

Fråga om avsaknad av fast besökstid vid en av Centrala studiestödsnämndens (CSN) lokala arbetsenheter inneburit att de krav avseende myndigheternas tillgänglighet som uppställs i 5 § förvaltningslagen (1986:223) har åsidosatts

Anmälan

I en anmälan till JO framförde AA, ordförande för Studentkåren Högskolan i Kalmar, klagomål mot CSN. Av anmälan framgick bl.a. följande. CSN:s lokala arbetsenhet i Kalmar genomförde den 1 november 2004 förändringar i sitt öppethållande. Den fasta besökstiden drogs in och kontakt skulle numera ske genom telefon, hemsida eller e-post. Det fanns dock möjlighet att boka tid för besök. AA ifrågasatte om avsaknaden av fast besökstid var förenlig med den serviceskyldighet som åläggs myndigheter enligt 5 § förvaltningslagen (1986:223).

Utredning

Inledningsvis inhämtade föredraganden per telefon upplysningar från kontorschefen Carin Birgersdotter, CSN:s lokala arbetsenhet i Kalmar. Hon uppgav bl.a. följande.

Lokalkontoret i Kalmar hade tidigare fast besökstid måndag–fredag mellan kl. 13.00 och 15.00. Lokalkontoret har nu, efter ett beslut av myndigheten centralt, som ett försök infört tidsbokning per telefon. Efter sådan bokning kan besök ske även på andra tider än mellan kl. 13.00 och 15.00.

De som önskar besöka lokalkontoret för att begära ut allmänna handlingar är hänvisade till att först ringa och framföra sin begäran. De kan därefter, om de så önskar, komma till kontoret, där det finns personal hela dagen.

Föredraganden noterade i samband med samtalet att den som ringde till lokalkontoret blev, genom en automatiserad svarsfunktion, uppmanad att ”ange personnummer för den ärendet avser” innan samtalet kopplades vidare till telefonkön.

CSN, huvudkontoret i Sundsvall, anmodades därefter att inkomma med utredning och yttrande angående vad som framgick av anmälan och de upplysningar som

hade inhämtats. I remissvaret, beslutat av dåvarande generaldirektören BB, anfördes följande.

CSN:s ställningstagande

CSN är väl medveten om den författningsreglerade skyldigheten som finns för myndigheter att ha öppet för besök och om fasta besökstider beslutats ska detta särskilt anslås. Denna senare skyldighet synes främst vara motiverad utifrån allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar och inte vara en påbjuden nivå för en myndighets servicefunktion.

CSN:s lokala arbetsenheter saknar en särskild registratorsfunktion och mot den bakgrunden har CSN bedömt att det inte föreligger någon skyldighet att besluta om särskilda öppettider för alla lokala arbetsenheter inom CSN:s organisation. Någon absolut skyldighet för CSN att ha anslagna mottagningstider på minst två timmar varje arbetsdag vid varje lokal arbetsenhet anser CSN inte finns. Bortsett från arbetsenheterna i Kalmar och Linköping samt kundcenter i Kiruna har för närvarande övriga arbetsenheter alltid anslagen receptionsmottagning under ett antal timmar varje vardag.

Enligt CSN:s uppfattning måste behovet av fasta öppettider för spontana besök vid lokala arbetsenheter styras av hur stort behovet av detta bedöms vara på varje ort där arbetsenheten är placerad. Det är också viktigt att arbetsenhetens resurser kan utnyttjas så att bästa effektiviteten nås vid service till allmänheten. Bortsett från allmänhetens intresse av att ta del av allmänna handlingar vilket tillgodoses på huvudkontoret måste motivet för fasta öppettider vara att myndigheten därigenom bereder allmänheten den bästa servicen. För en arbetsenhet med begränsat antal anställda kan fasta öppettider vara mycket resurskrävande rent personellt. Det är inte möjligt att samtidigt med arbetet i receptionen också arbeta med andra arbetsuppgifter som telefonarbete eller handläggning även om antalet besök är begränsat. Att ha fasta öppettider innebär i dessa fall en mindre effektiv användning av personalresurserna på CSN. Detta innebär i sin tur att CSN inte kan ge optimal service åt allmänheten.

