

■

Beslutad: 2022-12-01
Diarienummer: 3.1.1-2021-1059
RiR 2022:28

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Skynda långsamt

– de statliga servicekontoren i ny regi

Riksrevisionen har granskat om den lokala statliga serviceorganisationen i Statens servicecenters regi är ändamålsenlig och effektiv för att tillgängliggöra statlig service med hög kvalitet i hela landet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Statens servicecenter, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Daniel Bjerstedt har varit föredragande. Revisor Sara Kramers och enhetschef Jesper Antelius har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Daniel Bjerstedt

För kännedom

Regeringskansliet; Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet, Socialdepartementet

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Statens servicecenter

Riksrevisionen

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	10
1.2 Revisionsfrågor och avgränsningar	10
1.3 Bedömningsgrunder	11
1.4 Metod och genomförande	15
2 En ny och växande organisation för lokal statlig service	18
2.1 Ökad tillgång till likvärdig service i hela landet	18
2.2 Statens servicecenters organisation	23
2.3 Samverkan och ansvarsfördelning	25
2.4 Servicehandläggarnas roll och uppgift	27
3 Arbetssätt som inte skapar goda förutsättningar	29
3.1 Arbetssätt med förhinder	29
3.2 Distansservice har begränsningar	34
3.3 Tolkservice inte anpassad till verksamheten	36
4 Utbildning och informationsförsörjning bidrar inte till att skapa tydlighet	40
4.1 Servicehandläggarna ger service på olika nivå	40
4.2 Viktigt med välfungerande stöd till handläggarna	45
4.3 Utbildningar och informationsförsörjning kan bli bättre	48
4.4 Det delade ansvaret ger utrymme för skillnader	52
5 Det saknas vital information för en effektiv styrning	54
5.1 Närvaro och kostnadseffektivitet	54
5.2 Bristande uppföljning av servicens kvalitet	61
5.3 Risk för att överskatta andelen besökare som får den hjälp de behöver	68
6 Slutsatser och rekommendationer	74
6.1 Slutsatser	74
6.2 Rekommendationer	80
Referenslista	81

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns en bilaga i pdf-format att ladda ner från Riksrevisionens webbplats. Bilagan kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 1. Enkätfrågor till servicehandläggare

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om den lokala statliga serviceorganisationen i Statens servicecenters (SSC:s) regi är ändamålsenlig och effektiv för att tillgängliggöra statlig service med hög kvalitet i hela landet. Serviceorganisationen kommer vid utgången av 2022 att bestå av 129 statliga servicekontor runtom i landet där privatpersoner, företagare och bolag kan få service av enklare karaktär från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Arbetsförmedlingen.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att den nya serviceorganisationen inte kan säkerställa att alla besökare får likvärdig service av hög kvalitet. Granskningen har identifierat en rad brister och risker som bör hanteras av SSC och samverkansmyndigheterna. För att inte servicen ska försämrats bör dessa åtgärdas innan nya myndigheter ansluts till servicekontoren.

Statens servicecenter har svårt att hantera konflikten mellan kraven på närvaro och kostnadseffektivitet

Sedan SSC tog över servicekontorsverksamheten i juni 2019 har allt fler servicekontor öppnats på olika platser i landet. Samtidigt finns det en långsiktig trend mot allt färre besök och ökade kostnader per besök. Riksrevisionen konstaterar att arbetsbelastningen och kostnaderna per besök dessutom varierar kraftigt mellan olika kontor. Därmed finns en risk för att kvaliteten på den service som erbjuds också skiljer sig åt mellan olika kontor. Trots detta saknar SSC ett användbart sätt att följa utvecklingen av kostnader och arbetsbelastning samt principer för att styra resurser dit de gör mest nytta. Regeringens detaljstyrning av kontorens lokalisering gör det svårt för SSC att samtidigt förhålla sig till kraven på kostnadseffektivitet och kvalitet.

Statens servicecenter har inte organiserat arbetet på servicekontoren på ett effektivt sätt

Granskningen visar att det finns flera brister i hur arbetet på servicekontoren är organiserat. Det handlar bland annat om att SSC har infört ett enhetligt arbetssätt på servicekontoren utan att säkerställa att lokaler och teknik är anpassade. Problem som tidigare funnits med överhörning och långa inloggningstider i myndigheternas verksamhetssystem har därmed förvärrats.

Riksrevisionen kan också konstatera att det är mycket ovanligt att servicekontoren använder sig av tolk, trots att bristande språkkunskaper anses vara huvudorsaken till att människor besöker servicekontoren. Det är därför tveksamt om det går att säkerställa att alla besökare får den hjälp de har rätt till.

Utbildningar och informationsförsörjning stödjer inte tydlighet och enhetlighet

Granskningen visar att många servicehandläggare inte upplever sin roll som tydlig och att de uppfattar det som att olika handläggare ger service på olika nivå.

Det finns brister och stora variationer i den utbildning och informationsförsörjning som samverkansmyndigheterna erbjuder servicehandläggarna. Detta beror delvis på att ingen myndighet har ett helhetsansvar för att anpassa informationen till servicehandläggarna och den möjlighet och tid som de har för att ta den till sig. Förbättringar på dessa områden skulle kunna bidra till en mer enhetlig kunskapsnivå hos handläggarna och skapa bättre förutsättningar för att ge likvärdig service.

Det saknas ett helhetsansvar för uppföljningen av servicens kvalitet

Granskningen visar att det saknas tillräcklig uppföljning för att bedöma servicens kvalitet. Detta beror delvis på att det är svårt att mäta kvalitet, men det är också en konsekvens av det delade ansvaret. SSC ansvarar i dagsläget för den uppföljning som görs, samtidigt som samverkansmyndigheterna är ansvariga för servicens innehåll. SSC anser sig inte ha kompetens nog att fullt ut följa upp servicens innehåll och det är svårt för samverkansmyndigheterna att följa upp en verksamhet som bedrivs på en annan myndighet. Resultatet blir att ingen tar ett helhetsansvar för uppföljningen av servicens kvalitet.

Riksrevisionen kan konstatera att den uppföljning som görs av hur ärenden löses på servicekontoren riskerar att undervärdera graden av onödig efterfrågan. Enligt servicehandläggarna finns det ett stort problem med att de inte kan hjälpa besökare med ärenden till myndigheter som anslutits på en lägre servicenivå och vars verksamhetssystem de saknar tillgång till. Detta är en viktig iakttagelse, inte minst i ljuset av att regeringen och SSC planerar att ansluta service från fler myndigheter till servicekontoren.

Bristerna riskerar att förstärkas när fler myndigheter ansluts

Slutligen kan Riksrevisionen konstatera att de utmaningar som lyfts i rapporten riskerar att förstärkas i takt med att fler myndigheter ansluts. De svårigheter som idag finns med att resurssätta verksamheten på bästa sätt kommer att bli än större med tillförseln av fler myndigheter och fler parallella verksamhetslogiker.

Servicehandläggarnas möjlighet och tid för att ta till sig kunskap från fler myndigheter kommer att minska. Det finns en övre gräns för vad servicehandläggarna som generalister kan hantera med god kvalitet. Situationen kan hanteras med sänkta servicenivåer men riskerar då att medföra att servicekontoren inte kan hjälpa besökarna med efterfrågad service. Detta ser vi redan tecken på när det gäller den service som ges för Arbetsförmedlingens räkning. Alternativet är en specialisering av servicehandläggarna. Hur detta ska gå till i praktiken och inom givna budgetramar är dock oklart.

Rekommendationer

Rekommendationer till regeringen

- Överlåt åt Statens servicecenter att bestämma var kontor ska vara lokaliserade för att uppnå god tillgänglighet och samtidigt möjliggöra avvägningar mot kvalitet och kostnadseffektivitet.

Rekommendationer till regeringen och Statens servicecenter

- Anslut inte fler myndigheter innan det är säkerställt att organisationen kan leverera service av god kvalitet inom ramen för befintliga och nya uppdrag.

Rekommendationer till Statens servicecenter

- Ta fram en modell för att följa upp kostnadsutveckling och bemanning på kontorsnivå.
- Säkerställ att tolk används när det behövs.

Rekommendationer till Statens servicecenter och samverkansmyndigheterna

- Samordna och anpassa informationsförsörjning och utbildning till servicehandläggarnas roll och uppdrag.
- Säkerställ att den uppföljning som görs är tillräcklig för att bedöma servicens kvalitet.

1 Inledning

På 126 statliga servicekontor runtom i landet kan privatpersoner, företagare och bolag få service av enklare karaktär från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Arbetsförmedlingen. I detta sammanhang benämns myndigheterna samverkansmyndigheter. Syftet med servicekontoren är, enligt regeringen, att säkerställa och stärka tillgången till statlig service i hela landet.¹

Servicekontoren är öppna för drop-in och besökarna kan exempelvis få vägledning och råd, hjälp med blanketter och ansökningar, information om pågående ärenden och hjälp att boka möte med handläggare. Servicekontoren är samverkansmyndigheternas huvudsakliga kanal för fysiska möten och därigenom ett medel för att tillgodose enskildas rätt till service.² Verksamheten är särskilt riktad till personer som är i behov av service inom ramen för ett personligt möte på grund av exempelvis språksvårigheter eller begränsad digital förmåga. Varje år genomförs mellan två och tre miljoner besök. Besökstalen har dock varit vikande sedan 2013.³

Sedan den 1 juni 2019 står Statens servicecenter (SSC) som huvudman för servicekontoren. Regeringens beslut innebar att SSC tog över de 113 servicekontor som Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket fram till dess hade drivit i frivillig samverkan.⁴ Överförandet omfattade cirka 800 medarbetare och anslagsmedel motsvarande cirka 560 miljoner kronor som flyttades över från ursprungsmyndigheterna till SSC. Medarbetarna vid servicekontoren är numera anställda av SSC samtidigt som de utför ärendehantering i samverkansmyndigheternas namn.⁵ I juli 2019 tecknade SSC ett serviceavtal med Arbetsförmedlingen, vilket innebär att servicekontoren har tagit över den så kallade kundtorgsverksamheten.⁶ Servicekontoren har nu en årlig anslagspost på ungefär 757 miljoner kronor.⁷

¹ Prop. 2018/19:47, bet. 2018/2019Ku35, rskr 2018/19:185. Se också 1 a § förordningen (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter.

² De statliga förvaltningsmyndigheterna ska ge service till enskilda och på ett smidigt och enkelt sätt ge den hjälp som krävs för att den enskilde ska kunna ta tillvara sina intressen, 6 § förvaltningslagen (2017:900); Prop. 2016/17:180, s. 65–66.

³ Statskontoret, *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel*, 2017.

⁴ Med stöd av lagen (2004:543) om samttjänst vid medborgarkontor och förordningen (2009:315) om samttjänst vid medborgarkontor.

⁵ SSC har serviceavtal med de medverkande myndigheterna. De sistnämnda har i sin tur uppdragsavtal med SSC:s anställda på servicekontoren, se lagen (2019:212) om viss gemensam offentlig service och förordningen (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter.

⁶ Avtalen har tecknats enligt lagen (2019:212) om viss gemensam offentlig service.

⁷ Statens servicecenter, *Årsredovisning 2019, 2020*; Statens servicecenter, *Årsredovisning 2020, 2021*; Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens servicecenter.

1.1 Motiv till granskning

Verksamheten vid servicekontoren fortsätter att utvecklas. Bland annat har regeringen gett SSC i uppdrag att öppna 28 nya servicekontor på givna platser under 2022 och 2023.⁸ Vidare finns också möjligheten att utöka verksamheten genom att ytterligare myndigheter ansluter viss service.⁹ SSC har fört dialoger om anslutning med flera myndigheter, bland annat Polismyndigheten, Domstolsverket, Trafikverket, Centrala studiestödsnämnden och Kronofogden.¹⁰ Det har också påbörjats ett arbete med att introducera viss service från Migrationsverket och på ett antal kontor utförs vissa tjänster för E-hälsomyndighetens räkning. En bokstavsutredare¹¹ har därtill haft regeringens uppdrag att analysera möjligheterna för att tillhandahålla service från ett antal myndigheter.¹²

Granskningen fokuseras på hur effektiv och ändamålsenlig den nya sammanhållna organisationen för servicekontoren är, i syfte att tillgodose enskildas rätt till service. Frågan är viktig att granska då eventuella brister kan medföra konsekvenser för både statsbudgeten och enskilda med behov av personlig service. Den sammanhållna organisationen är också principiellt viktig att granska, dels för att den innehåller ovanliga ansvarsförhållanden mellan myndigheter, dels för att regeringen har valt att gå in och styra hur och var vissa myndigheter ska erbjuda viss service. Överförandet av lokaler, verksamhet, och medarbetare från flera myndigheter till en, är en av de största och mest komplexa förändringarna av Myndighetssverige på senare tid. Lösningen kan medföra flera risker, men kan också vara ett effektivt sätt att utföra statlig verksamhet på.

1.2 Revisionsfrågor och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är om den lokala statliga serviceorganisationen i SSC:s regi är ändamålsenlig och effektiv för att tillgängliggöra statlig service med hög kvalitet i hela landet.

⁸ Regeringsbeslut, Fi 2021/02151.

⁹ 1 a § förordningen (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter.

¹⁰ Statens servicecenter, *Årsredovisning 2019, 2020*; Inledande informationsmöte med SSC 2021-10-29.

¹¹ En bokstavsutredare är, till skillnad från en kommitté, inte en egen myndighet och utan biträder departementet i arbetet med att utreda en specifik fråga. Resultatet av bokstavsutredarens uppdrag redovisas i en promemoria som ofta publiceras i departementsserien, förkortad Ds.

¹² Se Ds 2020:29, uppdragsbeskrivning i bilaga 1, s. 231–238.

Granskningen omfattar följande delfrågor:

1. Har SSC organiserat arbetet på servicekontoren så att servicehandläggarna kan arbeta effektivt?
2. Har samverkansmyndigheterna försett servicehandläggarna med den information, den utbildning och det stöd som behövs för att de ska kunna fullgöra sitt uppdrag?
3. Har SSC och samverkansmyndigheterna tillräcklig information om verksamheten för att den ska kunna styras på ett effektivt sätt?

Granskningsperioden sträcker sig från överförandet av servicekontoren till SSC i juni 2019 till och med juni 2022. Regeringen, SSC, Försäkringskassan, Skatteverket, Pensionsmyndigheten och Arbetsförmedlingen är granskningsobjekt. E-hälsomyndigheten och Migrationsverket omfattas inte av granskningen. Den service som ges för E-hälsomyndighetens räkning är mycket begränsad jämfört med övriga samverkansmyndigheters och ges enbart vid ett begränsat antal kontor. Migrationsverket har däremot inkluderats i frågorna till servicehandläggarna och finns med i resultatredovisningen. Resultaten innehåller intressant information om vad det innebär att ansluta nya myndigheter till servicesamverkan, men är inte fullt jämförbara med resultaten för övriga samverkansmyndigheter. Anledningen är att service för Migrationsverkets räkning enbart har givits under en begränsad period på ett begränsat antal kontor.

Vi har valt att inte ha med ett renodlat kundperspektiv i granskningen, då det med begränsade resurser är svårt att nå en tillräckligt stor grupp besökare.¹³ Vår förhoppning var också att kunna väga övriga resultat mot befintliga kundundersökningar.¹⁴

1.3 Bedömningsgrunder

Granskningen utgår från budgetlagens krav på att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning iaktas i statens verksamhet.¹⁵ Vi utgår också från myndighetsförordningens reglering om att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för att verksamheten bedrivs effektivt samt att myndigheter ska verka

¹³ Det är svårt att komma i kontakt med de som besökt servicekontoren i efterhand då deras identitet inte nödvändigtvis registreras vid besöket. Därmed hade en kundundersökning behövt utföras på plats på kontoren och krävt stora resurser.

¹⁴ Som framgår av kapitel 5 har kundundersökningarna begränsat värde på grund av mycket låga svarsfrekvenser.

¹⁵ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

för att genom samarbete med andra myndigheter ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda och för staten som helhet.¹⁶ SSC har särskilda krav på sig att samverka om verksamheten vid servicekontoren med de myndigheter som de ingått serviceavtal med.¹⁷ Myndigheten ska även säkerställa en ändamålsenlig balans mellan kostnadseffektivitet, kvalitet och service i sin verksamhet.¹⁸

Granskningen utgår även från delar av det förvaltningspolitiska målet: en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, och har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet.¹⁹ Regeringen menar att styrningen av statsförvaltningen ska vara långsiktig, strategisk, helhetsinriktad, sammanhållen, verksamhetsanpassad och tillitsbaserad. Det innebär bland annat att detaljstyrning och onödig administration bör undvikas, att statsförvaltningens organisering ska vara ändamålsenlig och kostnadseffektiv, och att myndigheternas roll-, uppgifts- och ansvarsfördelning ska vara tydlig.²⁰

Myndigheterna har en serviceskyldighet gentemot enskilda. Denna följer av förvaltningslagen och innebär bland annat att de ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheter ska också, utan dröjsmål, lämna enskilda sådan hjälp att de kan ta till vara sina egna intressen.²¹ Myndigheternas serviceskyldighet innebär vidare att enskilda ska ges hjälp i frågor inom myndigheternas verksamhetsområde, och att personal ska vara tillgänglig för att svara på telefonsamtal och e-post, och för att ta emot besök.²²

Slutligen utgår granskningen från att alla har rätt till en likvärdig service. Av regeringsformen framgår att förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet.²³ I den förvaltningspolitiska propositionen anges mer specifikt att varje myndighet har ett ansvar för utvecklingen av sin egen service. Utgångspunkten bör vara en så långt möjligt likvärdig tillgång till service för alla. Detta kan uppnås bland annat genom ökad samverkan och bättre uppföljning och genom ökad användning av ny teknik.²⁴ Även i prop. 2018/19:47 ger regeringen uttryck för att utgångspunkten ska vara en

¹⁶ 3 och 6 §§ myndighetsförordningen (2007:515).

¹⁷ 3 a § förordningen (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter. Ett övergripande krav på samverkan mellan myndigheter framgår även av 8 § förvaltningslagen (2017:900).

¹⁸ 2 § förordningen (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter.

¹⁹ Prop. 2009/10:175, bet 2009/10:FiU38, rskr 2009/10:315

²⁰ Prop. 2021/2022:1, utg.omr. 2, s. 59.

²¹ 6 och 7 §§ förvaltningslagen (2017:900).

²² Se till exempel prop. 2018/19:47 s 8.

²³ 1 kap § 9 regeringsformen (1974:152).

²⁴ Prop. 2009/10:175 s. 53 f.

likvärdig tillgång till service, när man skriver att det finns behov av att organisera vissa statliga myndigheters lokala serviceverksamhet på ett mer sammanhållet sätt för att säkerställa och stärka tillgången till grundläggande statlig service i hela landet.

1.3.1 Operationaliserade bedömningsgrunder

Här följer en redogörelse för hur vi har operationaliserat bedömningsgrunderna för att kunna besvara den övergripande revisionsfrågan och delfrågorna. Om de angivna kriterierna inte är uppfyllda minskar sannolikheten för att den nya serviceorganisationen ska fungera ändamålsenligt och effektivt.

Delfråga 1: Har SSC organiserat arbetet på servicekontoren så att servicehandläggarna kan arbeta effektivt?

SSC och samverkansmyndigheterna har ett delat ansvar för den verksamhet som bedrivs på servicekontoren. SSC har arbetsgivaransvaret för servicehandläggarna och ansvarar för att hantera frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och anställd. När myndigheterna diskuterar ansvarsfördelningens sinsemellan brukar de säga att SSC ansvarar för "hur" och samverkansmyndigheterna för "vad" servicekontoren ska göra. Mot bakgrund av detta är det rimligt att ställa följande krav på SSC:

- SSC ska säkerställa att arbetssätt och verktyg är anpassade till servicekontorens verksamhet. Det kan till exempel handla om att det ska finnas IT-lösningar som stödjer en effektiv hantering av spontanbesök.

Delfråga 2: Har samverkansmyndigheterna försett servicehandläggarna med den information, den utbildning och det stöd som behövs för att de ska kunna fullgöra sitt uppdrag?

Samverkansmyndigheterna ansvarar för att servicehandläggarna har förutsättningar för att utföra de specifika arbetsuppgifterna för myndigheternas räkning, exempelvis genom kompetensutvecklingsinsatser, information och uppföljning. Det är därför rimligt att ställa följande krav:

- Det ska vara tydligt och väl förankrat hos servicehandläggarna vad de ska hjälpa besökarna med.
- Samverkansmyndigheterna ska tillgängliggöra information, utbildning och stöd som är tillräckliga och anpassade för att servicehandläggarna ska kunna ge besökarna likvärdig och korrekt hjälp.

För att servicehandläggarna ska kunna tillgodogöra sig kunskap från samverkansmyndigheterna behöver det också finnas möjlighet och tid för detta. Därför är det rimligt att ställa följande krav:

- SSC ska ge servicehandläggarna tillräckliga förutsättningar för att tillägna sig information och utbildningar från samverkansmyndigheterna.

Delfråga 3: Har SSC och samverkansmyndigheterna tillräcklig information om verksamheten för att den ska kunna styras på ett effektivt sätt?

Kravet på statlig närvaro i hela landet och kravet på ett kostnadseffektivt resursutnyttjande kan komma i konflikt med varandra. Mot denna bakgrund är det rimligt att ställa följande krav:

- SSC ska ha en modell för att bedöma var resurser gör mest nytta och kunna styra dem dit.

Eftersom SSC är ansvarig för utförandet, samtidigt som det rättsliga ansvaret för ärendehantering ligger hos samverkansmyndigheterna finns det ett ömsesidigt intresse för att följa upp hur väl verksamheten bedrivs och att den service som ges håller hög kvalitet. Därför är det rimligt att ställa följande krav:

- SSC och samverkansmyndigheterna ska gemensamt ha tillräcklig information för att bedöma servicens kvalitet. För att informationen ska anses tillräcklig bör den gå att använda som underlag för att utveckla verksamheten.

Det finns en potentiell risk med att dela upp hanteringen av individärenden i en servicedel som kan omhändertas av servicekontoren och en handlägnings- och beslutsdel som omhändertas av en annan myndighet. De brutna servicekedjorna som är en inbyggd del i servicekontorskonceptet riskerar att leda till onödig efterfrågan. Med onödig efterfrågan avses då att en individ tvingas till flera myndighetskontakter för att få sitt ärende löst. Mot denna bakgrund är det rimligt att ställa följande krav:

- SSC och samverkansmyndigheterna ska ha tillräcklig information om huruvida ärenden får sin lösning på servicekontoren eller hänvisas vidare till samverkansmyndigheterna.

1.4 Metod och genomförande

För att besvara rapportens frågeställning har vi använt flera olika metoder för insamling av underlag och analys. Granskningen bygger på dokumentstudier, intervjuer, och enkäter samt data om servicekontorens verksamhet och prestationer.

1.4.1 Inledande intervjuer med SSC och de samverkande myndigheterna

I ett inledande skede av granskningen intervjuade vi representanter för SSC och samverkansmyndigheterna som har ansvar för strategiska och operativa frågor när det gäller servicekontoren. Representanterna fick beskriva hur de är organiserade och vilka för- och nackdelar de ser med den nya organisationen.

1.4.2 Fallstudier på fyra utvalda servicekontor

I syfte att fördjupa vår förståelse för verksamheten på servicekontoren valdes fyra kontor ut som fallstudier. Kontoren valdes ut i syfte att få en geografisk spridning och täcka in olika kontorsstorlekar. Utgångspunkten var att förutsättningarna för verksamheten skiljer sig åt mellan olika typer av kontor och beroende på deras geografiska placering och antalet besökare. SSC var behjälpliga med att välja ut kontor för att fånga denna variation. Urvalet resulterade i fyra olika kontor:

1. Ett stort kontor med många besökare i ett storstadsområde, Kista.
2. Ett mellanstort kontor i ett utsatt område, Angered.
3. Ett mellanstort kontor som medverkar i pilotprojektet med Migrationsverket, Linköping.
4. Ett litet kontor med få besökare, Ljusdal.

