

Lättare att samverka

– förslag om förändringar
i samtjänstlagen

*Delbetänkande av Utveckling av lokal service
i samverkan*

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:34

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB

Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-22948-4

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Mats Odell

Regeringen beslutade vid regeringssammanträde den 31 maj 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att stödja de statliga myndigheterna i deras arbete med att inrätta lokala servicekontor och att stödja andra samverkansinitiativ. I uppdraget ingår vidare bl.a. att utreda former för samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner. I uppdraget ingår också att utreda behov av förändringar i lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor.

Till särskild utredare förordnades den 31 maj 2007 generaldirektören Lars Högdahl.

Regeringen beslutade den 6 december 2007 om tilläggsdirektiv till utredningen. Genom tilläggsdirektiven tidigarelades översynen av lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor.

Som sekreterare anställdes den 10 oktober 2007 Benny Jansson, den 1 december 2007 Gustaf Johnssén samt den 1 januari 2008 Lena Noreland och Carl-Öje Segerlund. Camilla Kivanç, kommittéservice, biträder utredningen med bl.a. textredigering och layout.

Utredningen, som har antagit namnet Utveckling av lokal service i samverkan, får härmed överlämna delbetänkandet Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtjänstlagen (SOU 2008:34).

Stockholm i mars 2008

Lars Högdahl

/Benny Jansson
Gustaf Johnssén
Lena Noreland
Carl-Öje Segerlund

Innehåll

Sammanfattning	9
Författningsförslag	13
1 Utredningens uppdrag och arbete	17
1.1 Bakgrund	17
1.2 Utredningsdirektiven.....	19
1.3 Mål och ambitioner i utredningsarbetet	19
1.4 Uppläggning av utredningens arbete	22
2 Utgångspunkter för detta arbete	25
2.1 Tilläggsdirektiven.....	25
2.2 Utredningens arbete	26
2.3 Principiella utgångspunkter.....	27
2.3.1 Servicekontor	27
2.3.2 Olika intressen måste vägas mot varandra	28
2.3.3 Utvecklingen ska ske på rättslig grund	28
2.3.4 Den rättsliga regleringen ska stödja utvecklingen	29
2.3.5 Rättslig reglering måste samspela med annan styrning	30
2.3.6 Förslagets inriktning.....	30
2.3.7 Utgångspunkter för förslagen.....	31
3 Servicekontorens rättsliga förutsättningar: En översikt....	33
3.1 Förvaltningslagen om service och samverkan	34

3.2	De statliga myndigheternas rättsliga förutsättningar för deltagande i servicekontor	34
3.2.1	Regeringens möjligheter att fördela uppgifter	35
3.2.2	Myndigheternas utrymme att fördela om uppgifter	36
3.3	Kommuners och landstings förutsättningar för deltagande i servicekontor	37
3.3.1	Den kommunala kompetensen	37
3.3.2	Samverkansformer mellan kommuner	39
3.3.3	Överlämnande av kommunala uppgifter till annan kommun eller till staten	39
3.3.4	Överlämnande av statliga uppgifter till kommun	40
3.4	Samtjänstlagen	40
3.4.1	Bakgrund	40
3.4.2	Lagens tillämpningsområde	41
3.4.3	Omfördelning av uppgifter mellan stat och kommun enligt STL	43
3.4.4	Samtjänstavtalen	44
3.4.5	Anställnings- eller uppdragsavtalet	44
3.5	Allmänna överväganden avseende samtjänstlagen	45
4	Servicekontorets inrättande	47
4.1	Vårt uppdrag	47
4.2	Gällande rätt	48
4.3	Förändringsbehov	48
4.4	Överväganden och förslag	49
4.4.1	Krav på samtjänstavtalens innehåll, 2 § STL	49
4.4.2	Godkännande av samtjänstavtalen, 3 § STL	50
4.4.3	Verksamhetsredovisning, 4 § STL	51
5	Servicekontorets personal	53
5.1	Vårt uppdrag	54
5.2	Gällande rätt	54
5.2.1	Samtjänstavtalet	55
5.2.2	Anställnings- eller uppdragsavtalet	55

5.2.3	Annan reglering av offentlig anställning	55
5.2.4	Ansvarsfrågor.....	56
5.2.5	Begränsade beslutsbefogenheter.....	58
5.3	Förändringsbehov	59
5.4	Överväganden och förslag.....	59
5.4.1	Krav att handläggare ska namnges i samtjänst- avtalet, 2 § STL.....	59
5.4.2	Särskilt anställnings- eller uppdragsavtal, 5 § STL.....	61
5.4.3	Begränsade beslutsbefogenheter, 6 § STL.....	62
6	Servicekontorets tjänster	65
6.1	Vårt uppdrag.....	65
6.2	Gällande rätt.....	66
6.3	Förändringsbehov	66
6.4	Överväganden och förslag.....	67
6.4.1	Beslut i enklare fall, 7 och 8 §§ STL.....	67
6.4.2	Katalogen över statliga ärenden, 7 § STL.....	68
6.4.3	Kommunala uppgifter 8 §, STL	70
7	Servicekontorets hantering av personuppgifter.....	71
7.1	Vårt uppdrag.....	71
7.2	Gällande rätt.....	72
7.2.1	Offentlighetsprincipen.....	72
7.2.2	Sekretess.....	72
7.2.3	Personuppgiftslagen	74
7.2.4	Registerlagar.....	74
7.2.5	Dataintrång	74
7.2.6	Samtjänstlagen	75
7.3	Förändringsbehov	76
7.4	Överväganden och förslag.....	76
7.4.1	Allmänna överväganden	76
7.4.2	Möjligheter utan ändringar i SekrL	77
7.4.3	Sekretessbrytande reglering	78
7.4.4	STL:s regler om personuppgifter.....	79

7.4.5	Fortsatt utredningsarbete	79
8	Konsekvenser	81
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	83
10	Författningskommentar	85
11	Källor	89
11.1	Regeringens propositioner.....	89
11.2	SOU och Ds	89
11.3	Övriga källor.....	90
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv	91
Bilaga 2	Tilläggsdirektiv	101

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Huvudpunkterna i utredningens uppdrag är följande.

Utredningen ska stödja de statliga myndigheternas arbete med lokala servicekontor och andra samverkansinitiativ. Vi ska utreda former för samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner och driva på utvecklingen av informations- och kommunikationstekniska möjligheter att göra offentlig service effektivare. Vi ska också utreda vilka förändringar som behövs i lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor, STL.

När det gäller STL ska utredningen särskilt analysera följande frågor:

- Är det erforderligt att regeringen eller annat organ ska ha ett övergripande ansvar för godkännande av samtjänstavtal, återkallande av godkända samtjänstavtal samt ansvar för redovisningen av verksamhet som bedrivits i samtjänstens ram?
- Hur kan bättre förutsättningar för flexibilitet och effektivitet i samtjänsten skapas, samtidigt som rättssäkerhet och skydd för den enskildes integritet upprätthålls?
- Kan de förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning och som kan ingå i samtjänstavtal preciseras på något annat sätt än direkt i lag?
- Hur kan kommunerna och statliga myndigheter samverka i samtjänstavtal för ökad flexibilitet och effektivitet?

Vi ska också utreda om det är möjligt att utöka möjligheterna för myndigheter som ingått samtjänstavtal att använda varandras uppgifter vid utförandet av förvaltningsuppgifter i förhållande till vad som är tillåtet enligt befintlig reglering.

Utredningens utgångspunkter

Förslagen i delbetänkandet syftar genomgående till att ge bättre förutsättningar för nu pågående eller planerat utvecklingsarbete. Långsiktiga förslag kommer senare i utredningsarbetet och kommer att bygga på konkreta erfarenheter och behov.

En utgångspunkt för förslagen är att samverkan, i servicekontor och på andra sätt, bör betraktas som en del av myndigheternas ordinarie verksamhet. Sådan samverkan bör därför så långt som möjligt omfattas av samma regler som gäller för annan verksamhet i förvaltningen. Man bör inte ha specialreglering när det finns generell reglering som är tillämplig.

Utredningens förslag i korthet

Kravet i 3 § STL på att regeringen ska godkänna samtjänstavtal för att de ska vara giltiga tas bort. Styrningen av den svenska förvaltningen bygger på att regering och riksdag förlitar sig på att myndigheter och kommuner agerar inom lagens ramar. Det bör gälla även på detta område.

Kravet i 2 § STL på att samtjänstavtalen ska vara tidsbegränsade tas bort i konsekvens med att lagen inte längre har tidsbegränsad giltighet.

Bestämmelsen i 4 § STL om verksamhetsredovisning enligt regeringens beslut tas bort. Denna typ av styrning av utvecklingsarbete bör inte ske genom lag, utan t.ex. genom uppdrag till myndigheter.

Kravet i 2 § STL på att det i samtjänstavtalet ska anges vem som ska utföra uppgifter som innefattar myndighetsutövning eller ger tillgång till personuppgifter tas bort. Regeln saknar rättslig betydelse för ansvar och ansvarsutkrävande.

Regeln i 6 § STL att handläggare i medborgarkontor endast får fatta gynnande beslut tas bort. Samma regler bör gälla för alla myndighetens handläggare. Myndigheten kan inte ställa lägre krav på vissa handläggare.

Katalogen i 7 § STL över vilka förvaltningsuppgifter på det statliga området, som innefattar myndighetsutövning och som får förekomma i samtjänsten, tas bort. Möjligheten finns för regeringen att styra genom förordning vilken myndighetsutövning som får förekomma i servicekontoret. Om regeringen inte utfärdar en sådan

förordning står det myndigheterna fritt att avtala om myndighetsutövning i servicekontoren.

Katalogen i 8 § STL över kommunala förvaltningsuppgifter som innebär myndighetsutövning föreslås finnas kvar. Den innebär en utvidgning gentemot vad som gäller generellt, eftersom den medger att beslutanderätt delegeras även till uppdragstagare.

Enligt direktiven ska vi undersöka möjligheterna att förenkla utbyte av sekretessbelagda personuppgifter inom servicekontoret. Analysen begränsar sig i detta skede till myndigheternas förslag om en generell sekretessbrytande bestämmelse. Konsekvenserna av en sådan bestämmelse skulle dock bli både långtgående och svår överblickbara. Vi föreslår därför inga ändringar nu. Vi utreder frågan vidare och återkommer senare i utredningsarbetet.

Fortsatt arbete

Utredningen kommer att följa kommuners och statliga myndigheters arbete med att etablera och utveckla servicekontor. En viktig uppgift blir att ta till vara erfarenheter. Med utgångspunkt i konkreta erfarenheter av problem och möjligheter avser vi lämna förslag till insatser. Dessa förslag kan komma att röra alla aspekter av utvecklingen, t.ex. organisation, finansiering och styrning. Det övergripande syftet med det fortsatta arbetet är att skapa bättre förutsättningar för nya former för lokal service i samverkan.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor

Härigenom föreskrivs ifråga om lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor

dels att 3, 4, 6 och 7 §§ ska upphöra att gälla,

dels att 1, 2, 5 och 8 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Statliga myndigheter, en kommun eller ett landsting får ingå avtal om att för varandras räkning lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda och i övrigt handlägga enklare förvaltningsärenden med de begränsningar som anges i denna lag *eller att använda varandras personal till att utföra sådan verksamhet* (samtjänst vid medborgarkontor).

Föreslagen lydelse

1 §

Statliga myndigheter, en kommun eller ett landsting får ingå avtal om att för varandras räkning lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda och i övrigt handlägga enklare förvaltningsärenden med de begränsningar som anges i denna lag (samtjänst vid medborgarkontor).

2 §

Ett samtjänstavtal *skall* ange vilka förvaltningsuppgifter som *skall* omfattas av samtjänsten.

Ett samtjänstavtal *ska* ange vilka förvaltningsuppgifter som *ska* omfattas av samtjänsten.

Av avtalet skall också framgå under vilken tid det skall gälla.

Om samtjänstavtalet omfattar förvaltningsuppgifter som innebär myndighetsutövning eller kräver tillgång till personuppgifter, skall det av avtalet framgå vem som skall utföra uppgifterna och vilken tillgång till personuppgifter denne kommer att ha. Det skall också framgå om handläggaren har andra sådana förvaltningsuppgifter och den tillgång till personuppgifter denne i så fall har.

Förvaltningsuppgifter som innebär myndighetsutövning ska anges särskilt.

Om samtjänstavtalet omfattar förvaltningsuppgifter som kräver tillgång till personuppgifter, ska det av avtalet framgå vilka förvaltningsuppgifter som avses och vilken tillgång till personuppgifter som behövs.

5 §

Om samtjänsten innebär att myndigheterna använder varandras personal till att utföra förvaltningsuppgifter som helt eller delvis innebär myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personuppgifter, skall den myndighet som ansvarar för uppgifterna träffa ett särskilt anställnings- eller uppdragsavtal med den som skall utföra dessa uppgifter.

Om samtjänsten innefattar förvaltningsuppgifter som helt eller delvis innebär myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personuppgifter, ska den myndighet som ansvarar för uppgifterna träffa ett särskilt anställnings- eller uppdragsavtal med den som ska utföra dessa uppgifter.

8 §

En arbets- eller uppdrags- tagare som omfattas av ett särskilt avtal enligt 5 § får i den kommunala myndighetens namn

Myndighetsutövning i samtjänst får inte omfatta andra ärenden, för vilka en kommun ansvarar, än de som nämns i andra stycket.

En arbets- eller uppdrags- tagare som omfattas av ett särskilt avtal enligt 5 § får i den kommunala myndighetens namn

1. ta emot ansökningar om plats och, med undantag för barn som behöver särskilt stöd enligt 2 a kap. 9 § skollagen (1985:1100), fördela platser och lämna erbjudanden om plats för barn i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg enligt 2 a kap. skollagen,

2. lämna ekonomiskt stöd till inackordering för elever i gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning enligt skollagen,

3. ge tillstånd till att inrätta annat slag av toalett än vatten-toalett enligt en kommunal föreskrift, eller

4. i enklare fall bevilja parkeringstillstånd för handikappade.

1. ta emot ansökningar om plats och, med undantag för barn som behöver särskilt stöd enligt 2 a kap. 9 § skollagen (1985:1100), fördela platser och lämna erbjudanden om plats för barn i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg enligt 2 a kap. skollagen,

2. lämna ekonomiskt stöd till inackordering för elever i gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning enligt skollagen,

3. ge tillstånd till att inrätta annat slag av toalett än vatten-toalett enligt en kommunal föreskrift, eller

4. bevilja parkeringstillstånd för handikappade.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för avtal som ingåtts före den 1 januari 2009.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Bakgrund

En grundsten i den offentliga förvaltningen är att de statliga myndigheternas och kommunernas verksamhet ska präglas av rätts-säkerhet, effektivitet och demokrati.¹ Samtidigt ska myndigheterna kunna möta förändringstryck och servicekrav i omvärlden. Det sker bl.a. genom att arbetsformer och organisation anpassas, men också genom att nya statliga myndigheter bildas och andra avvecklas. Anpassningen pågår ständigt men som helhet har förvaltningen blivit alltmer svåröverskådlig, vilket försvårar både samarbetet mellan myndigheterna och medborgarnas kontakter med dem. I förvaltningspolitiska handlingsprogram understryks att den statliga förvaltningen måste bli bättre på att svara upp emot medborgarnas och företagens servicebehov, givetvis utan att åsidosätta de grundläggande värdena.

Krav på den statliga förvaltningen att bli tydligare och mer överskådlig har förekommit länge. Redan på 1970- och 1980-talen kom utredningsförslag om hur förvaltningen borde reformeras för att uppnå bättre samordning mellan myndigheter. Samverkan över sektorsgränserna bedömdes kunna ge medborgare och företag bättre service och samtidigt bidra till den regionala utvecklingen. Medborgarkontor startade i flera kommuner för att praktiskt pröva lokal samverkan mellan statliga myndigheter. Lagen (1994:686) om försöksverksamhet med medborgarkontor tillkom 1994 som ett led i försök med servicesamverkan mellan kommunala förvaltningar och statliga myndigheter. Lagen har numera ersatts av samtjänstlagen, lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor, STL.

¹ I det följande används termen myndighet som beteckning på alla myndigheter, dvs. både kommunala myndigheter, landsting och myndigheter under regeringen. När endera kategorin av myndighet avses, anges detta.

Enligt STL får statliga myndigheter, kommuner och landsting ingå avtal om s.k. sam tjänst, vilket bl.a. innebär att de får utföra vissa uppgifter för varandras räkning. Medborgarkontor finns i många kommuner, men numera oftast som en kommunal informations- eller servicepunkt och utan någon långtgående myndighetssamverkan.

På senare tid har kommuners och statliga myndigheters hemsidor och speciella portaler på nätet blivit viktiga vägar till samhälls- och myndighetsinformation. Många myndigheter kan numera erbjuda medborgarna omfattande allmän information och tjänster via nätet och utvecklingen går snabbt vidare.

Regeringen gav 2003 i uppdrag åt sex myndigheter att utveckla och pröva nya former för lokal servicesamverkan i det s.k. VISAM-projektet. Myndigheterna prövade olika service-, organisations- och arbetsformer som den offentliga förvaltningen kan använda för att möta servicebehov hos medborgare och företag. De studerade också de effektivitetsvinster som en ökad samverkan kan ge. Projektet avrapporterades 2005 och har bl.a. lett till att flera av myndigheterna fortsätter samarbetet.²

I regeringsförklaringen 2006 konstaterar regeringen att organisations- och strukturförändringar är nödvändiga för att effektivisera den statliga förvaltningen och anpassa verksamheten till nya krav. Regeringen understryker också att samhällsservice ska finnas att tillgå i hela landet. Även om statliga myndigheter koncentrerar sin verksamhet till större orter är det viktigt att de har en lokal närvaro så att medborgare och företag kan få en god service. Myndigheterna bör säkra detta genom att utveckla nya organisations- och arbetsformer och genom att samverka i högre grad. Regeringen vill därför främja servicesamverkan och inrättandet av lokala servicekontor, som kan innebära att servicen kan upprätthållas och dessutom vara kostnadseffektiv.

² Mot en modern och sammanhållen förvaltning – Dilemman och strategiska vägval i förvaltningspolitiken (Statskontoret 2005:124), Mot en modern och sammanhållen förvaltning – Erfarenheter från sex myndigheters samverkan i 15 projekt (Statskontoret 2005:125), Mot en modern och sammanhållen förvaltning – Åtagande för fortsatt servicesamverkan (Statskontoret 2005:126)

1.2 Utredningsdirektiven

Regeringen beslutade om utredningsdirektiven Myndighetssamverkan vid lokala servicekontor (Dir. 2007:68) den 31 maj 2007. Huvudpunkterna i uppdraget till vår utredning är följande.

Vi ska stödja de statliga myndigheterna i deras arbete med lokala servicekontor. Även andra samverkansinitiativ ska stödjas, t.ex. försöksverksamheten med så kallade nystartcentrum och överenskommelser mellan myndigheter och kommuner för att bryta utanförskapet. Former för samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner ska utredas. Vi ska driva på utvecklingen av informations- och kommunikationstekniska möjligheter att göra offentlig service och tjänsteproduktion mer effektiv. Vi ska också utreda vilka förändringar som behövs i samtjänstlagen, STL.

Uppdraget ska genomföras i nära kontakt med berörda statliga myndigheter, kommuner och landsting. Vi ska också samråda med Arbetsgivarverket kring arbetsgivarpolitiska frågor och inbjuda Sveriges Kommuner och Landsting att medverka i arbetet. Förslag om ytterligare åtgärder som behövs för att åstadkomma en väl fungerande samverkan skulle lämnas den 1 november 2007. Utredningen lämnade en rapport till regeringen till denna tidpunkt. Förslag om förändringar i lagen om samtjänst vid medborgarkontor skulle enligt de ursprungliga direktiven redovisas den 1 november 2008, men enligt tilläggsdirektiv som regeringen beslutade i december 2007 ska förslagen i stället lämnas den 31 mars 2008. Vi återkommer till det närmare innehållet i tilläggsdirektiven i avsnitt 2.1. Utredningen ska avslutas med en redovisning av uppnådda resultat den 1 november 2009.

1.3 Mål och ambitioner i utredningsarbetet

De tidigare politiska ansträngningarna att öka samverkan inom förvaltningen har uppenbarligen inte gett avsedda resultat. Förvaltningens sektorsorganisering består och fortfarande saknas den integrering av offentliga verksamheter som skulle behövas på många områden. Organisation och verksamheter är framför allt anpassade till myndigheternas interna utvecklings- och effektivitetsmål. Myndigheternas service till medborgarna är utbudsstyrd. Enskilda människor måste själva försöka orientera sig bland samhällets institutioner och hantera den fragmentiserade service de kan

få från olika håll. Det saknas fortfarande genomgripande former för att överbrygga sektors- och myndighetsgränser som kan göra att service levereras med utgångspunkt från människors behov. Det är problematiskt, särskilt för människor som av olika skäl har svårt att själva kräva adekvata serviceinsatser samt ordna rätt följd och sammanhang i dessa. Alla medborgare har för övrigt rätt att kräva att den skattefinansierade förvaltningen ska utföra sina tjänster väl, dvs. att vi ska få valuta för skattemedlen.

Vi uppfattar att regeringen, bl.a. genom uppdraget till vår utredning, nu har skärpt kravet på den offentliga förvaltningen att leverera mer tillgänglig och effektiv service i hela landet. Vi tolkar detta som att servicen inte bara ska vara geografiskt tillgänglig utan också utformad på ett sätt som är anpassat till människors behov. De övergripande mål och ansatser som vi har i utredningsarbetet, är i korthet följande.

Medborgarens behov ska stå i centrum

Medborgarens behov av service, inte myndigheters sektorsorienterade och interna mål, ska styra utformningen av den offentliga förvaltningens serviceutbud.

– Det gemensamma målet för myndigheterna bör vara att ge medborgarna snabb och kompetent service som bidrar till att lösa deras problem. Den enskilde ska inte hindras i att få service för att han inte känner till eller förstår hur olika myndigheter är organiserade eller hur ansvaret är fördelat mellan dem.

Myndigheter ska ha skyldighet att samverka

Myndigheterna ska ha gemensam skyldighet och ansvar för att den enskilde får svar eller hjälp eller förs in i en väl samordnad serviceprocess, där rätt insatser görs i rätt följd och vid rätt tillfälle.

– Myndigheters serviceinsatser är alltför ofta osammanhängande och splittrade, sett från medborgarens utgångspunkt. Detta är allvarligt, särskilt när den enskildes problem är mångfasetterat och insatser behövs från flera olika myndigheter, men ingen tar ansvar för helheten. Det gäller t.ex. ofta för personer som behöver, men inte får, snabb och adekvat hjälp för att komma i arbete. Det är lätt att inse den välfärdsförlust genom onödigt lidande för den enskilde och extra kostnader för samhället som detta innebär.

Samverkan ska vara det normala – inte undantag

Det ska vara en självklarhet att myndigheter samverkar. Myndigheter bör ha samma mål, inriktat på att medborgarens problem ska

lösas snabbt och korrekt, vare sig det gäller att komma i utbildning eller arbete, starta ett företag, få en tillståndsprovning utförd eller något annat där myndigheter kopplas in.