Den tjänsteanteckning från JO som bifogats remissen utvisar att brister finns i CSN:s automatiserade svarsfunktion då någon ringer CSN:s 0771- nummer. Enskilds personnummer är av intresse om anledningen till telefonsamtalet är ett studiestödsärende då en snabb registrering av personnummer spar tid för den handläggare som tar emot samtalet. För övriga frågor, dvs. frågor som inte rör speciellt studiestödsärenden, ska inte CSN anmoda enskild att uppge personnummer för att kopplas vidare efter att ha ringt CSN:s 0771-nummer. CSN kommer snarast att se till att ändring görs.

Förändringar av CSN:s organisation

Under 2003 tvingades CSN på grund av ekonomiska skäl att strukturera om CSN:s organisation; lägga ner elva lokala arbetsställen och säga upp nära 200 personer. CSN består numera av huvudkontoret i Sundsvall samt lokala arbetsställen i Lund, Kalmar, Göteborg, Linköping, Stockholm, Visby, Eskilstuna, Örebro, Uppsala, Falun/Gävle, Sundsvall, Umeå och Kiruna. CSN har även besöksställen i Malmö och Luleå. Antalet orter där CSN har besöksställen har därmed minskat från 25 till 16.

CSN:s arbete med att förbättra servicen

CSN har under tidigare år haft svårigheter att upprätthålla både en god telefon-tillgänglighet och korta handläggningstider. CSN har därför på olika sätt arbetat för att effektivisera verksamheten, främst genom att öka andelen maskinellt hanterade ärenden och förändrade arbetsrutiner. Under de senaste två åren minskade CSN:s handläggningstider men problem kvarstod med bristande telefontillgänglighet och ett kraftigt ökat inflöde av e-brev i början av 2004.

Den stora minskningen av CSN:s personalstyrka krävde kraftfulla åtgärder för att CSN:s kunder inte skulle bli lidande. CSN förändrade styrningen av verksamheten och ökade effektiviteten genom ändrad arbetsfördelning mellan CSN:s arbetsställen. Vissa mindre arbetsuppgifter koncentrerades till några få arbetsställen för ökad rättssäkerhet och effektivitet. Genom förändrat arbetssätt har CSN trots resursminskningen lyckats behålla de korta handläggningstiderna och samtidigt öka tillgängligheten i telefon. E-posthanteringen har effektiviserats. Antalet telefonsamtal är oförändrat högt däremot har antal e- brev och antal besök på CSN:s besöksställen minskat markant.

Personalneddragningen medförde att CSN:s totala resurser för kundservice i telefon, receptioner och e-post minskade. Den neddragna representationen i landet kom därför att skapa ett behov av en ny infrastruktur avseende service till allmänheten. För CSN är det viktigt att söka skapa en servicefunktion till allmänheten som inte är beroende av enskilds bostadsort eller studiebakgrund utan som i så hög grad som möjligt styrs av enskilds behov av kontakter med CSN.

För att kunna nå personer på andra orter än där CSN har något arbetsställe arbetar CSN aktivt med s.k. vidareinformatörer vid de olika skolorna. Syftet är att alla studerande – oberoende av avstånd till CSN – ska kunna få information och annan service. Dessa vidareinformatörer är ofta de som allra först kommer i kontakt med någon som har frågor inom CSN:s verksamhetsområde varför det är viktigt att vidareinformatörerna har såväl goda kunskaper som kontakter med CSN.

En ytterligare utveckling av det dagliga arbetet inom CSN är dessutom nödvändig för att få en så effektiv verksamhet som möjligt. Det är viktigt att arbetsinsatserna prioriteras utifrån de krav som kan ställas på CSN såväl från statsmakten som från enskilda.