På respektive kontor genomfördes intervjuer med två servicehandläggare och kontorsområdeschefen för det område vari det utvalda kontoret låg. Under intervjuerna ställdes frågor om bland annat arbetssituationen och förutsättningarna för att ge en god service på servicekontoren. Utöver intervjuerna genomfördes även besök på tre av de fyra kontoren; i Ljusdal gjordes inget besök.²⁵ Syftet med besöken

²⁵ Efter att ha genomfört besök på de andra tre servicekontoren gjorde vi bedömningen att vi hade en tillräckligt bra bild av hur det ser ut på servicekontoren. Kontoret i Ljusdal är dessutom mycket litet, vilket innebär att det var svårt att motivera den tid och de resurser som hade krävts för ett besök. Vi har emellertid fått ta del av fotografier med tillhörande beskrivningar från kontoret i Ljusdal.

har varit att få en överblick av hur servicegivandet ser ut och en uppfattning om hur lokaler är utformade och skiljer sig åt mellan de olika kontorstyperna.

1.4.3 Enkät till samtliga servicehandläggare

Med utgångspunkt från intervjuerna som genomförts på de utvalda servicekontoren utformades en enkät som skickades ut till samtliga servicehandläggare i landet. Totalt skickades enkäten ut till 756 personer. Sammanlagt inkom 539 svar, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 71 procent. Frågorna i enkäten handlade om servicehandläggarnas uppfattning om olika områden, bland annat servicekontorens uppdrag, arbetsbelastning, samverkansmyndigheternas stöd och anslutningen av fler myndigheter. Bortfallsanalysen visar inte några större systematiska skillnader. Vi kan dock se att det finns viss skillnad i svarsfrekvens mellan olika kontorsstorlekar.²⁶

1.4.4 Uppsamlande intervjuer med SSC och samverkansmyndigheterna

Efter att enkätsvaren samlats in och sammanställts har intervjuer genomförts med samverkansmyndigheterna och SSC ytterligare en gång. Utifrån de iakttagelser vi gjort i enkäten och intervjuerna under fallstudierna har vi ställt frågor till ansvariga för att närmre försöka hitta förklaringar eller orsaker till de brister som framkommit. Intervjuerna har också syftat till att ge samverkansmyndigheterna och SSC möjlighet att ge sin syn på våra iakttagelser under granskningen.

1.4.5 Dokumentstudier

För att besvara rapportens övergripande fråga har vi också tagit del av olika dokument som beskriver hur verksamheten bedrivs och regleras. Vi har bland annat tagit del av och analyserat interna styrdokument, överenskommelser, avtal och uppföljningar. Vidare har vi tagit del av underlag som beskriver hur verksamheten finansieras och vilka kostnader SSC har för olika delar av verksamheten.

1.4.6 Genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Daniel Bjerstedt (projektledare) och Sara Kramers. Tove Lindström och Fredrika Synnemar (praktikant) har också bidragit i arbetet. En referensperson har lämnat synpunkter

²⁶ Små kontor har en svarsfrekvens på 77 procent, medelstora kontor 80 procent och stora kontor 67 procent.

på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapporten: Martin Qvist (fil.dr), universitetslektor, Stockholms universitet. Företrädare för Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet och Socialdepartementet), Statens servicecenter, Skatteverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Arbetsförmedlingen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

2 En ny och växande organisation för lokal statlig service

I detta kapitel ges en bakgrund till dagens servicekontorsverksamhet. Det innehåller också en beskrivning av hur servicekontorsverksamheten är reglerad, organiserad och finansierad. Kapitlet avslutas med en beskrivning av servicehandläggarnas roll och uppgifter.

2.1 Ökad tillgång till likvärdig service i hela landet

Försäkringskassan och Skatteverket inledde 2008 ett frivilligt samarbete om lokal service i form av gemensamma servicekontor. När Pensionsmyndigheten bildades 2010 gick även den nya myndigheten in i samverkan. Myndigheterna reglerade samarbetet i överenskommelser och avtal.²⁷ Regeringen styrde inte direkt den samverkan som bedrevs.

Enligt Servicekontorsutredningen fungerade samarbetet mellan myndigheterna över lag bra och regelbundna undersökningar visade att besökarna var nöjda med servicen.²⁸ Den särskilda utredaren gjorde också bedömningen att myndigheterna relativt kostnadseffektivt kunnat tillhandahålla service på fler platser i landet än vad som hade varit möjligt utan denna samverkan.²⁹

Samarbetet ansågs dock sårbart i den meningen att myndigheterna, som ett led i att minska sina kostnader, vid upprepade tillfällen aviserade att de ville dra sig ur samverkan. Detta ledde enligt utredaren till osäkerhet och till att verksamhetsutvecklingen kom av sig. Ett annat problem var att de samverkande parterna i första hand såg till den egna myndighetens intressen, vilket fick konsekvensen att utvecklingen av servicekontorsverksamheten kom i andra hand. Styrningen ansågs också ineffektiv. Samtliga myndigheter var involverade i alla beslut och alla tre parter behövde vara eniga om varje beslut. Detta ledde till att det var svårt och att det tog lång tid att fatta strategiska såväl som operativa beslut.³⁰

²⁷ Med stöd av lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor och förordningen (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor.

²⁸ Det har inte kommit till Riksrevisionens kännedom att det gjorts några mer omfattande granskningar eller utredningar av servicekontoren före 2017.

²⁹ SOU 2017:109, s. 40–41.

³⁰ SOU 2017:109.

Utredarens bedömning var därför att frivillig samverkan inte var tillräcklig för att säkerställa, utveckla och stärka lokal statlig service på bästa sätt för medborgare och företag.

2.1.1 Säkerställa den statliga närvaron genom att samla service hos SSC

Sedan den 1 juni 2019 står SSC som huvudman för servicekontoren. Regeringen har fattat beslut om detta med syfte att säkerställa tillgången till statlig service i hela landet.³¹

Beslutet innebar att SSC tog över de 113 servicekontor som Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket fram till dess hade drivit i frivillig samverkan. Regeringen menade att överförandet av huvudmannskapet till SSC skulle ge goda förutsättningar för att skapa en samordnad styrning och ledning samt utveckla servicen till privatpersoner, företagare och bolag.³²

Regeringens bedömning var att prioriteringar, resursplanering och ekonomiska förutsättningar vad gäller servicekontoren bör övervägas och avgöras inom en myndighet i stället för inom flera.³³ Samtidigt framhöll regeringen att det var viktigt att myndigheterna i samverkan hade inflytande på olika sätt – allt för att ge goda förutsättningar för flexibilitet, styrning och en långsiktig utveckling av verksamheten.³⁴

2.1.2 Stärka den statliga närvaron genom att ansluta fler myndigheter och öppna fler servicekontor

Inrättandet av den sammanhållna organisationen gjordes i syfte att säkerställa och *stärka* tillgången till statlig service i hela landet.³⁵ Tillgången till lokal statlig service ska stärkas genom tillförsel av service från fler myndigheter och genom en utbyggnad av antalet servicekontor.

³¹ Prop. 2018/19:47, bet. 2018/2019: KU35, rskr 2019/2019:185. Se också 1 a § förordningen (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter.

³² Prop. 2017/18:1 utg.omr. 2, avsnitt 5.5.

³³ Prop. 2018/19:47, s. 12.

³⁴ Servicekontorens drift regleras i lagen (2019:212) om viss gemensam offentlig service. I propositionen bakom lyfter regeringen att regleringen bör kunna klara flera motstridiga behov. Den bör ge förutsättningar för flexibilitet och effektivitet, samtidigt som det är nödvändigt att det finns krav som säkerställer en rättssäker hantering, upprätthåller ett högt integritetsskydd, tydliggör berörda myndigheters ansvar och möjliggör ansvarsutkrävande. Regeringen framhöll också vikten av inflytande för myndigheterna genom olika typer av avtal och genom att ange att ärendehantering sker i respektive myndighets namn. Se prop. 2018/19:47.

³⁵ Prop. 2018/19:47, bet. 2018/2019: KU35, rskr 2019/2019:185. Se också 1 a § förordningen (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter.

Ansluta fler myndigheters service

Det är regeringens uttalade målsättning att fler myndigheter i framtiden ska inkluderas i den lokala statliga serviceorganisationen. Att samla ytterligare myndigheters serviceverksamheter hos SSC kan enligt regeringen bidra till att staten nyttjar sina koncernfördelar på ett mer effektivt sätt samtidigt som tillgängligheten till statliga myndigheter kan förbättras på fler platser i landet.³⁶

Utbyggnaden inleddes i juli 2019 då SSC och Arbetsförmedlingen tecknade ett serviceavtal. Detta har inneburit att servicekontoren successivt har övertagit den så kallade kundtorgsverksamheten.³⁷ I dag finns Arbetsförmedlingens kundtorgsverksamhet på samtliga servicekontor i landet.

Vidare har SSC fört dialoger om att ansluta viss service från fler myndigheter, bland annat Polismyndigheten, Domstolsverket, Trafikverket, CSN och Kronofogden.³⁸ En bokstavsutredare³⁹ har också haft regeringens uppdrag att analysera möjligheterna för att tillhandahålla ett utökat serviceutbud, bland annat från Lantmäteriet, Polismyndigheten, Kronofogden, Trafikverket och CSN.⁴⁰

I skrivande stund pågår ett pilotprojekt där man på 14 servicekontor anslutit viss service från Migrationsverket. Den gemensamma slutrapporten tyder på att myndigheterna är nöjda och kommer att fortsätta att samverka inom ramen för de statliga servicekontoren.⁴¹ Ett mindre antal servicekontor erbjuder sedan 1 februari 2022 också möjligheten till identitetskontroll och genomgång av utländsk dokumentation om vaccinationer mot covid-19. Uppgiften har tillkommit genom att E-hälsomyndigheten fick i uppdrag av regeringen att ingå avtal med SSC.⁴²

³⁶ Se Ds 2020:29, uppdragsbeskrivning i bilaga 1, s. 231–238.

³⁷ Avtalen har tecknats enligt lagen (2019:212) om viss gemensam offentlig service. Till skillnad från övriga samverkansmyndigheter betalar Arbetsförmedlingen en överenskommen avgift till SSC för de tjänster som tillhandahålls på servicekontoren. Här har alltså inte skett någon överföring av anslagsmedel från Arbetsförmedlingen till SSC, se Statens servicecenter, *Årsredovisning 2020, 2021*.

³⁸ Statens servicecenter, *Årsredovisning 2019, 2020*; Inledande informationsmöte med Statens servicecenter 2021-10-29. Det är både möjligt för regeringen att styra anslutning och möjligt för myndigheter att frivilligt ingå avtal med SSC om att flytta över viss service till servicekontoren.

³⁹ En bokstavsutredare är, till skillnad från en kommitté, inte en egen myndighet och utan biträder departementet i arbetet med att utreda en specifik fråga. Resultatet av bokstavsutredarens uppdrag redovisas i en promemoria som ofta publiceras i departementsserien, förkortad Ds.

⁴⁰ Se Ds 2020:29, uppdragsbeskrivning i bilaga 1, s. 231–238.

⁴¹ Migrationsverket och Statens servicecenter, *Analys av en långsiktig servicesamverkan mellan Migrationsverket och Statens servicecenter: Slutredovisning av myndighetsgemensam förstudie*, 2022-05-25.

⁴² Regeringsbeslut S2021/06048.

Inrätta fler servicekontor

Efter förslag från regeringen beslutade riksdagen 2019 att SSC:s förvaltningsanslag skulle öka successivt fram till 2022 för att möjliggöra utökandet av antalet servicekontor.⁴³ Den av regeringen tillsatta bokstavsutredaren fick i uppdrag att föreslå lämpliga platser där statliga servicekontor bör etableras och presentera en plan för i vilken takt och omfattning som en utbyggnad av organisationen kan ske.⁴⁴

Utredaren kom fram till att avsatta medel var tillräckliga för att öppna cirka 28 nya servicekontor. Enligt utredningen borde nya servicekontor etableras inom fyra områdeskategorier: gles- och landsbygd, orter som särskilt drabbats av nedläggningar av annan statlig verksamhet, storstadsområden och socialt utsatta områden. Motivet till att öppna kontor inom de olika områdena skiljer sig åt och utredaren menade att behoven i de olika typerna av områden bör vägas mot varandra när nya kontor ska etableras. I storstadsområdena ska nya kontor öppnas för att hantera de kapacitetsproblem som finns hos befintliga servicekontor. I socialt utsatta områden finns behov av att öka förtroendet för staten genom ökad statlig närvaro. I båda de övriga två kategorierna finns långa avstånd till service. Utredningen landade i ett förslag där 15 kontor ska öppnas i gles- och landsbygd eller i områden som särskilt drabbats av nedläggning av annan statlig verksamhet, 2–3 ytterligare kontor centralt i storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö, och 11 kontor i socialt utsatta områden.⁴⁵

Under 2021 fanns 119 servicekontor efter att 2 nya kontor öppnades under året, 1 i Ulricehamn och 1 i Stockholm. Etableringen av 1 kontor i Göteborg och 1 i Malmö försenades men har färdigställts under 2022. I maj 2021 gav regeringen SSC i uppdrag att öppna ytterligare 28 nya servicekontor under 2022 och 2023. I juni 2022 fanns det 123 servicekontor.⁴⁶

När SSC tog över servicekontorsverksamheten i juni 2019 fanns det 113 servicekontor i knappt 100 kommuner. År 2023 förväntas det finnas 147 servicekontor i cirka 126 kommuner. Det innebär en väsentlig utbyggnad av den statliga serviceorganisationen.⁴⁷

⁴³ Prop. 2019/20:1 utg.omr. 2, bet. 2019/20:FiU2, rskr. 2019/20:129.

⁴⁴ Se Ds 2020:29, uppdragsbeskrivning i bilaga 1, s. 231–238.

⁴⁵ Ds 2020:29.

⁴⁶ Statens servicecenter, "Vi fyller 10 år", hämtad 2022-09-23.

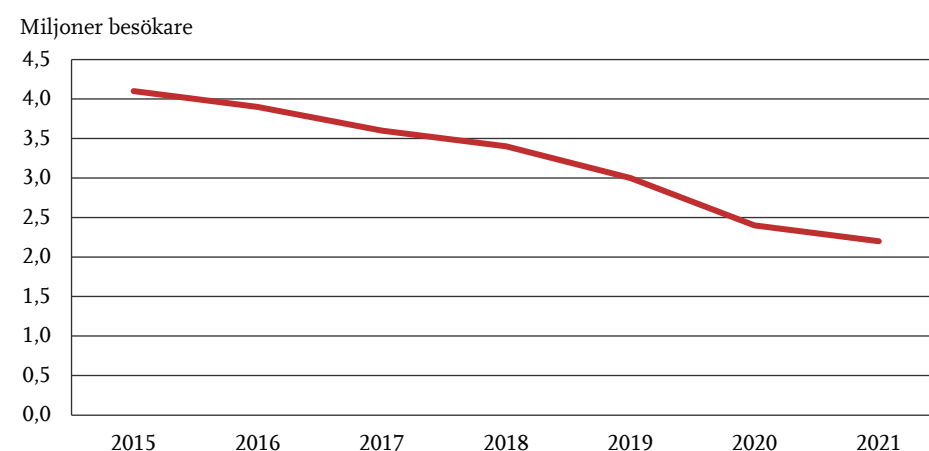
⁴⁷ Regeringsbeslut Fi2022/01181.

2.1.3 Utvecklingen går mot allt färre besökare

Samtidigt som servicekontorsnätverket genomgår en kraftig utbyggnad för att förbättra tillgängligheten till statlig service pågår sedan länge en utveckling mot allt färre besök. År 2013 hade de dåvarande servicekontoren cirka 4,8 miljoner besök.⁴⁸ År 2019 var besöken nere på cirka 3 miljoner. Därefter har de minskat till 2,4 miljoner 2020 och 2,2 miljoner 2021.⁴⁹

Den huvudsakliga förklaringen till de långsiktigt vikande besöksunderlaget är att allt fler använder sig av myndigheternas digitala tjänster. Behovet av att få service i ett fysiskt möte minskar i takt med att samverkansmyndigheternas digitala tjänster utvecklas och förenklas samtidigt som befolkningen i stort blir mer och mer vana att hantera sina myndighetsärenden digitalt. För 2020 och 2021 antas restriktionerna som införts för att hantera pandemin ha lett till en mer drastisk minskning av besökare.⁵⁰ I årsredovisningen påpekar SSC dock att det kan ha skett en tillväxning under pandemin som medfört att en del av målgruppen övergått till att använda digitala kanaler för att få statlig service.⁵¹ Man menar att det därför inte är säkert att besöksantalet kommer att öka när restriktionerna släppts.

Diagram 1 Antal besökare till servicekontoren 2015–2021⁵²



⁴⁸ Statskontoret, *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel*, 2017.

⁴⁹ Statens servicecenter, *Årsredovisning 2021, 2022*.

⁵⁰ Statens servicecenter, *Årsredovisning 2021, 2022*.

⁵¹ Statens servicecenter, *Regeringsuppdrag att öppna nya servicekontor – Delredovisning 1, 2021* (dir. 2021-00726-1.1), s. 16.

⁵² Försäkringskassan, *Årsredovisning 2015, 2016*; Försäkringskassan, *Årsredovisning 2016, 2017*; Försäkringskassan, *Årsredovisning 2017, 2018*; Försäkringskassan, *Årsredovisning 2018, 2019*; Statens servicecenter, *Årsredovisning 2019, 2020*; Statens servicecenter, *Årsredovisning 2020, 2021*; Statens servicecenter, *Årsredovisning 2021, 2022*.

SSC:s månadsuppföljning under 2022 indikerar dock att besökarna till viss del har återkommit nu när samhället återgått till ett mer normalt läge. Mätningen som gjordes i juli visar en ackumulerad förändring på cirka 20 procent. Antalet besökare är nu fler än under motsvarande period 2020 och 2021, men ligger fortsatt lägre än under 2019.⁵³

Andra faktorer som talar för en ökning av antalet besökare är nyanslutning av service från ytterligare myndigheter och utbyggnaden av kontorsnätverket.

Antalet besökare antogs till exempel öka i takt med att Arbetsförmedlingens kundtorgsverksamhet flyttades över till servicekontoren under 2021.⁵⁴

I mätningarna av antalet besökare under 2022 kan vi också se en sådan effekt.

Andelen ärenden till Arbetsförmedlingen ökar successivt.⁵⁵ Införandet av Arbetsförmedlingens tjänster har helt klart bidragit till uppgången av antalet besökare som kan ses under 2022. Enligt SSC:s egen bedömning är det dock oklart hur stor inverkan öppnandet av nya kontor kommer att ha på det totala antalet besökare på servicekontoren. På en del platser kan nya servicekontor tänkas locka till sig besökare som tidigare inte har besökt servicekontor. På andra platser kan däremot nya servicekontor innebära att en del besökare tas över från närmast belägna befintliga kontor.⁵⁶

2.2 Statens servicecenters organisation

Statens servicecenter är indelad i två olika grenar, divisionen för myndighetsservice och divisionen för medborgarservice. Det är divisionen för medborgarservice som är ansvarig för tillhandahållandet av den lokala statliga servicen på servicekontoren. År 2021 hade den 875 anställda.⁵⁷ Verksamheten är organiserad i sex regioner.⁵⁸ Utöver regionerna finns också två stöдавdelningar, ledningsstöd och utredning och analys.⁵⁹

⁵³ Statens servicecenter, *Månadsuppföljning juli 2022*.

⁵⁴ Ds 2020:29 s. 55.

⁵⁵ Statens servicecenter, *Månadsuppföljning juli 2022*.

⁵⁶ Statens servicecenter, *Regeringsuppdrag att öppna nya servicekontor – Delredovisning 1, 2021* (dir. 2021-00726-1.1).

⁵⁷ Statens servicecenter, *Årsredovisning 2021, 2022*, s. 59.

⁵⁸ Nord, Mitt, Stockholm och Gotland, Öst, Väst och Syd.

⁵⁹ Statens servicecenter, *Division medborgarservice – en presentation av organisation och verksamhet, 2021*, s 5.

Varje region är uppdelad på ett antal kontorsområden, totalt i landet finns det 42 kontorsområden.⁶⁰ Antalet servicekontor som finns inom varje kontorsområde varierar, och även storleken på kontoren inom kontorsområdena varierar. Varje kontorsområde leds av en kontorsområdeschef som fungerar som en förstalinjens chef gentemot personalen på servicekontoren. Kontorsområdeschefen är ansvarig för samtliga kontor inom kontorsområdet. SSC har delat upp kontorsstorlekarna i fyra olika kategorier: stort kontor, medelstort kontor, litet kontor och flexikontor.

Stora och medelstora kontor har öppet alla dagar, stänger inte för lunch och har öppet under hela sommaren och klämdagar. Öppettiderna är normalt 10–16. De stora kontoren har fler än 20 anställda, medelstora kontor har mellan 6 och 20 anställda.

Litet kontor är normalt öppet 3 dagar per vecka, men kan ha öppet upp till 5 dagar, stänger i regel för lunch och kan stänga 4 veckor under sommaren och klämdagar. De små kontoren har mellan 1 och 5 anställda.

Flexikontor är ett typkontor som möjliggör statens närvaro i landet på mindre orter med lägre besöksunderlag. Flexikontor har inte fast stationerad personal, utan bemannas med personal som reser till kontoret från närliggande kontor, där personalen har sin placering. Flexikontor har öppet 2 till 3 dagar per vecka. Öppettiderna är normalt 10–15 och de har lunchstängt. Flexikontor är samlokaliserade med kommunen, eller annan likvärdig verksamhet, som har bemanning i samma lokal.⁶¹

2.2.1 Finansiering

Servicekontorsverksamheten finansieras i huvudsak med anslag. När SSC tog över verksamheten tilldelades myndigheten anslag för lokal statlig service via omfördelning från Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten. För 2021 hade SSC ett ramanslag för lokal statlig service på cirka 757 miljoner kronor. Utöver anslag finansieras verksamheten med avgifter för hanteringen av id-kort och uttag från pensionssystemet för hanteringen av inkomstgrundad ålderspension. Avgifterna för id-kortshanteringen fastställs årligen i samråd mellan Skatteverket och SSC, baserat på kostnaderna för verksamheten. Regeringen fastställer varje år hur hög ersättning SSC får för hanteringen av ålderspension.⁶²

⁶⁰ E-post från representanter för Statens servicecenter, 2022-05-25.

⁶¹ Statens servicecenter, *Typkontor i servicekontorsverksamheten – Riktlinje*, 2020.

⁶² Ds 2020:29 *En utvecklad organisation för lokal statlig service – slutredovisning*, s. 58.

2.3 Samverkan och ansvarsfördelning

En samlad serviceorganisation förutsätter en nära samverkan mellan berörda parter, både multilateralt och bilateralt. SSC och samverkansmyndigheterna har upprättat en överenskommelse som beskriver principerna för samverkan, både övergripande och för ett antal områden som lyfts fram som särskilt viktiga. Dessa är informationsförsörjning, utbildning, uppföljning, informationssäkerhet, IT och varumärkesexponering.⁶³

SSC har arbetsgivaransvaret för servicehandläggarna och ansvarar för att hantera frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och anställd. Det avser bland annat att säkerställa att de får den utbildning och information som behövs i utförandet av den lokala statliga servicen på servicekontoren, exempelvis säkerhet, offentlighet och sekretess och bemötandefrågor. SSC är även ansvariga för arbetsmiljöfrågor.

