

# Sammanfattning

## Utredningens uppdrag

Utredningen Utveckling av lokal service i samverkan fick i maj 2007 i uppdrag att stödja de statliga myndigheterna i deras arbete med att inrätta lokala servicekontor och att stödja andra samverkansinitiativ. Uppgiften var också att bl.a. driva på utvecklingen av en effektivare offentlig service- och tjänsteproduktion med utnyttjande av den moderna informations- och kommunikationsteknikens möjligheter. I december 2007 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv genom vilka den uppgift i uppdraget om översyn av lagen om samtjänst vid medborgarkontor tidigarelades. Ytterligare tilläggsdirektiv fick utredningen i september 2008. Enligt dessa ska utredningen lyfta fram goda exempel på hur ideella organisationer kan medverka till utveckling av den offentliga servicen på lokal nivå, m.m.

## Tillgång till service i nuläget (kapitel 2)

Vårt uppdrag är inriktat på frågor om tillgänglighet till service. Det är då viktigt att klargöra hur de olika servicekanalerna kompletterar varandra för att skapa god tillgänglighet för medborgarna. Telefonen och webben kommer med all sannolikhet att vara den offentliga förvaltningens huvudsakliga servicekanaler i framtiden. Statistik visar dock att i storleksordningen 2,3 miljoner vuxna svenskar står utanför internetvärlden.

I dagens läge finns i huvudsak två samverkansstrukturer för personlig offentlig förvaltningsservice. Den ena bygger på samverkan mellan de kommunala förvaltningarna, men där man ofta också kan få viss grundläggande statlig service. En vanlig beteckning på dessa servicepunkter är medborgarkontor, medborgarservice eller liknande. Flera av dessa lösningar har funnits under ett par decennier. Den andra bygger på samverkan, framför allt mellan de tre stora

statliga servicemyndigheterna, Skatteverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. I de s.k. lokala servicekontoren på större orter bedrivs serviceverksamhet i samtjänst. Myndigheternas s.k. samverkanskontor på mindre orter bygger på samlokalisering. Etableringen inleddes under 2008.

Dessutom har tjänsten Nystartskontor nyligen inrättats som ska ge individuellt anpassad vägledning och stöd inför start och drift av företag. Inom ramen för denna tjänst samordnas service från bl.a. Bolagsverket, Skatteverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Länsstyrelsen. En utvecklingsverksamhet ska pågå under 18 månader i nio utvalda kommuner.

Att skapa tillgänglighet till personlig service är särskilt problematisk i regioner med stora geografiska avstånd. Att samverka i olika praktiska servicelösningar har länge varit en nödvändighet och en självklarhet i gles- och landsbygdsområden. Livsmedelsbutiken är en naturlig servicepunkt för många människor i glesbygd.

### **Problemidentifiering och analys (kapitel 3)**

Utredningens uppdrag – lokal service i samverkan – har i första hand en förvaltningspolitisk dimension men är också en del i politiken för regional utveckling och tillväxt. Det ligger därför inom utredningens uppdrag att tillgodose målet om en rättssäker, medborgarorienterad och effektivt arbetande förvaltning och målet för regional tillväxt där tillgänglig service är en väsentlig faktor.

Medborgare och företagare förväntar sig att på ett likvärdigt sätt få tillgång till service. Det ska vara möjligt att få del av förvaltningens serviceutbud, vare sig man är ung eller gammal, bor i tätort eller på landsbygden, har eller saknar full förmåga att uppfatta och använda information.

Det finns starka kopplingar mellan vår utredning och den av regeringen nyligen beslutade e-handlingsplanen. Statliga och kommunala myndigheter kommer även fortsättningsvis att utnyttja de möjligheter till rationaliseringar som den snabba teknikutvecklingen skapar. Problemet hur teknikstödda servicekanaler ska kombineras med fysiska kontor och servicepunkter för personliga möten till en framtida väl fungerande helhet, är en kritisk fråga. Vi anser att regeringen inte kan överlåta till enskilda myndigheter att utforma lösningarna. En statlig lokal närvaro kan uppnås genom att myndigheterna samverkar i gemensamma servicekontor. Vår

uppfattning är att i en sådan servicestruktur ska även kommunala tjänster ingå.

Det är överraskande att då finna exempel ute i landet där det saknas samråd mellan kommunen och de statliga myndigheterna om servicepunkter och kontor. Vi har funnit exempel där kommunen och de statliga myndigheterna, var för sig, planerar för egna servicekontor.

