ett utlämnande förutsätter en reaktion hos registerinnehavaren. Det är rimligt att utgå från att ordningen framöver kommer att vara densamma. Det förefaller alltså som om det med HFD:s synsätt kommer att vara fråga om direktåtkomst om utlämnande av uppgifter från register ska ske på det sätt som görs för närvarande. I de samtjänstavtal som ingås samt i kompletterande handlingar anges vilka system som personalen som tjänstgör på servicekontoren har tillgång till. Genom de tidigare nämnda uppdragsavtalen knyts en servicehandläggare anställd på Försäkringskassan genom avtal till Skatteverket eller Pensionsmyndigheten och på så sätt anses det rättsligt möjligt att personen får behörighet till även sistnämnda myndigheters register. För en anställd på Skatteverket gäller motsvarande beträffande Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Frågan är om uppdragsavtalen utgör tillräcklig grund för att tillgång till registren ska anses ske i den respektive egna myndighetens verksamhet eller om en reglering av direktåtkomst för Statens

²⁴ Prop. 2016/17:58, *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, s. 125 f.

²⁵ SOU 2017:109, *Servicekontor i ny regim*, s. 14.

servicecenter bör ske. I likhet med dagens ordning kommer uppgifter att hanteras av tjänstemän med uppdragsavtal. Till skillnad mot hur det fungerar för närvarande kommer tjänstemännen dock vara anställda av en myndighet som bedriver verksamheten på servicekontoren, utan att ha någon egentlig egen handläggande verksamhet. Det är snarast en form av uppdragstjänst för Statens servicecenter. Utredningens mening är att uppdragsavtalens rättsliga innebörd i detta hänseende eventuellt medför att en reglering om direktåtkomst inte krävs utan att tillgången till personuppgifter, på det sätt som sker för närvarande, kan grundas enbart på respektive myndighets uppdragsavtal med servicehandläggarna. Utredningen är dock inte helt säker på att det är en rättsligt hållbar lösning. Det saknas möjlighet att inom ramen för utredningens uppdrag närmare utreda frågan om hur uppdragsavtalen ska bedömas i förhållande till direktåtkomst när personalen är anställd av en annan myndighet som driver verksamheten. Med hänsyn till detta, och även med beaktande av vad som framkommit vid underhandskontakter med tjänstemän på berörda myndigheter, anser utredningen att bestämmelser om direktåtkomst ska föreslås.²⁶

I detta sammanhang finns anledning att påpeka att det återigen är fråga om hur uppdragsavtalens rättsliga verkningar ska bedömas, precis som vid bedömningen av behovet av bestämmelser enligt OSL. Uppdragsavtalen har, som framgår av kapitel 3, använts en längre tid men dess rättsverkningar har inte varit föremål för prövning i någon större utsträckning enligt vad utredningen har funnit. Än mindre kan rättsverkningarna av dessa avtal säkert bedömas när verksamheten ska bedrivas av en myndighet som inte själv har någon ärendehantering. Det kommer inte längre vara fråga om myndigheter som bistår varandra på det sätt som sker enligt nuvarande ordning. Vid en eventuell uppföljning framöver kan uppdragsavtalens rättsliga status och eventuella alternativ till dessa avtal vara en fråga som enligt utredningens mening bör utredas närmare.

²⁶ Se även vad Informationshanteringsutredningen uttalade om att registerförfattningar är ett komplext rättsområde, SOU 2015:39, *Myndighetsdatalog*, s. 83 ff.

4.5.5 Utformning av bestämmelser om direktåtkomst

Bestämmelser om direktåtkomst brukar formuleras så att en myndighet har rätt att få ha direktåtkomst till vissa uppgifter hos en annan myndighet. En sådan bestämmelse innebär dock bara att lagstiftaren eller regeringen ger den utlämnande myndigheten rätt att bevilja den mottagande myndigheten direktåtkomst till de nämnda uppgifterna om den förstnämnda myndigheten bedömer att säkerhetsfrågor m.m. kan lösas på ett tillfredsställande sätt.²⁷

I begreppet direktåtkomst ligger att den utlämnande myndigheten i det enskilda fallet inte har någon kontroll över vilka uppgifter mottagaren vid ett visst tillfälle tar del av. Den myndighet som lämnar ut uppgifter fattar således inte beslut om utlämnande i varje enskilt fall. Prövningen av om ett utlämnande är förenligt med OSL måste därför ske redan då uppgifterna görs tillgängliga genom direktåtkomst, oavsett om någon mottagare vid den tidpunkten tar del av dem. En bestämmelse om direktåtkomst anses inte ha någon sekretessbrytande verkan (se t.ex. prop. 2004/05:164 s. 83). Det beror på att bestämmelser om direktåtkomst bara tar sikte på formen för utlämnande. En förutsättning för att direktåtkomst ska kunna tillåtas är därför att åtkomsten antingen avser offentliga uppgifter eller den avser sådana sekretessbelagda uppgifter som enligt lag eller förordning får lämnas ut till den som har direktåtkomst.²⁸

Om avsikten är att en myndighet ska få ha direktåtkomst till uppgifter som omfattas av sekretess hos en annan myndighet måste bestämmelsen om direktåtkomst därför kompletteras med en sekretessbrytande bestämmelse, som anger i vilken mån sekretessbelagda uppgifter överhuvudtaget får lämnas från den ena myndigheten till den andra. Av 10 kap. 28 § OSL följer att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till annan myndighet, om uppgiftsskyldighet framgår av lag eller förordning. Behövliga sekretessbrytande bestämmelser kan därför formuleras som en uppgiftsskyldighet för den uppgiftslämnande myndigheten (se prop. 2016/17:58, s. 126). I andra lagstiftningssammanhang finns dock exempel på att de sekretessbrytande bestämmelserna formulerats som en rätt för mottagande myndighet att ta del av uppgifter (se prop. 2015/16:65, s. 93: ”formuleras ofta som en rätt för mottagande myndighet”).

²⁷ Se t.ex. prop. 2004/05:164, *Tullverkets brottsbekämpning – Effektivare uppgiftsbehandling*, s. 83.

²⁸ Prop. 2016/17:58, *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, s. 112 f.

Om en myndighet har rätt att genom direktåtkomst ta del av vissa typer av personuppgifter hos en annan myndighet beträffande personer som är aktuella i ärenden hos den mottagande myndigheten, måste den sistnämnda myndigheten normalt, rent tekniskt, ha möjlighet att ta del av sådana uppgifter beträffande alla personer som är aktuella hos den utlämnande myndigheten. Det beror på att den mottagande myndigheten inte kan veta i förväg vilka personer som kan bli aktuella i ärenden hos myndigheten (se t.ex. prop. 2010/11:78 s. 14).

De sekretessbrytande regler som ska möjliggöra ett uppgiftsutbyte mellan två myndigheter genom direktåtkomst måste därför omfatta alla uppgifter som den utlämnande myndigheten rent tekniskt gör tillgängliga för den mottagande myndigheten. De sekretessbrytande reglerna kan därför oftast inte begränsas till de uppgifter som handläggare hos den mottagande myndigheten i konkreta fall har rätt att ta del av enligt bestämmelsen om direktåtkomst och enligt ändamålsbestämmelserna iden mottagande myndighetens registerförfattning (se t.ex. prop. 2010/11:78 s. 14 f.). Sekretessbrytande bestämmelser har därför ofta ett relativt omfattande tillämpningsområde.

För att skydda den enskildes integritet kan de sekretessbrytande bestämmelserna kombineras med sådana bestämmelser om direktåtkomst enligt vilka handläggarna endast får ta del av uppgifter om personer som är aktuella i ärenden hos den mottagande myndigheten. Vidare kan tekniska spärrar användas som medför att en handläggare är tekniskt förhindrad att söka på andra personer än sådana som är aktuella på myndigheten och begränsningar kan även föras in i en myndighets arbetsordning.

Vad gäller de nu aktuella myndigheterna kan konstateras att de uppgifter till vilka direktåtkomst ska regleras återfinns flera olika databaser, varav socialförsäkringsdatabasen och beskattningsdatabasen är två. Hur författningsregleringen närmare sker, skiljer sig åt mellan de olika rättsområdena och författningarna. Någon enhetlig princip för hur regleringen ska ske finns inte.

De allmänna handlingar hos en myndighet som en annan myndighet genom direktåtkomst får tillgång till utgör allmänna handlingar även hos denna myndighet (prop. 2002/03:135 s. 90). Av 2 kap. 3 § andra stycket TF framgår att en upptagning anses förvarad hos myndighet om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring

i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas.²⁹ Som huvudregel blir även sådan överskottsinformation som en myndighet rent tekniskt har tillgång till hos en annan myndighet i samband med direktåtkomst att betrakta som en allmän handling hos den mottagande myndigheten, även om den mottagande myndigheten inte vid varje tillfälle har rätt att behandla uppgifterna för egen del.³⁰ För uppgifterna kan dock sekretess gälla. Vad gäller uppgifter i exempelvis skattedatabasen gäller absolut sekretess enligt 27 kap. 1 § OSL hos de i bestämmelsen angivna mottagande myndigheterna så länge uppgifterna inte används i den mottagande myndighetens egen verksamhet. Härigenom motverkas en spridning av sådana uppgifter som den mottagande myndigheten inte behöver för handläggning av de ärenden som direktåtkomsten får omfatta, men som gjorts tekniskt tillgängliga för myndigheten.³¹

I avsnitt 4.4.2 föreslås att en ny bestämmelse införs i 40 kap. OSL, enligt vilken motsvarande sekretess ska gälla hos Statens servicecenter för ärendehantering som gäller enligt OSL för handläggningen hos respektive myndighet. Det är utredningens avsikt att den föreslagna bestämmelsen även ska omfatta den nyss beskrivna situationen med överskottsinformation i olika register som direktåtkomsten och de sekretessbrytande bestämmelserna ger upphov till. Med andra ord är avsikten med den föreslagna bestämmelsen i 40 kap. OSL att de sekretessbestämmelser som gäller för utlämnande myndighet, i sin helhet även ska gälla hos Statens servicecenter. Någon reglering om databassekretess i olika kapitel i OSL behöver därför inte ske enligt utredningens bedömning.³²

4.5.6 Skatteverket

Utredningens förslag: Direktåtkomst för Statens servicecenter ska regleras i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och kompletterande sekretessbrytande bestämmelse ska införas i förordningen (2001:588)

²⁹ Se t.ex. HFD 2015 ref. 61.

³⁰ Prop. 2007/08:126, *Patientdatalag m.m.*, s. 120 f., samt prop. 2007/08:160, *Utökat elektroniskt informationsutbyte*, s. 66 f.

³¹ Prop. 2016/17:58, *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, s. 128.

³² Prop. 2016/17:58, *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, s. 128.

om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Vidare ska bestämmelser om direktåtkomst och sekretessbrytande bestämmelser införas i lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige respektive i förordningen (2015:904) om identitetskort för folkbokförda i Sverige samt i Utlänningsdatalagen (2016:27) och i utlänningsdataförordningen (2016:30). Bestämmelser om direktåtkomst för Statens servicecenter ska även införas i lagen (2015:898) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter.

För Skatteverkets del finns regleringar av behandling av personuppgifter i flera olika s.k. registerförfattningar beroende på vilken del av Skatteverkets verksamhet som det är fråga om.

Beskattningsverksamheten

Vid behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet tillämpas lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Bestämmelsen om direktåtkomst för Statens servicecenter bör enligt utredningen utformas efter det mönster som använts beträffande övriga sådana bestämmelser i den nyss nämnda lagen.

För vissa myndigheter anges i vilken typ av ärenden hos myndigheten och för vilka slag av uppgifter i databasen som direktåtkomst är tillåten. När det gäller Statens servicecenter kan konstateras att den inte har egna ärenden för vilka direktåtkomst ska tillåtas och att behovet av uppgifter för verksamheten på servicekontoren styrs av det slag av uppgifter som respektive myndighet anser att personalen ska kunna bistå besökarna med. I nuvarande samtjänstavtal anges 35 data-system hos Skatteverket som används för informationssökning vid servicekontoren. Dessutom anges tre ytterligare system för de servicehandläggare som har s.k. id-kortsutbildning och handlägger ansökan om id-kort för folkbokförda.

Utredningen föreslår att en ny bestämmelse införs i nämnda lag i 2 kap. 8 e § enligt vilken Statens servicecenter medges direktåtkomst för att fullgöra det uppdrag som följer av lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor och förordningen (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor. När det gäller vilka ytterligare begränsningar som bör föreskrivas konstaterar utredningen att det är en stor bredd på de ärenden som aktualiseras på servicekontoren, vilket med tydlighet visas av att det är totalt 38 system som får användas enligt nu gällande samtjänstavtal.

Ett syfte med reformen av verksamheten vid servicekontoren är, att den nuvarande servicenivån åtminstone ska bibehållas. Det bör alltså vara så att direktåtkomst medges till de uppgifter som nu används. Med hänsyn till detta föreslås att direktåtkomst ska medges för uppgifter i databasen om en fysisk persons identitet, medborgarskap, bosättning och familjeförhållanden, en juridisk persons identitet, säte, ägarförhållanden samt firmatecknare och andra företrädare. Det ska även omfatta uppgifter om registrering för skatter och avgifter, underlag för fastställande av skatter och avgifter, bestämmande av skatter och avgifter, underlag för fastighetstaxering, avgiftsskyldighet till ett registrerat trossamfund och medlemskap i fackförening, yrkanden och grunder i ett ärende samt beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder i ett ärende. Detta motsvarar 2 kap. 3 § 1–6 samt 9–11 i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Bestämmelsen om direktåtkomst till beskattningsdatabasen behöver kompletteras med en sekretessbrytande bestämmelse i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Bestämmelserna i förordningen är utformade som en uppgiftsskyldighet för Skatteverket. Den sekretessbrytande bestämmelsen avseende Statens servicecenter bör utformas enligt samma mönster och således utformas som en uppgiftsskyldighet för Skatteverket gentemot Statens servicecenter. Uppgiftsskyldigheten består i att lämna ut vissa i författningen angivna uppgifter från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för att fullföra uppdraget enligt lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor och förordningen (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor.

Utfärdande av id-kort för folkbokförda i Sverige

Eftersom utredningen föreslår att den ordning för utfärdande av id-kort för folkbokförda i Sverige som nu sker på servicekontoren i avvaktan på utfallet av en annan utredares arbete ska fortsätta, behövs en reglering även beträffande de register som används i detta sammanhang. Av nu gällande samttjänstavtal framgår att de servicehandläggare som har s.k. id-kortsutbildning har tillgång till uppgifter enligt följande: *IDA-Handläggarstöd ID-kort*, *IDA-Utfärda ID-kort* och *Fråga Migrationsverket*.³³

När det gäller Skatteverkets utfärdande av id-kort regleras behandlingen av personuppgifter och direktåtkomst i lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige och i förordningen (2015:904) om identitetskort för folkbokförda i Sverige. Vidare finns i utlänningsdatalagen (2016:27) en reglering om direktåtkomst till personuppgifter hos Migrationsverket för Skatteverket, vilken är avsedd för Skatteverkets handläggning av ärenden om utfärdande av id-korten.³⁴ I utlänningsdataförordningen (2016:30) finns kompletterande sekretessbrytande bestämmelse i vilken anges hur Skatteverkets direktåtkomst är begränsad.³⁵

Det är Skatteverket som av regeringen givits uppgiften att utfärda id-kort för folkbokförda i Sverige.³⁶ Vissa anställda på särskilt utsedda servicekontor utför uppgiften på uppdrag av Skatteverket. Uppgiften utförs med uppdragsavtalen som grund. I enlighet med utredningens tidigare resonemang om den osäkerhet om uppdragsavtalens rättsliga innebörd i det nya sammanhanget med Statens servicecenter, föreslår utredningen att en reglering om direktåtkomst för Statens servicecenter ska införas. Det bör dock uppmärksammas att den föreslagna regleringen av direktåtkomst, i den mån den anses behövlig, endast krävs under den tid då utfärdande av dessa id-kort fortfarande är en uppgift för Skatteverket och till viss del utförs på servicekontoren.

Utredningen föreslår att direktåtkomst regleras i lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige och sekretessbrytande regler i förordningen (2015:904) om identitetskort för folkbokförda

³³ Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket (2017), *Samttjänstavtal*. Avtalet gäller fr.o.m. den 1 januari 2017 tills vidare.

³⁴ Prop. 2015:16:65, *Utlänningsdatalag*, s. 93.

³⁵ Jfr prop. 2015/16:65, *Utlänningsdatalag*, s. 93, 123 f.

³⁶ Förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket 3 §, och förordningen (2015:904) om identitetskort för folkbokförda i Sverige 2 §.

i Sverige. Tillgången till uppgifter bör enligt vår mening omfatta de uppgifter som anges 11 § nämnda förordning, vilket innebär tillgång till samtliga uppgifter som den aktuella databasen ska innehålla enligt nämnda bestämmelse. Detta omfattar:

1. sökandens fullständiga namn, personnummer, födelsetid, postadress och andra behövliga kontaktuppgifter, längd och kön,
2. dag för utfärdandet av identitetskortet, kortnummer och giltighetstid,
3. sökandens namnteckning eller, i förekommande fall, anteckning om anledningen till att namnteckning saknas,
4. kopia av den ansiktsbild som identitetskortet har försetts med,
5. uppgift om hur sökanden har styrkt sin identitet,
6. beslut om att ansökan har avslagits och skälen för detta beslut, och
7. uppgift om att identitetskortet har förlustanmälts eller återkallats och vad som har utgjort skäl för beslutet om återkallelse.

Vidare får en handling som har kommit in eller upprättats i ett ärende behandlas. I sistnämnda förordning, 14 §, finns även en sekretessbrytande bestämmelse avseende vissa uppgifter som behandlas av Migrationsverket och som gäller till förmån för Skatteverket. Utredningen bedömer att en motsvarande bestämmelse till förmån för Statens servicecenter ska införas i förordningen.

Skatteverkets handläggning av id-kort har även ansetts kräva bestämmelser om direktåtkomst till uppgifter hos Migrationsverket enligt andra författningar. Motsvarande bestämmelser föreslås införas för Statens servicecenter. Utredningen föreslår därför att motsvarande reglering i Utlänningsdatalagen (2016:27) och utlänningsdataförordningen (2016:30) som avser direktåtkomst för Skatteverket respektive sekretessbrytande bestämmelser ska införas avseende Statens servicecenter.

Äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter

För en annan del av Skatteverkets verksamhet som också omfattas av direktservice på servicekontoren regleras behandlingen av personuppgifter i lagen (2015:898) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter, respektive förordningen (2015:905) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets äktenskaps- och bouppteckningsverksamheter.

I den nämnda lagen saknas bestämmelser om direktåtkomst, men däremot finns en bestämmelse enligt vilken personuppgifter får lämnas ut på medium för automatiserad behandling om det inte är olämpligt.

Av nu gällande samttjänstavtal framgår att flera system, t.ex. *Bouppteckning Intern Terminalåtkomst*, avseende denna typ av ärenden, används för informationssökning. För att tillgången till service inte ska försämrats jämfört med nuvarande verksamhet, föreslår utredningen att en bestämmelse om direktåtkomst till verksamhetsregister som förs med stöd av denna lag ska medges Statens servicecenter om uppgifterna behövs vid handläggning av ärende som utförs enligt samttjänstlagen och samttjänstförordningen.

Utredningens bedömning är att det inte finns behov av att föreslå några sekretessbrytande bestämmelser.

Folkbokföringsregister

Utredningen föreslår inte några författningsändringar vad gäller detta område. En bestämmelse om direktåtkomst för myndigheter finns redan i 2 kap. 8 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Några sekretessbrytande bestämmelser har inte ansetts nödvändiga.

Folkbokföringsuppgifter är normalt offentliga. Genom folkbokföringen får hela samhället tillgång till uppgifter om befolkningen. Uppgifter från folkbokföringen sprids till myndigheter och övriga delar av samhället genom Navet och SPAR.³⁷

³⁷ Genom Navet sprider Skatteverket folkbokföringsuppgifter till andra myndigheter. Ändrade uppgifter i Navet överförs dagligen eller veckovis till andra myndigheter. I SPAR finns även uppgifter om personer som har ett samordningsnummer vars identitet är fastställd. SPAR uppdateras varje dag med nya uppgifter från folkbokföringen. För att kunna ta del av uppgifterna från folkbokföringen genom SPAR krävs att man är kund hos SPAR. Kunder hos SPAR är exempelvis banker, försäkringsbolag och postorderföretag.

Folkbokföringsuppgifter kan i särskilda fall beläggas med sekretess, exempelvis när det rör sig om känsliga uppgifter. Det finns möjligheter till sekretessmarkering, vilket innebär att Skatteverket för in en markering vid personuppgifterna i fråga som anger att ingen får lämna ut uppgifterna utan tillstånd och säkerhetskontroll. En sekretessmarkering innebär inte någon absolut sekretess. Vid en begäran om utlämnande av personuppgifter ska myndigheten göra en självständig sekretessbedömning.

4.5.7 Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

Utredningens förslag: Direktåtkomst för Statens servicecenter ska regleras i socialförsäkringsbalken. En sekretessbrytande bestämmelse med uppgiftsskyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska införas i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.

När det gäller tillgång till personuppgifter i verksamhet som gäller förmåner enligt socialförsäkringsbalken samt andra förmåner och ersättningar som enligt lag, förordning eller särskilt beslut av regeringen handläggs av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten finns bestämmelser i 114 kap. socialförsäkringsbalken. I 3–4 §§ förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration finns ytterligare föreskrifter om direktåtkomst. Bestämmelser om uppgiftsskyldighet på socialförsäkringsområdet som knyter an till bestämmelserna om direktåtkomst i 114 kap. socialförsäkringsbalken finns vidare i förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter, den s.k. uppgiftslämnarförordningen. Dessutom finns uppgiftsskyldighet reglerad i en rad materiella författningar som gäller den myndighet som medgetts direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen t.ex. författningar om vårdnadsbidrag och socialtjänst.

I 114 kap. 18 § socialförsäkringsbalken anges att direktåtkomst endast är tillåten i den utsträckning som anges i lag eller förordning. Bestämmelser om direktåtkomst finns i 114 kap. 18–22 §§ och medger olika myndigheter samt kommuner och landsting direktåtkomst

i olika omfattning enligt vad som närmare regleras i de olika bestämmelserna. Bestämmelserna är utformade så att det anges för vilket ändamål uppgifterna ska vara nödvändiga.

Handläggarna på servicekontoren ska, i enlighet med vad som gäller för närvarande, kunna erbjuda både service av allmän och fördjupad karaktär. Det ska dock inte vara fråga om mer kvalificerad handläggning. Utformningen av bestämmelserna om direktåtkomst ska alltså spegla detta förhållande och påverka hur bestämmelserna ska formuleras. Statens servicecenter behöver därför inte ha direktåtkomst i den omfattning som motsvarar samtliga uppgifter som personalen på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har tillgång till. Enligt nuvarande samtjänstavtal har handläggarna på servicekontoren tillgång till sex system hos Försäkringskassan och till sju system hos Pensionsmyndigheten. De bestämmelser som föreslås bör alltså medföra att servicehandläggarna på servicekontoren även fortsättningsvis får ha tillgång till uppgifterna i dessa system i samma omfattning som för närvarande. Syftet med reformen med ny drift av servicekontoren måste anses vara att servicen inte ska försämrats jämfört med nuvarande ordning och då är tillgången till uppgifter central.

Utredningen föreslår att en ny bestämmelse införs i 114 kap. 23 § socialförsäkringsbalken enligt vilken Statens servicecenter medges direktåtkomst för att genomföra sitt uppdrag enligt lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor och förordningen (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor i den utsträckning det behövs för ändamål som anges i 7 § 1–4. Ändamålet omfattar att återsöka vägledande avgöranden, tillgodose behov av underlag som krävs för att den registrerades eller annans rättigheter eller skyldigheter ifråga om förmåner och ersättningar som avses i 2 § ska kunna bedömas eller fastställas, informera om sådana förmåner och ersättningar som avses i 2 § eller handlägga ärenden. Direktåtkomst ska vara förbehållen de personkategorier som på grund av sina arbetsuppgifter behöver tillgång till uppgifterna.

Det sätt på vilken reglering av dessa frågor i vissa fall sker beträffande nu aktuella myndigheter är att föreskriva direktåtkomst även i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration samt föreskriva uppgiftsskyldighet i en materiell författning. Sekretessbrytande bestämmelser

finns t.ex. i materiella författningar om vårdnadsbidrag och socialtjänst. Statens servicecenter har ju dock inte några egna ärenden enligt materiella författningar i vilka sekretessbrytande bestämmelser kan anges. Ordningen med en myndighet med de uppgifter som Statens servicecenter ska ha passar alltså inte in rent författningstekniskt, på så sätt att sekretessbrytande bestämmelser inte kan ges i en författning om t.ex. viss socialförsäkringsförmån.

Utredningen föreslår därför att det införs en ny bestämmelse i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration och att bestämmelsen, till skillnad mot hur bestämmelserna i förordningen vanligen utformas, även ska föreskriva en uppgiftsskyldighet för Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten

4.5.8 Arbetsförmedlingen

Utredningens överväganden och förslag rörande Arbetsförmedlingens lokala service återfinns i kapitel 7 och i det kapitlet berörs frågan om reglering av direktåtkomst närmare.

4.6 Användning av register på servicekontoren

En fråga med anknytning till vilka register som det ska finnas tillgång till för personal på servicekontoren, är vilken behörighet som bör tillkomma dem. Det verkar som om behörigheten mellan myndigheterna skiljer sig åt på så sätt att Skatteverket medger s.k. ”titt-behörighet”, dvs. servicehandläggaren har tillgång till personregister och ärenden på så sätt att han eller hon får se vad som anges för en viss person. Försäkringskassan medger dock en form av behörighet som innebär att servicehandläggare även får tillföra ett ärende uppgifter som tillförts vid ett besök genom att digitalt skriva in tjänsteanteckningar i ärendet.

Frågan är om det är förenligt med förvaltningslagen att endast ge behörighet att se innehållet i register och ärenden. Enligt 27 § nya förvaltningslagen ska en myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling snarast dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det ska framgå av dokumentationen när den gjorts och av vem. JO har flera gånger kritiserat

myndigheter för underlåten eller otillräcklig dokumentation (se t.ex. JO:s beslut, dnr 6156-2011, som rörde Försäkringskassan). Anteckningar i ett ärende kan dock föras på annat sätt än genom att digitalt föra anteckningar. Enligt utredningens mening är frågan om behörighet i register en fråga som lämpligen bör övervägas närmare av berörda myndigheter.

4.7 Betydelsen av dataskyddsförordningen i detta sammanhang

4.7.1 Nya regleringar rörande användande av personuppgifter

Dataskyddsförordningen, GDPR³⁸, gäller som lag i samtliga EU:s medlemsländer från och med den 25 maj 2018. Dataskyddsförordningen, som reglerar behandlingen av personuppgifter, tillåter och ibland förutsätter att medlemsstaterna kompletterar förordningen med nationell lagstiftning. För Sveriges del innebär dataskyddsförordningen bl.a. att nya författningar införts. Nya författningar är lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Vidare genomförs en rad författningsändringar, bl.a. i OSL till följd av den nya EU-förordningen. Dataskyddsförordningen ersätter dataskyddsdirektivet³⁹ som i svensk rätt huvudsakligen genomfördes genom den numera upphävda personuppgiftslagen (1998:204), PuL.

Datainspektionen anger bl.a. att ett av syftena med dataskyddsförordningen är att skydda enskildas grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd av personuppgifter. Rätten till privatliv uttrycks i den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR). Även i artikel 7 i EU:s stadga om grundläggande rättigheter uttrycks rätten till respekt för privat- och familjeliv. I artikel 8 finns också en

³⁸ General Data Protection Regulation, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personnummer och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

³⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

särskild bestämmelse om rätt till skydd för personuppgifter. Stadgan är rättsligt bindande för EU:s medlemsstater.

På svensk nivå finns en grundlagsstadgad rätt till skydd för den personliga integriteten i samband med behandling av personuppgifter i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Dataskyddsförordningen har också till syfte att skapa en enhetlig och likvärdig nivå för skyddet av personuppgifter inom EU så att det fria flödet av uppgifter inom unionen inte hindras. Detta uppnås genom att förordningen är direkt tillämplig i de olika medlemsstaterna och att samma regler gäller inom hela unionen. Andra syften med att ta fram en ny dataskyddsförordning har varit att modernisera dataskyddsdirektivets regler från 1995 och att anpassa dessa till det nya digitala samhället.

Dataskyddsförordningen är tillämplig på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register.⁴⁰ Dataskyddsförordningen baseras till stor del på dataskyddsdirektivets struktur och innehåll, men innebär även vissa förändringar. Den registrerades rättigheter förstärks i syfte att ge den registrerade ökad kontroll över sina personuppgifter.⁴¹

Dataskyddsförordningen hindrar inte den personuppgiftsbehandling som är nödvändig för att myndigheter ska kunna uppfylla skyldigheten att lämna ut allmänna handlingar enligt offentlighetsprincipen. Det bör vidare beaktas att det i svensk rätt inte finns någon skyldighet att lämna ut handlingar i elektronisk form.

4.7.2 De nya regleringarnas betydelse för verksamheten vid servicekontoren

Dataskyddsförordningen kommer att medföra stora förändringar för de som behandlar personuppgifter för annans räkning. Den som behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning kommer, i likhet med vad som gäller i dag, att vara personuppgiftsbiträde. I den nya dataskyddsförordningen förändras dock denna roll. Personuppgiftsbiträdet kommer att få nya skyldigheter och ett betydligt utökat eget ansvar för personuppgiftsbehandlingen. I ett

⁴⁰ Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 19.

⁴¹ Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 19.

flertal situationer kommer även personuppgiftsbiträden att omfattas av samma skyldigheter som gäller för personuppgiftsansvariga. Ett företag eller myndighet som behandlar personuppgifter för någon annans räkning är att anse som ett personuppgiftsbiträde. En organisation, dvs. den personuppgiftsansvarige, som vill anlita ett sådant biträde måste teckna ett skriftligt avtal med biträdet.

Försäkringskassan anser att frågan om personuppgiftsbiträdesavtal behöver belysas ytterligare då myndigheten bedömer att de personuppgifter som behöver behandlas görs inom ramen för gällande uppdragsavtal.

Även *Pensionsmyndigheten* har framfört synpunkter i denna del och anfört att den anser att det finns anledning att utreda respektive myndighets uppdrag och roller samt ansvarsfördelningen ytterligare med anledning av nya bestämmelser på området. I samband med detta finns anledning att undersöka om det i förevarande situation inte kan vara fråga om ett gemensamt personuppgiftsansvar. Det får inte råda någon tvekan om vilken myndighet som bär ansvaret vid bristande regelefterlevnad. Det måste stå klart till vem den registrerade ska vända sig till vid utövande av sina rättigheter

Utredningen instämmer i de av *Försäkringskassan* och *Pensionsmyndigheten* lämnade synpunkterna att det hade varit önskvärt att på ett grundligt sätt belysa samtliga de frågeställningar som otvivelaktigt uppkommer i anledning av ny lagstiftning på området. Det kan dock konstateras att det med hänsyn bl.a. till tidsramen för arbetet inte har varit möjligt att hantera dessa frågor på det sätt som frågornas komplexitet kräver. Utredningens arbete såvitt gäller rättsliga frågor har fått koncentreras till frågor som bedömts kräva författningsreglering. Det får antas att de myndigheter som redan ingår i servicekontorsverksamheten samt Statens servicecenter sedan en längre tid har pågående arbeten inom respektive myndighet för att förbereda en övergång till det system som följer av nya författningar i anledning av dataskyddsförordningen. De får alltså förutsättas ha djup kunskap och bra beredskap i dessa frågor.

Sammanfattningsvis är utredningen således medveten om att verksamheten på servicekontoren berörs av frågor i anledning av dataskyddsförordningen. Detta kommer vara en uppgift för myndigheterna i fråga att hantera. Utredningens bedömning är dock att det inte är något som föranleder något författningsförslag från vår sida.

4.8 Myndigheternas synpunkter

Varken *Migrationsverket*, *Statens servicecenter* eller *Trafikverket* har lämnat några synpunkter på innehållet i detta kapitel. *Statens servicecenter* har anfört att myndigheten inte har några invändningar mot de lämnade författningsförslagen.

Skatteverket tillstyrker författningsförslagen och anför bl.a. följande. Förslagen avseende sekretessgenombrott, överföring av sekretess och direktåtkomst ger en grund för att verksamheten ska kunna genomföras med beaktande av integritetsaspekter och behandlingsreglering. Förutsättningarna är i vissa delar nya och oprövade. Det förhållandet att *Statens servicecenter* i dessa sammanhang inte ska ta emot eller upprätta handlingar inom sin egen verksamhet, utan enbart för att fullgöra uppdrag inom andra myndigheters verksamheter, ger en unik situation. Det finns utrymme för att tänka på lite olika sätt i fråga om hur man ska se på frågor runt förhållandet mellan *Statens servicecenter*, dess anställda som agerar utifrån ett uppdragsavtal från en uppdragsmyndighet och uppdragsmyndigheterna. *Skatteverket* anser att de lämnade förslagen utifrån givna förhållanden är rimliga. Samtidigt påpekas att det finns delar där en fördjupning hade varit av värde men *Skatteverket* har förståelse för att tid inte har funnits för en sådan fördjupning.

Skatteverket delar utredningens uppfattning att det är viktigt att handlingar som kommit in till eller upprättats av *Statens servicecenter* även ska anses inkomna till den myndighet inom vars verksamhet handlingen ska behandlas. *Skatteverket* delar utredningens bedömning att detta borde följa redan av den nu gällande regleringen. En uttrycklig reglering skulle dock kunna övervägas för tydlighets skull. Vidare delar *Skatteverket* utredningens uppfattning att registreringskravet i OSL kan upprätthållas genom att *Statens servicecenter* håller handlingarna ordnade under den tid de finns hos nämnda myndighet. Slutligen anser *Skatteverket* att det är en lämplig reglering, såsom utredningen föreslår, att *Statens servicecenter* ska få avhända sig handlingarna genom ett överlämnande till den myndighet inom vars verksamhetsområde frågan ligger.

Utredningen har gjort bedömningen att en handling med exempelvis *Försäkringskassan* som adressat, som ges in på ett servicekontor har inkommit även till förstnämnda myndighet utan att någon

särskild reglering införs. Någon ny uttrycklig bestämmelse, som Skatteverket är inne på, föreslås därför inte.

Försäkringskassan anför att i ansvaret för ärendehanteringens ingår ett ägarskap för Försäkringskassan att säkerställa korrekt information till servicehandläggarna på Statens servicecenter. Myndigheten saknar ett resonemang om hur informationssäkerheten, såsom otillåten informationssökning, ska säkerställas på kort och lång sikt då det är många parter involverade.

Arbetsförmedlingen framför att det är en stor säkerhetsmässig utmaning att ge en och samma person tillgång till flera myndigheters information samt att tillgängliggöra åtkomst till flera myndigheters system från en och samma dator. Det saknas här resonemang kring hur avvägningen gjorts kopplat till kund- och samhällsnytta, mellan att tillhandahålla en ”enkortslösning” för att förenkla för handläggare på servicekontor och annan digital utveckling av Arbetsförmedlingens system. Det saknas även, anser myndigheten, ett resonemang ur ett it-säkerhetsperspektiv, kring riskerna med att koppla samman myndighetssystem som både behandlar sekretessbelagda uppgifter och stora pengaflöden.

Beträffande Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens synpunkter har utredningen i avsnitt 4.5.5 redogjort för exempel på åtgärder som en myndighet kan vidta för att begränsa risken för obehöriga intrång i den enskildes integritet. Vidare kan tilläggas att det i ett första skede inte är fråga om att ge ytterligare personer tillgång till uppgifter om enskilda hos de aktuella myndigheterna. Arbetet på servicekontoren avses utföras av nuvarande personal. Senare kommer ytterligare servicehandläggare att tillkomma. Servicekontoren i den nuvarande formen har funnits i tio år och tillgång till myndigheternas olika datoriserade system har funnits hela tiden. Det får förutsättas att de rutiner på servicekontoren som för närvarande tillämpas för dessa viktiga frågor, kan tjäna som utgångspunkt för verksamheten även framöver. Utredningen anser inte att det finns skäl att lämna några ytterligare författningsförslag rörande dessa frågor.

Även *Jusek* och *ST* har fått möjlighet att lämna synpunkter, men har inte haft några sådana beträffande förslagen i detta kapitel.

5 Förarprovsverksamheten vid Trafikverket

5.1 Uppdrag och organisation

Transportstyrelsen är körkortsmyndighet enligt körkortsförordningen (1998:980) och utformar regler, kontrollerar hur reglerna efterlevs, och är den myndighet som ger tillstånd i form av körkort och certifikat. Den som ska ta körkort ansöker om körkortstillstånd och handledarbevis hos Transportstyrelsen. Förarprov ska sedan avläggas inför en förarprövare som Transportstyrelsen förordnat. Den som får förordnas som förarprövare är tjänsteman vid Trafikverket.¹

Förarprovsverksamheten vid Trafikverket ansvarar för att genomföra förarproven som består av två delar, kunskapsprov och körprov. Verksamheten omfattar förarprov för samtliga körkortsbehörigheter, körprov för taxiförarlegitimation, samt kunskapsprov för yrkeskunskande för trafikstillstånd och yrkesförarkompetens. Därtill ingår fotografering, information och rådgivning, samt bokning av kunskapsprov och körprov i verksamheten. Målet för förarprovsverksamheten är att bidra till trafiksäkra, riskmedvetna och miljömedvetna förare i vägtransportssystemet.²

Förarprovsverksamheten är i stort sett helt avgiftsfinansierad. Under 2017 omsatte verksamheten 487 miljoner kronor i provverksamhet och 60 miljoner kronor i uppdragsverksamhet med ett resultat om 66 miljoner kronor.

¹ Körkortsförordning (1998:980), 3 kap. 10 §.

² Trafikverket (2017), *Strategisk plan 2018–2021 för Trafikverket Förarprov*.

Trafikverket Förarprov är organiserad i tre avdelningar och varje avdelning består av mellan 5 och 13 huvudorter. Till respektive huvudort hör ett antal mottagningsorter. Förutom de tre avdelningarna finns även en avdelning för verksamhetsstyrning och en stab.

Verksamheten bedrivs på totalt 33 huvudorter³ och 108 mottagningsorter. En mottagningsort är i regel en mindre ort där förarprov genomförs med tillrest personal. På alla 141 orter genomförs körprov och på drygt 70 av orterna utförs även kunskapsprov. På de 33 huvudorterna kan besökare få service alla vardagar i veckan, medan öppethållande och vilka prov som utförs på de 108 mottagningsorterna varierar beroende på efterfrågan.

5.1.1 Lokaler och kriterier för lokalisering

Trafikmiljön i anslutning till ett förarprovskontor ska enligt Trafikverket vara anpassad så att körprov ska kunna genomföras, att huvuddelen av momenten i kursplanen för respektive behörighet ska uppfyllas vid körprov och att trafikintensiteten varken ska vara för hög eller låg. I nära anslutning till kontoret ska det även finnas tillräckligt med parkeringsplatser och kontoret ska vara någorlunda lätt tillgängligt även för den som reser kollektivt. Parkeringsplatserna är nödvändiga både för Trafikverkets personal och för de som ska genomföra körprov, t.ex. för körprov för släp.

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

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

På många mindre orter anser sig Trafikverket i dag ha ändamålsenliga lokaler till en bra kostnad, men det finns också en del orter där det enligt Trafikverket vore önskvärt med bättre lokaler för både kunskapsprov och körprov.

³ Under 2018 utökas antalet kontor i Göteborg till två. Antalet huvudorter blir då 34.

Enligt Trafikverket kan servicekontor på de orter där Trafikverket endast tillhandahåller körprov ha lämpliga lokaler för samlokalisering, men det gäller endast om servicekontoret finns nära en lämplig trafikmiljö och om det även finns parkeringsplatser i direkt anslutning till kontoret. Trafikverkets krav på trafikmiljö och parkeringsbehov gör att det särskilt på större orter, enligt Trafikverket, kan finnas svårigheter med att använda servicekontorens nuvarande lokaler.

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

Trafikverket har som inriktning att samlokalisera förarprovsverksamheten med Trafikverkets övriga verksamhet för att uppnå kostnadsfördelar och för att verksamheterna lättare ska kunna samarbeta. Hittills är förarprovsverksamheten samlokaliserad med annan verksamhet inom Trafikverket på 13 av de 33 huvudorterna. Mynligheten ser också en fördel med att förarprovsverksamheten är lokaliserad tillsammans med andra delar av Trafikverkets verksamhet eftersom det gör det enklare för besökare att hitta till Trafikverket.

5.1.2 Information via olika servicekanaler

Trafikverket ger allmän information om förarprov via internet, telefon, tryckt material och i receptionerna på de 33 huvudorterna. Digitala kanaler såsom Trafikverkets hemsida och sociala medier är de viktigaste informationskanalerna.

Bokning av prov kan genomföras på webben och står för tre fjärdedelar av alla bokningar medan övriga bokningar görs via telefon eller besök. Förarprovsverksamheten har även en egen nationell telefonkundtjänst för allmän information och bokning av prov. Kundtjänsten är placerad i Stockholm och tog under 2016 emot cirka en halv miljon samtal.⁴ Flertalet av de som ringer för att boka en tid har även en fråga relaterad till bokningen, t.ex. vilken typ av lastbil eller släp de kan eller ska ta med till körprovet.

⁴ Trafikverket (2017), *Förarprov årsrapport 2016*.

5.2 Verksamheten på huvudorterna och mottagningsorterna

Förarprovsverksamheten tillhandahåller följande tjänster på huvudorterna och mottagningsorterna, men tjänsterna varierar beroende på ort och efterfrågan:⁵

- *körprov och kunskapsprov*: prov för körkort, traktorkort, lokförarbevis och certifikat för arbete på väg,
- *yrkeskompetens- och yrkeskunnandeprov*: prov för blivande yrkesförare såsom bussförare, lastbilsförare, taxiförare och blivande företagare inom transportbranschen,
- *bilstöd och villkorskodning*: expertstöd till Försäkringskassan avseende anpassning av fordon för funktionshindrade och expertstöd till Transportstyrelsen vid villkorskodning av körkort,
- *fotografering*: för enskilda inför kunskapsprov av körkort, traktorkort och lokförarbevis samt vid körkortsförnyelser, och
- *bilar för körprov*: erbjuds vid B-prov och taxiprov.

