



Geir Varlid

Socialdepartementet  
Registrator**Servicecenterutredningens betänkande Ett myndighetsgemensamt servicecenter (SOU 2011:38)**

Kriminalvården lämnar härmed sitt svar på ovanstående betänkande. Det lämnade svaret följer betänkandets struktur.

**1. Övergripande synpunkt**

Kriminalvården är positiv till inrättandet av ett myndighetsgemensamt servicecenter för staten. Kriminalvården gör också bedömningen att detta kommer att vara kostnadsbesparande för staten som helhet, trots att vi ifrågasätter delar av den framräknade besparingspotentialen (se vidare nedan). Vi gör bedömningen att själva utredningen i sig själv samt det lämnade förslaget kommer att leda till en ökad fokusering på effektiv administration inom staten. Kriminalvården anser också att de myndigheter som väljer att inte ansluta sig, kommer att bli föremål för ett förändringstryck för att effektivisera sina processer, vilket kommer att medföra besparningar jämfört med nuläget för dessa myndigheter.

Vi är kritiska till att utredningen bara visar på de positiva fördelarna med ett myndighetsgemensamt servicecenter. Det saknas resonemang över vilka nackdelar det kan finnas för såväl kundmyndigheter som för staten med ett myndighetsgemensamt servicecenter. För att få balans i utredningen borde detta ha belysts.

Kriminalvården saknar ett kapitel om utvärdering. Då servicemyndigheten ska tillskapas för att spara pengar åt staten är det viktigt att uppföljning sker för att säkerställa att lönsamhetskalkylen håller. Det borde därför framgå av betänkandet hur och när en sådan utvärdering ska ske.

**2. Principiella utgångspunkter för servicecenter i staten**

Kriminalvården ställer sig kritisk till vissa av de argument som lyfts fram som fördelar för kundmyndigheter eller för staten (sida 31) när en kundmyndighet väl har anslutit sig till ett myndighetsgemensamt servicecenter. När det gäller påståendet "*Servicecentret kan enkelt anpassas...*" är det Kriminalvårdens uppfattning att det är lättare att ställa om sin egen interna verksamhet än att förändra gällande avtal med externa leverantörer. Vi är även kritiska till påståendet "*Det ansvar som åligger chefer och medarbetare...*". Detta ansvar gäller hela tiden inom en organisation, oavsett om man har en extern leverantör eller har intern produktion. Slutligen är vi även kritiska till påståendet "*Det blir också enklare att vidta åtgärder då eventuella brister identifieras och det ställs krav på förbättringar*". För en kundmyndighet kan det bli svårare att vidta åtgärder med en

**Huvudkontoret**

Postadress

601 80 Norrköping

**HK**

Besöksadress

Slottsgatan 78

Telefon

011-496 30 00  
011-496 38 55

Fax

011-496 35 50

E-post

HK@kriminalvarden.se  
geir.varlid@kriminalvarden.se



extern leverantör där man är styrd av avtal. Det kan också vara svårare att enas om kvalitetsmässiga brister om åtgärder medför kostnader för leverantören.

### 3. Tjänsteutbud

Kriminalvården anser att det lämnade förslaget på tjänsteutbud inte är tydligt och ger utrymme för otydlighet i gränsdragningen mellan servicecentret och kundmyndigheten. Till exempel visas i figuren 3.5 ett flöde för löneadministration och en tänkt ansvarsfördelning mellan kund och leverantör. I moderna PA-system är flera av dessa steg integrerade och servicecentret föreslås ta över uppgifter som redan är automatiserade och effektiviserade. Detta försvårar gränsdragningen mellan servicecentret och kundmyndigheten.