Regeringen har i mycket begränsad utsträckning synpunkter på hur myndigheterna organiserar sin verksamhet. I stället förlitar sig regeringen på att myndigheterna ska ta initiativ till samverkan, liksom till utveckling i övrigt. Sammantaget har regeringen inte gjort några omfattande ansatser att åstadkomma servicesamverkan genom att utnyttja det egna styrmandatet.

De enskilda myndigheterna har inom ramen för riksdagens och regeringens styrning mycket stora möjligheter att organisera sin verksamhet och i övrigt besluta om hur dessa uppgifter ska utföras. När samverkan eftersträvas fungerar däremot denna styrning mindre väl.

Det saknas i stort sett generella mål för god service och för myndigheternas samverkan. Regeringen har inte gett de statliga myndigheterna samlade instruktioner eller handledning om t.ex. den samlade kontorsstrukturen i förvaltningen.

En starkare styrning av service och samverkan kräver inte några organisatoriska förändringar eller förändringar i fördelningen av ansvar mellan olika delar av den offentliga förvaltningen. Den är också helt möjlig att genomföra inom ramen för regeringens, myndigheternas och kommunernas nuvarande befogenheter.

Kommunerna har i sammanhanget två roller. De är dels en del av den offentliga förvaltningen. I den rollen ska kommunen samverka med andra myndigheter i leveransen av kommunala tjänster. Dels har kommunerna en roll som avser politik för regional tillväxt. Kommunen kan i denna roll ha synpunkter på vilken statlig service som ska finnas i kommunen för att locka enskilda och företag att slå sig ner där. Vi bedömer att kommunernas roll i styrningen av offentlig service och samverkan behöver förtydligas och utvecklas.

## Struktur för tillgänglig service (kapitel 4)

IT och telefoni står för merparten av kontakterna. Servicen via dessa kanaler bör utvecklas så att de även fortsättningsvis blir förstahandsalternativet för de flesta medborgares kontakter med förvaltningen.

Beträffande den pågående etableringen av statliga servicekontor runt om i landet, menar vi det är synnerligen viktigt att denna görs i samråd med berörda kommuner. Regeringen bör uppdra åt Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket att inleda detta samråd. Uppdraget bör lämnas snarast, utan att vårt slutbetänkande avvaktas.

Vi menar att ett nät av lokala *servicekontor* ska vara basen för den offentliga servicen i landet. Befintliga medborgarkontor och statliga servicekontor bör vara utgångspunkt för det fortsatta arbetet med att utveckla kontorsnätet. Kommunala och statliga funktioner ska samlokaliseras i största möjliga utsträckning. Kontorens lokalisering bör avgöras utifrån medborgarnas behov av myndighetskontakter. Det bör finnas ett gemensamt, standardiserat minimiutbud av tjänster i ett servicekontor, bestående av tjänster från statliga och kommunala myndigheter. De enskilda servicekontoren kan ha olika huvudmän – statlig myndighet eller kommun.

Samlokalisering ska användas i så stor utsträckning som möjligt. Kommunala och statliga myndigheter bör alltid samlokaliseras när det är möjligt och inte uppenbart obehövt.

*Servicepunkter*, där myndigheter kan kontaktas med tekniska hjälpmedel, kompletterar kontorsstrukturen. Servicepunkterna kan vara fasta och lokaliserade till en allmän plats eller i en butik. Servicepunkter kan också vara mobila, t.ex. finnas hos en lantbrevbärare. Myndigheterna har ingen egen personal vid servicepunkterna. Däremot kan det finnas någon person som assisterar besökaren att använda de tekniska hjälpmedlen. Servicepunkter ska t.ex. kunna ha terminalåtkomst till myndigheterna med en videokonferensutrustning för personligt möte på distans.

Den *auktoriserade servicevägledaren* är en ny funktion som är auktoriserad av statliga och kommunala myndigheter att lotsa medborgarna i offentliga förvaltningsfrågor. Servicevägledarens arbetsfält begränsas till att omfatta den information som kommunen och myndigheterna lagt ut på webben och som är allmänt tillgänglig för medborgarna och företagen. Exempel på servicepunkter

där servicevägledare bör kunna etableras är receptioner vid myndigheter och kommuner, medborgarkontor och servicekontor. Dessutom finns ca 10 000 skolor och 2 000 utlåningsställen för böcker där servicevägledare kan etableras.