– Samverkan mellan myndigheter påbjuds i många olika sammanhang men hittills har utveckling av servicesamverkan inom förvaltningen framför allt bedrivits som försöksprojekt. De exempel på fungerande samverkan som existerar, är snarare resultat av att eldsjälarna har drivit fram dem än av att myndigheter generellt sett har anpassat sina arbetsformer. Den begränsade centrala styrningen av förvaltningens organisering, mål- och resultatstyrningen, myndigheternas traditioner, regler och anvisningar, personalens specialinriktade kompetens m.m. gör det svårt att förändra arbetsformerna.

Myndigheter ska ha ett allmänt serviceansvar

Vare sig den enskildes ärende är enkelt eller komplext, ska myndigheten hjälpa till med att lotsa personen rätt.

– Det ska inte få förekomma att en myndighet skjuter ifrån sig den enskildes ärende under förevändning att det inte angår myndighetens sakområde. Ett minimikrav på myndigheter bör vara att de lotsar servicesökande människor rätt i förvaltningsapparaten.

Offentlig service ska vara lättillgänglig i hela landet

Det måste finnas ett lokalt serviceutbud. Det ska vara lätt för mig som medborgare att hitta den servicepunkt där jag kan få svar på mina frågor eller åtminstone hjälp att få kontakt med rätt servicegivare eller sakexpert.

– Det finns en rad olika aspekter av tillgänglighet. Service ska t.ex. vara både fysiskt tillgänglig och begriplig. Medborgarnas servicebehov liksom de geografiska och praktiska förhållandena varierar över landet. Det är givet att lösningarna för att förmedla tjänster behöver anpassas till varierande förutsättningar. T.ex. behöver företagare kunna få personlig service på kvällar och helger, medan den som inte är i arbete kanske har lättare att anpassa sig till traditionella kontorstider. Många, särskilt de människor som inte förstår svenska, kan behöva hjälp att tolka informationsskrifter, regler, blanketter m.m. Kravet på tillgänglighet ska ställas både på service som levereras på nätet, s.k. e-tjänster, och på personligt levererad service.

Fler än de offentliga aktörerna ska kunna delta i distributionen av service

Offentliga servicegivare ska kunna engagera privata aktörer för att utföra vissa tjänster.

– Runt om i landet finns både privata företag och organisationer och statliga och kommunala myndigheter som var för sig har kontakter med medborgarna i deras egenskap av kunder, brukare, vårdtagare eller annat. Det finns alltså många aktörer som har ett intresse av fungerande kontakter, men som har svårt att ensamma bära kostnaderna för serviceutbudet när kundantalet minskar. Med utökat samarbete för att finnas på plats och för att distribuera varor och tjänster, kan både tillgängligheten öka och kostnaderna minska när de delas mellan fler.

1.4 Uppläggning av utredningens arbete

Det finns en hel del värdefulla erfarenheter av samverkan att dra nytta av hos statliga myndigheter och kommuner ute i landet. Som redan antytts finns det faktorer i förvaltningen som håller tillbaka samverkan över sektors- och myndighetsgränser men det finns också outnyttjade möjligheter att utvidga samverkan. För oss är det särskilt viktigt att studera orsakerna till att hittillsvarande ambitioner att utveckla myndigheternas samverkan fått ett så svagt genomslag. Vi vill vara direkt engagerade i utvecklingsverksamhet ute i landet och på nära håll se praktiska exempel på vad som möjliggör och vad som komplicerar samverkan.

På vår begäran har länsstyrelserna inventerat vilka kommuner som vill samarbeta med oss i ett utvecklingsarbete kring lokal servicesamverkan med olika inriktning och servicelösningar. Totalt har ett åttiotal kommuner svarat att de är intresserade av att delta. I en första etapp kommer vi att direkt samarbeta med ca tio av de kommuner som har visat sig ha pågående samverkansprojekt och utveckling av servicelösningar med olika intressanta inriktningar. I några kommuner prövar man att utveckla samtjänst och samverkan mellan kommunen och ett flertal statliga myndigheter, på några håll också med samlokalisering, dvs. med en en-dörr-in-lösning. Några kommuner driver framför allt på utvecklingen av samverkan mellan de kommunala förvaltningarna mycket starkt. I ytterligare några andra kommuner är man särskilt bekymrad över att statliga myndigheters bemanning minskar i glesbygdskontoren.

Utredningens utvecklingsarbete tillsammans med kommunerna kommer att intensifieras under loppet av våren och sommaren 2008. Det bygger på att kommunerna själva, eventuellt tillsammans med länsstyrelsen, har eller kan utse en person som fungerar som kontakt med utredningen. Det är särskilt viktigt att utvecklingsarbetet i kommunerna drivs framåt, oberoende av utredningens tidsplan. Under utredningens existens kan vi bidra som idégivare, processtödjare, erfarenhetssamordnare och länk till viktiga aktörer.

– En arbetshypotes i utredningen är att kommunen kan vara en motor för att utveckla lokal samverkan, även i förhållande till den statliga förvaltningen.

Vi har också etablerat nära samarbete med bl.a. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket. I dessa myndigheters fall pågår över landet omfattande nyorganisering av så kallade lokala servicekontor med samtjänst och samlokalisering. Dels kommer vi att studera samverkan mellan myndigheter och förvaltningar som är samlokaliserade och har tjänstesamverkan, dels fall där aktörerna enbart är samlokaliserade. Det är också viktigt att se hur myndigheter och förvaltningar kan utveckla samverkan i de fall då samlokalisering över huvud taget inte är nära förestående i tiden.

Ett annat viktigt inslag i utredningsarbetet är att pröva okonventionella lösningar för att säkra distributionen av service i glesbygder. När enbart bokade möten med myndigheters tjänstemän kommer att vara möjligt på vissa kontor ute i landet, lämnas utrymme för nya kreativa lösningar som kan innebära ett mer varierat serviceutbud än hittills. Kanske kan fler aktörer och mer avancerad teknisk utrustning för servicekontakter på distans finnas i lokaler som tidigare endast en myndighet har utnyttjat. Vi vill också bl.a. se om servicepunkter med lanthandeln som värd och kommunen som utförare för vissa statliga tjänster är utvecklingsbara lösningar. Vi har tagit upp diskussioner kring dessa frågor med företag, organisationer och myndigheter.

I flera andra länder har anpassningen till medborgarbehov av framför allt organisationen inom förvaltningens välfärdssektor redan kommit långt på väg. Det gäller inte minst i Danmark, Finland och Norge. Vi har hittills utfört en studie av de norska förhållandena och vi kommer att ta fram ytterligare exempel på internationella lösningar.

Utredningsarbetet är alltså starkt inriktat på kontakter med dem som berörs av servicefrågorna i praktiken. Avsikten är givetvis att

få verkligt underlag för de förslag om utveckling av service i samverkan som vi ska redovisa till regeringen.

I kommande betänkanden avser vi återkomma med förslag om hur lokal servicesamverkan i ett medborgarperspektiv bör utformas, organiseras, finansieras och styras. Dessa förslag kommer att bygga på de erfarenheter som görs i det arbete som redan bedrivs av statliga myndigheter och kommuner, liksom det arbete som påbörjas under den tid som utredningen pågår. Våra förslag kommer att syfta till att underlätta inrättande av servicekontor och annan lokal servicesamverkan. Förslagen i detta betänkande är ett första steg i den riktningen.

2 Utgångspunkter för detta arbete

2.1 Tilläggsdirektiven

Förslagen i detta betänkande hänför sig till de tilläggsdirektiv som regeringen beslutade den 6 december 2007.¹ I tilläggsdirektiven preciseras vårt uppdrag avseende vissa rättsliga frågor, framför allt avseende lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor, STL. Tilläggsdirektiven har sin bakgrund i en skrivelse från Arbetsmarknadsstyrelsen, Försäkringskassan och Skatteverket med förslag till vissa författningsändringar.² Förslagen från myndigheterna grundar sig på deras gemensamma utveckling av servicekontor med lokalsamverkan och tjänstesamverkan.

Tilläggsdirektiven omfattar följande huvudpunkter.

Ett samtjänstavtal ska enligt 3 § första stycket STL godkännas av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer för att bli giltigt. Utredningen ska analysera om regeringen eller annat organ behöver ha ett övergripande ansvar för godkännande och återkallande av samtjänstavtal samt ansvar för redovisningen av verksamhet i samtjänsten. Om vi kommer fram till att någon bör ha ett sådant ansvar får vi lämna förslag på vilken myndighet som är lämpad att ansvara för uppgifterna.

Om samtjänstavtalet innefattar myndighetsutövning eller förvaltningsuppgifter som ger tillgång till personuppgifter ska det enligt 2 § STL av avtalet framgå vilken namngiven handläggare som ska utföra förvaltningsuppgifterna och vilken tillgång handläggaren kommer att ha till personuppgifter. Om handläggaren utanför samtjänsten utför förvaltningsuppgifter som innebär myndighetsutövning eller ger tillgång till personuppgifter, ska avtalet även innehålla uppgifter om vilka förvaltningsuppgifterna är och vilken tillgång till personuppgifter handläggaren i så fall har. Dessa krav

¹ Dir 2007:163.

² Dnr Fi2007/7584/OFA/KL.

medför att avtalet måste justeras varje gång någon handläggare byts ut eller arbetsfördelningen ändras. När avtalet ändras måste det ändrade avtalet godkännas av regeringen enligt 3 §.

Utredningen ska analysera hur man kan skapa bättre förutsättningar för flexibilitet och effektivitet i samtjänsten samtidigt som rättssäkerhet och skydd för den enskildes integritet upprätthålls. Vi ska särskilt beakta om det är möjligt att tillgången till personuppgifter kopplas till en preciserad förvaltningsuppgift i stället för till namngivna personer. Utredningen ska vidare analysera hur disciplin-, straff- och skadeståndsansvar för tjänstemännen påverkas och även analysera om och i sådana fall på vilket sätt skadeståndsansvaret för myndigheter påverkas.

Förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning får ingå i en samtjänst endast i vissa fall som räknas upp i 7 och 8 §§ STL. Utredningen ska analysera om en precisering av vilka förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning och som kan ingå i samtjänstavgift kan ske på något annat sätt än direkt i lag.

Enligt 1 kap. 3 § sekretesslagen (1980:100) gäller generellt sekretess mellan myndigheter. Vi ska utifrån det övergripande önskemålet att underlätta samverkan mellan myndigheter utreda om det går att utöka möjligheterna för myndigheter att använda varandras uppgifter i en samtjänst. Vi ska särskilt beakta konsekvenserna för den enskildes integritet.

Utredningen ska analysera hur kommunerna i samtjänstavgift kan samverka med statliga myndigheter för att uppnå mer flexibla och effektiva servicelösningar samt lämna förslag på de ändringar i STL som vi finner behov av.

2.2 Utredningens arbete

Utredningen har haft en begränsad tid till förfogande för denna del av utredningsarbetet. Vi har därför endast i begränsad utsträckning kunnat inhämta synpunkter från myndigheter som har erfarenheter av samtjänst i medborgarkontor eller som står i begrepp att utveckla sådan. Vi avser i det fortsatta utredningsarbetet hämta in praktiska erfarenheter för att få ett så allsidigt underlag som möjligt för våra slutliga förslag.

Som stöd i arbetet har till utredningen knutits en informell referensgrupp för rättsliga frågor. Gruppen har haft deltagare från Arbetsförmedlingen, Finansdepartementet, Försäkringskassan,

Skatteverket, Sveriges Kommuner och Landsting samt Verket för förvaltningsutveckling. Referensgruppen har tjänat syftet att stödja utredningen dels med praktiska erfarenheter och synpunkter, dels med sakkunskap. Deltagarna har inte haft någon formell roll i utredningen, och de har inte heller varit formella företrädare för sina respektive myndigheter och organisationer.

Det finns kommuner och statliga myndigheter som har ingått sam tjänst avtal enligt STL, men som inte representerats i referensgruppen. Vi har i detta skede av arbetet inte inhämtat några synpunkter från dessa myndigheter.

Utredaren ansvarar ensam för bedömningar och förslag i betänkandet.

2.3 Principiella utgångspunkter

I detta avsnitt lämnas några synpunkter på förutsättningarna och utgångspunkterna för våra förslag i de rättsliga frågorna.

2.3.1 Servicekontor

Syftet med vårt utredningsarbete och med förslagen i detta betänkande är att främja att myndigheterna inrättar gemensamma servicekontor. Begreppet servicekontor definieras inte i direktiven. I STL talas om medborgarkontor, som inte heller definieras i lagen. Medborgarkontor är också den term som tidigare ofta använts för fysiska lokaler för medborgarmöten, inte minst i kommunal regi. I våra bedömningar och förslag har vi utgått från en bred förståelse av vad servicekontor är och kan vara. Vi har utgått från att det handlar om fysiska mötesplatser (kontor) där åtminstone två myndigheter på något sätt samverkar för att underlätta medborgares och företags kontakter med förvaltningen. Vi berör, i en del fall relativt ytligt, många olika aspekter av myndigheters samverkan. Vi undviker i detta betänkande att förutsätta eller ta ställning till hur servicekontoren i praktiken kan vara utformade, t.ex. avseende vilka myndigheter som deltar och vilka förvaltningsuppgifter som förekommer. Senare i utredningsarbetet kommer vi att återkomma till sådana frågor.

Eftersom servicekontor numera är den vedertagna benämningen på kontor för medborgarmöten av det slag som vi behandlar,

använder vi genomgående den benämningen. Det gäller även när vi syftar på medborgarkontor enligt STL eller på kommunala medborgarkontor.

2.3.2 Olika intressen måste vägas mot varandra

Den förvaltningsrättsliga regleringen av kommuners och statliga myndigheters verksamhet syftar till att tillförsäkra den enskilde rättssäkerhet och integritet. De syftar också till att åstadkomma transparens och insyn i den offentliga verksamheten, och till att tydliggöra fördelningen av politiskt, rättsligt och finansiellt ansvar.

De intressen som ligger bakom regleringen är delvis motstridiga. Exempelvis kan kravet på effektivitet stå i motsats till kravet på rättssäkerhet och insyn. Kraven på insyn kan i sin tur stå i motsats till kraven på effektivitet och integritet. Den rättsliga regleringen och andra styråtgärder bygger därför alltid på en avvägning mellan dessa värden. Inom arbetet med servicekontor kan avvägningar krävas mellan t.ex. tillgänglighet och integritet.

Andra gånger kan de olika kraven förstärka varandra, och enskilda åtgärder kan stärka flera värden. Detta återspeglas också i samarbetet i servicekontor. De syften som bär upp arbetet med service i samverkan är såväl större tillgänglighet till förvaltningens tjänster som större intern effektivitet hos myndigheterna.

2.3.3 Utvecklingen ska ske på rättslig grund

Det är en självklar förutsättning för all offentlig verksamhet att den bedrivs på ett rättsenligt sätt. Ibland ger den rättsliga regleringen inte förutsättningar för den utveckling som eftersträvas av myndigheter, kommuner och regering. Det talas då ofta om rättsliga hinder för utvecklingen som behöver undanröjas. I det sammanhanget kan det vara viktigt att erinra om att den rättsliga regleringen återspeglar mer djupt liggande förvaltningsrättsliga principer. Det är i de flesta fall fråga om välgrundad, övervägd och genomtänkt reglering. När regleringen icke desto mindre framstår som otidsenlig och mindre ändamålsenlig är det därför viktigt att analysera vilka grundläggande principer och överväganden som bär upp den och från den utgångspunkten utforma en mer ändamålsenlig rättslig reglering.

Ett grundläggande rättssäkerhetskrav är att myndigheternas utvecklingsarbete inte får leda till att den enskilde hamnar i ett sämre läge gentemot det allmänna. Ofta kan skälet till samverkan vara just att man vill förbättra tillgängligheten för den enskilde. Kravet att den enskildes läge inte får försämrats gäller förstås även om samverkan motiverats av strävan efter intern effektivitet. Strävan mot bättre service och tillgänglighet får inte heller överordnas de rättigheter och skyldigheter medborgaren har i sin ställning som part gentemot det allmänna.

2.3.4 Den rättsliga regleringen ska stödja utvecklingen

Det är självklart att de verksamheter som utvecklas ska göra detta i enlighet med gällande regler och rättsliga förutsättningar. Lika självklart är det dock att i varje ögonblick gällande rättsregler inte kan bestämma gränserna för förvaltningens utvecklingsambitioner. Denna utrednings uppdrag är ett exempel på det. Förvaltningens arbetssätt förändras med samhället och politiken. Det är viktigt att de politiska intentionerna återspeglas i författningarna och att den rättsliga regleringen ger myndigheterna förutsättningar att uppfylla medborgarnas krav och förväntningar.

Samverkan i medborgarmötet är ett område där en rättsenlig utveckling kräver förändring av regelverken. Den befintliga rättsliga regleringen bygger på att medborgarmötet normalt sker i ett tydligt sammanhang, där endast en myndighet är inblandad. Detta är naturligt, eftersom gemensamma möten tidigare har varit ett undantag. Numera är de gemensamma tjänsterna inte längre undantag på det unika sätt som lagstiftningens utformning i vissa delar återspeglar. Våra förslag syftar till att på ett tydligare och enklare sätt inordna samverkan i medborgarmötet i myndighetens ordinarie verksamhet. Sådan samverkan bör då regleras och styras i samma former som övrig verksamhet i förvaltningen.

2.3.5 Rättslig reglering måste samspela med annan styrning

Den rättsliga regleringen är endast en del av styrningen av förvaltningens utveckling. Reglering i sig kan inte driva utvecklingen framåt. På såväl det statliga som det kommunala området behövs en mängd insatser på olika nivåer för att förverkliga bättre service genom ökad samverkan. Den rättsliga regleringen kan ge förutsättningar för utveckling, men förverkligandet av utvecklingen kräver ytterligare styrinsatser. Våra författningsförslag syftar till att ge ramar och förutsättningar för utvecklingen. De förutsätter att ytterligare åtgärder vidtas för att främja och driva på utvecklingen.

2.3.6 Förslagets inriktning

De rättsfrågor som aktualiseras i utredningen är av olika karaktär. På kort sikt handlar det om att ge så goda förutsättningar och stöd som möjligt för den pågående eller planerade utvecklingsverksamheten. På längre sikt handlar det om att åstadkomma en långsiktigt hållbar och framtidssäker reglering, där regleringen passar in på ett konsekvent och tydligt sätt i den rättsliga reglering som i övrigt styr myndigheters och kommuners verksamhet.

En grundläggande utgångspunkt för förslagen i detta betänkande är att de i första hand rör frågor av den första kategorin. De syftar alltså till ändringar av befintliga reglering för att skapa ändamålsenliga rättsliga förutsättningar för redan påbörjat eller planerat utvecklingsarbete.

Det är ett mål för utredningen att bidra till att åstadkomma långsiktigt hållbara rättsliga förutsättningar för den vidare utvecklingen av myndighetsgemensamma kontor. Vi avser återkomma med sådana förslag i vårt slutbetänkande. Dessa förslag kommer att bygga på erfarenheter från det utvecklingsarbete som nu bedrivs och som kommer att påbörjas under utredningens gång.

I många fall är det förmodligen så att den rättsliga regleringen redan ger tillräckliga förutsättningar för samverkan. Då kan det emellertid krävas vägledning om vilka möjligheter som finns. Det finns också ett behov av att dela erfarenheter. Vi avser under utredningens arbete främja ett sådant utbyte av erfarenheter.

2.3.7 Utgångspunkter för förslagen

Regleringen ska skapa bättre förutsättningar för kommuner och statliga myndigheter att samverka i mötet med medborgare och företag. Syftet är att ge bättre tillgång till tjänster och att effektivisera myndigheternas arbete. Regleringen bör ge ramarna för nya samarbetsformer och för en större flexibilitet än som nu är möjligt. Regleringen bör också ge förutsättningar för lokala anpassningar av sättet att tillhandahålla service utifrån de olika förutsättningar som kan råda på olika platser i landet. Det kan vara fråga om skillnader i behov som är betingade av geografiska omständigheter (t.ex. glesbygd) eller av sociala omständigheter (t.ex. frågor som rör invandrare).

Våra förslag utgår från att möjligheterna till samverkan ska utökas utan förändringar i förvaltningens grundläggande organisatoriska indelning. Vi förutsätter alltså att olika myndigheter även i framtiden kommer att ansvara för olika sakområden och ärendeslag. Det kan vara angeläget att utforska möjligheterna att utforma och reglera myndighetsöverskridande ärenden. Detta vore också fullt i linje med den allmänna strävan mot processorientering och samverkan i förvaltningen. En sådan reglering kräver dock mer djupgående analyser och överväganden än vad som ryms i detta sammanhang. Frågan bör också lösas på ett generellt och övergripande plan, inte specifikt i samband med medborgarkontor.

Ytterligare en utgångspunkt är att överreglering bör undvikas. Författningsreglering bör användas endast när just den formen är påkallad. Regleringen bör inte vara onödigt detaljerad och den bör göras på rätt nivå i normhierarkien. Samtidigt är det inget självändamål att undvika författningsreglering när sådan krävs för att skapa tydliga och enkla förutsättningar för myndigheternas arbete.

Vår grundinställning att samverkan i medborgarmötet bör ses som en del av myndigheternas ordinarie verksamhet får konsekvenser för utformningen av den rättsliga regleringen. När det finns generellt tillämpliga bestämmelser är det vår uppfattning att den regleringen bör gälla, om den även i den speciella situationen tillgodoser de grundläggande krav som redovisats ovan. Man bör då undvika specialreglering för en viss situation, i detta fall mötet med medborgare och företag i ett fysiskt kontor, i så stor utsträckning som möjligt. Sådan specialreglering kan vara av flera slag. I vissa fall finns en rättsregel för en speciell situation med samma materiella innehåll som en generell bestämmelse som vore tillämplig om spe-

cialregeln inte funnes. Detta kan snarast kallas dubbelreglering. I andra fall kan det vara fråga om specialreglering som avviker från den generella regleringen utan att detta är sakligt påkallat. Detta skulle kunna kallas omotiverad särreglering. Båda dessa typer av specialreglering bör enligt vår mening undvikas. Dubbelreglering leder till oklarhet och omotiverad särreglering leder till tillämpningssvårigheter. Utöver dessa skäl så ska det naturligtvis alltid vara en strävan att undvika onödig författningsreglering. I utredningen finns förslag som syftar till att undanröja båda dessa typer av olämplig specialreglering.

3 Servicekontorens rättsliga förutsättningar: En översikt

I detta avsnitt analyseras på ett övergripande plan de grundläggande rättsliga förutsättningarna för myndigheters samarbete i allmänhet och i servicekontor. I senare avsnitt analyseras vissa frågor djupare, huvudsakligen med utgångspunkt i STL. Den allmänna genomgången i detta avsnitt syftar i första hand till att vara en bakgrund till våra överväganden och förslag avseende STL.

I samband med verksamheten vid ett servicekontor aktualiseras frågor inom många rättsområden, t.ex. allmän förvaltningsrätt (ansvar, befogenheter, överklagande och omprövning etc.), arbetsrätt, offentlighetsfrågor, sekretess och integritetsfrågor. En del av de frågor som väcks är specifika för servicekontoren, andra är mer generella och rör t.ex. myndighetssamverkan i allmänhet. Rättsfrågor, som ligger nära servicekontorens rättsfrågor, aktualiseras också i samband med pågående utvecklingsarbete på e-förvaltningens område.

I detta avsnitt belyses översiktligt tre rättsliga huvudfrågor:

- Vilka är statliga myndigheters och kommuners möjligheter att samverka kring medborgarmötet i allmänhet?
- Vilka möjligheter har statliga myndigheter och kommuner att för varandras räkning utföra förvaltningsuppgifter som inte innefattar myndighetsutövning?
- Vilket utrymme finns för flexibilitet i utförandet av myndighetsutövande uppgifter?

