

Datum
2018-09-10

Dnr Af-2018/0028 7299

Remissvar: Statliga Servicekontor – mer service på fler platser (SOU 2018:43), Fi2018/02198/SFÖ

Arbetsförmedlingen har beretts möjlighet att yttra sig över slutbetänkandet av Servicekontorsutredningen ”Statliga servicekontor – mer service på flera platser”, SOU 2018:43.

Nedan följer Arbetsförmedlingens synpunkter med anledning av denna remiss.

Arbetsförmedlingens yttrande inleds med generella synpunkter på utredningens förslag som helhet. Därefter redovisas mer specifika kommentarer per kapitel, i den mån frågorna inte redan berörts i de generella synpunkterna.

1. Sammanfattning

Arbetsförmedlingen anser, liksom utredningen, att en lokal statlig närvaro kan förstärka förtroendet för de statliga myndigheterna och samhällets institutioner. Utvecklingen av digitala kanaler innebär möjligheter till högre servicegrad för merparten av Arbetsförmedlingens kunder. De digitala kanalerna kommer dock inte att helt ersätta de behov som hanteras lokalt i Arbetsförmedlingens direktservice¹. Lokala servicekontor kan vara ett bra sätt att möta dessa behov.

Arbetsförmedlingen delar dock inte utredningens bedömning av hur Arbetsförmedlingens närvaro vid servicekontoren ska genomföras. Verksamheten vid servicekontoren behöver utformas på ett sätt som tydligt väger behovet av lokal, fysisk närvaro mot behovet att utveckla kvalitativ digital service och utöka stödet till arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden. Även om servicen vid servicekontoren syftar till att tillgängliggöra myndigheternas service i de fall där digitaliseringen inte möter enskildas behov, bör principen ”digitalt först” vara en ledstjärna även för utformningen av servicekontorens verksamhet. Av uppdraget till Statens servicecenter (SSC) bör tydligt framgå att SSC ska öka kundens förmåga och vilja att använda sig av tillgängliga digitala lösningar.

Arbetsförmedlingen har ett tydligt uppdrag att prioritera arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden. Dessa kunder kommer i huvudsak inte att ta del av

¹ Nuvarande benämning på de lokala arbetsförmedlingskontorens mottagning för oplanerade besök.

Datum
2018-09-10

servicen vid servicekontoren, utan är i behov av det mer omfattande stöd som ges av professionella arbetsförmedlare vid planerade besök. Utredningens förslag hur servicen avseende Arbetsförmedlingen ska utformas bygger i stor utsträckning på antaganden utifrån andra myndigheters verksamhet. Dessa myndigheter skiljer sig i väsentliga delar från Arbetsförmedlingen. Följden av utredningens bristande analyser blir en överfinansiering av servicekontorens verksamhet. I förlängningen innebär detta att de individer som står längst från arbetsmarknaden får betala för servicekontorens verksamhet.

Utredningen lägger stor vikt vid att ett myndighetsgemensamt lokalt kontorsnät innebär besparingar för samverkande myndigheter. Till skillnad från övriga myndigheter kommer Arbetsförmedlingen inte kunna ersätta sina lokala fysiska möten med den service som föreslås ges vid servicekontoren, utan måste fortsatt upprätthålla en lokal fysisk tillgänglighet för inbokade möten för att kunna utföra kärnan i sitt uppdrag och ge rätt stöd till de som står långt från arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen kommer också, parallellt med servicekontoren, bedriva direktservice på ett 70-tal ytterligare orter.

Arbetsförmedlingen har under våren 2018 utformat en ny inriktning för Arbetsförmedlingens direktservice (fysisk kundmottagning) som kommer att införas på samtliga kontor under hösten. Direktservice kommer att bemannas av den nya rollen "kundresurs inriktning direktservice" som ska ge kunden allmän service och information. Kundresursen styr kunden mot de digitala lösningarna, ger hjälp till självhjälp genom att stödja kunden i användningen av självservice-tjänster, bedömer om kunden har behov av att träffa en arbetsförmedlare för ytterligare stöd, tar emot handlingar samt lämna information om myndighetens erbjudanden och tjänster samt om rekryteringsträffar, utbildningsmässor eller andra lokala aktiviteter. För att säkerställa en enhetlig lokal service föreslår Arbetsförmedlingen därför att servicekontoren istället för att ge "allmän och fördjupad service" avseende Arbetsförmedlingen ska ge service motsvarande den som ges av kundresurser i direktservice.

Arbetsförmedlingen anser att utredningens tidplan för införande är alltför ambitiös. Arbetsförmedlingens befinner sig i ett läge av omfattande utveckling. Att i ett sådant läge samtidigt upprätta en verksamhet hos en extern part innebär stora risker för att service till kunden påverkas negativt och önskade effekter i form av ökat förtroende uteblir. Arbetsförmedlingen har, till skillnad från Skatteverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, inte tidigare haft någon verksamhet vid servicekontoren. Införandet ska dessutom ske parallellt med att Statens servicecenter (SSC) övertar ansvaret för servicekontorens befintliga verksamhet. Arbetsförmedlingen anser att samverkan avseende Arbetsförmedlingens verksamhet, i likhet med det förslag utredningen lämnar avseende CSN, bör inledas med en pilot. Piloten bör genomföras först när det förflutet en tid från att verksamheten avseende Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket etablerats.

Förändringen av direktservice, som mycket väl möter de behov av lokal service som lyfts fram i utredningen, beräknas innebära en 50-procentig effektivisering av direktservice över en tvåårsperiod. Arbetsförmedlingen uppskattar behovet av lokal

Datum
2018-09-10

service i direktservice, på de orter där det idag finns eller kommer att upprättas servicekontor, till 50 årsarbetskrafter. Detta jämfört med utredningens förslag på knappt 250. Anledningen till diskrepansen i bedömningen av resursbehovet är främst skillnader i bedömningen av myndighetens digitaliseringstakt. Arbetsförmedlingen bedömer att utredningens slutsatser vilar på en historisk bild av internetanvändningen i Sverige, samt en bristande analys av målgruppen för servicen. En förskjutning i införandet och en genomförd pilotverksamhet innebär att det blir möjligt att beräkna dimensioneringen av servicekontorens verksamhet avseende Arbetsförmedlingen på ett mer kvalitetssäkrat sätt.