Samverkansmyndigheterna ansvarar för att servicehandläggarna har förutsättningar för att utföra de specifika arbetsuppgifterna för myndigheternas räkning, exempelvis genom kompetensutvecklingsinsatser, information och uppföljning.⁶⁴

Förhållandet mellan parterna regleras genom att respektive samverkansmyndighet ingår ett serviceavtal med SSC. Den verksamhet som får omfattas av serviceavtalen är att lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda och i övrigt handlägga förvaltningsärenden för samverkansmyndigheternas räkning.⁶⁵

Servicekontoren får enligt förordning endast utföra ett begränsat antal förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. Dessa omfattar att utfärda id-kort och lämna ut pass i vissa fall samt viss hantering av hittegods.⁶⁶ Sedan den 1 februari 2022 får uppdragstagare vid servicekontoren genomföra de åtgärder som krävs i fråga om underlag för utfärdande av ett sådant vaccinationsbevis som avses i 8 a § förordningen (2021:708) om digitala covidbevis. Innebörden av avtalet är att SSC tillhandahåller service för samverkansmyndigheternas räkning men att respektive samverkansmyndighet fortsatt har det rättsliga ansvaret för ärendehantering.

⁶³ Statens servicecenter, *Överenskommelse om samverkan kring servicekontor*, 2021, s. 4.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Se 1 och 2 §§ lagen (2019:212) om viss gemensam offentlig service.

⁶⁶ Se § 3 förordningen (2019:214) om viss gemensam offentlig service. Eftersom Statens servicecenter inte har tecknat serviceavtal med Polismyndigheten utförs dessa uppgifter inte på servicekontoren i dagsläget.

Serviceavtalen beskriver bland annat vilka tjänster servicekontoren ska utföra för samverkansmyndigheternas räkning. Innehållet i serviceavtalen skiljer sig åt något mellan de olika samverkansmyndigheterna. För Pensionsmyndigheten, Försäkringskassan och Skatteverket ser avtalen likadana ut och innefattar arbetsuppgifter som kräver tillgång till både samverkansmyndigheternas verksamhetssystem och självbetjäningstjänster.⁶⁷ Av den anledningen har servicehandläggarna getts tillgång till Skatteverkets, Pensionsmyndighetens och Försäkringskassans verksamhetssystem. För Skatteverket ingår också id-kortshantering, vilket är en uppgift som innefattar myndighetsutövning.

När det gäller Arbetsförmedlingen och Migrationsverket innefattar avtalen enbart service av mer allmän karaktär.⁶⁸ Besökarna kan få stöd vid självorientering på Arbetsförmedlingens och Migrationsverkets e-tjänster, men sådan hjälp förutsätter att besökaren har tillgång till e-legitimation. Servicehandläggarna har inte getts tillgång till verksamhetssystem när det gäller Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Hur mycket hjälp besökarna kan få på servicekontoren varierar därför beroende på vilken myndighet de har ett ärende hos.

Respektive samverkansmyndighet ingår därtill ett särskilt uppdragsavtal med servicehandläggarna i de fall förvaltningsuppgifter ska utföras som innefattar myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personuppgifter. Det innebär att behandling av personuppgifter sker i samverkansmyndigheternas verksamhet.⁶⁹ På så sätt knyts servicehandläggaren till samverkansmyndigheten utan att vara anställd där. Uppdragsavtalet är viktigt för ansvarsfrågor, exempelvis när det gäller straffansvar för tjänstefel. Uppdragsavtal har träffats mellan samtliga servicehandläggare och samtliga samverkansmyndigheter.⁷⁰

Överenskommelsen beskriver också själva formerna för samverkan.⁷¹ Samverkan sker i huvudsak på tre olika nivåer:

⁶⁷ Serviceavtal mellan Försäkringskassan och Statens servicecenter, Dnr: 2019-00518-1.8, Serviceavtal mellan Pensionsmyndigheten och Statens servicecenter, Dnr: 2019-00520-1.8 och Serviceavtal mellan Skatteverket och Statens servicecenter, Dnr: 2019-00519-1.8.

⁶⁸ Serviceavtal mellan Arbetsförmedlingen och Statens servicecenter, Dnr: 2019-00521-1.8, Serviceavtal mellan Migrationsverket och Statens servicecenter, Dnr: 2021-00679-4.1.1.

⁶⁹ Statens servicecenter, *Överenskommelse om samverkan kring servicekontor*, 2021, s. 4.

⁷⁰ Ds 2020:29, s. 74–75. När det gäller Migrationsverkets och E-hälsomyndigheten har uppdragsavtal enbart tecknats med de servicehandläggare som utför ärendehantering för deras räkning.

⁷¹ Statens servicecenter, *Överenskommelse om samverkan kring servicekontor*, 2021, s. 4.

Servicerådet ska samråda om övergripande strategiska inriktningar. I serviceraðet sitter SCC generaldirektör och myndighetschefer eller överdirektörer för samverkansmyndigheterna.

Den strategiska samverkansgruppen ansvarar för att förvalta och utveckla samverkansmodellen. Den strategiska samverkansgruppen består av avdelningschefer eller motsvarande.

Den operativa samverkansgruppen samordnar gemensamma frågor på operativ nivå och kan föreslå åtgärder vid operativa avvikelser. Den operativa samverkansgruppen består av samordningsansvarig från respektive part.⁷²

2.4 Servicehandläggarnas roll och uppgift

Servicehandläggarna är generalister och ska ha tillräcklig kunskap för att kunna hjälpa besökarna med ärenden inom samtliga samverkansmyndigheters områden. Samma hjälp ska ges på samtliga kontor, oavsett storlek och lokalisering.⁷³ På servicekontoren ska servicehandläggarna, med vissa undantag, inte fatta myndighetsbeslut eller i övrigt handlägga ärenden.⁷⁴ Verksamheten vid servicekontoren handlar primärt om att ge upplysningar, vägledning, råd och hjälp till medborgare för samverkansmyndigheternas räkning.⁷⁵ Besökarna kan få hjälp inom många olika ärendeslag: skattelagstiftning, folkbokföring, äktenskapsregistret, bouppteckning, id-kort (på vissa kontor), föräldrapenning, sjukpenning, pensionsärenden och frågor som rör arbetsmarknadsärenden såsom inskrivning som arbetssökande och aktivitetsrapportering.⁷⁶

En central utgångspunkt vid kundmötet på servicekontoren är också *digitalt först*, det vill säga att i första hand hjälpa besökaren att utföra sina ärenden med hjälp av myndigheternas e-tjänster via myndigheternas hemsidor, antingen med hjälp av servicekontorens kundarbetsplats eller med besökarens egen mobil eller surfplatta. Servicehandläggarna stöttar besökaren genom att stå bredvid och berätta hur

⁷² Statens servicecenter, *Överenskommelse om samverkan kring servicekontor*, 2021, s 6–7.

⁷³ Det finns några undantag när det gäller id-korts hantering som endast utförs på ett antal utvalda kontor, E-hälsomyndighetens tjänster och Migrationsverkets tjänster som i dagsläget enbart finns på ett antal pilotkontor.

⁷⁴ Bortsett från att utfärda id-kort i vissa fall som servicekontoren utför för Skatteverkets räkning.

⁷⁵ Ds 2020:29, s. 52.

⁷⁶ Statens servicecenter, *Division medborgarservice – en presentation av organisation och verksamhet*, 2021, s. 9.

besökaren ska göra.⁷⁷ Målet är att lära besökare som är icke-digitala att på egen hand kunna orientera sig i myndigheternas e-tjänster. Detta får implikationer för deras sätt att arbeta, där man i första hand möter besökaren ute på golvet för att hjälpa vederbörande vid en kundarbetsplats.

En av de stora fördelarna med att samla fler myndigheter under samma tak är att servicehandläggarna kan hjälpa besökarna med flera myndigheters ärenden vid ett och samma tillfälle. SSC arbetar utifrån ett livshändelse-arbetssätt och kan genom att ställa följdfrågor till besökaren komma fram till vilken eller vilka myndigheter hen kan ha ärenden till givet den befintliga situationen eller händelsen.⁷⁸

Livshändelse-arbetssättet innebär att varje enskild servicehandläggare, utöver att ha kunskap om respektive myndighets ärenden, också behöver ha en bredd i sin kompetens och besitta kunskap om vilka myndigheters ärenden som är kopplade till varandra.

⁷⁷ Migrationsverket och Statens servicecenter, *Analys av en långsiktig servicesamverkan mellan Migrationsverket och Statens servicecenter: Slutredovisning av myndighetsgemensam förstudie*, 2022, s. 27.

⁷⁸ Statens servicecenter, *Slutrapport pilotprojekt – Arbetsförmedlingens kundtorgstjänst på servicekontor*, 2020, s. 21.

3 Arbetssätt som inte skapar goda förutsättningar

I detta kapitel besvarar vi frågan om SSC har organiserat arbetet på servicekontoren så att servicehandläggarna kan arbeta effektivt. Detta är det första av tre empirikapitel där vi utifrån intervjuer och enkät- och dokumentstudier redovisar våra iakttagelser. Riksrevisionens sammantagna bedömning är att SSC:s sätt att organisera arbetet på servicekontoren i vissa avseenden inte ger servicehandläggarna möjlighet att ge en likvärdig service av god kvalitet till alla besökare.

Granskningen visar att servicekontorens gemensamma arbetssätt skapar problem för servicehandläggarna när det gäller att utföra sitt arbete effektivt och att skydda besökarnas integritet. Det beror bland annat på att arbetssättet inte tar hänsyn till befintliga begränsningar i lokaler och teknik. Problem som tidigare funnits med överhörning och långa inloggningstider i myndigheternas verksamhetssystem har nu förvärrats.

Vidare visar granskningen att det i dagsläget finns begränsningar i den service som kan ges på distans. Det krävs att ärenden är av ett enklare slag. Distansservice används dock i mycket låg utsträckning. Slutligen kan vi konstatera att det är mycket ovanligt att servicekontoren använder sig av tolk, trots att bristande språkkunskaper anses vara huvudorsaken till att människor besöker servicekontoren. Det är därför tveksamt om alla besökares rätt till information kan säkerställas.

3.1 Arbetssätt med förhinder

Nedan presenterar vi våra iakttagelser om det enhetliga arbetssättet vid servicekontoren. Vår utgångspunkt är att SSC ska säkerställa att arbetssätt och verktyg är anpassade till servicekontorens verksamhet så att servicehandläggarna kan ge besökarna service av god kvalitet.

3.1.1 Ett enhetligt arbetssätt

Under 2021 introducerades ett enhetligt arbetssätt på alla servicekontor. Syftet var att öka enhetligheten, anpassa arbetssätten till ökad digital service och öka effektiviteten på servicekontoren.⁷⁹ Förändringen gjordes mot bakgrund av att det

⁷⁹ Statens servicecenter, *Årsredovisning 2021, 2022*, s. 49.

tidigare funnits regionala skillnader och skillnader beroende på tidigare huvudman. Arbetssätt kunde skilja sig åt beroende på om kontoren haft Försäkringskassan eller Skatteverket som huvudman.⁸⁰

Tidigare var det vanligt att servicehandläggarna stod bakom en disk och att besökarna fick ta en kölapp och sätta sig ner och vänta på sin tur. Det enhetliga arbetssättet föreskriver i stället att de ska möta besökaren ute i lokalen och leda personen till en så kallad kundarbetsplats. Kundarbetsplatsen består av ett ståbord med datorskärm, tangentbord och mus. På många av kontoren har kölappssystemet tagits bort. Nu ska besökarna i stället bilda en fysisk kö var de får vänta på sin tur. Under våra besök på servicekontoren under februari och mars 2022 var kön ofta uppdelad så att en mindre del av besökarna väntade i kö inomhus. Merparten av kön bildades utanför servicekontorets portar.

Om besökaren har en fråga av allmän karaktär kan servicehandläggaren ge ett muntligt svar utifrån befintliga kunskaper eller ta reda på svaret genom att ta fram information på myndigheternas hemsidor som är tillgängliga via kundarbetsplatsens dator. Det går också att skriva ut olika dokument från kundarbetsplatserna.

Om ärendet är av ett slag som kan lösas genom att besökaren loggar in på någon av myndigheternas e-tjänster kan ärendet också hanteras vid kundarbetsplatsen. Då kan servicehandläggaren hjälpa besökaren att logga in och navigera sig igenom till exempel ett digitalt ansökningsförfarande. Genom att visa besökaren hur hen ska göra är tanken att besökaren ska få en bättre förståelse och bli mer digitalt självgående.

Alla typer av ärenden kan dock inte hanteras vid kundarbetsplatserna. Vissa ärenden kräver tillgång till någon av myndigheternas verksamhetssystem. Verksamhetssystemen innehåller till exempel information om pågående ärenden som inte går att få tillgång till via myndigheternas e-tjänster. Det kan till exempel vara information om att en ansökan har inkommit till en myndighet eller om när en viss ersättning kommer att betalas ut. Servicehandläggarna kan också se var i en given beslutsprocess besökarens ärende befinner sig och kan via verksamhetssystemen kommunicera med handläggarna på myndigheterna.

Om ärendet är av ett slag som kräver tillgång till någon av myndigheternas verksamhetssystem måste servicehandläggarna logga in på en annan typ av dator än de som finns vid kundarbetsplatserna. På de kontor som Riksrevisionen besökte fanns dessa datorer bakom en disk dit enbart servicehandläggarna har tillträde. För

⁸⁰ Intervju med företrädare för Statens servicecenter, 2022-02-14.

att komma in i verksamhetssystemen måste de sätta in en elektronisk tjänstelegitimation i datorn och logga in i systemen. Därefter kan ärendet slutföras eller få sin fortsatta hantering ute vid kundarbetsplatsen.

3.1.2 Långa inloggningstider påverkar effektiviteten i arbetet

Med många olika verksamhetssystem från flera olika myndigheter tar det tid för datorerna att komma i gång när servicehandläggarna loggar in med sina elektroniska tjänstelegitimationer. Av enkätsvaren framgår att 90 procent anser att inloggningstiden för verksamhetssystemen är ett problem i deras dagliga arbete. När de ska logga in och starta systemen på morgonen kan det ta mycket lång tid och ibland är problemen så stora att de inte lyckas ta sig in i systemen innan kontoret öppnar klockan 10.00.⁸¹

Problemet med verksamhetssystemen tycks också ha förvärrats med införandet av det nya enhetliga arbetssättet. Eftersom arbetssättet föreskriver att besökaren alltid ska mötas på golvet ute i lokalen har servicehandläggarna inte direkt tillgång till myndigheternas verksamhetssystem. Om ärendet kräver att de använder sig av verksamhetssystemen måste de gå bakom disk för att nå en dator med tillgång till verksamhetssystem. I vissa fall är lokalerna stora och avståndet mellan kundarbetsplatsen och disken kan vara ansevärt. Väl framme ska de sätta in sin elektroniska tjänstelegitimation och logga in. Enligt våra intervjuer är väntetiden för att komma in i system ofta flera minuter lång. Eftersom verksamhetssystemen innehåller personuppgifter får servicehandläggarna inte lämna datorerna utan att dra ut sin elektroniska tjänstelegitimation, något som är mycket viktigt för att värna om informationssäkerheten. Men det nya arbetssättet som innebär en kombination av arbete bakom disk och ute på golvet gör att de kan behöva dra sitt kort upp till 30 gånger per dag och sedan stå och vänta på att systemen startar varje gång ett ärende kräver det.⁸² Detta upplevs som frustrerande och ineffektivt, särskilt av servicehandläggare på stora kontor med högt besöksstryck.⁸³

Riksrevisionen har både i intervjuer och i enkätens fritextsvar också fått indikationer på att servicehandläggare på grund av de långa inloggningstiderna undviker att dra ur sitt kort från datorerna, något som riskerar att äventyra informationssäkerheten på servicekontoren. I vilken utsträckning detta förekommer vet vi dock inte.⁸⁴

⁸¹ Intervju nr 5 med servicehandläggare.

⁸² Intervju nr 6 med servicehandläggare.

⁸³ Intervju nr 7 och 6 med servicehandläggare.

⁸⁴ Riksrevisionens enkät april 2022, fritextsvar och intervju nr 3 med servicehandläggare.

3.1.3 Bristande skydd för besökarnas integritet

En återkommande invändning från servicehandläggarna är att det nya arbetssättet inte är säkert. En säkerhetsaspekt handlar om hur besökarnas integritet ska kunna värnas och hur frågor om sekretess ska kunna hanteras. Vid de kontor som Riksrevisionen besökte i början av 2022 var det uppenbart att lokalerna inte fullt ut var anpassade till det nya arbetssättet. Lokalerna var delvis utformade för att möjliggöra det nya arbetssättet, men bestod även av gammal inredning. Lokalerna var ofta små och kundarbetsplatserna stod tätt intill varandra.

Det är också något som servicehandläggarna påpekar i enkätens fritextsvar. Lokalerna är trånga och besökarna får därför stå så nära varandra att de kan höra det som sägs på kundarbetsplatsen bredvid. Detta upplevs som ett stort problem av vissa servicehandläggare. Det är inte alla besökare som är bekväma med att prata om sin situation när det står andra besökare strax bredvid som kan höra allt. Detta blir extra känsligt när det handlar om sekretessärenden eller besökare som har skyddad identitet. Hur stort problemet är kan vi inte uttala oss om. Det beror helt på hur väl lokalerna är anpassade till det nya arbetssättet. Att graden av anpassning varierar kan vi dock konstatera, och att det är alvarligt nog om man på vissa kontor inte kan värna besökarnas integritet.

3.1.4 Det enhetliga arbetssättet sätts utan vidare anpassningar

Enligt företrädare för SSC har det enhetliga arbetssättet inte implementerats fullt ut i organisationen. Det beror bland annat på de restriktioner som följde med pandemin och strävan efter att hålla avstånd mellan personal och besökare. Därför finns det fortfarande kontor som bara arbetar bakom disk. Det finns dock även andra förklaringar. Enligt uppgift har SSC varken haft tid eller resurser att anpassa lokalerna till det enhetliga arbetssättet. Många av de befintliga lokalerna är också för små för att alla ska kunna arbeta ute i lokalen.⁸⁵ På det problemet finns det ingen lösning i närtid.

I en intervju med den regionchef som ansvarat för framtagandet av det gemensamma arbetssättet framkommer att SSC är mycket medvetna om problemet med inloggningstiderna till verksamhetssystemen. Man har påtalat problemet till IT-avdelningen och till samverkansmyndigheterna som tillhandahåller verksamhetssystemen.⁸⁶ Enligt uppgift från SSC och Skatteverket

⁸⁵ Intervju med företrädare för Statens servicecenter, 2022-09-02.

⁸⁶ Ibid.

pågår nu också ett arbete med att se över möjligheten att ersätta den nuvarande tekniska lösningen.⁸⁷ I intervjun poängterar regionchefen dock att problemet kan vändas till en fördel då det öppnar upp för ett arbetssätt där servicehandläggarna i stället använder sig mer av samverkansmyndigheternas e-tjänster. Regionchefen menar att det ligger mer i linje med *digitalt först* och att kontor med lång vana av att arbeta på det nya sättet använder sig av verksamhetssystemen i betydligt lägre grad än andra kontor.⁸⁸ Som framgår av Pensionsmyndighetens uppföljning av användandet av stödlinjen 30 000 riskerar dock ett minskat användande av verksamhetssystemen att resultera i fler onödiga samtal in till myndigheterna. Risken är att servicehandläggarna ringer in för att få hjälp med uppgifter som de själva kan komma åt via verksamhetssystemen.⁸⁹

Även när det gäller frågan om skydd för besökarnas integritet instämmer SSC i den bild som servicehandläggarna ger. Det är ett problem att man inte kan garantera skydd för besökarnas integritet. För nyöppnade kontor eller kontor som får nya lokaler arbetar SSC med frågan. Kundarbetsplatserna förses där till exempel med ljudabsorberande skärmar. SSC har också initierat ett projekt för att se i vilken mån man kan arbeta med ljudmaskning och vad det skulle kosta.⁹⁰ Här finns stora utmaningar med tanke på mängden kontor och hur stora skillnader det finns mellan olika lokaler.

Enligt Riksrevisionens bedömning har SSC genomfört förändringen av arbetssättet utan att egentligen ta hänsyn till befintliga begränsningar. De långa inloggningstiderna och risken för överhörning är inte några nya problem. De fanns i någon utsträckning redan innan det nya arbetssättet implementerades, men har påtagligt förvärrats som en följd av det enhetliga arbetssättet. Att befintliga lokaler inte tillåter det enhetliga arbetssättet har inte heller hindrat SSC från att köra på. Då har det blivit en blandning av gammalt och nytt. Intrycket blir därmed att SSC inte heller uppnått målet om ett enhetligt arbetssätt. Slutligen kan vi konstatera att det inte finns någon tydlig plan för hur de ovan nämnda problemen ska kunna åtgärdas i närtid.

⁸⁷ E-post från representanter för Skatteverket och Statens servicecenter, 2022-11-09.

⁸⁸ Intervju med företrädare för Statens servicecenter, 2022-09-02.

⁸⁹ Pensionsmyndigheten, *Analys av samtal och mail från servicekontor in till Pensionsmyndigheten*, 2021.

⁹⁰ Intervju med företrädare för Statens servicecenter, 2022-09-02.

3.2 Distansservice har begränsningar

I detta avsnitt presenterar vi våra iakttagelser om den distansservice som används på servicekontoren. Vår utgångspunkt är att distansservicen bör vara utformad på ett sådant sätt att den ger möjlighet för servicehandläggarna att kunna hjälpa besökare via distans på ett tillräckligt bra sätt utan att skapa onödigt extraarbete.

3.2.1 Distansservice bra för enklare ärenden

Distansservice innebär att en servicehandläggare på ett servicekontor (givarkontor) via videoutrustning hjälper besökare som befinner sig på ett annat servicekontor (mottagarkontor). Andelen distansärenden under 2021 var 1,4 procent. Andelen distansärenden har också minskat under 2022 jämfört med motsvarande period 2021.⁹¹

Arbets sättet används för att fullt ut kunna sysselsätta servicehandläggarna på mindre kontor med låga besöksantal, men också för att avlasta större kontor med många besök. Dagens system fungerar så att en person från givarkontoret stöttar ett specifikt mottagarkontor under en hel dag eller delar av dagen, oavsett hur stort besöksstrycket är på det givna mottagarkontoret.

Servicehandläggaren på givarkontoret har tillgång till sin dator och alla verksamhetssystem. Besökaren på mottagarkontoret har dock inte tillgång till en dator som på kundarbetsplatserna. Därför är det svårt att hjälpa besökaren med myndigheternas e-tjänster. Det finns även andra tjänster som inte går att utföra på distans, till exempel att registrera en utländsk vigsel i Sverige.

När vi frågar servicehandläggare som arbetar på givarkontor om de anser att det är möjligt att ge god service via distans svarar de på följande sätt.

Tabell 1 Tycker du att det är möjligt att ge god service via distansstöttning?

	Antal	Procent
Ja	13	3,5 %
Ja, men det är begränsat vad man kan hjälpa till med	229	61,0 %
Nej, det är allt för begränsat vad man kan hjälpa till med	133	35,5 %

⁹¹ Statens servicecenter, *Månadsuppföljning juli 2022, 2022*.

