

# Se medborgarna — för bättre offentlig service (SOU 2009:92)

Fi2009/ 7314

Kronofogdemyndigheten (KFM) har nedanstående synpunkter på betänkandet

## Sammanfattning

För KFM är det viktigt och självklart att medborgarna sätts i centrum för utvecklingen av den offentliga servicen. Det är samtidigt viktigt att användningen av medborgarnas pengar, d.v.s. de medel som staten och kommunerna förfogar över, hanteras med stort ansvar på ett sätt som ger mesta möjliga nytta för så många medborgare som möjligt. Utvecklingen av offentlig service måste därför ske utifrån goda kunskaper om medborgarnas behov och önskemål, om medborgarnas tillgänglighet till den teknikutveckling som redan har skett men också den som fortlöpande pågår.

KFM är klart positiv till de delar i förslaget som innebär ett optimalt utnyttjande och utveckling av tekniska lösningar såsom personliga möten på distans via telefon och webb, information och vägledning på webben, hantering av egna ärenden via e-tjänster, personlig vägledning och upplysningar m.m. via mejl och samtal med såväl kundcenter som handläggare och experter.

Det har inte gjorts några grundläggande analyser av medborgarnas egna upplevda behov av eller önskemål om samhällsservice. Utredningens förslag bygger därför på uppgifter från andra håll och osäkra antaganden om dessa behov och önskemål. Inaktuella uppgifter och en enligt myndighetens uppfattning otidsenlig inställning till tillgängligheten till ny teknik och människors förmåga att dra nytta av den tekniken påverkar i hög grad vissa av förslagen. Det är tveksamt om utredningen har informerat sig tillräckligt om karaktären av de aktuella statliga myndigheternas uppgifter och ärenden, hur dessa hanteras och kvalitén på den service som ges via kundtjänsterna. Det saknas förståelse för att kvalificerad kompetens ofta endast är tillgänglig på större orter. Det hävdas att förslaget om servicecentra och servicepunkter inte innebär kostnadsfördyringar trots att inga tillförlitliga beräkningar har redovisats. Detta är allvarliga brister som gör det svårt att ta ställning till flertalet av förslagen. Det mest allvarliga är att det saknas behovs-, nytto- och kostnadsanalyser som visar att förslagen ger medborgarna och samhället som helhet tillräcklig nytta för satsade skattemedel.

Såsom utredningen har redovisat pågår det för närvarande många samverkansprojekt som har olika former, olika aktörer och olika verksamheter. Enligt KFM är det viktigt att ta tillvara de erfarenheter som görs inom dessa projekt innan permanenta servicelösningar införs i hela landet.

KFM:s synpunkter på utredningens förslag följer avsnittsindelningen i betänkandet.

## Avsnitt 1 Fakta

Tillförlitliga fakta saknas vad gäller medborgarnas egna önskemål och behov av olika former av samhällsservice och hur de vill få den servicen. Sådana fakta utgör en väsentlig förutsättning för bedömningen av flertalet av förslagen. Det är inte tillräckligt med bedömningar grundade på uppgifter från andra håll, eller på osäkra antaganden om medborgarnas egen uppfattning. KFM hade önskat ett underlag som belyste medborgarnas behov av samlad service från de utpekade myndigheterna och som baserade sig på uppgifter från medborgarna. Enligt myndigheten skulle ett sådant underlag bl.a. underlätta ställningstaganden till när, var och med vad myndigheterna bör bidra i gemensamma servicelösningar. I dagsläget gör respektive myndighet sina egna medborgarundersökningar. Dessa är därför vanskliga att använda för jämförelser mellan olika myndigheters service och de är inte tillräckliga för bedömningar av behoven av sammanhållen myndighetservice, d.v.s. medborgarnas behov av att vid ett och samma tillfälle få service från flera myndigheter genom en och samma person vid exempelvis ett servicekontor.

Vissa fakta som utredningen lagt till grund för sina ställningstaganden består enligt KFM:s bedömning av starka förenklingar av verkligheten. Detta gäller t.ex. indelningen av myndighetsuppgifter i avsnitt 1.3 "Service och tillhörande tjänster". Beskrivningen där, och även på andra ställen i utredningen, ger en bild av att statliga myndigheter har enkla uppgifter av många slag som kan eller skulle kunna utföras av personal med kompetens på flera olika nivåer. Så ser verkligheten inte längre ut, i vart fall inte hos KFM. Enklare uppgifter och ärenden blir allt färre i takt med utvecklingen av IT-systemen. De ytterst få enkla uppgifter som finns kvar utförs numera huvudsakligen av kvalificerade medarbetare vid sidan av övriga uppgifter. Personalen hos myndigheternas telefonbaserade kundcenter har oftast en mycket hög verksamhetsspecifik kompetens som ständigt uppdateras. Av bl.a. den anledningen har kundcenterfunktionen valts som

kanal för medborgarnas kontakter med myndighetens ärendehandläggare och specialister. Kompetensen gör att vägen till kontakt med rätt person blir riktig redan från början och därmed både snabb och effektiv. En servicevägledare skulle inte kunna bistå medborgaren med samma service som ett kundcenter men väl med att hjälpa en medborgare att nå den.