*Arbetslag för individanpassad service.* Statliga och kommunala myndigheter försöker i konkreta projekt förverkliga både övergripande förvaltningspolitiska mål och service utifrån medborgares behov i vissa livssituationer. Det är en uttalad strävan att medborgarens behov ska betraktas i ett sammanhang.

## Styrning av service i samverkan (kapitel 5)

Den styrnings- och samordningsmodell som vi föreslår förutsätter i princip att myndigheter och kommuner enas om hur servicestrukturen ska se ut och var kontor ska etableras i samverkan. Modellen förutsätter dock att regeringen dels förtydligar sin styrning, dels är beredd att styra enskilda myndigheter tydligare när det behövs.

*Riksdagen* bör framdeles ta ett övergripande ansvar och göra de förvaltningspolitiska och sakpolitiska överväganden som faller inom dess ansvar. Det är viktigt att det i relevant, generell lagstiftning ges tydliga förutsättningar för samverkan och tydligt uttrycks vilka förutsättningarna för samverkan är. Dessutom tydliggörs också att riksdagen har förväntningar om att samverkan ska förekomma. En mer utvecklad samordning mellan sakområden kan kräva att arbetsformerna, t. ex. mellan utskotten förändras.

*Regeringen* sätter övergripande, förvaltningspolitiskt grundade, mål för myndigheternas verksamhet, tillgänglighet och god service. Detta innefattar mål för statens närvaro på olika platser och med vilken grad av service. Det innefattar också en tydlig anvisning om på vilket sätt regeringen förväntar sig att myndigheterna ska samverka för att uppnå sakpolitiska mål. Denna styrning från regeringen är både allmän, dvs. riktad till alla myndigheter, och myndighetsspecifik och omfattar både tekniska och icke tekniska kontaktkanaler. Regeringen bör ta ansvar för att samordna olika sakområden och deras reglering så att regleringen av varje område möjliggör och stödjer samverkan. De övergripande målen ska ta hänsyn till behovet av samverkan med kommunerna.

Den konkreta samordningen av offentlig service ska innefatta statlig och kommunal service i ett sammanhang. Utan att göra

ansvarsfördelningen inom förvaltningen otydlig bör därför kommuners och statliga myndigheters planerings- och styrningsprocesser samordnas i de delar som avser tillgång till offentliga tjänster.

*Länsstyrelsen* ska ansvara för att inom länet samordna de statliga och kommunala planeringen. Länsstyrelsen ska också ansvara för att ge regeringen det underlag som krävs för att fatta beslut om den statliga servicen. Länsstyrelsens förslag ska vara så väl förankrade och förhandlade med kommuner och statliga myndigheter att de i princip inte bör kräva några särskilda insatser från regeringen. De lösningar som förhandlas fram bör bygga på ömsesidig tydlighet och ömsesidiga åtaganden mellan kommuner och stat. De ska vara varaktiga för att möjliggöra en långsiktig planering hos både kommuner och statliga myndigheter.

*Myndigheter* under regeringen bidrar i styrprocessen med underlag avseende behov på sina egna områden, däribland behovet av medborgarkontakter. Behovsbilden omfattar också resultatet av egna undersökningar avseende hur medborgarna vill kontakta myndigheten. Slutligen innehåller den förslag till var och i samverkan med vilka myndigheten bör finnas närvarande.

*Kommunerna* bidrar i ett första skede med önskemål om lokalisering av statlig service. De förväntas också ta ställning till var och hur den kommunala servicen ska tillhandahållas. Kommunernas tydligare roll i planering och styrning ska inte innebära någon förändring i ansvar mellan stat och kommun. Den kommunala processen måste vara demokratiskt förankrad, den slutgiltiga planen bör beslutas av kommunfullmäktige. Processen bör vara bred och omfatta alla relevanta aktörer på lokal nivå. En viktig uppgift för kommunen i planeringsprocessen är att stå för kontakterna med ideella organisationer och företag.

Möjligheterna att samordna servicepunkterna med viss *kommersiell service* bör utredas vidare. En sådan utredning kan omfatta innehåll i ett statligt offentligt och kommersiellt grundservicepaket och villkor som ska gälla för uppdragstagares, t.ex. en lanthandels, leverans av grundservicepaketets innehåll till medborgaren.

För att i samverkan arbeta med att *bryta utanförskapet* föreslås att Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan ges i uppdrag att tillsammans med utpekade kommuner pröva nya samarbetsformer. Sådana försök ska syfta till att finna generaliserbara former för samverkan och att identifiera olika hinder för samverkan. För att samverkan i sak ska möjliggöras krävs inte bara insatser på politisk nivå, t.ex. författningsändringar, det krävs också förnyade politiska

ställningstaganden till hur olika sakområden avses förhålla sig till varandra. Ska regeringen i praktiken ha förutsättningar att styra förvaltningen mot en bättre servicesamverkan behöver också samordningen inom Regeringskansliet förbättras.