Under 2017 utförde verksamheten knappt 470 000 kunskapsprov och knappt 340 000 körprov.⁶ Samma år gjordes knappt 425 000 fotograferingar för körkortsförnyelse och fotograferingar i samband med kunskapsprov.⁷

5.2.1 Fotografering vid kunskapsprov och körkortsförnyelse

Fotografering genomförs alltid i samband med första kunskapsprovet. På alla orter där kunskapsprov genomförs sker fotografering antingen med en fast eller mobil fotoutrustning.

Trafikverket erbjuder även fotografering för körkortsförnyelser, färdskrivarkort, ADR-intyg⁸, lokförarbevis och yrkeskompetensbevis på samtliga huvudorter och i viss omfattning även på mottagningsorter.⁹

⁵ Trafikverket (2018), *Förarprov årsrapport 2017*.

⁶ Trafikverket (2018), *Förarprov årsrapport 2017*.

⁷ Enligt uppgift från Trafikverket 2017-11-28.

⁸ ADR avser regler för transport av farligt gods på väg och i terräng.

⁹ Trafikverket (2018), *Förarprov årsrapport 2017*.

5.2.2 Anpassade prov vid särskilda behov

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

5.2.3 Yrkesroller och medarbetare i förarprovsverksamheten

Varje huvudort har en kontorschef, ett antal förarprovare och kundtjänsthandläggare, samt en resursplanerare. Dessa har olika arbetsuppgifter:

- *förarprövarna* förrättar i huvudsak körprov men kan i vissa fall även genomföra kunskapsprov och bemanna receptioner,
- *kundtjänsthandläggarna* förrättar kunskapsprov, bemannar receptioner och uträttar administrativa uppgifter, och
- *resursplanerare* arbetar i huvudsak med resursplanering, men kan även förrätta kunskapsprov, bemanna receptioner och uträtta administrativa uppgifter.

För alla tre rollerna ställs krav på gymnasiekompetens. Förarprövarna genomgår en ettårig utbildning, medan kundtjänsthandläggarna får ungefär en veckas utbildning för att ge service och ytterligare en veckas utbildning för att kunna förrätta kunskapsprov. Utbildningarna sker internt.

All personal är stationerad på en huvudort och reser till mottagningsorterna efter behov. Som regel är det kundtjänsthandläggare som åker ut till mottagningsorterna för att fotografera och genomföra kunskapsprov, medan förarprovare genomför körprov. Under 2017 fanns 303 förarprovare (även kallade trafikinspektörer) och 94 kundtjänsthandläggare. I mars 2018 tillkom 25 resursplanerare i förarprovsverksamheten som ett resultat av ett ökat behov av arbete med resursplanering. Hela förarprovsenheten inklusive avdelningen för verksamhetsstyrning och staben hade sammanlagt 464 anställda under 2017.¹⁰

¹⁰ Trafikverket (2018), *Förarprov årsrapport 2017*.

På huvudorterna finns ett nära samarbete mellan chef, kundtjänsthandläggare, resursplanerare och förarprovare. Trafikverket arbetar systematiskt med att följa upp kvalitet och enhetlighet i verksamheten över hela landet.¹¹

5.3 Många körkortstagare är inte tillräckligt förberedda

Förarprovet är en kontroll av att en körkortstagare har tillräckliga kunskaper för att vara en trafiksäker, risk- och miljömedveten förare. Provet kan dock inte omfatta alla moment som man behöver behärska som förare. Enligt Trafikverket är det därför viktigt att utbildningen och förberedelserna för provet är tillräckligt omfattande och att moment som är svåra att testa i en provsituation kan säkerställas genom kvalitetssäkrad utbildning.

Enligt en studie av Statens väg- och transportforskningsinstitut¹² som beställdes av Trafikverket för att hitta orsaker till den sjunkande godkännandegraden, finns det i dagens system dels få krav på förarutbildningen, dels en stor del av körkortstagarna med underkänt provresultat som saknar förmåga att värdera sin egen kunskaps- och körförmåga. Många körkortstagare är inte tillräckligt utbildade vid tiden för sitt prov, vilket medför att många förarprov blir underkända. Detta medför i sin tur att behovet av omprov ökar.¹³ Andelen godkända prov avseende körprov för körkortsbehörigheten personbil var cirka 47 procent under 2017.¹⁴

Trafikverket önskar att bättre nå ut med information om vilka krav som ställs vid proven till alla de som ska ta körkort, men speciellt till den stora gruppen nyanlända. Detta i syfte att få en högre andel personer som har utbildat sig tillräckligt inför proven.

Med anledning av de brister som finns i körkortstagarnas kunskaps- och färdighetsnivå har en översyn av hela förarutbildnings-systemet nyligen inletts på initiativ av och i samverkan mellan Trafikverket Förarprov och Transportstyrelsen.

¹¹ Trafikverket (2015), *Tillämpningsuppföljning av Förarprovs styr- och ledningssystem*.

¹² Statens väg- och transportforskningsinstitut (2016), *Förarprov för personbil*.

¹³ Trafikverket (2017), *Strategisk plan 2018–2021 för Trafikverket Förarprov*.

¹⁴ Trafikverket (2018), *Förarprov årsrapport 2017*.

5.4 Verka för samlokalisering med servicekontor

Utredningens förslag: Statens servicecenter och Trafikverket ska få i uppdrag av regeringen att i samverkan analysera på vilka platser förarprovskontor och servicekontor kan samlokaliseras, samt utarbeta en plan för att genomföra sådan samlokalisering. Analysen och planen ska rapporteras till regeringen senast den 31 december 2019.

Kunskapsprov och körprov är två delar i ett sammanhållet förarprov. Huvudsakligen handlar verksamheten om att förrätta prov, att ge service är endast en väldigt begränsad del av vad som utförs på de lokala kontoren. Organisationen på de lokala kontoren är nära sammanhållen – utförandet av kunskapsprov, körprov och tillhandahållandet av service – och det är därför svårt att utskilja servicen från övrig verksamhet. Utredningen bedömer därför att det inte finns förutsättningar för att flytta över förarprovsverksamhetens begränsade serviceuppgifter till serviceorganisationen.

Förarprovsverksamheten har dessutom få beröringspunkter med de tre nuvarande servicekontorsmyndigheterna. Även om det kan förenkla för medborgare om fler myndigheters lokala serviceverksamhet samlas i gemensamma lokaler har förarprovsverksamheten särskilda krav på lokalisering som skiljer sig från servicekontorens behov. Utredningens bedömning är att det endast på vissa orter finns möjlighet till samlokalisering och att en analys behöver göras ort för ort. På mindre orter kan det dock vara lättare att hitta lokaler som möter både servicekontorens och förarprovsverksamhetens krav.

Utredningen har tillsammans med Trafikverket undersökt förutsättningar för samlokalisering av nuvarande förarprovskontor och servicekontor. Utredningen bedömer, i likhet med Trafikverket, att samlokalisering med servicekontor i dagsläget kan vara intressant på 12–15 mottagningsorter. På samtliga av dessa orter utförs körprov och på cirka hälften av dem även kunskapsprov. Utredningen har utifrån intervjuer och studiebesök förstått att inte alla servicekontor på dessa orter kommer att uppfylla Trafikverkets behov gällande åtkomst till parkeringsplatser eller tillräcklig lokalyta. I takt med att lokalkontrakten löper ut eller där andra omständigheter kräver en omlokalisering, kan behovet av att flytta till andra lokaler komma att

förändras för både Trafikverket och servicekontoren. Därför bör nya möjligheter för samlokalisering uppstå framöver.

Utredningen anser därför att förarprovsverksamheten inför varje planerad omlokalisering eller förnyelse av hyreskontrakt bör undersöka möjligheten till samlokalisering med servicekontor. Detta bör ske på de orter som enligt Trafikverket Förarprov är att betrakta som mottagningsort och där möjlighet till intern samlokalisering med övriga Trafikverket inte är möjligt. Vidare bör även Statens servicecenter, vid omlokalisering av servicekontor eller förnyelse av hyreskontrakt, undersöka möjligheten att samlokalisera med Trafikverket Förarprov på mottagningsorterna.

För att möjliggöra en god planering av kommande omlokaliseringsbehov bör en dialog föras mellan de båda myndigheterna på en övergripande nivå. Denna dialog bör hållas vart tredje år eller oftare om myndigheterna anser det nödvändigt.

Statens servicecenter och Trafikverket kan överväga om servicekontoren också bör tillhandahålla information till besökare om körkort på i första hand de ställen där verksamheterna samlokaliseras. Trafikverket ser gärna att information om förarprov ges på samtliga servicekontor framöver i form av digital utrustning och tryckt material. Detta skulle enligt Trafikverket vara en bra kanal för att nå ut med information och skulle kräva endast en minimal insats av personalen på servicekontoren. Lämpligen bör detta prövas på ett par kontor där samlokalisering sker för att därefter utvärderas. Formen och omfattningen av körkortsinformation bör myndigheterna sedan tillsammans enas om och ta fram i samverkan med Transportstyrelsen för att besökarna ska kunna få information om hela körkortsprocessen.

Trafikverket anser det också intressant att förbättra tillgängligheten till fotografering för körkortsförnyelse. Utrustningen som används är relativt lättanvänd och processen tydlig. Servicekontoren har relevanta kunskaper, såsom att identifiera besökare och utfärda id-kort, och skulle därför kunna tillhandahålla fotografering för körkortsförnyelse och inför kunskapsprov. Utredningen anser dock att man först bör invänta analys och förslag från 2017 års ID-kortsutredning (dir. 2017:90) eftersom dessa kan få konsekvenser för hur körkort utfärdas.

5.5 Myndigheternas synpunkter

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten har inte haft synpunkter på bedömningarna eller förslagen i detta kapitel. *Skatteverket* tillstyrker utredningens förslag.

Statens servicecenter instämmer i huvudsak med förslagen. Myndigheten anser dock att samlokaliseringen inte nödvändigtvis behöver begränsas till 12–15 orter, utan att fler orter bör övervägas på sikt. Enligt Statens servicecenter bör det även starkt övervägas om det på sikt kan finnas förutsättningar för tjänstesamverkan kring förarprovsverksamheten, t.ex. vad gäller allmänna kundtjänstavgifter, fotografering och eventuellt även att förrätta kunskapsprov.

Utredningen instämmer i att det på sikt kan vara aktuellt med fler orter för samlokalisering.

Trafikverket har inga invändningar på förslagen beträffande planering för samlokalisering på de orter som bedöms lämpligt. Det är dock viktigt att samlokaliseringen utvärderas i varje enskilt fall utifrån de krav som förarprov ställer på lokaler. Trafikverket anser det möjligt att genomföra en analys och plan för samlokalisering under 2019 och är positiv till att försök genomförs på ett begränsat antal kontor. Vidare anser Trafikverket att körkortsinformation bör finnas tillgängligt på samtliga servicekontor.

Förutom myndigheterna har fackförbunden *Jusek* och *ST* haft möjlighet att lämna synpunkter. *Jusek* förordar utredningens förslag om att inte gå vidare med Trafikverkets verksamhet. *ST* har inte haft synpunkter på bedömningarna eller förslagen i detta kapitel.

6 Migrationsverket

6.1 Uppdrag och verksamhet

Migrationsverket är förvaltningsmyndighet för frågor som bl.a. rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd, mottagande av asylsökande och medborgarskap. Myndigheten ska enligt sin instruktion:

- arbeta för ett effektivt och långsiktigt hållbart asylsystem som värnar asylrätten,
- främja en arbetskraftsinvandring styrd utefter behov, men även annan rörlighet över gränser, samt
- fördjupa det europeiska och internationella samarbetet.

Migrationsverket ska även ge god service som möter sökandes och andra intressenters behov.¹

Myndigheten har två verksamhetsområden: asyl och tillstånd. *Asylverksamheten* innefattar två delar: den som inom myndigheten kallas för asyl och som för själva asylprocessen framåt genom utredningar och beslut, samt den del som kallas för mottagning för de som ansöker om asyl. Mottagningsverksamheten sköter löpande frågor och beslut kring bl.a. dagersättning, särskilt bistånd och LMA-kort². *Tillståndsverksamheten* delas in i flera områden: anknnytning, uppehållstillstånd för studerande eller besök, arbetstillstånd, medborgarskap, ärenden som gäller EU-medborgare och deras anhöriga, samt främlingspass och resedokument.

Möjligheten att få skydd i Sverige genom att söka asyl och beviljas uppehållstillstånd styrs inte bara av svensk lag. Sverige har ratificerat FN:s flyktingkonvention och ska därför bl.a. ge uppehållstillstånd

¹ Förordning (2007:996) med instruktion för Migrationsverket.

² LMA står för lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. LMA-kort är ett bevis på att innehavaren är asylsökande och får vistas i Sverige tills beslut om uppehållstillstånd fattats.

till de personer som enligt konventionen räknas som flyktingar. Migrationsverket måste även följa unionsrättsliga regler kring de som är i behov av skydd. Till viss del gäller internationella bestämmelser och regler även tillståndsärenden, men lagstiftningen inom området är huvudsakligen nationell.

6.2 En myndighet i förändring

Under 2014 och 2015 ökade antalet asylsökande drastiskt i Sverige och Migrationsverket var tvunget att snabbt öka i storlek personalmässigt.³ I takt med att antalet asylsökande återigen har minskat sedan 2016 står myndigheten inför ett minskat förvaltningsanslag⁴ och ett omställningsarbete där organisationen måste krympa för att anpassas till minskningen. Vid utgången av 2017 hade Migrationsverket drygt 8 000 anställda, som minskat till drygt 7 700 i mitten av mars 2018.⁵ Omställningen, som beräknas vara klar 2019, kommer vara omfattande och innebära löpande uppsägningar.

Migrationsverket har alldeles nyligen genomfört en organisationsförändring som blev klar den 1 april 2018. Det är ännu för tidigt att utvärdera effekterna av denna omorganisation. Myndigheten genomförde även en omorganisation i början av 2015, då man gick från att vara organiserad i verksamhetsområden till en regional indelning av verksamheten. På så sätt ville Migrationsverket öka det lokala ansvaret, stärka den centrala styrningen och utveckla ett mer processorienterat arbetssätt. Statskontoret konstaterade 2017 att omorganisationen fungerade väl, men att den centrala styrningen inte fått tillräckligt genomslag.⁶

Under sommaren 2017 initierade myndigheten ett internt arbete för att omhänderta Statskontorets synpunkter. Arbetet resulterade i den nya omorganisationen som bl.a. inneburit att nivån med operativ chef tagits bort, att ekonomiavdelningen blivit del av en större planeringsavdelning, samt att kvalitetsavdelningen integrerats i en digitaliserings- och utvecklingsavdelning.⁷

³ Migrationsverket (2017), *Migrationsverkets årsredovisning 2016*, Figur 102 Personalsammansättning.

⁴ Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018*, Utgiftsområde 8.

⁵ Enligt uppgift från Migrationsverket 2018-03-26 och 2018-03-27.

⁶ Statskontoret (2017), *Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation*.

⁷ Enligt uppgift från Migrationsverket 2017-12-13.

6.2.1 Organisationsförändringarna påverkar den lokala servicen

Det omställningsarbete som Migrationsverket genomgår kommer att påverka i vilken omfattning myndigheten kommer att kunna erbjuda lokal service. Sedan september 2017 har antalet kontor som ger lokal service minskat från 45 till 37.⁸ Under 2018 kommer ytterligare minst 4 kontor att stängas ner. Flera av kontoren kommer även att behöva begränsa sina öppettider⁹ och personalsammansättningen förändras i takt med uppsägningar och frivilliga avgångar.

Härutöver kan de förslag som *Mottagandentredningen* (dir. 2015:107) presenterade i mars 2018 komma att påverka hur och var Migrationsverket placerar sin verksamhet, och därmed erbjuder service, framöver.

6.3 Lokal service

I de flesta av de sex regionerna är den lokala servicen vid Migrationsverket i dag en integrerad del av den handläggande verksamheten. Budgeten för de enheter som ansvarar för service varierar därmed från region till region. Det är upp till regionchefen att bestämma hur servicen ska utformas, vilken eller vilka enheter i regionen som ansvarar för att ge service och vilka medel enheterna förfogar över.

Samordning, gränssnitt och kontakter gällande service hanteras därmed inom ordinarie ledningsstruktur för den handläggande verksamheten. Utöver detta finns ett processnätverk där processgemensamma frågor inom service hanteras, t.ex. arbetsätt, tjänster och it-stöd. Alla regioner är representerade i nätverket genom chefer eller teamledare. Förutom dessa deltar förvaltningsledare inom systemförvaltning, arbetsmiljöombud, samt representanter från kommunikationsavdelningen och lokalförsörjningsenheten. Samtliga delar av verksamheten är också representerade i arbetet med att utveckla stöd-system och tjänster inom service.¹⁰

⁸ Enligt uppgift från Migrationsverket 2017-10-13 och 2018-03-07.

⁹ Enligt uppgift från Migrationsverket 2018-03-07.

¹⁰ Enligt uppgift från Migrationsverket 2017-10-13.

6.3.1 Kontor som tillhandahåller lokal service

Migrationsverket har i dag 37 kontor som tillhandahåller lokal service. Dessa delas in i tre olika typer: nationella servicecenter, lokala servicecenter och mottagningsreceptioner. Vidare ges service i väldigt begränsad omfattning vid närläsa kontor enstaka timmar per vecka och genom boendevårdare vid anläggningsboenden. Personalen vid dessa två senare former saknar tillgång till verksamhetssystem när de möter de sökande. Utredningen har valt att inte titta vidare på dessa två former av enklare servicegivande.

Nationella servicecenter finns i Boden, Göteborg, Malmö, Norrköping, Stockholm¹¹, Sundsvall, Umeå, Uppsala, Växjö och Örebro.¹² Dessa kontor ska ge bred service inom asyl-, mottagnings- och tillståndsverksamheten, men alla orter har inte full kompetens inom alla områden. Det är t.ex. bara fyra av de tio nationella servicecentren som tar emot asylansökningar från vuxna. Alla nationella servicecenter är däremot skyldiga att ta emot ansökningar från ensamkommande asylsökande barn.¹³

Nationella servicecenter ska finnas i aktivitetsbaserade lokaler för att myndigheten snabbt ska kunna ställa om serviceverksamheten från mindre till större skala.¹⁴ Detta är en ny och viktig pusselbit i myndighetens beredskapsplanering vid en eventuell framtida ökning av antalet personer som söker asyl.¹⁵

Lokalt servicecenter finns numera bara i Västerås. Kontoret ger service inom tillståndsfrågor och mottagningsfrågor, men inte inom asyl. Det finns även 24 mottagningsreceptioner som endast ger service inom asylmottagning.¹⁶ I tillägg till dessa finns det mottagningsreceptioner i Visby och Jönköping som utöver mottagningsfrågor även kan hantera tillståndsfrågor, men som ändå inte benämns lokalt servicecenter.¹⁷

¹¹ Stockholmskontoret öppnar i Sundbyberg i augusti 2018. Då slås kontoren i Solna och Hallonbergen samman.

¹² Enligt uppgift från Migrationsverket 2018-03-07.

¹³ Migrationsverket (2018), *Operativa chefens administrativa beslut om ansökningsplatser för asylsökande från och med 2018-02-01*.

¹⁴ Migrationsverket (2016), *Generaldirektörens administrativa beslut om fullserviceorter*.

¹⁵ Enligt uppgift från Migrationsverket 2017-10-13.

¹⁶ Enligt uppgift från Migrationsverket 2018-03-07.

¹⁷ Enligt uppgift från Migrationsverket 2018-03-08 och 2018-03-16.

6.3.2 Serviceutbud, servicebehov och kundnöjdhet

På nationella servicecenter, lokala servicecenter och i mottagningsreceptioner kan besökaren få hjälp med frågor av både allmän och fördjupad karaktär. Frågor av allmän karaktär innebär bl.a. att blanketter lämnas ut och att regelverk och processer förklaras. I dagsläget saknar Migrationsverket kundarbetsplatser i myndighetens servicelokaler, men ett pilotprojekt för hjälp till självhjälp för digitala tjänster har nyligen genomförts på de nationella servicecentren i Malmö och Norrköping.¹⁸

Frågor av fördjupad karaktär kan innebära att handläggaren förklarar var i handlägningsprocessen besökarens ärende befinner sig, förklarar beslut, guidar den sökande att fylla i en ansökan som stämmer överens med den sökandes situation, lämnar ut passhandlingar, tar foto och biometri till passhandlingar och LMA-kort, samt tar emot eller lämnar ut originalhandlingar. Ofta ställer besökarna frågor inom flera olika områden vid sina besök hos Migrationsverket. Tillgång till, och användandet av, verksamhetssystemen är enligt myndigheten nödvändig för att kunna besvara alla frågor och ge besökaren bra service.

Migrationsverket tar emot både bokade och spontana besök. Besök kan bokas via myndighetens hemsida gällande:¹⁹

- lämnande av fingeravtryck och fotografering,
- ansökan om och uthämtning av främlingspass och resedokument,
- hämtning av LMA-kort,
- ansökan om uppehållstillstånd för besök (förlängning av turistbesök),
- ansökan om särskilt bidrag, samt
- förlängningsansökan för asyl.

Vissa av Migrationsverkets kontor som ger service fattar beslut back-office i anslutning till besöksytan för t.ex. särskilt bidrag och passhandlingar.

¹⁸ Enligt uppgift från Migrationsverket 2017-10-13.

¹⁹ Migrationsverket (2018), *Boka tid innan du besöker oss*.

Migrationsverket saknar i dag en återkommande och enhetlig insamling av besökarnas servicebehov.²⁰ Myndigheten gör heller ingen uppföljning huruvida besökarna är nöjda med den lokala servicen eller inte.²¹

6.3.3 Öppettider och tillgänglighet

Öppettiderna på kontoren som ger service är generellt vardagar kl. 9–15, med vissa lokala variationer. För 2018 är servicemålet för väntetid 10 minuter för bokade besök och 40 minuter för spontana besök.²² För 2017 var dessa mål 15 respektive 60 minuter, vilka uppnåddes till 77 respektive 71 procent.²³ Under 2017 var målet att en besökare skulle kunna få en bokad tid inom 14 dagar, vilket har sänkts till 9 dagar för 2018.²⁴ Om detta servicemål uppnås är oklart. Medarbetare vid myndigheten menar dock att sökande ofta bokar tider på andra kontor än det kontor som finns närmast hemorten för att kunna få ett bokat möte inom rimlig tid. Detta tyder på att tillgängligheten inte är tillräcklig.

Uppföljningssystemet för besök som myndigheten använder är nytt och har förts ut löpande på nationella servicecenter, lokala servicecenter och mottagningsreceptioner under 2017. Detta innebär att Migrationsverket inte kunnat mäta alla besök under året. De besök som myndigheten har kunnat mäta var ungefär 900 000 till antalet, varav ungefär 22 procent var bokade och 78 procent obokade.²⁵

Inom asylprocessen sker närmare 90 procent av kontakterna genom besök på lokala kontor. Asylsökandes frågor handlar främst om att hämta eller byta LMA-kort, men en stor del av dem har också frågor om status i sitt ärende eller frågor om sitt boende.²⁶ Medarbetare i myndigheten uppger att dessa besökare ofta har flera frågor av olika karaktär.

²⁰ Enligt uppgift från Migrationsverket 2017-10-13.

²¹ Enligt uppgift från Migrationsverket 2018-02-21.

²² Migrationsverket (2017), *Strategi för ändamålsenlig tillgänglighet och service 2017–2021*.

²³ Enligt uppgift från Migrationsverket 2018-01-12.

²⁴ Migrationsverket (2017), *Strategi för ändamålsenlig tillgänglighet och service 2017–2021*.

²⁵ Enligt uppgift från Migrationsverket 2018-01-12.

²⁶ Enligt uppgift från Migrationsverket 2017-10-13.

6.3.4 Teknik inom service

Migrationsverket använder sig av ett bokningssystem som hanterar tidsbokning på myndighetens hemsida, liksom ankomstregistrering, kölappar och informationsskärmar i lokalen. Bokningssystemet finns på samtliga av myndighetens nationella servicecenter och ett projekt påbörjades under 2017 för att införa systemet även på övriga kontor som ger service.²⁷

Pilotprojektet för hjälp till självhjälp i digitala tjänster som nyligen har testats på de nationella servicecentren i Malmö och Norrköping har ännu inte rapporterat något resultat. Om projektet faller väl ut är avsikten att självbetjäningsterminaler ska finnas tillgängliga på de kontor som ger service.

Migrationsverket använder i dag videolösningar både för interna och externa möten, men även för t.ex. asylutredningar och språktolkning. För asylutredningar används särskilt inredda videoutredningsrum där sökande och det offentliga biträdet som företräder den sökande kan sitta i ett rum och handläggaren i ett annat rum. En tolk kan också delta genom att närvara i ett av dessa rum eller genom att använda ett tredje rum för att ansluta till mötet.²⁸ Migrationsverket anser att videolösningen för asylutredningar fallit väl ut.

6.3.5 Medarbetare och integrerad service

De yrkesroller som ger lokal service på Migrationsverket är handläggare, assistenter och servicevärdar. Handläggarna har tillgång till verksamhetssystemen och kan fatta beslut i olika typer av ärenden baserat på vilken verksamhet de arbetar inom. Assistenterna stöttar handläggarna i servicerollen genom att t.ex. kopiera handlingar eller registrera ärenden, men kan även på vissa kontor möta och hjälpa besökare. Servicevärdarna är s.k. floor-walkers som inte har tillgång till verksamhetssystemen. De hjälper bl.a. till med att hitta rätt i lokalen och att lämna ut blanketter. Servicevärdarna är ofta flerspråkiga.

De flesta enheter som ger lokal service på Migrationsverket är även handläggande enheter. Detta innebär att serviceuppdraget bara är en av flera arbetsuppgifter för handläggare och assistenter. Vid arbetstoppar inom handläggningen eller när bemanningen är lägre

²⁷ Migrationsverket (2017), *Migrationsverkets årsredovisning 2016*.

²⁸ Migrationsverket (2017), *Migrationsverkets videomöteslösning. Översikt och vägledning*.

begränsas således servicen. På motsvarande sätt får handläggningen ibland stå åt sidan när det är många besökare i lokalen. Ett fåtal enheter ansvarar enbart för service och är inte handläggande enheter, t.ex. det nationella servicecentret i Norrköping. Enheten handlägger vissa enklare typer av ärenden som kommer in över disk, resten hanteras av andra handläggande enheter i Norrköping eller i andra delar av landet.

Enligt myndighetens målbild för 2017 borde 70 procent av medarbetarna uppleva att de har rätt förutsättningar för att ge god service.²⁹ Enligt en medarbetarundersökning på de nationella servicecentren var det dock endast 38 procent av medarbetarna som upplevde att de hade rätt förutsättningar.³⁰ Som ett resultat av undersökningen har Migrationsverket genomfört insatser för att förbättra medarbetarnas förutsättningar att ge service. Bl.a. har service- och bemötandeutbildningen utvecklats och mallar för frågor och svar tagits fram.³¹ För 2018 är målet att 80 procent av medarbetarna ska uppleva att de hade rätt förutsättningar för att ge god service.³² Detta kommer följas upp med tertialvisa mätningar under året.³³

6.4 Samarbete med Statens servicecenter

Utredningens förslag: Migrationsverket ska i samverkan med Statens servicecenter från och med den 1 januari 2020 erbjuda en videomötestjänst för enskilda på servicekontor. Videomötestjänsten ska initialt användas när myndigheten bokar möten för utredningar. Migrationsverket ska senast under 2021 ges i uppdrag att i samverkan med Statens servicecenter även se över möjligheten för enskilda att själva boka videomöten med Migrationsverket.

Under 2020 ska Migrationsverket i samverkan med Statens servicecenter, på minst två orter där Migrationsverket inte erbjuder lokal service i dag, utföra en pilotverksamhet där Migrationsverket hyr in sig i besöksrum på servicekontor. Migrationsverket ska på dessa orter tillhandahålla service med egen personal för

²⁹ Migrationsverket (2017), *Strategi för ändamålsenlig tillgänglighet och service 2017–2021*.

³⁰ Enligt uppgift från Migrationsverket 2018-01-29.

³¹ Migrationsverket (2018), *Migrationsverkets årsredovisning 2017*.

³² Migrationsverket (2017), *Strategi för ändamålsenlig tillgänglighet och service 2017–2021*.

³³ Migrationsverket (2018), *Migrationsverkets årsredovisning 2017*.

både bokade och spontana besök. Pilotverksamheten ska utvärderas och även resultera i framtagandet av rutiner för en sådan uthyrning.

Utredningen har analyserat tre former av potentiella samarbeten mellan Statens servicecenter och Migrationsverket, varav ett alternativ är samlokalisering. Ett andra alternativ som övervägts är om Migrationsverkets lokala service skulle kunna tillhandahållas av servicehandläggare på servicekontoren. Det tredje alternativet är en mer begränsad form av samverkan mellan myndigheterna.

6.4.1 Samlokalisering inte aktuell

I dag finns Migrationsverkets nationella servicecenter, lokala servicecenter och mottagningsreceptioner på 32 av de 96 orter där det finns servicekontor.³⁴ Samlokalisering mellan de två myndigheterna skulle därmed kunna vara ett alternativ på dessa 32 orter i syfte att upprätthålla en kostnadseffektiv kontorsnärvaro.

Två skäl talar dock emot en generell samlokalisering mellan de två myndigheterna. Det ena är att Migrationsverket är mitt inne i ett omställningsarbete som utöver det faktum att kontor stängs ner även innebär att myndigheten bl.a. har svårigheter att bibehålla sina nuvarande öppettider på de kontor som ger service p.g.a. färre anställda. Redan i dagens samlokalisering mellan servicekontoren och Arbetsförmedlingen skapar myndigheternas olika öppettider problem.³⁵ Utredningen anser det inte önskvärt att föra in ytterligare liknande problematik i serviceorganisationen.

Det andra skälet är att Migrationsverket utformar sina servicelokaler för att omgående kunna öka i både antalet medarbetare och besökare, vilket ställer stora krav på lokalernas utformning. Migrationsverkets besöksflöde är ojämnt över tid, vilket bl.a. beror på osäkerheten i antalet asylsökande som kan tänkas komma till Sverige. Myndighetens servicestruktur kan av denna anledning snabbt behöva förändras. En sådan osäkerhet kring besöksflödet och antalet

³⁴ Migrationsverket finns i dag i Solna och Hallonbergen där det inte finns servicekontor. Dessa två kontor kommer dock i augusti 2018 att flytta samman i Sundbyberg, där det finns ett servicekontor.

³⁵ SOU 2017:109, *Servicekontor i ny regim*.

anställda skulle enligt utredningen kunna påverka servicekontorsorganisationen negativt.

Utredningen gör därmed den sammantagna bedömningen att samlokalisering mellan de två myndigheterna inte är lämplig.

6.4.2 Servicekontoren ska inte ge service avseende Migrationsverkets verksamhet

Utredningen har även bedömt möjligheterna för Statens servicecenter att ge service avseende Migrationsverkets verksamhet. Bedömningen har gjorts utifrån myndighetens två verksamhetsområden: asyl och tillstånd.

Förutom att asylprocessen är komplicerad och styrs av såväl internationella konventioner som unionsrättsliga bestämmelser, så är det en process som är ingripande i individens liv och möjligheten till att få bosätta sig i Sverige. Eventuell felaktig information som lämnats ut till eller hämtats in från individen, kan få stora konsekvenser. Utredningen anser därför att denna serviceuppgift bör ligga kvar på Migrationsverket.

Asylsökande har ofta frågor som rör både själva asylprocessen och mottagningsverksamheten när de besöker ett av Migrationsverkets kontor. Det skulle därför vara svårt att flytta över endast en del av asylverksamheten, t.ex. mottagningsfrågor, till servicekontoren. Utredningen bedömer att det skulle föreligga en risk för otydlighet i vart besökaren ska vända sig för sina respektive frågor, samt en risk både för att besökaren hänvisas vidare till andra servicekanaler eller mellan de lokala kontoren och för att parallella och ineffektiva servicestrukturer skapas. Utredningen bedömer därför att det inte heller är aktuellt att Statens servicecenter ska tillhandahålla service avseende mottagningsfrågor.

Frågan kvarstår då om servicekontoren skulle kunna ge service avseende tillståndsärenden. Den service som erbjuds inom tillståndsverksamheten på de tio nationella servicecentren i dag innebär visst beslutsfattande inom t.ex. uppehållstillstånd för besök och främlingspass. När beslut fattas inom dessa områden krävs det även viss kunskap om och urskiljande av individens omständigheter, t.ex. en tidigare ansökan om asyl, som kan påverka beslutets utgång.

Som utredningen har föreslagit i avsnitt 3.4.6 ska servicehandläggarna inte fatta beslut, med undantag för id-kort för folkbokförda. En flytt av service avseende tillståndsverksamheten från Migrationsverket till Statens servicecenter, utan möjligheten att fatta beslut, skulle innebära att servicen försämrades. Den skulle i sådant fall enbart omfatta allmän service, dvs. att stödja besökaren att fylla i ansökningar och ta emot dessa, ge allmänna råd och vägledning, samt att lotsa besökaren rätt i Migrationsverkets digitala tjänster. Utredningen bedömer, liksom i delbetänkandet, att servicen på servicekontoren ska vara av både allmän och fördjupad karaktär för att möta besökarnas behov. Att endast ge allmän service inom tillståndsverksamheten är enligt utredningens bedömning inte tillräckligt.

Ett uppdrag begränsat till utfärdande av främlingspass, resedokument och provisoriska pass skulle däremot kunna vara tänkbart på de 27 orter där servicekontoren i dag fattar beslut om id-kort för folkbokförda i Sverige. Servicehandläggarna som arbetar med detta har gedigna utbildningar i att hantera utländska id-handlingar och fattar beslut i ungefär 80 procent av alla ansökningar om id-kort. Ett avtal mellan myndigheterna om ett sådant uppdrag skulle därmed innebära att de som ansöker om främlingspass, resedokument och provisoriska pass skulle kunna göra detta på ytterligare 14 orter jämfört med de 16 orter som de kan göra det på i dag.³⁶

Utredningen anser dock att ett sådant avtal är helt beroende av vilka förslag som framkommer i slutbetänkandet från *2017 års ID-kortsutredning* (dir. 2017:90) och hur regeringen väljer att arbeta vidare med dessa förslag. Vi lämnar därför inte några förslag i denna del.

6.4.3 Samverkan ett lämpligt alternativ

En tredje form av samarbete som utredningen har analyserat är en mer begränsad form av samverkan mellan Migrationsverket och Statens servicecenter. Denna form kan t.ex. innebära att Migrationsverket lånar besöksrum av Statens servicecenter på en ort där Migrationsverket inte har egna servicelokaler. Det kan också, med fördel, innebära att Statens servicecenter tillhandahåller en videomötes-tjänst där sökande kan boka videomöten med Migrationsverket som

³⁶ Enligt uppgift från Migrationsverket 2018-03-07, samt Skatteverket (2018), *Servicekontor som utfärdar id-kort*.

utförs på ett servicekontor, eller där Migrationsverket kan boka ett videomöte med en sökande.

Ett sådant samverkansarbete mellan Statens servicecenter och Migrationsverket är det som utredningen bedömer vara mest lämpligt av de tre samarbetsformerna.

Videomötestjänst

Utredningen föreslår att Migrationsverket, i samverkan med Statens servicecenter, från och med den 1 januari 2020 ska erbjuda en videomötestjänst för enskilda på servicekontor. Tjänsten ska initialt användas i myndighetens utredningar med sökande, referenter eller arbetsgivare. Detta ger den enskilde möjlighet att möta Migrationsverket på ett utökat antal platser i landet, på ett för myndigheten hållbart sätt med tanke på den omställning som den genomgår. För den enskilde skulle det innebära att denna slipper resa till ett möte med myndigheten på annan ort och i vissa fall skulle det innebära färre antal förrättningar för myndighetens personal.

Vidare bör den enskilde framöver även kunna initiera och boka ett videomöte med Migrationsverket genom denna videomötestjänst. Bokningen bör då kunna ske via bokningssystemet på myndighetens hemsida. Utredningen bedömer därför att Migrationsverket senast under 2021 bör ges i uppdrag att i samverkan med Statens servicecenter se över möjligheten för enskilda att boka videomöten med Migrationsverket som genomförs på servicekontoren.

Inhyrning

På de orter där det finns en stor efterfrågan av Migrationsverkets service, men där myndigheten inte längre kommer att bedriva verksamhet, anser utredningen att Migrationsverket skulle kunna hyra in sig i besöksrum på servicekontoret på orten en eller flera dagar i veckan. Migrationsverket skulle bemanna dessa rum med sin egen personal och myndighetens specifika öppettider anges vid entrén. Servicen skulle kunna avse både bokade och spontana besök.

Utredningen menar att Migrationsverket i samverkan med Statens servicecenter under 2020, på minst två orter där Migrationsverket inte erbjuder lokal service, bör utföra en pilotverksamhet där Migrationsverket hyr in sig i besöksrum på servicekontor. Migrationsverket bör tillhandahålla service med egen personal för både bokade och spontana besök. Pilotverksamheten ska utvärderas och även resultera i framtagandet av rutiner för en sådan uthyrning som kan användas om oförutsedda behov av servicelokaler uppstår för Migrationsverket.

6.5 Myndigheternas synpunkter

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Trafikverket har inte haft synpunkter på bedömningarna eller förslagen i detta kapitel. *Statens servicecenter* instämmer med utredningens förslag, men anser att det kan finnas skäl att se över exakt vid vilken tidpunkt och i vilken omfattning videomötestjänsten lämpligen påbörjas innan uppdrag ges.

Migrationsverket anser att utredningens förslag ligger i linje med vad myndigheten bedömer vara mest effektivt för myndighetens verksamhet, samt för deras sökandes behov av stöd och vägledning.

Förutom myndigheterna har fackförbunden *Jusek* och *ST* haft möjlighet att lämna synpunkter på utredningens förslag. *Jusek* förordar utredningens förslag om att inte gå vidare med Migrationsverkets verksamhet. *ST* har inte haft synpunkter på bedömningarna eller förslagen i detta kapitel.

7 Arbetsförmedlingen

7.1 Uppdrag och organisation

Arbetsförmedlingen bildades 2008 genom en sammanslagning av de tidigare länsarbetsnämnderna och Arbetsmarknadsstyrelsen. Myndigheten leds av en styrelse och generaldirektören är myndighetschef.

Enligt instruktionen ansvarar Arbetsförmedlingen för den offentliga arbetsförmedlingen och den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Myndighetens övergripande uppdrag är att verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att:¹

- effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft,
- prioritera dem som står långt från arbetsmarknaden, samt
- bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt.

Under 2017 var närmare 1 miljon individer någon gång anmälda som arbetssökande och ungefär 200 000 arbetsgivare var registrerade i Arbetsförmedlingens kundregister.²

Arbetsförmedlingen har lokal verksamhet i hela landet och den operativa verksamheten bedrivs i dag till stor del i tre regioner – Syd, Mitt och Nord.³ De tre regionerna delas vidare in i tio marknadsområden. Under 2015 fattades ett inriktningsbeslut om en anpassning och minskning av kontorsnätet. Som ett resultat av detta

¹ Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen, 2 §.

² Arbetsförmedlingen (2018), *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017*.

³ Arbetsförmedlingen (2018), *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017*.

stängde myndigheten 72 lokala kontor mellan 2015 och 2017.⁴ I dag finns det 248 lokala arbetsförmedlingskontor i 217 kommuner.⁵

Vid huvudkontoret, som är placerat i Stockholm, finns ett antal avdelningar med ansvar för ledning, styrning, uppföljning och utveckling av verksamheten. Huvudkontoret ger även stöd och service till myndighetens operativa verksamhet.⁶ Arbetsförmedlingen har ingen central funktion med ansvar för styrning, utveckling och uppföljning av lokal service.

Antal anställda vid myndigheten har ökat de senaste åren och i slutet av 2017 uppgick antalet till cirka 14 600, motsvarande cirka 13 200 årsarbetskrafter.⁷ En anledning till ökningen är de nya uppdrag Arbetsförmedlingen fick 2010, vilka dels handlar om att samordna etableringsinsatser för nyanlända, dels att arbeta med arbetslivsinriktad rehabilitering tillsammans med Försäkringskassan. Arbetsförmedlingen menar att komplexiteten i uppdraget har ökat de senaste åren då en högre andel arbetssökande utgörs av personer som tillhör utsatta grupper.⁸

7.1.1 Servicekanaler

Arbetsförmedlingen finns i dag tillgänglig via internet, telefon, brev, e-post, sociala medier och för besök på de lokala kontoren. Under 2015 hade myndigheten, enligt sin årsredovisning cirka 26 miljoner kontakter med arbetssökande och arbetsgivare, varav 20 miljoner med arbetssökande och 6 miljoner med arbetsgivare.⁹

Sedan 2015 har myndigheten valt att använda ett annat sätt att mäta kontakterna.¹⁰ Under 2016 hade Arbetsförmedlingen drygt 4,7 miljoner kontakter. Knappt 2,8 miljoner av dessa beräknade myndigheten var besök på lokala kontor. Siffran inkluderar inte spontana besök rörande allmän service.¹¹

⁴ Regeringsuppdrag (2017), *Service och närvaro på rätt plats*.

⁵ Arbetsförmedlingen (2018), *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017*.

⁶ Arbetsförmedlingen (2017), *Ny organisation för Arbetsförmedlingen*.

⁷ Arbetsförmedlingen (2018), *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017*.

⁸ Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen 2018-03-23.

⁹ Arbetsförmedlingen (2016), *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2015*.

¹⁰ Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen 2018-03-08.

¹¹ Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen 2018-03-12.

7.2 Lokal service

Arbetsförmedlingens service på de lokala kontoren består generellt av en öppen serviceyta och besöksrum där besökare har möjlighet att få hjälp med sina frågor. Den lokala servicen för spontana besök benämns vanligen direktservice. Benämningen infördes i samband med att ett koncept för serviceytor togs fram 2009¹², men fortfarande används andra beteckningar, t.ex. kundmottagning. Utredningen har valt att genomgående använda benämningen direktservice.

I dag kan arbetssökande och arbetsgivare få service genom bokade besök med arbetsförmedlare vid samtliga 248 lokala arbetsförmedlingskontor. Av dessa kontor har 196 direktservice och på dessa kontor kan arbetssökande och arbetsgivare således även få service vid spontana besök.¹³

Myndigheten har i dag, så vitt utredningen erfar, ingen riktlinje eller strategi avseende serviceutbud eller serviceutformning i direktservicen. Servicen är likartad, men det finns variationer mellan kontoren i vilken service som ges och hur den organiseras. Lokala chefer eller marknadsområdeschefer avgör vilken service som ska ges vid respektive kontor. Det finns ingen systematisk och regelbunden uppföljning av direktservicen avseende t.ex. antalet besök, besökarnas ärenden och behov, bemötande och nöjdhet, eller resursåtgång.