Enligt utredningen är KFM en av de sju statliga myndigheter som har flest medborgarkontakter i frågor som gäller välfärd, försörjning och trygghet (avsnitt 1.4.2). Myndigheten har visserligen omfattande kontakter med vissa medborgare i ärenden med bäring på den typen av frågor men av förklarliga skäl rör det sig endast om ett mycket litet antal av alla medborgare. De allra flesta berörs aldrig av KFM:s verksamhet och för flertalet av dem som berörs händer det endast någon enstaka gång i livet. KFM:s verksamhet skiljer sig i ett väsentligt avseende från flertalet andra förvaltningsmyndigheters genom att det i de flesta av KFM:s mål och ärenden förekommer två externa parter som myndigheten ska förhålla sig helt neutral till. På den ena sidan finns en eller flera borgenärer och på den andra en gäldenär.

I många av de ärenden som KFM hanterar ingår både telefonkontakter och fysiska möten. KFM:s organisation är processtyrd och myndigheten har under de senaste åren koncentrerat delar av sin verksamhet, till färre orter och större handläggande enheter. Detta tillsammans med andra utvecklingsåtgärder har medgett goda effektiviseringar och produktivitetshöjningar, som annars inte hade varit möjliga mot bakgrund av de kraftiga volymökningar som myndigheten har haft att hantera. Eftersom koncentrationen av verksamheten genererar behov av nya kanaler för kommunikation med medborgarna och företagen har myndigheten tagit fram en strategi för hur effektiva möten med dem ska skapas. En del i strategin är att se över i vilken utsträckning som skriftlig kommunikation kan ersättas med telefonkontakter och om vissa obokade fysiska möten kan ersättas med telefon eller webbtjänster för att underlätta för medborgaren. Strategin har kompletterats med en handlingsplan som ska ta strategin till verklighet. Handlingsplanen och de utredningar som görs inom ramen för den ska bland annat belysa medborgarnas behov av personliga möten med KFM och hur dessa kan ske kostnadseffektivt med både god kvalitet och bra tillgänglighet. Det är viktigt att mötet med en medborgare utgår från det behov som myndighetens verksamhet skapar hos denne. KFM arbetar därför aktivt med att undanröja behovet av ett möte, t.ex. genom att själv kontakta medborgaren. KFM har flera goda exempel på när detta lämpar sig i förhållande till den verksamhet som bedrivs. I en strategi som gäller för indrivningsverksamheten ingår att alltid eftersträva ett personligt möte. Det pågår även en försöksverksamhet med att kontakta gäldenärer per telefon innan en indrivningsåtgärd vidtas, vilket hitintills har visat sig ha en mycket positiv effekt vad gäller de allmänna målen (mål där staten är borgenär och som går direkt till verkställighet relativt omgående efter förfallotidpunkten). Inom skuldsaneringsverksamheten hålls uppföljande samtal med de gäldenärer som har beviljats skuldsanering. Samtalet ska bidra till att ge gäldenären information som ger denne bättre förutsättningar att hålla sin betalningsplan och inte återkomma med nya skulder.

## **Avsnitt 2 Bakgrund**

KFM ställer sig generellt sett mycket positiv till den utveckling av service med teknikstöd som utredningen föreslår. Teknikstödd service i olika former ger redan stor medborgarnytta som genom fortsatt medborgaranpassad utveckling kan bli ännu större. Teknikstödd service är även kostnadseffektiv.