Regleringen av samverkan bygger på att det är skilda myndigheter som har ansvar för olika frågor och som sinsemellan samverkar. Det är alltså inte fråga om att skapa ärenden som är gemensamma för flera myndigheter.

3.1 Förvaltningslagen om service och samverkan

Enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223), FL, har statliga myndigheter och kommuner en allmän serviceskyldighet. Denna skyldighet är dock begränsad till det egna verksamhetsområdet. Den ger alltså varken myndigheterna någon rätt eller någon skyldighet att ens ge allmän service på någon annan myndighets område. I paragrafens tredje stycke finns en bestämmelse som vetter åt sambandet mellan olika myndigheters ansvarsområden. Där föreskrivs att om en medborgare av misstag vänder sig till fel myndighet så bör den myndigheten hänvisa honom till rätt myndighet. Bestämmelsen innebär dock ingen plikt att lämna någon hjälp eller vägledning om den andra myndighetens ansvar. Den innebär inte ens någon ovillkorlig plikt att hänvisa medborgaren till rätt myndighet.

I 6 § FL föreskrivs en allmän skyldighet för myndigheterna att samverka. Där sägs att myndigheterna ska ”lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten”. Denna regel beskriver när en myndighet är *skyldig* att samverka med andra myndigheter. Detta område är ganska begränsat.¹ Regeln innebär dock inte något hinder för att myndigheterna samverkar även i frågor där samverkan inte är obligatorisk. Bestämmelsens syfte är att underlätta enskildas kontakt med förvaltningen.²

7 § FL behandlar allmänna krav på ärendenas handläggning. Här föreskrivs bl.a. att myndigheten ska ”beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs”. Här finns alltså en plikt att samverka när det är påkallat i syfte att öka den enskildes rättssäkerhet och att öka myndighetens effektivitet.³

3.2 De statliga myndigheternas rättsliga förutsättningar för deltagande i servicekontor

Frågan om hur samverkan i medborgarmötet åstadkoms mellan myndigheter under regeringen omfattar två delfrågor: dels vilket utrymme regeringen har att fördela om uppgifter mellan myndigheterna, dels vilket utrymme myndigheterna har att mellan sig på

¹ Se t.ex. Hellners, Trygve, Malmqvist, Bo, Förvaltningslagen med kommentarer, 2 uppl., Stockholm, Norstedts juridik, 2007, s. 87–90.

² Prop. 1985/86:80 s. 61.

³ Prop. 1985/86:80 s. 62.

eget initiativ fördela om uppgifter. Vidare får man skilja på ärenden som är av servicekaraktär och sådana som innebär myndighetsutövning.

3.2.1 Regeringens möjligheter att fördela uppgifter

Det åligger regeringen att utforma förvaltningsorganisationen inom de organisatoriska ramar som bestäms av riksdagens anslagsbeslut. Ansvar för att fördela uppgifter inom den statliga förvaltningen faller under regeringens restkompetens enligt 8 kap. 13 § regeringsformen. Det krävs alltså ingen föreskrift i lag om vilken myndighet som ska handlägga en viss typ av ärenden. Detta gäller oavsett om det är fråga om uppgifter som innefattar myndighetsutövning eller inte. När riksdagen i lag ålägger staten att utföra vissa uppgifter, delegeras normalt till regeringen att besluta vilken myndighet som ska utföra uppgifterna. Det förekommer även att riksdagen lagstiftar om att vissa ärenden ska handläggas av en viss myndighet.⁴ I de fallen har regeringen ingen kompetens att utan bemyndigande besluta om en avvikande uppgiftsfördelning.

Regeringen fördelar uppgifter genom myndigheternas instruktioner, som är förordningar, och genom förordningar på olika sakområden. Sådana förordningar kan grunda sig på bemyndiganden i lag, men det är inte en förutsättning för att regeringen ska kunna föreskriva vilken myndighet som ansvarar för ett visst område eller vissa uppgifter.

Att regeringen i förordning tilldelar en viss myndighet en viss uppgift har flera innebörder. En föreskrift som ålägger en myndighet en uppgift tydliggör vilken organisatorisk del inom staten som är ansvarig för att uppgiften utförs. Föreskriften innebär alltså ett åliggande för myndigheten att se till att uppgiften utförs på ett korrekt sätt. Genom en sådan föreskrift anger också regeringen vad myndigheten får använda sitt anslag till. Att regeringen föreskriver att en myndighet har ansvar för en uppgift innebär inte i sig att någon normgivningsmakt delegeras. Däremot kan det förekomma att ett sådant bemyndigande är kopplat till ansvaret för att utföra en viss uppgift. Det kan t.ex. röra sig om ett bemyndigande att utfärda föreskrifter om formerna för handläggning av ärenden.

⁴ Se t.ex. 1 kap. 3 § lagen (1962:381) om allmän försäkring och 2 § lagen (2004:629) om trängselskatt.

Regeringen kan också styra myndigheternas arbete genom uppdrag till myndigheterna. Dessa kan ges i myndigheternas regleringsbrev eller i särskilda beslut.

Sammantaget har alltså regeringen stort utrymme att styra myndigheterna och fördela uppgifter mellan dem. Det saknar betydelse för regeringens handlingsutrymme om de uppgifter som berörs innefattar myndighetsutövning eller inte. Regeringens utrymme är begränsat endast när det handlar om normgivningsbemyndiganden eller när riksdagen i lag föreskrivit en viss uppgiftsfördelning.

3.2.2 Myndigheternas utrymme att fördela om uppgifter

Ramen för myndighetens handlingsutrymme utgörs av de uppgifter som myndigheten tilldelats genom lag eller förordning, regleringsbrev, särskilda uppdrag och annan styrning från regeringen.

Regeringens styrning är bindande för myndigheterna, som alltså inte själva förfogar över de uppgifter man tilldelats. Myndigheter kan inte på eget initiativ utan författningsstöd genom avtal åta sig att utföra tjänster eller ärenden som inte ligger inom myndighetens uppgifter enligt dess instruktion och övriga författningar som styr dess verksamhet. För att en myndighet på eget initiativ ska få överlåta sina egna uppgifter till andra myndigheter eller utföra uppgifter för andra myndigheters räkning krävs därför författningsstöd. Detta gäller oavsett om uppgifterna innefattar myndighetsutövning eller inte.

Inom dessa ramar finns inget generellt hinder för myndigheters samverkan. Tvärtom finns, som nämnts ovan, ett generellt åliggande i förvaltningslagen för myndigheterna att samverka. Myndigheterna samverkar också på olika områden på eget initiativ. Exempelvis sker samverkan i utvecklingsarbete, där myndigheter i större eller mindre omfattning använder varandras personal för att dra nytta av varandras erfarenheter och för att samordna och effektivisera utvecklingsarbete.

Sådan samverkan är helt i enlighet med den generella förvaltningspolitiska intentionen att myndigheterna ska samverka. Det sker i någon mening på marginalen, då det är fråga om kvantitativt relativt obetydliga insatser. De förändrar inte i någon särskild utsträckning den grundläggande strukturen och uppgiftsfördelning

som beslutats genom regeringens instruktioner och andra beslut eller av riksdagen genom dess beslut om statsbudget.

Allmänna uttalanden och intentioner som inte givits formen av författningar eller regeringsbeslut riktade till myndigheterna innebär alltså inte att myndigheterna kan vidta åtgärder som ligger utanför deras instruktioner, även om de skulle vara välöversvägda och framåtsyftande. För att myndigheterna ska få det utrymme krävs att de ges de rättsliga förutsättningarna.

De enskilda myndigheterna har i praktiken ett ganska stort utrymme att besluta om sina arbetsformer och hur den egna verksamheten ska organiseras. Detta omfattar bland annat myndighetens bemanning. Myndigheten fastställer sina egna strategier för rekrytering och tillsätter själv sina anställda. Myndigheten beslutar också själv var personalen ska vara placerad och hur olika uppgifter ska kombineras. Anställning eller uppdrag är en förutsättning för att handläggaren ska få arbeta med uppgifter som innefattar myndighetsutövning.

3.3 Kommuners och landstings förutsättningar för deltagande i servicekontor

3.3.1 Den kommunala kompetensen

När det gäller styrning av kommunerna⁵ krävs enligt 8 kap. 5 § regeringsformen lagform för föreskrifter om kommunernas befogenheter och åligganden. Regeringen har alltså ingen föreskriftsrätt över kommunerna.

Den enskilda kommunen har genom den kommunala självstyrelsen stora förutsättningar att organisera sin egen verksamhet på det sätt kommunen själv finner gott inom kommunallagens ramar. När det gäller vilka uppgifter den enskilda kommunen över huvud taget får ägna sig åt är dock utrymme begränsat av den kommunala kompetensen enligt lag. De allmänna ramarna för kommunens kompetens finns i kommunallagen (1991:200), KL. Därutöver regleras kommunernas uppgifter och kompetens i en mängd speciallagar för olika verksamhetsområden, t.ex. skollagen (1985:1100) och socialtjänstlagen (2001:453).

⁵ Eftersom kommunallagens regler är desamma för kommuner och landsting används i betänkandet genomgående ordet kommun för att beteckna både kommuner (primärkommuner) och landsting (landstingskommuner).

Den kommunala kompetensen bygger på några grundläggande principer, som också uttrycks i lagstiftningen: likställighetsprincipen, självkostnadsprincipen och lokaliseringsprincipen.⁶

Likställighetsprincipen reglerar förhållandet mellan kommunen och dess medlemmar. Den innebär att alla medlemmar, om det inte finns skäl för något annat, ska behandlas lika (2 kap. 2 § KL).⁷ Den gäller bara gentemot de egna medlemmarna, vilket innebär att dessa kan gynnas på bekostnad av andra kommuners medlemmar i olika sammanhang. Dessutom gäller den bara när kommunen träder i kontakt med medlemmarna i denna deras egenskap, inte mellan en kommun och dess anställda och inte heller mellan en kommun och dess leverantörer eller entreprenörer.

Självkostnadsprincipen innebär att kommunen inte får ta ut högre avgifter för en tjänst eller nyttighet än vad som motsvarar kostnaden för tjänsten (8 kap. 3 c § KL).⁸

Lokaliseringsprincipen innebär att en kommuns åtgärder måste vara i de egna kommunmedlemmarnas intresse. Om åtgärden inte är knuten till kommunens eget område, så måste den på något annat sätt vara i de egna medlemmarnas intresse. För att en kommun själv ska få hand om en angelägenhet krävs också att det är av allmänt intresse att så sker. Med det menas att om det med hänsyn till arten av ett visst ändamål anses vara av allmänt intresse att en kommun främjar ändamålet är den berättigad att göra det. Det gäller även om åtgärden kommer bara en mindre del av kommunens område eller ett mindre antal av dess medlemmar direkt till godo. Allmänintresset får bedömas med utgångspunkt i om det är lämpligt, ändamålsenligt, skäligt osv. att kommunen befattar sig med uppgiften.

Dessa principer begränsar all kommunens verksamhet. De innebär bl.a. att en kommun inte får åta sig att utföra en annan kommuns uppgifter eller uppgifter som ankommer på staten.

⁶ Om kommunal kompetens se t.ex. SOU 2007:72 Kommunal kompetens i utveckling, särsk. s. 65–75 och Lindquist, Ulf, Losman, Sten, Kommunallagen: en handbok med lagtext och kommentarer, 10. uppl., Stockholm, Norstedts juridik, 2008, s. 18–21, 23 f.

⁷ Prop. 1990/91:117 s. 149 f.

⁸ Prop. 1993/94:188, s. 81–87 och 107 f.

3.3.2 Samverkansformer mellan kommuner

Interkommunal samverkan förekommer på många olika områden och i många olika former. Vissa av de kommunala samverkansformerna ger även kommunerna möjligheter att delegera rätt att fatta beslut i olika ärenden.

Det finns flera särskilda samverkansformer för kommunerna. De två offentlighetsrättsliga formerna för kommunal samverkan är kommunalförbund och gemensamma nämnder. Båda dessa samverkansformer är reglerade i KL. De är väl etablerade samverkansformer som kommunerna har goda praktiska förutsättningar att hantera. Reglerna om kommunalförbund finns i 3 kap. 20–28 §§ KL⁹ och om gemensamma nämnder i 3 kap. 3 a–c §§ KL.¹⁰

Dessa samverkansformer ger möjligheter att samverka kring alla typer av uppgifter, både sådana som endast innefattar information, rådgivning, vägledning m.m. och sådana som innefattar myndighetsutövning. De regler som finns ger förutsättningar även för servicekontor, som kan drivas av t.ex. en gemensam nämnd eller ett kommunalförbund. Ett servicekontor kan också ge råd och vägledning om ärenden som inte innefattas i samverkan, utan som handläggs av var och en av de inblandade kommunerna.

3.3.3 Överlämnande av kommunala uppgifter till annan kommun eller till staten

Kommunernas möjligheter att överlåta uppgifter är begränsade. De i avsnitt 3.3.1 diskuterade principerna innebär att en kommun inte får överlåta sina uppgifter till en annan kommun eller till staten. I 6 kap. 33–38 §§ KL finns bestämmelser om delegation av beslutanderätt inom en nämnd. Enligt lagen får beslutanderätten delegeras endast till ett utskott, en ledamot av nämnden eller en anställd i kommunen. Den som är anställd av ett kommunalförbund eller en gemensam nämnd jämställs i detta avseende med den som är anställd direkt av kommunen. För att kommunala uppgifter som innefattar myndighetsutövning ska få utföras av någon som inte är anställd i kommunen fordras alltså stöd i lag. Stöd för att delegera beslutanderätt till en anställd i en annan kommun finns i flera speciallagar.¹¹

⁹ Prop. 1996/97:105 s. 99–108 och Lindquist och Losman s. 59–76

¹⁰ Prop. 1996/97:105 s. 97 f. och Lindquist och Losman s. 37 f.

¹¹ Se SOU 2007:72 s. 312 f.

När det gäller kommunala uppgifter som inte innefattar myndighetsutövning får dessa enligt 3 kap. 16 § KL överlämnas till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ. Uppgifter får inte, oavsett om de innefattar myndighetsutövning eller inte, utan lagstöd överlämnas till en statlig myndighet.

3.3.4 Överlämnande av statliga uppgifter till kommun

Det följer av 2 kap. 1 § KL att kommuner generellt är förbjudna att ägna sig åt uppgifter som ankommer på någon annan, t.ex. staten. En kommun kan inte utan stöd i lag åta sig att utföra eller bekosta uppgifter som ankommer på en statlig myndighet.¹²

3.4 Samtjänstlagen

Vissa rättsliga hinder för samverkan och flexibilitet i myndigheternas möte med medborgarna regleras i STL. Här ges en översiktlig beskrivning av regleringen i lagen. Mer detaljerade analyser av olika delfrågor görs i de kommande förslagsavsnitten.

3.4.1 Bakgrund

Lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor ersatte den i stort sett likalydande lagen (1997:297) om försöksverksamhet med samtjänst vid medborgarkontor, som i sin tur ersatte lagen (1994:686) om försöksverksamhet med medborgarkontor. Lagen tillkom ursprungligen för att möjliggöra kommunala medborgarkontor.¹³ Den första lagen (1994:686) om försöksverksamhet med medborgarkontor gav kommuner möjlighet att för andra huvudmäns, t.ex. statliga myndigheters, räkning utföra förvaltningsuppgifter som inte innefattade myndighetsutövning. Genom avtal kunde kommunen åta sig att utföra uppgifter som ankom på staten, allmän försäkringskassa eller landsting. I lagen betecknas verksamheten i ett servicekontor med termen samtjänst, vilken också används i detta betänkande.¹⁴

¹² Prop. 1990/91:117 s. 148 f.

¹³ Ds 1993:67 s. 47–60, 93–97, Prop. 1993/94:187 s. 15.

¹⁴ Jfr. avsnitt 2.3.1.

Efter att frågan om myndighetsutövning utretts vidare¹⁵ infördes genom lagen (1997:297) om försöksverksamhet med samtjänst vid medborgarkontor möjligheten att avtala om myndighetsutövning i medborgarkontor. Genom denna lag gjordes också möjligheterna att överföra uppgifter ömsesidiga. Statliga myndigheter, kommuner, försäkringskassor och landsting gavs alltså samma möjligheter att överlåta utförandet av uppgifter till annan huvudman och att åta sig uppgifter för annan huvudmans räkning. När det gäller uppgifter som innefattar myndighetsutövning begränsades dock möjligheten till överföring till vissa, i lagen uppräknade, uppgifter. Genom 1997 års lag fick regleringen den grundläggande utformning som finns kvar i dag.

2004 permanentades lagstiftningen genom lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor. Lagen överensstämmer innehållsligt i huvudsak med 1997 års lag. I samband med att lagen permanentades togs tre ärendeslag på Skatteverkets område bort i 7 §.

3.4.2 Lagens tillämpningsområde

Tillämpningsområdet anges inte i lagen, som inte heller innehåller någon definition av det i sammanhanget grundläggande begreppet medborgarkontor. När tillämpningsområdet diskuteras i motiven är det endast med avseende på vilka ärenden med myndighetsutövning som får förekomma. Däremot är det oklart exakt på vilka former av myndighetssamverkan lagen är tillämplig, och för vilka samverkansformer generell förvaltningsrättslig reglering gäller. Klart är däremot att lagen inte hindrar myndighetssamverkan i former som inte regleras av lagen.¹⁶ Det är alltså inte entydigt att servicekontor endast kan inrättas enligt STL och i de former som lagen föreskriver. Det är inte heller känt i vilken utsträckning det förekommer servicekontor med myndighetssamverkan som inrättats på annat sätt.

Lagen innehåller i 1 § en regel om att statliga myndigheter, kommuner och landsting får avtala om att för varandras räkning utföra vissa uppgifter. Lagen reglerar just denna typ av avtal, sam-tjänstavtal, och är uppbyggd med syftet att möjliggöra för myndigheterna att just avtala om servicekontor. Om en verksamhet utvecklas och bedrivs inom ramen för ett sådant avtal gäller dels ett

¹⁵ SOU 1995:61 Myndighetsutövning vid medborgarkontor.

¹⁶ Prop. 1996/97:90 s. 41, jfr lagrådets yttrande, s. 63.

antal krav på själva avtalet, dels ett antal restriktioner för den verksamhet som bedrivs inom avtalets ram. För verksamheter som bedrivs med stöd av ett sam tjänst avtal finns också vissa möjligheter till samverkan som inte är möjliga utan det författningsstöd som ges i STL.

När det gäller innehåll skiljer lagen mellan å ena sidan sam tjänster som innefattar myndighetsutövning eller tillgång till personuppgifter, och å andra sidan alla övriga förvaltningsuppgifter. Samtjänsten får omfatta myndighetsutövning endast i vissa, i 7 och 8 §§ angivna, fall. Det rör sig om åtta uttömmande uppräknade ärendetyper, varav fyra är kommunala och fyra statliga. Utrymmet för myndighetsutövning är också begränsat genom att handläggaren enligt 6 § endast får fatta gynnande beslut.

Med avseende på form finns två typer av sam tjänst. Den ena är att en myndighet utför uppgifter för en annan myndighets räkning i eget namn, den andra att ”en myndighet för sina förvaltningsuppgifter använder anställda i en annan samverkande myndighet”.¹⁷ I det senare fallet utförs alltså uppgifterna i den uppdragsgivande myndighetens namn. Detta förutsätter att den ansvariga myndigheten knutit personen till sig genom ett anställnings- eller uppdragsavtal. När uppgifterna omfattar myndighetsutövning krävs enligt 5 § ett anställnings- eller uppdragsavtal.

Det finns generellt inga sakliga begränsningar när det gäller vilka typer av verksamheter som kan omfattas av ett sam tjänst avtal. De enda begränsningar som finns gäller ärenden som innefattar myndighetsutövning. Kommuner och statliga myndigheter kan alltså utnyttja möjligheten att ingå sam tjänst avtal omfattande vilka som helst av sina ansvarsområden, så länge de inte omfattar myndighetsutövning.

STL ställer inga krav på ömsesidighet mellan de deltagande myndigheterna. All personal på ett visst kontor kan alltså vara anställd vid en myndighet eller kommun och utföra uppgifter för flera myndigheters räkning. Det kan också t.ex. vara så att kommunal personal utför tjänster för en statlig myndighets räkning utan att den statliga myndigheten på motsvarande sätt ställer någon egen personal till förfogande för att utföra kommunala uppgifter. Det är också möjligt att en statlig myndighets personal utför tjänster för en annan statlig myndighets eller en kommuns räkning utan att den

¹⁷ Prop. 1996/97:90 s. 41.

andra statliga myndigheten på motsvarande sätt ställer någon personal till förfogande.

STL reglerar inte samverkan mellan myndigheter i allmänhet. Lagen berör endast den specifika situationen i servicekontor. Vidare ger lagen inte förutsättningar för myndighetsgemensamma eller gränsöverskridande tjänster eller ärenden. Ärenden kan handläggas i ett sammanhang, men ansvaret åvilar fortfarande respektive myndighet.

3.4.3 Omfördelning av uppgifter mellan stat och kommun enligt STL

Enligt STL ges kommunerna något utvidgade möjligheter att samverka genom överlämnande av uppgifter, än som är möjligt enligt den ovan redovisade regleringen. Lagen är ju också ursprungligen tillkommen för att underlätta för kommunala medborgarkontor.

När det gäller tjänster som inte innefattar myndighetsutövning kan sådana enligt STL omfattas av en samtjänst utan sakliga begränsningar. Alla kommunala angelägenheter kan sålunda ingå i en samtjänst. Kommunala uppgifter kan inom samtjänsten utföras av såväl anställda i annan kommun som statligt anställda.

När det gäller uppgifter som innefattar myndighetsutövning ställer STL krav på att man upprättar ett särskilt uppdrags- eller anställningsavtal. Detta innebär att kommunerna ges utvidgade möjligheter att överlämna uppgifter. Enligt huvudregeln i KL kan ju beslutsfattande delegeras endast till den som är ledamot i en nämnd anställd i kommunen. STL tillåter delegation även till uppdragstagare.

STL ger möjlighet för en kommun att åta sig statliga uppgifter. Förutsättningarna är desamma som för överlämnande av kommunala uppgifter. Avseende tjänster som inte innefattar myndighetsutövning finns alltså inga sakliga begränsningar.

För uppgifter som innefattar myndighetsutövning gäller att ett särskilt anställnings- eller uppdragsavtal måste upprättas, och att endast i lagen uppräknade uppgifter får överlämnas. Bestämmelsen begränsar såväl statens (regeringens eller en myndighets) utrymme att överlämna uppgifter som kommunens möjlighet att åta sig att utföra en uppgift.

3.4.4 Samtjänstavtalen

STL bygger enligt 1 § på att de medverkande myndigheterna och kommunerna sluter särskilda samverkansavtal mellan sig.

I lagens 2 § finns vissa krav på avtalens innehåll. För alla samtjänster gäller att avtalet måste ange vilka uppgifter som ingår i tjänsten. I avtalet måste också anges för vilken tid det ska gälla. Om samtjänsten omfattar myndighetsutövning eller tillgång till personuppgifter ställs högre krav på precision i avtalen. Då måste myndigheten i förväg utse och i avtalet namnge de enskilda anställda som ska utföra uppgifterna.