Öppettiderna utgår från lokala förutsättningar och varierar därmed över landet. Såvitt utredningen förstår finns i dag inte några nationella riktlinjer för öppettider.¹⁴ Antalet dagar per vecka som kontoren har öppet för spontana besök varierar också. Drygt 90 av kontoren har öppet alla vardagar, medan resterande kontor har öppet en till fyra dagar per vecka. Arbetsförmedlingen arbetar för närvarande med att ta fram riktlinjer för öppettider.¹⁵

7.2.1 Besökarnas behov och servicen vid lokalkontoren

I direktservicen hanteras i dag frågor av både allmän och fördjupad karaktär, liksom komplicerade ärenden och frågor av svårare karaktär. Frågor av allmän karaktär kan vara att svara på enklare allmänna

¹² Arbetsförmedlingen (2017), *På jobbet*.

¹³ Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen 2018-03-23.

¹⁴ Arbetsförmedlingen (2017), *Ny organisation för Arbetsförmedlingen*.

¹⁵ Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen 2018-05-04.

frågor om olika arbetsmarknadspolitiska program, kopiera handlingar åt besökare eller ge besökare stöd i användningen av myndighetens digitala tjänster. Frågor av fördjupad karaktär innebär att den som hjälper besökaren behöver tillgång till personuppgifter om besökaren, och därför i de flesta fall också tillgång till myndighetens verksamhetssystem för att ge svar. Komplicerade ärenden och frågor av svårare karaktär innefattar bl.a. bedömningar och beslut i olika frågor.

Exempel på vilken service som de lokala kontoren erbjuder i direktservicen är:¹⁶

- stöd till självservice vid kundarbetsplatser, vilket innefattar stöd vid självinskrivning, guidning på myndighetens hemsida och stöd att skaffa e-legitimation,
- besvara frågor som är kopplade till etableringsprogrammet, ersättningar eller vem som handlägger ett ärende,
- inskrivning på Arbetsförmedlingen för de som saknar e-legitimation,
- på- och avanmälan till a-kassa och andra kortare ärenden som innebär någon form av hantering av beslut, t.ex. återinskrivning i jobb- och utvecklingsgarantin,
- beslut om sökanderesor,
- rekvirering av samordningsnummer,
- möjligheten att boka möte med arbetsförmedlare eller specialist,
- tips om rekryteringsträffar, matchning mot lediga jobb, information om aktiviteter,
- inbokningar till aktiviteter på Arbetsförmedlingen,
- ta emot och lämna ut handlingar eller daganteckningar, samt
- språkstöd för att underlätta kommunikation och nyttjande av självservice.

¹⁶ Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen 2018-02-15.

I direktservicen kan även arbetsgivare få service. Det handlar bland annat om att få svar på frågor om ekonomi och beslut eller att boka in sig på rekryteringsträffar. Arbetsgivare kontaktar vanligen myndigheten via andra servicekanaler, vilket gör att spontana besök i direktservicen från arbetsgivare inte är speciellt vanliga.

Arbetsförmedlingen gör i dag ingen regelbunden uppföljning av antal besökare och deras servicebehov. Myndigheten har dock under våren 2018 gjort en behovsinventering för att få mer information om varför besökare kommer till direktservicen vid de lokala kontoren. Utifrån inventeringen uppskattar Arbetsförmedlingen att besöken i direktservicen fördelar sig enligt följande:

- 10 procent avser allmän service,
- 30 procent avser ärendehandläggning,
- 10 procent avser frågor rörande andra myndigheter, och
- 50 procent avser onödig efterfrågan och lämnar därmed utrymme för effektiviseringar.¹⁷

Utifrån studiebesök och intervjuer med medarbetare vid Arbetsförmedlingen som utredningen har gjort, framkommer att besökarna på Arbetsförmedlingen har behov som liknar behoven hos de som besöker servicekontoren. En övervägande del av besökarna både hos Arbetsförmedlingens direktservice och på servicekontoren önskar fördjupad service och vill få hjälp med frågor som rör ett specifikt ärende. Den som hjälper besökaren behöver då oftast använda myndighetens verksamhetssystem för att få fram relevant information för besökaren.

Tillgången till systemen behövs bl.a. för att kunna se status för ett aktuellt eller avslutat ärende, ta fram uppgifter ur ett register, skriva ut handlingar eller för att hjälpa besökaren att förstå varför Arbetsförmedlingen har begärt kompletteringar. Systemen används också för att kunna göra tjänsteanteckningar eller för att kunna kommunicera med och sätta besökaren i kontakt med en arbetsförmedlare eller specialist.

Vidare har besökare till Arbetsförmedlingens kontor regelbundet frågor som rör andra myndigheter, t.ex. Försäkringskassan. De båda myndigheterna har många beröringspunkter i sina uppdrag och det

¹⁷ Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen 2018-03-28 och 2018-05-04.

kan därför vara svårt för den arbetssökande att förstå vilken myndighet de ska vända sig till för att få hjälp.

7.2.2 Serviceroller och bemanning av direktserVICEN

I Arbetsförmedlingens direktservice arbetar i huvudsak två grupper: arbetsförmedlare och kundresurser. Arbetsförmedlingen har i dag ingen enhetlig och definierad yrkesroll för kundresurserna, och flera olika benämningar används, t.ex. kundvärd, kundhjälpare, webbhjälpare och förmedlingsassistent. Utredningens intryck är dock att rollerna är likartade och har därför valt att genomgående använda begreppet kundresurs.

Många av kundresurserna arbetar huvudsakligen med att ge service, men på vissa kontor kan de ha andra arbetsuppgifter. De kan bl.a. söka upp arbetsgivare för att coacha dem, ge stöd i etableringsuppdraget¹⁸ eller starta upp webinarium¹⁹ för grupper av arbetssökande. Vid många kontor är det kundresurserna som ger den allmänna servicen i direktserVICEN, t.ex. information om digitala tjänster och att hjälpa besökarna hantera sina ärenden själva. På en del kontor har kundresurserna tillgång till verksamhetssystemen. De kan då ge service av fördjupad karaktär och vissa kundresurser har även möjlighet att fatta enklare typer av beslut, t.ex. gällande sökanderesor.

För att arbeta som kundresurs ställs inga utbildningskrav och anställningsformen varierar mellan kontoren. Knappt hälften av kundresurserna hade en tidsbegränsad anställning i slutet av 2017.²⁰

Arbetsförmedlare i direktservice hanterar framför allt frågor av fördjupad karaktär, men i vissa fall även komplicerade ärenden och frågor av svårare karaktär. Detta avser bl.a. att svara på frågor om ärendestatus och mer fördjupad information, på- och avanmälan till a-kassa, samt bedömningar och beslut rörande olika typer av program och insatser för arbetssökande.

Arbetsförmedlingen ställer krav på att arbetsförmedlarna ska vara högskoleutbildade eftersom de gör bedömningar och fattar beslut i olika frågor gällande arbetssökande och arbetsgivare. Att ge service

¹⁸ Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen 2018-03-25.

¹⁹ Ett webinarium är ett seminarium som utförs på nätet där flera personer kan delta samtidigt.

²⁰ Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen 2018-03-23.

i direktserVICEN är bara en av många arbetsuppgifter för arbetsförmedlare. På vissa kontor arbetar inte arbetsförmedlare i direktserVICEN utan i stället back-office och kan ge stöd till kundresurserna vid behov.²¹

Arbetsförmedlingen har under våren 2018 gjort en inventering av resursåtgången i direktserVICEN och uppskattar denna till 668 årsarbetskrafter på de kontor som har direktserVICEN. Av dessa uppskattar man att motsvarande 434 årsarbetskrafter är arbetsförmedlare och att 234 årsarbetskrafter är kundresurser.²²

Utöver arbetsförmedlare och kundresurser finns i dag även motsvarande 249 årsarbetskrafter inom ramen för moderna beredskapsjobb som utför enklare serviceuppgifter i direktserVICEN.²³

7.2.3 Tidigare pilotverksamhet på servicekontor

Under våren 2010 genomfördes en pilotverksamhet där sju servicekontor, som redan var samlokaliserade med Arbetsförmedlingen, gav service avseende Arbetsförmedlingens verksamhet.²⁴

Myndigheterna ville med pilotverksamheten gemensamt bl.a. hjälpa och vägleda personer som hade behov av kontakt med flera av myndigheterna, så att behoven kunde lösas vid ett och samma tillfälle. Uppföljningen av pilotverksamheten visade att drygt 20 procent av besöken gällde frågor som rörde mer än en myndighet. Vidare framkom att drygt 95 procent av besökarna tyckte att de hade fått ett gott bemötande och att 93 procent ansåg att de hade fått den hjälp de behövde.²⁵

Myndigheterna pekade på flera viktiga faktorer för ett lyckat samarbete, bl.a.:

- en överenskommen kravprofil för servicehandläggare och tydlig beskrivning av yrkesrollen,
- bra utbildningar för servicehandläggare och att utbildningarna inte bör vara för grunda eller för korta,

²¹ Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen 2018-01-15.

²² Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen 2018-03-15.

²³ Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen 2018-01-15.

²⁴ Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket (2009), *Pilotverksamhet för Arbetsförmedlingens deltagande i Servicekontor*.

²⁵ Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket (2010), *Pilotverksamhet för Arbetsförmedlingens deltagande i tjänstesamverkan*.

- samlad information från alla myndigheter på ett och samma ställe och mer tid för servicehandläggarna till egen inläsning,
- fungerande tekniska lösningar och fungerande administration av behörigheter, samt
- tydliga avgränsningar till verksamheten back-office och möjlighet för servicehandläggarna att göra på- och avanmälan till a-kassa.

Av olika anledningar valde dock myndigheterna gemensamt att inte gå vidare med en mer permanent samverkan. De ansåg bl.a. att Arbetsförmedlingen behövde införa rutiner kring bokade besök som motsvarade övriga myndigheters rutiner och att antalet spontana besök till arbetsförmedlare behövde minimeras för att kunna hanteras av servicehandläggare. Dock konstaterade man att arbetsuppgifterna, även när Arbetsförmedlingen ingick i servicekontorsverksamheten, ansågs vara rimliga för servicehandläggarna.²⁶

7.3 En myndighet i behov av förändring

Arbetsförmedlingen befinner sig för närvarande i en genomgripande förändring av hela sin verksamhet och organisation. Myndigheten ska reformeras från grunden och ska därigenom bli en effektiv myndighet med goda resultat, högt förtroende och god förvaltning.²⁷ Arbetet påbörjades i slutet av 2014 och ska fortsätta till 2021.²⁸

Anledningen till de genomgripande förändringarna är, enligt myndigheten, att dess roll i samhället förändras i takt med ökad globalisering, digitalisering och urbanisering. Verksamheten måste därför utvecklas i grunden för att kunna nå målbilden för 2021 – att vara den ledande matchningsaktören i Sverige.²⁹

²⁶ Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket (2010), *Pilotverksamhet för Arbetsförmedlingens deltagande i tjänstesamverkan*.

²⁷ Arbetsförmedlingen (2017), *Fördjupad analys – Arbetsförmedlingen arbetssökande och Arbetsförmedlingen arbetsgivare*.

²⁸ Statskontoret (2018), *Arbetsförmedlingens ledning och styrning – Delrapport om förändringsarbetets genomslag*.

²⁹ Arbetsförmedlingen (2017), *Fördjupad analys – Arbetsförmedlingen arbetssökande och Arbetsförmedlingen arbetsgivare*.

Den digitala revolutionens möjligheter att förändra myndighetens verksamhet, organisation och förutsättningar att styra och leda myndigheten kan enligt Arbetsförmedlingen beskrivas med begreppet ”kvantumhopp”.³⁰ Sammantaget är Arbetsförmedlingen mitt i genomförandet av betydande förändringar av sin verksamhet och organisation som kommer att fortgå de närmaste åren. Det handlar bl.a. om att en ny organisation ska komma på plats, om nya it-stöd för medarbetarna med omfattande förändringar i arbetssätt, mer utvecklade digitala tjänster för arbetssökande och arbetsgivare, fortsatt uppbyggnad av kundtjänst och service på distans, samt en betydande minskning av den service som ges vid spontana besök.

7.3.1 Utmaningar kräver förnyelse

Arbetsförmedlingen identifierade för några år sedan en rad utmaningar för myndigheten. Bland annat identifierades en obalans mellan vad arbetssökande och arbetsgivare förväntade sig och vad Arbetsförmedlingen levererade, vilket påverkade förtroendet för myndigheten. Kundnöjdheten var också låg, t.ex. så upplevde arbetssökande och arbetsgivare att servicen var bristfällig och att de inte fick det stöd de behövde. I tillägg till detta var kundorienteringen bristfällig; alltför många kände att de inte var sedda och respekterade.³¹ Att myndigheten inte lyckats möta arbetssökandes och arbetsgivares behov framkom även senare i en enkät som Statskontoret genomförde 2017, där mer än hälften av arbetsförmedlarna ansåg att detta var ett problem.³²

Vidare identifierade Arbetsförmedlingen att det fanns utmaningar med de tjänster som myndigheten erbjöd. Tjänsterna, som togs fram i början av 2000-talet var föråldrade, och hade inte genomgått någon omprövning eller utveckling sen dess. Arbetsförmedlingen hade inte något bra system eller någon nationell modell för utvärdering och utveckling av tjänster och metoder. Dessutom hade utvecklingen av digitala tjänster och interna it-system varit kraftigt eftersatta.³³

³⁰ Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen 2018-03-28.

³¹ Arbetsförmedlingen (2015), *Arbetsförmedlingen 2021 – Inriktning och innehåll i myndighetens förnyelseresa*.

³² Statskontoret (2018), *Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete – Delrapport om förändringsarbetets genomslag*.

³³ Arbetsförmedlingen (2015), *Arbetsförmedlingen 2021 – Inriktning och innehåll i myndighetens förnyelseresa*.

Utöver detta ägnade arbetsförmedlare för mycket tid åt arbetsuppgifter som upplevdes som onödigt krångliga. Medarbetarnas arbetssätt var ineffektivt och skapade inte nytta för arbetssökande och arbetsgivare, vilket ledde till att myndigheten genererade allt för stor onödig efterfrågan. Samtidigt investerade myndigheten för lite i den egna personalen. Till exempel hade introduktionsutbildningen för de anställda rustats ned och fortbildningen var otillräcklig, vilket inte gav medarbetarna och cheferna tillräckliga förutsättningar att klara av myndighetens uppdrag.³⁴

Slutligen hade myndigheten en otillräcklig förmåga att arbeta med kontinuerliga förbättringar och saknade rätt mix av kompetens bland chefer och medarbetare. Organisationskulturen ansågs också vara svag.

Med anledning av dessa utmaningar beslutade myndigheten i slutet av 2014 att starta ett förändringsarbete kallat förnyelseresan. Arbetet är omfattande och berör hela organisationen. Det kommer innebära stora förändringar, såväl för personalen och de tekniska stöd de har till sitt förfogande som avseende tjänsterna som erbjuds arbetssökande och arbetsgivare.³⁵

I arbetet med förnyelseresan har Arbetsförmedlingen identifierat ett antal strategiska förflyttningar som är nödvändiga, bl.a. att:³⁶

- arbetssökande inte automatiskt bör vara knutna till en arbetsförmedlare på ett lokalt kontor, utan ska kunna få personligt stöd från en arbetsförmedlare specialiserad på en viss tjänst,
- specialiseringen av arbetsförmedlarnas arbetsuppgifter bör öka och utgå från arbetssökandes och arbetsgivares behov av stöd i stället för att utgå från om den arbetssökande är t.ex. nyanländ, ungdom eller långtidsarbetslös,
- man inte ska erbjuda service för spontana besök, utan i stället styra mot bokade besök med fördjupat stöd och förbättrad individuell service, samt

³⁴ Arbetsförmedlingen (2015), *Arbetsförmedlingen 2021 – Inriktning och innehåll i myndighetens förnyelseresa*.

³⁵ Arbetsförmedlingen (2015), *Arbetsförmedlingen 2021 – Inriktning och innehåll i myndighetens förnyelseresa*.

³⁶ Arbetsförmedlingen (2017), *Arbetsförmedlingens verksamhetslogik. Viktiga vägval och strategiska förflyttningar*.

- digitala kanaler och it-verksamheten ska utvecklas som en del av kärnverksamheten.

Arbetsförmedlingen bedömer att dessa förflyttningar är nödvändiga för att de ska kunna tillhandahålla relevanta och attraktiva erbjudanden och tjänster för arbetssökande och arbetsgivare.

7.3.2 Omorganisation nödvändig

Arbetsförmedlingen har bedömt att den egna organisationen saknar tydliga principer för organisering och har bristande enhetlighet, vilket har lett till bristfällig styrning. Enligt myndigheten beror det på att organisatoriska förändringar över lång tid har skett utifrån att lösa enskilda situationer snarare än att ta tag i organisationen utifrån ett helhetsperspektiv. Arbetsförmedlingen har därför under 2017, som en del av förnyelseresan, inlett en genomgripande förändring av hela organisationen för att förnyelseresan ska få avsedd effekt. Syftet med omorganisationen är att få en mer ändamålsenlig, mogen och modern myndighet.³⁷

Övergången till en ny organisation förväntas innebära stora förändringar i styrning, struktur och arbetsinnehåll för de flesta av Arbetsförmedlingens medarbetare. Myndigheten avser därför att genomföra förändringen i etapper. Den nya organisationen ska vara helt genomförd i december 2019.³⁸

Arbetsförmedlingens nya organisation ska enligt förslaget bygga på ett antal organisatoriska delar: tre verksamhetsområden, en it-avdelning, nationella experter/analys, ett centralt stöd, en kommunikationsavdelning och generaldirektörens staber.³⁹

Utredningen har valt att endast beskriva de tre verksamhetsområdena närmare eftersom det är dessa som främst berör den lokala servicen.

³⁷ Arbetsförmedlingen (2017), *Ny organisation för Arbetsförmedlingen*.

³⁸ Arbetsförmedlingen (2018), *Fortsatt arbete med Arbetsförmedlingens organisation*.

³⁹ Arbetsförmedlingen (2017), *Ny organisation för Arbetsförmedlingen*.

7.3.3 Tre nya verksamhetsområden

Det huvudsakliga förslaget i organisationsförändringen innebär att verksamheten delas in i tre nationella, självständiga och specialiserade verksamhetsområden:

- Arbetsförmedlingen Arbetssökande,
- Arbetsförmedlingen Arbetsgivare, och
- Arbetsförmedlingen Direkt.⁴⁰

Motiven för indelningen är enligt Arbetsförmedlingen främst att förstärka arbetsgivarperspektivet och att skapa förutsättningar för en kraftsamling för digitala lösningar samtidigt som ökad lokal anpassning underlättas. Ansvaret inom respektive verksamhetsområde ska sträcka sig från ”ax till limpa”.⁴¹

Arbetsförmedlingen har tillsammans med andra myndigheter gjort en risk- och konsekvensanalys avseende själva införandet av verksamhetsområdena.⁴² Några av de största riskerna som identifierats är att myndighetens resultat tillfälligt försämras, att man inte lyckas fånga arbetssökandes och arbetsgivares behov, att man inte attraherar eller kan behålla rätt kompetens bland personalen, att chefer inte klarar av att hantera implementeringen och att utsatta grupper exkluderas från Arbetsförmedlingen Direkt.

Utöver detta har myndigheten identifierat risker som kan uppstå efter införandet av verksamhetsområdena. Risken för att det inte kommer att finnas ett fullgott it-stöd på plats utmärker sig i analysen med ett maximalt riskvärde. Även risken för att myndigheten inte kommer hinna med att kompetensutveckla sina medarbetare har ett högt riskvärde.

⁴⁰ Verksamhetsområdena kommer framöver att benämnas AF Arbetssökande, AF Arbetsgivare respektive AF Direkt.

⁴¹ Arbetsförmedlingen (2017), *Ny organisation för Arbetsförmedlingen*.

⁴² Arbetsförmedlingen (2017), *Fördjupad analys – Arbetsförmedlingen arbetssökande och Arbetsförmedlingen arbetsgivare*.

Arbetsförmedlingen Direkt

AF Direkt inrättades den 1 januari 2018. Verksamheten ska serva hela landet via digital självservice och service på distans via telefon, chatt och videomöten. Arbetssökande kan av AF Direkt få hjälp med bl.a. inskrivning, kartläggning av behov, en arbetsmarknadspolitisk bedömning, samt rådgivning och matchning.⁴³ Arbetsgivare kan få hjälp med t.ex. matchning, söka kandidater och utannonsera tjänster.⁴⁴ Om det finns behov av fördjupade insatser ska den arbetssökandes eller arbetsgivarens ärende i stället lämnas över till AF Arbetsökande eller AF Arbetsgivare.

Alla lokala kontor ska successivt anslutas till den service som AF Direkt ger och enligt Arbetsförmedlingen ska alla nyinskrivna arbetssökande och arbetsgivare i hela landet ha tillgång till grundläggande förmedlingsservice såsom planeringssamtal via AF Direkt senast 2019.⁴⁵

Medarbetare från tidigare kundtjänst har redan gått över till det nya verksamhetsområdet.⁴⁶ I dag arbetar cirka 900 personer vid AF Direkt, varav 600 i kundtjänst.⁴⁷ Uppskattningsvis ska 1 200 medarbetare arbeta inom verksamhetsområdet 2019.⁴⁸ Kundtjänst är placerad på åtta orter, men myndigheten avser etablera kontor på ytterligare orter.⁴⁹

Kundtjänst är tillgänglig måndagar till fredagar kl. 8–20, samt lördagar och söndagar kl. 9–16.⁵⁰ Kundtjänst tar även emot samtal på arabiska, engelska, persiska, somaliska och tigrinja.⁵¹ Avseende de svenska minoritetsspråken kan Arbetsförmedlingen inte alltid garantera service på samtliga fem språk. Det finns arbetsförmedlare som kan finska, meänkieli och samiska, men myndigheten kan inte säkerställa att dessa är tillgängliga under kundtjänstens öppettider.⁵²

⁴³ Arbetsförmedlingen (2017), *Ny organisation för Arbetsförmedlingen*.

⁴⁴ Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen 2018-03-23.

⁴⁵ Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen 2018-03-23.

⁴⁶ Arbetsförmedlingen (2016), *Förslag till anpassad organisation för Arbetsförmedlingen*.

⁴⁷ Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen 2018-03-28.

⁴⁸ Arbetsförmedlingen (2017), *Fördjupad analys – Arbetsförmedlingen arbetssökande och Arbetsförmedlingen arbetsgivare*.

⁴⁹ Enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen 2017-10-13.

⁵⁰ Arbetsförmedlingen (2017), *Ny organisation för Arbetsförmedlingen*.

⁵¹ Arbetsförmedlingen (2018), *Service och närvaro på rätt plats*.

⁵² Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen 2018-03-08.

Arbetsförmedlingen Arbetsökande och Arbetsförmedlingen Arbetsgivare

Till skillnad från AF Direkt har verksamhetsområdet AF Arbetsökande och AF Arbetsgivare ännu inte inrättats, utan ska etableras under 2019. *AF Arbetsökande* ska ansvara för arbetssökande som har behov av hjälp vid lokala arbetsförmedlingskontor i syfte att öka anställningsbarheten inför matchning med en arbetsgivare.⁵³

Då det framför allt är arbetssökande med behov av fördjupat stöd som bedöms vara i behov av kontakter med lokala kontor är det AF Arbetsökande som ska ansvara för myndighetens kontorsnät. Dessa kontor ska enligt myndigheten organiseras i sex geografiska områden, i enlighet med Indelningskommitténs förslag⁵⁴.

Att prioritera och premiera aktivt arbete gentemot arbetsgivarna har enligt myndigheten varit eftersatt. Genom att skapa verksamhetsområdet *AF Arbetsgivare* ska detta arbete stärkas.⁵⁵ Myndigheten har ännu inte bestämt på vilka kontor som AF Arbetsgivare ska bedriva sin verksamhet, men verksamheten ska vara organiserad i regionalt indelade enheter som står för det lokala arbetet.⁵⁶

7.3.4 Utveckling av verksamhetssystem och teknik

Arbetsförmedlingens interna it-stöd är till stor del utvecklat av myndigheten själv under många år och består av en stor mängd system. Arbetsförmedlingens InformationsSystem, AIS, hanterar bl.a. information om arbetssökande och arbetsgivare, samt om arbetsmarknadspolitiska program.⁵⁷

Statskontoret har vid två tillfällen uppmärksammat att det finns tydliga brister i Arbetsförmedlingens it-stöd som påverkar arbetsförmedlarna i deras arbete.⁵⁸ It-stöden hänger inte samman och arbetsförmedlarna behöver arbeta parallellt i flera olika system. Handläggarestöden och it-stöden är inte heller integrerade. Det finns

⁵³ Arbetsförmedlingen (2017), *Ny organisation för Arbetsförmedlingen*.

⁵⁴ SOU 2018:10, *Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå*.

⁵⁵ Arbetsförmedlingen (2017), *Ny organisation för Arbetsförmedlingen*.

⁵⁶ Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen 2018-05-04.

⁵⁷ Statskontoret (2016), *Analys av Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete*.

⁵⁸ Statskontoret (2016), *Analys av Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete*, samt Statskontoret (2018), *Arbetsförmedlingens ledning och styrning – Delrapport om förändringsarbetets genomslag*.

även brister i planeringen och styrningen av it-utvecklingen vid myndigheten.⁵⁹

Arbetsförmedlingen arbetar nu med att ta fram en ny systemplattform som enligt myndigheten ska leda till konkreta förbättringar i it-stöden för medarbetarna när den är på plats. Arbetet med att skapa den nya it-plattformen har pågått intensivt i mer än två år. Merparten av infrastrukturplattformen är helt utbytt och innan sommaren 2018 förväntas en ny it-arbetsplats för medarbetarna vara utrullad.⁶⁰

En annan del av den nya it-plattformen är ett antal gemensamma basplattformar som är under uppbyggnad och implementering. Några delar är redan på plats, bl.a. en integrationsplattform, och resten beräknas vara klara i slutet av 2018. En första funktion för beslutsstöd ska tas i bruk inom ramen för basplattformarna i slutet av 2018. Successivt under flera år ska den nya plattformen ersätta nuvarande system för ärendehandläggning. Satsningen på nytt it-stöd är omfattande och kommer också innebära att handläggarna under flera år behöver arbeta i både det nya och det gamla it-stödet.⁶¹

7.3.5 Förändring av Arbetsförmedlingens service

Förnyelseresan och omorganisationen innebär att Arbetsförmedlingen förändrar hur man framöver ska ge service. Myndigheten ska tillhandahålla sina tjänster och erbjudanden i tre kanaler: digital självservice, personliga digitala möten och fysiska lokala möten.⁶² Individer som har behov av fördjupat stöd ska ges möjlighet till fysiskt möte när det behövs. Med fysiskt möte avser Arbetsförmedlingen ett bokat besök med arbetsförmedlare eller specialist. Spontana besök ska enligt myndigheten huvudsakligen ske via webben och kundtjänst.⁶³

⁵⁹ Statskontoret (2018), *Arbetsförmedlingens ledning och styrning – Delrapport om förändringsarbetets genomslag*.

⁶⁰ Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen 2018-03-08.

⁶¹ Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen 2018-03-08.

⁶² Arbetsförmedlingen (2018), *Service och närvaro på rätt plats*, Arbetsförmedlingen (2017), *Fördjupad analys – Arbetsförmedlingen arbetsökande och Arbetsförmedlingen arbetsgivare* och Arbetsförmedlingen (2017), *Ny organisation för Arbetsförmedlingen*.

⁶³ Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen 2018-03-28.

Arbetsförmedlingen menar att myndigheten bättre kan genomföra sitt uppdrag och nå ökad nytta för arbetssökande och arbetsgivare genom att dels utveckla de olika servicekanalerna, dels göra en förflyttning från spontana fysiska möten till digitala tjänster och bokade besök. Förändringen från fysisk lokal service till nationell digital service ska ske successivt och inledningsvis ska myndigheten fokusera på de arbetssökande som står närmast arbetsmarknaden. På så sätt kan tid frigöras till mer stöd för de som står längre från arbetsmarknaden, enligt myndigheten.⁶⁴

Digital självservice

Utgångspunkten i målbilden för myndighetens digitala kanaler är att huvuddelen av myndighetens service och tjänster till arbetssökande och arbetsgivare ska finnas tillgängliga via digitala kanaler.⁶⁵ Digitaliseringen möjliggör enligt myndigheten god tillgänglighet och enhetlig service över hela landet, även i områden med ett glesare befolkningsunderlag.⁶⁶ Myndigheten menar att delar av de digitala tjänsterna redan är på plats, medan ytterligare tjänster förväntas bli tillgängliga under 2018. Arbetsförmedlingens avsikt framöver är att e-tjänster och allmän information ska finnas tillgängliga via appar.⁶⁷

Enligt Arbetsförmedlingen kommer myndighetens digitala tjänster inom något år kunna möta en stor del av de arbetssökandes informationsbehov. Myndigheten bedömer att en förutsättning för en effektiv digitalisering är en fungerande grundplattform för infrastruktur, kommunikation, säkerhet och information. Myndigheten uppger att den under loppet av två till tre år avser att ta igen cirka 20 år av eftersatt it-utveckling och modernisering.⁶⁸

De digitala tjänsterna ska enligt Arbetsförmedlingen utgöra den primära ingången till myndighetens tjänster och allt fler ärenden ska ske via digital självservice. Myndigheten har en utvecklingsplan med kort- och långsiktiga mål för sina digitala tjänster som revideras

⁶⁴ Arbetsförmedlingen (2018), *Uppföljning av piloten – Service på distans*.

⁶⁵ Arbetsförmedlingen (2014), *Arbetsförmedlingens kund- och kanalstrategi*, och Arbetsförmedlingen (2017), *Så här genomför vi Arbetsförmedlingens Kund- och kanalstrategi. En kortversion av genomförandeplanen*.

⁶⁶ Arbetsförmedlingen (2017), *Ny organisation för Arbetsförmedlingen*.

⁶⁷ Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen 2018-03-23.

⁶⁸ Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen 2018-03-28.

löpande. Under loppet av några månader under våren 2018 har Arbetsförmedlingen kraftigt reviderat dessa mål. Bl.a. har det kortsiktiga målet om andelen nya arbetssökande som ska få allt stöd via digitala kanaler och telefon ändrats från 50 till 14 procent, medan det mer långsiktiga målet avseende andelen arbetssökande som ska ges full service via självservice och kundtjänst har ändrats från 40 till 10 procent, se tabell 7.1 nedan.⁶⁹

Tabell 7.1 Utvecklingsplan för digitala tjänster

	Mål enligt uppgift februari 2018	Mål reviderade maj 2018
Kortsiktigt mål för 2018		
Nya arbetssökande som upplever att de får allt stöd de behöver via digitala kanaler och kundtjänst	50 procent	14 procent
- varav nya arbetssökande som upplever att de får allt stöd de behöver enbart via digitala kanaler	20 procent	7 procent
Långsiktigt mål för 2019 och framåt		
Arbetssökande som årligen ges full service via självservice och kundtjänst	40 procent	10 procent
- varav arbetssökande som årligen ska ha en helt digital kundresa	20 procent	5 procent

Arbetsförmedlingen ska även tillhandahålla digitala tjänster för arbetsgivare, inklusive jobbansökan och urvalsfunktioner. I den första versionen av utvecklingsplanen som utredningen tagit del av hade myndigheten som mål att 68 procent av arbetsgivarna själva ska kunna utföra sitt ärende digitalt. På så vis ska arbetsförmedlarnas arbete i stället kunna inriktas på att ge fördjupat stöd vid de lokala kontoren till de arbetssökande och arbetsgivare som har behov av detta.⁷⁰ I den andra versionen av utvecklingsplanen som utredningen

⁶⁹ Arbetsförmedlingen (2018), *Digitala tjänster – utvecklingsplan 2018*, version 1, och Arbetsförmedlingen (2018), *Digitala tjänster – utvecklingsplan 2018*, version 2.

⁷⁰ Arbetsförmedlingen (2018), *Digitala tjänster – utvecklingsplan 2018*, version 1.

tagit del av finns det inte längre ett specificerat mål gällande arbetsgivare. Arbetsförmedlingen har dock uppgett att de har ett mål om att en majoritet av arbetsgivarna själva ska kunna utföra sitt ärende digitalt.⁷¹

Personliga digitala möten – service på distans

Personliga digitala möten, som Arbetsförmedlingen även kallar service på distans, är tillgänglig för de arbetssökande som skriver in sig på myndighetens hemsida med e-legitimation. Servicen innebär att arbetssökande kan genomföra sitt första planeringssamtal per telefon eller via videomöte med en arbetsförmedlare som arbetar på kundtjänst. Under planeringssamtalet ska arbetsförmedlaren göra en bedömning av personens behov av stöd och förmedlingsservice. De arbetssökande som bara behöver grundläggande förmedlingsservice kan fortsatt få service på distans, medan de som behöver fördjupat stöd hänvisas till en lokal arbetsförmedling.⁷²

Uppföljningen av en tidigare pilotverksamhet med service på distans visade att det fanns stora skillnader mellan de arbetssökande som valde att skriva in sig med hjälp av e-legitimation och de som valde att skriva in sig med hjälp av en arbetsförmedlare på ett lokalt kontor. De som valde att skriva in sig via myndighetens hemsida med e-legitimation var i större utsträckning kvinnor, yngre, högutbildade och inrikes födda.⁷³

Även arbetsgivare kan få service på distans av kundtjänst som kan ta ansvar för hela rekryteringsuppdraget, från behovsanalys till den slutliga uppföljningen. Arbetsgivare kan också få hjälp med rekryteringsträffar på internet.⁷⁴

Service på distans erbjuds ännu inte till alla arbetssökande och arbetsgivare. Införandet av verksamheten har senarelagts för flera kontor, men planeras vara fullt införd i hela landet under hösten 2019.⁷⁵ I december 2017 var det drygt 9 procent av alla arbetssökande som

⁷¹ Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen 2018-05-04.

⁷² Arbetsförmedlingen (2017), *Service på distans för arbetssökande*.

⁷³ Arbetsförmedlingen (2018), *Uppföljning av piloten – Service på distans*.

⁷⁴ Arbetsförmedlingen (2017), *Ny organisation för Arbetsförmedlingen*, samt Arbetsförmedlingen (2018), *Service och närvaro på rätt plats*.

⁷⁵ Arbetsförmedlingen (2018), *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017*.

skrev in sig som hade planeringssamtal via telefon och fick fortsatt stöd via kundtjänst.⁷⁶

Fysiska lokala möten

Arbetsförmedlingen avser att redan till slutet av 2018 genomföra en omfattande minskning av den service som besökare kan få i direkt-service.⁷⁷ Inriktningen är, som tidigare nämnts, att myndighetens fysiska möten med arbetssökande huvudsakligen ska vara bokade. Spontana besökare till de lokala kontoren ska enbart kunna få allmän service och stöd i att använda digitala tjänster. För övriga frågor ska besökare hänvisas till kundtjänst via telefon, digitala kanaler eller bokade besök. Behovet av spontana besök vid de lokala kontoren kommer, enligt myndigheten, att minska i takt med att myndigheten förflyttar service från lokala till digitala möten och att digitala tjänster utvecklas.⁷⁸

Myndigheten ser också över vilka yrkesroller som ska arbeta med direktservice och ser att den framöver endast ska bemannas av kund-resurser.⁷⁹ Arbetsförmedlingen avser därtill att anpassa det lokala kontorsnätet som en del i förändringen av direktservice. På mindre orter kommer det sannolikt, enligt Arbetsförmedlingen, inte att finnas något större behov av serviceytor för spontanbesök.

Arbetsförmedlingen uppskattar att cirka 50 procent av besöken i direktservice är onödiga efterfrågan som kan effektiviseras bort under en tvåårsperiod med hjälp av omorganisation, ökat utbud av digitala e-tjänster och ökade hänvisningar till bokade besök. Vidare rör 40 procent ärendehandläggning och frågor till andra myndigheter, vilka inte längre ska hanteras i direktservice. Enligt myndigheten utgörs resterande 10 procent av besöken i direktservice av allmän service. Arbetsförmedlingen avser därför att till slutet av 2018 minska bemanningen i direktservice till en tiondel av nuvarande bemanning, från 668 årsarbetskrafter till ungefär 70 årsarbetskrafter, och att endast tillhandahålla allmän service på de 196 kontor som har direktservice.⁸⁰

⁷⁶ Arbetsförmedlingen (2018), *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017*.

⁷⁷ Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen 2018-03-23.

⁷⁸ Regeringsuppdrag (2017), *Service och närvaro på rätt plats*.

⁷⁹ Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen 2018-02-23 och 2018-03-28.

⁸⁰ Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen 2018-03-28.

7.3.6 Extern uppföljning av förändringsarbetet

Regeringen har lämnat i uppdrag till Statskontoret att analysera hur Arbetsförmedlingens interna ledning, styrning och uppföljning utvecklas, samt möjligheter och risker i myndighetens pågående förändringsarbete. Statskontoret konstaterade nyligen att grunderna för styrningen inom Arbetsförmedlingen och förändringsarbetet i stort är motiverade och väl förankrade.

Däremot anser Statskontoret att Arbetsförmedlingen fortsatt har flera utmaningar att arbeta med. Styrningen av förändringsarbetet är förhållandevis svag och det finns ett stort behov av att myndigheten konkretiserar förändringsarbetet för lokala chefer och arbetsförmedlare. Statskontoret konstaterar också att förnyelseresan ännu inte lett till tydliga resultat och att den interna styrningen behöver bli mer sammanhållen.⁸¹

Regeringen har även gett en särskild utredare i uppdrag att göra en bred översyn av hur statens åtagande på arbetsmarknaden och Arbetsförmedlingens uppdrag kan utformas, för att så effektivt som möjligt bidra till en väl fungerande arbetsmarknad.⁸²

Vidare har regeringen under våren 2017 påpekat att Arbetsförmedlingen inte levererat tillräckliga resultat inom flera områden och menar att trots att ett viktigt förändringsarbete pågår uppvisar myndigheten inte resultatförbättringar tillräckligt snabbt.⁸³ I Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017 bedömer däremot myndigheten att fem av deras sex verksamhetsmål uppnåtts.⁸⁴

7.4 Fortsatt stort behov av lokal statlig service

Utredningens bedömning: Förtroendet för de statliga myndigheterna och samhällets institutioner kan stärkas genom en väl utvecklad lokal statlig service. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket är statliga myndigheter som många medborgare och företag har kontakt med.

⁸¹ Statskontoret (2018), *Arbetsförmedlingens ledning och styrning – Delrapport om förändringsarbetets genomslag*.

⁸² Dir. 2016:56, *Det statliga åtagandet för en väl fungerande arbetsmarknad och Arbetsförmedlingens uppdrag*, och dir. 2017:71, *Tilläggsdirektiv till Arbetsmarknadsutredningen*.

⁸³ Regeringen (2017), *Åtgärder för förbättrade resultat hos Arbetsförmedlingen*.

⁸⁴ Arbetsförmedlingen (2018), *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017*.

Det är därför av särskild vikt att dessa myndigheter har en lokal service utformad utifrån medborgarnas och företagets behov.

För staten som helhet är det kostsamt att myndigheter har parallella strukturer och separata kontorsnät för lokal service. En utökad serviceorganisation som även omfattar Arbetsförmedlingen kan stärka och effektivisera lokal statlig service i hela landet.

Arbetsförmedlingens utveckling av digitala tjänster och telefonservice är, enligt utredningens mening, nödvändig för att förbättra myndighetens service och tillgänglighet. Digitala färdigheter och digitala verktyg blir allt viktigare för att kunna ta del av samhällstjänster och är också ett vanligt kunskapskrav från arbetsgivare. Framöver borde fler arbetssökande kunna tillgodose sig service via dessa kanaler.

Utredningen noterar att andra myndigheter som många medborgare och företag har kontakt med, däribland Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket, under många år arbetat intensivt med att utveckla sina digitala tjänster och systemstöd och att de också uppnått en mycket hög grad av användning av dessa digitala tjänster. Som exempel genomfördes 93 procent av alla ansökningar om föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning via Försäkringskassans digitala tjänster under 2016⁸⁵ och omkring 75 procent av alla personer skattedeklarerade digitalt under 2017⁸⁶. Trots detta arbete har myndigheterna fortfarande lång väg kvar att gå i sin digitala utveckling och servicekontoren har fortsatt många besökare, eftersom digitala tjänster inte möter alla behov och alla inte kan använda digitala tjänster.

Utredningen anser att digitala tjänster inte kan förväntas att helt ersätta de behov av service som besökare på servicekontor eller arbetsförmedlingskontor har. Utredningen bedömer därför att Arbetsförmedlingen har en alltför stark tilltro till utvecklingen av sina digitala tjänster och i vilken takt denna utveckling faktiskt kan ske. Dessutom noterar utredningen att Arbetsförmedlingen under våren 2018 kraftigt reviderat sina mål avseende kanalförflyttningen till digitala tjänster, se vidare avsnitt 7.3.5.

⁸⁵ Försäkringskassan (2016), *Rekordmånga använder Försäkringskassans digitala tjänster*.

⁸⁶ Skatteverket (2017), *Rekordmånga deklarerade digitalt*.

Arbetsförmedlingens inriktning att skilja servicen från den mer kvalificerade handläggningen på de lokala kontoren verkar enligt utredningen vara rimlig. Andra myndigheter har gjort samma förflyttning de senaste tio åren, vilket har fallit väl ut.

Förtroendet för de statliga myndigheterna och samhällets institutioner kan, anser utredningen, stärkas genom en väl utvecklad lokal statlig närvaro och service. Arbetsförmedlingen hör, precis som Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket, till de statliga myndigheter som väldigt många medborgare och företag har kontakt med. Därför anser utredningen att det är av särskild vikt att dessa myndigheter har en väl utvecklad lokal service som möter besökarnas behov.

Regeringen anser att statlig närvaro och lokal statlig service är betydelsefullt för att hålla ihop samhället. I direktiven till utredningen anger regeringen att lokal statlig service ska säkerställas och stärkas. Vidare ska serviceorganisationens lokala kontor tillhandahålla service motsvarande dagens service vid respektive myndighets lokala kontor.

Utredningens bedömning är att de arbetssökandes behov av service under flera år framöver kommer att kvarstå på en liknande nivå som i dag och att det inte går att förvänta sig en kraftig minskning av behovet av besök i direkt servicen. Arbetsförmedlingen har dock för avsikt att minska resurserna i direkt servicen till cirka en tiondel av nuvarande bemanning. Detta skulle innebära en genomsnittlig bemanning om mindre än en halv årsarbetskraft per kontor för nuvarande 196 kontor med direkt service. Utredningen bedömer att detta är en orimlig bemanning. Bedömningen kvarstår även om Arbetsförmedlingen skulle halvera antalet kontor som ger direkt service, då varje kontor skulle ha en bemanning om knappt en årsarbetskraft.

