

SAMTJÄNST VID MEDBORGARKONTOR

Innehåll

Förord	5
1 Författningsförslag	7
1.1 Förslag till lag (2004:xxx) om samttjänst vid medborgarkontor	7
Samttjänstavgift	7
Godkännande och återkallelse	8
Verksamhetsrapporter	8
Myndighetsutövning m.m.	8
2 Bakgrund	11
2.1 Inledning	11
2.2 Försöksverksamheten inleds 1992	12
2.3 1994 års lag om försöksverksamhet med medborgarkontor	12
2.4 1997 års lag om försöksverksamhet med samttjänst vid medborgarkontor	13
2.5 Förlängning av försöksverksamheten	15
3 Överväganden	16
3.1 Fortsatt samttjänst vid medborgarkontor	16

Innehåll

3.2	Tillämpningsområdets omfattning.....	20
	Tillämpningsområdet.....	20
3.3	Konsekvenser och ikraftträdande.....	21

Förord

Frågan om medborgarkontor har varit aktuell sedan mitten på 1980-talet. Medborgarkontor finns i ett stort antal kommuner såsom rent kommunala medborgarkontor. Det finns också medborgarkontor där statliga och kommunala myndigheter har samlokalerat sin verksamhet men där de olika verksamheterna företräds av personal från respektive myndighet. Därutöver finns också medborgarkontor där stat och kommun samverkar genom att utföra vissa förvaltningsuppgifter för varandras räkning. Sådan samtjänst vid medborgarkontor regleras i dag genom försökslagstiftning. I denna promemoria redovisas förslag rörande denna lagstiftning.

Stockholm i november 2003

Finansdepartementet

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (2004:xxx) om samtjänst vid medborgarkontor

Härigenom föreskrivs följande.

Samtjänstavtal

1 § Statliga myndigheter, en allmän försäkringskassa, 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).

2 § Ett samtjänstavtal skall ange vilka förvaltningsuppgifter som skall 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 personregister, skall det av avtalet framgå vem som skall utföra uppgifterna och vilken tillgång till personregister denne kommer att ha. Det skall också framgå om handläggaren har andra sådana förvaltningsuppgifter och den tillgång till personregister denne i så fall har.

Godkännande och återkallelse

3 § För att bli gällande skall ett sam tjänst avtal godkännas av regeringen.

Regeringen får återkalla ett godkännande, om ändrade förhållanden kräver det eller om det finns andra särskilda skäl för det. Samtjänst avtalet upphör i så fall att gälla den dag som regeringen bestämmer.

Verksamhetsrapporter

4 § Myndigheter som har träffat ett sam tjänst avtal skall på det sätt som regeringen bestämmer redovisa hur verksamheten har bedrivits.

Myndighetsutövning m.m.

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

6 § Myndighetsutövning i samtjänst får endast avse förvaltningsuppgifter som följer av 7 och 8 §§.

Samtjänsten får inte omfatta

1. beslut om att till någon del avslå eller avvisa en framställning,
2. beslut om att återkalla ett tillstånd eller något annat gynnande beslut,
3. rättelse eller omprövning av beslut, eller
4. beslut om återkrav av en utbetald förmån.

7 § En arbets- eller uppdragstagare som omfattas av ett särskilt avtal enligt 5 § får i respektive statlig myndighets och allmän försäkringskassas namn

1. i enklare fall bevilja eller besluta om ändrad storlek av bostadstillägg enligt lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl.,

2. i enklare fall bevilja eller besluta om ändrad storlek av hustrutillägg enligt lagen (1998:708) om upphävande av lagen (1994:309) om hustrutillägg i vissa fall då make uppbär folkpension,

besluta om jämkning under inkomståret av preliminär skatt för skölungdomar och andra studerande med enbart tjänsteinkomst,

i enklare fall medge anstånd med att ge in självdeklaration enligt bestämmelserna i lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter,

i enklare fall registrera anmälan om flyttning enligt folkbokföringslagen (1991:481), eller

3. i enklare fall bevilja flyttningsbidrag i form av bidrag till sökanderesor enligt förordningen (1994:7) om flyttningsbidrag.

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

1. bereda ärenden om bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) till den som fyllt 65 år för dennes försörjning,

2. 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 som skall tillhandahållas förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg enligt 2 a kap. skollagen,

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

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

5. i enklare fall bevilja parkeringstillstånd för handikappade.

9 § En arbets- eller uppdragstagare som omfattas av ett särskilt avtal enligt 5 § får i fråga om personregister bara ges tillgång till sådana uppgifter som behövs för att kunna utföra de förvaltningsuppgifter som omfattas av sam tjänst avtalet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004.