Trots att en majoritet menar att de kan ge god service, även om det finns begränsningar för vad man kan hjälpa till med, menar mer än en tredjedel att de inte kan ge god service på distans. Av fritextsvaren framgår att distansservicens begränsningar uppfattas som att de går stick i stäv med SSC:s strävan efter att göra besökarna digitalt självständiga. Eftersom tekniken inte tillåter servicehandläggaren att vägleda och hjälpa besökaren att hantera myndigheternas e-tjänster direkt på skärmen blir servicens kvalitet lidande. Flera påpekar också att besökarna som kommer till servicekontoren inte vill prata med en "dator" utan är där just för att prata med en "vanlig människa". I dylika situationer kan det uppstå frustration. På motsvarande sätt vittnar våra intervjuer om att det kan vara svårare att överbrygga språkliga barriärer via videolänk.⁹²

Ett annat problem gäller kontrollen av identitetshandlingar. Trots att det är möjligt för besökaren att identifiera sig genom att visa sina identitetshandlingar framför kameran vittnar flera servicehandläggare om att det är svårt att göra det på ett bra sätt. Tekniken medger inte det i dag. Det kan ta lång tid att få in tillräcklig skärpa i bilden och det kan vara svårt att säkerställa identitetshandlingens giltighet.

När vi frågar de som arbetar på mottagarkontor om distansservice är en bra metod för att avlasta svarar 18 procent *Ja*, 55 procent *Till viss del* och 27 procent *Nej* eller *Nej, distansstöttning leder till ökad arbetsbelastning på kontoren*. Av enkätens fritextsvar framgår att servicehandläggarna har invändningar mot distansservicen eftersom den inte alltid blir en faktisk avlastning. Att det inte går att hjälpa besökarna med myndigheternas e-tjänster gör att vissa anser att det inte är till någon faktisk hjälp eftersom det är det besökarna behöver hjälp med.⁹³

Av våra intervjuer framgår också att det är viktigt att det är enkla ärenden som hamnar hos distansstöttaren. Annars är risken att det blir dubbelarbete, när det visar sig att besökaren faktiskt behöver hjälp av en personal på plats. Problemet är att det inte alltid går att avgöra vad som är ett enkelt ärende. Det är inte ovanligt att till synes enkla ärenden utvecklas till att handla om helt andra saker än vad man först trott. Då måste personalen på kontoret ändå gå in och ta över ärendet och i mångt och mycket börja om från början.⁹⁴

⁹² Intervju nr 8 med servicehandläggare.

⁹³ Riksrevisionens enkätundersökning april 2022, fritextsvar.

⁹⁴ Ibid.

Mot bakgrund av detta är många också kritiska till att distansservicen används för att hantera till exempel sjukfrånvaro på kontoret.⁹⁵ När arbetsbelastningen redan är hög blir distansservicen inte den avlastning som behövs.

3.2.2 Distansservicen under utveckling

SSC känner till de brister som redogjorts för ovan och det pågår ett utvecklingsarbete som syftar till att förbättra distansservicen.⁹⁶ Ett pilotprojekt kommer att testa den nya tekniken under hösten 2022.⁹⁷

SSC lyfter själva fram att distansservice i första hand måste förstås utifrån ett organisationsperspektiv. Det är i första hand ett sätt att sysselsätta och nyttja personal som annars har för lite att göra. Det är inte framtaget utifrån ett kundperspektiv, men förhoppningen är att den nya tekniken löser en del av de problem som finns med den nuvarande ordningen. Målet med den nya tekniken är en mer optimerad produktionsutjämning och ökad servicegrad.⁹⁸

Riksrevisionens sammantagna bedömning är att distansservicen i dagsläget inte är utformad på ett sådant sätt att det är möjligt att hjälpa besökare via distans på ett ändamålsenligt sätt. Vidare konstaterar vi också att distansservicen i vissa fall kan leda till extraarbete. Riksrevisionen ser dock positivt på det utvecklingsarbete som sker på området.

3.3 Tolkservice inte anpassad till verksamheten

I detta avsnitt presenterar vi våra iakttagelser om användandet av tolk på servicekontoren. Vår utgångspunkt är att tillgången till tolk bör vara anpassad till verksamheten så att servicehandläggarna kan ge en god och likvärdig service även i de fall besökaren inte behärskar det svenska eller det engelska språket.

3.3.1 Tolk används i liten utsträckning

Enligt servicehandläggarna är den enskilt viktigaste anledningen till att personer besöker servicekontoren att de har bristande kunskaper i svenska språket. Enligt våra intervjuer är detta en av de stora utmaningarna med arbetet på servicekontoren.

⁹⁵ Riksrevisionens enkätundersökning april 2022, fritextsvar.

⁹⁶ Statens servicecenter, *Teknik för distansservice och videomöte*, 2022.

⁹⁷ Intervju med företrädare för Statens servicecenter, 2022-09-02.

⁹⁸ Statens servicecenter, *Teknik för distansservice och videomöte*, 2022.

Av 13 § förvaltningslagen (2017:900) framgår att en myndighet som har att göra med någon som inte behärskar svenska ska anlita tolk vid behov. SSC har också tydliga förhållningsregler när det gäller behovet av att använda andra språk och beställa tolk.

Servicehandläggarna ska i första hand använda svenska, men kan också använda engelska. Av säkerhetsskäl har SSC beslutat att inte använda andra språk än dessa. Orsaken är att servicehandläggarna kan hamna i en utsatt situation när övrig personal inte förstår vad som sägs. Ett eventuellt tredje språk får därför bara användas för att ”nysta upp knutar”. Ett helt kundmöte ska inte ske på ett tredje språk. Vid ett sådant behov ska tolk beställas.⁹⁹

Enligt SSC förhållningsregler ska tolk alltid användas när besökaren inte förstår eller kan uttrycka sig på svenska eller engelska i den utsträckning som krävs för att kunna ta emot och förmedla information som hen behöver. Servicehandläggarna ska göra en saklig bedömning rörande när det inte är lämpligt att låta till exempel en vuxen familjemedlem eller nära vän hjälpa till vid besöket. Barn ska som huvudregel inte användas för att tolka i ärenden.¹⁰⁰

Under 2021 hade servicekontoren 2,4 miljoner besökare. Enligt uppgift från SSC bokades tolk enbart vid 754 tillfällen under 2021. Det betyder att servicekontoren använde sig av tolk ungefär 3 gånger per 10 000 besök.¹⁰¹ De vanligaste språken var arabiska (43 procent), ryska (11 procent) och somaliska (6 procent).

Orsakerna till att tolk används i så liten utsträckning är enligt servicehandläggarna flera. Av svaren på enkäten framgår att 53 procent anger att de ofta eller ibland avstår från att använda tolk för att bokningssystemet är för krångligt. Endast 30 procent anger att de aldrig avstår från att använda tolk för att bokningssystemet är för krångligt. Att döma av hur få tolkbokningar som faktiskt görs avstår många därför sannolikt även av andra anledningar.

Av intervjuer och enkätens fritextsvar framgår att systemet för tolkbokningar inte är anpassat till servicekontorens arbetssätt. Tolk tjänsten kräver att servicehandläggarna går in i ett system och avropar tolk. När de får svar från tolk tjänsten ska de kontakta besökaren och boka en tid som även ska passa besökaren. Om besökaren inte kan den tiden eller inte dyker upp på utsatt tid

⁹⁹ E-post från representanter för Statens servicecenter, utdrag från Statens servicecenters intranät, 2022-03-28.

¹⁰⁰ Statens servicecenter, *Frågor och svar – Språk och tolk*, 2020.

¹⁰¹ E-post från representanter för Statens servicecenter, 2022-03-23.

börjar processen om.¹⁰² Noterbart är dessutom att processen ska genomföras med en besökare som inte förstår svenska eller engelska. Risken för missförstånd är påtaglig.

Då en majoritet av servicehandläggarna avstår från att använda tolk på grund av den krångliga rutinen är det tveksamt om det går att säkerställa att alla besökare får den hjälp de har rätt till.

Viktigt att påpeka är dock att många framhåller att det går att kommunicera på andra sätt, trots att besökarens språkkunskaper är mycket begränsade. I enkäten ställdes frågan om hur servicehandläggarna gör om man inte kan förstå varandra på grund av bristande språkkunskaper. I tabellen nedan visas hur vanligt det är att de använder sig av olika alternativ.

Tabell 2 Vad gör du om du och kunden inte kan förstå varandra på grund av bristande språkkunskaper? Tänk dig att du försökt med svenska, engelska och olika gester

	Alltid	Ofta	Sällan	Aldrig
Ber kunden ta med sig/ringa upp någon som kan översätta	10,8 %	37,1 %	36,2 %	15,9 %
Beställa tolkservice	6,3 %	19,5 %	50,3 %	23,9 %
Hänvisa till språkkunniga handläggare på samverkansmyndigheterna	1,3 %	16,2 %	35,4 %	47,1 %
Ber en kollega som kan språket att hjälpa till att lösa upp knutar	11,1 %	37,3 %	31,2 %	20,4 %
Ber en kollega som kan språket att ta över ärendet	1,7 %	5,0 %	30,8 %	62,5 %

Enligt enkätens fritextsvar är det även vanligt att besökaren har med sig en släkting eller vän som översätter och hjälper till alternativt självmant ringer upp någon som kan hjälpa till. Gäller ärendet allmän information kan servicehandläggarna även visa var på samverkansmyndigheternas hemsidor informationen finns översatt till det aktuella språket. Andra handlingsalternativ som inte fångas upp av enkätens svarsalternativ, men som många nämner i fritextsvaren, är att man tar hjälp av andra besökare i lokalen eller att man använder sig av någon form av översättningsfunktion som finns tillgänglig på internet.¹⁰³

¹⁰² E-post från representanter för Statens servicecenter, 2022-03-28.

¹⁰³ Riksrevisionens enkätundersökning april 2022, fritextsvar.

3.3.2 Besökares rätt till information kan inte säkerställas

Den nuvarande språkpolycyn, som föreskriver att servicehandläggarna inte ska använda ett tredje språk för ett helt kundmöte, är ett tydligt avsteg från den inriktning som fanns tidigare för servicekontoren. Under tiden då servicekontoren drevs i frivillig samverkan rekryterades till exempel personal just med sikte på deras språkkunskaper. Den nya språkpolycyn har ökat behovet av att använda tolk, men den har uppenbart inte medfört att tolk används i någon större utsträckning.

Alla kontor har samma process för att avropa tolk, men avtalen med leverantörerna är regionala. Tjänsterna som kontoren i praktiken har tillgång till är således också olika. Vissa tjänsteleverantörer kan leverera snabbt och på många språk, och hos andra kan det ta dagar innan man får tolk.¹⁰⁴ Detta får givetvis antas påverka benägenheten att använda sig av tolkservice och i förlängningen den service som ges på olika kontor.

Enligt SSC har man haft en aktivitet för att poängtera vikten av att beställa tolk när det behövs och för att få in det som en rutin hos servicehandläggarna. Det har till exempel arbetats med språkkort som ges till besökarna där det på olika språk framgår att tolk har beställts. Enligt uppgift håller SSC också på att se över möjligheten att upphandla exprestolk, en form av tolkservice där leverantören förbinder sig att få fram en tolk snabbt. Enligt uppgift har tolkanvändningen ökat, åtminstone regionalt, tack vare de insatser som gjorts på sistone.¹⁰⁵

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att användandet av tolk är mycket begränsat på servicekontoren. Detta beror till stor del på att tolktjänsternas inte är anpassade till verksamheten som bygger på spontanbesök. Vidare kan vi se att det finns en stor kreativitet hos servicehandläggarna och att de gör vad de kan för att överbrygga språkbarriärer och hjälpa besökarna. Enligt Riksrevisionens bedömning innebär det samtidigt att servicehandläggarna gör olika och att besökare med liknande behov kan få hjälp på helt olika sätt. Vissa av metoderna som används för att överbrygga språkbarriären framstår också som tveksamma när det gäller förutsättningarna för att garantera att alla besökare får den information som de behöver för att kunna tillvarata sin rätt.

¹⁰⁴ Intervju med företrädare för Statens servicecenter, 2022-09-02.

¹⁰⁵ Ibid.

4 Utbildning och informationsförsörjning bidrar inte till att skapa tydlighet

I detta kapitel besvarar vi frågan om samverkansmyndigheterna har försett servicehandläggarna med den information, den utbildning och det stöd som behövs för att de ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Riksrevisionen gör bedömningen att det finns förbättringspotential hos flera av samverkansmyndigheterna när det gäller information, utbildning och stöd. Förbättringar på dessa områden skulle kunna bidra till en mer enhetlig kunskapsnivå hos servicehandläggarna och bättre förutsättningar för att ge likvärdig service.

Granskningen visar att det för många servicehandläggare inte är helt tydligt var gränsen går för vad de ska hjälpa besökarna med för samverkansmyndigheternas räkning. En vanlig upplevelse är också att olika handläggare ger service på olika nivå.

Vidare kan vi konstatera att det finns brister i de stöd som samverkansmyndigheterna erbjuder. Bland annat påverkas det dagliga arbetet på servicekontoren av långa väntetider till samverkansmyndigheternas hjälplinje 30 000. Granskningen visar också att de utbildningar som tillhandahålls av samverkansmyndigheterna i varierande grad är tillräckliga och anpassade till servicehandläggarnas uppdrag. Vi kan dessutom konstatera att samverkansmyndigheterna har valt att ordna sin informationsförsörjning på olika sätt och att det finns skillnader i vilken utsträckning informationen är anpassad.

SSC fredar två timmar varje dag för att servicehandläggarna ska kunna ta till sig information och utbildningar. Det är upp till servicehandläggarna att själva avgöra hur tiden ska disponeras.

4.1 Servicehandläggarna ger service på olika nivå

I detta avsnitt redovisar vi våra iakttagelser om servicehandläggarnas syn på om gränsen för deras uppdrag är tydlig. Vår utgångspunkt är att det är viktigt att det är tydligt och väl förankrat vad servicekontoren ska hjälpa besökarna med. Om gränsen inte är tydlig finns risk för att servicen inte blir likvärdig. Besökarna har rätt att få likvärdig service, oavsett vilket kontor de besöker och vilken handläggare de får hjälp av.

4.1.1 Gränsen för uppdraget är inte helt tydlig för servicehandläggarna

Ett problem som har lyfts i samtliga intervjuer med servicehandläggare är svårigheten att veta var gränsen för deras uppdrag går. I enkäten ställdes därför en fråga om detta gränsdragningsproblem. Enkätsvaren stärker bilden av att många är osäkra på gränserna för deras uppdrag och att osäkerheten är som störst vad gäller uppdraget från de nyligen anslutna myndigheterna.

Tabell 3 Är det tydligt för dig var gränsen går för när ett ärende faller utanför ert uppdrag och kunden ska hänvisas vidare till respektive samverkansmyndighet?

	Det är tydligt	Det är delvis tydligt	Det är otydligt
Skatteverket	44,5 %	46,6 %	8,9 %
Försäkringskassan	57,7 %	36,4 %	5,9 %
Pensionsmyndigheten	61,2 %	33,8 %	5,0 %
Arbetsförmedlingen	38,6 %	39,5 %	21,9 %
Migrationsverket	24,6 %	39,3 %	36,1 %

Resultaten i tabellen ovan visar att det finns relativt stora skillnader mellan myndigheterna. Tydligast är gränsen för Pensionsmyndigheten. Otydligast är den för Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Resultatet kan framstå som något motsägelsefullt med tanke på att servicenivån för de sistnämnda myndigheterna är lägre än för övriga. Då servicehandläggarna inte har tillgång till Arbetsförmedlingens och Migrationsverkets verksamhetssystem borde kanske den tydligare gränsen för vad man *kan* hjälpa till med också sätta en tydlig gräns för vad man *bör* hjälpa till med. Så tycks dock inte vara fallet. I stället tycks den individuella och kollektiva erfarenheten av att arbeta med ärenden från myndigheterna vara avgörande för om man uppfattar gränsen som tydlig eller inte.

Tolkningen får stöd av svaren som vi fick när vi frågade servicehandläggarna om hur de huvudsakligen fått kunskap om var gränsen går. Här valde hela 63 procent svarsalternativet "via erfarenheter och utbyte med kollegor". När de svarade på enkäten fanns möjlighet att ange ett eller två svarsalternativ. Av de 539 svarande valde 433 att ange två svarsalternativ och 106 att endast ange ett svarsalternativ.

Tabell 4 Hur har du huvudsakligen fått kunskap om var gränsen går för när ett ärende faller utanför ert uppdrag och kunden ska hänvisas vidare till en samverkansmyndighet?

	Antal	Procent
Via riktlinjer och rutiner från SSC	147	27,3 %
Via riktlinjer och rutiner från samverkansmyndigheterna	227	42,1 %
Via den utbildning jag har fått	166	30,8 %
Via erfarenhet och utbyte med kollegor	338	62,7 %
Via kontakter med samverkansmyndigheterna på 30 000-linjen	69	12,8 %
Jag har inte så mycket kunskap om var gränsen går	25	4,6 %

Även om utbildning, riktlinjer och rutiner från myndigheterna är avgörande för hur servicehandläggarna förstår sitt uppdrag visar sig erfarenhet och erfarenhetsutbyte vara än mer avgörande. Vi antar här att det successivt utvecklas en form av praxis som blir vägledande för den enskilde servicehandläggarens sätt att hantera olika ärenden. Risker med detta är givetvis att tolkningen inte blir enhetlig och att praxis skiljer sig från kontor till kontor. Denna farhåga bekräftas när vi i enkäten frågade om det finns en samsyn om var gränsen går.

Tabell 5 Bland servicehandläggarna du kommer i kontakt med, finns det en samsyn om hur mycket ni ska hjälpa kunden innan ni ska hänvisa vidare till en samverkansmyndighet?

	Antal	Procent
Ja, alla ger hjälp på samma nivå	64	11,9 %
Delvis, de flesta ger hjälp på samma nivå	291	54,0 %
Nej, olika handläggare ger hjälp på olika nivå	179	33,2 %
Vet ej	5	0,9 %

Tabellen ovan visar att det är mycket ovanligt att servicehandläggarna upplever att alla kollegor ger hjälp på samma nivå. Mer än en tredjedel av de svarande menar att det inte råder någon samsyn om var gränsen går och att olika servicehandläggare ger hjälp på olika nivå. När vi analyserar resultatet uppdelat på respektive

kontorsstorlek framgår det att servicehandläggare på de stora kontoren i något större utsträckning än övriga upplever att man gör olika.¹⁰⁶

4.1.2 Tolkningsutrymme öppnar för olikheter

Utifrån samverkansmyndigheternas perspektiv är servicehandläggarnas uppdrag tydligt. Arbetsförmedlingen beskriver det till exempel som att det som handläggarna ska göra för dem är mycket avgränsat. Det handlar om att arbeta med besökarens frågor utifrån det som finns på hemsidan. Om informationen inte finns att hämta där eller via e-tjänsterna på *Mina sidor* ska de hänvisa besökaren att ta kontakt med Arbetsförmedlingen.¹⁰⁷ Även från Försäkringskassan menar man att gränssnittet borde vara tydligt. Servicehandläggarna ska hjälpa så gott de kan utan att handlägga eller ge sig in på myndighetsutövning.¹⁰⁸

Vi har i våra intervjuer försökt förstå vari svårigheterna med gränsdragningen ligger och varför man gör olika. Vi har identifierat åtminstone tre olika förklaringar till att man gör olika.

En skillnad som beskrivs är att olika kontor har olika praxis. När vi ber om ett exempel berättar en servicehandläggare att det kan handla om att man på vissa kontor stämplar personbevis från Skatteverket, men att man på andra kontor inte gör det. Eftersom servicen därmed inte blir likvärdig leder det bland annat till diskussion med besökare som tidigare fått en stämpel på ett annat kontor. Enligt servicehandläggaren beror skillnaderna på att det saknas tydliga riktlinjer och att olika kontor därför utvecklat olika praxis.¹⁰⁹ Ett annat exempel är att det finns skillnader i hur mycket man använder sig av verksamhetssystemen på olika kontor. Kontor där man fortfarande sitter bakom disk eller just gått över till det nya enhetliga arbetssättet tenderar att använda sig av verksamhetssystem betydligt mer än andra kontor.¹¹⁰ Det tyder på att det inte är tydligt när servicehandläggarna förväntas använda verksamhetssystemen, vilket öppnar upp för lokal praxisbildning.

¹⁰⁶ 42 procent av servicehandläggarna på stora kontor svarar "Nej, olika handläggare ger hjälp på olika nivå". Motsvarande andel för små kontor är 30 procent, och 32 procent för medelstora kontor.

¹⁰⁷ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2022-08-22.

¹⁰⁸ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2022-09-01.

¹⁰⁹ Intervju nr 6 med servicehandläggare. Enligt e-post från representanter för Skatteverket 2022-11-09 handlar det inte om att det saknas riktlinjer utan snarare om att dessa tillämpas på olika sätt.

¹¹⁰ Intervju med företrädare för Statens servicecenter, 2022-09-02

Arbetsbelastning utgör en annan förklaring till att servicehandläggarna gör olika. Om bemanningen är låg och antalet besökare är stort kan det påverka sättet att ge service. Det kan till exempel handla om att handläggarna i stället för att hjälpa besökarna att bli mer självgående genom att involvera dem i ärendet, själva löser ärendet åt besökaren, till exempel genom att snabbt knappa sig fram i verksamhetssystemen eller genom att hänvisa besökaren till samverkansmyndigheten.¹¹¹

En annan form av skillnad som beskrivs är att servicehandläggarna gör olika för att de har olika kompetens. En servicehandläggare menar till exempel att det finns de som är osäkra och rädda för att hantera frågor som rör Skatteverket, att det finns andra som aldrig öppnar Pensionsmyndighetens verksamhetssystem och att det finns kollegor som alltid hänvisar besökarna till samverkansmyndigheterna i stället för att själva försöka leta fram informationen eller ringa 30 000.¹¹² En annan servicehandläggare menar att vissa hjälper mer för att de kan mer och vill vara snälla. Andra låter besökarna göra mer själva eller hänvisar oftare direkt till myndigheterna.¹¹³ En tredje beskriver att det är vanligt att det uppstår missförstånd till följd av servicehandläggarnas bristande kunskap om olika förmåner, funktioner i verksamhetssystem och arbetsrutiner. Konsekvensen blir att besökarna inte får en likvärdig service.¹¹⁴

Hur mycket servicehandläggarna gör och hur långt de går för att hjälpa besökarna kan alltså skilja sig åt beroende på lokal praxis, arbetsbelastning och den enskildes kunskapsnivå. Liknande ärenden kan få sin lösning genom att de antingen ger besökaren allmän information, plockar fram ärendespecifik information i verksamhetssystemen eller hänvisar till myndigheten. Att dessa skillnader uppstår beror mest sannolikt på att det finns ett stort tolkningsutrymme för servicekontoren och enskilda servicehandläggare. Att det är tydligt vad de ska göra utifrån samverkansmyndigheternas perspektiv betyder inte att det är tydligt för servicehandläggarna som också har att se till besökarens behov och förväntningar. Liknande ärenden kan hanteras på olika sätt, ibland på mer ambitiösa sätt än andra. Vad som är rätt nivå är fortsatt föremål för diskussion ute på servicekontoren.

¹¹¹ Intervju med företrädare för Statens servicecenter, 2022-09-02, Intervju nr 8 med servicehandläggare.

¹¹² Riksrevisionens enkätundersökning, april 2022, fritextsvar

¹¹³ Intervju nr 8 med servicehandläggare.

¹¹⁴ Riksrevisionens enkätundersökning, april 2022, fritextsvar.

4.2 Viktigt med välfungerande stöd till handläggarna

Samverkansmyndigheterna ansvarar för att innehållet i servicen håller god kvalitet och hålls även ansvariga i de fall informationen skulle visa sig vara felaktig. Stöd, informationsförsörjning och utbildning från samverkansmyndigheterna är därför en förutsättning för att servicehandläggarna ska kunna ge en likvärdig service av god kvalitet. Genom att anpassa stöd, utbildning och informationsförsörjning har dessutom samverkansmyndigheterna möjlighet att öka tydligheten i deras uppdrag.