Arbetsförmedlingen är en av de statliga myndigheter som har flest lokala kontor i landet. Dock har Arbetsförmedlingen, precis som andra statliga myndigheter, svårt att kostnadseffektivt upprätthålla lokal service i hela landet. För staten som helhet är det kostsamt med parallella strukturer och separata kontorsnät för lokal service. Utredningens bedömning är att en utökad serviceorganisation där Arbetsförmedlingen ingår kommer att kunna säkerställa och stärka grundläggande statlig service i hela landet. Servicen kommer att kunna bedrivas flexibelt och kostnadseffektivt på kontor där invånare

kan få service samlat på ett ställe. Regeringen får möjlighet att med sedvanliga styrinstrument foga över tillgängligheten och omfattningen av lokal statlig service avseende fyra myndigheter med stor betydelse för medborgare och företag.

Dagens modell för servicekontoren där servicehandläggare ger service är dessutom smidig, enkel och väl fungerande. Servicekontoren är en professionell och renodlad serviceorganisation med en osedvanligt hög andel nöjda besökare. Utredningen bedömer därför att Arbetsförmedlingen kan dra nytta av denna väl fungerande struktur för lokal statlig service för att stärka sin lokala service till framför allt arbetssökande och för att uppnå ett ökat förtroende bland medborgare och företag. Samtidigt kan myndigheten effektivisera den mer kvalificerade handläggningen vid de lokala kontoren.

Utredningen har i delbetänkandet framhållit att servicekontoren, utöver att tillhandahålla service inom myndigheternas verksamhetsområden, även ska hjälpa de besökare som vill ha stöd med berörda myndigheters digitala tjänster eller grundläggande digitala tjänster, såsom att skaffa e-legitimation eller att ladda ner myndigheters appar. Även denna typ av service skulle, enligt utredningen, vara fördelaktig för Arbetsförmedlingen att dra nytta av för att öka användningen av Arbetsförmedlingens digitala tjänster.

7.5 Service avseende Arbetsförmedlingen ska ges vid servicekontoren

Utredningens förslag: Servicekontoren ska ge service av både allmän och fördjupad karaktär avseende Arbetsförmedlingen. Servicen ska ges av servicehandläggare och dessa ska ha tillgång till Arbetsförmedlingens verksamhetssystem.

Arbetsförmedlingen och Statens servicecenter ska få i uppdrag av regeringen att utarbeta underlag för eventuella författningsändringar.

Arbetsförmedlingen ska tillhandahålla it-arbetsplatser och verksamhetssystem till servicekontoren.

Servicekontoren hanterar i dag frågor av både allmän och fördjupad karaktär avseende Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och Skatteverkets verksamhet. Frågor av *allmän karaktär* innebär att

lämna ut blanketter, ta emot handlingar, säkerställa att en ansökan är komplett, ge hjälp till självhjälp, samt ge information och vägledning om myndigheternas verksamheter. Frågor av *fördjupad karaktär* kräver tillgång till personuppgifter och myndigheternas verksamhetssystem för att kunna hjälpa besökaren. Exempel på denna typ av frågor kan vara att registrera anmälan om sjukdom, utfärda intyg om utbetalda ersättningar från Försäkringskassan, utfärda det europeiska sjukförsäkringskortet, skriva ut skattekontrolluppgifter, utfärda dödsfallsintyg eller registreringsbevis för näringsidkare, samt utfärda intyg till förmånstagare gällande pension eller ge upplysningar om ändrad ersättningsnivå på pensionen.

Om besökaren däremot har ett *komplikerat ärende eller en fråga av svårare karaktär* hänvisas besökaren till en specialist, kundvägledare eller handläggare på berörd myndighet.

Servicekontorens riktlinjer anger ett tydligt gränssnitt mot handläggande verksamhet och myndighetsutövande inom respektive myndighet. Utredningens bedömning är att det för servicehandläggarna är tydligt vilka frågor de kan och får besvara respektive när de ska hänvisa besökaren vidare till en specialist, kundvägledare eller handläggare på berörd myndighet.⁸⁷

Flertalet av besökarna på servicekontoren likväl som på Arbetsförmedlingens kontor har frågor som rör besökarens egna ärenden. I de flesta fall behöver handläggaren tillgång till myndigheternas verksamhetssystem för att få fram relevanta uppgifter i ett ärende och därigenom kunna hjälpa besökaren, men verksamhetssystemen behövs också för att upprätthålla kunskap om relevanta regelverk och myndigheternas verksamheter.

Utredningens mening är att det inte är rimligt att besökare enbart ska hänvisas till bokade besök, telefon eller digitala tjänster för frågor av *fördjupad karaktär*. Utifrån besökarnas behov, regeringens krav på att säkerställa och stärka lokal statlig service, samt de krav som ställs i förvaltningslagen på service och tillgänglighet, kan det ifrågasättas om service endast av allmän karaktär är tillräcklig.

Service endast av allmän karaktär avseende Arbetsförmedlingen vid servicekontoren skulle enligt utredningens bedömning påverka förtroendet och servicen avseende övriga myndigheter. Många besökare har frågor som rör mer än en myndighet, särskilt gäller detta Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Besökaren skulle

⁸⁷ SOU 2017:109, *Servicekontor i ny regim*.

ha svårt att förstå varför de i ena fallet kan få svar direkt, men i andra fall hänvisas till t.ex. telefonservice eller bokade besök. Utredningen menar att det är olämpligt med en ordning där servicen avseende Arbetsförmedlingen är på en annan nivå än för övriga servicekontorsmyndigheter. Utredningen avråder därför bestämt från en sådan ordning då den både skulle riskera att inte möta besökarnas behov och leda till ett minskat förtroende för servicekontoren.

Utredningen bedömer följaktligen att servicen vid servicekontoren avseende Arbetsförmedlingen ska vara av både allmän och fördjupad karaktär, på samma sätt som för övriga myndigheter. Servicehandläggarna behöver därför ha tillgång till Arbetsförmedlingens verksamhetssystem. Komplicerade ärenden och frågor av svårare karaktär ska däremot hanteras av arbetsförmedlare eller specialister vid Arbetsförmedlingen.

Utredningens bedömning är att besökare vid servicekontoren ska kunna få hjälp med t.ex. inskrivning, på- och avanmälan till a-kassa och beslut om sökandesor för att servicen inte ska försämrats för arbetssökande. Utredningen har i avsnitt 3.4.6 föreslagit att servicehandläggare inte ska fatta beslut avseende myndigheternas verksamhet. Arbetsförmedlingen och Statens servicecenter behöver därför utforma samarbetsformer och rutiner för hur arbetssökande ska kunna få denna service vid servicekontoren.

7.5.1 Servicehandläggare ska ge service

Servicehandläggarna som i dag arbetar på servicekontoren har ett brett arbetsområde. De hjälper besökare med allt från skatte- och folkbokföringsärenden till socialförsäkrings- och pensionsärenden. Därför ställer de tre servicekontorsmyndigheterna krav på att servicehandläggare ska ha högskoleutbildning inom t.ex. ekonomi, juridik, beteendevetenskap eller statsvetenskap, eller väl dokumenterad förmåga att inhämta och använda teoretiska kunskaper i arbetet. Myndigheterna menar också att det är viktigt med erfarenhet från serviceyrken där man fått besvara frågor från enskilda, liksom goda kunskaper i informationssökning och användandet av e-tjänster.

Därtill är det viktigt att servicehandläggaren behärskar det svenska språket i tal och skrift, samt det engelska språket i tal.⁸⁸

Utredningen bedömer att det även framöver är servicehandläggare som ska ge service vid servicekontoren. Servicehandläggarnas kompetens kombinerat med möjligheten att ge service av både allmän och fördjupad karaktär är sannolikt en viktig orsak till varför besökarna vid servicekontoren generellt är väldigt nöjda med den service de får.

Utredningen finner inget skäl till att de grundläggande kompetenskraven på servicehandläggarna bör förändras när servicekontoren även ska tillhandahålla service avseende Arbetsförmedlingen. Det finns snarare ett ännu större värde i att behålla det höga kompetenskravet för yrkesrollen när ytterligare en myndighet tillförs serviceutbudet.

En utökning med Arbetsförmedlingen vid servicekontoren innebär att servicehandläggarna ska bredda sina kunskaper inom ytterligare ett verksamhetsområde. Utifrån intervjuer med många chefer för servicekontor och med servicehandläggare, samt den utvärdering som gjordes av pilotverksamheten 2010, är det utredningens bedömning att servicehandläggarna kommer att kunna bredda sin kunskap, samtidigt som de fortsatt kan bibehålla en god kunskaps- och servicenivå avseende nuvarande myndigheter.

7.5.2 Tillgång till verksamhetssystem och vissa personuppgifter hos Arbetsförmedlingen

För att servicehandläggare ska kunna ge service av fördjupad karaktär avseende Arbetsförmedlingens verksamhet kommer de behöva tillgång till verksamhetssystem och vissa personuppgifter hos Arbetsförmedlingen. I likhet med vad som föreslås för vissa uppgifter i verksamhetssystem som innehas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket är det utredningens mening att bestämmelser om direktåtkomst och sekretessbrytande bestämmelser bör införas även avseende uppgifter som innehas av Arbetsförmedlingen.

⁸⁸ Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket (2017), *Baskompetensprofil för servicehandläggare*.

Som framgår av kapitel 3 anser utredningen att samarbetet mellan myndigheter när det gäller verksamheten på servicekontoren även fortsättningsvis till stor del ska styras av avtal mellan berörda myndigheter. Detta inkluderar vilka register som servicehandläggarna på Statens servicecenter ska ha tillgång till. Arbetsförmedlingen och Statens servicecenter behöver därför, på samma sätt som det hittills fungerat i verksamheten med servicekontoren, ingå avtal och i avtalen ange vilka register som ska få användas. Den närmare utformningen av behövliga författningsbestämmelser måste därför, enligt utredningens mening, ske i samråd med dessa myndigheter. Detta bör dock anstå tills det framgår vilka uppgifter det handlar om.

Statens servicecenter ska den 1 januari 2019 ta över nuvarande servicekontorsverksamhet. Utredningens bedömning är att service avseende Arbetsförmedlingens verksamhet vid servicekontoren bör inledas senare så att övergången av nuvarande servicekontor kan ske ordnat. Eventuella författningsförslag avseende tillgång till Arbetsförmedlingens personregister bedöms därför kunna utarbetas och behandlas något senare än författningsförslag gällande övriga myndigheter. Regeringen bör överväga att ge Arbetsförmedlingen och Statens servicecenter i uppdrag att lämna underlag för eventuella författningsändringar, alternativt ingå en överenskommelse av det slag som de nuvarande servicekontorsmyndigheterna kommer att träffa med Statens servicecenter. Förslagsvis bör ett sådant underlag lämnas till regeringen senast den 31 oktober 2018 för att ändringarna ska kunna träda i kraft senast den 30 juni 2019.

7.5.3 Arbetsförmedlingen ska tillhandahålla it-arbetsplatser och verksamhetssystem

Servicekontoren har i dag en gemensam it-lösning som gör att servicehandläggarna på en och samma dator, och med ett behörighetskort, kan få tillgång till alla tre nuvarande servicekontorsmyndigheters verksamhetssystem. Var och en av myndigheterna styr vilken tillgång och behörighet som servicehandläggarna har till respektive system.

Arbetsförmedlingens verksamhetssystem är komplicerade i sin struktur, dels för att de innefattar många system, dels för att de i stor utsträckning består av myndighetens egenutvecklade system och är

tekniskt ålderdomliga⁸⁹. Detta innebär att det inte kommer vara möjligt att ansluta myndighetens nuvarande verksamhetssystem till servicekontorens gemensamma it-plattform vid Statens servicecenter.⁹⁰

Utredningen bedömer, i likhet med Arbetsförmedlingen, att Arbetsförmedlingen tills vidare behöver tillhandahålla datorer till servicekontoren så att servicehandläggarna via dessa kan få tillgång till Arbetsförmedlingens verksamhetssystem.⁹¹

7.6 Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Statens servicecenter

Utredningens förslag: Arbetsförmedlingen och Statens servicecenter ska snarast få i uppdrag av regeringen att under 2018–2020 etablera former för samverkan gällande utformning och utveckling av lokal statlig service avseende Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen och Statens servicecenter ska också utforma ett kvalitetssystem för att kvalitetssäkra och följa upp den service som tillhandahålls av servicekontoren avseende Arbetsförmedlingen, samt prioritera, följa upp och utveckla lokal statlig service.

Arbetsförmedlingen ska under 2018–2020 inrätta centrala funktioner för samverkan med Statens servicecenter. Vidare ska Arbetsförmedlingen samla och tillhandahålla relevant och aktuell information, samt utbildningar och kompetensutveckling av betydelse för serviceorganisationen.

Arbetsförmedlingen ska också inrätta en stödfunktion för servicehandläggarna så att de på ett enkelt sätt kan få stöd från arbetsförmedlare. Denna stödfunktion ska också snabbt kunna fatta enklare beslut för besökare på servicekontoren.

Som en följd av utredningens förslag att servicekontoren ska tillhandahålla service åt Arbetsförmedlingen behöver myndigheten ingå i det samverkansarbete som de övriga servicekontorsmyndigheterna och Statens servicecenter ska etablera. Arbetet omfattar bl.a.

⁸⁹ Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen 2018-03-08.

⁹⁰ Gartner (2018), *Underlag inom it-området inför överväganden av en utökad sammanhållen organisation för lokal statlig service*.

⁹¹ Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen 2018-03-08.

strategisk samverkan, serviceutformning, kompetensutveckling, lokaler och kontorservice, samt it och informationssäkerhet.

Utredningen anser att regeringen snarast bör lämna uppdrag till Arbetsförmedlingen att ingå i dessa former för samverkan. I ett sådant uppdrag bör bl.a. utformning och utveckling av lokal statlig service, kvalitetssäkring och prioriteringar utifrån besökarnas och myndigheternas behov vara i fokus.

Enligt utredningens bedömning kommer Arbetsförmedlingen behöva hantera och organisera sin samverkan med serviceorganisationen. För detta kommer det vara nödvändigt att inrätta en central samordningsfunktion. Även detta bör därför ingå i uppdraget.

Som utredningen konstaterat i delbänkandet kommer Statens servicecenter att behöva tillhandahålla såväl allmänna utbildningar för serviceorganisationens personal inom t.ex. bemötande, säkerhet och digital självhjälp som mer specifika utbildningar om myndigheternas verksamhetsområden. För att servicehandläggarna ska kunna ge god service även avseende Arbetsförmedlingens verksamhet behöver de både initialt och löpande få tillgång till utbildningar gällande myndighetens verksamhet. Det är viktigt att utbildningarna har både bredd och djup, då det visade sig att utbildningen som gavs inför pilotverksamheten 2010 var för knappt tilltagen.⁹²

Servicehandläggarnas kompetens gällande Arbetsförmedlingens verksamhet kommer också behöva underhållas kontinuerligt, vilket kräver att servicehandläggarna utöver utbildningar har tillgång till relevant och aktuell information avseende verksamheten. Arbetsförmedlingen bör därför även ges i uppdrag att tillhandahålla såväl utbildningar utifrån sin verksamhet som aktuell och relevant information samlad utifrån servicekontorens behov. Både utbildningarna och informationen ska finnas enkelt tillgängliga för servicehandläggarna.

Utredningen anser även att det är viktigt att Arbetsförmedlingen ansluter sig till det direkta och prioriterade stöd som servicetelefonen utgör för servicehandläggarna.⁹³ I tillägg till ett sådant stöd anser utredningen att Arbetsförmedlingen även ska erbjuda möjlighet att, med stöd av arbetsförmedlare via servicetelefonen, snabbt kunna fatta beslut gällande t.ex. inskrivning, på- och avanmälan till

⁹² Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket (2009), *Pilotverksamhet för Arbetsförmedlingens deltagande i tjänstesamverkan*.

⁹³ SOU 2017:109, *Servicekontor i ny regim*.

a-kassa eller sökanderesor, så att den arbetssökande kan få hjälp med sin fråga vid besöket på servicekontoret. Genom detta kan man undvika att hänvisa besökare vidare till bokade besök med arbetsförmedlare eller kundtjänst.

7.7 Myndigheternas synpunkter

Försäkringskassan, *Migrationsverket* och *Trafikverket* har inte haft synpunkter på utredningens bedömningar eller förslag i detta kapitel.

Statens servicecenter menar att förslaget stärker förutsättningarna för att en samlad serviceorganisation kan tillhandahålla lokal service av hög kvalitet i hela landet. *Skatteverket* tillstyrker utredningens förslag och anser det positivt att även Arbetsförmedlingens service ska ingå i serviceutbudet. *Pensionsmyndigheten* och *Statens servicecenter* framför båda att de ser positivt på att service av allmän och fördjupad karaktär avseende Arbetsförmedlingen ska ges vid servicekontoren. Vidare anser båda myndigheterna att servicehandläggarna ska ha tillgång till Arbetsförmedlingens verksamhetssystem. *Statens servicecenter* instämmer också i utredningens förslag om att servicen ska ges av servicehandläggare.

Statens servicecenter instämmer med förslaget om att regeringen ska ge Statens servicecenter och Arbetsförmedlingen i uppdrag att samverka.

Arbetsförmedlingen menar att myndigheten och utredningen har samsyn i flera frågor. Myndigheten anger att den i grunden har en positiv inställning till att den allmänna servicen i myndighetens direktservice flyttas till Statens servicecenter på de orter där det finns servicekontor. Servicekontoren fyller en viktig funktion i form av lokal statlig närvaro och är en möjlighet för Arbetsförmedlingen att på ett effektivt sätt upprätthålla grundläggande service på betydligt fler orter än om myndigheten själv skulle stå för verksamheten.

Samtidigt har Arbetsförmedlingen lämnat en rad invändningar och synpunkter på utredningens förslag. *Arbetsförmedlingen* delar inte utredningens bedömning avseende vilken service som ska ges vid servicekontoren. Arbetsförmedlingen anser att servicekontoren endast ska tillhandahålla allmän service avseende myndighetens verksamhet. I den allmänna servicen ingår, enligt myndigheten, att ge information om Arbetsförmedlingens erbjudande och tjänster samt

att stötta individen i att använda digitala tjänster. Arbetsförmedlingen anser inte att servicekontoren ska ge fördjupad service, bl.a. eftersom det många gånger behövs förståelse och kunskap om den bedömning som ligger till grund för beslutet. Enligt Arbetsförmedlingen går det inte att göra en skarp skiljelinje mellan fördjupad service respektive komplicerat ärende eller ärende av svårare karaktär.⁹⁴ Det är därför Arbetsförmedlingens uppfattning att inskrivning av arbetssökande inte bör hanteras på servicekontoren.

Dessutom anser *Arbetsförmedlingen* att servicekontoren inte ska ha tillgång till myndighetens verksamhetssystem. Motiven är dels att handläggning och myndighetsutövning inte bör ske på servicekontoren, dels att de digitala tjänsterna i ökad utsträckning ska ge information om ärenden. De besökare som av olika skäl inte kan använda digitala tjänster ska servicekontoren hänvisa till kundtjänst eller till ett bokat besök på ett förmedlingskontor, menar Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen upplever även att utredningen jämställer högre service med högre servicegrad lokalt. Myndigheten delar inte den uppfattningen, utan anser att en hög servicenivå kan uppnås genom digitala kanaler. Myndigheten framhåller också att det är av yttersta vikt att verksamheten vid servicekontoren utformas på ett sätt som tydligt väger intresset av lokal fysisk närvaro mot intresset att förbättra kvaliteten i och minska kostnaderna genom digitalisering. Arbetsförmedlingen delar inte heller utredningens bedömning om att de arbetssökandes behov av service kommer att kvarstå på en liknande nivå som i dag

Vidare menar *Arbetsförmedlingen* att det är svårt att utläsa vilken målgrupp utredningen bedömer kommer att välja att vända sig till servicekontoren. Arbetsförmedlingen menar också att besökarna till myndigheten – till skillnad från hos andra myndigheter – nästan uteslutande är personer i arbetsför ålder, dvs. personer under 66 år, vilket påverkar möjlighet och motivation till att använda digitala tjänster.

Utredningen vill hänvisa till bedömningarna som gjorts i avsnitt 7.4 och 7.5. Där framhåller utredningen bl.a. att statliga myndigheter ska finnas tillgängliga för alla. Lokal statlig service, likväl som digitala tjänster, är nödvändigt för att möta alla medborgares och företags behov av service. Vidare menar utredningen att den

⁹⁴ Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen 2018-03-28.

lokala servicen vid servicekontoren ska vara av både allmän och fördjupad karaktär och avråder bestämt från en ordning på servicekontoren där servicen avseende Arbetsförmedlingen är på en annan nivå än för övriga myndigheter. Skiljelinjen mellan fördjupad service respektive komplicerade ärenden eller ärenden av svårare karaktär är tydlig för servicehandläggarna och utredningen delar därför inte Arbetsförmedlingens syn kring fördjupad service. För att servicehandläggarna ska kunna ge fördjupad service avseende Arbetsförmedlingens verksamhet är det nödvändigt att de har tillgång till myndighetens verksamhetssystem.

Statens servicecenter fick i mars 2018 regeringens uppdrag att inordna uppgiften att tillhandahålla lokal statlig service. Regeringen framhåller vikten av att den nya serviceorganisationen ska tillhandahålla service av såväl allmän som fördjupad karaktär. Vidare menar regeringen att den nuvarande modellen för service vid servicekontoren är enkel, smidig och välfungerade. Hjälpens ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Regeringen menar därför att den nuvarande modellen bör användas i den nya serviceorganisationen och att servicehandläggarnas tillgång till verksamhetssystemen är en central del av denna modell.⁹⁵

Vidare kan utredningen konstatera att besökarna vid servicekontoren, på samma sätt som besökarna vid Arbetsförmedlingens kontor, främst är personer i arbetsför ålder. Enligt regelbundna undersökningar som servicekontoren genomför är besökarna till 80 procent i åldern 25–65 år.⁹⁶

Vidare finns det redan i dag många besökare som har ärenden till både Arbetsförmedlingen och till någon av servicekontorsmyndigheterna. Servicekontorsmyndigheterna har digitala tjänster som används för en avsevärd del av besökarnas ärenden. Trots detta finns det fortsatt många som har behov av att besöka servicekontoren. Utredningens bedömning är därför, som närmare redogjorts för i avsnitt 7.4, att de arbetssökandes behov av service under flera år framöver kommer att kvarstå på en liknande nivå som i dag och att det inte går att förvänta sig en kraftig minskning av behovet av besök i direkt servicen.

⁹⁵ Regeringsuppdrag (2018), *Uppdrag att förbereda inordnandet av uppgiften att tillhandahålla lokal statlig service*.

⁹⁶ KANTAR SIFO, *Kundundersökningar på servicekontoren 2016*, och Kontigo (2018), *Jämfällt bemötande – Nulägesanalys av bemötande vid fyra servicekontor*.

Sannolikt finns det på sikt en viss potential att effektivisera servicen med digitala tjänster. Dock ställer sig utredningen frågande till Arbetsförmedlingens bedömning om att en stor del av nuvarande servicebehov på kort tid ska kunna effektiviseras bort. Utredningen har inte fått ta del av analyser och planer för hur Arbetsförmedlingen avser genomföra en sådan omfattande och snabb förändring av verksamhetens arbetssätt. Utredningen har dock noterat, se vidare avsnitt 7.3.5, att Arbetsförmedlingen kraftigt reviderat ner målet om andelen arbetssökande som ska ges full service via digitala kanaler och kundtjänst under 2018. Vidare är det för utredningen oklart hur Arbetsförmedlingen avser att möta behovet av service från de grupper som har särskilda behov av lokal service.

Arbetsförmedlingen framför vidare att myndigheten inte kan förväntas att både upprätthålla en god service på andra språk och att överföra resurser till Statens servicecenter för tolkverksamhet. Servicekontoren hjälper i dag, med hjälp av tolk eller språkkunnig personal, många besökare som är i behov av service på annat språk.⁹⁷ Utredningen har inte lämnat förslag avseende att överföra resurser för tolkverksamhet.

Förutom berörda myndigheter har fackförbunden Jusek och ST haft möjlighet att lämna synpunkter. Varken *Jusek* eller *ST* har haft några synpunkter på utredningen bedömningar och förslag i detta kapitel.

⁹⁷ SOU 2017:109, *Servicekontor i ny regim*.

8 Stärkt lokal statlig service och närvaro

Utredningen har analyserat servicekontorens tillgänglighet och om servicen bör utökas till fler platser både på landsbygden och i städer. Analysen tar huvudsakligen utgångspunkt i utredningens förslag om att servicekontoren även ska tillhandahålla allmän och fördjupad service avseende Arbetsförmedlingen. Utredningens förslag avseende Migrationsverket och förarprovsverksamheten vid Trafikverket är mer begränsade och påverkar inte analysen av servicekontorens tillgänglighet i samma omfattning.

8.1 Arbetsförmedlingens och servicekontorens lokala närvaro

Arbetsförmedlingen har 248 kontor i 217 kommuner, varav 196 kontor har öppet för direktservice medan övriga 52 endast tar emot bokade besök.

Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket har 113 servicekontor i 105 kommuner, varav 10 kontor är nya och öppnar under våren 2018. I dessa 105 kommuner har Arbetsförmedlingen 122 kontor med direktservice.

Tabell 8.1 Arbetsförmedlingens och servicekontorens närvaro

	Totalt	Kommuner med servicekontor	Kommuner utan servicekontor
Arbetsförmedlingen			
Totalt	248 kontor 217 kommuner	130 kontor 103 kommuner	118 kontor 114 kommuner
Direktservice	196 kontor 175 kommuner	122 kontor 102 kommuner	74 kontor 73 kommuner
Endast bokade besök	52 kontor 46 kommuner	8 kontor 5 kommuner	44 kontor 41 kommuner
Servicekontor	113 kontor		
<i>Från juni 2018</i>	105 kommuner		

Parlamentariska landsbygdskommittén gjorde bedömningen att det bör finnas ett servicekontor i varje funktionell arbetsmarknadsregion, s.k. FA-region.¹ En sådan region är en geografisk indelning av Sverige utifrån grupper av kommuner som, med beaktande av bl.a. geografisk sammankoppling, funktionella samband och pendlingsströmmar, på sikt kan antas vara självförsörjande när det gäller arbetstillfällen och arbetskraft. Totalt finns det 60 FA-regioner i Sverige enligt Tillväxtanalys senaste undersökning 2015.²

Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket öppnar på regeringens uppdrag under våren 2018 tio nya servicekontor, varav sex i FA-regioner som i dag saknar servicekontor.³ Fyra FA-regioner kommer således fortsatt att sakna servicekontor: Storuman, Torsby, Vansbro och Åsele. Dessa regioner består alla av en enda kommun och har relativt få invånare. Arbetsförmedlingen har kontor i alla fyra regioner, men det är endast kontoren i FA-regionen Torsby som har direktservice.

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

² Tillväxtanalys (2015), *Funktionella analysregioner – revidering 2015*.

³ Kramfors, Jokkmokk, Malung-Sälen, Vimmerby, Sorsele och Överkalix.

8.1.1 Arbetsförmedlingens kontor och servicekontoren utifrån kommuners storlek

Utredningen anser att det ska vara enkelt för medborgare och företag att veta vart de ska vända sig för att få statlig service. Det är också ineffektivt och kostsamt för staten att myndigheterna ska upprätthålla parallella servicestrukturer på en och samma ort med service på både servicekontor och arbetsförmedlingskontor. Utredningens utgångspunkt för följande analys är därför att på de orter där det finns servicekontor, så ska service avseende Arbetsförmedlingens verksamhet ges på servicekontoret.

Arbetsförmedlingen har kontor i nästan alla kommuner där det finns eller planeras servicekontor. Utredningen har valt att analysera servicekontoren och Arbetsförmedlingens kontor utifrån antalet invånare i respektive kommun. Vidare har utredningen i analysen valt att betrakta Stockholms län som ett gemensamt upptagningsområde för kontoren där och därför räknas kontoren i länets alla 26 kommuner samlat. Med denna utgångspunkt finns servicekontor i totalt 125 kommuner och i dessa kommuner har Arbetsförmedlingen 139 kontor, varav 128 kontor har direktservice.

Arbetsförmedlingskontor och servicekontor analyseras i tabell 8.2 utifrån följande uppdelning av kommunerna:

- *Storstäder:* Stockholms län, Göteborg och Malmö. Iorstäder inkluderas alla 26 kommuner i Stockholms län.
- *Större kommuner:* Kommuner med fler än 90 000 invånare, borträknat kommunerna i orstäderna.
- *Mellanstora kommuner:* Kommuner med färre än 90 000 invånare och fler än 40 000 invånare.
- *Mindre kommuner:* Kommuner med färre än 40 000 invånare.

Tabell 8.2 Kommuner med servicekontor

Storlek	Fakta
Storstäder Stockholms län, Göteborg och Malmö	<p>Totalt 28 kommuner: alla 26 kommuner i Stockholms län, samt Göteborg och Malmö</p> <p>37 Arbetsförmedlingskontor i 16 kommuner, varav 29 har direktservice och övriga 8 enbart har öppet för bokade besök</p> <p>15 servicekontor i 8 kommuner varav 1 servicekontor (Norrtälje) är samlokaliserat med Arbetsförmedlingen</p>
Större kommuner Mer än 90 000 invånare	<p>Totalt 16 kommuner som alla har både servicekontor och Arbetsförmedling: Borås, Eskilstuna, Gävle, Halmstad, Helsingborg, Jönköping, Karlstad, Linköping, Lund, Norrköping, Sundsvall, Umeå, Uppsala, Västerås, Växjö och Örebro</p> <p>Botkyrka, Huddinge, Nacka och Södertälje har mer än 90 000 invånare men räknas till Stockholms län ovan</p> <p>17 Arbetsförmedlingskontor som alla har öppet för både bokade besök och direktservice (2 kontor i Norrköping)</p> <p>17 servicekontor (2 i Örebro), varav 1 är samlokaliserat med Arbetsförmedlingen (Eskilstuna)</p>
Mellanstora kommuner 40 000–90 000 invånare	<p>Totalt 28 kommuner</p> <p>Alla 28 kommuner har ett arbetsförmedlingskontor och alla av dessa har öppet både för bokade besök och direktservice</p> <p>26 av 28 kommuner har ett servicekontor (servicekontor finns inte i Lerum och Mölndal) varav 6 servicekontor är samlokaliserade med Arbetsförmedlingen (Alingsås, Kungsbacka, Kungälv, Motala, Örnsköldsvik, Östersund)</p> <p>20 kommuner där servicekontoren ej är samlokaliserade: Enköping, Nyköping, Kalmar, Gotland, Karlskrona, Hässleholm, Kristianstad, Landskrona, Trelleborg, Ängelholm, Falkenberg, Varberg, Skövde, Trollhättan, Uddevalla, Borlänge, Falun, Skellefteå, Luleå och Piteå</p>

Storlek	Fakta
Mindre kommuner Mindre än 40 000 invånare	<p>Totalt 218 kommuner, varav 55 kommuner har ett servicekontor</p> <p>Arbetsförmedlingen har kontor i 53 av de 55 kommuner där det finns servicekontor (Arbetsförmedlingen har inte kontor i Sundbyberg och Vimmerby). I alla dessa 53 kommuner, med undantag av Sorsele, har Arbetsförmedlingen direktservice</p> <p>38 servicekontor är samlokaliserade med Arbetsförmedlingen</p> <p>17 servicekontor är ej samlokaliserade: Katrineholm, Värnamo, Vimmerby, Västervik, Ystad, Lidköping, Karlskoga, Fagersta, Mora, Hudiksvall, Ljusdal, Sollefteå, Sorsele, Arvidsjaur, Haparanda, Jokkmokk och Kiruna</p>

Arbetsförmedlingskontor och servicekontor finns i stort sett i alla större och mellanstora kommuner. Flertalet större städer såsom Eskilstuna, Norrköping och Örebro är geografiskt koncentrerade i kommunen och har goda allmänna kommunikationer till centrum. Därför kan ett kontor med en någorlunda central placering erbjuda god tillgänglighet för många av kommunens invånare. Servicekontor finns i 55 av de totalt 218 mindre kommunerna och i nästan alla dessa kommuner har Arbetsförmedlingen ett kontor.

Göteborg, Malmö och Stockholms län har 37 Arbetsförmedlingskontor och 15 servicekontor. Merparten av Arbetsförmedlingens kontor i storstäderna har fortfarande direktservice.

Tabell 8.3 Storstäderna

	Arbetsförmedlingen		Servicekontor
	direktservice	endast bokade besök	
Malmö	4 kontor	0 kontor	2 kontor
Göteborg	8 kontor	2 kontor	5 kontor
Stockholms län (varav i Stockholms stad)	17 kontor (7)	6 kontor (3)	8 kontor (3)
Totalt	29	8	15

Arbetsförmedlingens marknadsområde Stockholm Gotland arbetar för tillfället med en översyn av kontoren i Stockholm. I översynen tar man hänsyn till den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen som bl.a. bygger på en region framöver med nio stadskärnor och överväger att huvudsakligen vara etablerad vid dessa stadskärnor.⁴ Utöver detta överväger man att etablera filialer på några orter med långt avstånd till närmaste kontor och i särskilt utsatta områden. Marknadsområdet bedömer att filialkontor nödvändigtvis inte behöver vara fullservicekontor och att man där kan vara samlokaliserad med t.ex. kommunen. De nya kontoren kommer inte nödvändigtvis ha någon yta för direktservice, utan huvudsakligen vara utformade för bokade besök.⁵

Fyra eller fem av Arbetsförmedlingens nuvarande kontor i Stockholm bör lokalmässigt ha förutsättningar för att hysa ett servicekontor.⁶

⁴ Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUF. Förutom centrala Stockholm åtta yttre regionala stadskärnor: Arlanda-Märsta, Barkarby-Jakobsberg, Kista-Sollentuna-Häggvik, Täby centrum-Arninge, Kungens kurva-Skärholmen, Flemingsberg, Haninge centrum och Södertälje.

⁵ Enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen 2018-03-09.

⁶ Jakobsberg, Skärholmen, Täby, Upplands Väsby, samt eventuellt även Globen.

8.1.2 Samlokaliserade kontor på 46 orter

En majoritet av servicekontoren i mindre kommuner är samlokaliserade med Arbetsförmedlingen. Som jämförelse är endast ett servicekontor i en av de större städerna samlokaliserat med Arbetsförmedlingen. Nästan alla samlokaliserade servicekontor är relativt små med fyra eller färre servicehandläggare.⁷

Utredningens bedömning utifrån studiebesök både på servicekontor och förmedlingskontor är att samlokalisering i det stora hela fungerar väl. Samlokaliseringen är till nytta för de besökare som har ärende både till Arbetsförmedlingen och någon av de tre servicekontorsmyndigheterna. På vissa orter har myndigheterna dock haft svårigheter att komma överens om gemensamma öppettider.

8.1.3 Statlig lokal service i utsatta områden

Ett utsatt område är enligt Polismyndighetens definition ett geografiskt avgränsat område som karaktäriseras av en låg socioekonomisk status där kriminella har en inverkan på lokalsamhället. I dessa områden finns en mängd riskfaktorer som kan leda till en bristande framtidstro såsom arbetslöshet, ohälsa och misslyckad skolgång. Därtill finns en stor riskgrupp med unga personer som lätt påverkas av normbrytande beteenden, ett stort antal kriminella aktörer och en genomsnittlig lägre kollektiv förmåga. Övergrepp i rätts sak är enligt Polismyndigheten en utbredd företeelse i de flesta utsatta områden.⁸

Jerzy Sarnecki, professor i kriminologi, menar att svårigheterna polisen upplever i utsatta områden bl.a. beror på att polisen är en av få myndigheter, förvaltningar, organisationer, företag och andra företrädare för det etablerade samhället som områdets invånare ofta kommer i kontakt med. Invånarna i utsatta områden behöver ha kontakter med flera olika företrädare för det etablerade samhället, inklusive myndigheter, samt ha nära till den goda servicen för att åtgärderna mot brottsligheten i områden ska kunna vara framgångsrika. Dessa myndigheter måste ha medborgarnas förtroende.⁹

⁷ Undantaget är servicekontoret i Eskilstuna.

⁸ Polismyndigheten (2017), *Utsatta områden – Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen*.

⁹ Jerzy Sarnecki (2016), *Brottslighet och motåtgärder i socioekonomiskt svaga områden*.

Polismyndighetens bedömning är att det i 27 kommuner¹⁰ finns ett eller flera utsatta områden av olika kategorier. Merparten av områdena finns i storstäder och större kommuner. De utsatta områdena delas upp i tre kategorier:

- *Utsatt område* – är geografiskt avgränsat och karaktäriseras av en låg socioekonomisk status där de kriminella har en inverkan på lokalsamhället. Inverkan är snarare knutet till den sociala kontexten i området än de kriminellas utstuderade vilja att ta makten och kontrollera lokalsamhället. Läget anses allvarligt.
- *Riskområde* – kännetecknas av att området befinner sig i riskzonen för att bli ett särskilt utsatt område, men något eller några av de fastställda kriterierna saknas. Läget anses alarmerande.
- *Särskilt utsatt område* – kännetecknas av en social problematik och kriminell närvaro som lett till en utbredd obenägenhet att delta i rättsprocessen och svårigheter för polisen att fullgöra sitt uppdrag. Läget anses akut.

¹⁰ Borlänge, Borås, Botkyrka, Eskilstuna, Falkenberg, Göteborg, Halmstad, Haninge, Helsingborg, Huddinge, Järfälla, Jönköping, Kristianstad, Landskrona, Linköping, Malmö, Norrköping, Sollentuna, Stockholm, Sundbyberg, Södertälje, Trollhättan, Upplands Väsby, Uppsala, Västerås, Växjö och Örebro.

Tabell 8.4 Kommuner med utsatta områden enligt Polismyndighetens kategorisering

27 kommuner med utsatta områden

Kommun	Utsatt område	Riskområde	Särskilt utsatt område
Borås			X
Borlänge		X	
Botkyrka			X
Eskilstuna	X		
Falkenberg	X		
Göteborg	X		X
Halmstad	X		
Haninge	X		
Helsingborg		X	
Huddinge	X		
Järfälla	X		
Jönköping	X		
Kristianstad	X		
Landskrona			X
Linköping			X
Malmö		X	X
Norrköping	X		
Sollentuna	X	X	
Stockholm	X		X
Sundbyberg	X		
Södertälje	X		X
Trollhättan	X		
Upplands Väsby	X		
Uppsala	X		X
Västerås	X		
Växjö			X
Örebro		X	X

Arbetsförmedlingen har på regeringens uppdrag undersökt hur de säkerställer service och närvaro i de kommuner som har flest långtidsarbetslösa och nyanlända. Arbetsförmedlingen har identifierat 35 sådana kommuner, varav många har ett eller flera utsatta områden enligt Polismyndighetens bedömning. Enligt Arbetsförmedlingen

har boende i dessa utsatta områden nära till arbetsförmedlingskontor, även om kontoren inte ligger i själva området.¹¹ I Stockholms län har Arbetsförmedlingen inriktningen att lokalisera kontor så att de har god tillgänglighet för boende i utsatta områden, till exempel i Kista centrum eller i Hallunda centrum. Därtill finns myndigheten på några kommunala medborgarkontor såsom i Tensta.¹²

Regeringen lanserade i mars 2018 en satsning på kommuner med områden med socioekonomiska utmaningar.¹³ Syftet med satsningen är att stärka kommunernas arbete för att förbättra förutsättningarna i områden som i dag kännetecknas av stora utmaningar när det gäller exempelvis lågt valdeltagande, hög arbetslöshet, låg utbildningsnivå och låg sysselsättningsgrad. Satsningen kan exempelvis handla om tidiga insatser för barn och unga, utbildning, ökad trygghet, ökad sysselsättning och insatser för att stärka demokratin och det civila samhället.¹⁴ Till stor del finns samma kommuner representerade i regeringens urval och i Polismyndighetens kategorisering.

Servicekontor finns i nästan alla av de 27 kommuner som enligt Polismyndigheten har utsatta områden, men sällan i just det utsatta området. Under våren 2018 öppnar fyra nya servicekontor i eller nära utsatta områden: Rosengård Centrum i Malmö, Angered i Göteborg, Vivalla i Örebro och Brandbergen i Stockholm. Servicekontorsmyndigheterna har på vissa ställen haft svårt att hitta lokaler för servicekontor eftersom många av områdena är renodlade bostadsområden som saknar lämpliga lokaler för verksamheten i eller i närheten av området. Under hösten 2018 anser myndigheterna att man bör kunna dra lärdomar av etableringen och placeringen av dessa servicekontor.¹⁵

¹¹ Arbetsförmedlingen (2018), *Arbetsförmedlingens service och närvaro på rätt plats*.

¹² Enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen 2018-03-09.

¹³ Regeringskansliet (2018), *Promemoria: Sverige ska hålla ihop – segregationen ska brytas*.

¹⁴ Regeringskansliet (2018), *Promemoria: Sverige ska hålla ihop – segregationen ska brytas*.

¹⁵ Enligt uppgifter från Skatteverket 2018-02-19.

8.2 Stärkt statlig service och närvaro med 27 nya servicekontor

Utredningens förslag: Statens servicecenter får regeringens uppdrag att öppna 27 nya servicekontor senast den 31 december 2020. Serviceorganisationen kommer då att ha sammanlagt 140 servicekontor.

Besökare på de nya servicekontoren ska kunna få allmän och fördjupad service avseende Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. För att besökare på servicekontoren ska kunna få service avseende Arbetsförmedlingen ska uppdraget också ges till Arbetsförmedlingen.

För att underlätta och förbereda för en utökad serviceorganisation med service avseende Arbetsförmedlingen ska tre av de nya servicekontoren i storstäderna öppna i Arbetsförmedlingens nuvarande lokaler senast den 31 december 2019.

Utredningens bedömning är att de 27 nya servicekontoren bör öppna på följande platser:

- 11 nya servicekontor i eller nära utsatta områden i större städer: Borås, Eskilstuna, Helsingborg, Jönköping, Landskrona, Linköping, Norrköping, Södertälje, Uppsala, Västerås och Växjö.
- 4 nya servicekontor i regioner som saknar servicekontor: Storuman, Torsby, Vansbro och Åsele.
- 12 nya servicekontor i Malmö, Göteborg och Stockholms län.

Utredningens förslag om fler servicekontor tar utgångspunkt i att alla servicekontor ska ge service avseende Arbetsförmedlingens verksamhet och att på de orter där det finns servicekontor ska service avseende Arbetsförmedlingen ges enbart på servicekontoret. Besöksantalet till nuvarande servicekontor kommer därmed att öka och befintliga lokaler kan därför på många orter bli otillräckliga.