2. Behovet av lokal statlig service

Digitaliseringen och utvecklingen av nya servicekanaler bidrar till en effektivisering av myndigheter och kan i många fall leda till att en majoritet av myndigheternas kunder får en bättre service. Arbetsförmedlingen upplever att utredningen jämställer högre service med högre servicegrad lokalt. Detta är en uppfattning som Arbetsförmedlingen inte delar. De digitala kanalerna ger nya möjligheter till tillgänglighet, både vad avser service på olika språk och service till personer med funktionsnedsättningar. De skapar också en effektiv tillgång till olika expertfunktioner till kunder över hela landet.

Trots utvecklingen av utmärkta digitala lösningar kommer de, som utredningen också framför, inte helt ersätta de behov av service som besökare på arbetsförmedlingskontor har. Arbetsförmedlingen anser att lokala servicekontor kan vara ett bra sätt att möta dessa behov, under förutsättning att verksamheten där utformas på rätt sätt.

Arbetsförmedlingen anser, liksom utredningen, att en lokal statlig närvaro också i sig skapar viss samhällsnytta genom att förstärka förtroendet för de statliga myndigheterna och samhällets institutioner. Att samla flera myndigheter på samma plats innebär att enskilda som behöver hjälp från flera myndigheter eller är osäkra på vilken myndighet de bör vända sig till i en viss fråga får en tydlig väg in, något som kan vara särskilt värdefullt för nyanlända som ännu inte känner till vilka myndigheter som hanterar en viss fråga. En ytterligare aspekt som Arbetsförmedlingen vill lyfta fram är att servicekontoren kan bli en utmärkt grogrund för utvecklingen av kundinriktade statstjänstemän med bred kunskap om den statliga verksamheten och god erfarenhet av kundperspektiv. Detta kan bidra till en positiv utveckling av den statliga verksamheten om servicehandläggarna söker sig vidare för att arbeta i andra myndigheter.

Verksamheten vid servicekontoren måste dock utformas på ett sätt som tydligt väger behovet av lokal, fysisk närvaro mot behovet av att digitalisera för att förbättra kvaliteten i myndigheternas arbete i stort. Särskilt viktigt blir detta i Arbetsförmedlingens verksamhet eftersom myndigheten har ett uppdrag att prioritera arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden. Dessa kunder kommer i huvudsak inte att ta del av servicen vid servicekontoren eller i direktservice, utan är i behov av det mer omfattande stöd som ges av professionella

Datum
2018-09-10

arbetsförmedlare vid planerade besök. Som utredningens förslag är utformat leder det till en överfinansiering av servicekontorens verksamhet. I förlängningen innebär detta att de arbetssökande som står längst från arbetsmarknaden får betala för servicekontoren, genom att Arbetsförmedlingens resurser för fördjupat stöd till dem minskar.

3. Arbetsförmedlingen på servicekontoren

3.1. Grundläggande skillnader i Arbetsförmedlingens och övriga myndigheters verksamhet påverkar utformningen av servicen

En effektiv service och ett gott förtroende från kunderna kräver att den lokala servicen av enklare art som ska ges vid servicekontor, direktservice, digitala tjänster och bokade besök med arbetsförmedlare eller specialist skapar en logisk helhet och motverkar onödig efterfrågan. Utgångspunkten för utformningen av de olika delarna måste vara Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska uppdrag. När utredningen drar slutsatser avseende effektivitetsvinster eller vilken service Arbetsförmedlingen ska tillhandahålla vid servicekontoren baserat på andra myndigheters verksamhet, skapas en felaktig bild av hur servicekontoren bäst utformas. Det finns därför skäl att utveckla några av de aspekter av Arbetsförmedlingens verksamhet som skiljer sig från övriga myndigheters.

Arbetsförmedlingen ansvarar enligt sin instruktion för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Arbetsförmedlingen ska verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft, prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden samt bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt.² Som bl.a. Lars Calmfors uttryckt det i "Framtidens arbetsförmedling"³ så är den aktiva arbetsmarknadspolitikens uppgift många gånger att träda in som en sistahandsåtgärd för att hantera sysselsättningsproblem som vuxit andra typer av politik över huvudet. Arbetsmarknadspolitiken präglas av ständiga förändringar. Insatser förändras konstant och att reformera politiken tycks vara varje regerings sätt att visa handlingskraft.

För att upprätthålla flexibilitet i arbetsmarknadspolitiken är den i mycket begränsad utsträckning grundad på rättighetslagstiftning. Den enskilde har i en given situation inte alltid rätt till en given insats. Till skillnad från t.ex. socialförsäkringssystemet eller skattelagstiftningen är det inte lagstiftaren som gjort avvägningen mellan individens och det allmännas intresse. Det arbetsmarknadspolitiska regelverket är istället uppbyggt på att Arbetsförmedlingen inför varje insats ska beakta om insatsen är motiverad inte bara ur den enskildes perspektiv, utan också ur ett samhällsperspektiv.⁴ Detta kräver – utöver kunskap om läget på arbetsmarknaden – ofta omfattande samtal med den enskilde, antingen personligen eller via

² Förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen

³ Framtidens arbetsförmedling, Bergström och Calmfors, Fores, 2018

⁴ Se bl.a. 9 § förordningen (2000:628) om arbetsmarknadspolitiska program

Datum
2018-09-10

telefon/videomöte. Det är denna arbetsmarknadspolitiska bedömning som är kärnan i arbetsförmedlarens profession.