I stycket om tjänstepensionsadministration (sida 40) tycks servicemyndigheten ha som ambition att tillhandahålla tjänster som omfattar detta. Flera myndigheter, däribland Kriminalvården, köper idag denna tjänst från SPV. Med den konstruktion som presenteras i utredningen skulle Kriminalvården vara beställare till servicemyndigheten som i sin tur är beställare till SPV. Detta är inte en modell som Kriminalvården förordar. Vi ser ingen vinst för kunden, snarare längre kontaktvägar och svårare för kunden att påverka och följa upp leveransen. Vi ser inte några rationaliseringsvinster med en sådan konstruktion.

### 4. Produktionsorter och lokalisering

Kriminalvården anser att en eventuell tredje produktionsanläggning geografiskt ska förläggas i södra delen av landet, förslagsvis i Götaland. Det kommer att finnas ett antal kontakter mellan servicecentret och kundmyndigheterna och det är viktigt att det geografiska avståndet inte försvårar en bra kundrelation. Det finns ett stort antal myndigheter i södra och västra Sverige för vilka en produktionsanläggning i Götaland skulle vara att föredra.

Ett ytterligare kriterie för val av produktionsort är tillgängligheten på kvalificerad personal. Erfarenheten visar att mindre orter kan ha svårt att erbjuda tillräckligt med kvalificerad personal. Den valda produktionsorten ska också kunna medge en viss personalomsättning.

### 5. Gränssnitt och ansvarsfrågor

Utredningens uppdrag var att utgå från Skatteverkets servicecenter som modell. Detta har gjorts vilket har medfört att betänkandet har ett tydligt leverantörsperspektiv. Betänkandet ger bilden av att det är kunderna som ska anpassa sig till leverantören, och det beror naturligtvis på att en standardisering är en förutsättning för effektivisering. Det är däremot inte säkert att det är Skatteverkets standarder som är optimala för staten. Det behövs framöver en mer förutsättningslös utredning av vilka standarder som ska gälla, som utgår från kundmyndigheternas samlade behov. Dessutom måste hänsyn tas till att kundmyndigheterna är olika och servicecentret måste också förstå kundmyndigheternas



behov och de krav som kundmyndigheterna kommer att ställa. Kriminalvården anser att tjänsteutbudet måste vara mer kundanpassat och mer flexibelt än vad som framgår av betänkandet.

Enligt utredningen (s 62) ansvarar kundmyndigheten för att lämna "korrekta underlag", som sedan servicecentret tar hand om. Intrycket är att kundmyndigheterna har kvar de mest tidskrävande delarna i processerna, till exempel att utbilda i rutiner och system, egenrapportering med mera. Om administrativ personal försvinner från kundmyndigheten, för att hämta hem effektiviseringen, är risken stor att kvarvarande administration får lov att skötas av operativ personal inom kärnverksamheten. Frågan är då hur stor effektiviseringen egentligen blir.

Kundmyndigheten ska även fortsättningsvis ansvara för kvaliteten i servicecentrets leverans, och upprätta en kontrollplan (s 63). Kontrollåtgärderna kan utföras av servicecentret på uppdrag av kundmyndigheten. Det är svårt för kundmyndigheten att ansvara för något som de inte själva kan kontrollera. Detta särskilt om den administrativa kompetensen successivt försvinner från kundmyndigheten.

Kriminalvården framför vidare att det är viktigt att servicemyndigheten även öppnar upp för ytterligare externa granskare. Inte sällan händer det att Kriminalvården anlitar externa granskare eller revisionsbolag för olika granskningsuppdrag. Servicemyndigheten måste självklart vara tillgängligt och behjälpligt när en sådan granskning ska ske. Detta har utelämnats i utredningen.

Avsnitt 5.2.1 handlar om handlingars offentlighet. Av betänkandet framgår följande: "En begäran om att få ta del av en allmän handling ska göras hos den myndighet som förvarar handlingen om det inte är särskilt föreskrivet att prövningen ska göras av en annan myndighet (2 kap. 14 § TF och 6 kap. 2 § OSL)". Kriminalvården anser att det är Kriminalvården som äger sitt eget material och därför har den yttersta beslutanderätten om vad som får lämnas ut eller ej. Det kan till exempel gälla utlämnande av fakturor som rör Kriminalvårdens klienter. Av denna anledning anser Kriminalvården att en ändring av gällande lagstiftning borde ske.