I detta avsnitt redovisar vi våra iakttagelser om de stödfunktioner som samverkansmyndigheterna erbjuder. För att i det dagliga arbetet få stöd, hjälp eller förtydliganden gällande frågor som rör ärendehantering finns det i huvudsak två kanaler in till samverkansmyndigheterna, hjälplinjen 30 000 och SSC:s funktionsbrevlåda.

4.2.1 Hjälpplinen 30 000 – bra hjälp men långa kötider

30 000-linjen är en telefonlinje som går direkt till respektive samverkansmyndighet och som ska fungera som ett stöd till servicehandläggarna när de inte på egen hand kan hitta informationen de söker eller när de har andra mer direkta frågor. Det finns också vissa frågor där servicehandläggarna enligt rutin ska ringa till 30 000, till exempel vid viss typ av diarieföring hos Försäkringskassan.¹¹⁵ När det gäller Arbetsförmedlingen behöver de i större utsträckning ringa till 30 000-linjen för att vidarebefordra handläggning eftersom de saknar tillgång till verksamhetssystemen. Handläggning av Arbetsförmedlingens ärenden via 30 000-linjen sker för besökare som saknar e-legitimation. Det kan till exempel handla om att skriva in besökaren som arbetssökande eller hjälpa besökaren att byta kontor.¹¹⁶ Besökare med e-legitimation kan skriva in sig själva via kundarbetsplatser och vid behov få stöd av servicehandläggare. För Arbetsförmedlingen ska servicehandläggarna inte ringa till 30 000-linjen om besökaren har egen e-legitimation. I dessa fall ska besökaren själv ringa till Arbetsförmedlingen.

I enkäten framkommer att de allra flesta upplever att de får den hjälp som de behöver från 30 000-linjen. Det finns dock skillnader i hur de bedömer det stöd som de kan få från de olika samverkansmyndigheterna.

¹¹⁵ E-post från representanter för Statens servicecenter, 2022-05-24.

¹¹⁶ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2022-08-22.

Tabell 6 Jag får den hjälp jag behöver från 30 000-linjen för att kunna ge god service

	Instämmer helt	Instämmer delvis	Tar delvis avstånd	Tar helt avstånd
Skatteverket	71,6 %	25,4 %	2,4 %	0,6 %
Försäkringskassan	72,3 %	25,4 %	1,7 %	0,6 %
Pensionsmyndigheten	86,1 %	13,2 %	0,6 %	0,2 %
Arbetsförmedlingen	35,2 %	37,5 %	19,5 %	7,8 %
Migrationsverket	40,7 %	33,9 %	5,1 %	20,3 %

Servicehandläggarna bedömer att stödet som de kan få från Pensionsmyndigheten är bäst och det som de kan få från Arbetsförmedlingen och Migrationsverket är sämst. Förklaringen till varför de värderar stödet från Arbetsförmedlingen lägre har mest sannolikt att göra med den begränsning som myndigheten beslutat om, det vill säga att besökarna själva ska ringa om de har tillgång till digitalt e-legitimation. Många menar att detta utgör ett hinder för deras möjligheter att ge god service till besökarna.¹¹⁷ Av våra intervjuer framgår också att det har uppstått en del konflikter mellan servicehandläggarna och arbetsförmedlarna som bemannar 30 000 linjen. Konflikten tycks handla om att det finns olika synsätt på när och till vad hjälplinjen ska användas.¹¹⁸

Eftersom servicehandläggarna alltid står med besökaren framför sig när ett behov av att ringa 30 000-linjen uppstår, är det viktigt att det går snabbt att komma fram och få svar på frågorna. Om kötiderna är långa uppstår lätt frustration hos både servicehandläggarna och besökarna. När vi frågar om kötiderna är ett problem i det dagliga arbetet menar en relativt stor andel att så är fallet.

Tabell 7 Kötiderna på 30 000-linjen är ett problem i mitt dagliga arbete

	Instämmer helt	Instämmer delvis	Tar delvis avstånd	Tar helt avstånd
Skatteverket	6,3 %	23,7 %	29,7 %	40,3 %
Försäkringskassan	7,8 %	26,5 %	31,0 %	34,7 %
Pensionsmyndigheten	10,6 %	33,0 %	31,5 %	24,9 %
Arbetsförmedlingen	5,7 %	22,3 %	32,5 %	39,5 %
Migrationsverket	5,1 %	35,6 %	22,0 %	37,3 %

Mellan 30 och 40 procent upplever kötiderna som problematiska. De uppfattar Pensionsmyndighetens kötider som mest problematiska.

¹¹⁷ Riksrevisionens enkätundersökning, april 2022, fritextsvar.

¹¹⁸ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2022-08-22.

4.2.2 Funktionsbrevlådan – alla får inte adekvat respons

Funktionsbrevlådan är servicehandläggarnas andra kanal in till samverkansmyndigheterna. Funktionsbrevlådan ligger centralt inom SSC och förvaltas av avdelningen ledningsstöd.¹¹⁹ Dit kan servicehandläggarna skicka synpunkter på dokument, rutiner, och webbsidor samt frågor av större eller mer principiell karaktär. SSC samlar sedan ihop frågorna och sänder dessa vidare till berörd samverkansmyndighet vid behov. Samverkansmyndigheterna återkopplar till SSC som i sin tur kommunicerar ut svaren till servicehandläggarna. Det kan även förekomma att de som bemannar den centrala funktionsbrevlådan inom SSC besvarar frågan utan att involvera samverkansmyndigheterna. När det gäller förbättringsförslag ska servicehandläggarna i stället fylla i ett formulär som finns på SSC:s intranät. Även förbättringsförslagen vidarebefordras till den berörda samverkansmyndigheten som sedan återkopplar till SSC.

I enkäten ställer vi frågan om servicehandläggarna känner till hur de kan framföra synpunkter eller förbättringsförslag till samverkansmyndigheterna. Av de svarande uppger 75 procent (N = 406) att de gör det. Av de som uppger att de känner till hur man gör anger 62 procent (N = 254) att de också använt sig av funktionen för att framföra synpunkter. Det innebär att knappt hälften av servicehandläggarna någon gång har använt sig av funktionen.

För att denna typ av funktioner ska kunna anses ändamålsenliga krävs att någon tar emot frågor och synpunkter, hanterar dem och återkommer med en respons till den som skickat in förslag eller frågor. Att frågan hanteras behöver inte nödvändigtvis betyda att till exempel ett förbättringsförslag genomförs. Förslaget kan avfärdas på goda grunder. Men då är det viktigt att dessa grunder kommuniceras och att frågeställaren uppfattar att hen blivit tagen på allvar.

När vi frågar servicehandläggarna om de fått återkoppling på sina synpunkter och förbättringsförslag svarar 86 procent att de fått återkoppling. Knappt 30 procent upplever dock att de inte blev tagna på allvar och 14 procent menar att de inte alls fått någon återkoppling.

Då dessa funktioner utgör de enda kanalerna för servicehandläggarna att lyfta frågor till samverkansmyndigheterna gör vi bedömningen att det är mycket viktigt att de fungerar som de ska. Att drygt 40 procent inte upplever att de fått en adekvat respons på sina frågor och förbättringsförslag innebär att funktionerna kan förbättras.

¹¹⁹ E-post från företrädare för Statens servicecenter, 2022-11-09.

4.3 Utbildningar och informationsförsörjning kan bli bättre

I detta avsnitt redovisar vi våra iakttagelser när det gäller stödet till servicehandläggarna i form av utbildning och informationsförsörjning. Vår utgångspunkt är att samverkansmyndigheterna ska tillgängliggöra information och utbildning som är tillräcklig och anpassad för att servicehandläggarna ska kunna ge besökarna likvärdig och korrekt hjälp. Dessutom bör SSC se till att det finns tillräckliga förutsättningar för att tillägna sig information och utbildningar från samverkansmyndigheterna.

4.3.1 Samverkansmyndigheternas utbildningar är i varierande grad anpassade till servicehandläggarnas roll

Samverkansmyndigheterna ska tillhandahålla utbildningar som rör innehållet i de tjänster som erbjuds på servicekontoren.¹²⁰

SSC ansvarar för att ge utbildning med fokus på hur god service ska ges. Det handlar om utbildningar som rör säkerhet, offentlighet och sekretess, samt bemötandefrågor.¹²¹

Utbildningsplanen innehåller ett antal obligatoriska lärarledda utbildningar. SSC ansvarar för en introduktionsdag för servicehandläggarna, grundutbildningar om att förebygga hot, våld och trakasserier och en kurs i dokumentkunskap. Varje samverkansmyndighet har minst en utbildningsdag som innehåller information om myndighetens ärenden. Undantaget är Försäkringskassan som från och med 2022 har valt att lägga all utbildning digitalt.¹²² Skatteverket ansvarar samtidigt för flera lärarledda utbildningsdagar som ges till alla servicehandläggare.¹²³ De lärarledda utbildningarna hålls ofta av en servicehandläggare från SSC tillsammans med sakkunnig personal från samverkansmyndigheten.¹²⁴ Det finns även ett antal obligatoriska webbutbildningar från samverkansmyndigheterna och SSC som handläggarna ska gå i kombination med praktiskt arbete på kontoret. De har också tillgång till några vidareutbildningar, bland annat en utbildning för att bli handledare för nya servicehandläggare.¹²⁵

¹²⁰ Statens servicecenter, *Överenskommelse om samverkan vid servicekontor* 2021, s. 9.

¹²¹ E-post från företrädare för Statens servicecenters, 2022-06-02.

¹²² E-post från företrädare för Statens servicecenters 2022-06-02; Intervju med företrädare för Statens servicecenter, 2022-05-20.

¹²³ E-post från representanter för Skatteverket, 2022-10-09.

¹²⁴ Statens servicecenter, *Överenskommelse om samverkan vid servicekontoren* 2021, s.9.

¹²⁵ E-post från representanter för Statens servicecenters, 2022-06-02.

Vi har frågat servicehandläggarna om de utbildningar som de fått är tillräckliga för att de ska kunna göra ett bra jobb. En klar majoritet anser att de är det, men det finns tydliga skillnader i hur de värderar de olika myndigheternas utbildningar.

Tabell 8 Den utbildning jag har fått är tillräcklig för att jag ska kunna göra ett bra jobb som servicehandläggare¹²⁶

	Instämmer helt	Instämmer delvis	Tar delvis avstånd	Tar helt avstånd
Statens servicecenter	50,0 %	40,0 %	8,5 %	1,5 %
Skatteverket	38,4 %	47,4 %	11,2 %	3,0 %
Försäkringskassan	45,9 %	43,3 %	9,1 %	1,7 %
Pensionsmyndigheten	48,3 %	40,3 %	9,7 %	1,7 %
Arbetsförmedlingen	18,9 %	40,9 %	25,0 %	15,2 %
Migrationsverket	22,2 %	40,0 %	26,7 %	11,1 %

I tabellen ovan kan vi se att utbildningarna från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och SSC får liknande omdömen. Merparten av servicehandläggarna instämmer helt eller delvis i påståendet om att utbildningarna är tillräckliga. Det är dock något färre som instämmer helt vad gäller Skatteverket. I enkätens fritextsvar efterfrågas mer utbildningar om Skatteverkets verksamhetssystem, eftersom dessa är många och dessutom upplevs som krångliga.¹²⁷

Resultatet för Arbetsförmedlingen är betydligt sämre. Här tar drygt 40 procent avstånd från att utbildningarna är tillräckliga för att de ska kunna göra ett bra jobb. Resultaten för Migrationsverket liknar de för Arbetsförmedlingen. Resultatet tyder på att det finns en stor förbättringspotential i de nyligen anslutna myndigheternas utbildningar.

¹²⁶ Tabellen innehåller inte svar från servicehandläggare som svarat "Har inte fått någon utbildning" då detta skulle göra tabellen mer svårtolkad. Främst handlar det om att 19 personer svarar att de inte fått någon utbildning alls, av de 64 servicehandläggare som svarat på enkäten och arbetar på servicekontor som tillhandahåller service från Migrationsverket. För SSC är det 33 respondenter, 6 på Arbetsförmedlingen, 1 på Skatteverket, 1 på Försäkringskassan och 1 på Pensionsmyndigheten.

¹²⁷ Riksrevisionens enkätundersökning april 2022, fritextsvar. Enligt e-post från representanter för Skatteverket 2022-11-09 håller myndigheten på att ta fram ett nytt utbildningsmaterial om verksamhetssystem för servicehandläggare.

Av de fritextsvar som lämnats i enkäten framkommer tydligt att de invändningar som servicehandläggarna har mot utbildningarna inte i första hand är att de innehåller för lite, snarare tvärt om. Den vanligaste invändningen är att utbildningarna inte är tillräckligt anpassade till deras roll. Till skillnad från handläggare på myndigheterna är servicehandläggare generalister och ska ha kunskap inom en mängd olika ärendeslag från respektive myndighet. Flera av de som svarat på enkäten uppger att de saknar en utbildning som är anpassad efter deras faktiska arbete och att de utbildningar som ges ofta är för djupa och innehåller för mycket information.¹²⁸ Framför allt uppger servicehandläggarna att de skulle vilja ha mer lärarledd utbildning i stället för digital utbildning. De digitala utbildningarna tillåter inte utbyte och diskussion i lika stor utsträckning som de lärarledda. Det framgår också av fritextsvaren att servicehandläggarna upplever att det saknas vidareutbildning.

Enligt verksamhetsansvarig för utbildningar på SSC är de digitala utbildningarna inte anpassade till servicehandläggarnas uppdrag på samma sätt som de lärarledda. De digitala utbildningarna är primärt framtagna för handläggarna på respektive myndighet. Utbildningarna är därför i vissa fall bredare och innehåller mer information än vad som ryms inom servicehandläggarnas uppdrag. Detta kan delvis vara en resursfråga. På Försäkringskassan har man till exempel valt att använda sig av redan befintliga utbildningar, men försökt att avgränsa det så att servicehandläggarna enbart tar del av vissa delar av utbildningarna.¹²⁹ De lärarledda utbildningarna är enklare att anpassa till servicehandläggarnas uppdrag eftersom de kan uppdateras och anpassas löpande efter behov. Att ha utbildningarna på plats skapar också möjlighet för att diskutera och ställa frågor.

4.3.2 Skillnader mellan samverkansmyndigheternas informationsförsörjning

En stor del av tjänsterna vid servicekontoren handlar om att ge allmän information, ge stöd vid självbetjäning och kontrollera att kompletteringar i ärenden eller beslutsunderlag är fullständigt ifyllda.¹³⁰ En bra informationsförsörjning, om till exempel förändringar av regler eller rutiner hos samverkansmyndigheterna, är därför viktig för att servicehandläggarna ska kunna hålla sig uppdaterade. SSC har ordnat det så att servicehandläggarna varje morgon har två timmar avsatt tid för att

¹²⁸ Riksrevisionens enkätundersökning, april 2022, fritextsvar.

¹²⁹ Intervju med företrädare för Statens servicecenter, 2022-05-20.

¹³⁰ Serviceavtal mellan Arbetsförmedlingen och Statens servicecenter, Dnr: 2019-00521-1.8, Serviceavtal mellan Försäkringskassan och Statens servicecenter, Dnr: 2019-00518-1.8

ta del av ny information och nyheter från samverkansmyndigheterna. Tiden kan dock även användas till andra saker, exempelvis webbutbildningar, möten, restid eller flextid.

I enkäten ställde vi frågan om det är enkelt att hitta information och nyheter från respektive samverkansmyndighet.

Tabell 9 Det är enkelt att hitta information och nyheter från respektive samverkansmyndighet.

	Instämmer helt	Instämmer delvis	Tar delvis avstånd	Tar helt avstånd
Skatteverket	38,8 %	47,7 %	12,0 %	1,5 %
Försäkringskassan	33,4 %	49,0 %	15,4 %	2,2 %
Pensionsmyndigheten	60,3 %	33,0 %	6,5 %	0,2 %
Arbetsförmedlingen	18,7 %	40,6 %	28,8 %	11,9 %
Migrationsverket	23,8 %	22,2 %	27,0 %	27,0 %

I tabellen ovan kan vi se att det finns ganska stora variationer i hur de bedömer informationsförsörjningen från de olika myndigheterna. Även här kan vi se att myndigheterna som varit del av servicesamverkan under en längre tid får klart bättre omdömen än de nyligen anslutna. Pensionsmyndigheten får det klart bästa omdömet. Drygt 93 procent tycker att det är lätt att hitta information och nyheter från Pensionsmyndigheten. Resultaten visar att det uppfattas som betydligt svårare att hitta information från Arbetsförmedlingen och Migrationsverket.

Skillnaderna kan till viss del förklaras av att servicehandläggarna successivt lär sig att navigera de olika myndigheternas intranät. Ju längre man jobbat i ett system, desto lättare blir det att hitta. Men det är sannolikt inte hela förklaringen. Det finns också stora skillnader i hur samverkansmyndigheterna valt att ordna och tillgängliggöra informationen. När det gäller Arbetsförmedlingen har servicehandläggarna inte tillgång till deras intranät på samma sätt som för övriga myndigheter. SSC har i stället på sitt eget intranät skapat en ingångssida som innehåller flera undersidor där Arbetsförmedlingen löpande lägger upp information som berör servicekontoren.¹³¹ SSC äger layout och struktur på intranätssidan.

¹³¹ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2022-08-22.

Att servicehandläggarna har tillgång till hela intranätet hos några av samverkansmyndigheterna innebär dock att de också har tillgång till information som inte direkt berör deras uppdrag. I enkätens fritextsvar är det flera som lyfter att tydligheten skulle öka om all information och nyheter från samtliga myndigheter som berör servicekontoren var samlade på en och samma sida i stället för flera olika.¹³²

4.4 Det delade ansvaret ger utrymme för skillnader

I dagsläget har SSC ordnat det så att servicehandläggarna har två timmar varje morgon för att ta del av information, utöver de första 8 månaderna, när de genomgår merparten av utbildningarna varvat med praktiskt arbete. Hur man väljer att lägga upp inläsningen är upp till var och en, för det finns ingen struktur eller något schema för när man ska läsa in sig på vad.¹³³ I enkätens fritextsvar finns det några invändningar mot att tiden inte räcker till, men det handlar då främst om att tiden äts upp av annat, exempelvis möten.¹³⁴

Av våra intervjuer med samverkansmyndigheterna framgår dock att just servicehandläggarnas tid och uppmärksamhet upplevs som en trång sektor. Samverkansmyndigheterna har till exempel ibland resurser och möjlighet att erbjuda mer vidareutbildning, men eftersom servicehandläggarna har begränsat med tid dröjer det ofta lång tid innan de kan ta del av den.¹³⁵ Samma tendenser verkar även finnas när det gäller informationsförsörjningen. Det framgår av intervjuer att servicehandläggarna i vissa fall inte tar till sig nyheter och information som tillhandahålls av samverkansmyndigheterna.¹³⁶

Sett ur SSC:s perspektiv måste utbildningar och informationsförsörjning skräddarsys efter servicehandläggarnas behov för att de ska ha möjlighet att tillgodogöra sig informationen från alla samverkansmyndigheter. Ju mer information de har tillgång till, desto större är risken för att de inte tar till sig den

¹³² Riksrevisionens enkätundersökning, april 2022, fritextsvar.

¹³³ På ett av kontoren Riksrevisionen besökte under våren 2022 fanns det dock arbetsgrupper med olika fokus inom samverkansmyndigheternas område. Grupperna ansvarade för att uppdatera övriga medarbetare om nyheter eller information, både allmänt och inför olika händelser under året så som exempelvis deklarationen. Intervju nr 7 med servicehandläggare.

¹³⁴ Mötena kan till viss del vara möten som går ut på att informera servicehandläggarna om nyheter från samverkansmyndigheterna. Men det finns även andra möten som inte i sig berör innehållet i servicen, exempelvis hade ett av kontoren vi besökte möte varje morgon för att gå igenom vad som hänt föregående dag och om det är något speciellt man bör tänka på under dagen. Intervju nr 7 med servicehandläggare.

¹³⁵ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2022-08-22.

¹³⁶ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2022-08-22.

information som är viktig. Samtidigt finns det en risk med att ge för lite information. För att servicehandläggarna ska ha förutsättningar för att ge besökarna hjälp på en allmän nivå behöver de besitta en djupare kunskap om myndighetens ärenden. Det är följaktligen en stor utmaning att hitta rätt nivå.

En utmaning med dagens modell är då att samverkansmyndigheterna i stor utsträckning själva väljer utformning av och innehåll på utbildningar och informationsförsörjning. Hos samverkansmyndigheterna finns en drivkraft mot att förse servicehandläggarna med så mycket kunskap och information som möjligt på ett för myndigheten kostnadseffektivt sätt. Detta görs givetvis med hänsyn taget till vad som anses nödvändigt för dem att kunna men också med hänsyn till befintliga utbildningar och informationslösningar på respektive myndighet. Inom respektive myndighet finns också ett tryck från olika avdelningar och enheter att få med just deras delar i utbildningarna eller den information som rör just deras ärendeslag.¹³⁷

Eftersom SSC inte är ansvariga för och inte har detaljkunskap om servicens innehåll har de med dagens ansvarsfördelning begränsade möjligheter att påverka utformning och innehåll. Det saknas därför ett helhetsperspektiv på den information och de utbildningar som servicehandläggarna förväntas ta till sig. Resultatet blir att samverkansmyndigheternas utbildningar och informationsförsörjning ser olika ut och att de i olika grad anpassats till servicehandläggarnas behov.

Sammantaget kan vi konstatera att servicehandläggarna till viss del upplever sin roll som otydlig och att de ger hjälp och stöd på olika nivå. Genom en anpassad utbildning och informationsförsörjning har samverkansmyndigheterna möjlighet att öka tydligheten i deras uppdrag. Vi kan dock konstatera att det i dag finns stora variationer i hur samverkansmyndigheterna har strukturerat och anpassat utbildningar och informationsförsörjning. Skillnaderna beror troligen på avsaknaden av ett helhetsperspektiv. Det i kombination med det stora ansvar för kompetensutveckling som läggs på enskilda servicehandläggare stödjer inte utvecklandet av en enhetlig kunskapsnivå hos servicehandläggarna.

¹³⁷ Intervju med företrädare för Statens servicecenter, 2022-05-20.

5 Det saknas vital information för en effektiv styrning

I detta kapitel besvarar vi frågan om SSC och samverkansmyndigheterna har tillräcklig information om servicekontorsverksamheten för att den ska kunna styras på ett effektivt sätt. Riksrevisionen gör bedömningen att SSC och samverkansmyndigheterna i dag saknar viktig information för att veta om verksamheten fungerar som det är tänkt.

Granskningen visar att SSC saknar en modell för att kunna bedöma var resurser gör som mest nytta och därmed också för att kunna styra dem dit. Regeringens olika mål med servicekontorsverksamheten gör det svårt för SSC att förhålla sig strikt till kraven på kostnadseffektivitet. Riksrevisionen kan samtidigt konstatera att kostnaderna per besök och arbetsbelastningen varierar kraftigt mellan kontor. Stora variationer i arbetsbelastning kan påverka förutsättningarna för att ge en likvärdig service.

Vidare visar granskningen att det i dagsläget saknas tillräcklig uppföljning för att bedöma servicens kvalitet. Detta beror bland annat på att det saknas viktiga underlag för att följa ett antal kvalitetsaspekter. Att uppföljningen är komplicerad och brister i flera delar innebär att stor vikt läggs vid de kundundersökningar som genomförs. Granskningen visar dock att kundundersökningarna är opålitliga eftersom de har mycket låga svarsfrekvenser och att det finns flera brister i utförandet.