Hos Skatteverket, Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan handläggs ärenden som huvudregel skriftligt. Handläggningen rör oftast tillämpning av regler på ett ingivet underlag, där handläggaren ska bedöma om ett antal givna rekvisit är uppfyllda eller inte. Bedömningarna som görs består i stor utsträckning av bevisvärdering, ofta av bedömningar gjorda av andra sakkunniga i form av t.ex. läkarintyg. Bedömningen görs också i förhållande till en specifik ersättning som den enskilde ansökt om.

Arbetsförmedlingen ansvarar inte bara för att bedöma vilken av ett stort antal insatser den enskilde bör få ta del av, utan också för att från grunden utreda den enskildes situation och förutsättningar på arbetsmarknaden. Handläggningen på Arbetsförmedlingen med den arbetsmarknadspolitiska bedömningen i centrum har i detta avseende mer gemensamt med t.ex. socialtjänsten, där handläggningen i stora delar vilar på socialsekreterarens profession. Mötet med kunden har en betydligt mer framträdande roll i handläggningen på Arbetsförmedlingen jämfört med andra myndigheter. Arbetsförmedlingen kan inte, så som Skatteverket, ersätta sina lokala fysiska möten med den service som föreslås ske vid servicekontoren, utan måste fortsatt upprätthålla en fysisk tillgänglighet för inbokade möten för att kunna utföra kärnan i sitt uppdrag och ge rätt stöd till de som står långt från arbetsmarknaden. Kravet på en arbetsmarknadspolitisk bedömning innebär även att merparten av individspecifika frågor kräver en djupare kunskap om både individen och arbetsmarknaden för att kunna besvaras. De kan därför klassificeras som det utredningen kallar "komplicerat ärende/frågor av svårare karaktär" och kommer att behöva hänvisas till Arbetsförmedlingens kundtjänst eller bokad besök.

3.2 Vilken service avseende Arbetsförmedlingen bör utföras på servicekontoren

3.2.1 Pågående utvecklingsarbete av Arbetsförmedlingens lokala direktservice
Arbetsförmedlingen har historiskt organiserat sin verksamhet utifrån att i stort sett all service till arbetssökande har utförts av arbetsförmedlare. Arbetsförmedlaren har varit generalist och har vid varje handläggningsåtgärd eller möte haft ett ansvar för att hantera frågor kopplade till hela processen från inskrivning till arbete. Direktservice, vars utformning varierat mellan kontoren, har bemannats främst av arbetsförmedlare. Den service som har getts har omfattat både det utredningen kallar allmän och fördjupad service, myndighetsutövning inklusive beslutsfattande samt mer fördjupad rådgivning. Detta upplägg var ett av de främsta skälen till att Arbetsförmedlingen avbröt tidigare försök till deltagande i medborgar- eller servicekontor. Myndighetens verksamhetslogik kunde inte anpassas till den typ av verksamhet som skulle bedrivas där.

Arbetsförmedlingen har de senaste åren haft omfattande effektiviseringskrav. För att möta dessa krav pågår ett införande av en ny verksamhetslogik. Den nya verksamhetslogiken kan sammanfattas i åtta verksamhetslogiska förflyttningar. De verksamhetslogiska förflyttningarna kommer att leda till stora förändringar i

Datum
2018-09-10

metoder och arbetssätt. Mer precist vad dessa förändringar innebär för arbetet på de lokala arbetsförmedlingskontoren är fortfarande under utveckling. Att utredningen säger sig inte ha fått svar från Arbetsförmedlingen avseende verksamhetens utformning beror därför i stor utsträckning på att Arbetsförmedlingen själv ännu inte haft svaren på de frågor som ställts.

Arbetsförmedlingen har under våren 2018 genomfört ett omfattande arbete med den förflyttning som är mest relevant för utformningen av servicekontoren – ”Från oplanerat till inbokad”. Arbetet har innefattat analyser av vilka typer av frågor som hanteras i direktservice och hur arbetet där kan effektiviseras. Syftet har varit att utforma ett lokalt kundstöd som kompletterar digitala tjänster och bokade besök; en lokal service som möter kundens behov samtidigt som den skapar bästa möjliga förutsättningar för verksamheten i stort genom att lösgöra resurser för ett utökat arbetsgivararbete och ökad kvalitet i stödet till de arbetssökande med mer omfattande behov. Till skillnad från utredningens förslag har denna service utformats i balans mellan kravet på att tillgodose behovet av enklare lokal service och uppdraget att prioritera arbetssökande långt från arbetsmarknaden.

Som ett resultat av detta arbete kommer samtliga kontor till årsskiftet 2018/19 genomföra en förändring av utformningen av direktservice. Direktservice ska då bemannas av den nya rollen ”kundresurs inriktning direktservice” som ska ge kunden allmän service och information. Kundresursen styr kunden mot de digitala lösningarna, ger hjälp till självhjälp genom att stödja kunden i användningen av självservice-tjänster, bedömer om kunden har behov av att träffa en arbetsförmedlare för ytterligare stöd, ta emot handlingar samt lämnar information om myndighetens erbjudanden och tjänster samt om rekryteringsträffar, utbildningsmässor eller andra lokala aktiviteter. Vad avser frågor som kräver en arbetsmarknadspolitisk bedömning, handläggning eller tillgång till Arbetsförmedlingens ärendehanteringssystem, hjälper kundresursen kunden vidare till lämplig kanal som kan lösa ut frågan. En tydlig gränsdragning för vilken service som ska ges av kundresursen är att alla arbetsuppgifter som kräver en arbetsmarknadspolitisk bedömning ska hänvisas till arbetsförmedlare, eftersom det kräver en annan kompetensnivå.

Mer specifika rutinbeskrivningar för kundresursens arbete är fortfarande under utformning. Utvecklingen av hur servicen ska se ut mer i detalj pågår troligtvis under en längre tid, allt eftersom frågor väcks under införandet på kontoren.

3.2.2 Innehållet i den lokala servicen avseende Arbetsförmedlingen

Utredningen har föreslagit att servicekontoren ska ge service av både allmän och fördjupad karaktär avseende Arbetsförmedlingen. Till skillnad från övriga myndigheter kommer Arbetsförmedlingen parallellt med servicekontoren att bedriva lokal statlig service i form av direktservice på ett 70-tal andra orter.