KFM delar däremot inte utredningens synsätt vad gäller medborgarnas möjligheter och förmåga att ta tillvara och dra nytta av teknikstöd och teknikutveckling. Det antal människor som enligt utredningen inte har tillgång till eller av andra skäl inte kan eller vill använda dator bygger på statistik som blivit inaktuell. Statistik från 2009 visar att antalet datoranvändare ökar och att 89 % av innevanarna mellan 16 och 74 år då hade tillgång till dator hemma. Det saknas skäl att anta och är därmed felaktigt att utgå ifrån att datoranvändningen kommer att stagnera på nuvarande nivå. Utvecklingen torde snarare snabbt gå i helt motsatt riktning. En fortsatt ökad datoranvändning i bl.a. hemmen är en mycket viktig omständighet att beakta vid utformningen av servicelösningar som ska gälla i många år framöver. Det vore enligt KFM:s bedömning märkligt om de digitala klyftorna mellan åldersgrupper och sociala bakgrunder som utredningen hänvisar till inte planade ut ganska snabbt. Man borde t.ex. kunna jämföra utvecklingen av datoranvändningen och tillgången till Internet med den utveckling som skett när det gäller mobiltelefoner som i dag finns i var mans hand (och som för övrigt numera också kan ge tillgång till Internet).

Enligt KFM är det väsentligt att ett framtidsinriktat synsätt på medborgarnas och olika medborgargrupperns möjligheter att utnyttja ny teknik läggs till grund för utformningen av nya servicelösningar.

### **Avsnitt 3 Analys och bedömningar**

Det är enligt KFM:s bedömning inte möjligt att skapa en utifrån ålder, bostadsort, utbildning, individuella förutsättningar m.m. helt och hållet likvärdig tillgång till service för alla medborgare. Det har alltid funnits och kommer alltid att finnas individer som av olika skäl inte kan erbjudas den myndighetshjälp som de själva skulle föredra. Val av bostadsort och individuella faktorer påverkar tillgängligheten till fysisk kontakt med myndigheter och övrig samhällsservice i lika hög grad och som när det gäller all annan service som människor har behov av. Tekniska lösningar ger dock numera möjlighet till personliga möten på distans via telefon och webb, hantering av egna ärenden via e-tjänster, upplysningar via mejl eller samtal med kundcenter, handläggare och experter. Sådana lösningar är därför bra och bör utvecklas som komplement till fysiska möten med myndigheter som av geografiska eller andra skäl inte kan erbjuda medborgarna ett fysiskt möte i varje situation.

KFM anser med respekt för alla medborgares olika livsvillkor att tekniska lösningar, bl.a. e-legitimationer och personliga möten på distans, skapar mycket goda förutsättningar för en medborgaranpassad och kostnadseffektiv samhällsservice. Den utveckling av datoranvändningen som skett och som fortlöpande pågår gäller alla områden, samhällsgrupper och generationer. Inom t.ex. utbildningsområdet är det numera en självklarhet att studier redan på grundskolenivå kräver datoranvändning och eftersom datorer nu för tiden finns i de allra flesta hem och används inom de allra flesta yrkesområden kommer så gott som alla tillkommande pensionärer att vara vana datoranvändare. Det är därmed högst sannolikt att så gott som alla medborgare inom en mycket snar framtid själva kommer att kunna utnyttja teknikstött samhällsservice eller få hjälp med detta av en närstående eller en "stödperson", t.ex. inom hemtjänsten. I andra sammanhang ersätts traditionella serviceformer i snabb takt av teknikstött service, vilket medborgarna finner naturligt och anpassar sig till. KFM har uppfattat att medborgarna förväntar motsvarande utveckling även när det gäller samhällsservice.

En nytto- och kostnadsanalys skulle med största sannolikhet visa att KFM inte bör medverka med personal i servicecentrum i alla kommuner, vare sig det gäller med egen personal eller genom uppdragsavtal anlita personal. Däremot skulle en hjälp till medborgaren att komma i kontakt med KFM:s kundcenter eventuellt vara en bra och kostnadsmässigt försvarbar medborgarservice vid någon form av servicekontor. Detsamma gäller hjälp i form av tillgång till en dator med viss åtkomst till myndighetens verksamhetssystem och, när det efterfrågas, hjälp med att hitta den information från KFM som önskas. Den sistnämnda hjälpen skulle också kunna lämnas av KFM:s kundcenter via en särskild "snabblinje". Oavsett vilka samverkanslösningar KFM ska medverka till är grundförutsättningen att varje lösning vilar på en nytto- och kostnadsanalys som visar att verksamheten kan försvaras utifrån ett helhetsperspektiv med fokus på alla medborgare som har behov av myndighetens tjänster. KFM är inte beredd att tillföra omfattande resurser för att ge ett fiktivt och litet antal medborgare tillgång till vittgående service om det samtidigt innebär att ett stort antal andra måste nöja sig med sämre service, t.ex. sämre tillgång till kundcenter, längre handläggningstider eller sämre kvalitet i ärendehandläggningen.

KFM medverkar i dagsläget vid tre olika servicekontor i Västra Götaland. Verksamhet där sker på försök och grundar sig på samverkansavtal kompletterade med uppdragsavtal. Myndighetens medverkan behöver utvärderas innan det går att ta ställning till om samverkansformerna är lämpliga, om verksamheten bör permanentas eller inte och om liknande samverkansavtal bör ingås även på andra orter.