Slutligen visar granskningen att den uppföljning som görs av hur ärenden löses på servicekontoren riskerar att undervärdera graden av onödig efterfrågan som uppstår när myndigheter ansluts på en låg servicenivå utan att ge servicehandläggarna tillgång till verksamhetssystem. Med onödig efterfrågan avses då att en individ tvingas till flera myndighetskontakter för att få sitt ärende löst.

5.1 Närvaro och kostnadseffektivitet

Regeringens motiv till utbyggnaden av servicekontorsverksamheten har handlat om att uppnå ökad statlig närvaro i syfte att få både mer tillgänglig service och ökad legitimitet för staten, samtidigt som samverkan antas underlätta kostnadseffektiva lösningar.

Regeringen har bland annat angivit att det finns behov av att stärka förtroendet för de statliga myndigheterna och samhällets institutioner genom en väl utvecklad

lokal statlig närvaro och service.¹³⁸ Ibland har fokus legat på närheten till service på landsbygden och möjligheterna att bo och verka i hela landet.¹³⁹ I bland har fokus legat på att samhällsservicen behöver stärkas i områden med socioekonomiska utmaningar för att lyfta sådana områden och stärka integrationen.¹⁴⁰ Regeringen har också lyft fram att man genom att samla vissa statliga myndigheters lokala besöks- och serviceverksamhet i en sammanhållen organisation ökar möjligheterna att erbjuda lokal statlig service av hög kvalitet på ett kostnadseffektivt sätt.¹⁴¹ Vi tolkar det som att reformen inte i första hand syftar till att producera bättre eller mer kostnadseffektiv service. När kostnadseffektivitet nämns är det i relation till vad det skulle kosta om samtliga myndigheter skulle vara närvarande i de kommuner där det nu finns servicekontor. Värt att notera är att servicens innehåll i stort sett inte diskuteras under beredningen av reformen, annat än när frågan om vilka myndigheters service som ska ingå avhandlas.

Enligt SSC:s instruktion ska dock myndigheten i sin verksamhet säkerställa en ändamålsenlig balans mellan kostnadseffektivitet, kvalitet och service.¹⁴² För att en verksamhet ska anses vara kostnadseffektiv måste nyttan vara större än kostnaden. Vidare krävs att verksamheten inte använder mer resurser än vad som krävs för att uppnå avsedda resultat med tillräcklig kvalitet. För att kunna bedriva en kostnadseffektiv verksamhet krävs därför att SSC har ett rimligt sätt att bedöma var resurserna gör som mest nytta och har möjlighet att styra dem dit.

5.1.1 Kostnader per besök ökar och varierar kraftigt mellan kontor

Då servicekontorsverksamheten expanderar och nya kontor öppnas samtidigt som antalet besökare successivt blir färre är det av stor vikt att ha kontroll över kostnadsutvecklingen i hela landet. De mått som används av SSC för att bedöma kostnadseffektivitet är kostnad per besök och kostnad per ärende. Måtten tas fram genom att ta kostnaden för verksamhetsområdet (lokal statlig service) delat med antalet besök eller ärenden.¹⁴³

¹³⁸ Prop. 2018/19:47.

¹³⁹ Prop. 2019/20:1 utg. omr. 2.

¹⁴⁰ Prop. 2020/21:1 utg. Omr. 2.

¹⁴¹ Prop. 2018/19:47.

¹⁴² 2 § förordningen (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter.

¹⁴³ Ett besök på servicekontoren kan innefatta flera ärenden. Exempelvis kan en besökare ha ärenden till både Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen vid ett och samma besök på servicekontoret. I statistiken blir det då ett besök, men två ärenden.

I årsredovisningen för 2021 framgår att den genomsnittliga kostnaden för ett besök är 369 kronor och för ärende 317 kronor. Detta är en ökning med 19 respektive 16 procent från 2020 och en ökning med 63 respektive 55 procent från 2019.¹⁴⁴

Hur denna kostnadsökning fördelas mellan olika kontor i landet är dock inget som följs upp av SSC.¹⁴⁵ Enligt SSC beror det delvis på att man på grund av de förutsättningar som pandemin medfört inte bedömt det som meningsfullt, men det beror också på att man inte har uppgifter om driftskostnader för enskilda kontor.¹⁴⁶ Skälet till detta är att direkta kostnader i den löpande kostnadsredovisningen bokförs på kontorsområde som lägsta nivå, inte enskilda kontor. Dessutom bokförs en del större kostnader, till exempel lokalkostnader och IT-kostnader, endast direkt mot anslaget.¹⁴⁷

För att få en uppskattning av hur kostnaderna fördelas mellan olika kontor kan vi använda oss av SSC:s schabloner för driftskostnader för olika typer av kontor. Driftskostnaden för stora kontor beräknas till 15,3 miljoner kronor, 8 miljoner kronor för ett mellanstort kontor, 3,2 miljoner kronor för ett litet kontor och 0,9 miljoner kronor för ett flexikontor.¹⁴⁸

Om vi med hjälp av schablonkostnaderna räknar ut kostnad per besök för de olika kontorstyperna får vi följande resultat. Antal besök är då medelvärdet för respektive kontorstyp.

Tabell 10 Kostnader per besök för olika kontorstyper utifrån schablonkostnader 2021

Kontorstyp	Antal besök (medel)	Kostnad/besök
Stort	56 404	271 kr
Mellan	21 986	364 kr
Litet	8 209	390 kr
Flexi	1 537	586 kr

¹⁴⁴ Statens servicecenter, *Årsredovisning 2021, 2022*; Statens servicecenter, *Årsredovisning 2019, 2020*. År 2020 var kostanden per besök 311 kronor och 273 kronor per ärende. År 2019 var den genomsnittliga kostnaden för ett besök 227 kronor och för ett ärende 204 kronor.

¹⁴⁵ Intervju med Statens servicecenters divisionsledning, 2022-09-06.

¹⁴⁶ E-post från företrädare för Statens servicecenter, 2022-10-09.

¹⁴⁷ E-post från företrädare för Statens servicecenters, 2022-05-25.

¹⁴⁸ Statens servicecenter, *Regeringsuppdrag att öppna nya servicekontor – Delredovisning 1, 2021* (dir. 2021-00726-1.1), s. 17.

Vi kan här se relativt stora skillnader för kostnader per besök när vi jämför kontorstyperna med varandra. Små kontor med få besök är generellt sett dyrare per besök än stora kontor. Inom respektive kontorstyp finns dock en stor variation när det gäller antal besökare. I tabellen nedan visas detta spann för respektive kontorstyp. I kolumnen längst till höger har vi räknat fram spannet för kostnader per besök baserat på antalet besökare och schablonkostnaden för kontorstypen. Jämförelsen visar till exempel att 1 besök på kontoret Åsele kostar lika mycket som cirka 57 besök på kontoret Malmö City.

Tabell 11 Lägsta och högsta kostnad per besök för olika kontorstyper utifrån schablonkostnader 2021

Kontorstyp	Antal besök maximum	Antal besök minimum	Kostnad/besök
Stor ¹⁴⁹	104 313	29 879	147–512 kr
Mellan	31 037	10 847	258–738 kr
Litet	18 045	575	177–5 565 kr
Flexi	3663	108	246–8 333 kr

Vad som är en acceptabel kostnad per besök är inget Riksrevisionen kan fastställa. Det är dock rimligt att tänka sig att det finns en gräns för när kostnaden blir större än nyttan, det vill säga när besöksunderlaget är för litet för att motivera de kostnader som följer med att driva ett servicekontor. Någon sådan gräns finns inte framtagen i dagsläget.

Det är också rimligt att tänka sig att det finns en nedre gräns, det vill säga när kostnaden per besök är så låg att servicens kvalitet inte går att upprätthålla. Att i detta sammanhang bara utgå från kostnader per besök leder dock tanken fel. Då riskerar vi att bortse från de stordriftsfördelar som antagligen följer med större kontor. Ett bättre sätt är förmodligen att titta på arbetsbelastning.

5.1.2 Ojämn arbetsbelastning mellan kontor

Ett sätt att följa hur resurserna används är att titta på arbetsbelastningen på olika kontor. Man kan till exempel mäta arbetsbelastning genom att titta på hur många besökare respektive servicehandläggare betjänar per kontor och år eller månad.

¹⁴⁹ Vi har här tagit bort kontoren Göteborg Gamlestaden och Stockholm Liljeholmen, då de öppnades under 2021. De har för få besökare.

Någon sådan uppföljning görs dock inte av SSC i dagsläget. Eftersom SSC endast räknar på antalet helårsarbetskrafter per kontorsområde vet myndigheten i dag inte hur många som arbetar på ett givet kontor vid en given tidpunkt. Ett kontorsområde kan bestå av ett eller flera kontor, där arbetsbelastningen ser helt olika ut. För att komma runt detta problem pågår det ett arbete på SSC med att ta fram och kvalitetssäkra ett mått som i stället baseras på antalet arbetspass och antalet besökare per kontor. I dagsläget är dock måttet behäftat med ett antal mätfel och osäkerheter, vilket gör att det finns invändningar mot att använda måttet.¹⁵⁰

När vi i enkäten frågar om arbetsbelastningen är rimlig uppger en majoritet att det periodvis eller ofta är för mycket att göra.

Tabell 12 Är arbetsbelastningen på ditt kontor rimlig?

	Antal	Procent
Det är ofta för mycket att göra	161	29,9 %
Det är periodvis för mycket att göra	246	45,6 %
Det är lagom att göra	98	18,2 %
Det är periodvis för lite att göra	25	4,6 %
Det är ofta för lite att göra	9	1,7 %

När vi bryter upp resultaten hittar vi stora skillnader mellan de som arbetar på stora kontra små kontor. Totalt 57,4 procent av de som arbetar på stora kontor anger att det "ofta är för mycket att göra". Motsvarande andel för mellanstora kontor är 34,5 procent och för små kontor 5,7 procent. På små kontor uppger 15,4 procent att det ofta eller periodvis är för lite att göra. Motsvarande andel för stora kontor är 0 procent och för mellanstora kontor 2,8 procent.¹⁵¹

Sammanfattningsvis tycks det finnas en stark korrelation mellan låga kostnader per besök och upplevd hög arbetsbelastning, och mellan höga kostnader per besök och låg arbetsbelastning. Att arbetsbelastningen förefaller vara så ojämnt fördelad gör att man kan ifrågasätta om alla besökare, oavsett kontorsstorlek, kan få en likvärdig service. Avsaknaden av uppföljning på området leder också till frågan om hur SSC väger olika aspekter av tillgänglighet och servicens kvalitet mot varandra när de resurssätter verksamheten.

¹⁵⁰ E-post från Statens servicecenter, 2022-11-15.

¹⁵¹ I enkäten har vi inte kunnat fånga arbetsbelastningen på flexikontor. Anledningen till det är att servicehandläggarna alltid huvudsakligen hör till ett litet, mellanstort eller stort kontor. Vi fick därför be servicehandläggarna att svara på frågorna med utgångspunkt från sin huvudsakliga arbetsplats.

5.1.3 Ingen övre gräns för vad närvaron får kosta

Divisionsledningen på SSC menar att resurssättning och bemanningsfrågor är en stor utmaning för verksamheten. Regeringen har bestämt var nya kontor ska öppnas och på många platser är det lokala besöksstrycket lågt. Små kontor med få besök måste av säkerhetsskäl bemannas med två personer, samtidigt som stora kontor inte kan bemannas fullt ut för att möta besöksstopp.¹⁵²

SSC har vidtagit en rad åtgärder för att använda sina resurser på bästa sätt. När det gäller det befintliga kontorsbeståndet har SSC arbetat med att flytta över belastningen till digitala distansmöten. Som beskrivits i kapitel 3 innebär det att servicehandläggare som är anställda vid kontor med få besökare via videolänk hjälper besökare på andra kontor med högt besöksstryck.¹⁵³ SSC bedriver nu ett utvecklingsarbete för att förbättra tekniken och för att öka andelen ärenden som kan hanteras på distans. Under 2021 hanterades 1,4 procent av ärendena på detta sätt.¹⁵⁴

Vidare har SSC öppnat ett antal flexikontor. Som beskrivits i kapitel 2 är det en kontorsform utan fast bemanning, som bemannas av inrest personal från närliggande kontor. Genom att samlokalisera flexikontoren med till exempel kommunen kan servicekontoret hålla öppet även om en av två anställda är frånvarande. När annan aktör bedriver verksamhet i nära anslutning bedöms det som arbetsmiljömässigt rimligt. Det är alltså ett sätt att försöka bedriva verksamheten kostnadseffektivt även på platser med mycket låga besöksvolymer.¹⁵⁵

Inom vissa kontorsområden har SSC även laborerat med öppettider, så att kontor är öppet när det är stängt på ett annat. Då bemannar samma personal båda kontoren, men vid olika dagar eller tillfällen under en vecka. Enligt uppgift från SSC divisionsledning finns i dagsläget ingen "trafikstyrning" på central nivå, det vill säga inget sätt att omfördela personal och resurser mellan kontorsområden för att möta besöksvariationer och skillnader.¹⁵⁶

De beskrivna åtgärderna är av ett slag som inte direkt ställer olika nyttor mot varandra. Undantaget är möjligen de begränsningar i öppettider som finns på flexikontor och små kontor. Här begränsas tillgängligheten i öppettid för att möjliggöra en kostnadseffektiv närvaro även på platser med få besök. Men i ett läge

¹⁵² Intervju med divisionschef och avdelningschef på Statens servicecenter, 2022-09-06.

¹⁵³ För en utförlig diskussion om distansstöttning, se avsnitt 4.2.

¹⁵⁴ Statens servicecenter, *Månadsuppföljning juli 2022*, 2022.

¹⁵⁵ E-post från Statens servicecenter, 2022-05-25.

¹⁵⁶ Intervju med divisionschef och avdelningschef på Statens servicecenter, 2022-09-06.

som till exempel kräver större besparingar kan denna form av åtgärder knappast vägleda SSC:s agerande för att sänka kostnaderna.

Som vi påpekat ovan saknar SSC i dagsläget en användbar uppföljning av hur resurserna och bemanning används i relation till antalet besökare. I praktiken innebär det att SSC inte har tillgång till grundläggande uppgifter för att kunna styra resursanvändningen.

Enligt SSC är man på gång med att ta fram denna typ av mått, men den flexibilitet som byggts in i verksamheten för att möta kraven på kostnadseffektivitet – i form av ambulerande bemanning, varierande öppettider och distansservice – har satt käppar i hjulet. Det är helt enkelt svårt att veta hur mycket personal ett givet kontor har och vilket kontor ett ärende ska tillskrivas. SSC menar att de arbetar med frågan, men att de inte velat följa mått som inte är användbara eller som inte går att använda för styrning.¹⁵⁷

Mätproblemen är dock bara en del av bekymret. Det andra problemet är mot vad resultaten ska värderas. Hur ska SSC kunna säga att kostnaderna för ett visst kontor nu överstiger nyttan eller att det är dags att dra ner bemanningen på ett visst kontor? Även här har SSC stött på problem när man till exempel försökt slå fast vad som är ett rimligt antal ärenden för en servicehandläggare att hantera per dag. Ärenden skiljer sig åt och på olika kontor dominerar olika typer av ärenden. Målgrupperna skiljer sig dessutom åt i olika delar av landet vilket kan göra att liknande ärenden tar längre tid på vissa ställen. Inte heller här har SSC fattat ett beslut eftersom de är angelägna om att hitta en tillräckligt bra måttstock för att den ska kunna användas för styrning. Det finns också påtagliga risker med att låta antalet ärenden vara styrande, till exempel att ärenden avslutas innan besökaren fått svar på alla frågor för att hålla antalet ärenden uppe.

Även om mätproblemen är reella ger de också uttryck för en mer fundamental svårighet. Det är mycket svårt för SSC att väga olika ”nyttor” mot varandra.¹⁵⁸ Regeringens motiv till att öppna kontor har varit vitt skilda. Vissa kontor har öppnats enkom för att avlasta befintliga kontor, andra för att öka den geografiska tillgängligheten eller för att öka förtroendet för staten i utsatta områden. Därför blir det svårt att använda en och samma måttstock för vad som ska räknas som ”nytta”. Det finns följaktligen ingen övergripande logik för hur resurser ska användas på

¹⁵⁷ Intervju med divisionschef och avdelningschef på Statens servicecenters, 2022-09-06.

¹⁵⁸ Jämför med Ekonomistyrningsverkets remissvar: ”Vidare menade Ekonomistyrningsverket att det vid framtida behov av rationalisering och effektivisering av myndighetens verksamhet bör finnas möjlighet för myndigheten att pröva vilka rationaliseringar som ska göras, oavsett var verksamheten är placerad”, Ds 2020:29 s28 f.

bästa sätt. Resurser kan till exempel inte med någon enkelhet flyttas dit besökarna finns, då det skulle krocka med strävan efter lokal närvaro. Risken med detta är givetvis att servicens kvalitet blir ojämn när mycket resurser går till små kontor med få besökare samtidigt som stora kontor har att hantera stora besöksvolymerna med ett begränsat antal servicehandläggare.

Regeringen har velat åstadkomma många olika saker med etableringen av olika kontor och har styrt närvaron i detalj. Detta ger SSC begränsat med utrymme att bedriva en kostnadseffektiv verksamhet. Enligt SSC kan man till exempel rent principiellt stänga servicekontor på grund av bristande besöksunderlag.

Undantaget är de nya kontoren som öppnats på direkt uppdrag av regeringen.¹⁵⁹ I nuläget vore det emellertid inte praktiskt möjligt att lägga ner kontor samtidigt som regeringens mål är att öppna fler och öka tillgängligheten.¹⁶⁰

5.2 Bristande uppföljning av servicens kvalitet

I detta avsnitt redovisar vi hur SSC tillsammans med samverkansmyndigheterna arbetar för att följa upp och säkerställa att servicen på servicekontoren håller en god kvalitet. Vår utgångspunkt är att SSC och samverkansmyndigheterna gemensamt ska ha tillräcklig information för att bedöma servicens kvalitet för att vid behov kunna utveckla verksamheten. En fungerande uppföljning av servicens kvalitet är också en förutsättning för att följa konsekvenserna av olika organisatoriska val, till exempel i form av lokalisering, bemanning och resurssättning som diskuterades i föregående avsnitt.

5.2.1 En kvalitetsmodell har tagits fram för att säkerställa god kvalitet i servicen

Kvalitet i servicekontorsverksamheten definieras av SSC som att besökaren får ett gott bemötande och rätt information i rätt tid. Kvaliteten på informationen som lämnas i kundmötet ska vara jämn, hög och lika på alla servicekontor.¹⁶¹ Eftersom SSC är ansvarig för utförandet och bemötandefrågorna samtidigt som det rättsliga ansvaret för ärendehantering ligger hos samverkansmyndigheterna finns det ett ömsesidigt intresse för att följa upp hur väl verksamheten bedrivs och att den service som ges håller hög kvalitet.

¹⁵⁹ Intervju med divisionschef och avdelningschef på Statens servicecenter 2022-09-06.

¹⁶⁰ Enligt Regeringskansliets vetskap har det inte förts någon dialog mellan regeringen och SSC om det av kostnadseffektivitetsskäl går att motivera nedläggning av ett kontor, e-post från Regeringskansliet 2022-10-24.

¹⁶¹ Statens servicecenter, *Kvalitetsmodell för servicekontor*, 2021, s. 2.

SSC ansvarar för att tillsammans med de samverkande myndigheterna gemensamt arbeta för kvalitet i servicekontorsverksamheten, och för att följa upp kvaliteten, utifrån en gemensamt framtagen kvalitetsmodell.¹⁶² Kvalitetsmodellen beskriver hur SSC och samverkansmyndigheterna ska säkerställa att verksamheten har en hög och jämn kvalitet.¹⁶³

Med utgångspunkt i kvalitetsmodellen tas en årlig kvalitetsplan fram.¹⁶⁴ Den årliga kvalitetsplanen ska ha en central roll i servicekontorens kvalitetsarbete och beskriver vilka aktiviteter som ska genomföras. Kvalitetsplanen innehåller aktiviteter och indikatorer, både återkommande och sådana som bygger på föregående års riskbedömning. De aktiviteter som genomförs kan till exempel vara att genomföra medlyssning eller att arbeta för att skapa förutsättningar för att information från samverkansmyndigheterna presenteras på ett enkelt och tydligt sätt för servicehandläggarna.¹⁶⁵ Indikatorerna som följs upp syftar till att fungera som värdemätare för hur väl verksamheten fungerar. En indikator kan till exempel vara antalet visningar som SSC:s och samverkansmyndigheternas nyheter på intranäten har från servicehandläggarna. Bland indikatorerna ingår också de kundundersökningar som görs.¹⁶⁶ Kundundersökningarna genomförs två gånger årligen och omfattar frågor om ifall besökaren fått rätt information, fått informationen i rätt tid och fått ett gott bemötande.

Kvalitetsplanen följs sedan årligen upp i en kvalitetsrapport. Bedömningen av servicens kvalitet görs utifrån tre olika nivåer – god, tillräcklig och inte tillräcklig. Det görs både en sammanvägd bedömning av resultatet och bedömningar för varje enskild aktivitet.¹⁶⁷ Bedömningen ligger sedan till grund för nästa års kvalitetsplan.

5.2.2 Väntetider

För att bedöma om besökarna får information i rätt tid följer SSC upp väntetiderna på servicekontoren.

På begäran har Riksrevisionen fått in uppgifter om genomsnittliga väntetider för 86 servicekontor. För resterande kontor saknas det helt uppgifter om väntetider, då dessa kontor inte använder kölappar utan i stället har ett system där besökaren får stå i en fysisk kö.¹⁶⁸ För 2021 sträckte sig väntetiderna från i genomsnitt 40 minuter

¹⁶² Statens servicecenter, *Överenskommelse om samverkan kring servicekontoren*, 2020, s. 10.

¹⁶³ Statens servicecenter, *Kvalitetsmodell för servicekontor*, 2021 s. 3.

¹⁶⁴ Statens servicecenter, *Kvalitetsplan 2021*, 2021, s. 3.

¹⁶⁵ Ibid., s. 10.

¹⁶⁶ Ibid., s. 8.

¹⁶⁷ Statens servicecenter. *Kvalitetsrapport för servicekontoren* 2021.

¹⁶⁸ E-post från företrädare för Statens servicecenter, 2022-05-25.

i Göteborg, Hisingen till 1 minut i Sandviken.¹⁶⁹ Enligt information från SSC har dock flera kontor haft köer utanför kontoren, med hänsyn till brandföreskrifter och covid 19-restriktioner. Den tid som besökarna väntar i kö utanför lokalerna fångas inte av mätningen. Det är först när en besökare tar en kölapp som mätningen påbörjas. Att det saknas tillförlitlig uppföljning av väntetider innebär att SSC inte kan svara på om besökaren får hjälp i rätt tid. Dessutom innebär det att det inte går att jämföra väntetider mellan olika kontor för att se om tillgängligheten för besökarna skiljer sig åt.

5.2.3 Rätt information

En viktig del av den övergripande kvaliteten i servicen är att servicehandläggarna besvarar frågeställningarna från besökarna på ett korrekt och rättssäkert sätt. Att informationen är rätt är viktigt både för att besökaren ska veta vilka rättigheter och skyldigheter hen har och för att besökaren ska förstå hur ärendehanteringens gång till.