Det är inte rimligt att ställa krav på att Arbetsförmedlingen vid servicekontoren ska tillhandahålla en av utredningen vagt definierad individuell fördjupad service som grundar sig på analyser av andra myndigheters verksamhet. Inte minst eftersom detta skulle innebära att Arbetsförmedlingen, utifrån likabehandlingsprinciper och

Datum
2018-09-10

för att uppnå jämförlig service⁵, skulle behöva utforma sin egen direktservice på samma sätt. Arbetsförmedlingen har under de senaste månaderna slutfört ett omfattande arbete om utformningen av direktservice som mycket väl möter de behov som lyfts fram i utredningen. Arbetsförmedlingen föreslår därför att servicekontoren istället ska ge service avseende Arbetsförmedlingen motsvarande den som ges av kundresurser i direktservice.

3.2.3 Målgruppen för lokal service på servicekontoren

Utöver att utredningen i kapitel 3 lyft fram att lokal statlig service är särskilt viktig för de som har svårigheter med svenska språket, de med vissa typer av funktionsnedsättningar och de som är ekonomiskt utsatta, görs ingen närmare analys av vem som är målgrupp för verksamheten vid servicekontoren. Bedömningen, som har direkt bäring på utredningens antagande om dimensionering av servicekontoren, är svepande och ligger inte i linje med Arbetsförmedlingens egna erfarenheter. Arbetsförmedlingen bedömer att ärenden avseende Arbetsförmedlingen kommer att vara betydligt mer sällan förekommande på servicekontoren än vad utredningen utgått ifrån.

Vad avser enskilda med språksvårigheter, så har Arbetsförmedlingen utvecklat möjligheter till service på olika språk i sina digitala kanaler. Idag kan enskilda via Arbetsförmedlingen Kundtjänst få i stort sett omedelbar service på bl.a. arabiska, persiska och somaliska utan att samtalet behöver föregås av en bokning av tolk. Arbetsförmedlingen har svårt att se att servicekontoren på ett effektivt sätt skulle kunna bygga upp en bättre språkservice för dessa kunder. Utifrån en effektiv användning av resurser anser Arbetsförmedlingen därför att servicekontoren – liksom kundresurserna i direktservice – vid behov av tolk i första hand ska hänvisa till Arbetsförmedlingens service. Arbetsförmedlingen kan inte förväntas att både upprätthålla god service på andra språk och att överföra resurser till servicecenter för tolkverksamhet. Att, som utredningen nämner i sitt delbetänkande⁶, använda sig av anhöriga som tolk är utifrån Arbetsförmedlingens omfattande sekretess varken lämpligt eller rättssäkert. Servicekontorens roll bör således vara att informera och stödja enskilda i att kunna använda sig av Arbetsförmedlingens språktjänster.

Även för enskilda med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga kan den tekniska utvecklingen i många fall innebära ökade möjligheter att ta del av samhällsservice, under förutsättning att de tekniska lösningarna fungerar ur ett tillgänglighetsperspektiv. För att lokal statlig närvaro – både i direktservice och på servicekontor – ska kunna bli ett komplement till de digitala kanalerna är det avgörande att fysiska ytor och IT-system utformas utifrån riktlinjerna Riv Hindren⁷ och webbtillgänglighetsdirektivet⁸, men också att personalen har kunskap om förutsättningarna för personer med olika typer av funktionsnedsättningar.

Som anförts ovan i avsnitt 2 kan servicekontoren fylla en särskilt viktig funktion i för nyanlända som, utöver att de inte behärskar det svenska språket, ännu inte vet vilka

⁵ Se bl.a. avsnitt 3.4.4 i utredningen

⁶ SOU 2017:109 *Servicekontor i ny regim* s. 65

⁷ Riv Hindren – Riktlinjer för tillgänglighet, Myndigheten för Delaktighet, 2015

⁸ Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2016/2102 av den 26 oktober 2016 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer

Datum
2018-09-10

frågor som hanteras av vilka myndigheter. För dem blir servicekontoren en väg in till staten som kan underlätta deras etablering.

Utredningen anför på s. 185 att Arbetsförmedlingen kan dra nytta av att servicekontoren hjälper de besökare som vill ha stöd med myndigheters digitala tjänster eller grundläggande digitala tjänster, som att ladda ner appar eller skaffa e-legitimation. Mot bakgrund av den digitala utvecklingen och de erfarenheter Arbetsförmedlingen har från genomförda förändringar i direktservice anser myndigheten att detta förmodligen kommer att bli en av de främsta uppgifterna både för kundresurser och servicekontorshandläggare. Det innebär att när Arbetsförmedlingens självservice-tjänster utvecklats kommer merparten av Arbetsförmedlingens kunder troligtvis enbart att besöka servicekontoret vid ett tillfälle. Efter en sådan första kontakt kommer flertalet av Arbetsförmedlingens kunder fortsättningsvis använda sig av självservice-tjänster, språktjänster eller få sina behov tillgodosedda genom inbokade besök hos professionella arbetsförmedlare.

Tillgång till service i de digitala kanalerna kräver naturligtvis att den enskilde har tillgång till egna digitala verktyg i form av dator, telefon, internet etc. För ekonomisk utsatta är detta inte alltid möjligt. Här ser Arbetsförmedlingen att servicekontoren kan spela en viktig roll genom att säkerställa tillgången till sådana verktyg och hjälp att använda dem. Här spelar möjligheten till videomöte på servicekontoren också en viktig roll.