8.2.1 God tillgänglighet till service i hela landet

Parlamentariska landsbygdskommittén föreslog, som tidigare nämnts, att det bör finnas minst ett servicekontor i varje FA-region för att säkerställa tillgången till lokal statlig service i hela landet.¹⁶ Tillväxtanalys definierar en FA-region som en region med ett funktionellt pendlingsavstånd mellan invånares bostad och arbetsplats. Ett servicekontor centralt placerat i en FA-region bör enligt utredningen kunna erbjuda regionens invånare statlig service inom rimligt avstånd.

Utifrån samråd med aktörer med regionalt utvecklingsansvar, samråd med Sveriges Kommuner och Landsting, diskussioner med berörda myndigheter, utredningens delbetänkande och remissvaren på landsbygdskommitténs slutbetänkande bedömer utredningen att landsbygdskommitténs förslag är väl avvägt. Utredningen anser därför att Statens servicecenter bör öppna servicekontor i de fyra FA-regioner som i dag saknar servicekontor: Storuman, Torsby, Vansbro och Åsele.

8.2.2 Bättre tillgänglighet i utsatta områden

I de utsatta områdena finns viktiga målgrupper för både Arbetsförmedlingen och de tre nuvarande servicekontorsmyndigheterna. Utredningens bedömning är att en ökad myndighetsnärvaro i form av servicekontor i eller nära utsatta områden kan bidra till ett ökat förtroende för samhällets institutioner, eftersom servicekontorens besökare i stor utsträckning är mycket nöjda med den service de får.

Flertalet av de utsatta områdena finns i storstäderna och i de större kommunerna. I större kommuner bedömer utredningen att många av de nuvarande servicekontorens lokaler kommer att vara för små när service även ska ges avseende Arbetsförmedlingen, varför ytterligare ett servicekontor kan behövas i vissa av dessa kommuner för att hantera ett ökat antal besök. Enligt utredningens bedömning finns det i många av dessa kommuner förutsättningar för att dela upp servicekontorsverksamheten på två kontor, varav ett kontor kan placeras i eller nära ett utsatt område. Servicekontorsverksamheten på orten bör kunna bedrivas effektivt eftersom personalen relativt

¹⁶ SOU 2017:1, *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd.*

enkelt kan växla mellan de båda kontoren utifrån verksamhetens behov.

I alla tre storstäder och i Örebro kommer det under våren 2018 att öppna nya servicekontor i eller nära utsatta områden. Utredningen anser att det finns förutsättningar för och behov av att öppna nya servicekontor i alla de sex större kommuner som har särskilt utsatta områden och i ytterligare fem större kommuner som har utsatta områden: Borås, Eskilstuna, Helsingborg, Jönköping, Landskrona, Linköping, Norrköping, Södertälje, Uppsala, Västerås och Växjö. Nedanstående tabell visar vilka områden i dessa kommuner som är utsatta områden.

Tabell 8.5 11 nya servicekontor i eller nära utsatta områden

Kommun	Utsatt område	Riskområde	Särskilt utsatt område
Borås			Hässleholmen/Hulta Norrby
Eskilstuna	Fröslunda Lagersberg Skiftinge		
Helsingborg		Dalhem/ Drottninghög/ Fredriksdal Söder	
Jönköping	Råslätt		
Landskrona			Karlslund
Linköping			Skäggetorp
Norrköping	Hageby Klockaretorpet Navestad		
Södertälje	Hovsjö Fornhöjden		Ronna/Geneta/Lina
Uppsala			Gottsunda
Västerås	Bäckby		
Växjö			Araby

8.2.3 Bättre tillgänglighet i storstäderna

Nuvarande servicekontor i storstäderna har många besökare. Trots relativt stora lokaler och många anställda har storstadskontoren ofta långa köer och antalet kontor är få i förhållande till antalet invånare.

Samtidigt anser cheferna för många av dessa kontor att det vore mer effektivt att driva servicekontor med färre anställda än i dag. Helst skulle de se att det fanns ungefär 10–15 servicehandläggare per kontor.

Utredningens bedömning är att nuvarande servicekontor i storstäderna inte kan ta emot en större ökning av antalet besökare eller anställda som förslaget om service avseende Arbetsförmedlingen innebär. Dessutom anser utredningen att tillgängligheten till servicekontor bör öka i storstäderna, samtidigt som verksamheten kan bedrivas mer effektivt om kontoren blir fler till antalet och mindre i storlek.

Utredningen anser därför att serviceorganisationen ska utökas med 12 nya servicekontor i storstäderna: 2 kontor i Malmö, 3 kontor i Göteborg och 7 kontor i Stockholms län. Utredningens bedömning är att flertalet av de tillkommande servicekontoren i storstäderna bör kunna öppna i lokaler där Arbetsförmedlingen i dag bedriver direktservice, vilket också är önskvärt eftersom det finns svårigheter med att hitta tillgängliga och lämpliga lokaler i storstäderna. Dock ser utredningen inte att det finns ett långsiktigt behov av att servicekontoren framöver ska vara lokaliserade tillsammans med Arbetsförmedlingens lokala kontor.

Viss osäkerhet finns avseende hur stort besöksantalet blir vid nuvarande och nya servicekontor, men serviceorganisationen bör enligt utredningens bedömning kunna öka tillgängligheten och hantera fler besökare genom att vid behov utöka servicekontorens öppettider i storstäderna.

8.2.4 Förutsättningar för utökad service på servicekontoren i större och mellanstora kommuner

Utredningen har intervjuat regionchefer för servicekontoren vid Försäkringskassan och Skatteverket om huruvida nuvarande servicekontors lokaler kan hantera en utökad verksamhet med fler besökare. Vidare har utredningen genomfört ett antal studiebesök på arbetsförmedlingskontor och på servicekontor. Utifrån detta är utredningens samlade bedömning att flertalet servicekontor i mellanstora kommuner kan hantera en utökad verksamhet. Förutom de större kommuner som utredningen föreslår ska få ett nytt servicekontor, finns det servicekontor i ytterligare fem större kommuner. Flertalet av dessa bör kunna hantera en utökad verksamhet i nuvarande lokaler.

För något eller några kontor kan serviceorganisationen behöva överväga utökade öppettider eller att servicekontoret samlokaliseras med Arbetsförmedlingens lokala kontor.

8.2.5 Förutsättningar för utökad service på servicekontoren i mindre kommuner

I de 38 mindre kommuner där servicekontoren och Arbetsförmedlingen är samlokaliserade i dag ser utredningen inga hinder för att servicekontoren även kan ge service avseende Arbetsförmedlingen i nuvarande lokaler. Utifrån intervjuer och besök kan utredningen konstatera att servicekontoren i 8 av de återstående 17 mindre kommunerna kan rymma utökad service i befintliga lokaler. På ytterligare två orter kan det eventuellt vara möjligt på sikt.

För att underlätta en utökad service kan serviceorganisationen på resterande orter behöva undersöka möjligheten till utökade öppettider, i synnerhet då ett flertal av servicekontoren i dag har öppet färre än fem dagar i veckan. I annat fall kan Statens servicecenter behöva hitta nya lokaler för att hantera en ökning av antalet besökare.

8.2.6 En utökning med 27 nya servicekontor

Statens servicecenter ska den 1 januari 2019 ta över nuvarande servicekontorsverksamhet och behöver ha möjlighet att anpassa sin planering för att i god ordning förbereda sin organisation för tillkommande uppgifter, inklusive att utöka antalet servicekontor. I storstäderna och även i vissa utsatta områden kan det ta tid att hitta lämpliga lokaler för nya servicekontor. Därför bör Statens servicecenter snarast få regeringens uppdrag att genomföra en utökning av antalet servicekontor. De nya servicekontoren bör öppna senast den 31 december 2020.

För medborgare och företag ska det enligt utredningens mening vara enkelt att veta vart man ska vända sig för vilken service. Framöver ska service avseende Arbetsförmedlingen ges på servicekontoren på berörda orter. När de nya kontoren öppnar bör det från början vara tydligt vilken service som ska ges på kontoret. Därför anser utredningen att de 27 nya servicekontoren ska erbjuda allmän och

fördjupad service avseende alla fyra myndigheter från början, inklusive Arbetsförmedlingen. Flera av de nya kontoren kan komma att öppna innan serviceorganisationen ska tillhandahålla service avseende Arbetsförmedlingen. På dessa kontor kan Arbetsförmedlingen därför behöva ha arbetsförmedlare på plats som tillhandahåller service avseende Arbetsförmedlingen, tills dess att serviceorganisationen tar över uppgiften att tillhandahålla service avseende Arbetsförmedlingen på dessa kontor.

För att underlätta och förbereda införandet av att servicekontoren ska ge service åt Arbetsförmedlingen bör minst tre av de nya servicekontoren i storstäderna öppna senast den 31 december 2019 i Arbetsförmedlingens nuvarande lokaler.

Mot denna bakgrund bör uppdrag att etablera nya servicekontor ges både till Arbetsförmedlingen och Statens servicecenter.

8.2.7 Avsevärt färre nya servicekontor utan Arbetsförmedlingen

En förutsättning för att servicekontoren ska kunna utökas med 27 nya kontor är att serviceorganisationen ska ge service avseende Arbetsförmedlingen. En sådan utökad service på servicekontoren innebär fler besökare, vilket i sin tur innebär ett större behov av både personal och lokalyta.

Om servicekontoren inte ska ge service avseende Arbetsförmedlingens verksamhet finns det enligt utredningens bedömning inte tillräckligt med besöksunderlag för en utökning om 27 nya kontor. Utredningen beräknar att det i sådana fall endast bör öppna nya kontor i de fyra FA-regioner som saknar servicekontor och i maximalt sju av kommunerna med utsatta områden. Sammanlagt bedömer utredningen således att det endast finns underlag för 11 nya servicekontor, i stället för 27.

Utan service avseende Arbetsförmedlingen kommer kontoren i de fyra FA-regionerna förmodligen att behöva ha begränsade öppettider på grund av få besökare.

8.3 Plan för ett stegvist införande av service avseende Arbetsförmedlingen vid servicekontoren

Utredningens förslag: Samtliga servicekontor ska senast den 31 december 2021 tillhandahålla service av allmän och fördjupad karaktär avseende Arbetsförmedlingen. Införandet av service avseende Arbetsförmedlingens verksamhet på servicekontoren ska ske stegvist:

- 10 servicekontor senast den 31 december 2019,
- 15 kontor senast den 30 juni 2020,
- 50 kontor senast den 31 december 2020,
- 50 kontor senast den 30 juni 2021, samt
- 15 kontor senast den 31 december 2021.

Arbetsförmedlingen ska så snart som möjligt få i uppdrag av regeringen att förbereda överföringen av uppgiften att tillhandahålla service till medborgare och företag vid servicekontoren till Statens servicecenter, med förbehåll för riksdagens godkännande av vårpropositionen 2019. Statens servicecenter ska vid samma tidpunkt, och med samma förbehåll, få i uppdrag att förbereda inordnandet av uppgiften att tillhandahålla service åt Arbetsförmedlingen till medborgare och företag vid servicekontoren.

I de kommuner där det finns servicekontor ska servicekontoret tillhandahålla service avseende Arbetsförmedlingen. I dessa kommuner ska Arbetsförmedlingen således inte ha direktservice på sina kontor.

Arbetsförmedlingen ska senast den 1 juli 2019 ha planerat och organiserat sitt arbete med införandet. Arbetsförmedlingen ska säkerställa att myndighetens verksamhetssystem finns tillgängliga på ett servicekontor i god tid innan service avseende Arbetsförmedlingen införs på kontoret.

Ett stegvist införande ger, menar utredningen, bättre möjligheter dels att förbättra införandet utifrån erfarenheter från de kontor som införs tidigt i processen, dels att löpande rekrytera och utbilda

servicehandläggare. Utredningen menar att senast den 1 juli 2019 bör Arbetsförmedlingen och Statens servicecenter i samverkan ha planerat för införandet och utformningen av servicen vid servicekontoren. Införandet på alla servicekontor bör vara genomfört senast den 31 december 2021 och genomföras i fem faser.

Tabell 8.6 Ett införande i fem faser av service avseende Arbetsförmedlingen på servicekontoren

Införandeplanen omfattar de 27 nya servicekontor som föreslås öppna senast den sista juni 2020

Fas	Tidsperiod	Omfattning
Fas 1	1 juli 2019–31 dec 2019	Införande på 10 kontor
Fas 2	1 jan 2020–30 jun 2020	Utvärdera och vidareutveckla utifrån de första kontoren Införande på 15 kontor (totalt 25)
Fas 3	1 juli 2020–31 dec 2020	Införande på 50 kontor (totalt 75)
Fas 4	1 jan 2021–30 juni 2021	Införande på 50 kontor (totalt 125)
Fas 5	1 juli 2021–31 dec 2021	Införande på 15 kontor (samtliga 140)

I delbetänkandet föreslog utredningen att servicekontoren bör vara geografiskt organiserade i fyra regioner: Norr, Mitt, Väst och Sydöst.¹⁷ Utredningen anser att införandet bör organiseras utifrån denna regionala uppdelning för att underlätta samordning kring både utbildning och överföring genom att enkelt ge stöd inom respektive region.

På de servicekontor som är samlokaliserade med Arbetsförmedlingen bör införandet vara enklare att förbereda och genomföra. Där kan servicehandläggarna enkelt få stöd innan och efter införandet av anställda på Arbetsförmedlingen, samtidigt som nödvändig it-utrustning och nätverk redan finns tillgängligt.

¹⁷ Stockholms län hör till Mitt, Göteborg till Öst och Malmö till Sydöst.

I storstäderna finns det redan i dag en geografisk närhet mellan servicekontoren som kan underlätta för personal att vid behov växla mellan olika servicekontor, men även för Arbetsförmedlingen att stötta införandet på servicekontoren. Vissa kontor kan användas för att utbilda övriga servicehandläggare i storstäderna, men även för att utbilda servicehandläggare i övriga landet. För att underlätta uppstarten och kompetensöverföring från Arbetsförmedlingen, kan dessutom nya servicekontor i storstäderna öppna i någon av Arbetsförmedlingens nuvarande lokaler. Då kan servicehandläggarna enklare få tillgång till det stöd som arbetsförmedlare kan ge. Utredningen anser att minst två servicekontor i varje storstad bör omfattas i ett tidigt skede av införandet.

I andra delar av landet, t.ex. Norrbotten, är det svårare för servicehandläggare att utbilda sig på andra servicekontor. Dels på grund av avstånden mellan kontoren, dels på grund av att många kontor bemannas med få servicehandläggare. Till dessa kontor kan det därför vara bättre med tillresande utbildare och stöd.

För planeringen och genomförandet bör Arbetsförmedlingen och Statens servicecenter bl.a. beakta att det finns olika typer av servicekontor, att vissa kontor är samlokaliserade, att nya servicehandläggare ska rekryteras, att alla servicehandläggare ska utbildas i frågor avseende Arbetsförmedlingens verksamhet, att nya servicekontor ska öppnas, att det finns olika geografiska förutsättningar över landet och att it-utrustning behöver installeras.

För att underlätta införandet på vart och ett av servicekontoren behöver ett stöd etableras både hos Statens servicecenter och Arbetsförmedlingen. Stöden bör ansvara för att ge vart och ett av servicekontoren det stöd de behöver, såväl inför starten som under den första perioden efter införandet. De bör också ansvara för att alla servicehandläggare får den utbildning som är nödvändig för att kunna ge service avseende Arbetsförmedlingens verksamhet. Utöver detta behöver Statens servicecenter även organisera arbetet för etablering av de nya servicekontoren.

8.3.1 It-utrustning för tillgång till Arbetsförmedlingens verksamhetssystem

Utredningen föreslår, som närmare beskrivits i avsnitt 7.5, att servicehandläggarna ska ha tillgång till Arbetsförmedlingens verksamhetssystem. På de drygt 40 servicekontor som i dag är samlokaliserade med Arbetsförmedlingen finns redan Arbetsförmedlingens nätverk och it-utrustning, men på övriga servicekontor behöver nätverk och it-utrustning installeras av Arbetsförmedlingen. Alla servicehandläggare behöver dessutom systemaccess, dvs. inloggningskort och behörigheter, till Arbetsförmedlingens verksamhetssystem.¹⁸

Införandet av service avseende Arbetsförmedlingen på ett servicekontor är beroende av att systemen finns tillgängliga, men också av att servicehandläggarna får utbildning i hur Arbetsförmedlingens system fungerar och används. Därför bör Arbetsförmedlingen ha färdigställt installation av nätverk, system, systemaccess och utbildningar i systemen i god tid på det enskilda servicekontoret innan det ska ge service avseende Arbetsförmedlingen.

8.4 Arbetsförmedlingens kontor i kommuner utan servicekontor

Utredningens förslag innebär att servicekontoren ska ge service avseende Arbetsförmedlingens verksamhet i de kommuner där det finns servicekontor. Därutöver har Arbetsförmedlingen kontor i närmare 110 kommuner. Dessa förmedlingskontor berörs därmed inte av utredningens förslag.

Arbetsförmedlingen förändrar, som beskrivs i kapitel 7, sina serviceformer, inklusive digitala tjänster, telefonservice, direktservice liksom att lokal service framför allt ska ges i bokade möten. Innan större förändringar görs av direktservicen i de kommuner som saknar servicekontor bör Arbetsförmedlingen utvärdera i vilken mån de nya serviceformerna möter invånarnas behov och vad konsekvenserna är av minskad tillgänglighet för spontana besök. Myndigheten bör särskilt beakta att inte alla invånare har förutsättningar för att delvis eller alls använda digitala tjänster.

¹⁸ Gartner (2018), *Underlag inom it-området inför överväganden av en utökad sammanhållen organisation för lokal statlig service.*

8.5 Videomötestjänst för statliga myndigheter på servicekontor

Utredningens förslag: Senast den 31 december 2020 ska Statens servicecenter på alla servicekontor tillhandahålla en videomötestjänst som kan användas av statliga myndigheter för möten med medborgare och företag.

Statens servicecenter ska få i uppdrag av regeringen att införa videomötestjänsten. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Trafikverket ska få i uppdrag att ansluta till videomötestjänsten från det att den finns tillgänglig.

Redan 2011 fick Trafikverket i uppdrag av regeringen att i samråd med Naturvårdsverket, Statens energimyndighet, E-delegationen och andra myndigheter som Trafikverket ansåg vara berörda, att arbeta för att förbättra förutsättningarna för resfria möten inom och mellan myndigheter. Målet var att öka andelen resfria möten inom och mellan myndigheter.¹⁹

Trafikverket har sedan dess drivit projektet *Resfria möten i myndigheter (REMM)*. Initialt samordnade REMM-projektet 20 statliga myndigheter i arbetet med resfria möten och 2016 fick ytterligare 65 statliga myndigheter i uppdrag av regeringen att ansluta sig.²⁰ Anställda i de myndigheter som har deltagit i projektet under perioden 2011 till 2017 har i genomsnitt minskat sina koldioxidutsläpp från tjänsteresandet med 25 procent. Bland övriga myndigheter har det skett en minskning motsvarande 8 procent.²¹ REMM-projektet konstaterar att en fortsatt och kontinuerlig samordning, en central digital mötesplats för myndigheter, samt klargörande av frågor kring säkerhet och juridik är nödvändigt för att ge stora samhällsvinster.²²

¹⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Trafikverket.

²⁰ Trafikverket (2018), *Detta är REMM*.

²¹ Naturvårdsverket (2018), *Miljöledning i staten 2017 – En redovisning*.

²² Trafikverket (2018), *Detta är REMM*, samt Gartner (2018), *Underlag inom it-området inför överväganden av en utökad sammanhållen organisation för lokal statlig service*.

Utveckling av videomötestjänster förordas bl.a. i delrapporten för regeringsuppdraget om förenklade och mer effektiva processer för nyanlända. I samverkansarbetet har deltagande aktörer undersökt möjligheter till digitala mötesformer. Aktörerna använder i dag dock olika tekniska lösningar och det saknas en gemensam teknisk plattform för att kunna använda t.ex. en videomötestjänst i det pågående arbetet.²³

I delbetänkandet lämnade utredningen förslag om att Statens servicecenter tillsammans med Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket bör påbörja ett utvecklingsarbete för en videomötestjänst som kan användas när besökarens ärende är komplicerat eller frågan är av svårare karaktär. Enligt förslaget bör utvecklingsarbetet genomföras under 2019.

Besökare till servicekontoren som har ett komplicerat ärende eller en fråga av svårare art, gällande t.ex. pensionsprognoser rörande privatekonomin eller den specifika livssituationen, kan i dag boka ett möte med en kundvägledare från Pensionsmyndigheten. Under 2017 hade kundvägledarna, som är placerade på sju orter i landet, fler än 2 000 bokade möten på servicekontor med privatpersoner, varav endast ett fåtal genomfördes via video.²⁴ Pensionsmyndigheten uppger att bl.a. gamla och otillförlitliga tekniska lösningar motverkar en ökad användning.

Migrationsverket använder videomöten för en del av sina asylutredningar i dag²⁵, men mötesformen är fortfarande inte särskilt utbredd. Under 2017 genomfördes ungefär 940 av drygt 55 000 asylutredningar via video. I ungefär 275 av dessa asylutredningar deltog en tolk via video.²⁶

Även handläggare på Försäkringskassan och Skatteverket reser i dag till andra orter för att möta enskilda i utredningssyfte. Myndigheterna följer dock inte upp i vilken utsträckning detta sker.

Utredningen anser att samma satsning på resfria möten som görs inom och mellan myndigheter med stöd av REMM-projektet, nu också bör göras för statliga myndigheternas möten med medborgare och företag. Utredningen anser därför att utvecklingsarbetet med en

²³ Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, samt Sveriges kommuner och landsting (2017), *Mötesplatser och information*.

²⁴ Enligt uppgift från Pensionsmyndigheten 2018-03-21.

²⁵ Gartner (2018), *Underlag inom it-området inför överväganden av en utökad sammanhållen organisation för lokal statlig service*.

²⁶ Enligt uppgift från Migrationsverket 2018-03-27.

videomötestjänst nu, till skillnad från delbetänkandet, *ska* genomföras och att även Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Trafikverket ska ingå i arbetet. Eftersom servicekontoren har en god spridning i landet och redan i dag ger service till både medborgare och företag, utgör de en utmärkt plats för att framöver kunna möta statliga myndigheter via en sådan videomötestjänst.

Utredningens förslag är därför att Statens servicecenter vid alla servicekontor snarast, men senast den 31 december 2020, ska tillhandahålla en videomötestjänst som statliga myndigheter kan använda. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Trafikverket ska ansluta till videomötestjänsten från det att den finns tillgänglig. Med hänvisning till Trafikverkets roll i utvecklingen av REMM-projektet, anser utredningen att hela myndigheten, inte bara förarprovsverksamheten, ska ansluta till videomötestjänsten. Även andra statliga myndigheter bör kunna använda videomötestjänsten på sikt. Bl.a. har Centrala studie-stödsnämnden (CSN) i kontakter med utredningen visat sitt intresse för en sådan tjänst.

Utredningen anser vidare att myndigheterna tillsammans bör utveckla ett gemensamt, praktiskt och enkelt bokningssystem som gör att den enskilde snabbt kan få besked om en bokad tid. Dessutom krävs det väl fungerande och enhetlig utrustning för videomötestjänsten som enkelt och smidigt kan användas av besökarna på servicekontoren.²⁷

På varje servicekontor bör framöver finnas ett särskilt besöksrum med utrustning för videomötestjänsten, som även är utformat på så sätt att det inte råder några hinder för personer med funktionsnedsättning. Servicehandläggare bör bistå besökare som har möte bokad med en statlig myndighet att få tillgång till rummet och vid behov hjälpa till att bl.a. starta upp och avsluta mötet.²⁸ Dessutom bör servicehandläggare kunna bistå berörd myndighet med att t.ex. identifiera besökaren vid behov.

Utredningen föreslår att videomötestjänsten tillhandahålls av Statens servicecenter utan kostnad för de statliga myndigheter som använder tjänsten. Respektive myndighet bör dock stå för sina egna kostnader för att ansluta till tjänsten.

²⁷ Gartner (2018), *Underlag inom it-området inför överväganden av en utökad sammanhållen organisation för lokal statlig service.*

²⁸ Gartner (2018), *Underlag inom it-området inför överväganden av en utökad sammanhållen organisation för lokal statlig service.*

8.6 Service avseende fler statliga myndigheter

Utredningens förslag: Centrala studiestödsnämnden och Statens servicecenter ska få i uppdrag av regeringen att i samverkan genomföra en pilotverksamhet där servicekontor ger service avseende Centrala studiestödsnämndens verksamhet.

Regeringen har angivit att det på sikt kan vara aktuellt för serviceorganisationen att erbjuda lokal service avseende fler statliga myndigheters verksamhet. CSN har till utredningen uttryckt intresse för samverkan med serviceorganisationen.²⁹

Sedan inledningen av 2000-talet har CSN haft en strategi att erbjuda service och stöd via telefon och digitala kanaler. Det finns även möjligheter till bokade besök vid kontor på de elva orter där CSN finns representerade.

Förutom studiestöd ansvarar CSN bl.a. för hemutrustningslån till nyanlända. Under senare år har myndigheten noterat en ökning av antalet personer som saknar eller har begränsade kunskaper i det svenska språket. Då det för dessa personer kan innebära extra utmaningar att tillgodogöra sig service via digitala kanaler, har CSN bl.a. tillgängliggjort viss information på de språk som talas av de största grupperna av nyanlända. Myndigheten anser dock att möjligheten till ett lokalt fysiskt möte i vissa fall skulle underlätta möjligheten för den nyanlända att tillgodogöra sig information och få hjälp i vissa frågor.

CSN ser även att det finns ett bredare behov av lokalt stöd och service avseende myndighetens verksamhet. Det kan t.ex. vara för de som är arbetslösa och är i behov av utbildning för att kunna komma i arbete. Dessa personer har redan i dag kontakt med bl.a. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

CSN bedömer att det finns målgrupper för vilka myndigheten inte tillhandahåller en tillfredställande service i dag. Myndigheten har till utredningen framfört att de därför är intresserade av att genomföra en pilotverksamhet med service avseende CSN:s verksamhet på servicekontor.

²⁹ Enligt uppgift från CSN 2018-04-17.

Utredningen anser att CSN och Statens servicecenter bör få i uppdrag att tillsammans genomföra en pilotverksamhet där besökare på ett eller flera servicekontor kan få service avseende CSN:s verksamhet. Uppdraget bör ges först när serviceorganisation vid Statens servicecenter har förutsättningar för att hantera fler uppgifter. Detta eftersom genomförandet av utredningens huvudförslag i delbetänkandet och slutbetänkandet bör prioriteras och ges goda förutsättningar för ett ordnat genomförande innan serviceorganisationen ges fler uppgifter.

8.7 Andra former för att tillhandahålla statlig service

Utredningen har övervägt andra sätt att utvidga den statliga servicen till fler platser, t.ex. genom samverkan med kommuner. En sådan samverkan skulle exempelvis kunna innebära att kommunala tjänstemän ger viss service avseende statliga myndigheter, att videomötesrum inrättas i bibliotek där besökare kan få tala med handläggare vid ett servicekontor eller att servicehandläggare en gång i veckan finns på plats på kommunala medborgarkontor för att svara på frågor från medborgare och företag. Alternativen bör emellertid vägas mot det förväntade antalet besökare, kostnader och vilken samhällsnytta de förväntas kunna tillföra.

Utredningens bedömning är att besöksantalet med all sannolikhet skulle vara lågt på de platser där någon av nämnda alternativ skulle kunna vara av intresse för att öka tillgängligheten till statlig service. Vidare bedömde utredningen i delbetänkandet att många besökares frågor vid servicekontoren kräver gedigen kunskap om berörda myndigheters verksamhet och även tillgång till myndigheternas respektive verksamhetssystem. Sammantaget bedömer därför utredningen att det varken finns ett stort behov av dessa alternativ eller att de tillför tillräcklig nytta för besökaren.

Utredningens förslag i detta betänkande innebär redan en betydande förstärkning av lokal statlig service i hela landet. Statens servicecenter bör fokusera på att genomföra de föreslagna förstärkningarna av servicen och inte samtidigt behöva pröva andra servicemodeller. Utredningen anser vidare att statlig service i första hand bör tillhandahållas i statlig regi, särskilt mot bakgrund av att regeringen

framhåller att statlig närvaro är viktigt för att hålla ihop landet och bidrar till sammanhållningen i samhället.

Dock kan det fortsatt finnas viss service som kan vara aktuell för staten att tillhandahålla i samverkan med kommuner. Samverkan kan i vissa fall vara lämplig eller nödvändig, t.ex. såsom i projektet Mötesplatser och information³⁰. Servicekontoren finns även på flera platser inhyrda i kommunala lokaler och sådana samarbeten bör också fortsatt vara av intresse för serviceorganisationen.

8.8 Myndigheternas synpunkter

Pensionsmyndigheten, *Statens servicecenter* och *Skatteverket* ser positivt på att Statens servicecenter får i uppdrag att öppna 27 nya servicekontor. *Arbetsförmedlingen* menar att huvuddelen av de nya servicekontoren bör öppna i Arbetsförmedlingens nuvarande lokaler.

Statens servicecenter tillstyrker utredningens preliminära förslag om ett stegvist införande av service avseende Arbetsförmedlingen vid samtliga servicekontor senast den 31 december 2020. Myndigheten skriver att detta skulle säkerställa att staten även fortsättningsvis kan tillgodose det stora behov av fysiska möten och fördjupad service som många arbetssökande har. Detta blir särskilt viktigt, menar Statens servicecenter, i ljuset av att Arbetsförmedlingen avser att anpassa sitt kontorsnät och att kraftigt minska servicenivån och bemanningen i sin direktservice.

Försäkringskassan, *Pensionsmyndigheten* och *Skatteverket* framför att den tidplan som utredningen föreslagit för nya kontor och införandet av service avseende Arbetsförmedlingen kommer att vara utmanande för Statens servicecenter. Myndigheterna menar att Statens servicecenter först ska ha goda möjligheter att ta över nuvarande servicekontorsverksamhet. *Försäkringskassan* pekar bl.a. på att etablering av nya kontor ställer stora krav på en långsiktig lokalförsörjning. Myndigheterna påpekar också att en utökad serviceorganisation även innebär åtagande för dem i form av kompetensförsörjning av befintliga och nya servicehandläggare.

Arbetsförmedlingen framför att konsekvenserna av utredningens förslag kan minskas om överföringen av verksamheten inte sker förrän i ett något senare skede och menar att överföringen bör ske

³⁰ Regeringsuppdrag (2016), *Uppdrag om förenklade och mer effektiva processer för nyanlända*.

först under 2020. Då ska den nya organisationen som myndigheten arbetar med vara på plats, vilket enligt Arbetsförmedlingen ger möjlighet att utvärdera vilken förändring av verksamheten som verkligen införlivats.

Utredningen har mot bakgrund av myndigheternas synpunkter justerat tidplanen för förslaget om införande av service avseende Arbetsförmedlingen. Tidplanen har förlängts med ett år jämfört med det ursprungliga förslaget och utredningens slutliga förslag är att införandet ska vara klart senast den 31 december 2021. Därtill har antalet kontor som berörs de första 12 månaderna av införandet minskats betydligt för att det inledande arbetet inte ska vara allt för omfattande. Vidare har utredningen justerat tidplanen för det slutliga förslaget om 27 nya kontor genom att den förlängts med sex månader jämfört med det ursprungliga förslaget och att det därmed ska vara klart den 31 december 2020. Därigenom menar utredningen att serviceorganisationen vid Statens servicecenter och övriga myndigheter bör få goda förutsättningar att genomföra förslagen.

Arbetsförmedlingen motsätter sig förslaget om att Arbetsförmedlingen med egen personal ska ge service avseende Arbetsförmedlingen på de nya servicekontoren tills dess att servicen kan tillhandahållas av servicekontorens personal.

Utredningens utgångspunkt är att på de orter där det finns servicekontor ska service avseende Arbetsförmedlingen ges på servicekontoret. Utredningen redogör i avsnitt 8.2.6 närmare för skälen till förslaget. Utredningen menar också att Arbetsförmedlingen inledningsvis bör kunna ge denna service med egen personal på servicekontoret likväl som på det lokala förmedlingskontoret.

Statens servicecenter instämmer i utredningens bedömning att nya servicekontor företrädesvis bör öppna på orter med utsatta områden, i regioner som saknar servicekontor och i de tre storstadsområdena. Dock menar Statens servicecenter att regeringen inte i detalj bör styra var nya servicekontor ska öppna, utan att myndigheten får nödvändigt utrymme att avgöra på vilka orter som nya kontor bör inrättas eller om befintliga kontor bör utökas.

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Skatteverket och *Statens servicecenter* har inte haft synpunkter på bedömningarna eller förslaget kring videomötestjänsten. *Migrationsverket* vill framhålla vikten av högt ställda krav på säkerhet för tjänsten eftersom myndighetens utredningssamtal ofta innehåller känsliga uppgifter. *Trafikverket* ser

förslaget om videomötestjänsten som ett välkommet steg i utvecklingen av digitala möten. Myndigheten menar dock att det är viktigt att både servicehandläggare och handläggare på respektive myndighet får utbildning i att planera och leda mötena på ett bra och effektivt sätt, samt att det finns en supportfunktion för tjänsten.

Pensionsmyndigheten ställer sig bakom utredningens förslag, men lämnar flera önskemål för den framtida videomötestjänsten. Enligt myndigheten bör tjänsten bl.a. vara enhetlig för alla servicekontor, ha en hög säkerhet, kunna integreras med funktioner för e-legitimation, ha god utvecklingspotential och kunna hantera flerparts-samtal. Vidare anser Pensionsmyndigheten att bokningssystemet ska vara tillgängligt för användarna i respektive myndighets it-miljö, gärna med kopplingar till myndighetens kalendersystem. Myndigheten föreslår att en nollmätning görs av nuvarande möteseffektivitet på servicekontoren för att senare kunna utvärdera effekterna av videomötestjänsten.

CSN ser positivt både på förslaget avseende en pilotverksamhet på servicekontor och förslaget om att myndigheten ska ansluta till videomötestjänsten. Myndigheten ser att det kan finnas grupper som önskar mer personlig hjälp än vad CSN i dag erbjuder via nuvarande servicekanaler. Detta kan t.ex. vara individer som söker hemutrustningslån och där språket innebär en utmaning i kontakt-erna med myndigheten. För att få bättre kunskaper om enskildas behov och möjliga lösningar är CSN positiva till utredningens förslag om att ett gemensamt uppdrag ges till CSN och Statens servicecenter om att genomföra en pilotverksamhet. Myndigheten instämmer med utredningen om att uppdraget bör ges först när serviceorganisationen vid Statens servicecenter har förutsättningar att hantera ett sådant uppdrag.

Statens servicecenter menar att utredningens analys är otillräcklig avseende samverkan med kommuner för att utvidga statlig service.

Skatteverket tillstyrker utredningens förslag i övrigt.

Förutom berörda myndigheter har fackförbunden Jusek och ST haft möjlighet att lämna synpunkter. Varken *Jusek* eller *ST* har haft några synpunkter på utredningens bedömningar och förslag i detta kapitel.

9 Uppdrag och verksamhetsmål för den nya serviceorganisationen

Statens servicecenter ska från den 1 januari 2019 tillhandahålla lokal statlig service åt Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Regeringen framhåller i uppdraget till Statens servicecenter att servicen ska vara av minst lika hög kvalitet som i dag.¹ Syftet med en samlad serviceorganisation vid Statens servicecenter är att säkerställa och stärka tillgången till lokal statlig service i hela landet. De befintliga gemensamma servicekontoren ska ligga till grund för serviceorganisationens lokala kontor.² Utredningens förslag i detta slutbetänkande är att även service åt Arbetsförmedlingen ska ges av den nya serviceorganisationen vid Statens servicecenter.

9.1 Nuvarande uppföljning av verksamheten vid servicekontoren

Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket har i dag en gemensam verksamhetsplan för servicekontoren. Denna verksamhetsplan består av fyra huvudinriktningar, nämligen att:³

- hälften av besöken ska få hjälp genom de digitala tjänsterna,
- den höga kundnöjdheten ska bibehållas,
- kontoren ska erbjuda ett hållbart arbetsliv, och
- ekonomin ska vara i balans.

¹ Regeringsuppdrag (2018), *Uppdrag att förbereda inordnandet av uppgiften att tillhandahålla lokal statlig service.*

² Dir. 2017:95, *En organisation för lokal statlig service.*

³ Enligt uppgift från Försäkringskassan 2018-03-22.

Flera av de berörda myndigheterna anser att dessa huvudinriktningar ska kvarstå som mål för verksamheten när den flyttas över till Statens servicecenter.⁴

Servicekontoren har redan sedan uppstarten arbetat med att hjälpa besökare med att använda myndigheternas digitala tjänster. Under de senaste två åren har servicekontoren ökat sitt arbete med digitalt stöd till besökarna och för 2018 är målsättningen att hälften av besökarna på servicekontoren ska få hjälp att lösa sina frågor via digitala tjänster.

Myndigheterna som i dag samverkar om servicekontoren gör regelbundna undersökningar för att mäta besökarnas nöjdhet. Undersökningarna har över åren visat att besökarna är mycket nöjda. De uppger att de får ett bra bemötande, att de får den hjälp de behöver och att de får svar inom rimlig tid. Servicehandläggarnas bemötande följs också upp separat i kvalitativa analyser och även dessa visar på gott resultat.

För att upprätthålla ett hållbart arbetsliv för de anställda på servicekontoren tar myndigheterna i dag fram lokala arbetsmiljöplaner och följer upp både säkerhetsincidenter och sjukfrånvaro löpande varje månad, samt besöksutvecklingen tertialvis.

Servicekontoren följer sedan många år systematiskt upp besöksantal, ärendetyper, nedlagd tid, kostnader och andra faktorer av vikt för att kunna följa och utveckla verksamheten. Vidare säkerställs det att ekonomin är i balans genom verksamhetsuppföljningar tre gånger per år. Verksamhets- och ekonomiuppföljningen är i dag viktig för att reglera ekonomin mellan de tre myndigheter som samverkar om servicekontoren.

9.2 Statens servicecenter ska tillhandahålla lokal statlig service i hela landet

Utredningens förslag: Statens servicecenter ska ha till uppgift att tillhandahålla god och kvalitativ lokal statlig service åt allmänheten och företag i hela landet avseende Arbetsförmedlingens, Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och Skatteverkets verksamheter. Detta ska göras på ett flexibelt sätt, med möjlighet

⁴ Enligt uppgift från Pensionsmyndigheten 2018-03-20, Försäkringskassan och Skatteverket 2018-03-22, och Statens servicecenter 2018-03-23.

till anpassning av service och lokal närvaro utifrån allmänhetens och företags behov.

Målet för den statliga förvaltningspolitiken är en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet, och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.⁵ Regeringen anser att god tillgång till kommersiell och offentlig service för medborgare och företag är en viktig förutsättning för utveckling.⁶ Vidare anser regeringen att de statliga myndigheternas lokalisering kan få en större spridning över landet.⁷

Under många år har det samtidigt funnits ett stort tryck på myndigheterna att nå och upprätthålla en hög kostnadseffektivitet i verksamheten, vilket i flera fall lett till att myndigheterna, i synnerhet på mindre orter i glesbygden, valt att stänga ner kontor. Avstånden till statliga myndigheters lokala kontor har därmed blivit allt större. Antalet statliga arbetstillfällen har minskat mest på mindre orter och de bemannade kontoren har koncentrerats till storstäder och större tätorter.⁸

Konsekvenserna av dessa reformer och effektiviseringar har blivit att det i vissa delar av landet i dag saknas statlig närvaro och att medborgare och företagare har alltför långt till statlig service. Regeringen vill därför förbättra och säkerställa tillgängligheten till lokal statlig service för medborgare och företag. Det ska vara möjligt att få ta del av statlig service vare sig man bor i tätort eller på landsbygd.

Samtidigt innebär den pågående utvecklingen av myndigheternas digitala tjänster för många en förenklad och ökad tillgänglighet till statlig service. Regeringen har gjort bedömningen att digitalt ska vara förstahandsval i den offentliga förvaltningens verksamhet och i kontakter med privatpersoner och företag. Digitalt som förstahandsval innebär att den offentliga förvaltningen, när det är lämpligt, ska välja digitala lösningar vid utformningen av sin verksamhet.⁹ Vidare har regeringen satt ett mål för digital kompetens som innebär att alla ska vara förtrogna med digitala verktyg och tjänster, samt ha

⁵ Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018*, utgiftsområde 2.

⁶ Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018*, Utgiftsområde 19.

⁷ Prop. 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017*, Utgiftsområde 2.

⁸ Statskontoret (2016), *Statliga myndigheters lokalisering – Ett samlat underlag*.

⁹ Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018*, Utgiftsområde 2.

förmåga att följa med och delta i den digitala utvecklingen utifrån sina förutsättningar.¹⁰

Utredningen menar, som närmare redogörs för i utredningens delbetänkande, att servicekontoren även i den nya regimen ska hjälpa de besökare som vill ha stöd med berörda myndigheters digitala tjänster, men också med grundläggande digitala tjänster, såsom att skaffa e-legitimation eller att ladda ner myndigheters appar. De som inte kan använda digitala tjänster ska däremot kunna få den hjälp de behöver på servicekontoren.

Statens servicecenter har i dag till uppgift att tillhandahålla tjänster som ger administrativt stöd åt andra myndigheter. Vidare ska myndigheten i sin verksamhet säkerställa att det finns en ändamålsenlig balans mellan kostnadseffektivitet, kvalitet och service.¹¹

Servicekontorsmyndigheterna har, enligt sina instruktioner, till uppgift att ge information eller service till medborgare och företag. Skatteverket ska tillhandahålla behovsanpassad, lättillgänglig och kvalificerad information och service till allmänhet och företag.¹² Pensionsmyndigheten ska ge allmänheten information om bl.a. pensioner och se till att informationen ges utifrån den enskildes behov,¹³ medan Försäkringskassan ska ge information till berörda inom bl.a. socialförsäkringen¹⁴. Arbetsförmedlingen ska utforma sin verksamhet så att både arbetssökande och arbetsgivare har tillgång till en likvärdig service i hela landet.¹⁵

Utredningen anser mot denna bakgrund att det i Statens servicecenters instruktion ska framgå att myndigheten har i uppdrag att tillhandahålla lokal statlig service i hela landet till allmänheten och företag åt de myndigheter som regeringen bestämmer. I instruktionen bör det även framgå att servicen ska vara av hög kvalitet, flexibel och anpassas utifrån allmänhetens och företagets behov.

¹⁰ Regeringskansliet (2017), *För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi*.

¹¹ Förordning (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter, 1–2 §§.

¹² Förordning (2017:154) med instruktion för Skatteverket, 11 §.