### **Avsnitt 4 Förslag till ny servicestruktur**

Idén med myndighetsgemensamma servicekontor är intressant och bör utvecklas. För detta behövs dock analyser som visar vilken service medborgarna själva anser sig ha behov av att få från sådana kontor och var de bör finnas m.m. Medborgarna har dock inte tillfrågats eller på andra sätt getts möjlighet att lämna svar på frågor om detta. Därmed saknas en tillförlitlig bild av medborgarnas servicebehov. Enligt KFM är det därför inte möjligt att på ett ansvarsfullt sätt ta ställning till utredningens förslag om servicepunkter och servicecentra, huvudmannaskap, geografiska lägen, vilken typ av service som ska lämnas, vilka myndigheter som bör medverka, hur dessa ska utses och vad de bör ansvara för, kontorens bemanning och arbetsuppgifter m.m.

Såsom utredningen påvisat pågår det för närvarande många samverkansprojekt som har olika former, olika aktörer och olika verksamheter. Enligt KFM är det viktigt att ta tillvara de erfarenheter som görs inom alla dessa projekt innan en ny servicestruktur införs i hela landet. Därutöver måste behovs-, kostnads- och nyttoanalyser tas fram och visa att de lösningar som väljs ger samhället och medborgarna som helhet bästa nytta för satsade skattemedel.

Behovet av service kan vara oändligt. Att öppna en ny kanal innebär inte alltid att behovet kan tillfredsställas och inte heller att belastningen på myndigheten minskar i en annan kanal. En ny kanal kan tvärt om öka belastningen om den som söker service inte kan få den önskade hjälpen via den kanalen.

### **Avsnitt 5 Teknikstöd service**

Som redan tydligt framgått ställer sig KFM mycket positiv till en medborgaranpassad teknikstöd service och välkomnar all fortsatt utveckling av sådan service. Service genom personliga möten på distans via telefon och webb, hantering av egna ärenden via e-tjänster, upplysningar via webbplatser, mejl och telefonsamtal med kundcenter, handläggare och experter kan och bör vidareutvecklas. Såsom KFM framhållit ovan (under avsnitt 3) är det högst sannolikt att så gott som alla medborgare, oavsett generations- och annan grupptillhörighet, kommer att kunna utnyttja teknikstöd service inom en mycket snar framtid. Myndigheten uppfattar att flera av utredningens förslag om vidareutvecklingen av sådan service redan är omhändertagna av e-delegationen och beaktade i den nyligen presenterade förvaltningspolitiska proposition "Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt" (prop. 2009710:75).

### **Avsnitt 6 Servicevägledare**

För att ta ställning till vad personalen på myndighetsgemensamma servicekontor bör ha för uppgifter och kompetens behövs kunskap om medborgarnas behov av service från sådana kontor. Eftersom den kunskapen är otillräcklig går förslaget inte att bedöma. Något behov av en särskild utbildning för servicevägledare är dock svår att se. Utredningen har endast generellt redovisat vad en sådan utbildning skulle innehålla och inte undersökt om det redan finns andra utbildningar som lämpar sig för den rollen. KFM delar inte uppfattningen att berörda myndigheter, kommuner och organisationer ska svara för en analys av utbildningsbehovet och utarbetandet av en utbildningsplan för ett yrkesinriktat program inom det ordinarie utbildningsväsendet.

### **Avsnitt 10 Ekonomiska konsekvenser och finansiering**

Det är en brist att utredningen inte beaktar de effektiviseringskrav som myndigheter har att leva upp till. Ett så omfattande förslag som att servicecentrum med därtill knutna servicepunkter ska inrättas i varje kommun måste kostnads- och nyttoberäknas. Sådana beräkningar krävs för att kunna hävda att förslagen inte innebär kostnadsfördyringar för myndigheterna. Utan ett underlag som vilar på kostnads- och nyttoberäkningar går det inte heller att ta ställning till förslagen. Myndigheten delar inte uppfattningen att kostnaderna för servicecentra och servicepunkter ska täckas genom en sådan omfördelning av myndigheternas befintliga förvaltningsanslag och kommunernas budgetar som utredningen föreslår.

Beslut i detta ärende har fattats av undertecknad rikskronofogde. I den slutliga handläggningen har även biträdande rikskronofogde Erica Wass och verksjuristerna Elisabet Ekman och Malin Nordgren Zerull, båda föredragande, deltagit.

Eva Liedström Adler

Elisabet Ekman