För att bli gällande måste avtalen enligt 3 § godkännas av regeringen. Godkännandet får delegeras till en myndighet, vilket inte skett. Ett godkännande kan enligt 3 § andra stycket återkallas. Vidare finns i 4 § krav på att verksamheter som bedrivs enligt av regeringen godkända avtal ska redovisas till regeringen.

3.4.5 Anställnings- eller uppdragsavtalet

I 5 § STL finns en särskild regel om ytterligare avtalsreglering när samtjänsten innefattar myndighetsutövning eller tillgång till personuppgifter. I dessa fall måste den myndighet som ansvarar för uppgiften sluta ett särskilt anställnings- eller uppdragsavtal med den enskilda handläggare som ska utföra uppgiften. Detta är alltså ett krav som går utöver det ovannämnda kravet på att de enskilda handläggarna ska anges i samtjänstavtalet. Syftet med detta avtal är enligt förarbetena att göra den utförande handläggaren till en del av den ansvariga myndighetens organisation.¹⁸

Kravet på ett avtal med den enskilde handläggaren har sin bakgrund i att den myndighet som ansvarar för att en viss uppgift utförs också har ansvar för det sätt på vilket uppgiften utförs.¹⁹ Det innebär att myndigheten måste ha möjlighet att styra hur uppgiften utförs. Man måste också ha en tydlig ansvarslinje från den enskilde handläggaren till den ansvariga myndigheten.

Lagens användning av termen personal är delvis förvirrande. I 1 § sägs att myndigheterna kan använda varandras personal för vissa uppgifter. Formuleringen återkommer i 5 §. Uttryckssättet antyder att det är fråga om att överföra ansvaret för förvaltningsuppgifter

¹⁸ Prop. 1996/97:90 s. 44 f.

¹⁹ Prop. 1996/97:90 s. 22 f.

mellan myndigheter på det sätt som diskuterats ovan i avsnitten 3.2 och 3.3 och 3.4.3. Genom det särskilda anställnings- eller uppdragsavtalet knyts ju emellertid den utförande handläggaren till den ansvariga myndighetens organisation. Följaktligen använder myndigheterna sin egen personal för utförandet av uppgifterna. Denna terminologiska tvetydighet har ingen praktisk rättslig betydelse. Det ur rättslig synvinkel och ansvarssynvinkel väsentliga är att ett individuellt anställnings- eller uppdragsavtal upprättas. Dessa frågor analyseras närmare nedan i kapitel 5.

3.5 Allmänna överväganden avseende sam tjänstlagen

För att ge bästa förutsättningar för att uppnå uppställda mål kring verksamheten vid servicekontor behöver de rättsliga förutsättningarna förbättras.

Det är centralt för förståelsen av de rättsliga förutsättningarna för servicekontor att genomskåda exakt vilka ändringar som faktiskt infördes genom STL, och på vilket sätt den förändrar läget jämfört med generell reglering. I vissa delar utvidgar lagen möjligheterna enligt den generella regleringen att samverka. I andra delar innebär lagen en begränsning jämfört med vad som gäller enligt gällande rätt i övrigt. Eftersom lagens tillämpningsområde inte är i alla delar helt tydligt, kan det leda till att det blir oklart för myndigheterna vilket regelsystem som ska tillämpas. Lagen förhindrar heller inte sådan verksamhet som inte omfattas av lagen. Myndigheter kan t.ex. inrätta ett callcenter. Ur verksamhetsperspektiv kan en sådan verksamhet framstå som närliggande ett servicekontor, enda skillnaden är att kontakten med medborgare och företag i ena fallet sker i ett fysiskt möte och i det andra fallet över telefon. Ur rättslig synvinkel är det däremot olika förutsättningar, då servicekontoret förmodligen omfattas av STL, medan callcentrets verksamhet styrs av generell reglering.

Som diskuteras vidare nedan medför lagen heller inga särskilda möjligheter när det gäller myndighetsutövande uppgifter på det statliga området. Lagen innebär snarare begränsningar i myndigheternas utrymme att anställa personal och fördela uppgifter bland de anställda. Däremot tillför lagen möjligheten att sköta kommunala myndighetsutövande uppgifter på uppdragsbasis. Därigenom öppnar lagen för en större flexibilitet när det gäller de organisato-

riska lösningar som är tillgängliga för servicekontoren. Det är enligt vår mening väsentligt att främja flexibilitet i utformningen av servicekontoren. Möjligheten att utföra myndighetsutövande uppgifter på uppdrag bör därför bevaras och stärkas. Däremot bör enligt vår mening sådan reglering som obefogat minskar flexibiliteten undanröjas.

STL:s utformning förklaras av att den från början är tillkommen för att möjliggöra för kommuner att inrätta medborgarkontor, där statliga tjänster skulle utföras. Som vi beskrivit ser vi att detta kan komma att vara centralt även i den framtida utvecklingen av servicekontor. Icke desto mindre är förutsättningarna för kommuner och statliga myndigheter olika på centrala områden som regleras av lagen. Genom att söka åstadkomma en förvaltningsövergripande och sektorsoberoende reglering har lagen blivit onödigt komplicerad.

4 Servicekontorets inrättande

Vår bedömning: Styrningen av den svenska förvaltningen bygger på att regering och riksdag förlitar sig på att myndigheter och kommuner agerar inom lagens ramar. Det finns därför inga skäl att bevara kravet på att regeringen ska godkänna sam tjänst-avtal innan de börjar gälla. Eftersom STL inte längre är tidsbegränsad finns ingen anledning att ha krav på att avtalen ska vara tidsbegränsade.

Våra förslag: Kravet i 2 § STL på att avtalen ska vara tidsbegränsade slopas. Kravet i 3 § STL på att regeringen ska godkänna sam tjänst-avtalen för att de ska bli giltiga tas bort. Som en konsekvens tas möjligheten i paragrafens andra stycke att återkalla avtalen bort. Vidare slopas bestämmelsen om verksamhetsredovisning i 4 § STL.

4.1 Vårt uppdrag

Service- eller medborgarkontor kan inrättas på olika sätt. Om de samverkande myndigheterna väljer att upprätta ett sam tjänst-avtal som grund för samverkan krävs att avtalet ska godkännas av regeringen.

Enligt tilläggsdirektiven ska vi analysera om det är erforderligt att regeringen eller något annat organ har ett övergripande ansvar för godkännande och återkallande av sam tjänst-avtal samt ansvar för hur redovisningen av verksamheten ska ske. Om vi finner att något organ bör ha ett övergripande ansvar får vi föreslå vilken myndighet som är lämpad att ansvara för uppgifterna.

4.2 Gällande rätt

STL bygger enligt 1 § på att de deltagande myndigheterna upprättar ett sam tjänst avtal. I 2 § samma lag finns ett antal krav på innehållet i sam tjänst avtalen. Bl.a. ställs krav på att avtalet ska räkna upp vilka uppgifter som förekommer i sam tjänsten, vilka personuppgifter som krävs och vilka uppgifter de i sam tjänsten arbetande handläggarna har i övrigt. För att ett sam tjänst avtal ska bli gällande ska det enligt 3 § godkännas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen har inte delegerat denna möjlighet till någon myndighet, och det är alltså regeringen som godkänner avtalen. För närvarande har nio avtal godkänts av regeringen.

Utöver godkännandet av avtalen så kan regeringen enligt 3 § andra stycket STL återkalla ett gällande avtal om det är påkallat. Ett godkännande kan återkallas ”om ändrade förhållanden kräver det eller om det finns andra särskilda skäl”. Inget avtal har ännu återkallats.

Enligt 4 § ska myndigheter som träffat sam tjänst avtal redovisa verksamheten på det sätt regeringen bestämmer. Regeringen kan delegera denna beslutanderätt till en myndighet. Det har inte skett. De myndigheter som bedriver verksamhet enligt STL lämnar årliga verksamhetsrapporter i enlighet med regeringens beslut.

4.3 Förändringsbehov

Kravet på att regeringen ska godkänna sam tjänst avtal för att de ska bli giltiga härrör från den tid när lagen var tidsbegränsad och verksamheten vid servicekontoren var en försöksverksamhet. Numera har kommuner och statliga myndigheter behov av att ingå avtal om verksamhet som är både mer omfattande och mer långsiktig. Detta innebär också att den exakta inriktningen i detalj blir svårare att förutse. Sam tjänst avtal kan därför behöva justeras. Nuvarande ordning kräver att varje justering godkänns av regeringen. Om myndigheterna ska ha förutsättningar att på allvar utveckla mer omfattande verksamhet blir kravet på att regeringen ska godkänna varje förändring i avtalen orimligt betungande för myndigheterna.

Om nya servicekontor ska inrättas med stöd av lagen, vilket bl.a. uppdraget till denna utredning synes syfta till, skulle det dessutom innebära en ökad mängd ärenden hos regeringen. Även detta bör

undvikas, eftersom detta är ärenden av ett slag som regeringen normalt inte beslutar i.

4.4 Överväganden och förslag

Utgångspunkten för våra förslag är att servicekontorsverksamheten numera är permanentad och att samverkan i allmänhet på ett tydligare sätt är en integrerad del av myndigheternas löpande verksamhet.

4.4.1 Krav på samtjänstavtalens innehåll, 2 § STL¹

Att avtalet ska ange vilka förvaltningsuppgifter som ingår i samtjänsten framstår snarast som en självklarhet. Som framgår nedan i avsnitt 5.4 föreslår vi att avtalet inte behöver ange vilka enskilda handläggare som har förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. Eftersom lagen på flera väsentliga punkter särskilt reglerar uppgifter som innebär myndighetsutövning anser vi dock att sådana uppgifter särskilt bör anges i samtjänstavtalet. Vi anser också att det av avtalet även framdeles ska framgå vilka personuppgifter som krävs för att fullgöra de förvaltningsuppgifter som ingår i samtjänsten.

I 2 § STL finns ett krav på att avtalets giltighetstid ska anges. Kravet tillkom när lagen var tidsbegränsad. Tidigare föreskrev bestämmelsen att avtalet inte fick gälla längre än till det datum då lagen vid varje tillfälle skulle upphöra att gälla. När lagen permanentades omformulerades kravet till ett allmänt krav att avtalet ska gälla för begränsad tid. Ändringen kommenterades inte särskilt i motiven.² Det är i och för sig naturligt att myndigheter som ingår en överenskommelse om samverkan begränsar eller på annat sätt bestämmer den tid som överenskommelsen ska gälla. Det finns dock ingen anledning att ha ett lagstadgat krav på detta.

Utredningen föreslår därför att kravet i 2 § STL på att avtalets giltighet ska anges slopas.

¹ Avs. motiv till kraven i 2 § STL, se prop. 1996/97:90 s. 18–20, 42 f.

² Prop. 2003/04:85, s. 15 specialmotiveringen till 2 §.

4.4.2 Godkännande av samtjänstavtalen, 3 § STL

I STL:s förarbeten sägs att syftet med kravet att regeringen ska godkänna samtjänstavtal för att de ska bli giltiga är att pröva om förvaltningsuppgifterna i en samtjänst ligger inom de begränsningar som lagen ställer upp. Regeringen framhåller emellertid också att det ankommer på varje myndighet att självständigt pröva om den tilltänkta servicekontorsverksamheten ligger inom ramen för lagen. Man påpekar också att detta inte heller skiljer sig från vad som gäller för all annan myndighetsverksamhet.³

Kravet på godkännande av samtjänstavtalen är ett främmande inslag i vår myndighetsstyrning. Det finns ingen generell överprövning i förhand av myndigheters beslut om verksamhetens inriktning och organisering. Beslut om samverkan kan förvisso vara ingripande och betydelsefulla för myndigheten. Det gäller dock för många av myndigheternas strategiska beslut, utan att det för den skull finns lagkrav på särskild förhandsprövning.

Vi anser inte att det finns någon anledning att ompröva dessa grundläggande ståndpunkter. Myndigheterna måste i alla beslut om verksamhetens inriktning ta ställning till om besluten ligger inom ramen för lagar och andra författningar som styr myndigheternas verksamhet. Det är en grundförutsättning för all offentlig verksamhet att överordnade statsmakter förlitar sig på att myndigheterna sköter sin verksamhet på ett författningenligt sätt. När så inte sker finns det etablerade former för att hantera detta, t.ex. genom överklaganden av beslut och genom olika former för ansvarsutkrävande. Detta grundläggande förtroende för myndigheters sätt att fatta strategiska beslut bör rimligtvis gälla för verksamhet vid servicekontor på samma sätt som för all annan verksamhet.

Det finns också etablerade former för ansvarsutkrävande i efterhand, som är tillämpliga också för denna typ av beslut och verksamheter.

När det gäller kommunerna framstår det som direkt olämpligt att regeringen förprövar kommunala beslut. Regeringen har ju, till skillnad från när det gäller statliga myndigheter, inga generella rättsliga möjligheter att styra kommunerna i de aktuella avseendena.

Om godkännandet tas bort bortfaller också möjligheten för regeringen att återkalla ett godkännande och därigenom i praktiken

³ Prop. 2003/04:85 s. 12, prop. 1996/97:90 s. 20.

upphäva avtalet mellan myndigheterna. I motiven till bestämmelsen sägs att återkallande kan vara aktuellt som ” en sista utväg för att avveckla en verksamhet som är olämplig eller sköts på ett olämpligt sätt”.⁴ Godkännandet har inte återkallats i något av de fall de hittills beviljats. Möjligheten att återkalla ett meddelat godkännande har tydlig koppling till att det tidigare varit fråga om försöksverksamhet. Man har då ansett att det funnits anledning att ha särskilda verktyg inte endast för att kontrollera verksamheterna innan de påbörjas, utan även medan de pågår. Dels har lagstiftningen numera permanentats, dels avser vi ta ytterligare steg mot normalisering av samverkan. Sett ur det perspektivet framstår det som konsekvent att slopa möjligheten för regeringen att upphäva ett avtal. Några realistiska negativa konsekvenser av ett sådant slopande finns knappast. För de statliga myndigheterna har regeringen för övrigt fortfarande möjlighet att ingripa även utan detta uttryckliga lagstöd.

Eftersom det sammantaget inte finns några särskilda skäl att behålla kravet på godkännande av avtalen föreslår vi att 3 § upphävs i sin helhet.

4.4.3 Verksamhetsredovisning, 4 § STL

Det kan vara välmotiverat att följa upp verksamheten vid servicekontor för att dra generella lärdomar. Det gäller för övrigt all utvecklingsverksamhet. Detta behov motiverar dock inte ett särskilt lagkrav om verksamhetsredovisning. Behovet av styrning och uppföljning bör tillgodoses på samma sätt som på andra utvecklingsområden, t.ex. genom att regeringen ger ett uppdrag till en lämplig myndighet att följa upp verksamheten. Ett sådant uppdrag kan kompletteras med uppdrag till de deltagande myndigheterna att lämna rapporter. Lagformen är inte lämplig för styrning av denna typ av förvaltningsinternt utvecklingsarbete.

För kommunernas del gäller, liksom för godkännandet av avtalen, synpunkten att det är mindre lämpligt att i lag ålägga kommunerna att rapportera sin verksamhet på ett sätt som regeringen bestämmer.

Vi föreslår därför att bestämmelsen om verksamhetsredovisning i 4 § STL tas bort.

⁴ Prop. 1993/94:187 s. 17.

5 Servicekontorets personal

Vår bedömning: Kravet i 2 § andra stycket STL att det i samtjänstavtalet ska anges vilka enskilda handläggare som ska ha uppgifter som innebär myndighetsutövning eller ger tillgång till personuppgifter leder till betydande praktiska problem för myndigheterna. Samtidigt har kravet i praktiken ingen rättslig betydelse för handläggarens eller myndighetens ansvar, eftersom ansvaret följer av det enskilda anställnings- eller uppdragsavtalet, inte av samtjänstavtalet.

Bestämmelsen i 6 § andra stycket STL att handläggare i samtjänsten endast får fatta gynnande beslut står på ett olämpligt sätt i strid mot den grundläggande ansatsen att servicekontoren och dess personal bör omfattas av samma regler som myndigheternas verksamhet i övrigt. Den saknar också tydlig motivering och bör därför inte bevaras.

Kravet i 5 § STL att ett särskilt anställnings- eller uppdragsavtal ska slutas med handläggare i samtjänsten, som har förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personuppgifter, bör finnas kvar.

Vårt förslag: Kravet i 2 § andra stycket STL på att ange vem som ska utföra uppgifter som innefattar myndighetsutövning eller ger tillgång till personuppgifter tas bort.

Begränsningarna i 6 § andra stycket STL avseende vilka typer av beslut som får fattas av handläggare i servicekontoret slopas.

5.1 Vårt uppdrag

Enligt direktiven ska utredningen ”analysera hur bättre förutsättningar för flexibilitet och effektivitet i samtjänsten kan skapas samtidigt som rättssäkerhet och skydd för den enskildes integritet upprätthålls.” Därvid ska särskilt beaktas om det är möjligt att tillgången till personuppgifter kopplas till en preciserad förvaltningsuppgift i stället för till enskilda personer. Vi har därutöver valt att analysera om det är möjligt att helt ta bort kravet på att enskilda personer ska anges i samtjänstavtalet, även när detta innefattar myndighetsutövning, oavsett om det innebär tillgång till personuppgifter eller inte.

Utredningen ska särskilt analysera hur olika ansvarsfrågor skulle påverkas om kravet på att ange enskilda handläggare i samtjänstavtalet togs bort. Det gäller

- disciplin- och straffansvar
- skadeståndsansvar för tjänstemännen
- skadeståndsansvaret för myndigheter.

Relationen arbetsgivare arbetstagare rymmer många olika dimensioner utöver de rent rättsliga. Det kan gälla sådant som utbildnings- och utvecklingsfrågor, arbetsledning och liknande. Dessa viktiga frågor kommer att ägnas särskild uppmärksamhet under det fortsatta utvecklingsarbetet. Vi avser därför återkomma i slutbetänkandet med ytterligare förslag som kommer att bygga på de praktiska erfarenheterna. I detta avsnitt berörs endast vissa rättsliga dimensioner av förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

5.2 Gällande rätt

När en samtjänst enligt samtjänstlagen omfattar myndighetsutövning regleras förhållandet mellan den ansvariga myndigheten och den utförande personen av två avtal. Dels finns det övergripande samtjänstavtalet mellan myndigheterna, dels ett särskilt uppdrags- eller anställningsavtal mellan den ansvariga myndigheten och den enskilde handläggaren.

5.2.1 Samtjänstavtalet

Enligt 2 § andra stycket STL ska samtjänstavtal, om samtjänsten omfattar förvaltningsuppgifter som innebär myndighetsutövning eller kräver tillgång till personuppgifter, innehålla uppgifter om vilka förvaltningsuppgifter som innebär myndighetsutövning eller insyn i personuppgiftsregister och vem som ska utföra förvaltningsuppgifterna. I det övergripande samtjänstavtalet måste alltså den enskilda person namnges som kommer att arbeta med myndighetsutövningsuppgifter eller få tillgång till personuppgifter. Vidare ska det i samtjänstavtalet framgå vilken tillgång var och en av dessa handläggare har till personuppgifter. Det ska också av samtjänstavtalet framgå om handläggaren i övrigt har uppgifter som innefattar myndighetsutövning och vilken tillgång till personuppgifter handläggaren har i samband med de andra förvaltningsuppgifterna.

5.2.2 Anställnings- eller uppdragsavtalet

Enligt 5 § STL krävs, när samtjänsten omfattar myndighetsutövning, att den ansvariga myndigheten sluter ett anställnings- eller uppdragsavtal med den handläggare som ska utföra uppgifterna. Detta anställnings- eller uppdragsavtal är samma typ av avtal som kan förekomma på andra områden, utan anknytning till servicekontor. Det är alltså inte fråga om någon särskild avtalstyp för denna situation. STL begränsar inte heller myndigheternas möjligheter att sluta anställnings- eller uppdragsavtal enligt generella regler.

5.2.3 Annan reglering av offentlig anställning

I de delar som avser myndighetsutövning reglerar STL situationen när en handläggare är anställd vid eller har uppdrag från flera myndigheter. Denna situation är för statligt anställda generellt reglerad i lagen (1994:260) om offentlig anställning, LOA. Utan att gå närmare in på frågorna erinrar vi här om några frågor som har relevans i samband med servicekontor.

I 7–7 c §§ LOA finns regler om bisysslor. Reglerna gäller enligt 2 § samma lag även för kommunalt anställda.¹ Detta innebär enligt

¹ Avtalsreglering för kommunalt anställda finns i § 8 AB 05.

7 § att handläggaren inte får ha anställningar eller uppdrag som kan rubba förtroendet för handläggarens opartiskhet eller som kan skada myndighetens anseende. Om handläggaren har fler anställningar som omfattas av LOA, utgör de bisysslor i förhållande till varandra. Det faktum att det i fallet med servicekontor är fråga om att en arbetsgivare i praktiken beordrar sina anställda att ta en anställning eller ett uppdrag förändrar inte det förhållandet. Frågan om bisysslor och deras lämplighet är beroende av vilka ärenden och uppgifter det är fråga om i det konkreta fallet. Vi berör därför inte frågan vidare, utan förutsätter att myndigheterna beaktar reglerna.

I 11 § LOA föreskrivs att en anställning som omfattas av lagen upphör, om arbetstagaren får en ny anställning som omfattas av lagen om inte annat föreskrivs i kollektivavtal. De relevanta kollektivavtalsreglerna reglerar dels former för uppsägning, dels förutsättningar för tjänstledighet. Regeln i LOA reglerar uppsägning, och är inte ett förbud mot att inneha flera statliga anställningar. Det är exempelvis uppenbart att en statligt anställd kan ha ett timarvoderat uppdrag som t.ex. föreläsare vid universitetet utan att huvudanställningen upphör. Likaså kan en statligt anställd ha utredningsuppdrag på deltid utan att den ordinarie anställningen upphör. Regeln förbjuder inte heller två deltidanställningar. I samtliga fall får förutsättas förstås att det inte är fråga om förbjudna bisysslor, att anställningarna praktiskt kan förenas etc. Bestämmelsens innebörd är alltså att *om* anställningen ska upphöra, så kan det ske formlöst om inte annat är avtalat. Enigt vår bedömning saknar bestämmelsen betydelse för bemanningen av servicekontor.

Inom ramen för de arbetsrättsliga reglerna kan myndigheterna själva organisera sin verksamhet. Det finns inga generella regler om förutsättningar för att ge anställda eller uppdragstagare myndighetsutövande uppgifter, tillgång till personuppgifter och liknande. STL:s regler i dessa avseenden utgör alltså begränsningar i förhållande till de regler som gäller för myndigheternas verksamhet i övrigt.

5.2.4 Ansvarsfrågor

För statligt anställda finns regler om *disciplinansvar* i LOA. Dessa regler är tillämpliga på alla anställda i deras anställning. Om den enskilde har en eller flera andra anställningar påverkar inte ansvaret.

Ansvar påverkas inte heller av om anställningen faller inom ramen för ett övergripande samttjänstavtal. Reglerna i LOA om disciplinansvar är inte tillämpliga på uppdragstagare. För kommunala tjänstemän finns motsvarande reglering av disciplinansvar i kollektivavtal, § 11 AB 05. Avtalet är endast tillämpligt på arbetstagare. Den ansvariga myndigheten, kommunal eller statlig, kan alltså inte utkräva ansvar på samma sätt av en uppdragstagare som av en arbetstagare. Det individuella avtalet är avgörande för ansvaret. Det saknar betydelse om det finns ett övergripande samttjänstavtal.