¹³ Förordning (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten, 2 § 1 p.

¹⁴ Förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan, 2 § 1 p.

¹⁵ Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen, 3 § 2 p.

9.3 Uppföljning av verksamheten i samverkan med berörda myndigheter

För varje verksamhetsområde inom en myndighet ska det finnas verksamhetsmål. Dessa kan beslutas av regeringen eller fastställas av myndigheten själv. Verksamhetsmålen ska ha sin grund i de övergripande mål som beslutats av riksdag och regering. Förhållandet mellan verksamhetsmålen och de övergripande målen ska dokumenteras. Myndigheten ska fastställa mätmetoder och resultatmått för att följa upp verksamheten och redovisa resultaten.¹⁶ Verksamhetsmål bryts generellt ner i en verksamhetsplan som sedan styr verksamhetens arbete.

Utredningen anser att det finns flera parametrar som Statens servicecenter bör överväga att mäta och följa upp för den nya serviceorganisationen med utgångspunkt från det uppdrag som föreslås ovan.

Utredningen menar att det är viktigt att besökarnas nöjdhet vid servicekontoren fortsatt är hög och att bemötandet från servicehandläggarna fortsätter vara gott även i den nya serviceorganisationen. Statens servicecenter bör fortsatt följa upp besökarnas nöjdhet och servicehandläggarnas bemötande på motsvarande sätt som sker i dag. Regeringen och berörda myndigheter får därmed en möjlighet att följa och jämföra hur verksamheten utvecklas. Statens servicecenter bör också regelbundet redovisa hur myndigheten säkerställer en god tillgänglighet till lokal statlig service i hela landet.

Statens servicecenter behöver även på andra sätt kunna följa upp, och särskilt till berörda myndigheter redovisa, parametrar såsom besöksantal, ärendetyper och kvaliteten i den service som ges. En utgångspunkt som Statens servicecenter bör överväga är, enligt utredningens mening, att uppföljningen ska kunna användas av berörda myndigheter för att förbättra deras respektive verksamheter.

Vidare bör Statens servicecenter följa upp arbetet med att ge besökarna stöd i att använda myndigheternas digitala tjänster och hjälp med grundläggande digitala tjänster. Arbetet och uppföljningen av detta kan vara till nytta för myndigheternas utveckling och förbättring av de digitala tjänster de tillhandahåller till medborgare och företag. Vidare bör Statens servicecenter redovisa arbetet till regeringen utifrån regeringens bedömning om att digitalt ska vara

¹⁶ Förordning (1993:134) om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning, 5 §.

förstahandsvalet i myndigheternas kommunikation och utifrån regeringens mål om digital kompetens.

Utredningen anser att det fortsatt kommer vara viktigt att också följa upp arbetsmiljön på servicekontoren. I tillägg till nuvarande uppföljning bör Statens servicecenter även överväga att följa upp myndigheternas kompetensutveckling, inklusive hur tillgänglig information och utbildning är för servicehandläggare.

Dagens ekonomiska uppföljning av servicekontoren baseras på att tre myndigheter tillsammans sätter den ekonomiska ramen för servicekontorsverksamheten. Statens servicecenter kommer i stället behöva utveckla en ny form av ekonomisk uppföljning av verksamheten som möter de behov som följer av att verksamheten koncentreras till en myndighet med ett tydligt uppdrag kring service. Som underlag för en årlig framställan om ersättning från AP-fonderna och premiepensionssystemet krävs också att de ärendetyper som har koppling till Pensionsmyndighetens och Skatteverkets servicefrågor som kan hänföras till pensionsärenden, pensionsgrundande inkomst och uppörd av ålderspensionsavgifter följs upp på samma sätt som sker i dag, se vidare i utredningens delbetänkande. Dessutom krävs att serviceorganisationen följer upp antalet id-kortsärenden, samt resursanvändning och andra kostnader för id-kortshanteringen åt Skatteverket, se vidare i utredningens delbetänkande.

9.4 Myndigheternas synpunkter

Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Trafikverket har inte haft synpunkter på bedömningarna eller förslagen i detta kapitel. *Skatteverket* tillstyrker utredningens förslag.

Statens servicecenter har inga invändningar mot utredningens förslag till övergripande verksamhetsmål och uppdragsformulering i myndighetens instruktion vad gäller statlig service.

Arbetsförmedlingen menar att servicekontorens uppdrag och mål bör ha en tydlig koppling till den av regeringen beslutade digitaliseringsstrategin och dess delmål. Utredningen har därför förtydligat den tidigare skrivningen i kapitlet avseende regeringens digitala målsättningar och avseende vikten av digitalt stöd till besökarna.

Förutom berörda myndigheter har fackförbunden *Jusek* och *ST* haft möjlighet att lämna synpunkter. Ingen av dessa har haft några synpunkter på utredningens bedömningar och förslag i detta kapitel.

10 Dimensionering, finansiering och budget

Utredningens förslag får konsekvenser för serviceorganisationens dimensionering, budget och finansiering. Framför allt gäller detta förslagen om fler servicekontor och service avseende Arbetsförmedlingen. I dag har Arbetsförmedlingen ingen uppföljning av t.ex. antalet besök, typer av besök eller nedlagd tid i direkt servicen. Därför har dimensioneringen av en utökad serviceorganisation beräknats med utgångspunkt från nuvarande uppskattad bemanning i direkt servicen. Arbetsförmedlingen har gjort en enkät till marknadsområdena för att estimera nuvarande bemanning. Därtill har utredningen gjort jämförande beräkningar utifrån studiebesök och intervjuer med bl.a. lokala chefer.

10.1 Bemanning vid Arbetsförmedlingens direktservice

Utredningen har kartlagt Arbetsförmedlingens direktservice för att bedöma möjligheten att låta servicekontoren vid Statens servicecenter tillhandahålla service avseende Arbetsförmedlingens verksamhet. Service vid Arbetsförmedlingens lokala kontor lämnas i dag i huvudsak av två grupper av medarbetare: arbetsförmedlare och kundresurser. Vid många av förmedlingskontoren finns också anställda inom ramen för moderna beredskapsjobb.

Arbetsförmedlingen har ingen systematisk uppföljning av direkt servicen och inte heller någon tidredovisning. Myndigheten har därför inte närmare kunnat visa hur många årsarbetskrafter som arbetat med service på de lokala kontoren under t.ex. helåret 2017. Arbetsförmedlingen har dock under våren 2018 gjort en behovsinventering i sina marknadsområden om varför arbetssökande och arbetsgivare

besöker direktservicen vid de lokala kontoren. Utifrån uppgifter insamlade från 160 kontor visar inventeringen att besöken kan uppskattas till följande andelar:

- 10 procent avser allmän service,
- 30 procent avser ärendehandläggning,
- 10 procent avser frågor rörande andra myndigheter, och
- 50 procent avser onödig efterfrågan.

Arbetsförmedlingen har i samma inventering också beräknat bemaningen i början av 2018 för all direktservice vid de 196 kontor som har direktservice och uppskattar den till sammanlagt 668 årsarbetskrafter.¹ Dessa bestod av 434 arbetsförmedlare och 234 kundresurser. Härutöver fanns i direktservicen även 249 årsarbetskrafter anställda inom ramen för moderna beredskapsjobb.

Arbetsförmedlingen avser att under 2018 göra betydande förändringar av direktservicen vid de lokala kontoren, vilket närmare beskrivits i avsnitt 7.3.5. Arbetsförmedlingen har mot bakgrund av dessa planerade verksamhetsförändringar och utifrån behovsanalysen av besöken gjort en uppskattning av det totala resursbehovet framöver för att tillhandahålla allmän service på de lokala kontoren. Utifrån behovsanalysen uppskattar Arbetsförmedlingen att om samtliga kontor genomför en 50-procentig effektivisering, skulle det totalt resursbehovet för att tillhandahålla allmän service uppgå till totalt cirka 70 årsarbetskrafter.² Det motsvarar enligt Arbetsförmedlingens uppskattning cirka 50 årsarbetskrafter i de kommuner där servicekontoren finns i dag och där det finns beslut om att starta sådana. Resursbehovet inkluderar inte anställningar inom ramen för moderna beredskapsjobb. Förändringen av direktservicen, att endast erbjuda allmän service och information, ska enligt Arbetsförmedlingen vara genomförd på samtliga kontor till årsskiftet 2018/19.

Utredningen bedömer att förändringen avseende besökarnas behov av service på grund av de pågående verksamhetsförändringarna inte kan förväntas uppstå varken i den omfattning eller i den snabba takt som Arbetsförmedlingen uppskattat. Det kan också ifrågasättas om de cirka 10 procent av besöken som har frågor rörande andra

¹ Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen 2018-03-28.

² Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen 2018-05-04.

myndigheter kommer att upphöra. Utredningen bedömer inte att de cirka 50 procent av besöken som Arbetsförmedlingen anser vara onödiga efterfrågan kan upphöra inom en tvåårsperiod enbart genom omorganisation, ökat utbud av digitala e-tjänster och hänvisningar till bokade besök.

Nuvarande servicekontor har genomfört effektiviseringar genom att verka för en ökad användning av självservice och e-tjänster under de gångna tio åren. Effekterna har också inneburit minskade besök. Utredningen kan emellertid konstatera att förändringsarbete inom myndigheter och attitydförändringar hos allmänheten tar betydligt längre tid att genomföra än ett till två år. Framför allt har effektiviseringarna åstadkommit genom ett systematiskt arbete med att förändra och effektivisera verksamheternas arbetssätt under många år. En förbättrad service har varit en följd av dessa effektiviseringar.

Utredningen har, utöver att ta del av Arbetsförmedlingens inventering på 160 lokala kontor, genomfört studiebesök på tolv förmedlingskontor och intervjuat lokala chefer för ett antal kontor.

I de kommuner där utredningen föreslår att det ska finnas servicekontor har Arbetsförmedlingen 130 kontor med direktservice. Bemanningen varierar från kontor till kontor. Utredningen uppskattar bemanningen av direktservicen vid dessa kontor till det genomsnittliga antal årsarbetskrafter som framgår av tabell 10.1. Denna uppskattning baseras på det totala antalet resurser som Arbetsförmedlingen rapporterat finns i dag inom direktservice, men omräknat till förhållandena vid de berörda 130 kontoren och att arbetsförmedlare till viss del arbetar med ärendehandläggning. Utredningen har gjort jämförelser och rimlighetsbedömningar utifrån studiebesök och intervjuer med lokala chefer och anställda.

Tabell 10.1 Bemanning i Arbetsförmedlingens direktservice

Genomsnittligt antal årsarbetskrafter för ordinarie bemanning

Kontorsstorlek	Arbetsförmedlare	Kundresurser	Summa årsarbetskrafter
Storstäder	4,0	2,3	6,3
Större kommuner	4,0	2,3	6,3
Mellanstora kommuner	3,0	2,0	5,0
Mindre kommuner	0,7	0,3	1,0

Arbetsförmedlingen har uppskattat att cirka 30 procent av besökarna i direktservice behöver hjälp av en arbetsförmedlare med en sådan fråga som förmedlaren kan lösa genom att handlägga ett ärende och fatta ett beslut för den arbetssökande. Denna arbetsuppgift utgör då myndighetsutövning. Utredningen bedömer att denna ärendehandläggning kan uppskattas ta cirka 40 procent av arbetsförmedlarnas tid vid tjänstgöringen inom direktservice. Övrig tid, cirka 60 procent, kan därmed hänföras till tid för att tillhandahålla service.

Kundresurserna bedöms uteslutande arbeta med service. De anställda inom ramen för moderna beredskapsjobb räknas inte alls in i den ordinarie bemanningen, eftersom syftet med dessa beredskapsjobb är att personerna ska få arbetslivspraktik och att de därför endast ska utföra sådant arbete som annars inte skulle göras.

Vid de 130 av Arbetsförmedlingens kontor som berörs av utredningens förslag, uppskattar utredningen att cirka 180 årsarbetskrafter arbetsförmedlare och 174 årsarbetskrafter kundresurser i dag ger allmän och fördjupad service. Därtill finns det uppskattningsvis cirka 20 årsarbetskrafter linjechefer med i genomsnitt 15–20 medarbetare för serviceuppgifterna vid de lokala kontoren. Totalt kan därför den ordinarie bemanningen vid de berörda Arbetsförmedlingskontoren beräknas till cirka 374 årsarbetskrafter.

Härutöver finns i dag cirka 180 årsarbetskrafter moderna beredskapsjobb inom direktservice, vilket innebär uppskattningsvis ytterligare 10 årsarbetskrafter linjechefer.

I bilaga 3 redovisas utredningens beräkningar närmare.

10.2 Kostnad för Arbetsförmedlingens direktservice

Arbetsförmedlingens kostnader för direktservice vid de 130 lokala kontoren som berörs av utredningens förslag har utredningen beräknat efter uppgifter om bemanning och genomsnittliga kostnader enligt myndighetens årsredovisning 2017 och övriga aktuella genomsnittliga kostnader som myndigheten lämnat.

Utredningen har beräknat kostnaderna för bemanningen med cirka 180 årsarbetskrafter arbetsförmedlare till cirka 93 miljoner kronor i personalkostnader, cirka 8 miljoner kronor för 10 linjechefer, cirka 8 miljoner kronor i lokalkostnader samt cirka 17 miljoner kronor för övriga driftkostnader.

Kostnaderna för cirka 174 årsarbetskrafter kundresurser som arbetar med service har utredningen beräknat till 74 miljoner kronor i personalkostnader, cirka 7 miljoner kronor för 10 linjechefer, cirka 8 miljoner kronor i lokalkostnader samt cirka 17 miljoner kronor för övriga driftkostnader.

Centrala overheadkostnader såsom ledning, styrning och övrigt stöd har beräknats till 5 procent av övriga framräknade kostnader. Denna overheadkostnad motsvarar vad utredningen uppskattar att kostnaderna för de centrala funktionerna för ledning och styrning utöver första linjens chefer samt administrativt stöd minst uppgår till vid Arbetsförmedlingen. Dessa overheadkostnader har sammanlagt beräknats till cirka 12 miljoner kronor.

Utöver detta har Arbetsförmedlingen i dag vid berörda kontor cirka 180 årsarbetskrafter moderna beredskapsjobb samt cirka 10 chefer till en kostnad på cirka 28 miljoner kronor, efter avdrag för bidragsfinansiering med cirka 57 miljoner kronor.

Totalt beräknar utredningen att Arbetsförmedlingens kostnader för direkt servicen vid de 130 lokala kontoren som berörs av utredningens förslag uppgår till cirka 244 miljoner kronor. Härutöver kan myndighetens kostnader för anställda inom ramen för de moderna beredskapsjobben uppskattas till cirka 28 miljoner kronor.

I bilaga 3 redovisas utredningens beräkningar närmare.

10.3 Dimensionering av en förstärkt serviceorganisation

Utredningens bedömning: Dimensioneringen av en förstärkt serviceorganisation beräknas kräva en utökad bemanning med 117 årsarbetskrafter servicehandläggare och linjechefer till följd av utredningens förslag om 27 nya servicekontor och med 260 årsarbetskrafter servicehandläggare och linjechefer för att tillhandahålla allmän och fördjupad service åt Arbetsförmedlingen. Totalt innebär detta att serviceorganisationen förstärks med 377 årsarbetskrafter 2019–2021.

Utredningen beräknar att Statens servicecenter kommer att ha en bemanning av serviceorganisationen vid ingången av 2019 på cirka 700 årsarbetskrafter servicehandläggare och linjechefer och att

bemanningen vid utgången av 2021 har ökat till cirka 1 080 årsarbetskrafter.

Utredningen föreslår i detta betänkande att det ska öppna 27 nya servicekontor i storstäder, utsatta områden och återstående FA-regioner som i dag saknar servicekontor. Serviceorganisationen kommer därefter att bestå av totalt 140 servicekontor. Till de nya servicekontoren behövs enligt utredningens bedömning en utökad bemanning på 117 årsarbetskrafter servicehandläggare och linjechefer.

Utredningen har bedömt bemanningsbehovet av servicehandläggare för att tillhandahålla allmän och fördjupad service åt Arbetsförmedlingen vid servicekontor inom de kommuner som Arbetsförmedlingen i dag har direktservice och där det finns, eller där utredningen föreslår att det ska finnas, ett servicekontor. Utredningen har bedömt bemanningsbehovet till minst 70 procent av det nuvarande antalet årsarbetskrafter av arbetsförmedlare, efter avdrag med 40 procent för den uppskattade tiden för ärendehandläggning, och kundresurser hos Arbetsförmedlingens direktservice vid berörda 130 kontor.

Det är utredningens uppfattning att det totala antalet årsarbetskrafter ger ett rättvisande underlag för att dimensionera en utökad serviceorganisation. Utredningen bedömer att dimensioneringen är tillräcklig för att tillhandahålla service avseende Arbetsförmedlingen av flera skäl, nämligen att:

- en viss effektivisering bl.a. på grund av digitalisering har beaktats,
- synergieffekter kan uppnås vid en samlad lokal service för flera myndigheter,
- servicehandläggare med en generellt högre kompetens kommer att ersätta nuvarande kundresurser inom direktservicen, och
- servicekontoren i främst de mindre kommunerna har i dag en viss överkapacitet som kan utnyttjas till de nya serviceuppgifterna.

För att tillhandahålla service åt Arbetsförmedlingen föreslår utredningen att de 140 servicekontoren tillförs det antal årsarbetskrafter som framgår av tabell 10.2.

Tabell 10.2 Bemanning vid servicekontoren för tillhandahållande av service åt Arbetsförmedlingen

Totalt och genomsnittligt antal årsarbetskrafter servicehandläggare och linjechefer för ordinarie bemanning

Kontorsstorlek	Servicekontor	Årsarbetskrafter	Genomsnitt per servicekontor
Storstäder	27	95	3,5
Större kommuner	28	56	2,0
Mellanstora kommuner	26	69	2,7
Mindre kommuner	59	28	0,5
Summa	140	248	1,77
Linjechefer		12	
Totalt	140	260	1,86

Totalt föreslås de 140 servicekontoren således få en förstärkt bemanning på 248 årsarbetskrafter servicehandläggare för att tillhandahålla allmän och fördjupad service åt Arbetsförmedlingen. Detta innebär en effektivisering med 106 årsarbetskrafter jämfört med de cirka 354 årsarbetskrafter arbetsförmedlare och kundresurser som i dag utgör den ordinarie bemanningen inom direktservicen vid de 130 kontor som berörs av utredningens förslag.

Utredningen har beräknat behovet av utökat antal linjechefer till i genomsnitt 1 chef per 20 medarbetare, vilket innebär att serviceorganisationen även bör förstärkas med 12 linjechefer i samband med att service ska tillhandahållas för Arbetsförmedlingen.

Det genomsnittliga antalet servicehandläggare per servicekontor är lägre för större kommuner än för mellanstora kommuner, vilket beror på att utredningen föreslår att elva nya servicekontor ska öppna i utsatta områden i större kommuner. Dessa större kommuner kommer därmed ha två servicekontor med färre anställda per kontor, medan mellanstora kommuner enbart har ett servicekontor.

Utredningen beräknar sammantaget att Statens servicecenter, vid ingången av 2019, kommer att ha en bemanning av serviceorganisationen på cirka 700 årsarbetskrafter och att bemanningen vid utgången av 2021 har ökat till cirka 1 080 årsarbetskrafter. Utredningens bedömning i delbetänkandet var att den totala bemanningen

för 2019 skulle bli cirka 840 årsarbetskrafter, varav cirka 760 årsarbetskrafter vid 2019 års ingång. Försäkringskassan och Skatteverket har sedan dess rapporterat att bemanningen per december 2017 var lägre än uppskattat och att rekryteringarna under 2018 för bl.a. tio nya servicekontor beräknas vara färre än uppskattat. Detta är förklaringen till att utredningen nu bedömer att bemanningen kommer att vara 60 årsarbetskrafter lägre, totalt cirka 700 årsarbetskrafter, vid ingången av 2019. Utredningen har i övrigt utgått från de förslag som redovisats i delbetänkandet och som regeringen också använt i vårpropositionen för 2018.

Därtill kommer uppbyggnaden av ledningsfunktionerna vid Statens servicecenter att ske successivt och enligt delbetänkandet uppgå till 14 årsarbetskrafter under 2019 och till 18 årsarbetskrafter under 2020. Mot bakgrund av förslagen i detta betänkande om den ytterligare utbyggnaden av serviceorganisationen bedömer utredningen att de centrala ledningsfunktionerna kan behöva förstärkas under 2020–2021 med ytterligare cirka fem årsarbetskrafter.

I bilaga 3 redovisas utredningens beräkningar närmare.

Moderna beredskapsjobb vid de större servicekontoren

Moderna beredskapsjobb i staten är ett regeringsuppdrag som pågår till och med 2020 och där anställningen till stor del är bidragsfinansierad. Det innebär dels att personer som står utanför arbetsmarknaden kan erhålla praktik, dels att besökande vid servicekontor kan få extra guidningshjälp vid t.ex. självbetjäningsterminaler. Utredningen bedömer det rimligt att Statens servicecenter överväger att anställa ett antal personer inom ramen för moderna beredskapsjobb, på samma sätt som Arbetsförmedlingen och andra statliga myndigheter gör i dag.

Utredningen bedömer att cirka en årsarbetskraft moderna beredskapsjobb per servicekontor skulle kunna erbjudas vid de större servicekontoren under 2019 och början av 2020. Utredningen anser att moderna beredskapsjobb i första hand kan erbjudas i storstäderna och de större kommunerna, samt att detta kan uppskattas omfatta cirka 50 årsarbetskrafter. Detta kräver ett tillskott med cirka tre linjechefer.

I bilaga 3 redovisas utredningens beräkningar närmare.

Olika besöksantal vid servicekontoren

Utredningen har gjort en analys av de genomsnittliga besöksantalen per årsarbetskrafter vid servicekontoren under 2017. De tio servicekontor med lägsta antalet besök per servicehandläggare har besöksantal på mellan 1 400 och 4 200 besök per årsarbetskraft, mot genomsnittligt 5 700 besök per årsarbetskraft. Produktiviteten på dessa kontor är lägre än 75 procent av genomsnittet. Fem av dessa kontor har minimibemanning, dvs. två årsarbetskrafter, och de flesta har lunchstängt kl. 12–13. Servicehandläggare vid dessa kontor med låga besöksantal (givarkontor) kan också ge distansstöttning via video till ett kontor med högre besöksantal (mottagarkontor). Det förekommer att en servicehandläggare vid ett givarkontor under en hel arbetsdag via video hjälper besökare vid ett mottagarkontor.

Vid de 59 servicekontoren i mindre kommuner finns, enligt utredningen, i dag ett visst utrymme att ta emot flera besök med oförändrad bemanning. Samtidigt finns det enligt servicekontorscheferna redan i dag en påtaglig sårbarhet vid vissa kontor, och det är inte ovanligt att man måste stänga ner kontoren vid exempelvis sjukdom. För att minska denna sårbarhet menar utredningen att cirka hälften av dessa kontor bör tillföras ytterligare en servicehandläggare.

10.4 Kostnader för service åt Arbetsförmedlingen

Utredningens bedömning: Kostnaden för att Statens servicecenter ska tillhandahålla service avseende Arbetsförmedlingen uppgår sammantaget till cirka 211 miljoner kronor.

Sammantaget innebär utredningens förslag en besparing på cirka 61 miljoner kronor av Arbetsförmedlingens nuvarande kostnader vid direkt servicen i berörda kommuner, vilket motsvarar en effektivisering på 30 procent av bemanningen.

Utredningen beräknar att helårskostnaden för att Statens servicecenter ska tillhandahålla service avseende Arbetsförmedlingen uppgår till cirka 200 miljoner kronor. Därtill beräknas kostnaderna för att ge möjlighet att erbjuda extra platser för moderna beredskapsjobb uppgå till cirka 11 miljoner kronor, utöver den del av löne-

kostnaderna som är bidragsfinansierad. Totalt beräknas således kostnaderna för att tillhandahålla service åt Arbetsförmedlingen till cirka 211 miljoner kronor. Detta är cirka 61 miljoner kronor mindre än vad dagens service beräknas kosta hos Arbetsförmedlingen i berörda kommuner vilket motsvarar en effektivisering på 30 procent av bemanningen.

Sammantaget innebär utredningens förslag att tillhandahålla service avseende Arbetsförmedlingens verksamhet vid servicekontoren en besparing. Förslaget kan därigenom frigöra resurser som Arbetsförmedlingen i stället kan använda för att bl.a. ge förbättrat stöd till de arbetssökande som har störst behov eller att genomföra andra effektiviseringsinsatser.

I bilaga 3 redovisas utredningens beräkningar närmare.

10.4.1 Kostnader per budgetår

Utredningen har gjort beräkningar över kostnaderna per budgetår för ett stegvist genomförande av reformen med att tillhandahålla service åt Arbetsförmedlingen. Utredningens förslag, som närmare beskrivs i avsnitt 8.3, är att service avseende Arbetsförmedlingen införs under 2019–2021 på servicekontoren.

De årliga kostnaderna för att tillhandahålla service åt Arbetsförmedlingen vid servicekontoren kan beräknas till totalt 5,8 miljoner kronor för budgetåret 2019, 69,1 miljoner kronor för budgetåret 2020, 165,5 miljoner kronor för budgetåret 2021 och 211,2 miljoner kronor årligen från och med budgetåret 2022. Från och med budgetåret 2020 ingår en kostnad med 10,8 miljoner kronor för moderna beredskapsjobb med bidragsfinansiering.

I bilaga 3 redovisas utredningens beräkningar närmare.

10.5 Förslag till total budget för servicekontoren 2019–2022

I tabellen nedan redovisas förslag till budget för serviceorganisationen bestående av de ekonomiska ramarna för den servicekontorsverksamhet som föreslogs i utredningens delbetänkande. Regeringen

har i 2018 års vårproposition föreslagit samma budget och finansiering för 2019. Därutöver föreslås nu ett anslagstillskott för tillhandahållande av service åt Arbetsförmedlingen.

Tabell 10.3 Förslag till budget för serviceorganisationen vid Statens servicecenter

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

Budget för Statens servicecenter – medborgarservice	2019	2020	2021	2022
Förvaltningsanslag och uppdragsinkomster för serviceorganisationen				
Enligt delbetänkandet – anslag	558,5	632,2	612,2	612,2
Enligt delbetänkandet – inkomst av uppdragsverksamhet	56,2	56,2	56,2	56,2
Service avseende Arbetsförmedlingen	5,8	69,1	165,5	211,2
Till regeringens disposition	0	0	0	0
Summa	620,5	757,5	834,0	879,6

Utredningen föreslår således att Statens servicecenter tillförs 5,8 miljoner kronor 2019, 69,1 miljoner kronor 2020, 165,5 miljoner kronor 2021 samt 211,2 miljoner kronor årligen fr.o.m. 2022. Till detta föreslår utredningen att Statens servicecenter får disponera de 25 miljoner kronor som utredningen i delbetänkandet föreslog till regeringens disposition för engångs- och genomförandekostnader.

Om inte service avseende Arbetsförmedlingens verksamhet ska tillhandahållas av Statens servicecenter enligt utredningens förslag blir konsekvensen att utredningen föreslår att enbart 11 nya servicekontor ska öppna. Detta ryms då inom den föreslagna budgeten som utredningen redovisade i delbetänkandet.

10.6 Förslag till budget för utbyggnad av lokal statlig service

Inom ramen för anslagstillskottet i budgetpropositionen 2018 kan den utbyggnad av lokal statlig service som utredningen föreslår i detta slutbetänkande finansieras. Utökningen framgår av tabell 10.4.

Tabell 10.4 Beräknade kostnader för utbyggnad av serviceorganisationen vid Statens servicecenter inom ramen för anslagstillskottet i BP18

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

	2019	2020	2021	2022
10 nya servicekontor, extra rekryteringar och it-upprustning m.m. 2018	65,0	65,0	65,0	65,0
11 nya servicekontor i utsatta områden	10,7	32,1	42,8	42,8
12 nya servicekontor i storstäderna	9,4	28,3	37,7	37,7
4 nya servicekontor i FA-regioner	1,5	4,4	5,9	5,9
Uppbyggnad av ledningsorganisation	10,8	12,1	12,1	12,1
Videomötestjänst på servicekontoren	13,0	13,0	8,0	8,0
Rekrytering, utbildning, implementering av en utökad verksamhet, nya servicekontor m.m.	10,0	20,0	0,0	0,0
Övriga engångs- och omställningskostnader	14,6	30,1	13,5	13,5
Till regeringens disposition	0,0	0,0	0,0	0,0
Summa tillskott i BP18	135,0	205,0	185,0	185,0

Uppbyggnaden under 2018 av tio nya servicekontor samt extra rekryteringar och it-upprustningar m.m. har Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket budgeterat till 80 miljoner kronor. Därvid har dessa myndigheter reserverat 8 miljoner kronor 2018 för uppbyggnad av ledningsorganisation vid Statens servicecenter. De bestående helårskostnaderna fr.o.m. budgetåret 2019 har utredningen uppskattat till högst 65 miljoner kronor. Nyrekryteringar som planeras under 2018 uppgår, enligt de två nuvarande huvudmännen, till cirka 60 årsarbetskrafter servicehandläggare.

Utredningens förslag om inrättande av elva nya servicekontor i *utsatta områden* i större kommuner där det redan finns ett servicekontor har beräknats kunna ske genom ett personaltillskott motsvarande i genomsnitt fem årsarbetskrafter nya servicehandläggare per servicekontor. Härutöver bör i genomsnitt två årsarbetskrafter servicehandläggare kunna omplaceras från det befintliga servicekontoret på samma ort och i genomsnitt två servicehandläggare avseende service för Arbetsförmedlingen kunna tillföras dessa servicekontor. Det innebär sammantaget att utredningen bedömer att de nya servicekontoren i utsatta områden i genomsnitt bör ha nio årsarbetskrafter servicehandläggare per kontor.

För etableringen av dessa servicekontor i utsatta områden har utredningen beräknat ett behov av nyrekrytering under 2019–2020 med 55 servicehandläggare, detta till en merkostnad för personal-, lokal- och övriga driftkostnader på sammantaget 10,7 miljoner kronor för budgetåret 2019, 32,1 miljoner kronor 2020 och 42,8 miljoner kronor årligen fr.o.m. budgetåret 2021. Anskaffning av nya lokaler och utrustning samt anpassning av befintliga lokaler kan härutöver kräva särskilda engångs- och omställningskostnader under främst budgetåren 2019–2020. Utredningens bedömning är att det resterande utrymmet för övriga engångs- och omställningskostnader på mellan 15 och 30 miljoner kronor, som finns inom ramen för de tilldelade anslagen i budgetpropositionen 2018, bör ge tillräckligt utrymme för dessa engångskostnader.

Utredningens förslag om inrättande av tolv nya servicekontor i *storstäderna* där det redan finns flera servicekontor har beräknats kunna ske genom ett resurstillskott motsvarande i genomsnitt fyra nya servicehandläggare per servicekontor. Härutöver bör i genomsnitt fem servicehandläggare kunna omplaceras från befintliga större servicekontor inom samma storstad och genomsnittligt tre servicehandläggare avseende service för Arbetsförmedlingen tillföras dessa servicekontor. Det innebär sammantaget att de nya servicekontoren i *storstäderna* enligt utredningen bör ha en bemanning på genomsnittligt tolv servicehandläggare per kontor.

För etableringen av dessa ytterligare servicekontor i *storstäderna* har sammanlagt beräknats ett behov av nyrekrytering under 2019–2020 med 48 servicehandläggare till en merkostnad för personal-, lokal- och övriga driftkostnader på sammantaget på 9,4 miljoner kronor för budgetåret 2019, 28,3 miljoner kronor för budgetåret 2020 och 37,7 miljoner kronor årligen fr.o.m. budgetåret 2021. Anskaffning av nya lokaler eller övertagande av befintlig lokal hos Arbetsförmedlingen samt minskning av befintliga lokaler kan kräva särskilda engångs- och omställningskostnader under budgetåren 2019–2020, vilket utredningen bedömer att det också finns utrymme för inom ramen för de tilldelade anslagen i budgetpropositionen 2018.

Utredningens förslag om inrättande av fyra nya servicekontor i *FA-regioner* i mindre kommuner har beräknats kunna ske genom ett resurstillskott motsvarande två nya servicehandläggare per servicekontor. Merkostnaderna för etableringen av dessa servicekontor i *FA-regioner* har sammantaget beräknats för åtta servicehandläggare som

rekryteras under 2019–2020 till 1,5 miljoner kronor för budgetåret 2019, till 4,4 miljoner kronor för budgetåret 2020 och till 5,9 miljoner kronor årligen fr.o.m. budgetåret 2021. Anskaffning av nya lokaler och utrustning kan kräva särskilda engångs- och omställningskostnader under 2019–2020, vilket utredningen även här bedömer att det finns utrymme för inom ramen för de tilldelade anslagen i budgetpropositionen 2018.

Sammantaget innebär utredningens förslag om att öppna 27 nya servicekontor att personalresurserna ökar med totalt 117 årsarbetskrafter servicehandläggare och linjechefer. Det innebär en ökad bemanning med i genomsnitt fyra servicehandläggare per nytt kontor. De nya kontoren i storstäderna och i utsatta områden kommer därutöver att kunna tillföras mellan två och fem servicehandläggare från befintliga servicekontor på samma ort och dessutom två till tre servicehandläggare avseende service för Arbetsförmedlingen. De nya servicekontoren i utsatta områden och i storstäderna kommer där efter att ha en normal bemanning på mellan åtta och tolv årsarbetskrafter servicehandläggare. Sammantaget beräknar utredningen den löpande helårskostnaden för detta till cirka 86,4 miljoner kronor.

Vidare bedömer utredningen också att det finns anslagsutrymme att finansiera den fortsatta utbyggnaden av *ledningsorganisationen* för styrning, ledning och stöd inom Statens servicecenter till 17 respektive 22 miljoner kronor för budgetåren 2019 och 2020 som föreslagits i delbetänkandet. I de överförda finansieringarna från nuvarande tre myndigheter ingår 6,2 och 9,9 miljoner kronor för budgetåret 2019 respektive från och med budgetåret 2020 varför mellanskillnaden behöver finansieras från det tilldelade extraanslaget med 10,8 respektive 12,1 miljoner kronor.

Utredningen bedömer att förslaget om ny *videomötestjänst* kan kosta uppskattningsvis cirka 5 miljoner kronor per år 2019–2020 i projektkostnader och därutöver en drift- och förvaltningskostnad på cirka 8 miljoner kronor årligen från och med budgetåret 2019.

Införandet av att tillhandahålla service åt Arbetsförmedlingen och utbyggnaden av nya servicekontor kommer att innebära engångskostnader vid Statens servicecenter för rekrytering, utbildning och andra genomförandeåtgärder under 2019–2021. Utöver rekryteringen av 260 nya servicehandläggare och chefer för Arbetsförmedlingens verksamhetsområde och 117 nya servicehandläggare och chefer för den utökade lokala servicen vid ytterligare 27 servicekontor ska

utbildning genomförs för alla nyanställda inom alla fyra myndigheters verksamhetsområden. Därutöver ska de nuvarande cirka 700 servicehandläggare och chefer utbildas avseende Arbetsförmedlingens verksamhet. Sammantaget uppskattar utredningen att Statens servicecenters engångskostnader för rekrytering, utbildning och implementering kommer att uppgå till cirka 30 miljoner kronor under budgetåren 2019–2020.

Utredningen bedömer att det i delbetänkandet föreslagna beloppet om 25 miljoner kronor till regeringens disposition till stor del kommer att behövas för dessa engångs- och genomförandekostnader. Dessa medel föreslås därför få disponeras av Statens servicecenter.

10.7 Förslag till finansiering av den utökade servicen vid Statens servicecenter

Finansieringen av den service som ska tillhandahållas åt Arbetsförmedlingen bör ske genom en motsvarande minskning av förvaltningsanslaget för Arbetsförmedlingen. Detta innebär att Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag minskas med 5,8 miljoner kronor för budgetåret 2019, med 69,1 miljoner kronor för budgetåret 2020, med 165,5 miljoner kronor för budgetåret 2021 och med 211,1 miljoner kronor årligen fr.o.m. budgetåret 2022. Från och med budgetåret 2020 ingår den anslagsfinansierade delen på 10,8 miljoner kronor för moderna beredskapsjobb. Statens servicecenters förvaltningsanslag ökas med motsvarande belopp för respektive budgetår.

För de 27 nya servicekontoren föreslås att finansiering sker genom det anslag som regeringen tillfört i budgetpropositionen 2018. I övrigt finansieras serviceorganisationen enligt det förslag som lämnades i utredningens delbetänkande. Sammanfattning framgår av tabell 10.5.

Tabell 10.5 Förslag till finansiering av serviceorganisationen vid Statens servicecenter

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

Förvaltningsanslag	2019	2020	2021	2022 (permanent effekt)
Serviceorganisationen i delbetänkandet	558 470	632 220	612 220	612 220
Arbetsförmedlingen (anslag 1:1, utgiftsområde 14)	5 791	69 120	165 541	211 188
Summa	564 261	701 340	777 761	823 408

Utredningen bedömer inte att planerade verksamhetsinvesteringar, låneram, räntekontokredit, lånebehov, anslagskredit eller bemyndigande ändras väsentligt för 2019 jämfört med de uppgifter som framgår av delbetänkandet. När Statens servicecenter 2019 tagit över verksamheten vid servicekontoren kommer Statens servicecenter att ha mer aktuella uppgifter som myndigheten kan lämna i sitt budgetunderlag för 2020–2022.

10.8 Myndigheternas synpunkter

Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Trafikverket har inte haft synpunkter på bedömningarna och förslagen i detta kapitel.

Försäkringskassan efterlyser ett förtydligande av uppgiften om att bemanningen vid ingången av 2019 bedöms vara cirka 700 årsarbetskrafter mot uppgiften i delbetänkandet att dimensioneringen beräknas till cirka 840 årsarbetskrafter för 2019. Utredningen har förtydligat bedömningen i avsnitt 10.3 med anledning av synpunkten.

Statens servicecenter anger, när det gäller dimensionering och bemanning av Arbetsförmedlingens direktservice och förstärkta serviceorganisation, att kostnaden är beräknad utifrån schabloner. Statens servicecenter menar att det är ett rimligt angreppssätt utifrån tillgänglig information, men att det kan få stora oönskade effekter om dessa är kostnadssatta felaktigt. Vidare pekar Statens servicecenter

på att schablonen om 5 procent gällande centrala overheadkostnader i utgångspunkterna för beräkningarna, se vidare i avsnitt 10.2, sannolikt är alldeles för låg eftersom Ekonomistyrningsverket (ESV) i sin rapport *Nyckeltal för OH-kostnader* uppskattade OH-kostnaderna till 25 procent inom staten. Statens servicecenter anser att en rimlig procentsiffra att använda i beräkningen är 15 procent.

Utredningen instämmer i att ett OH-påslag om 5 procent kan vara en underskattning av OH-kostnaderna för direktserVICEN. Detta OH-påslag är dock det som används i nuvarande verksamhet vid servicekontoren. Utredningen har därför valt att använda det både i delbetänkandet och slutbetänkandet.

Statens servicecenter har också efterlyst en specifikation av driftkostnader i bilaga 3 där utredningen använt en schablon om 90 000 kronor per anställd och år. Schablonen som använts för driftkostnader förefaller enligt myndigheten vara mycket låg om jämförelse görs med ESV:s rapport *Nyckeltal IT-kostnader 2017* där medelkostnaden för it var 297 000 kronor per användare och år. Utredningen har använt samma schablon för driftkostnader som gäller för den nuvarande kostnadsbilden vid servicekontoren. Vad gäller nyckeltal för it-kostnader kan skillnaden, enligt utredningen, antagligen förklaras med att alla kostnader för myndigheternas verksamhetssystem ligger på respektive ansvarig myndighet och att servicekontoren endast har kostnader för grundläggande it såsom it-arbetsplatser, nätverk, skrivare m.m.

Arbetsförmedlingen har haft många synpunkter på utredningens förslag i detta kapitel. Myndigheten konstaterar att utredningen inte delar Arbetsförmedlingens bild av hur myndighetens verksamhet utvecklas och förändras. De beräkningar utredningen gör i avsnitt 10.1 bygger på att inget av de cirka 50 procent som Arbetsförmedlingen uppger kan vara föremål för effektivisering faktiskt påverkas av myndighetens förändring. Arbetsförmedlingen menar bl.a. att de baserar sina antaganden kring effektivisering på att förändringen i direktserVICEN på en kort tid genomförts på flera orter, bl.a. i Linköping och Södertälje. Effekten är, enligt myndigheten, en minskning av personalresurserna i direktserVICEN. Vidare uppger Arbetsförmedlingen att direktserVICEN i Linköping i dag har en daglig bemanning på tre kundvärdar och därutöver arbetsförmedlare som finns tillgängliga back-office för frågor som kundvärdar inte kan svara på.

Utredningen konstaterar att Arbetsförmedlingen i sina synpunkter inte gjort en korrekt tolkning av beräkningarna och förslagen. Utredningen har initialt bedömt att bemanningen kan beräknas till 80 procent av den nuvarande inom direktservice, vilket innebär en effektivisering om 20 procent. Utredningen har i det slutliga förslaget beräknat bemanningsbehovet till 70 procent av de resurser som Arbetsförmedlingen i dag använder för service vid de berörda kontoren. Bakgrunden till den reviderade bemanningen är att utredningen gjort en noggrannare analys enligt de fyra punkter som anges i avsnitt 10.3. Detta innebär att utredningen räknar med en effektivisering om hela 30 procent av servicen i dag.

Arbetsförmedlingen menar också att även med bortseende från effektiviseringspotentialen föreligger brister i utredningens beräkningsunderlag. Myndigheten konstaterar att utredningen kommer fram till att 374 årsarbetskrafter bemannar direktservice på de orter där det förekommer servicekontor, medan Arbetsförmedlingens siffror visar på 312 årsarbetskrafter. Utredningens schabloniserade beräkningsunderlag är, enligt Arbetsförmedlingen, baserad på intervjuer med 12 kontor, medan Arbetsförmedlingens underlag är baserad på uppgifter från 160 kontors faktiska bemanning av arbetsförmedlare i årsarbetskrafter och därefter en schabloniserad beräkning på kvarstående kontor. Arbetsförmedlingens bedömning utgår ifrån en beräkning på ett betydligt större urval som enligt myndigheten bidrar till ett tillförlitligare bedömningsunderlag. Utredningens beräkning bör, enligt Arbetsförmedlingen, revideras i detta avseende.