## **6. Kundmyndigheter**

Inga synpunkter.

## **7. Servicecentret ska vara en egen myndighet**

Kriminalvården instämmer i utredningens förslag att servicecentret ska vara en egen myndighet. Kriminalvården anser det viktigt att myndighetens ledning fullt ut ska fokusera på en effektiv drift och bra kundrelationer. Om servicecentret ingår som en del av en myndighet finns det stor risk att myndighetens övriga verksamheter prioriteras av ledningen.

Kriminalvården ser detta också som en viktig symbol utifrån kundmyndigheternas aspekt. Ett servicecenter som egen myndighet ger en högre trovärdighet och borde



bättre arbeta för en effektiv administration än om servicecentret ingår i en annan myndighet.

## 8. Prismodell och avgiftsnivå

Kriminalvården föreslår att man arbetar vidare med avgiftsnivån inom ekonomiadministration för anläggningsredovisning. Utredningens förslag för avgiftssättning är antal poster i anläggningsregistret (s 87). Vi ställer frågan om poster i anläggningsregistret även avser registrerade inventarier (som inte lånefinansieras och skrivs av)? De sistnämnda kräver betydligt mindre administration än anläggningarna. Eftersom arbetet för servicecentret "nästan uteslutande är i samband med registrering och utrantering" borde antal anskaffningar och utranteringar vara en bättre beräkningsgrund.

Kriminalvårdens anläggningsregister innehåller ett mycket stort antal anläggningar utifrån Kriminalvårdens komplexa verksamhet vilket innebär att registret innehåller anläggningar som inte är vanliga för ordinarie kontorsmyndigheter. Här kan till exempel nämnas ett stort antal anläggningar avseende maskiner till Kriminalvårdens arbetsdrift, köksutrustning, köksinredning och maskiner till tillagningskök på häkten och anstalter, avancerade larm- och säkerhetsinstallationer med ett stort antal komponenter, samt djurbehållning. Administrationen av dessa anläggningar är administrativt betungande.

När det gäller beräkningsgrund för bokslut och löpande redovisning är det oklart vad som menas med "antal finansieringskällor". Hur räknas t.ex. intäkter från försäljning som används i verksamheten? Är det en finansieringskälla?

Kriminalvården instämmer i att det är lätt att underskatta totalkostnaden för att utföra administrativa tjänster i egen regi om endast direkta kostnader räknas med. Men det finns även en risk att överskatta kostnaden, om man lägger på OH som vid en anslutning inte helt kan sparas in. Det kommer att återstå administration på kundmyndigheten, som fortfarande kräver ledning, styrning, lokalkostnader etc. Det är inte säkert att besparingarna är så samlade att lokaler kan sägas upp, antalet chefer minskas etc. Det måste också tas med i beräkningen vid en jämförelse.

Kriminalvården noterar att de föreslagna avgifterna också inkluderar avgifter för IT-stöd, vilket är bra. Det troliga är dock att både kundmyndigheten och servicemyndigheten behöver ha tillgång till systemstödet. Kundmyndigheten behöver systemstöd i huvudsak för självservice, tids- och flexredovisning samt uppföljningar och attestering medan servicemyndigheten behöver systemstöd för det operativa arbetet. Det är otydligt om de delar som kundmyndigheten nyttjar ingår i de föreslagna avgifterna eller ska prissättas separerat.

## 9. Finansiering och budgetära konsekvenser

Inga synpunkter.



## 10. Lönsamhetskalkyl

Kriminalvården vill flagga för att det inte är de arbets- respektive kompetensintensiva delarna av de ekonomiadministrativa processerna som kommer att flyttas över till ett servicecenter. Alla underlag till aktivering respektive utrantering av anläggningar, kundfakturer, löpande redovisning samt bokslut ska även framledes produceras av kundmyndigheten. Vår bedömning är att servicecentret blir mer av en registreringscentral. Frågan är hur stor personalbesparing som de facto kommer att kunna lösas in hos kundmyndigheterna.