Samverkansmyndigheterna utför delvis själva uppföljning som berör frågan om kvaliteten i servicens innehåll. Skatteverket gör till exempel kvalitetssäkring och kvalitetsuppföljning av ansökningar och ärenden som är inlämnade på servicekontor i syfte att fastslå om hanteringen följer framtagna rutiner.¹⁷⁰ Pensionsmyndigheten har till exempel gjort en uppföljning av användandet av 30 000-linjen för att kunna se varför servicehandläggarna ringer och vad de behöver hjälp med. Ett av syftena med att följa upp 30 000-linjen är att kunna göra en bedömning av var det kan finnas kunskapsluckor hos servicehandläggarna. I analysen har man framför allt tittat på tre olika delar: om det är "rätt" samtal som kommer in, om handläggarna har rätt kompetens samt om de har använt sig av verksamhetssystemen för att hjälpa besökaren.¹⁷¹ Även Arbetsförmedlingen utför löpande uppföljning av 30 000-linjen som sammanställs varje månad. Det utförs också veckovisa dialogmöten med medarbetare på 30 000 linjen för att fånga information om servicens kvalitet.¹⁷²

Vi kan konstatera att uppföljningarna inte är genomförda på samma sätt och att de delvis mäter olika saker vilket gör att de inte är jämförbara. Detta kan troligtvis förklaras av att Arbetsförmedlingen använder 30 000 - linjen på ett annat sätt än

¹⁶⁹ E-post från företrädare för Statens servicecenter, 2022-05-25.

¹⁷⁰ E-post från företrädare för Skatteverket, 2022-11-09.

¹⁷¹ Pensionsmyndigheten, *Analys av samtal och mail från servicekontoren till Pensionsmyndigheten*, 2021, s. 4.

¹⁷² Arbetsförmedlingen, *Löpande uppföljning samt kvalitativ input 30 000 linjen*, 2022 s. 8.

övriga myndigheter. Övriga samverkansmyndigheter har inte genomfört någon uppföljning av stödlinjen.¹⁷³

För att följa upp att rätt information lämnas ska SSC också utföra strukturerade medlyssningar. Det har dock framkommit i våra intervjuer att den typen av medlyssning inte fullt ut påbörjats ännu.¹⁷⁴ Därmed kan vi konstatera att det under granskningsperioden inte gjorts någon systematisk uppföljning av huruvida besökarna får rätt information eller inte.

Den planerade medlyssningen ska genomföras regelbundet och tanken är att medarbetare ska lyssna på varandra för att säkerställa att de känner sig trygga i att hitta information som ska lämnas i kundmötet och i att använda stödverktyg för detta.¹⁷⁵ Medlyssningen ska sedan resultera i en samlad bedömning av vilka utvecklingsområden som finns. Bedömningen ska göras på kontorsområdesnivå, regional nivå och riksnivå.¹⁷⁶

5.2.4 Bemötande

Besökarens upplevelse av bemötandet är avgörande för hur besöket på servicekontoret uppfattas och i förlängningen även för förtroendet för SSC och samverkansmyndigheterna. SSC menar att bemötande innefattar hur första kontakten sker, hur servicehandläggarna agerar genom samtalet med besökaren och hur samtalet avslutas innan besökaren lämnar servicekontoret. SSC följer upp bemötande genom en så kallad strukturerad medlyssning.

Den strukturerade medlyssningen görs för att följa upp att SSC:s vägledning för kundmöte följs. Samtliga servicehandläggare blir årligen föremål för denna medlyssning som avser bemötande. Kontorsområdeschefen som utför medlyssningen har ett protokoll som fylls i under den tid, eller det antal kundmöten, som behövs för att inkludera alla moment som finns med i protokollet. Om medlyssningen visar stora brister ska den göras om under året, med fokus på de områden där brister identifierats.¹⁷⁷

¹⁷³ E-post från företrädare för Skatteverket, 2021-11-26; E-post från företrädare för Försäkringskassan, 2021-11-08 och 2021-11-15.

¹⁷⁴ Intervju med företrädare för Statens servicecenter, 2022-02-14.

¹⁷⁵ Statens servicecenter, *Kvalitetsmodell för servicekontor*, 2020 s. 8.

¹⁷⁶ Statens servicecenter. *Kvalitetsmodell för servicekontor*, 2020 s. 9.

¹⁷⁷ Intervju med företrädare för Statens servicecenter, 2022-02-14.

Varje kontorsområde ansvarar för att identifiera brister och risker utifrån medlyssningen som sedan diskuteras i kvalitetsgruppen¹⁷⁸ och sammanställs i ett arbetsmaterial. Någon diarieförd sammanställning med dokumentation från medlyssningarna på respektive kontorsområde finns däremot inte att ta del av.¹⁷⁹ Bedömningen görs enligt tre nivåer, god, tillräcklig och inte tillräcklig. I kvalitetsrapporten för 2021 framgår det att bemötandet bedöms ligga på en god nivå, men exakt hur man har kommit fram till den bedömningen framgår inte i någon större utsträckning.¹⁸⁰ Denna sammanställning arbetas sedan in i den årliga kvalitetsrapporten och återkommer i form av åtgärder i nästa års kvalitetsplan.¹⁸¹ Medlyssningens huvudsakliga syfte är att bidra till lärande och förbättrad kvalitet, inte i första hand till kontroll eller uppföljning.¹⁸² Men att det inte finns någon diarieförd sammanställning resulterar i att det är svårt att veta utifrån vilka grunder man bedömer servicens kvalitet. Dessutom innebär det att det är svårt för samverkansmyndigheterna att få insyn i vad bedömningen av bemötandet lutar sig mot. Uppföljningen gör det inte heller möjligt att identifiera strukturella skillnader mellan till exempel stora och små kontor.

5.2.5 Kundundersökningarna genomförda på bristfälligt sätt

Kundundersökningar är ett bra sätt att ta reda på besökarna uppfattning av servicens kvalitet. I de kundundersökningar som har gjorts har besökarna tillfrågats om samtliga tre kvalitetsaspekter; gott bemötande och rätt information som ges i rätt tid.

SSC:s kundundersökningar genomförs två gånger årligen på ett antal utvalda kontor. De har genomförts under en period på två veckor där besökare ombetts svara på ett antal frågor. År 2019 och 2020 gjordes samma typ av undersökning. Totalt 15 kontor valdes ut i ett stratifierat slumpmässigt urval, där både små, medelstora och stora kontor deltog. Enkäten delades ut som en pappersenkät (på svenska) till de som besökte kontoren.¹⁸³

¹⁷⁸ Kvalitetsgruppen består bland annat av servicehandläggare, verksamhetsutvecklare och chefer. Intervju med företrädare för Statens servicecenter, 2022-02-14.

¹⁷⁹ E-post från företrädare för Statens servicecenter, 2022-06-08.

¹⁸⁰ Statens servicecenter, *Kvalitetsrapport 2021*, 2022.

¹⁸¹ E-post från företrädare för Statens servicecenter, 2022-06-08.

¹⁸² Intervju med företrädare för Statens servicecenter, 2022-02-14.

¹⁸³ Totalt skickades 9000 enkäter ut, 1000 var till de stora kontoren, 700 till vardera mellanstort kontor och 400 till de små kontoren. År 2019 inkom 3 747 svar och 2020 inom 3 076 svar. Kantar Sifo, *Kundundersökning på servicekontoren november 2019*, 2019 och Kantar Sifo, *Kundundersökning på servicekontoren mars 2020*, 2020.

Under 2021 såg kundundersökningen något annorlunda ut: 29 kontor valdes ut och urvalet gjordes stratifierat baserat på kontorsstorlek och region. Utifrån det gjorde sedan ett slumpmässigt urval. Insamlingen gjordes med hjälp av QR-koder som sattes upp på olika platser i kontoret. Tanken var att besökarna skulle skanna QR-koden med sina egna mobiler för att komma till en webbsida med enkätfrågorna.¹⁸⁴ QR-koderna satt uppe under två veckor och totalt inkom 644 svar. Enkäten för 2021 gick att besvara på ett antal olika språk.

Frågorna handlar om i huvudsak tre olika saker: om besökaren fick ett bra bemötande, om svaret kom inom rimlig tid och om besökaren fick den hjälp hen behövde. Nöjdheten för besöken ligger på en hög nivå, i flera fall över 90 procent. När det gäller siffrorna för om besökaren fick den hjälp som hen behövde är resultaten 92 procent för 2019 och 2020 samt 97 procent för 2021. Undersökningen visar också att det inte finns några större skillnader i nöjdhet beroende på vilken samverkansmyndighet besökaren hade ett ärende hos vid besöket på servicekontoret.

För den undersökning som genomfördes på våren 2021 var dock svarsfrekvensen mycket låg, enbart 2,4 procent i förhållande till antal besök. Undersökningen som genomfördes på hösten hade något högre svarsfrekvens, 3,9 procent i förhållande till antal besök.¹⁸⁵ Givet den låga svarsfrekvensen är det svårt att på ett generellt plan dra slutsatser om besökarnas inställning till servicekontoren. Problemet accentueras ytterligare när man jämför olika kontorstyper med varandra.

Utöver den låga svarsfrekvensen finns det flera problem med utförandet av enkätundersökningen. Många besöker servicekontoren på grund av att det har svårt med det svenska språket. Att det under den ena undersökningen endast fanns tillgång till enkäter på svenska bör därför ses som problematiskt. Detta problem har även lyfts i en internrevisionsrapport från 2020.¹⁸⁶ En ytterligare försvårande omständighet är att det i 2021 års undersökning endast fanns möjlighet att besvara enkäten med hjälp av digitala verktyg. En stor del av besökarna kommer till kontoren på grund av att de är icke-digitala och behöver hjälp med att hantera digitala verktyg. Att använda sig av en QR-kod för att samla in svar kan därför inte ses som tillfredställande.¹⁸⁷

¹⁸⁴ Från början skulle QR-koderna vara ett komplement till en surfplatta med enkätfrågorna men i och med pandemin beslutade man sig för att inte använda surfplattan. Origo Group, *Statens servicecenters medborgarservice – kundundersökning 2021*, 2021.

¹⁸⁵ E-post från företrädare för Statens servicecenter, 2022-05-25.

¹⁸⁶ Statens servicecenter, *Internrapport, Förutsättningar för medborgarservice 2020*, s. 19.

¹⁸⁷ Från början var tanken att enkäten skulle utföras både via QR-koder och via en läsplatta som fanns tillgänglig på kontoret, men på grund av pandemin användes enbart QR-koderna. Från oktober 2022 används båda metoderna. E-post från företrädare för Statens servicecenter, 2022-11-09.

5.2.6 Uppföljningen blir lidande av det delade ansvaret

Vår granskning visar att SSC och samverkansmyndigheterna inte har tillräcklig information för att kunna bedöma om servicen håller god kvalitet. Därmed går uppföljningen som görs av servicens kvalitet inte heller att använda för att följa upp konsekvenserna av olika organisatoriska val, till exempel i när det gäller lokalisering, bemanning och resurssättning. Samtidigt kan Riksrevisionen konstatera att det är svårt att följa upp servicens kvalitet och att inte heller ansvariga myndigheter tycker att uppföljningen ger en tydlig bild i dagsläget.

I dag är det SSC, som saknar sakkunskap och ansvar för innehållet i servicen, som genomför uppföljningen. Det innebär utmaningar. För att fullt ut kunna säkerställa att servicehandläggarna ger rätt information till besökarna menar företrädare för SSC att samverkansmyndigheterna själva skulle behöva åka ut till kontoren och utföra kontroller.¹⁸⁸ Detta skulle dock vara mycket svårt och kostsamt för samverkansmyndigheterna.

På motsvarande sätt finns det bland samverkansmyndigheterna tvivel kring tillförlitligheten i kundundersökningarna. Även om SSC framhåller kundundersökningen som ett stöd för att verksamheten fungerar bra, i såväl årsredovisningen som kvalitetsrapporten, är samverkansmyndigheterna inte helt övertygade. I intervjuer har samverkansmyndigheterna framhållit att de anser att kundundersökningarna har svårigheter med att mäta servicens kvalitet på ett bra sätt. Företrädare för Skatteverket menar att uppföljningen har varit en av få frågor som varit föremål för upprepade diskussioner mellan Skatteverket och SSC. Bland annat upplever man att kundundersökningen inte säger tillräckligt mycket om kvaliteten i servicen.¹⁸⁹ Även företrädare för Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan har i intervjuer lyft att man har olika uppfattning om de frågor som ställs i SSC:s kundundersökningar.¹⁹⁰ Det framgår vidare att man från Pensionsmyndighetens sida i dagsläget inte upplever att man har full koll på kvalitetsaspekten på servicekontoren. Även från Arbetsförmedlingen lyfts att man inte är helt nöjd med uppföljningen. Arbetsförmedlingen framhåller dock att man har haft en bra dialog och att man har fått gehör för de önskemål man haft när det gäller uppföljningen.¹⁹¹

¹⁸⁸ Intervju med divisionschef och avdelningschef på Statens servicecenter, 2022-09-06.

¹⁸⁹ Intervju med företrädare för Skatteverket, 2021-11-15.

¹⁹⁰ Intervju med företrädare för Pensionsmyndigheten 2021-11-16; intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2022-11-11.

¹⁹¹ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2021-11-11.

Trots att samtliga samverkansmyndigheter menar att uppföljningen i dagsläget inte ger dem möjlighet att bedöma servicens kvalitet, utför de själva uppföljning i mycket liten utsträckning trots att de har ansvaret för den service som ges i deras eget namn. Det delade ansvaret tycks här ha resulterat i att ingen riktigt kan eller vill ta ett helhetsansvar för uppföljningsfrågan.

5.3 Risk för att överskatta andelen besökare som får den hjälp de behöver

I detta avsnitt redovisar vi våra iakttagelser av hur SSC och samverkansmyndigheterna följer upp om ärenden får sin lösning på servicekontoren eller om besökarna hänvisas vidare till respektive myndighet. Givet att det finns en risk för att det uppstår onödig efterfrågan när hanteringen av individärenden delas upp i en service- och en handläggningsdel, är det viktigt för de berörda myndigheterna att ha en bra uppföljning av om det uppstår onödig efterfrågan.

5.3.1 Olika bilder av onödig efterfrågan

Det finns en potentiell risk med att dela upp hanteringen av individärenden i en servicedel som kan omhändertas av servicekontoren och en handläggnings- och beslutsdel som omhändertas av en annan myndighet. Denna idé bryter mot hur flera av samverkansmyndigheterna inom den egna organisationen i allt högre utsträckning försökt integrera kundservice med den ordinarie verksamheten. Medarbetare vid kundtjänst enheterna ansvarar då ofta för enklare handläggning eller varvar arbetet i kundtjänst med handläggning av ärenden på annan plats i organisationen. Tanken med att på detta sätt integrera kundservice med den ordinarie verksamheten är att hög kompetens i den första kontakten antas minska behovet av att initiera fler kontakter med samma myndighet.¹⁹² De brutna servicekedjorna som är en inbyggd del i servicekontorskonceptet riskerar att leda till onödig efterfrågan. Med onödig efterfrågan avses då att en individ tvingas till flera myndighetskontakter för att få sitt ärende löst. Detta leder till onödig tidsspilla för individen och är sammantaget ett resursslöseri för staten.

Under en vecka årligen får servicehandläggarna registrera hur besökarnas ärenden har lösts. Den av SSC senast genomförda uppföljningen gjordes under vecka 21 år 2022. Som framgår av tabellen nedan finns det stora skillnader i hur de olika myndigheternas ärenden löses på servicekontoren.

¹⁹² Riksrevisionen, *Var God dröj, myndigheterna digitaliserar – service till enskilda som inte kan eller vill vara digitala*, 2021.

Tabell 13 Hur löstes kundens ärende 2022?¹⁹³

	Arbets- förmedlingen	Försäkrings- kassan	Pensions- myndigheten	Skatteverket
Allmän information	29,4 %	16,5 %	21,2 %	13,7 %
Digitalt	35,4 %	34,3 %	25,3 %	19,9 %
Fysisk blankett	11,6 %	17,6 %	24,2 %	15,1 %
Hänvisning	8,5 %	1,3 %	0,8 %	0,9 %
30 000-linjen	15,1 %	2,3 %	5,5 %	1,7 %
Verksamhetssystem	0,0 %	28,0%	23,0 %	48,7 %
Total procent	100 %	100 %	100 %	100 %
Total antal	5 318	13 013	2 600	28 285

När det gäller frågan om onödig efterfrågan är det främst kategorierna "hänvisning" och "30 000-linjen" som är intressanta. Här sticker Arbetsförmedlingen ut jämfört med övriga myndigheter. Uppföljningen visar att cirka 24 procent av Arbetsförmedlingens ärenden hänvisas från servicekontoren till Arbetsförmedlingen, antingen via stöddlinjen 30 000 eller genom att besökaren själv får ta kontakt med Arbetsförmedlingen.¹⁹⁴ Detta är alltså ärenden som servicekontoren inte kan lösa själva, där servicehandläggarna antingen behöver stöd eller måste lämna över ärendet för handläggning på myndigheten. Motsvarande andel för övriga samverkansmyndigheter är bara 2 till 6 procent av ärendena.

För övriga myndigheter löses ärenden ofta genom att servicehandläggarna använder sig av verksamhetssystemen. För Skatteverket rör det sig om hela 49 procent av ärendena som får sin lösning på detta sätt. För Arbetsförmedlingen är det i stället vanligast att ärenden löses digitalt eller genom att servicehandläggarna ger allmän information.¹⁹⁵ Värt att notera är att uppföljningen inte innehåller någon kategori som säger att ärendet inte löstes eller enbart löstes till viss del.

Enligt Arbetsförmedlingens bedömning är resultatet bättre än vad man först trott och förväntat sig.¹⁹⁶ Att servicehandläggarna kontaktar 30 000 betraktas av Arbetsförmedlingen inte som onödig efterfrågan eftersom den är förväntad.

¹⁹³ E-post från företrädare för Arbetsförmedlingen, 2022-08-23.

¹⁹⁴ Ibid.

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2022-08-22.

Avsaknaden av verksamhetssystem gör att de måste kontakta 30 000 i de fall besökaren saknar e-legitimation för att lösa olika ärenden.¹⁹⁷

Enligt servicehandläggarnas uppskattning är dock problemet större än vad det ser ut att vara i SSC:s uppföljning. I enkäten ställde vi frågan om besökarnas förväntningar på vilken hjälp de kan få på servicekontoren överensstämmer med vad servicehandläggarna faktiskt ska hjälpa till med. Enligt servicehandläggarna överensstämmer besökarnas förväntningar oftast i ärenden från Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten, men sällan eller aldrig i ärenden från Arbetsförmedlingen och Migrationsverket.

Tabell 14 Överensstämmer kundernas förväntningar på vilken hjälp de kan få på servicekontoren med vad ni faktiskt ska hjälpa dem med?

	Alltid	Oftast	Sällan	Aldrig
Skatteverket	11,1 %	73,1 %	14,7 %	1,1 %
Försäkringskassan	16,2 %	74,2 %	8,7 %	0,9 %
Pensionsmyndigheten	17,4 %	71,6 %	10,4 %	0,6 %
Arbetsförmedlingen	4,1 %	15,8 %	59,9 %	20,2 %
Migrationsverket	3,2 %	19,2 %	37,2 %	40,4 %

Tabellen ovan visar att det finns mycket stora skillnader i hur servicehandläggarna bedömer det vi kan kalla förväntansgapet. De besökare som kommer till servicekontoren med ärenden inom Arbetsförmedlingens och Migrationsverkets ansvarsområden tycks i stor utsträckning ha felaktiga förväntningar på vad de kan få hjälp med.

Att servicehandläggarna inte har tillgång till Arbetsförmedlingens verksamhetssystem lyfts av en majoritet av de som vi har intervjuat som ett stort problem. Ett scenario som beskrivs i intervjuer med flera är att besökaren har stått i kö i mer än en timme för att sedan mötas av en servicehandläggare som inte kan hjälpa besökaren utan tillgång till verksamhetssystemen. Om besökaren inte har tillgång till e-legitimation kan servicehandläggaren ringa 30 000 för att få hjälp med att till exempel ta fram den information som besökaren behöver. Har besökaren tillgång till e-legitimation får de däremot inte hjälpa besökaren genom att ringa 30 000. Då ska besökaren själv kontakta Arbetsförmedlingens kundtjänst.

¹⁹⁷ Se avsnitt 4.1 för en beskrivning av skillnaderna mellan de olika samverkansmyndigheterna.

Servicehandläggarna upplever att den hjälp som de kan erbjuda för Arbetsförmedlingens räkning inte motsvarar de behov som besökarna har. Eftersom servicekontoren inte har tillgång till Arbetsförmedlingens verksamhetssystem kan de inte ge besökarna hjälp med mycket av det som efterfrågas. Det kan till exempel handla om att de inte kan lämna meddelanden eller kommunicera med besökarens arbetsförmedlare, att de inte kan boka möten eller samtal med arbetsförmedlaren, och att de inte kan se beslut som har fattats, eller vad besökaren har kommit överens med Arbetsförmedlingen om. Andra vanliga frågor är om besökaren är en del av Arbetsförmedlingens *Rusta och matcha* och hur många dagar besökaren har kvar med aktivitetsstöd. Avsaknaden av verksamhetssystem gör att servicehandläggarna inte har tillgång till denna information.

Att tillgången till myndigheternas verksamhetssystem är viktig för servicehandläggarnas möjligheter att hjälpa besökarna bekräftas av svaren på en annan av våra enkätfrågor. När vi frågade om servicekontoren vore meningsfulla för besökarna om tillgången till verksamhetssystem helt saknades svarar 60 procent ”nej”.

Tabell 15 Anser du att servicekontoren vore meningsfulla för privatpersoner, företag och bolag om ni som servicehandläggarna helt saknade tillgång till samverkansmyndigheternas verksamhetssystem?

	Antal	Procent
Ja	102	18,9 %
Nej	324	60,1 %
Svårt att säga	113	21,0 %

5.3.2 Oklart vad diskrepansen beror på

Våra iakttagelser om förväntansgapet och betydelsen av tillgången till verksamhetssystem är viktiga, inte minst i ljuset av att regeringen och SSC planerar att ansluta service från fler myndigheter till servicekontoren. Ett sätt att möjliggöra anslutandet av fler myndigheter är genom att justera servicenivån. Ju lägre servicenivå desto fler myndigheter kan servicehandläggarna hantera. Risker är givetvis att besökarna då rent faktiskt inte kan få den hjälp som de behöver utan måste hänvisas vidare till respektive myndighet eller på annat sätt tvingas att ta nya kontakter för att lösa sina ärenden.

Redan i servicekontorsutredningens delbetänkande slår utredaren fast att tillgången till verksamhetssystem är nödvändig. Där gör utredaren bedömningen att avsaknaden av verksamhetssystem skulle leda till att servicehandläggarna inte skulle kunna svara på en stor del av de frågor som besökarna har, och besökarna skulle i stället behöva hänvisas till respektive myndighet via andra servicekanaler. Utan tillgång till systemen skulle servicen kraftigt försämrast.¹⁹⁸

Enligt många servicehandläggare är det precis detta som har hänt. Den uppföljning som SSC gör av hur ärenden får sin lösning på servicekontoren ger dock en något annan bild. Även om det är betydligt vanligare att de tvingas hänvisa ärenden till Arbetsförmedlingen än till övriga myndigheter lyckas de trots allt lösa tre fjärdedelar av alla ärenden utan att behöva ta kontakt med Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen menar att servicehandläggarnas uppfattningar i grunden kan handla om en bristande acceptans för det nya uppdraget.