## IT som verktyg i servicekanaler (kapitel 6)

Den struktur av servicekontor och servicepunkter vi föreslår är i högsta grad beroende av bra informationstekniska lösningar. Regeringens nyligen fastlagda handlingsplan för e-förvaltningen är därmed mycket relevant för de delar i vår utredning som behandlar IT-frågor. Vi har sökt avgränsa oss till överväganden och förslag på IT-området, som mer direkt kan kopplas till samverkan vid servicekontor. Förutsättningen för en positiv IT-användning inom offentlig förvaltning är att grundläggande IT-relaterade områden vidareutvecklas, såsom informationssäkerhet, IT-standardisering, bredbandsnät, e-legitimation, m.m. Den IT-stödda samverkan som sker vid servicekontoren kan genom praktiska tillämpningar bidra till att skapa mer enhetliga generella lösningar.

De av oss föreslagna fasta servicepunkterna inom exempelvis lanthandel bör utrustas med tekniska tillämpningar som möjliggör öga-mot-öga-kontakt mellan medborgaren och tjänstemän vid myndigheterna. Videokonferenslösningar av den typ som redan används vid flera medborgarkontor och bibliotek, s.k. kundarbetsplatser, föreslås installeras vid dessa servicepunkter.

Medborgaren bör på ett enkelt sätt få tillgång till information om alla de kontakter han har med den offentliga förvaltningen och om alla de uppgifter som förvaltningen har om honom.

Denna lösning för personaliserad information benämns vanligtvis "Min sida". Ett gemensamt koncept för "Min sida" gällande hela den offentliga förvaltningen, bör implementeras.

Vi föreslår också att ett nationellt telefonnummer för vägledning inom den offentliga förvaltningen inrättas. Detta bör automatiskt ledas regionalt eller lokalt till de auktoriserade serviceväglare som vi föreslår etableras.

Vi understryker vikten av att den utveckling av integrerade e-tjänster, baserade på processanalyser, som beskrivs i regeringens e-handlingsplan kommer till stånd.

Användningen av den offentliga förvaltningens e-tjänster skulle kunna öka betydligt. Därför föreslår vi en samordnad kommunal och statlig informationskampanj om detta.

## Servicelösningar på landsbygden (kapitel 7)

Tillgänglighet till service är en kritisk fråga på landsbygden och i glesbygd, där avstånden till tätorter är stora. I detta avsnitt följer vi upp och sammanfattar vilka konsekvenserna av våra förslag blir inom dessa regioner.

Vi anser att kommunerna och de statliga myndigheter som har lokala kontor eller s.k. samverkanskontor, ska samråda om att utveckla kontoret till ett servicekontor med front-office-funktioner. Kommunen kan förlägga lämpliga kommunala servicefunktioner till det statliga samverkanskontoret på orten.

De bemannade servicekontoren ska kompletteras med servicepunkter. Dessa är speciellt viktiga i gles- och landsbygd. De kan var placerade på vilka publika ställen som helst, t.ex. i bibliotek, skolor, hembygdsgårdar och lanthandelsbutiker. De bör vara utrustade med dator och kundarbetsplatser. Vi anser att möjligheten att nyttja lantbrevbärarna i Posten AB som mobila servicepunkter och servicevägledare bör utredas vidare.

Vi har i tilläggsdirektiv fått regeringens uppdrag att arbeta med frågan om den ideella sektorns roll som leverantör av service. Även denna fråga är särskilt intressant i gles- och landsbygd. Vi återkommer i slutbetänkandet.

För att ytterligare öka tryggheten för boende på landsbygd och i glesbygd skulle frivilliga krafter kunna spela en viktig roll. Enskilda och organisationer utanför den offentliga förvaltningen kan undsätta sjuka och skadade och åtminstone bistå med stöd i väntan på räddningspersonal. Vi föreslår att ett försök med utökad samverkan i nätverksform på trygghetsområdet förläggs till Jämtlands län och leds av länsstyrelsen i nära samarbete med berörda myndigheter, kommuner och ideella organisationer. Försöket bör knytas till det redan existerande trygghetsnätverket Certus. Övergripande frågor bör utredas i särskild ordning.