Reglerna i 20 kap. 1 § BrB om *straffansvar för tjänstefel* är tillämpliga på samma sätt på anställda och på uppdragstagare. I det avseendet gör det alltså ingen skillnad vilken form som väljs. Det individuella ansvaret är knutet till myndighetsutövningen. Det övergripande samttjänstavtalet saknar betydelse för straffansvaret.

Skadeståndsansvar för arbetsgivare regleras i 3 kap. 1 § skadeståndslagen (1972:207), SkL.² Uppdragstagare som utför arbetet under omständigheter som liknar dem för arbetstagare är enligt 6 kap. 5 § 3 SkL att jämföras med arbetstagare.³ Myndighetsutövning förutsätter kontroll och styrning av den som utför uppgifterna. Uppdragstagare skulle förmodligen oftast komma att omfattas av den regeln, och den ansvariga myndigheten skulle följaktligen ha ansvar för dem som för egna anställda. *Arbetstagares skadeståndsansvar* är enligt 4 kap. 1 § SkL begränsat till fall när det föreligger synnerliga skäl.⁴ Denna begränsning gäller enligt 6 kap. 5 § 3 SkL även uppdragstagare. Denna regel är förmodligen tillämplig i de flesta fall i servicekontor och uppdragstagares skadeståndsansvar är därmed begränsat på samma sätt som för arbetstagare. Det övergripande samttjänstavtalet saknar i sammanhanget betydelse.

I 3 kap. 2 § SkL regleras det allmänna *skadeståndsansvar vid myndighetsutövning*.⁵ Regeln föreskriver skadeståndsansvar för skada som vållas vid myndighetsutövning. Ansvaret omfattar sådana verksamheter ”för vars fullgörande staten eller kommunen svarar”. Det finns ingen särskild koppling till anställning eller uppdrag för den enskilda person som vållar skadan. Det övergripande samttjänstavtalet har ingen betydelse för ansvaret, eftersom det vid

² Se t.ex. Bengtsson, Bertil och Strömbäck, Erland, Skadeståndslagen: En kommentar, andra upplagan, Stockholm, Norstedts juridik, 2006, s. 75–87

³ Se t.ex. Bengtsson och Strömbäck, s.367 f.

⁴ Se t.ex. Bengtsson och Strömbäck, s.121–126.

⁵ Se t.ex. Bengtsson och Strömbäck, s. 88–104

myndighetsutövning alltid finns ett anställnings- eller uppdragsavtal.

I 3 kap. 3 § SkL regleras det allmännas *ansvar för felaktig information*.⁶ Enligt bestämmelsen är staten eller en kommun ansvarig för ren förmögenhetsskada som vållas av felaktiga upplysningar eller råd. Bestämmelsen kan aktualiseras i ett servicekontor. Ansvar förutsätter att det finns särskilda skäl. Vid avgörandet av om det finns sådana skäl ska bl.a. beaktas upplysningarnas samband med myndighetens verksamhetsområde. Samtjänstavtalet kan förmodligen få betydelse för ansvaret, när sambandet mellan upplysningen och myndighetens verksamhet ska avgöras. När en handläggare har myndighetsutövande uppgifter, och det alltså finns ett anställnings- eller uppdragsavtal, anses även serviceuppgifter, som faller inom samma område som de myndighetsutövande uppgifter, falla inom ramen för anställningen.⁷ Detta innebär att det individuella anställnings- eller uppdragsavtalet har betydelse för det allmännas ansvar. Det saknar däremot betydelse om de enskilda handläggarna nämns i samtjänstavtalet.

Sammantaget kan konstateras att det i samtliga olika ansvarsformer som diskuterats här saknar betydelse för ansvarets fördelning i det konkreta fallet om den enskilde anställde nämns vid namn i det övergripande samtjänstavtalet. Det kan också, även om det har mindre betydelse i sammanhanget, konstateras att det är små skillnader mellan ansvar för anställda och ansvar för uppdragstagare när verksamheten omfattar myndighetsutövning.

5.2.5 Begränsade beslutsbefogenheter

De handläggare med myndighetsutövande uppgifter som arbetar i en samtjänst har begränsade beslutsbefogenheter jämfört med andra anställda eller uppdragstagare med motsvarande uppgifter. Enligt 6 § får handläggaren bara fatta beslut som till sitt innehåll är gynnande eller neutralt.

⁶ Se t.ex. Bengtsson och Strömbäck, s. 105–108.

⁷ Prop. 1996/97:90 s. 46.

5.3 Förändringsbehov

Kravet på att ange enskilda handläggare vid namn i det övergripande samtjänstavtalet medför att detta avtal måste justeras varje gång det sker ett personalskifte i servicekontoret. Detsamma gäller varje gång som arbetsfördelningen förändras på ett sätt som inte förutsetts när samtjänstavtalet skrevs. Enligt nuvarande ordning kräver varje ändring av avtalet dessutom regeringens godkännande på samma sätt som ett nytt avtal. Detta gäller även om avtalet inte förändrats i något annat avseende än just vilken enskild handläggare som utför förvaltningsuppgifterna. De administrativa vinster som skulle göras om kravet tas bort är uppenbara. Detta gäller i synnerhet för större myndigheter som sluter samtjänstavtal som omfattar stora verksamheter med många inblandade handläggare. I sådana fall blir den administrativa belastningen oproportionerlig, eftersom det inte kommer att vara möjligt att i förväg identifiera all personal. Detta gäller i synnerhet om verksamheten avses ha någon varaktighet.

5.4 Överväganden och förslag

Regleringen måste tillgodose flera, delvis motstridiga, behov. Den ska ge förutsättningar för att myndigheterna ska kunna organisera samtjänsten på ett flexibelt sätt i syfte att effektivisera sin verksamhet och i syfte att förbättra servicen till den enskilde. Å andra sidan ska regleringen ge tydliga förutsättningar för ansvar och ansvarsutkrävande och skydda den enskildes integritet.

5.4.1 Krav att handläggare ska namnges i samtjänstavtalet, 2 § STL

Genom att ett individuellt avtal upprättas kommer samtliga ovan redovisade regler om olika typer av ansvar att gälla. Dessa regler kommer att gälla lika för handläggare i ett servicekontor som för andra handläggare med motsvarande uppgifter, men som inte arbetar i servicekontoret.

Som redovisats saknar det övergripande samtjänstavtalet självständig betydelse för både myndighetens eller handläggarens ansvar. Ansvarsfrågorna är beroende av det anställnings- eller upp-

dragsavtal som sluts med den enskilde handläggaren. Om handläggaren namnges i samtjänstavtalet saknar betydelse för de inblandade myndigheternas ansvar gentemot varandra och gentemot enskilda. Det saknar också betydelse för handläggarens ansvar gentemot de inblandade myndigheterna om han finns angiven i samtjänstavtalet. Det medför därför inga konsekvenser avseende ansvar om kravet på att ange handläggare vid namn i samtjänstavtalet slopas.

I en del fall kan handläggaren som har myndighetsutövande uppgifter också tänkas ha andra sådana uppgifter i en av de myndigheter som han är anställd i. Genom att ta bort kravet på att det i samtjänstavtalet avges vilka enskilda personer som har myndighetsutövande uppgifter bortfaller också kravet att det ska anges vilka förvaltningsuppgifter dessa handläggare har utanför sitt arbete i servicekontoret.

Vidare försvinner genom vårt förslag möjligheten att i samtjänstavtalet dokumentera exakt vilka personuppgifter handläggarna i servicekontoret har tillgång till om de har uppgifter utanför servicekontoret. Vi föreslår visserligen att man bevarar kravet att det av samtjänstavtalet framgår vilka personuppgifter som behandlas i servicekontoret.⁸ Att kravet slopas kommer dock att leda till att dokumentationen av den enskildes tillgång till personuppgifter blir mindre fullständig.

De praktiska konsekvenserna av detta är enligt vår bedömning begränsade. Det kan först noteras att det naturligtvis fortfarande kommer att finnas dokumentation av vilka uppgifter enskilda personer har i och utanför tjänsten. Detta framgår av anställningsbeslut, förordnanden, arbetsbeskrivningar och liknande styrande dokument på samma sätt som för andra anställda. Vidare är tillgången till personuppgifter dokumenterad och begränsad genom beslut om behörigheter. Även här är förhållandena för handläggare i servicekontoret identiska med de som gäller för andra anställda. Den enda skillnaden mot andra anställda är att dessa beslut m.m. finns i fler än en myndighet. Slutligen kan påpekas att det i praktiken knappast kommer att vara aktuellt med någon mer omfattande blandning av olika ärenden hos olika myndigheter. Det är inte troligt att den som arbetar i servicekontoret kommer att ha omfattande arbetsuppgifter med omfattande tillgång till personuppgifter både i servicekontoret och i verksamheter utanför servicekontoret.

⁸ Se avsnitt 4.4.1.

Dessutom kvarstår enligt vårt förslag kravet i 9 § att handläggaren bara får ges tillgång till de personuppgifter som krävs för arbetsuppgifterna.

I sammanhanget bör också påpekas att det inte finns någon generell skyldighet för myndigheter att på ett samlat sätt dokumentera varje enskild anställds tillgång till personuppgifter. Detta gäller även för den som är deltidsanställd i flera myndigheter. Ett slopande av kravet innebär alltså inte att integritetsskyddet blir lägre i servicekontoren än i myndigheternas verksamhet i övrigt. Det innebär att den högre skyddsnivån, som råder enligt nu gällande bestämmelser i STL, ersätts av ett skydd på samma nivå som i myndigheternas verksamhet i övrigt.

Som framgår nedan i kapitel 7 avstår vi nu från att föreslå lättnader i regleringen av hantering av personuppgifter i servicekontoren. Det är utredningens uppfattning att integritetsriskerna vid myndighetsöverskridande handläggning bör tas på största allvar. Vi avser därför följa dessa frågor under det fortsatta utvecklingsarbetet och återkommer med förslag till långsiktig reglering om det visar sig påkallat.

När det gäller just frågan om att namnge varje enskild handläggare och i detalj föreskriva vilken tillgång handläggaren kommer att ha till personuppgifter utanför servicekontoret framstår dock enligt vår mening försämringen i integritetsskyddet som obetydlig. Sammantaget väger kravet på enklare avtalshanteringen betydligt tyngre än de mycket begränsade integritetsrisker som ett slopande av kravet i 2 § STL på att namnge enskilda handläggare skulle kunna innebära. Vi föreslår därför att detta krav tas bort.

5.4.2 Särskilt anställnings- eller uppdragsavtal, 5 § STL

Syftet med kravet i 5 § STL på att myndighetsutövande uppgifter och förvaltningsuppgifter som ger tillgång till personuppgifter regleras i ett särskilt uppdrags- eller anställningsavtal är att knyta den handläggare som utför sådana uppgifter till den myndighet som ansvarar för uppgifterna. Genom ett sådant avtal knyts personen till den ansvariga organisationen och myndighetsutövningen blir en del av den ordinarie verksamheten.⁹ Det är därigenom aldrig fråga om att använda en annan myndighets personal för myndig-

⁹ Prop. 1996/97:90 s.

hetsutövande uppgifter, eftersom handläggaren genom det individuella avtalet ingår i den egna personalen.

Som framgått ovan är det individuella avtalet centralt för såväl myndighetens som handläggarens ansvar.

Enligt vår uppfattning är det rimligt att myndighetsutövande uppgifter och förvaltningsuppgifter som ger tillgång till personuppgifter utförs av handläggare som ingår i den ansvariga myndighetens personal. Det krävs i och för sig inte någon särskild regel för att detta ska gälla, men det kan vara motiverat av ansvars- och tydlighetsskäl. Att behålla kravet får inte heller några praktiska konsekvenser. Vi anser därför att kravet i 5 § bör kvarstå.

När det gäller kommunala uppgifter innebär regeln en utvidgning av möjligheterna att delegera kommunala beslut. Kommunal beslutanderätt får endast delegeras till den som är anställd i kommunen 6 kap. 33 § KL. Allt som sagts ovan om statliga uppgifter som utförs av anställda med dubbel anställning hos annan myndighet gäller även kommunala uppgifter när den utförande handläggaren knyts till kommunen genom anställning. Kommunallagen ger dock inte kommunerna rätt att delegera beslutanderätt till uppdragstagare. Det finns ingen anledning att begränsa denna möjlighet. Även av detta skäl bör alltså regeln finnas kvar.

5.4.3 Begränsade beslutsbefogenheter, 6 § STL

Det är en självklar utgångspunkt och ett grundläggande rättssäkerhetskrav att den myndighet som enligt lag eller författning är ansvarig för ett visst ärende också har kontroll över det sätt på vilket dess uppgifter utförs. Detta inbegriper kontroll och styrning över vem som utför uppgifterna. Myndigheten måste se till att personerna har en adekvat kompetens, erforderlig utbildning och i övrigt de förutsättningar som krävs för att de ska kunna fatta korrekta beslut. Det vore under inga omständigheter acceptabelt att myndigheterna efterger några krav på sina beslutsfattande handläggare. Detta gäller samtliga myndighetens anställda eller uppdragstagare, oavsett om de är anställda på hel- eller deltid och oavsett om de har ytterligare anställningar vid andra myndigheter.

Myndigheten måste också ha kontroll över utvecklingen av praxis på det egna området och i de egna besluten. Dessa krav gäller all myndighetens verksamhet. De innebär i praktiken att myndig-

heten måste ha kontroll över vilka enskilda personer som i myndighetens namn ägnar sig åt myndighetsutövning.

Myndigheten skapar förutsättningar för denna kontroll genom att upprätta ett avtal direkt med den enskilda handläggare som ska ha ansvar för handläggningen av ärendena inom det egna ansvarsområdet i servicekontoret. Därigenom blir handläggningen en del av myndighetens ordinarie verksamhet. Förhållandet mellan handläggaren och myndigheten, mellan handläggaren och den enskilde, samt mellan myndigheten och den enskilde kommer att styras av samma regler som styr verksamheten i övrigt.

Begränsningsregeln i 6 § innebär dock att vissa handläggares beslutsbefogenheter begränsas i förhållande till andra handläggare, trots att det ställs samma krav på dem och trots att de omfattas av samma ansvarsregler. Det saknas tydlig motivering till dessa begränsningar i lagens förarbeten. Avsikten kan dock inte vara att myndigheten ska ställa lägre krav på handläggare som arbetar i ett servicekontor än på andra handläggare. En sådan ordning vore oacceptabel ur rättssäkerhetsperspektiv. Lika oacceptabelt vore att ställa lägre krav på kvaliteten i besluten. Det är lika viktigt att gynnande beslut är korrekta som att betungade beslut är det, i synnerhet eftersom gynnande beslut normalt inte kan omprövas och inte ens överklagas.

När ett individuellt anställnings- eller uppdragsavtal finns, föreligger enligt vår mening inget skäl att ha någon särskild lagreglering av handläggarens befogenheter utöver vad som gäller för alla statligt eller kommunalt anställda. Det är den enskilda myndigheten som ansvarar för hur och av vilken personal deras uppgifter utförs. Det finns ingen anledning att ha någon specialreglering för just anställda med uppgifter inom ett servicekontor, som inte gäller för t.ex. den som tjänstgör i en telefonkundtjänst. Den ansvariga myndigheten kommer att vara helt ansvarig för uppgiftens utförande, för arbetsledning etc. Den anställde kommer att vara fullt ansvarig inför den ansvariga myndigheten som arbetsgivare.

Vi föreslår därför att begränsningarna i 6 § andra stycket slopas helt.

6 Servicekontorets tjänster

Vår bedömning: Regeln i 7 § STL om vilka uppgifter med myndighetsutövning på det statliga området, som får förekomma i en samtjänst, är ett uttryck för överreglering och ett hinder för en önskad utveckling. Regeringen kan utan bemyndigande föreskriva om vilka ärenden som får förekomma i en samtjänst. Om regeringen inte föreskriver om detta, står det myndigheterna fritt att själva låta anställda eller uppdragstagare utföra uppgifter med myndighetsutövning.

Regeln i 8 § STL ger kommunerna lagstöd för att delegera beslutanderätt i vissa ärenden även till uppdragstagare. Det praktiska behovet av större flexibilitet på det området är mindre än när det gäller statliga ärenden. Bestämmelsen bör därför kvarstå oförändrad.

Begränsningsregeln i 6 § första stycket STL kommer därigenom endast att gälla förvaltningsuppgifter som kommuner ansvarar för.

Vårt förslag: 7 § STL upphävs, varigenom föreskrifträtten på området återförs till regeringens restkompetens.

Begränsningsregeln i 6 § första stycket STL flyttas till 8 §, där den utgör ett nytt första stycke.

6.1 Vårt uppdrag

Vi ska enligt våra direktiv analysera om en precisering av vilka förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning och som kan ingå i samtjänstavtal kan ske på något annat sätt än direkt i lag.

6.2 Gällande rätt

När det gäller förvaltningsuppgifter som inte omfattar myndighetsutövning finns inga sakliga begränsningar för vilka tjänster som får finnas i ett servicekontor. Myndigheter kan alltså fritt välja vilka tjänster som ska ingå i ett servicekontor så länge de inte innefattar myndighetsutövning eller kräver tillgång till personuppgifter. Detta gäller oavsett om de ingående ärendena är statliga eller kommunala. I 1 § STL nämns som exempel på sådana serviceuppgifter ”att lämna upplysningar, vägledning, råd och annan liknande hjälp till enskilda”.

När det rör sig om tjänster som innefattar myndighetsutövning finns flera begränsningar i STL. Begränsningarna avser dels vilka ärendetyper som över huvud taget får förekomma, dels vilka typer av beslut som får fattas av handläggaren i samtjänsten. Endast i lagen uppräknade ärenden får ingå i samtjänsten när de innefattar myndighetsutövning. Således krävs lagändring för att tillföra ytterligare uppgifter. Lagen omfattar fyra statliga och fyra kommunala ärendeslag som anges i 7 och 8 §§ STL. I 7 § anges ärenden inom det statliga området och i 8 § kommunala ärenden.

6.3 Förändringsbehov

Förväntningarna är höga på att servicekontor ska kunna ge medborgare och företag alltmer fullödlig service. Vårt uppdrag är ett uttryck för denna höjda ambitionsnivå. Utvecklingen har gått från trevande försöksverksamhet till utveckling av långsiktiga, permanenta samverkanslösningar för att bättre tillgodose medborgares och företags behov. Det är inte möjligt att i förväg förutse vilken tjänstesamverkan som kan komma att aktualiseras. Man bör därför skapa så goda förutsättningar som möjligt för en generell utveckling på alla förvaltningens ansvarsområden, i alla situationer där det är möjligt.

För verksamheter som inrättas enligt STL innebär dagens reglering att förutsättningarna för mer omfattande utvecklingsarbete begränsas.

6.4 Överväganden och förslag

Våra överväganden och förslag utgår från att det även framdeles kommer att vara så att enskilda myndigheter har ansvaret för olika ärenden.¹ Vi utgår också från att ärenden som innefattar myndighetsutövning kräver en särskilt tydlig reglering till skydd för den enskilde.

6.4.1 Beslut i enklare fall, 7 och 8 §§ STL

I de flesta av de uppräknade ärendeslagen begränsas de ärenden som får handläggas i samtjänsten till ”enkla fall”. Skälen till denna begränsning berörs endast flyktigt i lagmotiven. Där sägs att följande principer ska gälla för myndighetsutövning vid medborgarkontor:²

- Det ska bara vara fråga om frekventa och okomplicerade förvaltningsärenden.
- Myndighetsutövningen ska bara gälla beslut som är gynnande eller neutrala för den enskilde.
- Ärendena ska vara av sådant slag att utrymmet för handläggaren att göra självständiga bedömningar är begränsat.
- Handläggarens tillgång till känslig information bör vara begränsad.

De skäl som där anförs för dessa principer är dock något dunkla. Det hänvisas i allmänna ordalag till ”risk för intressekollisioner”. Vems intressen som skulle kollidera framgår dock inte. Det är också oklart hur man ur denna diffusa risk kan härleda de principer som det hänvisas till. Det ligger nära till hands att anta att begränsningarna i själva verket är betingade av en allmän försiktighet p.g.a. att det rör sig om en försöksverksamhet.

Som vi diskuterat ovan är det enligt vår mening en självklarhet att en myndighet ser till att den handläggare, som har till uppgift att utföra uppgifter som innefattar myndighetsutövning, har tillräckliga förutsättningar för att göra detta. Det kan inte ställas lägre krav på vissa handläggare eller på vissa beslut. Den reglering av den

¹ Jfr prop. 1996/97:90 s. 22.

² Prop. 1996/97: s. 16 f.

enskilda handläggarens förhållande till myndigheten, som redan gäller och som vi föreslår ska gälla även fortsättningsvis, ger tillräckliga förutsättningar för styrning och ansvar vid handläggningen av ärenden i servicekontoret. Verksamheten där bör därför regleras som all annan verksamhet. I konsekvens därmed och i konsekvens med våra förslag ovan om att slopa begränsningarna i 6 § föreslår vi att begränsningarna i 8 § till beslut i enklare fall slopas.

Det är möjligt att myndigheterna även fortsättningsvis vill begränsa utbudet av tjänster och ärenden i servicekontoren till enklare ärenden. Detta är dock en bedömning som myndigheterna bör göra på eget ansvar och inte något som bör föreskrivas i lag. En begränsning till enklare ärenden i servicekontoren kan inte leda till att myndigheternas ansvar för handläggarnas arbete i servicekontoren på något sätt förändras eller begränsas jämfört med vad som gäller i övrigt.

6.4.2 Katalogen över statliga ärenden, 7 § STL

Som vi konstaterat innebär det särskilda anställnings- eller uppdragsavtalet att myndighetsutövningen sker inom den ansvariga myndighetens organisation. Det står myndigheten fritt att fördela uppgifter bland sina egna anställda. För detta krävs inget författningsstöd. Ärendekatalogen i 7 § STL innebär alltså en begränsning för myndigheten.

Skälet till att lagen begränsat vilka ärenden som får handläggas i ett servicekontor är att det varit fråga om försöksverksamhet. Det har alltså aldrig varit avsikten att för all framtid begränsa de ärenden som kan förekomma i en samtjänst till just dessa ärenden.³ Lagen har tidigare innehållit fler ärenden, som tagits bort.⁴ Tidigare förarbeten har också innehållit ytterligare förslag till lämpliga ärenden.⁵ En fortsatt reglering av det slag som nu finns i STL skulle alltså förutsätta att riksdagen efter hand prövar alla tänkbara kombinationer av ärenden och lagstiftar om hur de får kombineras. En sådan ordning framstår som uppenbart orimlig och i praktiken ohanterlig. En flexiblare ordning förutsätter därför enligt vår mening att ärendekatalogen i lagen slopas.

³ Prop. 1996/97:90 s. 30 f.

⁴ Prop. 2003/04:85 s. 13.

⁵ SOU 1995:61 s. 175–274.

Om ärendekatalogen slopas innebär detta att samma regler kommer att gälla för myndigheternas fördelning av ärenden inom den egna organisationen oavsett om ärendena handläggs i ett servicekontor eller i myndighetens övriga organisation. Det skulle innebära att varje statlig myndighet på eget ansvar skulle kunna låta handläggare med deltidsanställning eller deltidsuppdrag fatta beslut i vilka ärenden som helst inom myndighetens ansvarsområde. I konsekvens med vad vi tidigare anfört om att samma regler bör gälla för all myndighetens ärendehandläggning är detta enligt vår mening rimligt. Vi föreslår därför att katalogen i 7 § upphävs i sin helhet.