Vår uppfattning är också att effektiviseringen uppnås främst genom det förberedande arbete kundmyndigheten måste göra inför en anslutning till kundcentret och inte genom överlämning av uppgifterna till kundcentret, då många av de uppgifterna redan är automatiserade och effektiviserade i moderna ekonomi- och personalsystem.

När det gäller effektiviseringspotentialen för hantering av leverantörsfakturer, bygger antaganden på en i sig ineffektiv hantering, då kopplingen till inköpsprocessen med e-beställningar och automatisk matchning av fakturer mot beställning, saknas. Införandet av e-handelssystem kommer att leda till effektiviseringsvinster i leverantörsfakturaprocesen, vilket innebär att delar av den framräknade effektiviseringspotentialen kommer att realiseras i och med införandet av ett e-handelssystem.

Den redovisade effektivitetspotentialen (tabell 10.2) bygger på en enkätundersökning avseende angivna nyckeltal (se vidare figur 10.1 och 10.2). Det framgår dock inte hur man har säkerställt jämförbarheten. Är det samma arbetsuppgifter som mäts? Kan en myndighet ha räknat med aktiviteter som en annan har bedömt höra till en annan process? Inom t.ex. leverantörsfakturahanteringen finns ett antal olika varianter på vilka aktiviteter som anses höra till processen och inte - ESV:s nyckeltalsbeskrivning är för grov för att kunna ge en exakt jämförelse. Dessutom är det oerhört svårt att göra jämförbara tidsmätningar. Naturligtvis kan man använda en enkät för att göra en grov uppskattning, men slutsatserna känns alltför exakta med tanke på de osäkerheter som normalt finns i den här typen av enkäter. Sammantaget innebär detta att besparingseffekten känns betydligt osäkrare än vad som framgår av betänkandet

Kriminalvården anser det nödvändigt med nyckeltal för att kunna jämföra myndigheter, men det finns också en fara i att styra för hårt på dessa. För att få ett bättre nyckeltal i leverantörsfakturahanteringen kan man t.ex. se till att inte ha så många samlingsfakturer, dela upp fakturorna per beställning, etc. Det innebär inte att man blir effektivare. En annan fara med att räkna på hanterade volymer är att kvaliteten kan bli sämre ju högre volym en handläggare hanterar. Detta innebär mer tid för kontroller, avstämningar och rättelser. Det saknas ett resonemang om detta när effektiviseringspotentialen presenteras.

I kapitel 10.1 beskrivs att servicecentret ska minska kostnaderna för de anslutande myndigheterna med i genomsnitt 30 procent över en period på tre till fem år, i förhållande till uppmätt startläge. Det måste tydliggöras hur denna beräkning ska ske



och vilka resurser som ska ingå i beräkningen. Det är viktigt att en sådan beräkning sker lika hos respektive myndighet, annars kommer jämförelser och slutsatser bli felaktiga.

Eftersom lönsamhetskalkylen ”Kalkyl för staten” bygger på en extrapolering av 26 myndigheters volymer måste man göra en kritisk bedömning om dessa myndigheter kan anses vara representativa för samtliga myndigheter. Det finns ett antal myndigheter som är 24/7 myndigheter (24 timmer, 7 dagar i veckan) och som därför kommer att kräva tjänster utifrån detta. Andra myndigheter har en komplex verksamhet som försvårar administrationen och renodlingen av processer. Det är viktigt att detta beaktas när man gör jämförelser och lönsamhetskalkyler.

Under kapitel 10.3.3 finns ett kapitel om systemdrift och förvaltning. Här behöver man också föra ett resonemang om hur olika lokala avtal inom PA-området (som till och med kan vara disparata) ska hanteras. Man för ett resonemang kring stordriftsfördelar inom förvaltning men glömmer bort att varje myndighet är unik och har sin egen uppsättning avtal, praxis och regelverk som är direkt styrande för löneadministrationen. Man får inte heller glömma att det är *en* del av en process som man planerar att lyfta bort.