Utredningen har därför begärt att Arbetsförmedlingen ska redovisa hur de kommit fram till 312 årsarbetskrafter. Arbetsförmedlingen har därefter³ inkommit med svar att de av utredningen beräknade 374 årsarbetskrafter ger en mer rättvisande bild och att det rör sig om ett missförstånd från myndighetens sida. Utredningens utgångspunkt för beräkningarna är Arbetsförmedlingens behovsinventering av resurser i direkt servicen, vilket har förtydligats i texten i avsnitt 10.1. Utredningen har därutöver, som också framgår av texten i avsnitt 10.1, gjort jämförelser och rimlighetsbedömningar utifrån studiebesök och intervjuer med lokala chefer och anställda. Utredningen menar att den slutliga beräkningen, som redovisats ovan, är rättvisande för bedömningen av resursbehoven.

³ Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen 2018-05-11.

Förutom berörda myndigheter har fackförbunden Jusek och ST haft möjlighet att lämna synpunkter. *Jusek* och *ST* har inte haft några synpunkter på bedömningarna i kapitlet.

11 Konsekvenser av förslagen

Utredningens bedömning är att förslagen i detta betänkande inte får några konsekvenser för det kommunala självstyret, brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet. Konsekvenser för den personliga integriteten är närmare belysta i kapitel 4.

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

Utredningens bedömning är att konsekvenserna av förslagen är positiva för enskilda och för offentlig service i hela landet. Förslagen är utarbetade för att säkerställa och öka tillgängligheten till servicen i såväl geografiskt avseende, som i avseendet att olika medborgares och företags behov av service varierar. Förslagen innebär dels att servicekontor inrättas i fyra FA-regioner som i dag saknar servicekontor, dels en väsentlig ökning av antalet kontor i utsatta områden.

Arbetsförmedlingskontor och servicekontor får i dag regelbundet besökare som har ärenden som rör någon av de andra berörda myndigheterna. Vissa av besökarnas frågor rör också mer än en myndighet och det kan för vissa frågor vara svårt att veta till vilken myndighet man ska vända sig. Utredningen bedömer att en samlad service för de fyra myndigheterna kommer att förenkla för många besökare.

Offentlig verksamhet bör planeras bl.a. utifrån ett jämställdhetsperspektiv för att skapa ett mer rättvist samhälle och effektivare resursutnyttjande. Målet i jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. En nyligen genomförd analys på servicekontoren visar att bemötandet generellt är gott och professionellt. Servicehandläggarna använder i stor utsträckning ett enkelt och neutralt språk och sällan ett stereo-

typiserande ordval.¹ Utredningens bedömning är att förslagen kommer öka tillgängligheten till lokal statlig service för såväl kvinnor som män, men att förslagen inte kommer att ha några direkta effekter för jämställdheten.

Utredningen har bjudit in till samråd med företrädare för de nationella minoriteterna och har haft diskussioner med några av dem. Utifrån dessa diskussioner och studiebesök på servicekontor bedömer utredningen att servicekontoren känner till de nationella minoriteternas rättigheter enligt lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk (2009:724). Utredningen menar att det är viktigt att Statens servicecenter bibehåller kunskap och rutiner kring bemötande av de nationella minoriteterna så att deras rättigheter beaktas.

Förslaget om en videomötestjänst innebär att statliga myndigheter kan bli mer tillgängliga i hela landet.

Utredningens sammantagna bedömning är att förslagen kommer att säkerställa och avsevärt stärka lokal statlig service för medborgare och företag i hela landet.

11.2 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

11.2.1 Arbetsförmedlingens verksamhet

Arbetsförmedlingens strategiska inriktning innebär att myndigheten avser skilja den mer kvalificerade handläggningen från service. Utredningen bedömer att Arbetsförmedlingen kan åstadkomma detta snabbare, med bättre resultat och med mindre osäkerhet genom att dra fördel av den modell och organisation som servicekontoren har. Dessutom arbetar servicekontoren redan aktivt med att hjälpa besökare att använda digitala tjänster, vilket bör kunna främja en ökad användning av Arbetsförmedlingens digitala tjänster. En annan fördel är att Arbetsförmedlingens lokala chefer inte längre behöver arbeta med att styra och organisera direktservicen, vilket bör frigöra tid till övrigt arbete. En utökad serviceorganisation som inkluderar Arbetsförmedlingen bör, enligt utredningens mening, kunna ha en betydelsefull och positiv påverkan på Arbetsförmedlingens förnyelseresa och förbättra myndighetens service till medborgare och företag.

¹ Kontigo (2018), *Jämställbetsanalys – Nulägesanalys av bemötande vid fyra servicekontor*.

Arbetsförmedlingen kommer att behöva etablera ett samlat stöd till servicekontoren avseende bl.a. information och stöd, se vidare avsnitt 7.6. För att serviceorganisationen ska kunna ge service åt Arbetsförmedlingen behöver Arbetsförmedlingen i samband med införandet och sedan kontinuerligt kompetensutveckla servicehandläggarna.

Utredningen och Arbetsförmedlingen har olika syn på vilken lokal service som bör ges avseende Arbetsförmedlingens verksamhet vid servicekontoren och vilket servicebehov som finns. Arbetsförmedlingen menar att en stor del av servicebehovet kan effektiviseras bort eller flyttas till andra kanaler. Arbetsförmedlingen avser därför att minska resurserna i direktservicen till förmån för bl.a. mer resurser för kvalificerad handläggning. Utredningen menar att Arbetsförmedlingen kraftigt överskattar den möjliga effektiviseringen och underskattar servicebehovet, se vidare avsnitt 7.2.1, 7.3.5, 7.4, 7.5 och 10.1. Om utredningens förslag genomförs kan Arbetsförmedlingen därför i viss utsträckning behöva anpassa delar av sina planerade förändringar.

11.2.2 Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och Skatteverkets verksamheter

Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket ska, i enlighet med förslag i utredningens delbetänkande, tillhandahålla information och utbildning till servicehandläggarna, samverka om kvalitetssäkring, verksamhetsuppföljning m.m. Försäkringskassan och Skatteverket ska också stötta serviceorganisationen med bl.a. lokal-försörjning under en övergångsperiod för att underlätta inordnandet av den nya uppgiften vid Statens servicecenter.

Försäkringskassan och Skatteverket har pekat på vikten av en tillräcklig och väl fungerande kompetensförsörjning för servicehandläggarna vid servicekontoren. Under 2018 och 2019 behöver myndigheterna bl.a. utforma och implementera en modell för kompetensförsörjning av servicehandläggarna. Utredningens förslag om en utökad serviceorganisation innebär att Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket behöver utbilda de nya servicehandläggare som anställs som en följd av fler kontor och av att service ska ges avseende Arbetsförmedlingen. Dessutom ska myndigheterna administrera behörigheter för de nya servicehandläggarnas tillgång

till myndigheternas verksamhetssystem. Myndigheterna behöver beakta dessa behov i sin verksamhetsplanering och budgetering inför kommande år.

11.2.3 Uppbyggnad av serviceorganisationen vid Statens servicecenter

I delbetänkandet föreslog utredningen att servicekontoren ska vara organiserade i fyra regioner och att serviceorganisationen bör ha en central avdelning för serviceutveckling och kompetens. Dessutom föreslog utredningen att vissa av de nuvarande centrala stödfunktionerna vid Statens servicecenter bör förstärkas.

En utökad serviceorganisation med fler kontor och som även ska ge service avseende Arbetsförmedlingens verksamhet innebär att servicekontoren behöver en ökad bemanning såsom beskrivs i kapitel 10. Dessutom kommer sannolikt den centrala avdelningen för serviceutveckling och kompetens och vissa stödfunktioner att behöva viss förstärkning. Utredningen ser dock ingen anledning att detta ska föranleda behov av förändringar i uppbyggnaden av organisationen. Under den period som utredningens förslag genomförs kan Statens servicecenter behöva extra förstärkning av organisationen eller en särskild projektorganisation.

11.2.4 Minskat resande med videomötestjänst

Berörda myndigheter har i dag många möten för vilka handläggare reser för att träffa enskilda på annan ort eller möten till vilka enskilda reser för att träffa handläggare på myndigheten. En videomötestjänst bör kunna minska tid och kostnader för antalet sådana resor. Servicen till medborgare och företag bör, enligt utredningens bedömning, således kunna förbättras och resekostnader minskas, samtidigt som mer tid kan läggas på handläggande arbete. För att åstadkomma dessa effekter behöver myndigheterna aktivt verka för att videomötestjänsten används.

Berörda myndigheter kommer att behöva genomföra visst arbete för att tekniskt kunna ansluta till videomötestjänsten. Detta kommer innebära vissa initiala kostnader för myndigheterna.

11.2.5 Lokaler och samlokalisering

Arbetsförmedlingen och de tre myndigheter som i dag driver servicekontoren har ett nära samarbete om lokaler eftersom servicekontoren på många orter är samlokaliserade med Arbetsförmedlingens lokala kontor. På nästan alla dessa orter har kontoren varit samlokaliserade sedan servicekontoren inrättades för cirka tio år sedan. Särskilt på mindre orter finns sannolikt ekonomiska skäl för att servicekontoret och Arbetsförmedlingens handläggande verksamhet fortsatt bör vara samlokaliserade. Därutöver bör det finnas ytterligare orter där det kan vara av intresse att överväga samlokalisering.

Samtidigt innebär utredningens förslag att Arbetsförmedlingen på många orter mer flexibelt kan välja lokaler när myndigheten inte längre är i behov av besöksytor i markplan. Därmed bör Arbetsförmedlingen kunna välja lokaler med lägre hyreskostnader även om lokalytan inte minskas, särskilt i de större städerna och storstäderna. På många orter borde myndigheten således på sikt kunna minska sina genomsnittliga lokalkostnader per kvadratmeter, utöver att myndigheten bör kunna frigöra kostnader för lokalytor som i dag används för direktservicen. Dock kommer det sannolikt att ta flera år för att fullt ut realisera besparingspotentialen.

Förarprovsverksamheten vid Trafikverket bör på ett antal orter kunna samlokalisera sin verksamhet med servicekontoren. Verksamheten kan därmed få tillgång till bättre lokaler och i vissa fall sänka sina lokalkostnader.

Förutom samlokalisering med Arbetsförmedlingen är servicekontoren på några orter inhyrda i fastigheter i vilka Försäkringskassan eller Skatteverket har handläggande verksamhet. Statens servicecenter kommer således att behöva ha ett nära samarbete i lokalfrågor med framför allt Arbetsförmedlingen, men även med Försäkringskassan, Skatteverket och Trafikverket. Utredningen lämnar i detta betänkande förslag avseende reglering av myndigheternas samverkan om serviceorganisationen, men anser inte att det finns skäl för en särskild reglering avseende lokalsamverkan.

11.2.6 It-arbetsplatser och annan teknik

Servicekontoren har en gemensam it-plattform så att servicehandläggarna smidigt, kostnadseffektivt och säkert kan få tillgång till de tre nuvarande servicekontorsmyndigheternas verksamhetssystem. Utredningen föreslog i delbetänkandet att Försäkringskassan ska tillhandahålla huvuddelarna av servicekontorens grundläggande it såsom it-arbetsplatser, kundarbetsplatser, lokalt datornätverk och WAN. Kostnaderna för den gemensamma it-plattformen ligger inom Statens servicecenters budget fr.o.m. 2019, medan varje myndighet ansvarar för de kostnader som uppkommer för att tillhandahålla sina respektive verksamhetssystem. Förslagen i detta betänkande innebär en utökning av antalet servicekontor, it-arbetsplatser och kundarbetsplatser, vilket således innebär ett större åtagande för Försäkringskassan.

Många av de som i dag arbetar i Arbetsförmedlingens direktservice har en it-arbetsplats med tillgång till myndighetens verksamhetssystem.² Utredningens förslag om att Arbetsförmedlingen ska tillhandahålla särskilda it-arbetsplatser, m.m. för alla servicekontor och servicehandläggare, bör innebära att Arbetsförmedlingen kan minska it-utrustningen på sina kontor i motsvarande omfattning som it-utrustning ska installeras på servicekontoren.

På alla servicekontor finns i dag kundarbetsplatser, även om de på många kontor är för få. Statens servicecenter kan därför på vissa servicekontor behöva utöka antalet kundarbetsplatser när service också ska ges avseende Arbetsförmedlingens verksamhet. Arbetsförmedlingen har i dag ett stort antal kundarbetsplatser i direktservicen. På de orter där kontoren är samlokaliserade är det dessutom Arbetsförmedlingen som tillhandahåller kundarbetsplatser. På dessa kontor kan Arbetsförmedlingen lämpligen fortsätta med att tillhandahålla kundarbetsplatserna tills dessa behöver förnyas. På övriga förmedlingskontor som berörs av utredningens förslag bör Arbetsförmedlingen inte längre ha behov av kundarbetsplatser då de på dessa kontor inte ska ha direktservice. Arbetsförmedlingen borde därför väsentligt kunna minska kostnaderna för kundarbetsplatser.

² Gartner (2018), *Underlag inom it-området inför överväganden av en utökad sammanhållen organisation för lokal statlig service.*

Arbetsförmedlingen beräknar etableringskostnaden för it till cirka 20 miljoner kronor och den årliga driftkostnaden till cirka 10 miljoner kronor.³

På sikt ska serviceorganisationens gemensamma it-lösningar⁴ också omfatta att servicehandläggarna ska ha tillgång till Arbetsförmedlingens verksamhetssystem på samma sätt som de enkelt med ett enda behörighetskort kan få tillgång till nuvarande tre myndigheters system på en och samma dator. Därmed behöver Arbetsförmedlingen inte tillhandahålla egna datorer och WAN till servicekontoren, vilket avsevärt kan minska Arbetsförmedlingens kostnader för att tillhandahålla verksamhetssystemen till servicekontoren.

11.3 Konsekvenser för personalen

Vid organisations- och strukturförändringar mellan olika statliga myndigheter har frågan om det rör sig om en verksamhetsövergång enligt 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd, LAS, avgörande betydelse för hur förändringarna ska genomföras. Bestämmelsen kan bli tillämplig både när en verksamhet eller en del av en verksamhet går över från en arbetsgivare till en annan. Det är mottagande arbetsgivare – i detta fall Statens servicecenter – som gör bedömningen om det föreligger en verksamhetsövergång eller inte enligt 6 b § LAS. Kommer mottagande arbetsgivare fram till att det rör sig om en verksamhetsövergång enligt 6 b § LAS innebär bestämmelsen bl.a. att rättigheter och skyldigheter på grund av anställningsavtalen automatiskt går över till förvärvaren, om inte den enskilde arbetstagaren motsätter sig detta. Kommer Statens servicecenter däremot fram till att det inte rör sig om en verksamhetsövergång enligt 6 b § LAS står det denne fritt att vid behov gå ut och nyrekrytera medarbetare.⁵

En central fråga är om en verksamhet eller en del av den verksamhet som övergått till en annan myndighet kan beskrivas som en bestående organisatorisk eller ekonomisk enhet. Kommer man till

³ Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen 2018-05-04. Se även Gartner (2018), *Underlag inom it-området inför överväganden av en utökad sammanhållen organisation för lokal statlig service.*

⁴ Gartner (2018), *Underlag inom it-området inför överväganden av en utökad sammanhållen organisation för lokal statlig service.*

⁵ Arbetsgivarverket (2016), *Verksamhetsövergång – en översiktlig genomgång med fokus på statliga myndigheter.*

exempel fram till att endast ansvar för vissa arbetsuppgifter förts över från en arbetsgivare till en annan, medför detta enligt Arbetsgivarverket att bestämmelserna i 6 b § LAS om verksamhetsövergång sannolikt inte blir tillämpliga.⁶

EU-domstolen har i en rad avgöranden⁷ utvecklat en praxis på vad som utgör en övergång enligt överlåtelsesdirektivet. Avgörande vid denna bedömning är, enligt domstolen, om verksamheten har bevarat sin identitet vid övergången. Därför ska man ställa sig frågan om det är en bestående organisatorisk eller ekonomisk enhet (going concern) som ska gå över. Därvid ska man göra en helhetsbedömning av omständigheterna vid övergången. Vid denna bedömning ska följande aspekter beaktas:⁸

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

11.3.1 Service är en av många uppgifter för Arbetsförmedlingens lokala kontor

Utredning föreslår att servicekontoren ska ge service avseende Arbetsförmedlingens verksamhet, som beskrivits i kapitel 7. Vidare beskrivs i kapitlet att direkt servicen vid Arbetsförmedlingens kon-

⁶ Arbetsgivarverket (2016), *Verksamhetsövergång – en översiktlig genomgång med fokus på statliga myndigheter*.

⁷ Bland annat Spijkers mot Benedik, mål nr C-24/85, (1986) ECR 1119.

⁸ Arbetsgivarverket (2016), *Verksamhetsövergång – en översiktlig genomgång med fokus på statliga myndigheter*.

tor är en integrerad uppgift i de lokala kontorens handläggande verksamhet och att servicen ges i samma lokal som övrig verksamhet. Till stor del är det i dag upp till det lokala kontoret eller marknadsområdet att utforma service för spontana besök. Myndigheten har inte strategier eller riktlinjer för vilken service som ska ges för spontana besök vid de lokala kontoren och följer inte heller upp antalet spontana besök, servicenivå, besökarnas nöjdhet eller resursåtgång för denna typ av service. I direktservicen arbetar i dag arbetsförmedlare och kundresurser. Det är få arbetsförmedlare som har service för spontana besök som sin huvuduppgift. Myndigheten avser att avsevärt minska såväl hur mycket resurser som läggs på direktservice som omfattningen av vilken service som ges.

Arbetsförmedlingen har inte, och kommer enligt utredningens bedömning inte heller att ha, någon samlad organisation för lokal service, t.ex. att jämföra med Arbetsförmedlingens organisation för kundtjänst som ger service över telefon till invånare i hela landet.

Utredningens förslag är att på de orter där det finns servicekontor ska besökare vända sig till servicekontoren för service avseende Arbetsförmedlingens verksamhet. Arbetsförmedlingen ska på dessa orter inte ha någon egen direktservice. Utredningens bedömning är, som redogörs för i kapitel 8, att servicekontorens nuvarande lokaler på flertalet berörda orter kan användas även när service ska ges avseende Arbetsförmedlingen, medan Arbetsförmedlingen sannolikt kommer att ha kvar handläggande verksamhet i sina egna lokaler på dessa orter. Utredningen bedömer att det inte bör vara aktuellt för serviceorganisationen att ta över några av Arbetsförmedlingens lokaler och därför är det inte heller aktuellt med övergång av några immateriella eller materiella tillgångar.

Servicen på servicekontoren ska enligt utredningens förslag byggas på nuvarande modell för servicekontoren med högskoleutbildade servicehandläggare. Servicehandläggarna ska ge service av både allmän och fördjupad karaktär avseende Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. De ska också kunna hjälpa besökare med ärenden som rör mer än en myndighet. Därmed kommer servicens innehåll och utformning, enligt utredningens bedömning, att skilja sig betydligt både jämfört med nuvarande och framtida inriktning för Arbetsförmedlingens direktservice. Verksamhetens art och organisation kommer också i hög utsträckning att skilja sig jämfört med i dag.

Utredningens helhetsbedömning är därför att det inte är en bestående organisatorisk eller ekonomisk enhet som ska gå över från Arbetsförmedlingen till Statens servicecenter. Snarare är det arbetsuppgifterna som går över och som kommer att integreras som en del i det redan befintliga arbete som finns och utförs vid servicekontoren. Därför blir det enligt utredningens bedömning inte fråga om en verksamhetsövergång enligt 6 b § LAS. Det är dock den mottagande myndigheten – Statens servicecenter – som ansvarar för att göra den slutliga bedömningen om verksamhetsövergång.

Anställda inom Arbetsförmedlingen kan självklart välja att söka sig till tjänster som servicehandläggare hos Statens servicecenter när serviceorganisationen utökar sin verksamhet, vilket utredningen bedömer kan vara positivt för verksamheten.

11.3.2 Personella konsekvenser för anställda på Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen kan, om utredningens förslag genomförs, stå inför en viss övertalighet i organisationen. Eftersom Arbetsförmedlingen avser att förändra direktservicens innehåll och kraftigt minska bemanningen vid direktservicen redan under 2018 är det svårt att närmare analysera konsekvenserna av att serviceuppgifter övertas av Statens servicecenter under 2019–2021.

11.3.3 Utökade kompetenskrav för servicehandläggare

Servicehandläggarna kommer att behöva utöka sin kompetens till att även omfatta Arbetsförmedlingens verksamhet. Konsekvenser avseende detta beskrivs närmare i avsnitt 7.5.1.

11.3.4 Inga personella konsekvenser för anställda på övriga myndigheter

Utredningen bedömer att förslagen inte får några personella konsekvenser för personal på Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Trafikverkets förarprovsverksamhet eller annan befintlig personal på Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket eller Statens servicecenter.

11.4 Konsekvenser för sysselsättningen

Utredningens bedömning är att förslagen inte kommer att ha några större strukturella effekter på sysselsättningen. För Gävle, som utredningen i delbetänkandet föreslog ska bli huvudort för den nya serviceorganisationen, innebär förslagen i detta betänkande en ytterligare personalförstärkning av ledningsfunktionerna och således en viss positiv effekt för ortens sysselsättning. Att servicekontoren ska ge service avseende Arbetsförmedlingens verksamhetsområde innebär stabilitet och långsiktighet såväl för servicekontorsverksamheten som helhet som för sysselsättningen på de orter där det finns, eller kommer att finnas, servicekontor.

11.5 Konsekvenser för små företag

Företag kontaktar oftast Arbetsförmedlingen via telefon eller digitalt, även om det förekommer att de besöker lokala kontor. Även på servicekontoren är besöken från företag relativt få. Förslagen kan enligt utredningens bedömning skapa bättre förutsättningar för myndigheter att samlat ge information och service till företag. Videomötestjänsten kan förbättra förutsättningarna för statliga myndigheter att tillhandahålla service till företag.

11.6 Konsekvenser ur ett integrationspolitiskt perspektiv

Regeringens mål för integrationspolitiken innebär att alla individer ska ha lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter, oavsett etnisk och kulturell bakgrund.⁹ Mottagandet av nyanlända är viktigt för att förbättra nyanländas möjlighet till etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet.

För de nyanlända som ännu inte behärskar det svenska språket och har svårigheter med att använda digitala tjänster eller göra sig förstådda per telefon, underlättar det många gånger med ett fysiskt möte på en myndighets lokala kontor. Många nyanlända har frågor som rör mer än en myndighet och får i dag besöka både Arbetsförmedlingen och servicekontor för att få svar på dessa. Servicekontor som även omfattar service avseende Arbetsförmedlingens verksamhet bör i stor utsträckning kunna förenkla myndighetskontakterna för nyanlända och ge dem bättre förutsättningar att fokusera på sin etablering i samhället.

Vidare bedömer utredningen att förslaget om en betydande utökning av antalet servicekontor i utsatta områden i storstäder och i större städer, med en ökad statlig närvaro och tillgång till statlig service som följd, bör kunna nå många nyanlända då andelen invandrare ofta är hög i dessa utsatta områden¹⁰. Förslagen bedöms därför kunna ha en positiv inverkan ur ett integrationspolitiskt perspektiv.

11.7 Myndigheternas synpunkter

Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Trafikverket har inte haft synpunkter på utredningens bedömningar i detta kapitel.

Statens servicecenter framför att det är särskilt viktigt att lokal service för ännu fler myndigheter knyts samman vid en statlig serviceorganisation. Därigenom uppnås flera fördelar: besökare vid servicekontor kan ta del av fler tjänster med hög kvalitet, ansvariga myndigheter kan bedriva lokal serviceverksamhet mer effektivt och med ökad närvaro i hela landet, samt regeringen kan vid behov an-

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

¹⁰ Brottsförebyggande rådet (2016), *Insatser mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden*.

vända en lokal, medborgarnära organisation för olika politiska insatser, såsom har skett under senaste åren med mötesplatser för nyanlända.

Försäkringskassan framför att etablering av nya kontor ställer mycket stora krav på en långsiktig lokalförsörjning som är kostnadseffektiv. Förutsättningar för detta behöver vara på plats tidigt och tidplanen behöver vara realistisk. Annars riskerar serviceorganisationen att stå utan lokaler på berörda orter eller att befintliga lokaler är otillräckliga då besöksantalet beräknas öka utifrån tillkommande uppdrag. Utredningens förslag på tidplan för nya kontor har justerats med beaktande av myndigheternas synpunkter, se vidare i avsnitt 8.2, 8.3 och 8.8.

Arbetsförmedlingen framför att de enligt sitt regleringsbrev för 2018 har i uppdrag att genomföra effektiviseringsinsatser för att förbättra resultaten i kärnverksamheten. Enligt Arbetsförmedlingen innebär detta att avvägningar måste ske mellan å ena sidan resurser för service och närvaro och å andra sidan resurser för att säkra kvaliteten på det fördjupade stödet. Myndigheten anser att utredningens förslag måste beakta den service som arbetssökande och arbetsgivare kommer att efterfråga via servicekontoren. Arbetsförmedlingen menar att förslagen innebär att stora delar av Arbetsförmedlingens effektiviseringspotential går förlorad. Resurserna för de som står långt från arbetsmarknaden minskar till fördel för en utökad möjlighet till fysisk service för samtliga arbetssökande. Därmed kan inte de resurser som frigörs genom digitalisering komma arbetssökande med störst behov av stöd till del. Vidare menar myndigheten att kostnaderna för servicekontoren kommer att innebära ökade sparkrav på myndighetens kontorsnät för bokade möten m.m. Medborgarna i de kommuner där det inte finns servicekontor kommer, enligt myndigheten, att behöva acceptera längre resväg för att besöka Arbetsförmedlingen spontant.

Utredningen anser att det är av vikt att Arbetsförmedlingen ska, liksom Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket, tillhandahålla lokal statlig service till medborgare och företag i hela landet, se vidare i avsnitt 7.4. Lokal service kan – lika lite som digitala tjänster – prioriteras bort till förmån för andra verksamheter. Regeringen har framhållit vikten av att säkerställa lokal statlig service och att servicen möter medborgares och företags behov. Givetvis medför

digitalisering en effektiviseringspotential inom myndigheternas serviceverksamheter anser utredningen, men huvudsakligen finns denna potential inom myndigheternas handläggande verksamhet. Med digitala tjänster för medborgare och företag kan handläggare bl.a. få kompletta underlag och också bättre stöd för sitt arbete. Därtill kan myndigheterna mer effektivt fördela arbete och styra verksamheten, i ökad grad specialisera handläggningen och delvis eller helt automatisera viss handläggning.

Att Arbetsförmedlingen skiljer den kvalificerade handläggningen från servicen kan visserligen leda till att handläggarna mer fokuserat och effektivt kan arbeta med de arbetssökande som har mest behov av stöd. Flertalet medborgare och företag föredrar att använda digitala tjänster när sådana finns och när de är lätta att använda. Dock möter inte digitala tjänster alla behov och alla kan inte använda sådana tjänster. Arbetsförmedlingens avsedda förändring av direkt servicen innebär att många besökare i direkt servicen i stället för att få svar direkt, hänvisas till bokade möten med arbetsförmedlare. Därför finns, menar utredningen, en överhängande risk att arbetsförmedlares tid i för stor omfattning kommer att behöva ägnas åt bokade möten för frågor som inte är kvalificerade. I stället för att kunna fokusera tid på de arbetssökande som behöver mest stöd, får arbetsförmedlare lägga för mycket tid på mindre kvalificerade servicefrågor. Utredningen redogör närmare i avsnitt 7.4, 7.5 och 10.1 för varför utredningen menar att Arbetsförmedlingen kraftigt underskattar medborgares och företags behov av lokal service samtidigt som myndigheten överskattar möjligheten att med digitalisering och andra åtgärder minska efterfrågan i direkt servicen. Det finns en risk att den onödiga efterfrågan ökar när besökare inte får hjälp att göra rätt från början, samtidigt som det finns en risk för ett minskat förtroende för myndigheten när besökarna inte kan få den hjälp de behöver.

Utredningen har beräknat en effektiviseringspotential om hela 30 procent av jämförbar direkt service vid Arbetsförmedlingens lokala kontor, se vidare avsnitt 10.3 och 10.5.

Arbetsförmedlingen framför att de inte självklart kan minska ytor i markplan, eftersom frigjord yta kan behöva användas till bokade besök då behovet av besöksrum troligen ökar vid kanalflyttningen. Det går, enligt myndigheten, således inte att dra slutsatsen att myndighetens lokalkostnader minskar som en följd av förslagen.

Samtidigt ser Arbetsförmedlingen möjligheter att i framtiden utveckla samarbete med servicekontoren t.ex. kring lokalfrågor kopplade till Arbetsförmedlingens egna handläggares behov av lokaler för planerade besök. Servicekontoren innebär på så sätt en möjlighet att till en lägre kostnad även tillhandahålla övrig service från Arbetsförmedlingen på flera orter i landet.

Utredningen har närmare redogjort för bedömningen avseende lokalytor och lokalkostnader i avsnitt 11.2.5.

Arbetsgivarverket har, förutom några förslag på skrivningsändringar som utredningen beaktat, inte haft synpunkter på den arbetsrättsliga analysen. *Arbetsförmedlingen* framför att det är svårt att uttala sig om huruvida utredningens förslag innebär verksamhetsövergång eller inte. En sådan bedömning måste, enligt Arbetsförmedlingen, göras med utgångspunkt i de förhållanden som råder vid övergången och ta hänsyn till skillnader i lokala förhållanden, samt ta hänsyn till den förändring som myndigheten genomför av sin direktservice. Arbetsförmedlingen menar att bedömningen troligtvis kommer att vara föremål för en omfattande förhandling med arbetstagarorganisationer. Om det inte skulle röra sig om verksamhetsövergång menar Arbetsförmedlingen att myndigheten kommer att behöva genomföra uppsägningar på grund av arbetsbrist, en process som kommer att vara resurskrävande. Arbetsförmedlingen menar att om myndigheten bibehåller samma servicenivå i direktservicen som i dag kan det vara så att man står inför övertalighet vid överföring av uppgiften till serviceorganisationen.

Utredningen noterar samtidigt att Arbetsförmedlingen uppger att man avser att minska bemanningen i direktservicen från 668 årsarbetskrafter till knappt 70 årsarbetskrafter. Avsikten är bl.a. att omfördela resurser vid de lokala kontoren till det s.k. fördjupade stödet för arbetssökande. Arbetsförmedlingen har uppgett att totalt cirka 234 årsarbetskrafter kundresurser arbetar inom direktservice vid de kontor som har direktservice. För att ge fördjupat stöd krävs en annan kompetens än den som kundresurser vanligtvis har. Mot den bakgrunden har utredningen svårt att se hur Arbetsförmedlingen ska kunna undvika uppsägningar redan innevarande år.

Arbetsförmedlingen framför att kostnaden och omfattningen för att ansluta till servicekontorens gemensamma it-plattform troligtvis är mycket stor och skulle få konsekvenser för annan digital utveckling.

Utredningen ställer sig frågande till Arbetsförmedlingens bedömning mot bakgrund av att Arbetsförmedlingen endast i väldigt begränsad omfattning valt att medverka till den it-analys som utredningen beställt.¹¹ Utredningen kan konstatera att servicekontorens it-plattform används i dag för att effektivt tillhandahålla tre myndigheters många verksamhetssystem till servicekontoren. Sannolikt lär det krävas vissa insatser av Arbetsförmedlingen för att ansluta till den gemensamma plattformen, men dessa insatser borde vara av ungefär samma omfattning som för övriga nuvarande servicekontorsmyndigheter. Framför allt innebär en anslutning till plattformen att Arbetsförmedlingen inte behöver tillhandahålla egen it-utrustning och nätverk till servicekontoren och att myndigheten därmed kan minska sina it-kostnader betydligt jämfört med de it-kostnader myndigheten har för nuvarande direktservice.

Förutom berörda myndigheter har fackförbunden Jusek och ST haft möjlighet att lämna synpunkter. *Jusek* gör i detta skede ingen annan bedömning än utredningen vad gäller integrationen av Arbetsförmedlingens verksamhet, dvs. huruvida det handlar om en direkt verksamhetsövergång eller inte. Verksamhetsövergång kan komma att behöva diskuteras angående enskilda personer, menar *Jusek*, men att det får bli en framtida fråga. *ST* har framfört synpunkter och anser att betänkandet som helhet ser bra ut.

¹¹ Gartner (2018), *Underlag inom it-området inför överväganden av en utökad sammanhållen organisation för lokal statlig service*

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

2 kap. 8 e §

Paragrafen är ny. I paragrafen anges att Statens servicecenter i vissa fall får ha direktåtkomst till beskattningsdatabasen i fråga om uppgifter som myndigheten behöver vid handläggning av ärenden som utförs enligt lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor och förordningen (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor.

Direktåtkomsten får endast avse uppgifter enligt 2 kap. 3 § 1–6 och 9–11. Detta avser uppgifter i databasen om en fysisk persons identitet, medborgarskap, bosättning och familjeförhållanden, en juridisk persons identitet, säte, ägarförhållanden samt firmatecknare och andra företrädare, registrering för skatter och avgifter, underlag för fastställande av skatter och avgifter, bestämmande av skatter och avgifter, underlag för fastighetstaxering, avgiftsskyldighet till ett registrerat trossamfund och medlemskap i fackförening, yrkanden och grunder i ett ärende samt beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder i ett ärende.

Bestämmelsen kompletteras med en sekretessbrytande bestämmelse i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Skälen för förslaget behandlas i avsnitt 4.5.6.

12.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

40 kap. 1 b §

Paragrafen är ny. I paragrafen finns bestämmelse om att när handlingar eller uppgifter lämnas in till ett servicekontor i Statens servicecenters regi ska motsvarande sekretess enligt lagen gälla för uppgifterna som om de lämnats in till den myndighet som är egentlig adressat. Detta gäller i sin helhet, dvs. även vad som är föreskrivet i respektive bestämmelser om t.ex. meddelarfrihet.

Vad gäller uppgifter som servicekontoren får tillgång till elektroniskt kommer uppgifterna som myndigheten rent tekniskt har tillgång till hos en annan myndighet i samband med direktåtkomst att betraktas som en allmän handling hos Statens servicecenter, den del av verksamheten som gäller servicekontoren. Det gäller även om myndigheten inte vid varje tillfälle har rätt att behandla uppgifterna för egen del. För sådana uppgifter kan dock sekretess gälla enligt OSL. Beträffande flera uppgifter i exempelvis skattedatabasen gäller absolut sekretess enligt 27 kap. 1 § OSL hos Statens servicecenter så länge uppgifterna inte används i den egna myndighetens verksamhet. Statens servicecenter har ingen sådan egen verksamhet. Genom att absolut sekretess råder för uppgifter motverkas en spridning av sådana uppgifter som den mottagande myndigheten inte behöver för handläggning av de ärenden som direktåtkomsten får omfatta, men som gjorts tekniskt tillgängliga för myndigheten.

Bestämmelsen omfattar alltså den beskrivna situationen med överskottsinformation i olika register som direktåtkomsten och de sekretessbrytande bestämmelserna kan ge upphov till. De sekretessbestämmelser som gäller för utlämnande myndighet, ska i sin helhet även ska gälla hos Statens servicecenter och någon särskild reglering om databassekretess föreskrivs därför inte i olika kapitel i OSL.

Skälen för förslaget behandlas i avsnitt 4.4.2 och 4.5.5.

12.3 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110)

114 kap. 23 §

Paragrafen är ny.

I paragrafen förskrivs att Statens servicecenter får ha direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen i den utsträckning det behövs för att fullgöra det uppdrag som följer av lag (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor och förordning (2009:315) om medborgarkontor för de ändamål som avses i 114 kap. 7 § 1–4. Denna omfattar att åter söka vägledande avgöranden, tillgodose behov av underlag som krävs för att den registrerades eller annans rättigheter eller skyldigheter i fråga om förmåner och ersättningar som avses i 2 § ska kunna bedömas eller fastställas, informera om sådana förmåner och ersättningar som avses i 2 § eller handlägga ärenden.

Direktåtkomst ska vara förbehållen de personkategorier som på grund av sina arbetsuppgifter behöver tillgång till uppgifterna.

Kompletterande sekretessbrytande bestämmelse ges i förordning (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.

Skälen för förslaget behandlas i avsnitt 4.5.7.

12.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2015:898) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter

9 a §

Paragrafen är ny.

Enligt bestämmelsen får Statens servicecenter i vissa fall ha direktåtkomst till den databas i vilken personuppgifter behandlas i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter i den utsträckning det behövs för att fullgöra det uppdrag som följer av lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor och förordningen (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor. Direktåtkomsten ska vara förbehållen de personkategorier som på grund av sina arbetsuppgifter behöver ha tillgång till uppgifterna.

Eftersom bestämmelsen om direktåtkomst inte innebär att sekretessen bryts, kompletteras den med sekretessbrytande bestämmelser i förordning (2015:905) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter.

Skälen för förslaget behandlas i avsnitt 4.5.6.

12.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige

8 a §

Paragrafen är ny.

I paragrafen anges att Statens servicecenter får ha direktåtkomst i vissa fall till uppgifter i en databas enligt denna lag i den utsträckning det behövs för att fullgöra det uppdrag som följer av lag (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor och förordning (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor. Den databas som det är fråga om, är den som enligt 8 § i lagen utfärdande myndighet ska föra. Databasen ska enligt paragrafen innehålla en samling uppgifter om identitetskort för folkbokförda i Sverige.

I förordningen (2015:904) om identitetskort för folkbokförda i Sverige anges att det är Skatteverket som är utfärdande myndighet och i denna förordning ges också kompletterande sekretessbrytande bestämmelser avseende Statens servicecenter.

Skälen för förslaget behandlas i avsnitt 4.5.6.

12.6 Förslaget till lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27)

19 § p. 7

I paragrafen anges vilka myndigheter eller enskilda som får medges direktåtkomst till Migrationsverkets personuppgifter. *Första stycket punkt 7* har fått nytt innehåll. Innehållet i tidigare punkt 7 har flyttats till *första stycket punkt 8*. Ändringen innebär att förutom tidigare angivna myndigheter får även Statens servicecenter medges direktåtkomst till personuppgifter hos Migrationsverket.

Med direktåtkomst avses att någon har direkt tillgång till register, databaser eller andra samlingar av uppgifter som behandlas automatiskt eller på egen hand kan söka efter information, dock utan att kunna påverka innehållet i uppgiftssamlingen. I uttrycket direktåtkomst ligger också att den som är ansvarig för uppgiftssamlingen inte har någon kontroll över vilka uppgifter som mottagaren vid ett visst tillfälle får del av.

Av första stycket följer inledningsvis sedan tidigare att regleringen av vem som får medges direktåtkomst till Migrationsverkets personuppgifter är uttömmande. Det innebär att Migrationsverket inte kan medge ytterligare direktåtkomst utöver den som regleras i paragrafen, vare sig till andra myndigheter eller till enskilda. Bestämmelsen ger Migrationsverket möjlighet att ge direktåtkomst, men innebär inte någon rätt för mottagarna att få sådan åtkomst.

Möjligheten att ge direktåtkomst saknar sekretessbrytande verkan. Av kompletterande sekretessbrytande bestämmelser framgår att direktåtkomst för Statens servicecenter avser myndighetens verksamhet såvitt gäller att på Skatteverkets uppdrag utfärda id-kort för folkbokförda i Sverige. Skatteverket är en av de myndigheter som enligt bestämmelsens ursprungliga och nuvarande lydelse får medges direktåtkomst av Migrationsverket.

Bestämmelsen har innan den nu aktuella ändringen inte ändrats sedan lagen infördes den 12 februari 2016 och bestämmelsen behandlades då i prop. 2016/17:123, s. 123 f.

Skälen för förslaget behandlas i avsnitt 4.5.6.

Referenser

- Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, samt Sveriges kommuner och landsting (2017), *Mötesplatser och information*, delrapport 2017-12-31, dnr. A2017/01413/I.
- Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket (2009), *Pilotverksamhet för Arbetsförmedlingens deltagande i Servicekontor*, gemensam rapport 2009-09-21.
- Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket (2010), *Pilotverksamhet för Arbetsförmedlingens deltagande i tjänstesamverkan*, gemensam slutrapport 2010-06-09.
- Arbetsförmedlingen (2014), *Arbetsförmedlingens kund- och kanalstrategi*.
- Arbetsförmedlingen (2015), *Arbetsförmedlingen 2021 – Inriktning och innehåll i myndighetens förnyelseresa*.
- Arbetsförmedlingen (2016), *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2015*.
- Arbetsförmedlingen (2016), *Förslag till anpassad organisation för Arbetsförmedlingen*, internt beslut, dnr F-2016/00307 7336.
- Arbetsförmedlingen (2017), *Arbetsförmedlingens verksamhetslogik. Viktiga vägval och strategiska förflyttningar*.
- Arbetsförmedlingen (2017), *Fördjupad analys – Arbetsförmedlingen arbets sökande och Arbetsförmedlingen arbetsgivare*.
- Arbetsförmedlingen (2017), *Ny organisation för Arbetsförmedlingen*.
- Arbetsförmedlingen (2017), *På jobbet*, Arbetsförmedlingens intern-tidning, nr 6, 2017.
- Arbetsförmedlingen (2018), *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017*.
- Arbetsförmedlingen (2018), *Digitala tjänster utvecklingsplan 2018*, version 1. Inskickad av Arbetsförmedlingen 2018-03-23.