Utifrån Arbetsförmedlingens perspektiv är detta dock egendomligt eftersom Arbetsförmedlingen och SSC var helt överens om hur tjänsteutbudet skulle utformas. Varken Arbetsförmedlingen eller SSC var intresserade av att ge servicekontoren tillgång till verksamhetssystemen. SSC saknade också de tekniska möjligheterna eller kapaciteten att hantera ytterligare ett verksamhetssystem med hjälp av befintlig teknisk infrastruktur.¹⁹⁹ Det var därför inte möjligt att ansluta Arbetsförmedlingen med full tillgång till deras verksamhetssystem. Enligt Arbetsförmedlingen vidtog SSC:s förändringsledning en rad insatser när Arbetsförmedlingens tjänster introducerades på servicekontoren. Arbetsförmedlingen menar dock att SSC inte gjort tillräckligt i frågan för att få servicehandläggarna att acceptera att uppdraget ser ut som det gör.²⁰⁰

Att det finns olika uppfattningar om hur djup service servicehandläggarna ska ge är också något som företrädare för SSC återkommer till. SSC:s divisionsledning menar till exempel att de har medarbetare som har jobbat länge och som är kunniga. De kan svara på många frågor och gå djupt, men att det inte är säkert att de ska göra det i sin roll. Samtidigt poängterar man att det är viktigt att de ger besökarna den hjälp som de behöver.²⁰¹

¹⁹⁸ SOU 2017:109, s. 14.

¹⁹⁹ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2022-08-23; intervju med företrädare för Statens servicecenter, 2022-05-23.

²⁰⁰ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2022-08-23.

²⁰¹ Intervju med divisionschef och avdelningschef på Statens servicecenter, 2022-09-06.

Vilken av dessa bilder som är mest rättvisande är svårt att avgöra. Det kan vara fråga om en tillväjningsprocess och att servicehandläggarna uppfattar andelen besökare som de inte kan hjälpa som större än vad den faktiskt är. Det kan handla om en bristande acceptans för ett uppdrag som skiljer sig från övriga genom att service ska ges på en lägre nivå. Men det kan också handla om att SSC:s uppföljning överskattar andelen ärenden som får sin lösning på servicekontoren. Att servicehandläggarna registrerar att de hjälpt besökaren med något, till exempel genom att ge allmän information, är inte nödvändigtvis det samma som att besökaren får den hjälp som hen behöver. Besöket riskerar då att resultera i nya besök på servicekontoren eller ytterligare kontakter med myndigheterna.

Enligt Riksrevisionens bedömning är det viktigt att de berörda myndigheterna går till botten med vad som ligger bakom de olika bilderna. Det är inte minst viktigt för att ha ett gediget kunskapsunderlag att luta sig mot vid framtida beslut om hur introduktionen av nya tjänster ska ordnas och hur tjänsteutbudet ska se ut för olika myndigheter.

6 Slutsatser och rekommendationer

6.1 Slutsatser

Riksrevisionen har granskat om den lokala statliga serviceorganisationen i SSC:s regi är ändamålsenlig och effektiv för att tillgängliggöra statlig service med hög kvalitet i hela landet. Riksrevisionens övergripande slutsats är att den nya serviceorganisationen i dagsläget inte kan säkerställa att alla besökare får en likvärdig service av god kvalitet. Riksrevisionen har identifierat en rad brister och risker som bör hanteras av SSC och samverkansmyndigheterna. För att inte riskera att avsevärt försämra servicen bör dessa åtgärdas innan nya myndigheter ansluts till servicekontoren.

6.1.1 Följ kostnadsutvecklingen och ta fram principer för prioriteringar

Sedan SSC tog över servicekontorsverksamheten har den befunnit sig i en mycket expansiv fas. Många nya kontor har öppnats och nya myndigheter har anslutits. Det har också inneburit en successiv tillförsel av resurser. SSC har därför inte tvingats att ta några tuffa ekonomiska beslut under dessa år, trots att antalet besök minskar samtidigt som kostnaderna per besök ökar. Granskningen visar att SSC inte heller följer kostnadsutvecklingen på ett sätt som går att använda till att omfördela resurser enligt någon princip för kostnadseffektivitet.

Ingen verksamhet kan dock räkna med ständig tillväxt. Händelser i vår omvärld eller politisk nyorientering kan snabbt förändra spelplanen och servicekontorsverksamheten kan behöva vidta besparingsåtgärder. Riksrevisionen bedömer därför att det är viktigt att SSC skyndsamt tar fram en modell för att kunna följa hur resurserna och bemanningen används i relation till antalet besökare på kontorsnivå.

För att kunna styra resurser dit de gör som mest nytta måste dock SSC ha någon övergripande princip att utgå ifrån. I dagsläget är det tydligt att tillgänglighet är regeringens överordnade mål för servicekontoren. Tillgängligheten syftar dock till att uppnå flera olika saker. Det handlar om att finnas geografiskt nära hela befolkningen, att besökare inte ska behöva vänta för länge på att bli betjänade och att staten ska finnas tillgänglig i utsatta områden. I dag finns inget tydligt ställningstagande för hur dessa värden ska vägas mot varandra när resurserna är begränsade.

Att regeringen så aktivt har gått in och styrt var servicekontoren ska erbjuda service ger SSC ett begränsat utrymme för att bedriva en kostnadseffektiv verksamhet. Granskningen visar att det inte varit möjligt för SSC att omfördela resurser genom att lägga ner kontor som tar emot få besökare och därmed kostar mycket. Kontor som öppnats på direkt uppdrag av regeringen kan inte läggas ned och även om det rent principiellt är möjligt att lägga ner andra kontor anses det vara politiskt omöjligt. Risken med detta är att besparingar görs i det tysta utan att olika "nyttor" ställs mot varandra, till exempel genom att låta handläggarna på stora kontor med många besökare hantera allt fler besök samtidigt som det på ytan ser ut som att tillgängligheten är oförändrad. Att göra nedskärningar på ett sådant sätt kommer högst troligt leda till en försämrad kvalitet i den service som kan erbjudas på kontoren.

I dagsläget får ett besök i princip kosta hur mycket som helst på kontor med mycket få besökare. Det kan inte sägas vara kostnadseffektivt. Om regeringen i detalj fortsatt vill bestämma var kontor ska finnas är det lämpligt att på samma detaljnivå definiera för SSC vad som avses med kostnadseffektivitet för servicekontorsverksamheten. Riksrevisionen gör dock bedömningen att det är mer lämpligt att regeringen överlåter till SSC att bestämma var kontor ska finnas för att uppnå en tillräckligt god tillgänglighet. Då skapas utrymme för SSC att kunna uppnå en balans mellan kraven på närvaro, kostnadseffektivitet och kvalitet.

6.1.2 Säkerställ att alla besökare kan tillvarata sin rätt

I och med att SSC tog över servicekontoren fick myndigheten en kraftigt utbyggd verksamhet och en ny kärnuppgift. På kort tid och under en period som har präglats av en pandemi har SSC fått bygga upp en struktur för att kunna hantera en stor och decentraliserad serviceorganisation. Parallellt har verksamheten på servicekontoren pågått i befintliga lokaler och med hjälp av befintlig personal.

Detta innebär att SSC har ärvt en del problem som man inte hunnit lösa än, men också att SSC har förvärrat vissa problem i sina ansträngningar att styra organisationen i en ny riktning. Problem som tidigare funnits med överhörning och långa inloggningstider i myndigheternas verksamhetssystem har förvärrats.

På motsvarande sätt som SSC nu är i gång med att åtgärda de problem som finns med distansservicen är det viktigt att ledningen för SSC fortsätter arbetet med att förbättra förutsättningarna för servicehandläggarna att ge god service. Det är helt nödvändigt för att servicekontoren ska kunna få med sig personalen på förändringsresan och ge god service till besökarna.

Besökarna har rätt att få information från myndigheter på ett sätt så att de kan tillvarata sin rätt. Som granskningen visar är det mycket ovanligt att servicekontoren använder sig av tolk, trots att bristande språkkunskaper anses vara huvudorsaken till att människor besöker servicekontoren. Det är därför tveksamt om det går att säkerställa att alla besökare får den hjälp de har rätt till. Mot denna bakgrund menar Riksrevisionen att det är nödvändigt att SSC säkerställer att tolk används när det behövs. Det kan till exempel innebära införandet av en tolktjänst som är bättre anpassad till verksamheten.

6.1.3 Förbättra samordningen och uppföljningen av servicens kvalitet

Att medarbetare är anställda av en myndighet och samtidigt utför förvaltningsuppgifter i andra myndigheters namn innebär en rad utmaningar. Även om det var regeringens utgångspunkt att övergången till en enskild huvudman skulle göra det lättare att styra och utveckla servicekontorsverksamheten, så är en god samverkan mellan myndigheterna fortsatt en förutsättning för en väl fungerande verksamhet.

Granskningen visar att det delade ansvaret medför att ingen aktör tar ett helhetsansvar för vissa mycket viktiga delar av verksamheten.

När det gäller utbildning och informationsförsörjning visar granskningen att det till viss del finns en konflikt mellan samverkansmyndigheternas vilja att förse servicehandläggarna med så mycket kunskap som möjligt och den möjlighet och tid som handläggarna har för att tillgodogöra sig informationen. Vad gäller utbildningarna fungerar SSC som en form av grindvakt som bevakar att den totala utbildningsmängden inte blir för stor. Här är det dock viktigt att samverkansmyndigheterna fortsätter att utveckla och anpassa utbildningarna. I dag uppfattas utbildningarna från Pensionsmyndigheten som betydligt bättre än till exempel de från Arbetsförmedlingen. Här finns lärdomar att dra och utrymme för förbättringar.

När det gäller informationsförsörjningen är däremot respektive samverkansmyndighet ensamt ansvarig för att ge servicehandläggarna den information som rör deras ärenden. Att informationen publiceras på respektive myndighets intranät innebär att varken samverkansmyndigheterna eller SSC har någon överblick över hur mycket information som ges på totalen. Mot denna bakgrund menar Riksrevisionen att de berörda myndigheterna bör förbättra samordningen och anpassningen av utbildning och informationsförsörjning till servicehandläggarnas uppdrag.

Om utbildningar och informationsförsörjning inte är anpassade till uppdraget kan det resultera i att det blir otydligt för servicehandläggarna hur mycket de ska kunna och i förlängningen även vad de ska hjälpa besökarna med. Granskningen visar att det bland handläggarna finns en utbredd osäkerhet om var gränserna för servicekontorens uppdrag går, och de uppfattar det som att olika handläggare ger hjälp på olika nivå, bland annat på grund av skillnader i kompetens.

På motsvarande sätt kan Riksrevisionen konstatera att det delade ansvaret fått konsekvenser för uppföljningen av servicens kvalitet. Det saknas i dagsläget tillräcklig uppföljning för att bedöma servicens kvalitet. Trots att alla inblandade myndigheter tycker att frågan är viktig är de inte helt nöjda med den uppföljning som görs. Här lägger myndigheterna till viss del över ansvaret på varandra. SSC anser sig inte vara experter på servicens innehåll och samverkansmyndigheterna kan inte med någon enkelhet följa upp en annan myndighets verksamhet. Mot denna bakgrund menar Riksrevisionen att myndigheterna gemensamt måste säkerställa att den uppföljning som görs är tillräcklig för att de ska kunna bedöma servicens kvalitet. Detta är nödvändigt för att vid behov kunna utveckla verksamheten.

6.1.4 Gör färdigt innan fler myndigheter ansluts

Det är regeringens målsättning att tillgången till lokal statlig service ska stärkas genom tillförsel av service från fler myndigheter och genom en utbyggnad av antalet servicekontor. Det är dock Riksrevisionens bedömning att de problem som granskningen belyser riskerar att förvärras i takt med att servicekontorsverksamheten expanderar.

Enligt SSC:s divisionsledning har man idag huvudsakligen bara två former av ärenden som kräver att personer inställer sig på ett servicekontor för identifiering: id-kortsärenden och folkbokföringsärenden om flytt till Sverige. Myndigheterna har dock fått högre krav på säkerhet vid identifiering. Därför förs det nu diskussioner med flera befintliga och nya samverkansmyndigheter om flera ärendetyper som kräver inställelse. Eftersom servicekontoren finns i hela landet och kan ta emot fysiska besökare är det naturligt att samverkansmyndigheterna vill ha servicekontorens hjälp med att hantera de ökade kraven på inställelse för identifiering. Samtidigt är denna typ av ärenden något helt annat än de spontanbesök som i dag präglar servicekontorens verksamhet. SSC:s divisionsledning menar att den kraftiga ökning av inställelseärenden som de ser framför sig kommer att påverka lokalutformning, arbetssätt, utrustning och säkerhetsåtgärder. Det kommer också att påverka hur de dimensionerar, leder och

styr verksamheten.²⁰² De svårigheter som redan idag finns med att resurssätta verksamheten på bästa sätt kommer att bli än större med tillförseln av ytterligare en verksamhetslogik.

Redan i dag pågår förberedelser för att ansluta fler myndigheter till servicekontorsverksamheten. För närvarande är det 14 kontor som erbjuder Migrationsverkets tjänster och det förs diskussioner med Domstolsverket om framtida samverkan. Detta är myndigheter vars verksamhet ställer höga krav på rättssäkerhet och integritet. Detta ställer bland annat krav på ändamålsenliga lokaler. Granskningen visar samtidigt att servicehandläggarnas tid och möjlighet för att ta till sig utbildningar och information från befintliga samverkansmyndigheter redan är starkt begränsad. Där finns också en klar förbättringspotential när det gäller att anpassa och samordna utbildningarna och informationsförsörjningen till servicehandläggarna. Den tid som de har för inläsning och utbildning kommer dock även fortsatt att vara begränsad. Det är också rimligt att anta att det finns en övre gräns för hur mycket de kan ta till sig utan att göra avkall på att den information som ges till besökarna är rätt och tillräckligt detaljerad för att faktiskt hjälpa dem.

SSC:s divisionsledning uppfattar också att det finns en gräns för hur bred servicehandläggarnas kunskap kan vara utan att ge avkall på servicens kvalitet. Än så länge håller man fast vid servicehandläggarnas generalistroll eftersom det ger störst flexibilitet vid spontanbesök. Men man ser framför sig ett behov av specialisering i takt med att fler myndigheter ansluter. Det finns emellertid flera problem som följer med specialisering. På stora kontor kan SSC givetvis ha olika specialister som får ta hand om svårare ärenden. Även om det minskar flexibiliteten i arbetssättet är det görbart. På små kontor finns emellertid inte denna möjlighet. Många kontor bemannas av två eller tre personer och då finns ingen möjlighet till specialisering. Ett annat sätt att hantera problemet är genom differentiering mellan kontoren. Då blir till exempel olika kontor specialiserade på olika myndigheter. Att servicen då skulle bli olika på olika kontor skulle dock utmana själva tillgänglighetsprincipen. Avstånden till den service som besökarna är i behov av kan då öka dramatiskt. SSC:s sektionsledning laborerar i stället med en idé om att generalistrollen ska kombineras med olika typer av kompetenskluster eller specialistgrupper som ska kunna fungera som en andra linjens support till servicehandläggarna.²⁰³ Exakt hur detta ska utformas och hur det skiljer sig från den support som i dag ges av hjälplinjen 30 000 är inte klart. Detta är en idé som i dag är i sin linda.

²⁰² Intervju med divisionschef och avdelningschef på Statens servicecenter, 2022-09-06.

²⁰³ Intervju med divisionschef och avdelningschef Statens servicecenter, 2022-09-06.

Ett annat sätt att hantera problemet med servicehandläggarnas begränsade möjligheter att ta till sig information och kunskap är att justera servicenivån. Om den service som ges blir av en mer allmän karaktär kan handläggarna hantera ärenden från fler myndigheter. I dagsläget har SSC inte tagit några principbeslut i denna riktning, men för såväl Arbetsförmedlingen som Migrationsverket har det varit en utgångspunkt att servicekontoren inte ska ha tillgång till myndigheternas verksamhetssystem. Vi kan också se att kontorsområdescheferna ute i landet förbereder sig på en sådan utveckling genom att inrikta rekryteringar mot personer med serviceerfarenhet snarare än handläggarerfarenhet.²⁰⁴

Under granskningen har det framkommit att en sänkning av servicenivån emellertid inte är en okomplicerad fråga. Enligt 60 procent av servicehandläggarna skulle servicekontoren inte vara meningsfulla för besökarna om det inte fanns tillgång till myndigheternas verksamhetssystem. Går man längre på den inslagna vägen för att kunna ansluta fler myndigheter riskerar servicekontoren att inte kunna hjälpa besökarna med efterfrågad service, och den onödiga efterfrågan kan då riskera att växa. Då blir servicekontoren inte heller den kostnadseffektiva lösning som regeringen hoppats på.

Att de nya myndigheterna anslutits utan tillgång till verksamhetssystem har dock även sin förklaring i rent tekniska begränsningar. Granskningen visar att det redan nu finns problem med långa inloggningstider för att komma åt myndigheternas verksamhetssystem. SSC kan inte heller lägga till fler verksamhetssystem i den befintliga infrastrukturen. En utveckling av myndigheternas e-tjänster kan på sikt eventuellt lösa vissa problem. Ju mer utvecklade e-tjänsterna blir, desto mindre blir behovet av att använda verksamhetssystemen och ändå kunna ge fördjupad service till besökarna. Detta är dock en successiv utveckling och ingen vet hur lång tid den kommer att ta.

Mot denna bakgrund gör Riksrevisionen bedömningen att regeringen och SSC inte bör ansluta fler myndigheter innan man säkerställt att organisationen kan hantera befintliga uppdrag. Nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en anslutning av nya myndigheter inte påverkar servicens kvalitet negativt bör dessutom ha vidtagits. Riksrevisionen uppmanar här till att tillämpa en försiktighetsprincip och se till så att informationsförsörjning, tekniska lösningar, tolkservice, och lokaler fungerar och att eventuell specialisering av personal är på plats innan ytterligare myndigheter ansluts.

²⁰⁴ Intervju nr. 2,3 och 4 med kontorsområdeschef.

6.2 Rekommendationer

Rekommendationer till regeringen

- Överlåt åt Statens servicecenter att bestämma var kontor ska vara lokaliserade för att möjliggöra avvägningar mellan god tillgänglighet, kvalitet och kostnadseffektivitet.

Rekommendationer till regeringen och Statens servicecenter

- Anslut inte fler myndigheter innan det är säkerställt att organisationen kan leverera service av god kvalitet inom ramen för befintliga och nya uppdrag.

Rekommendationer till Statens servicecenter

- Ta fram en modell för att följa upp kostnadsutveckling och bemanning på kontorsnivå.
- Säkerställ att tolk används när det behövs.

Rekommendationer till Statens servicecenter och samverkansmyndigheterna

- Samordna och anpassa informationsförsörjning och utbildning till servicehandläggarnas roll och uppdrag.
- Säkerställ att den uppföljning som görs är tillräcklig för att bedöma servicens kvalitet.

Referenslista

Utredningar och rapporter

Ds 2020:29, *En utvecklad organisation för lokal statlig service – slutredovisning*.

Riksrevisionen, *Var God dröj, myndigheterna digitaliserar – service till enskilda som inte kan eller vill vara digitala*, RiR 2021:8.

SOU 2017:109 *Servicekontor i ny regi*.

Statskontoret, *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel*, 2017.

Statens servicecenter, *Förutsättningar medborgarservice – internrevisionsrapport*, 2020.

Myndighetsdokument

Arbetsförmedlingen, *Löpande uppföljning samt kvalitativ input 30 000 linjen*, 2022.

Försäkringskassan, *Årsredovisning 2015*, 2016.

Försäkringskassan, *Årsredovisning 2016*, 2017.

Försäkringskassan, *Årsredovisning 2017*, 2018.

Försäkringskassan, *Årsredovisning 2018*, 2019.

Kantar Sifo, *Kundundersökning på servicekontoren november 2019*, 2019.

Kantar Sifo, *Kundundersökning på servicekontoren mars 2020*, 2020.

Migrationsverket och Statens servicecenter, *Analys av en långsiktig servicesamverkan mellan Migrationsverket och Statens servicecenter: Slutredovisning av myndighetsgemensam förstudie*, 2022-05-25.

Origo Group, *Statens servicecenters medborgarservice – kundundersökning 2021*, 2021.

Pensionsmyndigheten, *Analys av samtal och mail från servicekontoren till Pensionsmyndigheten*, 2021.

Statens servicecenter, *Division medborgarservice – en presentation av organisation och verksamhet*, 2021.

Statens servicecenter, *Frågor och svar – Språk och tolk*, 2020.

Statens servicecenter, *Kvalitetsmodell för servicekontor*, 2021

Statens servicecenter, *Kvalitetsplan*, 2021.

Statens servicecenter. *Kvalitetsrapport för servicekontoren*, 2021.

Statens servicecenter, *Månadsuppföljning juli 2022*, 2022.

Statens servicecenter, *Regeringsuppdrag att öppna nya servicekontor – Delredovisning 1*, 2021 (dir. 2021-00726-1.1).

Statens servicecenter, *Serviceavtal mellan Arbetsförmedlingen och Statens servicecenter*, Dnr: 2019-00521-1.8, 2019.

Statens servicecenter, *Serviceavtal mellan E-hälsomyndigheten och Statens servicecenter*, Dnr: 2022-00129-4.1.1, 2022.

Statens servicecenter, *Serviceavtal mellan Försäkringskassan och Statens servicecenter*, Dnr: 2019-00518-1.8, 2019.

Statens servicecenter, *Serviceavtal mellan Migrationsverket och Statens servicecenter*, Dnr: 2021-00679-4.1.1, 2022.

Statens servicecenter, *Serviceavtal mellan Pensionsmyndigheten och Statens servicecenter*, Dnr: 2019-00520-1.8, 2019.

Statens servicecenter, *Serviceavtal mellan Skatteverket och Statens servicecenter*, Dnr: 2019-00519-1.8, 2019.

Statens servicecenter, *Slutrapport pilotprojekt – Arbetsförmedlingens kundtorgstjänst på servicekontor*, 2020.

Statens servicecenter, *Teknik för distansservice och videomöte*, 2022.

Statens servicecenter, *Typkontor i servicekontorsverksamheten – Riktlinje*, 2020.

Statens servicecenter, Vi fyller 10 år,
<https://www.statenssc.se/nyheter/nyhetsarkiv/2022-06-01-vi-fyller-10-ar>, hämtad 2022-09-23.

Statens servicecenter, *Årsredovisning 2019*, 2020.

Statens servicecenter, *Årsredovisning 2020*, 2021.

Statens servicecenter, *Årsredovisning 2021*, 2022.

Statens servicecenter, *Överenskommelse om samverkan kring servicekontor*, 2021.

Regeringsuppdrag

Regeringsbeslut Fi2021/02151, Fi2019/03876, Fi2020/00614, Fi2020/05128,
Uppdrag att öppna nya servicekontor.

Regeringsbeslut Fi2021/02603, *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens servicecenter.*

Regeringsbeslut S2021/06048 *Uppdrag att tillhandahålla en manuell rutin för utfärdande av covidbevis samt kompletterande funktionalitet för inrapportering.*

Regeringsbeslut Fi2022/01181 *Ändring av uppdraget att öppna nya servicekontor*

Lagar och förordningar

Budgetlagen (2011:203).

Förvaltningslagen (2017:900).

Lagen (2004:543) om samttjänst vid medborgarkontor.

Lagen (2019:214) om viss gemensam offentlig service

Förordningen (2009:315) om samttjänst vid medborgarkontor.

Förordningen (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter.

Förordningen (2019:214) om viss gemensam offentlig service.

Myndighetsförordningen (2007:515)

Riksdagstryck

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

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

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

Prop. 2018/19:47, *Samlad struktur för tillhandahållande av statlig service.*

Prop. 2020/21:1 *Budgetpropositionen för 2021.*

Prop. 2021/22:1, *Budgetpropositionen för 2022.*

Bet 2009/10:FiU38, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Bet. 2017/18:KU2, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*

Rskr 2009/10:315 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Rskr. 2017/18:2, 2017. *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*

Rskr 2018/19:185 *Samlad struktur för tillhandahållande av lokal statlig service.*