3.2.4 Dimensioneringen av service avseende Arbetsförmedlingen

Utifrån de analyser som gjorts inom ramen för arbetet "Från oplanerat till inbokat" bedöms ca 50 procent av besöken i direktservice idag bestå av onödig efterfrågan som kan effektiviseras bort under en tvåårsperiod med hjälp av omorganisation, ökat utbud av digitala e-tjänster och utökade hänvisningar till bokade besök. Det totala resursbehovet för att tillhandahålla allmän service och information i direktservice skulle då uppgå till drygt 70 årsarbetskrafter. Av dessa är det ca 50 årsarbetskrafter (exkl. chefsresurser) som skulle befinna sig på de orter där det idag finns eller kommer att upprättas servicekontor. Utredningen efterfrågar ett anslag motsvarande 260 årsarbetskrafter (inklusive 12 linjechefer).

Diskrepansen i bedömningen av resursbehovet beror främst på skillnader i bedömningen av Arbetsförmedlingens digitaliseringstakt. Arbetsförmedlingens antagande avseende effektivisering och digitaliseringstakt baseras på de förflyttningar som på en kort tid redan genomförts på ett flertal orter, bl.a. Södertälje. Då antagandena har en grund i faktiska förhållanden på dessa orter, får de anses som realistiska. Försök med ändrade arbetsätt i direktservice har bl.a. visat att ett kontor som under en tid fokuserade på att få kunden till att skaffa e-legitimation minskade inlämningen av manuella aktivitetsrapporter i direktservice från 700 till 20 per månad.

Utredningens bedömning baseras främst på hur andra myndigheters utveckling sett ut historiskt. Dessa myndigheter påbörjade sin digitala utveckling för omkring tio år sedan och samhället ser nu betydligt annorlunda ut. Dels går de digitala och tekniska möjligheterna som fanns att tillgå för tio år sedan inte att jämföra med dagens, dels

Datum
2018-09-10

finns det en betydligt högre digital vana och kunskap i samhället än vad det gjorde då. Idag använder nästan 90 procent av Arbetsförmedlingens kunder e-legitimation för att lämna sin månatliga aktivitetsrapport elektroniskt på hemsidan. Det finns också en marknad som möjliggör för Arbetsförmedlingen kan köpa väl utvecklade digitala lösningar istället för att utveckla dem själva. Utredningen verkar också ha bortsett från att kundgruppen hos Arbetsförmedlingen nästan uteslutande är personer i arbetsför ålder, dvs. personer under 66 år. Detta påverkar naturligtvis också möjlighet och motivation till att använda digitala tjänster och utgör en väsentlig skillnad från Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten som har betydligt fler äldre kunder. Att ha digital vana är dessutom i stort sett en förutsättning för att kunna stå till arbetsmarknadens förfogande, vilket är ett krav för samtliga arbetssökande.

Även om digitaliseringen inte skulle ge de snabba effekter som Arbetsförmedlingen förutspår finns det goda skäl att överväga lämpligheten i att kostnaden för servicen avseende Arbetsförmedlingen fastställs i ett läge av intensiv utveckling. Detta leder till att de effekter av digitaliseringen som kan tillgodoräknas först efter överföringen av verksamheten kommer servicekontoren, och inte arbetsmarknadspolitikens prioriterade kundgrupper till del. Under dessa förutsättningar bör kostnaden i vart fall fastställas på ett sätt som gör att den överfinansiering av servicekontoren som uppstår allteftersom Arbetsförmedlingens utvecklingsarbete och digitaliseringen får effekt återgår till Arbetsförmedlingen.

3.3 Lämplig utformning av en överföring av Arbetsförmedlingens verksamhet till servicekontoren

Arbetsförmedlingen anser att överföringen av verksamheten till servicekontoren, i likhet med servicen avseende CSN, bör inledas med en pilot. En sådan pilotverksamhet bör innefatta utformningen av funktioner för samverkan med SSC, utformning av kompetensutveckling m.m.

Till skillnad från Skatteverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har Arbetsförmedlingen inte haft någon verksamhet på befintliga servicekontor. Det har därför inte funnits möjlighet att utveckla och utvärdera servicens utformning. Även om Arbetsförmedlingen har en hög tilltro till den nya inriktningen av direktservice, kommer den först under hösten börja genomföras på en större skala. Som med all utveckling kommer den kräva utveckling och precisering efterhand. Att i ett sådant läge samtidigt införa en motsvarande verksamhet hos en extern part medför stora risker för att kunden till service påverkas negativt och önskade effekter i form av ökat förtroende uteblir. Införandet ska dessutom ske parallellt med att SSC övertar ansvaret för servicekontorens befintliga verksamhet. Arbetsförmedlingen anser, liksom regeringen⁹, att utredningens tidplan för införande varit alltför ambitiös. Även om arbetet med att planera en pilot kan påbörjas relativt omgående, så bör piloten genomföras först när det förflutet en rimlig tid – förslagsvis ett år – från att verksamheten avseende Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket etablerats. Även om Arbetsförmedlingen kan göra antaganden utifrån utvecklingen

⁹ Se bl.a. S2018/01822/SF Ändring av uppdrag att förbereda överföringen av uppgifter att tillhandahålla lokal statlig service till Statens servicecenter

Datum
2018-09-10

av den egna verksamheten, så är detta en pågående förändring. En förskjutning i införandet och en genomförd pilotverksamhet innebär också att det blir möjligt att beräkna dimensioneringen av servicekontorens verksamhet avseende Arbetsförmedlingen på ett säkrare sätt.

4. Arbetsförmedlingens synpunkter per kapitel

4.1 Kapitel 3 - Reglering av verksamheten vid servicekontoren

Arbetsförmedlingen delar de förslag utredningen lämnar i kapitel 3 avseende regleringen av servicekontoren.

Arbetsförmedlingen vill dock lyfta fram administrationen av närmare 1 000 individuella uppdragsavtal som ska skrivas, distribueras och diarieföras kommer att medföra en kostnad för Arbetsförmedlingen som inte har beaktats av utredningen. För att administrera användarbehörigheter till olika verksamhetssystem eller intranät krävs registrering av samtliga handläggare i det personaladministrativa IT-systemet Palasso. Kostnaden för registreringen, en tjänst som utförs av SSC å Arbetsförmedlingens vägnar, skulle initialt uppgå till uppskattningsvis 120-240 tkr, beroende på vilka system som de behöver.