CSN har koncentrerat de insatser CSN gör för att förbättra servicen till enskilda och samtidigt sökt fånga upp de studerande som är i störst behov av råd och hjälp från CSN. Ett antagande utifrån CSN:s verksamhet i denna del tyder på att CSN kan ha svårigheter att så tidigt som möjligt fånga upp studerande med de största behoven av råd och stöd i studiesociala frågor. Antalet personer med stora behov av råd och stöd har ökat under senare år. Det är beträffande denna grupp av CSN:s intressenter också viktigt att CSN får möjligheter till kontakter så tidigt som möjligt och det är vidare önskvärt att CSN till viss del kan styra den första kontakten till en kvalificerad handläggare som är specialiserad inom det studiesociala område som den enskilde har frågor om. Det är också viktigt att personalen utan tidspress kan informera enskilda som besöker ett arbetsställe.

CSN arbetar aktivt med att försöka nå de personer som har störst behov av råd och stöd från CSN för att på så sätt förbättra servicen till enskilda. CSN har därför gjort det möjligt för enskilda att boka besök med en handläggare hos CSN. Tills vidare marknadsförs denna möjlighet endast för arbetsstället i Kalmar.

Vid en hård prioritering av arbetsinsatserna är det också viktigt att CSN söker styra tillgängligheten av information och upplysningar på sådant sätt att enskild själv snabbt kan erhålla efterfrågad information. Via CSN:s webbplats kan då alla med tillgång till dator få information och även lämna uppgifter till CSN under hela dygnet. Under de senaste åren har CSN också kunnat konstatera att antalet besök där ökat kraftigt. CSN har också utökat telefontiderna för att enskilda – oberoende av bostadsort – enklare ska kunna nå CSN.

Det är i detta sammanhang viktigt att uppmärksamma att en stor grupp som önskar kontakt med CSN är de som slutat studera och har frågor om återbetalningen av lånen. Detta gäller särskilt vid de tidpunkter CSN aviseras avgifter för låntagarna. Gruppen återbetalare ökar och kontakterna med dessa låntagare rör då ofta personrelaterade problem som kan vara mycket tidskrävande för CSN:s personal.

CSN:s öppettider för spontana besök

I samband med att anpassa CSN till de organisatoriska förändringar som gjorts har öppethållandetiderna minskats till två timmar per dag vid de flesta arbetsenheterna eftersom antalet spontana besök minskat. CSN:s registratorsfunktion finns på CSN:s huvudkontor i Sundsvall som har receptionen öppen för spontana besök klockan 09–12 och 13–15 varje dag.

På vissa orter där det finns ett stort behov av att komma i kontakt med CSN har öppettiderna ökat genom att CSN också har arbetsplatser på särskilda mötesplatser. Det gäller framför allt Stockholm, Göteborg och Malmö.

CSN har däremot beslutat att minska öppettiderna på två orter med få besök, nämligen Kalmar och Linköping. Kundcenter i Kiruna som har som huvuduppgift att ge telefonservice har inte öppet för spontana besök.

CSN:s arbetsenhet i Linköping kommer – förutom vid terminsstarter – att begränsa öppettiderna till två timmar per dag under måndag till onsdag. Under terminsstart är dock alltid en tjänsteman varje dag anträffbar på CSN:s mötesplats på Zenit inom universitetsområdet och kan där fullgöra alla arbetsuppgifter på sätt som på den ordinarie arbetsplatsen. Däremot kommer denna mötesplats inte vara tillgänglig för spontana besök annat än under torsdag och fredag övrig terminstid och stängd under alla lov.

CSN:s arbetsenhet i Kalmar har cirka 20 anställda. Enheten ska ge personlig service till personer inom ett geografiskt område som förutom Kalmar län består av Kronobergs och Blekinge län. Härtill kommer att arbetsenheten i Kalmar även har delvis handläggaransvar för studiehjälpsfrågor inom Jönköpings län.