2 Bakgrund

2.1 Inledning

Idén om medborgarkontor har utvecklats sedan i mitten av 1980-talet. Den ursprungliga tanken var att skapa kontaktpunkter där medborgare lätt skulle kunna nå en samlad information om offentlig service och förvaltning. Med tiden har utvecklingen gått mot att även vissa avgränsade förvaltningsuppgifter kan handläggas vid medborgarkontoren.

Medborgarkontor finns i ett stort antal kommuner och existerar i tre former. Den första och vanligaste formen av medborgarkontor är de *rent kommunala*. Vid dessa bedrivs enbart kommunal verksamhet med helt kommunal personal. Den andra formen, som också är relativt vanligt förekommande, är sådana medborgarkontor där statliga och kommunala myndigheter samlokaliserat sin verksamhet. I sådan, s.k. *samlokaliserad verksamhet*, företräds de olika verksamheterna av personal från respektive myndighet. Slutligen finns även ett fåtal exempel på medborgarkontor där stat och kommun valt att samverka genom att med utföra vissa förvaltningsuppgifter för varandras räkning. Sådan *samtjänst vid medborgarkontor* har gjorts möjlig genom en försökslagstiftning. Giltighetstiden för denna löper ut den 1 juli 2004.

2.2 Försöksverksamheten inleds 1992

På uppdrag av den dåvarande borgerliga regeringen tillsattes 1992 en arbetsgrupp som fick i uppgift att följa och utvärdera utvecklingsarbetet med medborgarkontor. Syftet var att finna former för att underlätta samverkan mellan statliga och kommunala organ samt att underlätta och förbättra medborgarnas kontakter med den offentliga förvaltningen.

Arbetsgruppen presenterade i oktober 1993 en slutrapport, Servicesamverkan vid kommunala medborgarkontor (Ds 1993:67). I rapporten ges förslag till en lag om försöksverksamhet med medborgarkontor. Enligt förslaget skulle en kommun få träffa avtal med vissa statliga myndigheter om att anställda vid kommunens medborgarkontor skulle få utföra förvaltningsuppgifter för berörda myndigheters räkning. Förslaget fick kraftig kritik under remissbehandlingen.

2.3 1994 års lag om försöksverksamhet med medborgarkontor

I regeringens proposition 1993/94:187 föreslogs en lag om försöksverksamhet med medborgarkontor. Förslaget gav kommunerna möjlighet att träffa avtal med statliga myndigheter, allmänna försäkringskassor eller landsting om att utföra sådana förvaltningsuppgifter som *inte innebar myndighetsutövning*. Lagen (1994:686) om försöksverksamhet med medborgarkontor trädde i kraft den 1 juli 1994. Lagens giltighetstid begränsades till utgången av juni 1999.

2.4 1997 års lag om försöksverksamhet med samtjänst vid medborgarkontor

I syfte att kartlägga och analysera vilka förvaltningsuppgifter som faktiskt innefattar myndighetsutövning och som lämpligen kan handläggas vid medborgarkontor tillsattes en särskild utredare i mars 1994. Utredaren Lennart Aspegren presenterade sitt slutförslag i maj 1995 (SOU 1995:61). I betänkandet föreslogs en lag om utvidgad försöksverksamhet som omfattade konkreta förvaltningsuppgifter från flera statliga myndigheters områden, från försäkringskassområdet och från kommunsektorn som skulle kunna utföras av personal vid medborgarkontor.

I propositionen 1996/97:90, Bättre möjligheter att samverka vid medborgarkontor föreslogs att tillämpningsområdet för försöksverksamheten utvidgades till att omfatta även vissa förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personregister.

Lagen (1997:297) om försöksverksamhet med samtjänst vid medborgarkontor trädde i kraft den 1 juli 1997. Lagen tidsbegränsades till utgången av juni 2002 och den tidigare försökslagen upphävdes.

Med stöd av 1997 års försökslag får statliga myndigheter, en allmän försäkringskassa, en kommun eller ett landsting ingå avtal om att för varandras räkning lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda och i övrigt handlägga vissa enklare förvaltningsärenden eller att använda varandras personal till att utföra sådan verksamhet. Ett sådant avtal benämns sam-tjänstavtal. För att ett sådant sam-tjänstavtal skall bli gällande skall det godkännas av regeringen.