Arbetsförmedlingen saknar också resonemang kring vad som gäller rättsligt om en servicekontorshandläggare med uppdragsavtal missköter sig på ett sådant sätt att det blir aktuellt att vidta disciplinära åtgärder via en personalansvarsnämnd och vilken roll uppdragsmyndigheten har i en sådan process.

Utredningen har i avsnitt 3.4.8 lämnat två alternativa förslag till reglering, varav en avser förändringar i lag och förordning och den andra enbart i förordning. Arbetsförmedlingen delar utredningens bedömning att det för tydlighetens skull, även om det inte är nödvändigt ur ett rättsligt perspektiv, på längre sikt bör införas ändringar även i lag.

I avsnitt 3.6.1 föreslås att ett serviceråd bestående av generaldirektörerna ska inrättas. Arbetsförmedlingen tillstyrker detta förslag. Arbetsförmedlingens erfarenheter för samarbete med SSC är att det inte är tillräckligt med att säkerställa en samverkan på strategisk nivå. Vad avser styrningen av samverkan föreslår utredningen vidare i avsnitt 7.6 att Arbetsförmedlingen ska få i uppdrag att inrätta centrala funktioner för samverkan med SSC. Snarare än att föreslå var i myndigheten en sådan funktion ska ligga och således hur Arbetsförmedlingen ska organisera sin verksamhet, bör uppdraget formuleras utifrån mål och önskade effekter. Arbetsförmedlingen anser därför att Arbetsförmedlingen och SSC istället bör få ett uppdrag att säkerställa att det finns en fungerande samverkan på strategisk, taktisk och operativ nivå.

För det fall Arbetsförmedlingens medverkan i servicekontoren inleds med en pilot (se förslag nedan) föreslås den reglering som behandlas i kapitlet göras tidsbegränsad i den mån den berör Arbetsförmedlingen.

Datum
2018-09-10

Utredningen har inte i någon utsträckning behandlat problematiken avseende Arbetsförmedlingens kontrolluppdrag. Även om servicekontorshandläggarna inte ska ägna sig åt myndighetsutövning, är de representanter för myndigheten som kan få information från kund som påverkar dennes rätt till ersättning. Hur de i denna situation ska förhålla sig till kontrolluppdraget behöver vara tydligt för servicekontorshandläggarna.

4.2 Kapitel 4 - Integritetsfrågor

Arbetsförmedlingen har inga invändningar mot utredningens förslag, men vill särskilt framföra följande avseende servicehandläggarnas tillgång till flera myndigheters system.

Av utredningen framgår att det inte är fråga om att införa ett mer omfattande utökat informationsutbyte mellan myndigheterna. Utredningen anger dock som lösning att den enskilde häver sekretessen mellan myndigheterna. Arbetsförmedlingen har uppfattningen att behovet av att inhämta uppgifter från övriga myndigheters system vid servicekontoren ska styras av samma principer som om ärendet handlagts av myndigheten, dvs. i första hand genom att uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning eller genom tillämpning av generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Med den ordning med samtycken som utredningen föreslår finns en icke obetydlig risk dels att samtycken inhämtas i större utsträckning än annars, dels att fler uppgifter hämtas in inom ramen för samtycket än vad som normalt hade kunnat hämtas in från den andra myndigheten utifrån en eventuell sekretessbrytande bestämmelse eller generalklausulen. I den mån samtycken behöver användas bör de utformas så att det i det enskilda fallet framgår vilka specifika uppgifter som bedömts nödvändiga att hämta in från den andra myndigheten. Det bör också löpande utvärderas i vilken utsträckning samtycken används så att det kan övervägas om det finns ett behov av att se över de sekretessbrytande reglerna.

4.3 Kapitel 7 - Arbetsförmedlingen

Utredningens beskrivning av Arbetsförmedlingens verksamhet bygger till stora delar på gamla arbetssätt och siffror, vilket i viss mån är oundvikligt i det skede av utveckling som Arbetsförmedlingen befinner sig i. Härutöver anser dock Arbetsförmedlingen att utredningen inte tillräckligt fångat komplexiteten i det arbetsmarknadspolitiska uppdraget, vilket har utvecklats närmare ovan i avsnitt 3.1.

Arbetsförmedlingen anser att servicekontoren visserligen ska bedriva service avseende Arbetsförmedlingen, men delar inte utredningens bedömning av utformningen av denna service. Arbetsförmedlingen anser istället att Arbetsförmedlingen och SSC ska få i uppdrag av regeringen att etablera former för samverkan och gällande utformning och utveckling av lokal service avseende Arbetsförmedlingen, inklusive ett uppdrag att utarbeta underlag för eventuella författningsändringar. Uppdraget bör dock ha som utgångspunkt att servicen på servicekontoren ska motsvara Arbetsförmedlingens kundresurs i direktservice. Uppdraget bör innefatta genomförandet av en pilotverksamhet vid ett mindre antal kontor. En sådan pilotverksamhet bör också innefatta utformningen av funktioner för samverkan med SSC, utformning av kompetensutveckling m.m. Skälen för detta har

Datum
2018-09-10

utvecklas ovan i avsnitt 3. Där behandlas även Arbetsförmedlingens synpunkter på övriga förslag i kapitel 7.

Utöver vad som anförts i avsnitt 3 vill Arbetsförmedlingen här särskilt lyfta fram att eftersom Arbetsförmedlingen kommer att bedriva motsvarande verksamhet i egen regi, bör det inte inrättas en särskild stödfunktion för servicekontorshandläggarna. De bör istället i största möjliga mån ha tillgång till samma stödfunktion som planeras för den personal som ska bemanna Arbetsförmedlingens direktservice. Behovet och omfattningen av servicehandläggarnas tillgång till Arbetsförmedlingens verksamhetssystem bör beslutas inom ramen för piloten.