Vid resursplanering inom arbetsenheten i Kalmar ifrågasattes till vilken nytta resurser avsattes för att bemanna receptionen. Antalet besök hade under de senaste två åren minskat betydligt i omfattning och någon kvalitativ rådgivning efterfrågades vanligtvis inte. Arbetsenheten i Kalmar arbetar till stor del med telefonservice och det är inte möjligt för den som är avsatt för receptionsarbete att samtidigt delta i telefonservicearbetet. Mot denna bakgrund aktualiserades frågan om ett förändrat arbetssätt. I stort sett alla besök under senare tid kunde ha klarats av genom ett telefonsamtal eller genom att handlingar lades i brevlådan vid entrén i stället för att lämnas över disk. CSN beslutade då att på försök stänga arbetsenheten i Kalmar för spontana besök. Hur länge detta försök ska pågå har inte bestämts men uppföljning och utvärdering kommer att ske under hösten 2005.

Personalen i Kalmar hade också en önskan att mer aktivt få ta hand om de personer som har mer omfattande behov av information. För att detta ska ske så effektivt som möjligt krävs då en planering så att den som söker upp arbetsstället för särskild rådgivning också får möta en handläggare som helst är specialiserad på just den del av det studiesociala området som berörs av de frågor den enskilde har. Arbetsenheten vill alltså skapa mer resurser för inbokade besök för mer kvalificerad rådgivning. Genom beställning av besökstid kan besök bokas in under hela arbetsdagen och enskild behöver då inte tidsmässigt anpassa besöket till en särskild tidpunkt. Med hänsyn till det stora geografiska område som enheten servicemässigt ska betjäna krävs bl.a. utvidgade kontakter med vidareinformatörer inom utbildningsväsendet så att alla inom området kan få samma möjlighet till service i studiesociala frågor som de som bor i Kalmar eller ortens omedelbara närhet. Det kan då inte uteslutas att personal från Kalmar stämmer möte med enskild på ort utanför Kalmar om inte den enskilde kan ta sig till Kalmar. Tid och resurser måste då avsättas för utökade informationsinsatser till vidareinformatörer och möjligheter till personliga kontakter med de personer som vid telefonkontakt med CSN begär att få komma på besök för att prata om sitt ärende. Naturligtvis kan även CSN:s personal vid telefonsamtal föreslå ett personligt sammanträffande för att underlätta informationsutbytet.

CSN:s telefon- och besökstider

CSN har ett för hela organisationen gemensamt telefonnummer som allmänheten ringer för att komma i kontakt med CSN. Telefonarbetet har därför sedan flera år inte längre en geografisk anknytning till visst lokalt arbetsställe inom Sverige mot bakgrund av enskilda bostads- eller studieort. Telefonlinjerna är öppna klockan 08.00–16.30, dvs. numera hela arbetsdagen, och flera hundra handläggare är dagligen schemalagda för enbart telefonarbete under viss del av dagen. CSN har även en gemensam postadress för ansökningar och brev. CSN tillämpar elektronisk dokumenthantering och inkomna handlingar blir efter skanning tillgängliga för alla inom CSN.

För att effektivisera telefon- och handläggningsrutinerna finns en fördelning mellan de lokala arbetsenheterna på sätt att vissa enheter har telefonservice som huvuduppgift och andra har ärendehandläggning. Alla lokala arbetsenheter – inklusive kundcenter i Kiruna – arbetar dagligen med både telefon- och handläggningsuppgifter om än i olika omfattning. Inte heller ärendehandläggningen har således längre någon geografisk anknytning till visst lokalt arbetsställe inom Sverige mot bakgrund av enskilda bostads- eller studieort. CSN:s strävan är att alla kunder oavsett bostadsort, ska få lika snabb handläggning och lika god tillgänglighet i telefon- och e-posthantering.