- Arbetsförmedlingen (2018), *Digitala tjänster utvecklingsplan 2018*, version 2. Inskickad av Arbetsförmedlingen 2018-05-14.
- Arbetsförmedlingen (2018), *Service och närvaro på rätt plats*.
- Arbetsförmedlingen (2018), *Uppföljning av piloten – Service på distans*, Working Paper 2018:3.
- Arbetsgivarverket (2016), *Verksamhetsövergång – en översiktlig genomgång med fokus på statliga myndigheter*, reviderad 2016-09-23, dnr 1001-0024-15.
- Brottsförebyggande rådet (2016), *Insatser mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden*, rapport 2016:20.
- Dir. 2016:56, *Det statliga åtagandet för en väl fungerande arbetsmarknad och Arbetsförmedlingens uppdrag*. Arbetsmarknadsdepartementet.
- Dir. 2017:71, *Tilläggsdirektiv till Arbetsmarknadsutredningen*. Arbetsmarknadsdepartementet.
- Dir. 2017:90, *Åtgärder för att minska bedrägeribrottsligheten – skärpta krav och rutiner för svenska identitetshandlingar*. Justitiedepartementet.
- Dir. 2017:95, *En organisation för lokal statlig service*. Finansdepartementet.
- EU-domstolens dom, mål nr C-24/85, Spijkers mot Benedik, (1986) ECR 1119.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personnummer och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), General Data Protection Regulation (GDPR).
- Finansutskottets betänkande 2009/10:FiU38, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.
- Förordningen (1993:134) om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning.
- Förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket.
- Förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

- Förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.
- Förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.
- Förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.
- Förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.
- Förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.
- Förordningen (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter.
- Förordningen (2015:904) om identitetskort för folkbokförda i Sverige.
- Förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.
- Förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket.
- Försäkringskassan (2016), *Rekordmånga använder Försäkringskassans digitala tjänster*, pressmeddelande från Försäkringskassan, [https://www.forsakringskassan.se/!ut/p/z0/04_Sj9CPykyssy0xPLMnMz0vMAfIjypNzrQoSszJUDY0dVQ2c8_NKUvNKgl3jg1KLC_LzijPLULUNCopSi4uhVG5qSkpqTmJeSmoeUCQ33tDMwMjQQr8g21ERAe_vVqc!/. Hämtat 2018-05-08.](https://www.forsakringskassan.se/!ut/p/z0/04_Sj9CPykyssy0xPLMnMz0vMAfIjypNzrQoSszJUDY0dVQ2c8_NKUvNKgl3jg1KLC_LzijPLULUNCopSi4uhVG5qSkpqTmJeSmoeUCQ33tDMwMjQQr8g21ERAe_vVqc!/)
- Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket (2017), *Samtjänstavtal*. Avtal som gäller fr.o.m. den 1 januari 2017 tills vidare.
- Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket (2017), *Baskompetensprofil för servicehandläggare*. Gemensam riktlinje.
- Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket (2017), *Gemensam posthanteringsrutin för servicekontor*. Gemensam riktlinje.
- Gartner (2018), *Underlag inom it-området inför överväganden av en utökad sammanhållen organisation för lokal statlig service*. Konsultuppdrag på beställning av Servicekontorsutredningen.
- HFD 2015 ref. 61. Högsta förvaltningsdomstolen.
- Holstad, Sigvard (2009), *Sekretess i allmän verksamhet – vägledning till reglerna i grundlag och i den nya offentlighets- och sekretesslagen*.
- Höök, Johan (2015), *Sekretess mellan myndigheter*.
- Kammarrätten i Stockholms dom den 21 juni 2017, mål nr 7355-16.
- KANTAR SIFO (2016), *Kundundersökningar på servicekontoren 2016*. Inskickat av Skatteverket 2017-09-12.

- Kontigo (2018), *Jämställdhetsanalys – Nulägesanalys av bemötande vid fyra servicekontor*. Analys genomförd på uppdrag av Försäkringskassan och Skatteverket.
- Körkortsförordningen (1998:980).
- Lagen (1994:686) om försöksverksamhet med medborgarkontor.
- Lagen (1997:297) om försöksverksamhet med samtjänst vid medborgarkontor.
- Lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor.
- Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.
- Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.
- Lenberg, Eva m.fl. (2009), *Offentlighets- och sekretesslagen*.
- Migrationsverket (2016), *Generaldirektörens administrativa beslut om fullserviceorter*, A-58/2016.
- Migrationsverket (2017), *Migrationsverkets videomöteslösning, Översikt och vägledning*.
- Migrationsverket (2017), *Migrationsverkets årsredovisning 2016*.
- Migrationsverket (2017), *Strategi för ändamålsenlig tillgänglighet och service 2017–2021*.
- Migrationsverket (2018), *Boka tid innan du besöker oss*, <https://www.migrationsverket.se/Kontakta-oss/Boka-tid-innan-du-besoker-oss.html>. Hämtat 2018-03-07.
- Migrationsverket (2018), *Migrationsverkets årsredovisning 2017*.
- Migrationsverket (2018), *Operativa chefens administrativa beslut om ansökningsplatser för asylsökande från och med 2018-02-01*, OCA-05/2018.
- Naturvårdsverket (2018), *Miljöledning i staten – En redovisning*, rapport 6821.
- NJA 2001 s. 3. Nytt Juridiskt Arkiv, avdelning I.
- NJA 2003 s. 447. Nytt Juridiskt Arkiv, avdelning I.
- Polismyndigheten (2017), *Utsatta områden – Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen*, Nationella operativa avdelningen vid Polismyndigheten, dnr. HD 44/14A203.023/2016.
- Post- och telestyrelsen (2018), *Förslag till en förvaltningsmodell för skyddade it-utrymmen*, redovisning av regeringsuppdrag, dnr. 17-8280.

- Prop. 1992/93:88, *Om offentlig upphandling*.
- Prop. 1993/94:187, *Försöksverksamhet med medborgarkontor*.
- Prop. 1996/97:90, *Bättre möjligheter att samverka vid medborgarkontor*.
- Prop. 2002/03:135, *Behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration*.
- Prop. 2003/04:85, *Samtjänst vid medborgarkontor*.
- Prop. 2007/08:126, *Patientdatalag m.m.*
- Prop. 2007/08:160, *Utökat elektroniskt informationsutbyte*.
- Prop. 2008/09:123, *Förenklad samverkan enligt samtjänstlagen*.
- Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.
- Prop. 2015/16:65, *Utlänningsdatalag*.
- Prop. 2015/16:195, *Nytt regelverk om upphandling*.
- Prop. 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017*.
- Prop. 2016/17:58, *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*.
- Prop. 2016/17:124, *Fortsatt gränsöverskridande handel med ursprungsgarantier för el*.
- Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*.
- Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018*.
- Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*.
- Regeringen (2017), *Åtgärder för förbättrade resultat hos Arbetsförmedlingen*, pressmeddelande från regeringen, <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/05/atgarder-for-forbatttrade-resultat-hos-arbetsfor-medlingen/>. Hämtat 2017-05-04.
- Regeringskansliet (2017), *För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi*.
- Regeringskansliet (2018), *Promemoria: Sverige ska hålla ihop – segregationen ska brytas*.
- Regeringsuppdrag (2016), *Uppdrag om förenklade och mer effektiva processer för nyanlända*, dnr. A2016/01467/EXPCH.

- Regeringsuppdrag (2017), *Service och närvaro på rätt plats*, dnr. A2017/01237/A, A2017/00623/A.
- Regeringsuppdrag (2018), *Uppdrag att förbereda inordnandet av uppgiften att tillhandahålla lokal statlig service*, dnr. Fi2018/01234/SFÖ.
- Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUFSS, www.rufs.se. Hämtat 2018-03-01.
- Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Trafikverket, dnr. N2011/7178/TE.
- Riksdagens ombudsmän, JO, 1999/2000, s. 374.
- Riksdagens ombudsmän, JO 2003/04:JO1, s. 439.
- Riksdagens ombudsmän, JO, dnr 2598–2000.
- Riksdagens ombudsmän, JO, dnr 2617–2000.
- Riksdagens ombudsmän, JO, dnr 7579–2016.
- RÅ 2004 ref. 8. Regeringsrättens årsbok.
- RÅ 2006 ref. 2. Regeringsrättens årsbok.
- Sarnecki, Jerzy (2016), *Brottslighet och motåtgärder i socioekonomiskt svaga områden*.
- Skatteverket (2017), *Posthanteringsrutin för servicekontor*, Skatteverkets bilaga, dnr 1 3184725-17/1211.
- Skatteverket (2017), *Rekordmånga deklarerade digitalt*, pressmeddelande från Skatteverket, <https://www.skatteverket.se/omoss/press/pressmeddelanden/2017/2017/rekordmangadeklareradedigitalt.5.5c281c7015abecc2e202d8ab.html>. Hämtat 2018-05-08.
- Skatteverket (2018), *Servicekontor som utfärdar id-kort*, <https://www.skatteverket.se/omoss/kontaktaoss/besok/besokservicekontor/servicekontorsomutfardaridkort.106.71004e4c133e23bf6db800079769.html>. Hämtat 2018-03-07.
- SOU 1995:61, *Myndighetsutövning vid medborgarkontor*. Rapport från MBK-utredningen. Civildepartementet.
- SOU 2008:34, *Lättare att samverka – förslag om ändringar i samtjänstlagen*. Delbetänkande av Utveckling av lokal service i samverkan. Finansdepartementet.
- SOU 2009:92, *Se medborgarna – för bättre offentlig service*. Slutbetänkande av Utveckling av lokal service i samverkan. Finansdepartementet.

- SOU 2010:29, *En ny förvaltningslag*. Betänkande av Förvaltningslagsutredningen. Justitiedepartementet.
- SOU 2015:39, *Myndighetsdatalag*. Slutbetänkande av Informationshanteringsutredningen. Justitiedepartementet.
- SOU 2017:109, *Servicekontor i ny regim*. Delbetänkande av Servicekontorsutredningen. Finansdepartementet.
- SOU 2017:1. *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd*. Betänkande av Parlamentariska landsbygdskommittén. Näringsdepartementet.
- SOU 2018:10, *Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå*. Slutbetänkande av Indelningskommittén. Finansdepartementet.
- Statens väg- och transportforskningsinstitut (2016), *Förarprov för personbil*, rapport 916.
- Statskontoret (2016), *Analys av Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete*, rapport 2016:5.
- Statskontoret (2016), *Statliga myndigheters lokalisering – Ett samlat underlag*, rapport 2016:8.
- Statskontoret (2017), *Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation*, rapport 2017:6.
- Statskontoret (2018), *Arbetsförmedlingens ledning och styrning – Delrapport om förändringsarbetets genomslag*, rapport 2018:5.
- Tillväxtanalys (2015), *Funktionella analysregioner – revidering 2015*.
- Trafikverket (2015), *Tillämpningsuppföljning av Förarprovets styr- och ledningssystem*, TDOK 2015:0178. Intern rutinbeskrivning.
- Trafikverket (2017), *Förarprov årsrapport 2016*.
- Trafikverket (2017), *Strategisk plan 2018–2021 för Trafikverket Förarprov*.
- Trafikverket (2018), *Detta är REMM*, promemoria januari 2018.
- Trafikverket (2018), *Förarprov årsrapport 2017*.
- Upphandlingsmyndigheten (2017), *Samarbetsavtal – om s.k. Hamburg-samarbeten*.

Kommittédirektiv 2017:95

En organisation för lokal statlig service

Beslut vid regeringssammanträde den 7 september 2017

Sammanfattning

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

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

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

Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 maj 2018.

Myndigheternas service och tillgänglighet

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

Av myndighetsförordningen (2007:515) framgår att varje myndighet ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Myndighetssamverkan kan bestå i lokalsamverkan genom att två eller fler myndigheter kommer överens om att bedriva sina verksamheter i samma lokaler (samlokalisering). Det förekommer även att statliga myndigheter samarbetar med varandra när det gäller tillhandahållande av service. Lagen (2004:543) om sam-tjänst vid medborgarkontor möjliggör för statliga och kommunala myndigheter att för varandras räkning lämna upplysningar, vägledning och annan hjälp till enskilda samt att handlägga vissa enklare

ärenden åt varandra. Denna samtjänst omfattar inte myndighetsutövning som går utöver sådan enklare handläggning.

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

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

Andra statliga myndigheter bedriver egna lokala besöks- och serviceverksamheter. Det gäller bl.a. Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och förarprovverksamheten vid Trafikverket. Arbetsförmedlingen har kontor på samtliga orter där det finns servicekontor och Migrationsverket och förarprovverksamheten vid Trafikverket har kontor på flera av dessa orter. Arbetsförmedlingen har även lokala kontor på många orter där det inte finns servicekontor. Regeringen har gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att redovisa hur myndigheten säkerställer service och närvaro på rätt plats i landet, särskilt i kommuner med hög långtidsarbetslöshet, många nyanlända och i utsatta stadsdelar (A2017/01237/A). Uppdraget gavs mot bakgrund av bl.a. att alla arbetssökande och arbetsgivare ska ha goda förutsättningar att komma i kontakt med Arbetsförmedlingen och få lämpligt stöd.

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

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

Tidigare utredningar

Landsbygdskommitténs betänkande

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

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

totalt 60 FA-regioner, varav 10 enligt kommittén saknar lokala servicekontor.

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

Statens servicecenters rapport

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

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

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

Behovet av en organisation för lokal statlig service

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

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

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

Statliga myndigheter kan var och en för sig inte upprätthålla en kostnadseffektiv kontorsnärvaro för att ge lokal service i hela landet. Den samverkan som Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket har kring gemensamma servicekontor har dock bidragit till att de tre myndigheterna gemensamt har kunnat upprätthålla en

lokal närvaro på många platser. Samtidigt visar Statens servicecenters rapport att det trots samverkan är svårt att ge service på ett kostnadseffektivt sätt, särskilt vid de mindre servicekontoren.

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

Uppdraget att analysera och föreslå en organisation för lokal statlig service

En sammanhållen organisation

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

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

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

erbjuda lokal service inom fler statliga myndigheters ansvarsområden.

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

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

Serviceutbudet vid de lokala kontoren

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

Utredaren ska mot denna bakgrund föreslå

- hur serviceverksamheten ska utformas vid serviceorganisationens lokala kontor och vilka typer av ärenden för respektive myndighet som ska hanteras vid kontoren, samt

- vilket grundläggande serviceutbud som bör finnas på serviceorganisationens samtliga lokala kontor och vilket serviceutbud som kan finnas på vissa av de lokala kontoren.

Plan för den inledande verksamheten

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

Utredaren ska mot denna bakgrund

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

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

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

Utredaren ska mot denna bakgrund

- presentera en plan för i vilken omfattning och form, samt vid vilken tidpunkt, serviceverksamhet hänförlig till Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och förarprovsverksamheten vid Trafikverket bör inledas vid serviceorganisationens lokala kontor, samt

- föreslå ändringar i uppbyggnaden, dimensioneringen och finansieringen av den utökade serviceorganisationen.

Verksamhetsmål, instruktion och regleringsbrev

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

Utredaren ska mot denna bakgrund

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

Service på fler platser

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

till samverkan som finns enligt samtjänstlagen beaktas, liksom att denna samverkan sker på frivillig basis.

Utredaren ska mot denna bakgrund

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

Konsekvensbeskrivningar

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

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

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

Samråd och redovisning av uppdraget

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

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

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

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

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

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

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

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

(Finansdepartementet)

Alternativt författningsförslag

Förslag till lag om gemensam, offentlig service

Härigenom föreskrivs följande.

Serviceavtal

1 § Statliga myndigheter, en kommun eller ett landsting får ingå serviceavtal om att för varandras räkning lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda och i övrigt handlägga förvaltningsärenden med de begränsningar som anges i denna lag eller förordning.

En statlig myndighet som regeringen bestämmer får för andra myndigheters räkning utföra uppgifter enligt första stycket.

2 § Ett serviceavtal ska ange vilka förvaltningsuppgifter som ska omfattas av gemensam, offentlig service.

Förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personuppgifter ska anges särskilt i avtalet.

Av avtalet ska det även framgå vilken tillgång till personuppgifter som behövs för att de förvaltningsuppgifter som omfattas av avtalet ska kunna utföras.

Så snart ett avtal har träffats eller ändrats ska en kopia på avtalet sändas in till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Detta gäller dock inte i de fall regeringen bestämt att en myndighet ska utföra verksamhet enligt 1 § åt andra myndigheter.

Verksamhetsrapporter

3 § Myndigheter som har träffat ett serviceavtal ska på det sätt som bestäms av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer redovisa hur verksamheten bedrivits.

Särskilt avtal

4 § Om gemensam, offentlig service omfattar förvaltningsuppgifter som helt eller delvis innefattar myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personuppgifter, ska den myndighet som ansvarar för förvaltningsuppgifterna ingå ett särskilt uppdragsavtal med den person som ska utföra dessa uppgifter.

Beträffande verksamhet som avses i 6 § ska den myndighet som ansvarar för förvaltningsuppgifter enligt första stycket ingå ett särskilt anställnings- eller uppdragsavtal med den som ska utföra dessa uppgifter.

Tillgången till personuppgifter

5 § En arbets- eller uppdragstagare som omfattas av ett särskilt avtal enligt 4 § får i fråga om personuppgifter bara ges tillgång till sådana uppgifter som behövs för att kunna utföra de förvaltningsuppgifter som omfattas av serviceavtalet.

Kommuner och landsting

6 § Förvaltningsuppgifter, som en kommun eller ett landsting ansvarar för och som innefattar myndighetsutövning, får omfattas av ett sam tjänst avtal endast i sådana fall som anges i andra stycket.

En arbets- eller uppdragstagare som omfattas av ett särskilt avtal enligt 5 § får i den kommunala myndighetens namn

1. ta emot ansökningar om plats och, med undantag för barn som behöver särskilt stöd enligt 8 kap. 7 § och 14 kap. 6 § skollagen (2010:800), fördela platser och lämna erbjudanden om plats för barn och elever i förskola, fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. samma lag,

2. lämna ekonomiskt stöd till inackordering för elever i gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning enligt skollagen,
3. ge tillstånd till att inrätta annat slag av toalett än vattentoalett enligt en kommunal föreskrift, eller
4. bevilja parkeringstillstånd för rörelsehindrade.

-
1. Denna lag träder i kraft den XX.
 2. Genom lagen upphävs lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor.

Förslag till förordning om gemensam, offentlig service

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser som kompletterar lagen (xxxx:xxx) om gemensam, offentlig service.

Statlig verksamhet

2 § Statens servicecenter utför uppgifter enligt lagen (xxxx:xxx) om gemensam, offentlig service åt de statliga myndigheter som regeringen bestämmer.

Dessa myndigheter ska, med de begränsningar som finns i lag, denna förordning och de serviceavtal som ingås, ge tillgång till personuppgifter som behövs för att Statens servicecenter ska kunna lämna service i form av upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda och i övrigt handlägga förvaltningsuppgifter på ett effektivt sätt.

3 § Förvaltningsuppgifter som statliga myndigheter ansvarar för får innefatta myndighetsutövning endast i den utsträckning som anges i 4 §.

4 § En uppdragstagare som omfattas av ett särskilt avtal enligt 4 § lagen (xxxx:xxx) om gemensam, offentlig service får i annan myndighets namn i enklare fall besluta i ärenden om utfärdande av identitetskort enligt lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige.

Verksamhetsrapporter m.m.

5 § Statliga myndigheter, en kommun eller ett landsting som har träffat ett serviceavtal ska, så snart avtalet har träffats eller ändrats ge in en kopia på avtalet till Kammarkollegiet.

Vad som anges i första stycket gäller inte verksamhet som avses i 2 §.

6 § Statliga myndigheter som har träffat ett serviceavtal ska genom årliga verksamhetsrapporter redovisa hur verksamheten har bedrivits.

Verksamhetsrapporterna ska ges in till Kammarkollegiet.

Vad som anges i första stycket gäller inte verksamhet som avses i 2 §.

Uppföljningsansvar m.m.

7 § Kammarkollegiet ska, utifrån serviceavtal och verksamhetsrapporter som ska ges in till myndigheten, löpande följa upp verksamhet som bedrivs enligt dessa avtal.

Om Kammarkollegiet vid denna uppföljning upptäcker brister i serviceavtalen eller verksamhet som bedrivs enligt lagen (xxxx:xxx) om gemensam, offentlig service, ska myndigheten rapportera detta till regeringen.

Vad som sägs i första och andra styckena avser inte verksamhet enligt 2 §.

8 § Kammarkollegiet ska bistå statliga myndigheter, kommuner och landsting med råd och vägledning om hur serviceavtal och verksamhet som bedrivs enligt lagen (xxxx:xxx) om gemensam, offentlig service kan utformas och bedrivs.

Vad som sägs i första stycket gäller inte verksamhet enligt 2 §.

Bemyndigande

9 § Kammarkollegiet får meddela närmare föreskrifter om den redovisning som enligt 6 § ska ges in till myndigheten.

-
1. Denna förordning träder i kraft den XX.
 2. Genom förordningen upphävs förordningen (2009:315) om sam-tjänst vid medborgarkontor.

Bemanning och ekonomisk härledning

Arbetsförmedlingen har redovisat en sammanställning rörande bemanningen i direktservice där det i dag finns, eller ska starta, servicekontor¹, se nedan tabell 1.

Tabell 1 Arbetsförmedlingens sammanställning över bemanningen i direktservice i hela landet

All Direktservice				
	Summa av antal heltidstjänster			
Klassificering av Af kontor	Arbetsförmedlare	Kundresurser	Moderna Beredskapsjobb i Staten (MBJ)	Stöd till Allmän service exkl. MBJ
Stor	155	100	105	25
Medelstor	105	68	75	17
Liten	148	51	64	20
Mini	27	15	4	4
Totalsumma	434	234	249	67
Klassning av kontorsstorlek bygger på				
Fler än 100 medarbetare	Stor			
51-99 medarbetare	Medelstor			
6-50 medarbetare	Liten			
Mindre än 5 medarbetare	Mini			

Underlaget från Arbetsförmedlingen avser heltidstjänster och är uppdelat i de tre roller som bemannar dagens direktservice: arbetsförmedlare, kundresurs samt anställda inom ramen för moderna beredskapsjobb i staten. Arbetsförmedlingen har valt att dela in kontoren i fyra kategorier utifrån antal medarbetare. Utredningen använder beteckningen årsarbetskrafter, vilket är likställt med heltidstjänster.

¹ Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen 2018-03-28.

Arbetsförmedlingens underlag baseras på uppgifter från 160 kontor. För vissa av dessa kontor saknas det uppgifter och då har Arbetsförmedlingen använt schabloner. Tre enheter har rapporterat på enhetsnivå i stället för per kontor. Det påverkar inte totalsummorna, men eventuellt fördelningen av resurser mellan kontorsstorlekarna.

Baserat på de totala bemanningssiffror som Arbetsförmedlingen har presenterat har utredningen beräknat vilka resurser som i dag används till serviceuppgifter inom direktservice vid samtliga 196 kontor. Sammanlagt finns 494 årsarbetskrafter som arbetar med service vid Arbetsförmedlingens direktservice i dag. Härutöver finns 249 årsarbetskrafter inom ramen för moderna beredskapsjobb, som dock inte räknas in i den ordinarie bemanningen, se tabell 2 nedan.

Tabell 2 Beräknad bemanning för serviceuppgifterna i dag vid Arbetsförmedlingens direktservice

Klassificering efter kommunstorlek	Antal AF-kontor som i dag har direktservice	Bemanning i dag inom direktservice, enligt Arbetsförmedlingens uppgifter om heltidstjänster exkl. moderna beredskapsjobb (MBJ) och utredningens bedömning av resurser för service exkl. myndighetshandläggning.*/							
		Arbetsförmedlare				Kundresurser		Service, årsarbetskrafter	
		Genomsnitt	Totalt	Varav myndighetshandläggning, ca 40 %	Varav service, ca 60 %	Genomsnitt	Totalt	Genomsnitt	Totalt för service
Storstäderna Stockholms län, Göteborg, Malmö	31	4,0	124	-50	74	2,3	71	4,7	146
Större kommuner	17	4,0	68	-27	41	2,3	39	4,7	80
Mellanstora kommuner	28	3,0	84	-34	50	2,0	56	3,8	106
Mindre kommuner	120	1,3	158	-63	95	0,6	67	1,4	162
Totalsumma	196	2,21	434	-174	260	1,19	234	2,52	494

*/ Antal tjänster för kontoren klassificerade efter kommunstorlek är approximativt uppskattat efter ett genomsnittligt antal per kontor och kan därför skilja mot faktisk bemanning. Det påverkar dock inte totalsummorna, som helt överensstämmer med det antal heltidstjänster som AF:s rapporterat.

I tabellen ovan framgår också vilket genomsnittligt antal årsarbetskrafter som kan uppskattas finnas inom respektive kontor klassificerade efter kommunstorlek. Dessa årsarbetskrafter är approximativt uppskattat efter ett genomsnittligt antal årsarbetskrafter per kontor och kan därför skilja mot faktisk bemanning. Det påverkar dock inte den totala bemanningen för samtliga kontor som överensstämmer med vad Arbetsförmedlingen rapporterat till utredningen. Det genomsnittliga antalet resurser per kontor stämmer väl överens

med de iakttagelser som utredningen gjort vid genomförda studiebesök.

Utredningen har i tabell 2 och 3 beräknat bemanningen efter den indelning i kommunstorlekar som används i detta betänkande. Beräkningen av dagens resurser vid Arbetsförmedlingens direktservice har också beräknats så att en uppskattad tid för arbetsförmedlarnas ärendehandläggning om 40 procent har avräknats. I avsaknad av tidredovisning eller närmare uppgifter är detta en uppskattning av vilken tid denna ärendehandläggning bedöms kunna utgöra av de cirka 30 procent av besöken som enligt Arbetsförmedlingen bedöms leda till någon ärendehandläggning. Kundresurserna utför dock ingen ärendehandläggning utan alla ger service, och därför görs ingen avräkning för denna yrkeskategori.

Tabell 3 Arbetsförmedlingens bemanning för direktservice vid de 130 kontor som berörs av utredningens förslag

Klassificering efter kommunstorlek	Antal AF-kontor som berörs av att servicekontor föreslås tillhandahålla service	Bemanning i dag inom direktservice, enligt Arbetsförmedlingens uppgifter om årsarbetskrafter exkl. moderna beredskapsjobb (MBJ) och utredningens bedömning av resurser för service vid berörda kontor exkl. myndighetshandläggning.							
		Arbetsförmedlare				Kundresurser		Service, årsarbetskrafter	
		Genomsnitt	Totalt	Varav myndighetshandläggning, ca 40 %	Varav service, ca 60 %	Genomsnitt	Totalt	Genomsnitt	Totalt för service
Storstäderna Stockholms län, Göteborg, Malmö	29	4,0	116	-46	70	2,3	66	4,7	136
Större kommuner	17	4,0	68	-27	41	2,3	39	4,7	80
Mellanstora kommuner	26	3,0	78	-31	47	2,0	52	3,8	99
Mindre kommuner	58	0,7	38	-15	23	0,3	16	0,7	39
Totalsumma	130	2,31	300	-120	180	1,34	174	2,72	354
Linjechefer			17	-7	10		10		20
Summa	130	2,44	317	-127	190	1,41	184	2,88	374

Sammanlagt finns enligt utredningens beräkningar i dag 180 årsarbetskrafter arbetsförmedlare och 174 årsarbetskrafter kundresurser som arbetar med service vid de kontor som berörs av utredningens förslag. Härutöver finns uppskattningsvis cirka 180 årsarbetskrafter anställda inom ramen för moderna beredskapsjobb, som dock inte räknas in i den ordinarie bemanningen. Därtill beräknas en linjechef per 15–20 medarbetare, vilket motsvarar 20 chefer för den ordinarie bemanningen och 10 chefer för de moderna beredskapsjobben.

Tabell 4 Beräknad kostnad för Arbetsförmedlingens direktservice vid berörda kontor

Helår 2018, kostnad per årsarbetskraft och år i tusental kronor

	Beräknat antal åk i direkt-service (MBJ)	Kostnad per åk och år	Total kostnad, exkl MBJ	varav kostnad för arbetsförmedlare	varav kostnad för kundresurser	Kostnad härutöver för MBJ
Arbetsförmedlare	180	517	93 091	93 091	0	0
Kundresurser	174	424	73 666	0	73 666	0
Moderna beredskapsjobb (MBJ)	(180)	291				52 274
Första linjens chefer	(10) 20	752	15 198	7 736	7 462	7 712
Övriga driftkostnader		90	33 667	17 137	16 530	16 160
Lokaler		45	16 833	8 566	8 265	8 080
Bidrag, 1213 kr/dag		-291				-52 274
Bidrag, 115 kr/dag		-28				-4 956
Summa	374		232 455	126 532	105 923	26 996
OH-kostnad, 5 %			11 623	6 327	5 296	1 350
Total kostnad			244 078	132 859	111 219	28 346

Utredningens kostnadsberäkning för Arbetsförmedlingens serviceverksamhet inom direktservice visar att dessa i nuläget uppgår till cirka 244 miljoner kronor för en bemanning på totalt 374 årsarbetskrafter enligt tabell 4 ovan. Härutöver beräknar utredningen att Arbetsförmedlingen har kostnader för cirka 180 årsarbetskrafter inom ramen för moderna beredskapsjobb och tio chefer som belastar förvaltningsanslaget (exklusive de bidragsfinansierade lönekostnaderna och handledarbidragen) med uppskattningsvis cirka 28 miljoner kronor.

Beräknade kostnader har baserats på genomsnittliga årslönekostnader för personalkategorierna arbetsförmedlare, kundresurser och första linjens chefer som rapporterats av Arbetsförmedlingen. De genomsnittliga övriga driftkostnaderna har beräknats enligt Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017, dividerat med det totala antalet anställda.

Den genomsnittliga lokalkostnaden per anställd vid Arbetsförmedlingen är enligt myndighetens årsredovisning cirka 45 000 kronor per anställd och år.

Övriga driftkostnader har utredningen schablonmässigt beräknat till 90 000 kronor per anställd och år, också detta som en genomsnittlig kostnad enligt Arbetsförmedlingens årsredovisning. För centrala overheadkostnader såsom ledning, styrning och övrigt stöd har ett tillägg gjorts med 5 procent av övriga framräknade kostnader. Detta tillägg motsvarar vad utredningen uppskattar att overheadkostnaderna för de centrala funktionerna för ledning, styrning utöver första linjens chefer och administrativt stöd minst uppgår till för Arbetsförmedlingens direktservice, vilket är i linje med OH-kostnaderna vid de nuvarande servicekontorsmyndigheterna.

Tabell 5 Bemanningsbehov för att tillhandahålla service åt Arbetsförmedlingen vid 140 servicekontor

Klassificering efter kommunstorlek	Antal AF-kontor som berörs (130) av att servicekontor föreslås tillhandahålla service	Beräknad ordinarie bemanning vid servicekontoren för att tillhandahålla den föreslagna servicen åt Arbetsförmedlingen, vid respektive kontorsstorlek, årsarbetskrafter				
		Service-handläggare (SHL)		Förslag på omfördelade SHL till ny kontorsstruktur, med 140 servicekontor	Fördelat snitt per kontor	Årsarbetskrafter SHL
		Snitt (behov 70%)	Totalt behov av SHL			Totalt för service
Storstäderna Stockholms län, Göteborg, Malmö	29	3,3	95	27	3,5	95
Större kommuner	17	3,3	56	28	2,0	56
Mellanstora kommuner	26	2,7	69	26	2,7	69
Mindre kommuner	58	0,5	28	59	0,5	28
Summa	130	1,91	248	140	1,77	248
Linjechefer			12			12
Totalsumma	130	2,00	260	140	1,86	260

Utredningen redovisar i tabell 5 den föreslagna bemanningen vid servicekontoren för att tillhandahålla allmän och fördjupad service åt Arbetsförmedlingen. Resurserna har beräknats till 70 procent av de årsarbetskrafter i form av arbetsförmedlare och kundresurser som finns i dag. Utöver denna bemanning kan placering av anställda inom ramen för moderna beredskapsjobb också bli aktuellt vid servicekontoren.

Tabell 6 Kostnader för serviceorganisationen för tillhandahållande av service åt Arbetsförmedlingen

Kostnader för att tillhandahålla service för Arbetsförmedlingen vid 140 servicekontor	Antal årsarbetskrafter och helårskostnad för ordinarie bemanning	Extra praktikplatser för moderna beredskapsjobb	Totalt anslagsbehov
Servicehandläggare (årsarbetskrafter)	260	53	
Personalkostnader inklusive chefer	144 594	889	145 482
Lokaler inkl. ombyggnader, bevakning, flytt	28 685	5 802	34 486
Övriga driftkostnader	17 598	3 560	21 158
Summa	190 876	10 251	201 127
OH-kostnad 5%	9 544	513	10 057
Finansiering från Arbetsförmedlingens anslag	200 420	10 763	211 183

De totala helårskostnaderna för att tillhandahålla service åt Arbetsförmedlingen vid servicekontoren beräknas här för en ordinarie bemanning med 260 servicehandläggare och chefer till cirka 200 miljoner kronor. Härutöver beräknas kostnader för cirka 50 moderna beredskapsjobb och chefer exklusive bidragsfinansiering uppgå till cirka 11 miljoner kronor. Personalkostnaderna inkluderar sociala avgifter och sedvanliga lönebikostnader för avtalsenliga pensions- och trygghetsförsäkringar m.m. Lokalkostnader för såväl arbetsplats som reception och övriga ytor för besökarna, inklusive kostnader för ombyggnader, bevakning, larm och flytt, har utredningen beräknat till cirka 110 000 kronor per anställd och år, vilket motsvarar den kostnadsbild som gäller vid de nuvarande servicekontoren. Övriga driftkostnader är också beräknade efter den nuvarande kostnadsbildens vid servicekontoren och innehåller bl.a. kostnader för it-arbetsplats inklusive datorutrustning, skrivare samt driftkostnader för de allmänna it-systemen och video, WAN/LAN, uppföljningssystem, utbildning, resor och övriga förbruknings- och kontorskostnader.

Tabell 7 Kostnader per budgetår vid serviceorganisationen för tillhandahållande av service åt Arbetsförmedlingen

Budget vid Statens servicecenter för tillhandahållande av service åt Arbetsförmedlingen 2019-2022, exkl MBJ, */								
	2019		2020		2021		2022-->	2020-->
*/ Budgeten har gjorts linjärt utifrån 2017/2018 års kostnadsbudget och bemanning inom servicekontoren.	Antal personer	Helårskostnad	Antal personer	Helårskostnad	Antal personer	Helårskostnad	Antal personer	Antal personer
	30	2020-->	115	2021-->	115	2022-->	260	53
Servicekontorens kostnadsbild	Antal åk och kostnad	Helårs-effekt 2020	Antal åk och kostnad	Helårs-effekt 2021	Antal åk och kostnad	Helårs-effekt 2021	Antal åk och helårs-kostnad	Moderna beredskaps-jobb (extra) ca 50+3 ch.
Antal årsarbetskrafter	7,5	30	44,1	115	80,2	115	260	53
Personalkostnader inkl chefer	4 178	16 712	24 593	63 943	44 678	63 943	144 597	889
Lokaler, bevakning, flytt, ombyggn.	829	3 315	4 879	12 685	8 863	12 685	28 685	5 802
Övriga driftkostnader	509	2 034	2 993	7 782	5 437	7 782	17 598	3 560
Summa	5 515	22 062	32 465	84 409	58 978	84 409	190 880	10 251
OH-kostn: 5 %	276	1 103	2 726	4 220	7 169	4 220	9 544	513
Summa budget/finansiering	5 791	23 165	58 356	88 630	154 777	88 630	200 424	10 763

I enlighet med utredningens förslag i kapitel 8 ska:

- 10 servicekontor starta service åt Arbetsförmedlingen under hösten 2019, alltså mellan 1 juli och 31 december,
- 15 servicekontor starta service åt Arbetsförmedlingen under våren 2020, alltså mellan 1 januari och 30 juni,
- 50 servicekontor starta service åt Arbetsförmedlingen under hösten 2020, alltså mellan 1 juli och 31 december,
- 50 servicekontor starta service åt Arbetsförmedlingen under våren 2021, alltså mellan 1 januari och 30 juni, och
- 15 servicekontor starta service åt Arbetsförmedlingen under hösten 2021, alltså mellan 1 juli och 31 december.

I beräkningsmodellen ovan förutsätts att 10 servicekontor inför service avseende Arbetsförmedlingens verksamhet under andra halvåret 2019 med en genomsnittlig bemanning på tre årsarbetskrafter eller sammanlagt 30 anställda. Kostnaden beräknas därmed för sammanlagt 28 servicehandläggare och två linjechefer under genomsnittligt tre månader, vilket motsvarar en kostnad för 7,5 årsarbetskrafter under 2019. Detta kan schablonmässigt beräknas kosta cirka 5,8 miljoner kronor. För 2020 blir helårskostnaden för att tillhandahålla service avseende Arbetsförmedlingen vid dessa första 10 servicekontoren cirka 23,2 miljoner kronor.

Vidare förutsätts att 15 servicekontor börjar ge service avseende Arbetsförmedlingen under våren 2020 och att 50 servicekontoren börjar tillhandahålla sådan service under hösten 2020. Här beräknar utredningen ett behov av totalt 110 servicehandläggare och fem linjechefer, vilket i genomsnitt motsvarar knappt två årsarbetskrafter servicehandläggare per kontor. Detta medför att kostnaden beräknas för sammanlagt 110 servicehandläggare och fem linjechefer under genomsnittligt tio respektive tre månader 2020, vilket motsvarar en kostnad för sammantaget 44,1 nya årsarbetskrafter under 2020.

Ackumulerat kommer då servicekontoren under 2019–2020 att ha tillförts 145 anställda vid 75 servicekontor, vilket kräver en finansiering under 2020 för cirka 74 årsarbetskrafter till en total kostnad av 58,4 miljoner kronor.

Slutligen förutsätts att 50 servicekontor börjar ge service avseende Arbetsförmedlingen under våren 2021 och att de resterande 15 servicekontoren börjar tillhandahålla sådan service under hösten 2021. Här beräknar utredningen ett behov av totalt 110 servicehandläggare och fem linjechefer, vilket i genomsnitt motsvarar knappt två årsarbetskrafter servicehandläggare per kontor. Detta medför att kostnaden beräknas för sammanlagt 110 servicehandläggare och fem linjechefer under genomsnittligt tio respektive tre månader 2021, vilket motsvarar en kostnad för sammantaget 80,2 nya årsarbetskrafter under 2021.

Ackumulerat kommer då servicekontoren under 2019–2021 att ha tillförts 260 anställda vid 140 servicekontor, vilket kräver en finansiering under 2021 för cirka 225 årsarbetskrafter till en total kostnad av 154,8 miljoner kronor.

Från och med 2022 ska servicekontoren ha en bemanning med 260 årsarbetskrafter servicehandläggare och chefer för att tillhandahålla service åt Arbetsförmedlingen till en årlig kostnad av cirka 200 miljoner kronor.

Härutöver bör servicekontoren under 2019 och början av 2020 ges en möjlighet att ställa ett antal platser till förfogande för moderna beredskapsjobb. Nuvarande regler om moderna beredskapsjobb gäller till utgången av 2020 och för detta gäller ett lönebidrag med 1 213 kronor per dag och 115 kronor per dag i handledarbidrag. Utredningen bedömer det därför lämpligt att en anslagsfinansiering (efter avdrag för bidragsfinansieringsdelarna) på cirka 11 miljoner kronor årligen från 2020 beräknas för servicekontoren. Detta kan ge

möjlighet till finansiering av cirka 50 årsarbetskrafter moderna beredskapsjobb och tre linjechefer från hösten 2019 och våren 2020.

Statens offentliga utredningar 2018

Kronologisk förteckning

1. Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda för internationalisering. U.
4. Framtidens biobank. S.
5. Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. U.
12. Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. A.
13. Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? Fi.
14. Bidragsbrott och underrättelseskylighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. Fi.
15. Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. M.
16. Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. N.
17. Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. U.
18. Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. Ku.
19. Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. U.
20. Gräsrotsfinansiering. Fi.
21. Flexibel rehabilitering. A.
22. Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. A.
23. Konstnär – oavsett villkor? Ku.
24. Tid för utveckling. A.
25. Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. Fi.
26. Några frågor i skyddslagstiftningen. Fö.
27. Ekonomiska sanktioner mot terrorism. UD.
28. En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. Ju.
29. Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande. U.
30. Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. Ju.
31. En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Fö.
32. Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. S.
33. Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. Ju.
34. Vägar till hållbara vattentjänster. M.
35. Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. N.
36. Rätt att forska. Långsiktig reglering av forskningsdatabaser. U.
37. Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld. S.

38. Styra och leda med tillit.
Forskning och praktik. Fi.
39. God och nära vård.
En primärvårdsreform. S.
40. Vissa fredspliktsfrågor. A.
41. Statliga skolmyndigheter.
– för elever och barn i en bättre skola.
U.
42. Tryggad tillgång till kontanter. Fi.
43. Statliga servicekontor
– mer service på fler platser. Fi.

Statens offentliga utredningar 2018

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan 2018.
Många utmaningar återstår. [12]
Flexibel rehabilitering. [21]
Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. [22]
Tid för utveckling. [24]
Vissa fredspliktsfrågor. [40]

Finansdepartementet

- Ett reklamlandskap i förändring
– konsumentskydd och tillsyn
i en digitaliserad värld. [1]
Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1.
Myndighetsgemensam indelning –
författningsändringar till följd av ny
landstingsbeteckning. Volym 2. [10]
Finansiering av infrastruktur
med skatt eller avgift? [13]
Bidragsbrott och underrättelseskyldig-
het vid felaktiga utbetalningar från
välfärdssystemen – en utvärdering. [14]
Gräsrotsfinansiering. [20]
Juridik som stöd för förvaltningens
digitalisering. [25]
Styra och leda med tillit.
Forskning och praktik. [38]
Tryggad tillgång till kontanter. [42]
Statliga servicekontor
– mer service på fler platser. [43]

Försvarsdepartementet

- Försvarsmaktens långsiktiga
materielbehov. [7]
Några frågor i skyddslagstiftningen. [26]
En lag om operativt militärt stöd
mellan Sverige och Finland. [31]

Justitiedepartementet

- Stärkt straffrättsligt skydd
för blåljusverksamhet och andra
samhällsnyttiga funktioner. [2]
Grovt upphovsrättsbrott och
grovt varumärkesbrott. [6]
En nationell alarmeringstjänst
– för snabba, säkra och effektiva
hjälpinsatser. [28]
Förenklat förfarande vid vissa beslut
om hemlig avlyssning. [30]
Aggressionsbrottet och ändringar
i Romstadgan. [33]

Kulturdepartementet

- Statens stöd till trossamfund i ett
mångreligiöst Sverige. [18]
Konstnär – oavsett villkor? [23]

Miljö- och energidepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018.
Beslut under osäkerhet. [8]
Mindre aktörer i energilandskapet
– genomgång av nuläget. [15]
Vägar till hållbara vattentjänster. [34]

Näringsdepartementet

- Vägen till självkörande fordon –
introduktion Del 1 + 2. [16]
Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar.
[35]

Socialdepartementet

- Framtidens biobanker. [4]
Vissa processuella frågor på social-
försäkringsområdet. [5]
Ju förr desto bättre – vägar till
en förebyggande socialtjänst. [32]

Att bryta ett våldsamt beteende
– återfallsförebyggande insatser
för män som utsätter närstående
för våld. [37]

God och nära vård. En primärvårdsreform.
[39]

Utbildningsdepartementet

En strategisk agenda
för internationalisering. [3]

Ökad trygghet för studerande
som blir sjuka. [9]

Vårt gemensamma ansvar
– för unga som varken arbetar eller
studerar. [11]

Med undervisningsskicklighet
i centrum – ett ramverk för lärares
och rektors professionella
utveckling. [17]

Forska tillsammans – samverkan
för lärande och förbättring. [19]

Validering i högskolan – för tillgodo-
räknande och livslångt lärande. [29]

Rätt att forska. Långsiktig reglering av
forskningsdatabaser. [36]

Statliga skolmyndigheter.
– för elever och barn i en bättre skola.
[41]

Utrikesdepartementet

Ekonomiska sanktioner mot terrorism. [27]