Arbetsförmedlingen har ovan i avsnitt 3.2.3 framfört att myndigheten kommer att behöva upprätthålla en parallell lokal service för inbokade besök. Eftersom utredningen lägger stor vikt vid att servicekontoren innebär besparingar avseende lokaler vill Arbetsförmedlingen tillägga följande.

Utredningen anför att digitaliseringen innebär att Arbetsförmedlingen kan spara in på ytor. Troligtvis kommer Arbetsförmedlingen ha ett fortsatt behov av yta som istället används på annat sätt. Ytan kan behövas till bokade besök, då behovet av besöksrum troligen ökar vid förflyttningen till bokade besök. Arbetsförmedlingen har dessutom ett behov av att tillhandahålla platser för rekryterings- och informationsträffar samt väntrum för de bokade besöken. Det går således inte att dra slutsatsen att myndighetens lokalkostnader minskar till följd av digitaliseringen. En övergång av verksamhet till servicekontoren kan också innebära att ytan behöver utökas för att genomföra samlokalisering med servicekontoren. Det föreligger dock inte ett 1:1 förhållande mellan möjlig minskning och servicekontorens behov.

Utredningen har utgått från att Arbetsförmedlingen kan minska ytan samma dag som man kan minska budgeten. Så är dock inte fallet. De lokalförändringar som skulle kunna göras tar lång tid och är förknippade med stora initiala investeringskostnader samt avvecklingskostnader. Arbetsförmedlingens hyresavtal sträcker sig över 3 eller 5 år och med uppsägningstider på 9 eller 12 månader. Det betyder att om man passerar sista dag för uppsägning så går avtalet in i en ny 3- eller 5-års period. Eventuella besparingar går därför att se först på 3 till 5 års sikt.

4.4 Kapitel 8 – Stärkt lokal statlig service och närvaro

Som Arbetsförmedlingen anført ovan finns det ett värde i sig i den lokala statliga närvaron. Arbetsförmedlingen har ur denna synpunkt inget att invända mot utökning av antalet kontor eller principerna för var dessa kontor ska ligga. Arbetsförmedlingen vill dock påpeka att servicekontoren får med målsättningen att etablera sig i utsatta områden en något snedfördelad kontorskonsentration. I vissa städer kommer kontoren hamna väldigt tätt, t.ex. i Växjö, medan landsbygd på vissa ställen kommer sakna kontor, t.ex. Norrland och Kalmarläns gräns till Kronoberg och Jönköping. Med full utbyggnad är det inte heller så att det är storstadskontoren som ger service till flest invånare per kontor, utan kontoren i t.ex. Kalmar och Umeå sticker ut med närmare 150 000 invånare jämfört med snittkontorets 70 000.

Datum
2018-09-10

Arbetsförmedlingen anser också att utredningen har en alltför ambitiös utvecklingstakt. Införandet av service avseende Arbetsförmedlingen bör inledas med en pilot först när övriga myndigheter haft rimlig tid att etablera sin service. Skälen för detta utvecklas ovan i avsnitt 3. Takten för införande av service avseende Arbetsförmedlingens verksamhet på servicekontoren bör planeras först efter genomförande av föreslagen pilot.

Arbetsförmedlingen tillstyrker förslaget att SSC ska införa videomötestjänst, då tillhandahållandet av verktyg för att underlätta tillgången till myndigheters digitala service är en viktig roll för servicekontoren. Arbetsförmedlingen utgår ifrån att tjänsten kommer att möjliggöra att via videosamtal både genomföra planerade besök med Arbetsförmedlingen och att via vidermöte med Arbetsförmedlingens kundtjänst kunna lösa ut oplanerade frågor som inte kan hanteras av servicekontors-handläggarna. Arbetsförmedlingen vill dock lyfta fram vikten av IT-säkerhet i utformningen av denna tjänst. I möte med arbetsförmedlare och specialister på Arbetsförmedlingen förekommer frekvent känslig, högt skyddsklassad information som måste hanteras därefter. Det är också viktigt att ha i åtanke att videomöten inte alltid leder till lokalbesparing, eftersom det ofta innebär att det behövs två rum istället för ett.

4.5 Kapitel 9 - Uppdrag och verksamhetsmål för den nya serviceorganisationen

Arbetsförmedlingen anser att servicekontorens uppdrag och mål bör ha en tydlig koppling till den av regeringen beslutade digitaliseringsstrategin och dess delmål. Det är genom att stötta våra kunder i den utveckling som pågår i samhället som vi ger kunderna möjlighet till egenmakt och bidrar till samhällsnytta.

Utredningen har i sitt delbetänkande¹⁰ framfört att lokal statlig service och digitala lösningar ska komplettera och understödja varandra och att digitala lösningar, i de fall det är möjligt och lämpligt, ska vara förstahandsval i den offentliga förvaltningens verksamhet. Även om servicen vid servicekontoren syftar till att tillgängliggöra myndigheternas service i de fall där de digitaliseringen inte möter enskildas behov, bör principen ”digitalt först” vara en ledstjärna även för utformningen av servicekontorens verksamhet. Att upprätthålla en onödig efterfrågan av lokal personlig service till kunder som mycket väl skulle kunna använda sig av de digitala tjänsterna är inte förenligt med en god hushållning med statens medel, eftersom den i viss mån sker på bekostnad av andra behov. Att öka kundens förmåga och vilja att använda sig av digitala lösningar bör vara den naturliga ingångspunkten för varje enskilt kundmöte även på servicekontoren. Arbetsförmedlingen anser därför att skyldigheten för SSC att aktivt verka för att deras kunder kan använda sig av tillgängliga digitala lösningar tydligt bör föras in i myndighetens instruktion.

SSC ska enligt förslaget utforma sin verksamhet på ett flexibelt sätt, med möjlighet till anpassning av service och lokal närvaro utifrån allmänhetens och företagets behov. Det är Arbetsförmedlingens uppfattning att bedömningen av dessa behov måste göras med hänsyn taget till helheten i de samverkande myndigheternas

¹⁰ SOU 2017:109 Servicekontor i ny regim, s. 12

Datum
2018-09-10

uppdrag och i nära samråd med dessa myndigheter. Särskilt med beaktande av att det är de samverkande myndigheterna som rättsligt ansvarar för utförandet av servicen. Förslagsvis bör även detta tydliggöras i SSC:s instruktion.