Avslutningsvis vill CSN framhålla följande. Det är alltså viktigt att CSN kan ge en så kvalificerad service som möjligt och CSN:s lokala arbetsenheter avsätter stora personella resurser för personliga kontakter med såväl allmänheten som anställda inom utbildningsväsendet och andra myndigheter inom bestämda geografiska områden. Dessa områden har genom den tidigare nämnda omorganisationen av CSN ytmässigt ökat vilket naturligtvis medför att tidigare arbetssätt måste förändras även mot denna bakgrund och alltså inte enbart mot redovisad personalneddragning som omorganisationen medförde.

AA yttrade sig över remissvaret.

Vid telefonsamtal den 1 februari 2006 lämnade chefsjuristen CC, CSN, bl.a. följande upplysningar. Utvärderingen av försöket med att inte ha fast besökstid vid den lokala arbetsenheten i Kalmar har påbörjats. Enligt de uppgifter han har tagit del av har försöket fungerat bra. CSN har inte, förutom från studentkåren vid Högskolan i Kalmar, fått in några klagomål i saken.

I ett beslut den 28 februari 2006 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Offentlighetsprincipen innebär bl.a. att den enskilde har rätt att ta del av allmänna handlingar som förvaras hos myndigheter. Enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser skall en begärd handling lämnas ut genast eller så snart det är möjligt om det inte föreligger hinder mot ett utlämnande (2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen).

I 4 och 5 §§ förvaltningslagen (1986:223), FL, finns bestämmelser om statliga och kommunala myndigheters serviceskyldighet gentemot enskilda. I 4 § FL finns bestämmelser om myndigheternas skyldighet att lämna vägledning, upplysningar, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. I 5 § FL regleras frågan om myndigheternas tillgänglighet.

Enligt bestämmelsen i 5 § FL skall myndigheterna ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Om särskilda tider för detta är bestämda, skall allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt. Myndigheterna skall också se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med hjälp av telefax och elektronisk post och att svar kan lämnas på samma sätt. En myndighet skall – med undantag för midsommarafton, julafton och nyårsafton – ha öppet under minst två timmar varje helgfri måndag–fredag för att kunna ta emot och registrera allmänna handlingar och för att kunna ta emot framställningar om att få ta del av allmänna handlingar som förvaras hos myndigheten.

Bestämmelsen om öppethållandetider i 5 § FL trädde i kraft den 1 juli 1999. Om hur bestämmelsen skall förstås har i förarbetena anförts bl.a. följande (prop. 1998/99:52 s. 7 f.).

Bestämmelsen bör ta sikte på tiderna för öppethållande hos myndigheternas registratorskontor eller motsvarande. Dessa kontor bör på vardagar i princip alltid vara tillgängliga för allmänheten i rimlig utsträckning.

/ - - - /

Den föreslagna bestämmelsen kommer att bli tillämplig på myndigheternas verksamhet under alla vardagar. Den är emellertid betingad av frågan om öppethållande på klämdagar och vid liknande tillfällen då myndigheterna undantagsvis kan behöva ha en mer begränsad tid för öppethållande. Det skall alltså betonas att det är frågan om ett absolut minimikrav – avsikten med förslaget är inte att nuvarande tider för öppethållande skall inskränkas. Bestämmelsen skall i stället förstås så att det normalt krävs ett längre öppethållande för att tillgodose allmänhetens intresse av insyn och service, men att det i undantagsfall är acceptabelt att inskränka öppethållandet till två timmar. Anledning saknas för närvarande att fastställa några särskilda tider under vilka myndigheterna normalt skall hålla sina registratorskontor öppna.

Utgångspunkten är att den föreslagna bestämmelsen kommer att träffa alla myndigheter. Kravet på öppethållande tar emellertid som redan har framhållits sikte på myndigheternas registratorskontor eller motsvarande. En myndighet som har flera små kontor måste självfallet inte hålla alla dessa öppna enligt den föreslagna bestämmelsen.