## 11. Kundservice och kommunikation

I betänkandet slår man fast att servicemyndigheten för sina kunder ska ha en ”single point of contact”. Detta är oftast inte optimalt, sett ur ett kundperspektiv. Man kan ha samma telefonnummer men borde ha en trappa in för olika typer av ärenden. För vissa specialiserade användargrupper blir det bara ett oönskat led att få berätta sitt ärende i en första linjens support och veta att man inte kommer att få hjälp. När man som kund ringer till ett servicecenter vill man ha kontakt med någon som kan hjälpa till att lösa problemet. Man vill inte prata med någon som bara lägger upp ett ärende. Det är praktiskt för servicemyndigheten, men det är inte kundorienterat.

En servicenivåöverenskommelse bör också innehålla överenskomna tider för hur länge kunden maximalt måste vänta i telefonkö när man ringer till servicemyndigheten, inom vilken tid återkoppling ska ske samt hur stor del av det totala antalet ärenden som ska lösas direkt i första linjen. Överenskommelsen ska också reglera sanktion då servicenivåöverenskommelsen inte efterlevs. Det måste också finnas möjlighet att prioritera olika ärenden och sätta olika svars- och åtgärdstider på de olika prioriteringarna.

Under kapitel 11.5 kan tilläggas att den upplevda kvaliteten hos kunden också är viktig att mäta, t.ex. i form av en kundnöjdhetsundersökning.

## 12. Inre ledning och organisation

Kriminalvården noterar att det på organisationsbilden (figur 12.1) inte verkar finnas någon enhet för intern service och administration.



### 13. IT-modell

I avsnitt 13.4.2 beskrivs det att det under en uppstartsperiod ska gå att koppla upp sig från servicemyndigheten till kundmyndigheten. Kriminalvården vill framföra att det av IT-säkerhetsskäl finns myndigheter som inte godkänner extern uppkoppling till sin IT-infrastruktur. För till exempel Kriminalvården skulle det vara mycket kostnadskrävande att genomföra en sådan förändring som skulle krävas för att öppna upp för sådan trafik till och från myndigheten. Sådana kostnader finns inte heller med i kostnadskalkylen. Även en sådan anpassning som beskrivs under 13.5.2 kan vara mycket kostnads- och resurskrävande, både för såväl kund- och servicemyndighet.

Kriminalvården vill peka på risken för avtalsmässiga problem som kan uppstå när IT-driften sker i regi av servicecentrets driftpartners. Vem driver frågan när den externa leverantören inte levererar utifrån avtalad (mellan kundmyndigheten och servicecentret) funktionalitet? Vem säkerställer att systemstödet följer lokala och lokal-lokala avtal inom PA-området som ska ingå i den avtalade leveransen? Detta är frågor som måste redas ut.

### 14. Konsekvensbeskrivningar

Inga synpunkter.

### 15. Tjänster på längre sikt

Inga synpunkter.

### 16. Handlingsplan för genomförande

Kriminalvården ser en stor risk i att den angivna tidplanen för ”fas 1 – Uppstart” är för snävt angiven. Det kommer att krävas ett mycket stort arbete för att rekrytera en myndighetsledning, ta fram en arbetsordning, säkra och anpassa produktionsprocesser och gränssnitt, upphandla och implementera IT-stöd, med mera. Kriminalvården anser det viktigt att detta arbete är genomfört innan man ansluter nya kundmyndigheter. Det är viktigt att anslutningsprocessen är klarlagd samt att tjänsteutbudet inklusive gränssnitt är tydliga när nya kundmyndigheter ansluts. I tidplanen måste även risken beaktas för att planerade upphandlingar kan dra ut på tiden på grund av överprövningar.

Lars Nylén

Geir Varlid