SSC bör ha ett tydligt krav att säkerställa att samverkande myndigheter får underlag för uppföljning som de behöver för att följa upp sin verksamhet ur ett helhetsperspektiv. Liksom SSC kan ställa krav på myndigheter att service av visst slag ska ges i SSC:s regi, bör samverkande myndigheter ha ett tydligt mandat att ställa krav på SSC att säkerställa att de kan genomföra den uppföljning som krävs för utveckling av deras verksamhet. Detta är särskilt viktigt för Arbetsförmedlingen som kommer att fortsätta att driva verksamhet av samma slag. Uppföljningen är också viktig för att kunna instruera servicekontorshandläggarna och säkerställa en god service å myndighetens vägnar.

4.6 Kapitel 10 - Dimensionering, finansiering och budget

4.6.1 Utredningens beräkning av kostnader

Arbetsförmedlingen anser att utredningens beräkning av kostnader för service avseende Arbetsförmedlingen innebär en omfattande överfinansiering av servicekontoren. Skälen för detta utvecklas ovan i avsnitt 3.2.4.

4.6.2 Övriga kostnader som inte beaktats av utredningen

Utöver de av utredningen beräknade kostnaderna, så kommer det även uppstå interna kostnader för Arbetsförmedlingen för att etablera och upprätthålla verksamheten vid servicekontoren. Etableringskostnaden för IT beräknas uppgå till ca 20 miljoner kronor, medan driftskostnader för IT beräknas uppgå till ca 10 miljoner kronor per år.

Arbetsförmedlingen har i avsnitt 4.1 lyft kostnader på minst 120 tkr avseende registrering i Palasso. Här tillkommer även kostnader för kompetensutveckling av drygt 1 000 medarbetare, vilket utredningen anser ska ligga på Arbetsförmedlingen. Under förutsättning att SSC står för utbildningslokaler, kursadministration och eventuella elevkostnader så skulle kostnaderna för utbildning av drygt 1 000 servicekontorshandläggare uppgå till 5 160 tkr. Detta kan jämföras med en planerad kostnad på 2 100 tkr för utbildning av kundresurser i direktservice om Arbetsförmedlingen har kvar den lokala servicen i egen regi.

4.7 Kapitel 11 – Konsekvenser av förslagen

I dag är Arbetsförmedlingen den myndighet, tillsammans med Polisen, som har störst lokal närvaro av alla. Arbetsförmedlingen har i sitt regleringsbrev för 2018 ett uppdrag att genomföra effektiviseringsinsatser som syftar till att förbättra resultaten i kärnverksamheten (punkt 12). Detta effektiviseringsarbete innebär att det måste ske avvägningar mellan resurser för service och närvaro och resurser för att säkra kvaliteten på det fördjupade stödet. Även om Arbetsförmedlingen är positiv till att service av allmän karaktär som flyttas till Statens servicecenter, är det av central betydelse att fördelningen av medel mellan Arbetsförmedlingen och servicekontoren beaktar effektiviseringskraven och att en sådan fördelning står i proportion till den service som våra kunder kommer att efterfråga via servicekontoren 2020 och framåt.

Datum
2018-09-10

Att både effektivisera verksamheten genom digitalisering för att minska oplanerade fysiska besök och att betala för att upprätthålla möjligheten till sådana besök är en omöjlig ekonomisk ekvation. Så som utredningens förslag är utformat idag innebär det att stora delar av Arbetsförmedlingens effektiviseringspotential går förlorad.

Utredningen har inte tagit hänsyn till att den överfinansiering av framtidens spontana kundmöte som föreslås i utredningen innebär stora ekonomiska konsekvenser för Arbetsförmedlingen. De resurser som frigörs genom digitaliseringen kommer inte att komma planerad målgrupp – arbetssökande i behov av fördjupat stöd – till del. Resurserna för de som står långt från arbetsmarknaden minskar till fördel för en utökad möjlighet till fysisk service för samtliga arbetssökande. Arbetsförmedlingen uppskattar att skillnaden mellan utredningens och Arbetsförmedlingens beräkning av kostnaden för servicekontoren motsvarar upp emot 400 årsarbetskrafter på Arbetsförmedlingen.

De ökade framtida kostnaderna för spontan service kommer att innebära ökade besparingskrav på myndighetens kontorsnät för bokade möten och mer kvalificerade tjänster till arbetssökande och arbetsgivare. Dagens kontorsnät med 248 kontor kommer att behöva ses över och minskas när kontorsnätet ska bära en framtida besparing. Medborgarna i de kommuner där det inte finns servicekontor kommer att behöva acceptera längre resväg för att besöka Arbetsförmedlingen. Därutöver kommer IT-utveckling som efterfrågas av utredningen, bl.a. i form av ”enkortslösning”, att leda till att annan intern IT-utveckling kommer att minska. En utveckling av sådana interna system skulle ha betydligt fler användare än de drygt 1 000 på servicekontoren, med möjlighet till större nyttoeffekter.

Oönskade konsekvenser av förslaget kan minskas genom att överföringen av verksamhet inte sker förrän i ett senare skede. Överföringen bör ske tidigast under mitten av 2020. Då ska den omorganisation som Arbetsförmedlingen är inne i vara på plats, vilket ger möjlighet att utvärdera vilken förändring av Arbetsförmedlingens verksamhet som verkligen införlivats. I det läget kommer det finnas bättre förutsättningar för beräkning av servicekontorets kostnader.



Mikael Sjöberg

Generaldirektör

I den slutliga handläggningen har även överdirektör Maria Mindhammar, stabschef Thomas Hagman samt tf regiondirektör Michael Leufkens deltagit. Föredragande har varit Joanna Román, Ledningsstaben.