Bedömning

Avsaknad av fast besökstid vid CSN:s lokala arbetsenhet i Kalmar

AA har klagat på att CSN:s lokala arbetsenhet i Kalmar inte, såsom tidigare, har bestämda öppettider för besökare.

Av remissvaret och per telefon inhämtade upplysningar framgår bl.a. följande vad gäller CSN:s organisation och verksamhet.

Under år 2003 omstrukturerade CSN sin organisation på grund av ekonomiska skäl. Detta innebar bl.a. en minskning av personalen med nära 200 personer samt nedläggning av elva lokala arbetsenheter. För att förhindra att CSN:s kunder skulle bli lidande behövde verksamheten effektiviseras. CSN ändrade därför arbetsfördelningen mellan arbetsenheterna och koncentrerade vissa arbetsuppgifter till vissa ställen. CSN har även försökt öka möjligheten för den enskilde att själv,

bl.a. genom besök på CSN:s webbplats, snabbt kunna söka och få del av efterfrågad information.

Vid resursplanering inom den lokala arbetsenheten i Kalmar uppkom frågan om nyttan med att avsätta resurser till att bemanna receptionen. Antalet besök vid arbetsenheten hade minskat betydligt och någon kvalitativ rådgivning efterfrågades vanligtvis inte. Som ett försök infördes därför ett system med tidsbokning per telefon. De som önskar besöka enheten är således hänvisade till att först ringa och beställa tid.

Det kan konstateras att bestämmelserna om serviceskyldighet i 4 och 5 §§ FL avser myndigheten som sådan. Hur långt en myndighet kan begränsa sin tillgänglighet är en avvägningsfråga som myndigheten får avgöra med hänsyn främst till verksamhetens art, arbets- och resurssituationen och den grundlagsskyddade rätten att ta del av allmänna handlingar. En lokal arbetsenhet kan i detta sammanhang inte ses isolerad från myndigheten i övrigt. Vad gäller frågan om tillgänglighet är således det avgörande att myndigheten uppfyller de krav som uppställs i 5 § FL. Vid den bedömningen är i förevarande fall bl.a. följande omständigheter av intresse.

CSN har en för myndigheten gemensam postadress för ansökningar och brev. Registratorsfunktionen finns vid huvudkontoret i Sundsvall som har receptionen öppen för besök varje vardag kl. 09.00–12.00 och 13.00–15.00. De lokala arbetsenheterna har således ingen egen registratorsfunktion. CSN tillämpar elektronisk dokumenthantering. Detta innebär bl.a. att handlingar som inkommer till myndigheten skannas och därefter finns tillgängliga för alla tjänstemän inom CSN oavsett var handläggningen av ett ärende sker. Ärendehandläggningen har inte någon geografisk anknytning till visst lokalt arbetsställe. Vidare har CSN ett för hela organisationen gemensamt telefonnummer som allmänheten ringer för att komma i kontakt med myndigheten. Telefonlinjerna är öppna kl. 08.00–16.30. Efter tidsbokning tar även de lokala arbetsenheter som saknar fast besökstid emot besök av enskilda.

Vad som har kommit fram ger mot denna bakgrund inte anledning att anta att CSN har åsidosatt de krav avseende myndigheternas tillgänglighet som uppställs i 5 § FL. Jag finner således inte skäl att rikta någon kritik mot CSN vad gäller avsaknaden av fast besökstid vid den lokala arbetsenheten i Kalmar.

Övrigt

Såsom CSN har anfört i remissvaret är det inte lämpligt att en enskild som har en allmän fråga anmodas att uppge sitt personnummer efter att ha ringt till CSN:s 0771-nummer. Jag utgår från att detta numera har rättats till och finner inte skäl att vidare uppehålla mig vid saken.

Ärendet avslutas.