Det kan dock av såväl tydlighetsskäl som för att underlätta styrningen av förvaltningens utveckling vara påkallat med viss central styrning av vilka ärenden som får förekomma i ett servicekontor.

Styrning och reglering av de statliga myndigheterna ankommer som nämnts på regeringen. Bestämmelsen i 7 § har alltså ett materiellt innehåll som, när det inte finns lagstiftning på området, faller inom regeringens restkompetens.⁶ Genom att upphäva bestämmelsen återför riksdagen normgivningskompetensen till regeringen. Regeringen har därför utrymme att i en förordning föreskriva vilka statliga ärenden med myndighetsutövning som anställda eller uppdragstagare i en samtjänst får utföra. En sådan förordningsreglering kan både bidra till att skapa tydlighet och ge förutsättningar för bättre styrning och uppföljning av utvecklingen. Eftersom frågan faller under restkompetensen krävs inget bemyndigande. Det bör observeras att det inte är fråga om att föra över ärenden mellan myndigheter. Genom anställnings- eller uppdragsavtalet sker ju handläggningen inom den ansvariga myndighetens organisation. Därför krävs det inte något bemyndigande för att regeringen ska kunna föreskriva om förvaltningsuppgifter i samtjänsten ens när det i lag föreskrivs vilken myndighet som ska utföra en viss uppgift.⁷

En reglering i förordning skulle inte innebära något praktiskt hinder mot utvecklingen. En förordningsändring kräver relativt lite administration och betydligt kortare tid än en lagändring. Myndigheterna måste i vilket fall som helst planera verksamheten i ett gemensamt servicekontor långt innan verksamheten påbörjas. Myndigheterna kan i ett tidigt skede fästa regeringens uppmärksamhet på behov av förordningsändringar för att möjliggöra nya

⁶ Se avsnitt 3.2.

⁷ Se avsnitt 3.2.1.

ärendeslag i servicekontoret. Sådana ändringar skulle kunna beredas, beslutas och träda i kraft utan att vålla några särskilda förseningar i myndigheternas utvecklingsarbete, som ju ändå sker med lång framförhållning.

Vi avstår från att lämna förslag till en sådan förordning. Vi föreslår här endast att 7 § upphävs. Vi pekar också på möjligheten att överföra bestämmelsen till en förordning, som efter hand utökas med ytterligare ärenden allteftersom det praktiska behovet uppstår. Bestämmelsen i 6 § första stycket hänvisar till både 7 och 8 §§. När 7 § upphävs måste hänvisningen i 6 § första stycket till 7 § tas bort.

6.4.3 Kommunala uppgifter 8 §, STL

När det gäller kommunala uppgifter är de allmänna förutsättningarna för kommunernas möjligheter att fördela uppgifter bland de egna anställda samma som ovan redovisats när det gäller statliga uppgifter. En central skillnad är att kommunala uppgifter inte utan lagstöd får delegeras till annan än anställd i kommunen. Ärendekatalogen i 8 § innebär alltså en utvidgning av kommunens möjligheter, eftersom den medger att de uppräknade ärendena utförs av en uppdragstagare. På det kommunala området finns därför skäl att bevara en lagreglerad ärendekatalog.

För närvarande är det praktiska behovet av att utvidga möjligheterna att delegera kommunala ärenden mindre än behovet av att skapa flexibilitet för statliga ärenden. Den bristande flexibiliteten på det kommunala området är därför mindre angelägen att åtgärda.

Vi föreslår inga förändringar i ärendekatalogen i 8 § när det gäller vilka ärenden som får handläggas i servicekontor, varken i utvidgande eller begränsande riktning. Vi avser återkomma i frågan senare i utredningsarbetet.

När 7 § upphävs kommer begränsningen i 6 § första stycket endast att gälla 8 §. Bestämmelsen i 6 § första stycket föreslås därför av tydlighetsskäl införas som ett nytt första stycke i 8 §.

7 Servicekontorets hantering av personuppgifter

Vår bedömning: Grundansatsen när det gäller hantering av personuppgifter är densamma som när det gäller reglering av servicekontorens verksamhet i övrigt: den verksamheten bör regleras av de generella regler som gäller för all myndighetens verksamhet. Inom ramen för gällande sekretessregler finns förutsättningar för att praktiskt hantera den överföring av personuppgifter som kan bli aktuell ett servicekontor (eftergift av sekretess). Därutöver skulle konsekvenserna av en generell sekretessbrytande regel för servicekontor bli svåröverblickbara och långtgående. Vår bedömning är därför att eventuella ändringar bör införas först sedan utredningen haft tillräcklig tid att analysera konsekvenserna. Vi återkommer till frågan senare i utredningsarbetet.

7.1 Vårt uppdrag

Utredningen ska utifrån det övergripande önskemålet att underlätta samverkan mellan myndigheter utreda om möjligheterna för myndigheter, som ingått sam tjänst avtal, att använda varandras uppgifter vid utförandet av förvaltningsuppgifter bör utökas i förhållande till vad som är tillåtet enligt befintlig reglering. Därvid bör såväl befintliga sekretessbrytande bestämmelser som möjligheten att efterge sekretessen enligt 14 kap. 4 § sekretesslagen beaktas. Utredningen ska förutom effektivitetsaspekter i sin analys beakta de konsekvenser sekretessbrytande regler kan få för den enskildes integritet.

Eftersom frågan om hantering och utbyte av personuppgifter är komplex har vi i denna fas av arbetet endast analyserat den av myn-

digheterna föreslagna lösningen att en generell sekretessbrytande bestämmelse införs. Vi avser fortsätta att analysera frågan i det kommande arbetet för att senare kunna föreslå en sammanhållen reglering av hanteringen av personuppgifter inom samtjänst. Vi kommer därvid att tillvarata de praktiska erfarenheter som görs för att i detalj kunna analysera hur en reglering kan utformas som tillgodoser såväl krav på effektivitet och service som krav på skydd för den enskildes integritet.

7.2 Gällande rätt

7.2.1 Offentlighetsprincipen

Servicekontoret är inte i något avseende en egen organisation. Det är någon myndighet, statlig eller kommunal, som är ansvarig för varje del av verksamheten i kontoret. Servicekontoret blir inte heller en myndighet i den mening som avses i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. Reglerna om handlingsoffentlighet 2 kap. TF ska därför tillämpas av var och en av de deltagande myndigheterna på samma sätt som i andra delar av myndighetens verksamhet. Handlingar som kommer in till servicekontoret är därför alltid inkomna till någon eller flera av de deltagande myndigheterna, inte till servicekontoret i sig. Upprättade handlingar är alltid upprättade vid någon av de deltagande myndigheterna, inte vid servicekontoret i sig. Servicekontoren måste därför kunna hantera förfrågningar om att få ut allmänna handlingar hos var och en av de deltagande myndigheterna. Vilka uppgifter personalen i servicekontoren har när det gäller verkställighet av sådana förfrågningar blir en fråga för varje myndighet.

7.2.2 Sekretess

Eftersom reglerna om handlingsoffentlighet gäller för var och en av de deltagande myndigheterna på samma sätt som i andra delar av myndighetens verksamhet, gäller också reglerna om sekretess och tystnadsplikt för verksamheten i servicekontoret på samma sätt som för motsvarande ärenden i andra delar av myndighetens verksamhet. Ur sekretesshänseende är servicekontoret inte i någon del en egen eller gemensam organisation, utan alla verksamheter är delar av de deltagande myndigheternas organisationer.

Huvudregeln är enligt 1 kap. 3 § sekretesslagen (1980:100), SekrL, att uppgifter hos en myndighet som omfattas av sekretess inte får röjas för en annan myndighet. Enligt 1 kap. 6 § SekrL gäller sekretess och tystnadsplikt för såväl anställda som uppdragstagare hos den myndighet där uppgiften är sekretessbelagd. Eftersom det i 5 § STL ställs krav på att det upprättas ett särskilt anställnings- eller uppdragsavtal när samtjänsten innebär tillgång till personuppgifter, ska de handläggare som har sådan tillgång alltid tillämpa den sekretess som gäller för uppgifterna i den verksamhet där de förekommer. Att två myndigheter deltar i ett servicekontor innebär inte att gränsen mellan dem öppnas i sekretesshänseende. En handläggare som har flera anställningar eller uppdrag får alltså inte använda uppgifter från den ena verksamheten i en annan verksamhet, även om handläggaren har tillgång till uppgifter i båda verksamheterna.

Undantag från huvudregeln i 1 kap. 3 § SekrL kräver en bestämmelse i sekretesslagen eller i lag eller förordning som sekretesslagen hänvisar till. I SekrL finns sådana regler i 14 kap. Exempel på en sådan regel i en annan lag är 20 kap. 9 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring. När det gäller uppgifter som en myndighet behöver för handläggning av ärenden och som finns hos en annan myndighet finns normalt sådana sekretessbrytande regler. Detta innebär att riksdagen tagit ställning till att öppna för ett utbyte av specifika uppgifter mellan just de aktuella myndigheterna för ett visst ändamål.

Som huvudregel överförs inte sekretess mellan myndigheter när uppgifter överförs, även om uppgifterna omfattas av sekretess hos ursprungsmyndigheten. Detta innebär att uppgifterna förlorar sitt skydd vid överföring om det inte finns någon särskild regel som innebär motsatsen. Regler om överföring av sekretess mellan myndigheter finns i t.ex. 13 kap. SekrL. När uppgiften inte längre omfattas av sekretess, omfattas den inte heller av tystnadsplikt.

När sekretessen ska skydda en enskild gäller sekretessen enligt 14 kap. 4 § SekrL i de allra flesta fall inte i förhållande till den ska skyddas. I sådana fall kan också sekretessen efterges av den enskilde. När en uppgift omfattas av sekretess och det inte finns någon sekretessbrytande bestämmelse är sekretesseftergift den enda tillgängliga sättet för att möjliggöra att den överlämnas mellan myndigheter. Det finns inga formkrav för en sekretesseftergift. Den kan alltså vara muntlig. Det finns heller inga krav på hur en sekretesseftergift ska dokumenteras. Det ligger dock självklart i

myndigheternas intresse att på ett tydligt sätt dokumentera att sekretessen eftergivits.

7.2.3 Personuppgiftslagen

Den myndighet som ansvarar för utförandet av en viss förvaltningsuppgift är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som sker i utförandet av den förvaltningsuppgiften. När det i servicekontoret ingår förvaltningsuppgifter som kräver tillgång till personuppgifter, ska myndigheten enligt 5 § STL upprätta ett särskilt anställnings- eller uppdragsavtal med den handläggare som ska utföra uppgifterna. Handläggaren blir därigenom en del av den ansvariga myndighetens organisation. Detta innebär att det även i servicekontoret är den ansvariga myndigheten som är personuppgiftsansvarig enligt 3 § personuppgiftslagen (1998:204). Det blir inte fråga om att någon annan myndighet är personuppgiftsbiträde enligt samma bestämmelse.

7.2.4 Registerlagar

Många verksamheter omfattas utöver sekretessbestämmelser av särskilda s.k. register- eller databaslagar. Ett exempel är lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration. Om det finns en sådan lag anger den ramarna för utbyte av personuppgifter. Om den mottagande myndigheten har en registerlag finns regler för hur uppgifterna får hanteras hos den myndigheten. Liksom när det gäller sekretessbrytande regler har alltså riksdagen gjort en bedömning av vilken information som krävs för handläggningen av ett visst ärende, och reglerat detta i lag.

7.2.5 Dataintrång

I 4 kap. 9 c § brottsbalken finns en bestämmelse om brottet dataintrång. För detta brott döms bl.a. den som olovligen bereder sig tillgång till en uppgift som är avsedd för automatiserad behandling. Straffet är böter eller fängelse i högst två år. Denna regel är tillämplig exempelvis på en handläggare som i strid mot behörighetsbestämmelser på en arbetsplats tar del av uppgifter som han inte

behöver för sitt arbete. I praktiken innebär detta att det är straffbelagt för en anställd att ta del av uppgifter i myndighetens informationssystem som han har teknisk tillgång till, men inte behöver för sitt arbete, om det finns en ordningsregel på arbetsplatsen som förbjuder detta. Förutsatt att myndigheten har ett system för behörighetshantering som innefattar ett tydligt regelverk, straffsanktionerar alltså denna bestämmelse att handläggaren bereder sig tillgång till personuppgifter som han inte behöver.

7.2.6 Samtjänstlagen

I STL finns regler om hantering av personuppgifter i servicekontoret. I 2 § föreskrivs att ett samtjänstavtal måste ange vilka förvaltningsuppgifter som kräver tillgång till personuppgifter som ingår i samtjänsten. I avtalet ska också anges vilka personuppgifter som kan förekomma i servicekontoret och vilka personuppgifter den enskilde handläggaren har tillgång till. Detta krav innebär i praktiken, i de avtal som regeringen godkänt, att avtalen ska ange vilka verksamhetssystem handläggarna har tillgång till och vilken typ av personuppgifter som finns där. Däremot behöver avtalen inte ange exakt vilka personuppgifter som förekommer i de olika systemen.

I 9 § föreskrivs att handläggaren bara får ges tillgång till de personuppgifter som krävs för de förvaltningsuppgifter han har att utföra. Denna regel gäller all tillgång till personuppgifter, oavsett på vilket medium de finns. Det gäller alltså både uppgifter i elektronisk form och uppgifter som finns t.ex. i en pappersakt.

Det finns i STL inga begränsningar för vilka förvaltningsuppgifter som ger tillgång till personuppgifter som får förekomma i servicekontoret. De deltagande myndigheterna kan alltså själva bestämma vilken tillgång till personuppgifter servicekontorets handläggare ska ha. Det enda kravet är att tillgången ska regleras i samtjänstavtalet. Det finns inte heller någon särskild koppling mellan myndighetsutövande förvaltningsuppgifter och tillgång till personuppgifter.

7.3 Förändringsbehov

Ett av syftena med att inrätta servicekontor är att ge möjlighet att i ett sammanhang hantera ärenden som faller under olika myndigheters ansvar. Därigenom uppnås bättre service till den enskilde, för vilken de olika myndigheternas ansvarsområden och de ärenden som hör till dem bara är olika aspekter av den egna situationen. Sekretessregleringen bygger däremot på synsättet att en strikt gräns alltid ska upprätthållas mellan olika myndigheter.

I den hemställan som ligger till grund för våra tilläggsdirektiv har myndigheterna påtalat ett behov av att använda information från i servicekontoret deltagande myndigheter i andra syften än i ärendehantering. Myndigheterna menar att det kan finnas fall där en enskild har allmänna frågor, om t.ex. storleken på en förmån, som rör den ena ingående myndighetens verksamhet, och som kräver en uppgift från den andra myndigheten. Servicen till den enskilde skulle då kunna bli bättre om handläggaren själv kunde inhämta uppgiften från den andra myndigheten, vid vilken han också är anställd. Myndigheterna har föreslagit att detta behov skulle kunna tillfredsställas genom införande av en generell regel av innebörden att sekretess inte gäller mellan myndigheter i en sam-tjänst avseende uppgifter som behövs för att fullgöra någon av de förvaltningsuppgifter som omfattas av sam-tjänststavtalet.

Ytterligare en fråga i sammanhanget gäller kravet att enskilda handläggare med tillgång till personuppgifter ska anges med namn i sam-tjänststavtalet. Våra överväganden och förslag i det avseendet redovisas i kapitel 5.

7.4 Överväganden och förslag

7.4.1 Allmänna överväganden

Vid inrättandet av servicekontor med flera deltagande myndigheter måste olika intressen vägas mot varandra. Detta gäller inte minst avseende den enskildes integritet. Medborgarens behov av skydd mot otillbörliga intrång i den personliga sfären måste vägas mot motstående intressen hos både myndigheterna och hos den enskilde själv. Myndigheternas motstående intresse handlar framför allt om effektivitet. För den enskildes del handlar det om en avvägning mellan integritet och bättre service. Att ärenden handläggs i

ett sammanhang syftar till att förbättra servicen till den enskilde, men sådana strävandena att skapa ett sammanhang mellan ärenden står i motsats till den enskildes behov av integritet. Det vore t.ex. olämpligt att enskilda, lokalt förankrade handläggare vid ett servicekontor får omfattande kännedom om enskildas personliga förhållanden genom de uppgifter de har tillgång till genom sina uppdrag för kommun och statliga myndigheter. Detta skulle snarast kunna jämföras med äldre tiders omfattande sociala kontroll.

En reglering av hanteringen av personuppgifter i servicekontoren måste därför syfta till att möjliggöra förbättrad service samtidigt som tillgången till personuppgifter begränsas. Det är också viktigt att regleringen skapar tydlighet för såväl myndigheterna och deras anställda som för medborgarna. Regleringen ska också ge förutsättningar för uppföljning och kontroll av det missbruk som kan förekomma.

Som nämnts ovan överväger vi i detta sammanhang endast en generell sekretessbrytande regel. Vi avser återkomma till andra alternativa regleringssätt senare i vårt arbete.

7.4.2 Möjligheter utan ändringar i SekrL

Det av myndigheterna beskrivna behovet av att använda den andra myndighetens information kan lösas inom ramen för gällande rätt. Detta kan ske på två olika sätt.

Det ena förfaringssättet är att handläggaren i sin egenskap av handläggare i den ena myndigheten tar fram uppgiften och lämnar den till den enskilde. Därefter lämnar den enskilde uppgiften till handläggaren i dennes egenskap av handläggare för den andra myndigheten. Detta alternativ framstår som krångligt och förmodligen svårbegripligt för den enskilde.

Ett annat alternativ är att den enskilde efterger sekretessen för en viss uppgift för ett visst tillfälle. Inom Skatteverket och Försäkringskassan har en administrativ lösning som bygger på sekretess-eftergift diskuterats. Tanken är att myndigheterna inhämtar en eftergift från den enskilde vid varje enskilt tillfälle då det är aktuellt att överföra uppgifter som omfattas av sekretess. För ändamålet finns en blankett för tjänsteanteckning om att den enskilde lämnat ett medgivande. På detta sätt erinras handläggaren om behovet av att informera den enskilde om innebörden av eftergiften. Man slip-

per också förelägga den enskilde en blankett, som denne kan känna obehag av att behöva fylla i.

Det är alltså möjligt att skapa praktiska lösningar inom ramen för gällande rätt. Dessa lösningar innebär dock att skyddet för den enskildes integritet i någon mån försämras eftersom uppgifternas sekretesskydd inte följer med vid överföringen till den andra myndigheten och eftersom handläggarens tystnadsplikt då också upphör.

7.4.3 Sekretessbrytande reglering

Förvaltningsuppgifter som inte innefattar myndighetsutövning kan ingå i en samtjänst utan särskilt författningsstöd, även om de medför tillgång till personuppgifter. Det bör enligt vår mening gälla även framgent. Detta innebär att de deltagande myndigheterna helt kan bestämma vilka typer av frågor som kan förekomma i samtjänsten. Varje myndighet kan också bestämma vilka personuppgifter i de egna systemen handläggarna ska ha tillgång till, så länge de behövs för att utföra de egna förvaltningsuppgifterna. En generell sekretessbrytande bestämmelse skulle alltså i praktiken innebära att lagstiftaren överlämnade åt myndigheter och kommuner att besluta vilka uppgifter som skulle få lämnas ut till andra myndigheter utan hänsyn till sekretesslagens reglering. Sekretesslagens regler skulle alltså helt sättas ur spel.

Dessutom skulle de utlämnade uppgifterna inte omfattas av några sekretessregler, och inte heller någon tystnadsplikt eller några särskilda hanteringsregler hos den mottagande myndigheten. Den mottagande myndigheten skulle alltså vara oförhindrad att dokumentera och behandla den inhämtade uppgiften. Eftersom den inte längre omfattas av sekretess skulle den dessutom kunna lämnas vidare till ytterligare myndigheter.

Redan en ytlig analys ger således vid handen att en generell sekretessbrytande regel skulle få konsekvenser som vore både långtgående och svåröverblickbara. Långtgående på det sätt som ovan beskrivits, och svåröverblickbara eftersom i stort sett vilka uppgifter som helst hos vilken myndighet som helst skulle kunna ingå i en samtjänst. Det bör också observeras att konsekvenserna vore svårförutsedda även om det inte finns anledning att förutsätta att möjligheterna skulle missbrukas.

Sammantaget bedömer vi att det vore olämpligt att införa en generell sekretessbrytande bestämmelse av det föreslagna slaget, eftersom konsekvenserna av en sådan regel skulle bli alltför långtgående och svåröverblickbara. Förvaltningsuppgifter som utgör ärendehandläggning förutsätter vi normalt redan omfattas av sekretessbrytande regler där lagstiftaren bedömt att det krävs. Andra förvaltningsuppgifter kan, i den mån de förutsätter tillgång till personuppgifter, hanteras inom ramen för gällande reglering och med vedertagna förfaranden. Ett sådant ställningstagande är också i enlighet med vår övergripande ansats att verksamheten i servicekontor ska regleras på samma sätt som annan verksamhet i förvaltningen.

7.4.4 STL:s regler om personuppgifter

Frågan om tillgång till personuppgifter hänger samman med ärendekatalogerna. I sam tjänstavtalet ska anges både vilka förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning som ingår, och vilka förvaltningsuppgifter som kräver tillgång till personuppgifter som ingår. Begränsningarna i 7 §, som vi föreslår ska tas bort, och 8 §, som vi föreslår ska behållas, gäller endast vilken myndighetsutövning som får förekomma. Det finns ingen generell begränsning av vilka förvaltningsuppgifter som får förekomma som kräver tillgång till personuppgifter. Det är alltså redan nu möjligt att avtala om att det ska ingå förvaltningsuppgifter som kräver omfattande tillgång till personuppgifter. Vårt förslag att ta bort kravet på koppling till namn i 2 § innebär alltså en mycket begränsad förändring av den enskildes integritetsskydd jämfört med vad som redan nu gäller.

7.4.5 Fortsatt utredningsarbete

Vi avser fortsätta att utreda frågor kring hanteringen av personuppgifter i servicekontoren, och de författningsändringar som eventuellt kan vara påkallade. Vi kommer då att beakta alla de olika typer av reglering som redovisats ovan och som samspelar för att skydda den enskildes integritet.

I detta förestående arbete måste svåra intresseavvägningar göras mellan å ena sidan behovet av service och effektivitet och å andra sidan behovet av skydd för den enskildes integritet. Inrättandet av

servicekontor och andra former för lokal offentlig service får inte leda till att det skapas kategorier av handläggare med lokal förankring och med omfattande kännedom om enskildas personliga förhållanden. Det vore skadligt för den offentliga förvaltningens anseende och legitimitet om förbättrad service banade vägen för en återgång till en lokal social kontroll av ett slag som inte har en plats i det moderna samhället.

8 Konsekvenser

De föreslagna ändringarna i STL medför att det blir enklare för myndigheter och kommuner att sluta avtal om samtjänst vid servicekontor. Enbart dessa regeländringar kan inte driva på utvecklingen mot fler servicekontor och mer omfattande tvärsektoriell samverkan till nytta för medborgare och företag. Det krävs direkt styrning och fler konkreta insatser för att service ska bli mer lättillgänglig och för att samverkan mellan myndigheter ska bli en självklarhet. Genom de föreslagna ändringarna skapas bättre förutsättningar för att bedriva samverkan med samtjänst. Konsekvenserna i de olika avseenden som ska analyseras är framför allt indirekta.¹ Vi vill ändå nämna vad etableringen av servicekontor och samtjänst kan betyda ur några aspekter.

Befolkningsunderlaget på en ort kan vara otillräckligt för att en myndighet ska kunna upprätthålla ett bemannat lokalkontor. Där-
emot skulle fler statliga myndigheter och kommunen kunna dela kostnaderna för ett servicekontor. Ett kontor där tjänstemännen kan utföra uppgifter för flera myndigheters räkning, kan då vara en lösning. Sådana servicelösningar kan vara ett viktigt led i arbetet mot den regionala utvecklingspolitikens mål om att göra offentlig service tillgänglig i hela landet. När myndigheters lokalkontor avvecklas på vissa orter kommer några arbetstillfällen att försvinna där. Men med nya lösningar för servicekontor kan det samtidigt tillkomma nya tjänster för samtjänsthandläggare eller en typ av serviceguider.

Den andra viktiga aspekten för den regionala utvecklingen är att kontoret bidrar till att ett serviceutbud säkras på orten. Detta framhålls ofta som avgörande för människors intresse och möjligheter att bo kvar på orten. Många kommunledningar understryker dessutom att kommunen är mer attraktiv för besökare och inflyttare om statliga myndigheter finns närvarande på platsen.

¹ Se 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Det är känt från undersökningar av människors resmönster att kvinnor reser kortare sträckor än män. Det gäller särskilt vid arbetspendling. Om ärenden behöver uträttas i personlig kontakt med myndigheter, dvs. inte kan klaras av via nätet eller telefon, så betyder det mycket, inte minst för kvinnor, att det finns ett servicekontor inom rimligt avstånd. På motsvarande sätt som för enskilda medborgare, kan man förmoda att det är positivt för företag om det finns lättillgängliga kontor med brett serviceutbud och möjligheter till kontakt med myndigheter. Särskilt småföretagare som saknar egen administrativ, skattejuridisk eller annan expertis, kan givetvis då och då behöva kontakta myndigheter för någon verksamhetsanknuten fråga.

Det är uppenbart att servicekontoren har stor betydelse för människor som flyttar till Sverige och kanske har problem med både språket och orienteringen i samhällsapparaten. De kommunala servicekontor (medborgarkontor) som sedan länge är etablerade i invandrartäta områden är mycket välbesökta. De är konkreta inslag i arbetet med att uppnå de integrationspolitiska målen.

Alla människor kan då och då behöva hjälp med att planera en räkna myndighetskontakter i serviceprocesser som är ovanliga för den enskilde. Det kan t.ex. gälla processen som löper från affärsidé till starten av ett nytt företag eller processen från arbetsskada till att komma i nytt arbete. Man kan anta att det finns samhällsekonomiska vinster att göra om sådana processer blir effektivare, genom att moment utförs i rätt ordning och väntetider förkortas.

Att inrätta ett servicekontor påverkar givetvis kostnader och intäkter för de statliga myndigheter, kommuner eller landsting som är engagerade. Hur de finansiella konsekvenser ter sig i detalj beror på organisering, arbetsformer m.m. i de enskilda fallen, inte av våra regelförslag.

I det fortsatta arbetet och i anslutning till förslag om konkreta åtgärder för att förbättra offentlig service i ett medborgarperspektiv, kommer utredningen att återkomma till frågorna om de direkta finansiella, samhällsekonomiska och sociala konsekvenserna av förslagen.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Våra förslag: De föreslagna författningsändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt.

Nu gällande regler ska tillämpas på avtal som slutits före de nya reglernas ikraftträdande.

De föreslagna författningsändringarna avser underlätta pågående eller planerat utvecklingsarbete i förvaltningen. För att inte onödigtvis fördröja detta utvecklingsarbete föreslås förändringarna träda i kraft så snart som möjligt.

De föreslagna författningsändringarna innebär skillnader bl.a. i förhållandet mellan regeringen och avtalsparterna. Enligt nuvarande regler har regeringen, genom möjligheten att återkalla godkända avtal, ett åliggande att följa de enskilda servicekontorens arbete. Enligt de föreslagna reglerna har regeringen inget sådant ansvar.

Enligt de godkännandebeslut som regeringen fattat åligger det avtalsparterna att lämna årliga verksamhetsrapporter. Dessa verksamhetsrapporter ska bl.a. ligga till grund för eventuella beslut att återkalla godkända avtal. Enligt de föreslagna reglerna kommer sådana villkor inte att finnas, eftersom det inte fattas några godkännandebeslut.

Det är viktigt för både regeringen och för de myndigheter som ingår samtjänstavtal att det är tydligt vilket ansvar regeringen och avtalsparterna har. Det är också viktigt att det är tydligt vilka regler och villkor som gäller för redan ingångna samtjänstavtal.

För att förutsättningarna för de avtal som slutits enligt nuvarande respektive föreslagna regler ska bli tydligt föreslås att de regler som gäller när avtalen sluts ska tillämpas fullt ut på avtalen. Avtal som slutits enligt nuvarande regler ska därför omfattas helt

av dessa regler. Detta innebär också att regeringens godkännandebeslut kommer att gälla fullt ut, t.ex. avseende åligganden att lämna verksamhetsrapporter. Det innebär också att regeringen har möjlighet att enligt 3 § andra stycket STL återkalla ett godkännande.

Om ett avtal som upprättats enligt gällande regler ändras, innebär detta att ett nytt avtal anses upprättat eftersom ändringarna kräver regeringens godkännande på samma sätt som ett nytt avtal. Detta avtal kommer då att omfattas av de föreslagna reglerna. Parterna i ett avtal enligt nuvarande regler kan göra de föreslagna reglerna tillämpliga även utan att förändra avtalets innehåll. Detta kan ske om parterna upphäver det gamla avtalet och sluter ett nytt avtal med samma innehåll. Parterna ska anmäla till regeringen att avtalet upphör att gälla.

Avtal som slutits enligt gällande regler är tidsbegränsade. När de löper ut upphör de att gälla. Det avtal, som ersätter ett avtal som löper ut, kommer att omfattas av de föreslagna reglerna.

Utredningen föreslår att författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2009. Vi föreslår att de föreslagna reglerna ska tillämpas på avtal som sluts efter denna tidpunkt, medan avtal som sluts före ikraftträdandet ska omfattas av nuvarande regler.

10 Författningskommentar

I författningskommentaren återges först under varje paragraf den föreslagna lydelsen av lagtexten. Ändringar har markerats genom kursiv text. Det bör observeras att ändringar som innebär att delar av den nuvarande lydelsen har tagits bort därmed inte framgår.

1 § Statliga myndigheter, en kommun eller ett landsting får ingå avtal om att för varandras räkning lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda och i övrigt handlägga enkla förvaltningsärenden med de begränsningar som anges i denna lag (samtjänst vid medborgarkontor).

Inga ändringar i sak föreslås.

Genom lagen regleras möjligheterna att sluta avtal om inrättande av medborgarkontor. Lagens tillämpning är fortsatt begränsad till de fall där medborgarkontor inrättas med stöd av samtjänst-avtal enligt lagen.

Regeln är inte en generell reglering av samarbete mellan myndigheter. Den är inte heller en generell reglering av förutsättningarna för inrättande av medborgar- eller servicekontor.

Regeln är i första hand en kompetensregel för den utförande myndigheten. Om myndigheter ingår ett avtal enligt lagen får de ställa sin personal till förfogande för att på eget ansvar utföra serviceuppgifter åt en annan myndighet. Detta är annars inte möjligt för vare sig statliga eller kommunala myndigheter. Bestämmelsen tillåter också den utförande myndigheten att utföra uppgifterna på egen bekostnad, även om den också öppnar för andra finansieringsformer.

Sista ledet i bestämmelsen ”eller att använda varandras personal till att utföra sådan verksamhet” föreslås tas bort. Skälet är att formuleringen är otydlig och delvis missvisande. Avseende förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning är det, pga. det

individuella anställnings- eller uppdragsavtalet, inte fråga om att myndigheternas använder varandras personal.¹ I den delen är formuleringen alltså missvisande. När det gäller förvaltningsuppgifter som inte innefattar myndighetsutövning täcks innehållet i det sista ledet redan av bestämmelsens första led, där det sägs att myndigheterna ”för varandras räkning” får utföra vissa uppgifter. Syftet med strykningen är att skapa större tydlighet. Någon ändring i sak är inte avsedd.

2 § Ett sam tjänst avtal ska ange vilka förvaltningsuppgifter som ska omfattas av sam tjänsten. Förvaltningsuppgifter som innebär myndighetsutövning ska anges särskilt.

Om sam tjänst avtalet omfattar förvaltningsuppgifter som kräver tillgång till personuppgifter, ska det av avtalet framgå vilka förvaltningsuppgifter som avses och vilken tillgång till personuppgifter som behövs.

Kravet i första stycket på tidsbegränsning av avtalen föreslås slopas i konsekvens med att lagen är permanent.

Avtalen ska, liksom tidigare, ange vilka förvaltningsuppgifter som ingår i sam tjänsten. En ny bestämmelse införs i första stycket innebärande att uppgifter som innebär myndighetsutövning ska anges särskilt. Detta innebär en lättnad jämfört med den nuvarande ordningen att avtalet ska ange varje enskild handläggare som har förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning.

Kravet i andra stycket på att handläggare ska anges med namn föreslås slopas. Som en följd av det blir det i praktiken omöjligt att uppfylla kravet på att det ska anges exakt vilka andra arbetsuppgifter den enskilda handläggarna har i övrigt. Detta krav föreslås därför slopas. Av samma skäl föreslås att kravet att avtalet ska ange den enskilde handläggarens tillgång till personuppgifter utanför sam tjänsten slopas.

När de enskilda handläggarna inte namnges i sam tjänst avtalet går det heller inte att ange exakt vilka personuppgifter handläggarna i sam tjänsten kommer att ha tillgång till. Det är emellertid fortfarande viktigt att det dokumenteras vilken hantering av personuppgifter som sker i medborgarkontoret. Det ska därför i sam tjänst avtalet framgå vilka förvaltningsuppgifter som kräver tillgång till personuppgifter. Detta gäller för förvaltningsuppgifter som

¹ Jfr. kommentaren till 5 §.

innefattar myndighetsutövning såväl som för förvaltningsuppgifter som inte gör det. Det ska också anges vilken tillgång till personuppgifter som behövs för utförandet av de förvaltningsuppgifter som kräver sådan tillgång. Samtjänstavtalet kommer därigenom att ange all hantering av personuppgifter som kan förekomma i samtjänsten. Av 9 § följer att handläggaren endast får ges tillgång till de personuppgifter som behövs för att utföra de förvaltningsuppgifter som omfattas av samtjänstavtalet.

I praktiken har regeringen ansett det tillräckligt att det i de avtal som godkänts har angivits vilka verksamhetssystem som handläggaren har tillgång till och vilken typ av personuppgifter som finns där. Kravet innebär alltså inte att samtliga uppgifter som kan förekomma räknas upp. Därigenom får begränsningen i samtjänstavtalet en motsvarighet till behörighetshandlingen vid myndigheterna. En samtjänsthandläggare som handlägger ett visst ärende ges samma tekniska behörighet och omfattas av samma regler som andra handläggare som handlägger samma ärenden.

I övrigt föreslås endast språkliga förändringar.

5 § Om samtjänsten *innefattar* förvaltningsuppgifter som helt eller delvis innebär myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personuppgifter, *ska* den myndighet som ansvarar för uppgifterna träffa ett särskilt anställnings- eller uppdragsavtal med den som *ska* utföra dessa uppgifter.

Kravet att ett anställnings- eller uppdragsavtal ska upprättas kvarstår oförändrat. När ett sådant avtal upprättats, innebär det att handläggaren inordnas i den ansvariga myndighetens personal. Det är följaktligen inte fråga om att myndigheterna använder varandras personal för att utföra förvaltningsuppgifter. De använder sin egen personal. Formuleringen om att myndigheterna använder varandras personal är alltså missvisande och föreslås därför slopas.

Regeln begränsar inte i något avseende en myndighets utrymme att sluta ett anställnings- eller uppdragsavtal i allmänhet.

I övrigt föreslås endast språkliga ändringar.

8 § *Myndighetsutövning i samtjänst får inte omfatta andra ärenden, för vilka en kommun ansvarar, än de som nämns i andra stycket.*

En arbets- eller uppdragstagare som omfattas av ett särskilt avtal enligt 5 § får i den kommunala myndighetens namn

1. ta emot ansökningar om plats och, med undantag för barn som behöver särskilt stöd enligt 2 a kap. 9 § skollagen (1985:1100), fördela platser och lämna erbjudanden om plats för barn i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg enligt 2 a kap. skollagen,
2. lämna ekonomiskt stöd till inackordering för elever i gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning enligt skollagen,
3. ge tillstånd till att inrätta annat slag av toalett än vattentoalett enligt en kommunal föreskrift, eller
4. bevilja parkeringstillstånd för handikappade.

Ett nytt första stycke införs med den begränsning som nu finns i 6 § första stycket.

Begränsningen i andra stycket 4 till beslut i enklare fall föreslås slopas. Handläggaren i samtjänsten omfattas därigenom helt av samma regler som andra handläggare med samma uppgifter, och myndigheten har samma ansvar för handläggarens utförande av uppgifterna som för andra handläggare. Se avsnitt 6.4.1.

11 Källor

11.1 Regeringens propositioner

Regeringens proposition 1985/86:80 *om ny förvaltningslag*

Regeringens proposition 1990/91:117 *En ny kommunallag*

Regeringens proposition 1993/94:187 *Försöksverksamhet med medborgarkontor*

Regeringens proposition 1993/94:188 *Lokal demokrati*

Regeringens proposition 1996/97:105 *Kommunal samverkan*

Regeringens proposition 1996/97:90 *Bättre möjligheter att samverka vid medborgarkontor*

Regeringens proposition 2001/02:109 *Förlängd försöksverksamhet vid medborgarkontor*

Regeringens proposition 2003/04:85 *Samtjänst vid medborgarkontor*

11.2 SOU och Ds

Ds 1993:67 *Servicesamverkan vid medborgarkontor*

SOU 1995:61 *Myndighetsutövning vid medborgarkontor*

SOU 2007:72 *Kommunal kompetens i utveckling*

11.3 Övriga källor

Bengtsson, Bertil och Strömbäck, Erland, *Skadeståndslagen: En kommentar*, andra upplagan, Stockholm, Norstedts juridik, 2006

Hellners, Trygve och Malmqvist, Bo, *Förvaltningslagen med kommentarer*, 2 uppl., Stockholm, Norstedts juridik, 2007

Lindquist, Ulf och Losman, Sten, *Kommunallagen: en handbok med lagtext och kommentarer*, 10 uppl., Stockholm, Norstedts juridik, 2008

Marcusson, Lena, *Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet*, Uppsala, Iustus, 1989

Statskontoret, *Mot en modern och sammanhållen förvaltning – Dilemman och strategiska vägval i förvaltningspolitiken* (Statskontoret 2005:124)

Statskontoret, *Mot en modern och sammanhållen förvaltning – Erfarenheter från sex myndigheters samverkan i 15 projekt* (Statskontoret 2005:125)

Statskontoret, *Mot en modern och sammanhållen förvaltning – Åtagande för fortsatt servicesamverkan* (Statskontoret 2005:126)

Kommittédirektiv



Myndighetssamverkan vid lokala servicekontor **Dir. 2007:68**

Beslut vid regeringssammanträde den 31 maj 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall stödja de statliga myndigheterna i deras arbete med att inrätta lokala servicekontor. Utredaren skall också stödja andra samverkansinitiativ, bl.a. den i 2007 års vårproposition (prop. 2006/07:100) aviserade försöksverksamheten med nystartscentrum och samverkansöverenskommelser mellan myndigheter och kommuner för att bryta utanförskapet. I uppdraget ingår vidare att utreda former för samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner. Utredaren skall driva på utvecklingen av en effektivare offentlig service och tjänsteproduktion som utnyttjar den moderna informations- och kommunikationsteknikens möjligheter. Målet skall vara att förbättra tillgängligheten till offentlig service i hela landet och att möjliggöra en fortsatt effektivisering av den offentliga tjänsteproduktionen. I uppdraget ingår också att utreda behov av förändringar i lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor.

Förslag till regeringen om ytterligare åtgärder som behöver vidtas för att åstadkomma en väl fungerande samverkan skall lämnas senast den 1 november 2007. Översynen av lagen om samtjänst vid medborgarkontor skall redovisas senast den 1 november 2008. Arbetet skall avslutas med en samlad redovisning av uppnådda resultat senast den 1 november 2009.

Bakgrund

I regeringsförklaringen den 6 oktober 2006 framhålls att det är viktigt med tillgång till samhällsservice i hela landet.

Regeringen har i budgetpropositionen för år 2007 (prop. 2006/07:1, utg.omr. 2) konstaterat att de statliga myndigheterna alltmer koncentrerat sin verksamhet till större orter. Samtidigt är det viktigt att statliga myndigheter har en sådan lokal närvaro att de kan ge medborgare och företag en god service. Ett kostnadseffektivt sätt att upprätthålla servicen är att myndigheter i högre grad samverkar. Regeringen avser därför att främja en ökad samverkan och stimulera inrättandet av lokala servicekontor.

Tidigare insatser för ökad samverkan

Insatser för att främja en ökad lokal samverkan inleddes redan i slutet av 1980-talet. I betänkandet Lokalkontor – ett medel för sektorssamordning, förbättrad service och regional utveckling (SOU 1990:72) föreslog Stat-kommunberedningen olika åtgärder för att utveckla och stödja inrättandet av lokalkontor och andra former av lokal samverkan. En viss försöksverksamhet med lokal samverkan mellan statliga myndigheter genomfördes som ett resultat av betänkandet, men någon mera omfattande satsning genomfördes inte. Samtidigt började olika initiativ att växa fram på lokal nivå. Allt fler kommuner inledde försök med nya former av lokal servicesamverkan genom att inrätta s.k. medborgarkontor. År 1994 tog regeringen initiativ till en femårig försöksverksamhet genom propositionen Försöksverksamhet med medborgarkontor (prop. 1993/94:187). En ny lag – lagen (1994:686) om försöksverksamhet med medborgarkontor – trädde i kraft den 1 juli 1994. Försöksverksamheten utvidgades tre år senare när lagen (1997:297) om försöksverksamhet med samtjänst vid medborgarkontor trädde i kraft. I propositionen Samtjänst vid medborgarkontor (2003/4:85) föreslogs att den pågående försöksverksamheten skulle bli permanent. Enligt lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor får statliga myndigheter, en kommun eller ett landsting ingå avtal om att för varandras räkning lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda och även handlägga enklare förvaltningsärenden med de begränsningar som anges i lagen eller att använda varandras personal till att utföra sådan verksamhet. Sam-

tjänsten får i de fall arbetsuppgifterna innefattar inslag av myndighetsutövning endast omfatta sådana i lagen uppräknade förvaltningsuppgifter. Ett sam tjänstavtal skall godkännas av regeringen.

Sedan försökslagen infördes år 1994 har endast ett fåtal sam tjänstavtal godkänts av regeringen. De senast godkända avtalen är mellan Ånge kommun, Polismyndigheten i Västernorrlands län, länsarbetsnämnden och Västernorrlands läns allmänna försäkringskassa (godkänt i februari 2003), mellan Lomma kommun och Polismyndigheten i Skåne (godkänt i december 2006) samt mellan Försäkringskassan, Skatteverket och Länsarbetsnämnden i Västra Götalands län (godkänt i mars 2007).

Erfarenheter från VISAM-projektets arbete med nya former för lokal servicesamverkan

Statskontoret, Arbetsmarknadsstyrelsen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Skatteverket, Tullverket och Migrationsverket har i gemensamma projekt arbetat med att utveckla, pröva och etablera nya former för lokal servicesamverkan. Utvecklingsarbetet, som haft arbetsnamnet VISAM (vi samverkar), har bedrivits genom femton lokala samverkansprojekt i olika delar av landet. De samverkande myndigheterna har i rapporten *Mot en modern och sammanhållen förvaltning (VISAM, 2005)* redovisat resultaten och erfarenheterna av sitt arbete.

En av slutsatserna är att samverkan vid tillhandahållandet av tjänster kan leda till ökad nytta för medborgare och företag och en kostnadseffektivare tjänsteproduktion. Samtidigt finns det olika förhållanden som kan försvåra en samverkan. Därför krävs enligt myndigheterna politiska ställningstaganden och initiativ för att samverkan skall bli en kraftfull och framgångsrik utvecklingsstrategi.

De i VISAM ingående myndigheterna har gjort ett gemensamt åtagande att fortsätta och fördjupa arbetet för en ökad samverkan. Som en första åtgärd har ett strategiskt samverkansforum bildats.

Uppdrag om förvaltnings-samverkan i glesbygd

Länsstyrelsen i Norrbottens län har haft i uppdrag att identifiera samverkansmöjligheter mellan statliga myndigheter, kommuner och landsting i glesbygdsområden och att aktivt initiera samverkan mellan dessa.

En redovisning av uppdraget har lämnats i juni 2006 (dnr. 2005/6412). Länsstyrelsen konstaterar att det finns behov av att utveckla samverkan mellan olika statliga myndigheter och mellan de statliga myndigheterna och kommunerna. Att utveckla samverkan handlar enligt länsstyrelsen om ett långsiktigt förändringsarbete där ansvaret i första hand ligger hos dem som är direkt berörda. Länsstyrelsen menar dock att det är angeläget att stimulera sådana processer som syftar till en utvecklad samverkan. Arbetet kan enligt länsstyrelsen påskyndas genom att regeringen ställer tydliga krav och förväntningar på myndigheterna och att detta görs samordnat och inte enbart myndighet för myndighet.

Förstärkt samordning för att bryta utanförskapet i städer

Sedan 1999 har regeringen arbetat för att skapa möjligheter och undanröja hinder för människor som bor i utsatta stadsdelar och att göra stadsdelarna attraktivare. Inom ramen för det lokala utvecklingsarbetet har samarbete mellan statliga och kommunala verksamheter utvecklats. Samverkan sker genom lokala utvecklingsavtal (prop. 1997/98:165 Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet). Regeringen gav i 2007 års regleringsbrev uppdrag till Arbetsmarknadsverket, Brottsförebyggande rådet, Försäkringskassan, Myndigheten för skolutveckling och Rikspolisstyrelsen att bidra till de lokala utvecklingsavtalen genom att träffa samverkansöverenskommelser med ett 20-tal berörda kommuner.

För att förstärka och underlätta samverkan och samordning på regional och lokal nivå tillsatte regeringen den 1 juni 2006 en koordinator för samverkan inom storstadspolitikens lokala utvecklingsarbete (dir. 2006:66). En slutrapport skall lämnas till regeringen senast den 1 oktober 2007.

Förordningen om regionalt utvecklingsarbete

I förordningen (2003:595) om regionalt utvecklingsarbete finns bestämmelser om statliga myndigheters medverkan i det regionala utvecklingsarbetet. Statliga myndigheter skall vid överväganden om verksamhetsminskningar – i samråd med länsstyrelsen och tillsammans med andra berörda myndigheter, kommuner, landsting och privata intressenter – undersöka möjligheten att genom samordning eller samverkan upprätthålla eller utveckla verksamheten inom området.

Serviceutvecklingen i länen

Länsstyrelserna och de regionala självstyrelseorganen i Skåne och Västra Götaland samt samverkansorganen i Kalmar och Gotlands län har haft i uppdrag att utforma lokala utvecklingsprogram för kommersiell service. Syftet har varit att analysera serviceutvecklingen i länen, enas om gemensamma mål samt att upprätta planer på åtgärder. Detta har genomförts i breda partnerskap med företrädare för kommuner, lokalt näringsliv, serviceinrättningar, statliga servicebolag samt lokala utvecklingsgrupper. I detta arbete har också sambanden mellan tillgången till kommersiell och offentlig service övervägts.

Den statliga sektorns geografiska fördelning

På gemensamt uppdrag av Ansvarskommittén (dir. 2004:93) och Landsbygdskommittén (dir. 2004:87) har forskare vid Högskolan i Dalarna undersökt hur den statliga sektorns geografiska fördelning i landet har förändrats mellan 1986 och 2003. Undersökningens resultat har redovisats i rapporten Statens nya geografi, Daniel Brandt och Erik Westholm, Högskolan i Dalarna (Ansvarskommitténs skriftserie, juli 2006). Författarna svarar själva för innehållet i rapporten.

Av rapporten framgår att statlig verksamhet har koncentrerats snabbare än befolkningen. Statlig service som tidigare funnits utspridd i landskapet med hög tillgänglighet till direkta personliga kontakter dras tillbaka till större orter eller blir tillgänglig bara på vissa tider, genom att samma personal betjänar ett större område.

Utvecklingen skiljer sig dock mellan olika myndigheter och tjänster.

Den "geografiska reträtt" som framgår av rapporten behöver dock inte alltid betyda att service och tillgänglighet minskar. Ny avståndsöverbryggande teknik kopplar samman olika nivåer inom myndigheterna och öppnar för en större rumslig flexibilitet. Myndigheterna strävar efter att ge service via flera olika kanaler. Den till synes uttunnade service man möter på ett litet kontor kan i själva verket innebära möjligheter till elektroniska kontakter med hela myndighetens verksamhet.

Uttunningen av den platsbundna personliga servicen ger emellertid upphov till en stor aktivitet i orter där myndigheter drar ner sin verksamhet. Strategier utvecklas för att kunna behålla service som är tillgänglig för alla och som innebär fortsatta möjligheter till direktkontakter mellan myndighet och allmänhet. Försök görs att upprätta gemensamma servicepunkter där medborgaren kan få hjälp med sina olika behov av samhällsservice. Drivkraften för dessa är dels att myndigheterna själva ser svårigheter att fortsatt upprätthålla servicen, dels att kommunerna är aktiva för att organisera den offentliga servicen på ett samlat sätt.

Enligt rapporten är förändringarna inom den statliga sektorns lokala organisation en okoordinerad process som till stor del drivs av myndigheterna var och en för sig. Det framstår enligt författarnas mening som motiverat att staten arbetar mer med samordningen av offentlig service på lokal nivå.

Landsbygdskommitténs bedömningar om utvecklingen av den offentliga servicen

I sitt slutbetänkande – Se landsbygden! Myter, sanningar och framtidsstrategier (SOU 2006:101) – menar Landsbygdskommittén att den bristande sektorssamordningen på alla offentliga nivåer är en av de främsta orsakerna till att tillgången till offentlig service på landsbygden alltmer försämras, vilket kan medverka till negativa konsekvenser för samhällsekonomin. Om de drivkrafter som styr dagens förändringar består, ser kommittén följande utvecklingsscenario:

- fortsatt omvandling av statlig service från direktkontakt till internetbaserade tjänster,

- fortsatt geografisk koncentration av arbetsställen och anställda i statlig verksamhet,
- den geografiska koncentrationen av statlig service går snabbare än koncentrationen av befolkningen,
- medborgarnas genomsnittsavstånd till statlig service ökar,
- viss stabilisering när det gäller regionala centra; städer kring 100 000 invånare kan behålla eller få fler statligt anställda,
- tillbakagången sker i första hand genom beslut i de enskilda myndigheterna utifrån deras avvägning av kostnader, tillgänglighet och möjligheter att utveckla kvalitet i det egna tjänsteutbudet,
- lokala strategier försvåras om myndigheter fortsätter att utveckla verksamheter var för sig,
- en okoordinerad process där varje myndighet styrs av sitt eget uppdrag,
- lokala och kommunala strategier för att ”rädda” servicen växer fram men i ett ojämnt mönster.

Behovet av insatser

Organisations- och strukturförändringar är nödvändiga för att effektivisera den statliga förvaltningen och anpassa verksamheten till förändrade krav. Ett viktigt inslag i de senare årens utveckling har varit sammanslagningen av tidigare myndighetskoncerner bestående av myndigheter på såväl central som regional och lokal nivå, exempelvis Skatteverket. Som en följd av detta har många myndigheter kunnat effektivisera sin verksamhet genom att införa en mera rationell organisation på regional och lokal nivå. Utvecklingen har också inneburit att verksamheten organiseras så att stor-driftsfördelar tillvaratas och att specialistkompetens utnyttjas på ett bättre sätt. Det är angeläget att effektiviseringen fortsätter genom fortsatta organisations- och strukturförändringar. Samtidigt är det viktigt att trygga den lokala närvaro som fortfarande behövs genom att utveckla nya organisations- och arbetsformer.

Medborgare och företag ställer allt högre krav på tillgänglighet och kvalitet i den offentliga servicen. Tillgången till offentlig ser-

vice är emellertid i dag i viss mån beroende av var i landet man bor. Framför allt är det behoven av personliga möten mellan medborgare och förvaltning som kan bli svårare att tillgodose genom att myndigheternas verksamhet alltmer koncentreras till större orter. Lokal myndighetssamverkan är också angelägen för att förenkla företagens myndighetskontakter och underlätta nyföretagande.

Ett kostnadseffektivt sätt att upprätthålla en god samhällsservice i hela landet är att myndigheter samverkar. Olika former av lokal samverkan sker redan i dag. Utvecklingen av den lokala statliga servicen är emellertid splittrad och sker utan samordning. Det saknas en gemensam strategi för utvecklingen av de statliga myndigheternas lokalkontorsnät.

Det finns stora möjligheter till serviceförbättringar och effektiviseringar genom en ökad samverkan mellan myndigheter som behöver ha en lokal närvaro för att tillgodose de krav som ställs av medborgare och företag. Regeringens satsningar på e-förvaltning och e-tjänster ger nya möjligheter att via lokala servicekontor också öka tillgängligheten till myndigheter som inte finns representerade på den lokala nivån. Genom att stimulera utvecklingen, undanröja hinder och samordna arbetet vill regeringen öka samverkan mellan statliga myndigheter och med kommuner för en bättre service i hela landet – i såväl glesbygd som storstäder och anpassad till de olika behov av tillgänglighet och service som finns bland medborgare och företag. Det är också viktigt att de lokala servicekontoren utformas så att de är tillgängliga för alla.

Myndigheterna har i mycket liten omfattning utnyttjat de möjligheter att ingå avtal om samverkan som lagen om samtjänst vid medborgarkontor ger. Endast ett fåtal ansökningar har inkommit och godkänts av regeringen. Det finns skäl att överväga om det finns hinder eller begränsningar i lagen som avhåller myndigheter från att ingå sådana avtal. I vissa fall har de krav som ställs i lagen upplevts som onödigt krångliga och administrativt betungande. Lagen anses vidare endast ge mycket begränsade möjligheter till samverkan i frågor som rör myndighetsutövning.

I 2007 års ekonomiska vårproposition (prop. 2006/07:100) aviserade regeringen sin avsikt att inleda en försöksverksamhet med så kallade nystartscentrum i ett antal kommuner och stadsdelar där utanförskapet är särskilt stort. Försöket syftar till att finna en samverkansform där olika aktörer samlas under ett och samma tak, i syfte att underlätta för den enskilde att få snabb och välriktad hjälp och stöd för att etablera sig i Sverige och på arbetsmarknaden.

Genom att samla privata, offentliga och ideella aktörer kan den enskilde snabbare och enklare få hjälp med t.ex. utbildning, jobbmatchning, starta-egget-stöd eller hälsovård. Formerna för denna samordning bereds inom Regeringskansliet med inriktningen att verksamheten skall inledas under 2008.

Försäkringskassan, Arbetsmarknadsverket och Skatteverket bedriver gemensamt ett arbete för att införa servicekontor där de tre myndigheterna tillsammans möter medborgaren. Detta arbete ligger väl i linje med regeringens ambition att erbjuda medborgaren en gemensam ingång till de statliga myndigheterna. Regeringen anser att ett fortsatt utvecklingsarbete och en stärkt samverkan mellan myndigheterna är nödvändigt för att kunna erbjuda medborgarna en väl fungerande samhällsservice.

Uppdraget

En särskild utredare ges i uppdrag att stödja de statliga myndigheterna i deras arbete med att inrätta lokala servicekontor. Utredaren skall också stödja andra samverkansinitiativ, bl.a. den i 2007 års vårproposition aviserade försöksverksamheten med nystartscentrum och samverkansöverenskommelser mellan myndigheter och kommuner för att bryta utanförskapet i utsatta stadsdelar. I uppdraget ingår vidare att utreda former för samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner och möjligheterna till samverkan med viss kommersiell service. Utredaren skall driva på utvecklingen av en effektivare offentlig service och tjänsteproduktion som utnyttjar den moderna informations- och kommunikationsteknikens möjligheter. Målet skall vara att förbättra tillgängligheten till offentlig service i hela landet och att möjliggöra en fortsatt effektivisering av den offentliga tjänsteproduktionen. En utgångspunkt för uppdraget är att åtgärderna skall finansieras inom ramen för myndigheternas nuvarande resurser.

I uppdraget ingår att

- ta del av och ta till vara de erfarenheter som hittillsvarande samverkan gett och följa upp de åtaganden som VISAM-myndigheterna gjort,
- kartlägga erfarenheter av lagstiftningen om medborgarkontor och de statliga och kommunala myndigheternas behov av den

samverkansform som lagstiftningen medger samt överväga om det finns behov av förenklingar och förändringar i denna lagstiftning,

- uppmärksamma hur det arbetsgivarpolitiska ansvaret utövas vid lokal servicesamverkan och överväga om det finns behov av förtydliganden i regelverket,
- utveckla olika modeller för tjänstesamverkan i lokala servicekontor där myndigheter tillhandahåller tjänster och service gemensamt,
- driva på utvecklingen av nya och effektivare former för personlig service och offentlig tjänsteproduktion genom att bl.a. utnyttja informations- och kommunikationsteknikens möjligheter,
- sammanföra och överlägga med statliga myndigheter, kommuner och landsting i syfte att få till stånd konkreta och uthålliga samverkanslösningar kring lokala servicekontor,
- lämna förslag till regeringen om ytterligare åtgärder som behöver vidtas för att åstadkomma en väl fungerande servicesamverkan,
- vid behov lämna författningsförslag i fråga om lagen om sam-tjänst vid medborgarkontor.

Uppdragets genomförande och tidsplan

Uppdraget skall genomföras i nära kontakt med berörda statliga myndigheter, kommuner och landsting. Samverkan skall också ske med näraliggande verksamheter inom Verket för förvaltningsutveckling (Verva). Utredaren skall i arbetsgivarpolitiska frågor samråda med Arbetsgivarverket. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) skall inbjudas att medverka i arbetet.

Förslag till regeringen om ytterligare åtgärder som behöver vidtas för att åstadkomma en väl fungerande samverkan skall lämnas senast den 1 november 2007. Översynen av lagen om sam-tjänst vid medborgarkontor skall redovisas senast den 1 november 2008. Arbetet skall avslutas med en samlad redovisning av uppnådda resultat senast den 1 november 2009.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till utredningen Utveckling av lokal service i samverkan (Fi 2007:06) Dir. 2007:163

Beslut vid regeringssammanträde den 6 december 2007

Sammanfattning av uppdraget

Utredningen Utveckling av lokal service i samverkan (Fi 2007:06) ska i ett delbetänkande som ska avlämnas senast den 31 mars 2008 utreda behov av förändringar i lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor. Genom detta uppdrag tidigareläggs översynen av lagen.

Utredningens nuvarande uppdrag

Med stöd av regeringens bemyndigande den 31 maj 2007 tillkallade kommun- och finansmarknadsministern en särskild utredare med uppdrag att stödja de statliga myndigheterna i deras arbete med att inrätta lokala servicekontor och att stödja andra samverkansinitiativ. I uppdraget ingår vidare att utreda former för samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner och utredaren ska driva på utvecklingen av en effektivare offentlig service och tjänsteproduktion som utnyttjar den moderna informations- och kommunikationsteknikens möjligheter. I uppdraget ingår också att utreda behov av förändringar i lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor.

Förslag till regeringen om ytterligare åtgärder som behöver vidtas för att åstadkomma en väl fungerande samverkan ska lämnas senast den 1 november 2007. Översynen av lagen om samtjänst vid medborgarkontor ska redovisas senast den 1 november 2008. Arbetet ska avslutas med en samlad redovisning av uppnådda resultat senast den 1 november 2009 (dir. 2007:68).

Översynen av lagen om samtjänst vid medborgarkontor

I utredningens nuvarande uppdrag ingår att utreda behov av förändringar i lagen om samtjänst vid medborgarkontor. Bakgrunden till utredningsbehovet är att myndigheterna i mycket liten omfattning har utnyttjat de möjligheter att ingå avtal om samverkan som lagen ger och det finns skäl att överväga om det finns hinder eller begränsningar i lagen som avhåller myndigheter från att ingå sådana avtal. I vissa fall har de krav som ställs i lagen upplevts som onödigt krångliga och administrativt betungande. Lagen ger också mycket begränsade möjligheter till samverkan i frågor som rör myndighetsutövning.

Försäkringskassan, Arbetsmarknadsverket och Skatteverket bedriver gemensamt ett arbete för att införa servicekontor där de tre myndigheterna tillsammans möter medborgaren. Detta arbete ligger väl i linje med regeringens ambition att erbjuda medborgaren en gemensam ingång till de statliga myndigheterna. Under hösten 2007 har myndigheterna kommit in med en skrivelse till regeringen med förslag på ändringar i lagen om samtjänst vid medborgarkontor. Förslagen är, enligt myndigheterna, en förutsättning för effektivare arbetsformer, minskad administration och bättre service till medborgarna. Myndigheterna föreslår följande lagändringar:

- Kravet på regeringens godkännande av samtjänstavtal tas bort.
- Beskrivningen av tillgången till personuppgifter kopplas till en preciserad förvaltningsuppgift i stället för till enskilda personer.
- Det ska vara möjligt för statliga myndigheter att träffa samtjänstavtal beträffande enklare förvaltningsuppgifter utan att dessa preciseras i lag.
- Regeringen får i förordning föreskriva vilka förvaltningsuppgifter som innebär myndighetsutövning och som får omfattas av samtjänst.
- Ett tillägg görs i lagen som gör det möjligt för myndigheter att utbyta uppgifter som omfattas av sekretess.

För att främja en ökad samverkan och med hänsyn till bl.a. nämnda skrivelse vill regeringen påskynda översynen av lagen om samtjänst vid medborgarkontor.

Tilläggsuppdraget

Utredaren ska i översynen av lagen särskilt beakta följande frågor.

Kravet på godkännande av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer

Enligt 3 § första stycket lagen om samtjänst vid medborgarkontor ska ett samtjänstavtal godkännas av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Av 4 § samma lag framgår att myndigheter som har träffat ett samtjänstavtal ska på det sätt som bestäms av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer redovisa hur verksamheten har bedrivits.

Utredningen ska analysera om det är erforderligt att regeringen eller annat organ ska ha ett övergripande ansvar för godkännande av samtjänstavtal, återkallande av godkända samtjänstavtal samt ansvar för redovisningen av verksamhet som bedrivits i samtjänstens ram. Om utredningen kommer fram till att ett organ bör ha ett övergripande ansvar får utredningen lämna förslag på, utöver regeringen, vilken myndighet som är lämpad att ansvara för uppgifterna.

Precisering av förvaltningsuppgift i stället för namngivna personer

Enligt 2 § lagen om samtjänst vid medborgarkontor ska det av samtjänstavtalet, om det omfattar förvaltningsuppgifter som innebär myndighetsutövning eller kräver tillgång till personuppgifter, framgå vem (namngiven handläggare) som ska utföra förvaltningsuppgifterna. Vidare ska det av samtjänstavtalet framgå vilken tillgång handläggaren kommer att ha till personuppgifterna. Om handläggaren i sin ordinarie tjänst utför andra sådana förvaltningsuppgifter ska avtalet även innehålla uppgifter om vilka förvaltningsuppgifterna är och den tillgång till personuppgifter handläggaren i så fall har. Kraven innebär att avtalet behöver justeras varje gång ett personalskifte sker eller varje gång arbetsfördelningen ändras. Därefter ska regeringen godkänna justeringen.

Utredningen ska analysera hur bättre förutsättningar för flexibilitet och effektivitet i samtjänsten kan skapas samtidigt som rätts-säkerhet och skydd för den enskildes integritet upprätthålls. Utredningen ska därvid särskilt beakta om det är möjligt att tillgången

till personuppgifter kopplas till en preciserad förvaltningsuppgift i stället för till enskilda personer. När det gäller kravet på upprätthållet integritetsskydd ska särskilt beaktas att det är av stor vikt att tillgången till personuppgifter i princip ges bara till de personer som behöver tillgång till sådana uppgifter för att utföra sina arbetsuppgifter samt att tillgången till uppgifter loggas på ett sådant sätt att det är möjligt att i enskilda fall kontrollera att åtkomsten till uppgifterna har varit behörig. Utredningen ska vidare analysera hur disciplin-, straff- och skadeståndsansvar för tjänstemännen påverkas och även analysera om och i sådana fall på vilket sätt skadeståndsansvaret för myndigheter påverkas.

Myndighetsutövning i enklare fall

När det gäller förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning får endast i lagen särskilt uppräknade ärenden ingå i samtjänsten. Således krävs lagändring för att tillföra ytterligare uppgifter.

Utredningen ska analysera om en precisering av vilka förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning och som kan ingå i samtjänstavtal kan ske på något annat sätt än direkt i lag.

Sekretessbrytande reglering

Enligt 1 kap. 3 § sekretesslagen (1980:100) får sekretessbelagda uppgifter hos en myndighet inte röjas för annan myndighet i andra fall än som anges i sekretesslagen eller i lag eller förordning till vilken sekretesslagen hänvisar till. Bestämmelsen gäller också i förhållandet mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet, när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra.

Utredningen ska utifrån det övergripande önskemålet att underlätta samverkan mellan myndigheter utreda om möjligheterna för myndigheter som ingått samtjänstavtal att använda varandras uppgifter vid utförandet av förvaltningsuppgifter bör utökas i förhållande till vad som är tillåtet enligt befintlig reglering. Därvid bör såväl befintliga sekretessbrytande bestämmelser som den enskildes möjlighet att efterge sekretessen enligt 14 kap. 4 § sekretesslagen beaktas. Utredningen ska förutom effektivitetsaspekter i sin analys

beakta de konsekvenser sekretessbrytande regler kan få för den enskildes integritet.

Kommunala förvaltningsuppgifter i samtjänstavtal

Av 1 § lagen om samtjänst vid medborgarkontor framgår att statliga myndigheter, en kommun eller ett landsting får avtala om att för varandras räkning lämna upplysningar, vägledning, råd och annan liknande hjälp till enskilda och handlägga enklare förvaltningsärenden. Utredningen ska analysera hur kommunerna i samtjänst-avtal kan samverka med statliga myndigheter för ökad flexibilitet och effektivitet samt lämna förslag på de ändringar i lagen som utredningen finner behov av.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas i ett delbetänkande senast den 31 mars 2008.

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2008

Kronologisk förteckning

1. Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. N.
2. Immunitet för stater och deras egendom. UD.
3. Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag. Ju.
4. Omreglering av apoteksmarknaden. S.
5. Könsdiskriminerande reklam. Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. IJ.
6. Fastighetsmäklaren och konsumenten. Ju.
7. Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. U.
8. Bidrag på lika villkor. U.
9. Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. N.
10. 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen. S.
11. Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. U.
12. Finansiella sektorn bär frukt. Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. Fi.
13. Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion. + Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. N
14. Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest? En analys av produktivitetens utvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. Fi.
15. LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. S.
16. Förtursförklaring i domstol. Ju.
17. Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. U.
18. Evidensbaserad praktik inom social tjänsten – till nytta för brukaren. S.
19. Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. M.
20. Patentskydd för biotekniska uppfinningar. Ju.
21. Permanent förändring. Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. Fi.
22. Ett stabbsstöd i tiden. Fi.
23. Konsulär katastrofinsats. UD.
24. Svensk klimatpolitik. M.
25. Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. N.
26. Värna språken – förslag till språklag. Ku.
27. Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. U.
28. Apoteksdatalagen. S.
29. Yrkehögskolan. För yrkeskunnande i förändring. U.
30. Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. U.
31. Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. M.
32. Avskaffande av revisionsplikten för små företag. Ju.
33. Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel. S.
34. Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtjänstlagen. Fi.

Statens offentliga utredningar 2008

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skyddet för den personliga integriteten.
Bedömningar och förslag. [3]
Fastighetsmäklaren och konsumenten. [6]
Förtursförklaring i domstol. [16]
Patentskydd för biotekniska uppfinningar.
[20]
Avskaffande av revisionsplikten för små
företag. [32]

Utrikesdepartementet

- Immunitet för stater och deras egendom. [2]
Konsulär katastrofinsats. [23]

Socialdepartementet

- Omreglering av apoteksmarknaden. [4]
21+1→2. En ny myndighet för tillsyn
och effektivitetsgranskning av social-
försäkringen. [10].
LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. [15]
Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten
– till nytta för brukaren. [18]
Apoteksdatalagen. [28]
Detailhandel med vissa receptfria läkemedel.
[33]

Finansdepartementet

- Finansiella sektorn bär frukt.
Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt
perspektiv. [12]
Timmar, kapital och teknologi
– vad betyder mest?
En analys av produktivitetsutvecklingen
med hjälp av tillväxtbokföring. [14]
Permanent förändring.
Globalisering, strukturomvandling
och sysselsättningsdynamik. [21]
Ett stabsstöd i tiden. [22]
Lättare att samverka
– förslag om förändringar i samtjänstlagen.
[34]

Utbildningsdepartementet

- Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska
forskningen. [7]
Bidrag på lika villkor. [8]
Frihet för studenter – om hur kår- och
nationsobligatoriet kan avskaffas. [11]
Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. [17]
Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola
+ Bilagedel. [27]
Yrkehögskolan. För yrkeskunnande i
förändring. [29]
Forskningsfinansiering – kvalitet och
relevans. [30]

Miljödepartementet

- Att slutförvara långlivat farligt avfall i under-
marksdeponi i berg. [19]
Svensk klimatpolitik. [24]
Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering
– handläggningsregler. [31]

Näringsdepartementet

- Barlastvattenkonventionen – om Sveriges
anslutning. [1]
Transportinspektionen. En myndighet för
all trafik. + Bilagor. [9]
Bättre kontakt via nätet – om anslutning
av förnybar elproduktion.
+ Annex: Grid issues for electricity
production based on renewable energy
sources in Spain, Portugal, Germany, and
United Kingdom. [13]
Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. [25]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

- Könsdiskriminerande reklam.
Kränkande utformning av kommersiella
meddelanden. [5]

Kulturdepartementet

- Värna språken – förslag till språklag. [26]