Genom 1997 års försökslag utvidgades tillämpningsområdet för försöksverksamheten till att omfatta även vissa förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personregister. För att minimera riskerna för intressekonflikter som kan hota rättssäkerheten och integritetsskyddet innehåller lagen begränsningar när det gäller möjligheterna till myndighetsutövning och tillgången till person-

register. Medborgarkontoren får i dag utföra sex olika konkreta förvaltningsuppgifter från olika statliga myndigheters och försäkringskassans områden samt fem förvaltningsuppgifter från det kommunala området. Vad gäller tillgången till personregister stadgas att i fråga om personregister får tillgång bara ges till sådana uppgifter som behövs för att kunna utföra de förvaltningsuppgifter som omfattas av sam tjänstavtalet.

Fortsatt utveckling av medborgarkontor

I samband med att regeringen lade fram propositionen till 1997 års försökslag inrättades en arbetsgrupp i det dåvarande Inrikesdepartementet med syfte att följa och stödja arbetet med att utveckla medborgarkontor. Arbetsgruppen presenterade i maj 1999 en rapport (Ds 1999:26) Medborgarkontor i utveckling. Arbetsgruppen ansåg att begreppet "medborgarkontor" blivit så pass etablerat i medborgarnas och myndigheternas medvetande att utvecklingsarbetet borde kunna gå in i en fördjupningsfas. Den föreslog att samverkan över myndighetsgränserna skulle byggas ut för att effektivisera den lokala verksamheten och underlätta för den enskilda medborgaren i sina kontakter med myndigheter. Arbetsgruppen ansåg även att lagstiftningen var alltför begränsad när det gäller tillämpningen av sam tjänstavtal.

Gruppen föreslog att möjligheterna att lägga ut nya uppgifter på medborgarkontor borde vidgas väsentligt och att ett beredningsarbete med den inriktningen borde inledas. Vidare ansåg arbetsgruppen att utvecklingen av medborgarterminaler och lokala demokratikum borde stimuleras samt att tillgången till offentlig information borde samordnas.

Av arbetsgruppens rapport framgick att det vid tidpunkten för rapporten fanns ett hundratal medborgarkontor i en fjärdedel av landets kommuner. Vid den övervägande delen av dessa lokalkontor bedrevs enbart kommunal verksamhet. Endast ett fåtal av medborgarkontoren bedrev så kallad integrerad verksamhet, där såväl statlig som kommunal verksamhet bedrivs i samma lokaler.

2.5 Förlängning av försöksverksamheten

Genom lagen 2002:275 om fortsatt giltighet av lagen (1997:297) om försöksverksamhet vid medborgarkontor förlängdes försöksverksamheten till utgången av juni 2004. Förlängningen motiverades av hänsyn till det pågående utrednings- och utvecklingsarbetet på området.

3 Överväganden

3.1 Fortsatt samtjänst vid medborgarkontor

Förslag: Lagen (1997:297) om försöksverksamhet med samtjänst vid medborgarkontor skall permanentas.

Kommunala medborgarkontor

Det finns ett stort antal medborgarkontor i landet med rent kommunal verksamhet. Sådana servicepunkter för den kommunala verksamheten har på många håll kommit att fylla en viktig funktion för att skapa närhet och tillgänglighet till kommunal service för kommunmedlemmarna. Att vid medborgarkontor erbjuda kommunmedlemmarna enbart kommunal service är möjligt utan det särskilda lagstöd som givits i lagen (1997:297) om försöksverksamhet med samtjänst vid medborgarkontor.

Samlokaliserad statlig och kommunal verksamhet

På ett antal platser i landet samverkar kommuner och statliga myndigheter kring lokalanvändningen. Inte heller sådan samverkan kräver stöd av försökslagstiftningen. Denna typ av samverkan har slagit väl ut på flera håll, särskilt i glesbygd, där det blivit möjligt att bibehålla offentlig service på orter som annars riskerat att förlora lokal representation. I detta sammanhang kan

lagstiftningen om samttjänst vid medborgarkontor fungera som ett incitament för att bibehålla eller utveckla sådan verksamhet.

Samttjänst vid medborgarkontor i praktiken

Ett litet antal kommuner har intresserat sig för möjligheten att utveckla samttjänst vid medborgarkontoren. Sammanlagt har endast fem avtal godkänts av regeringen under försöksperioden.

Endast en kommun, Ånge kommun, fullföljer ett godkänt samttjänstavtal. I Fränsta i Ånge kommun har sedan snart tio år tillbaka bedrivits en fungerande samttjänst mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, polismyndigheten och kommunen.

Erfarenheterna av arbetet i Ånge är positiva. Samttjänsten har under lång tid bedrivits i ett hus som specialbyggt för ändamålet. På gemensamma ytor erbjuder personal från såväl kommunen som försäkringskassan och polisen service inom ramen för det avtal som träffats mellan kommunen och berörda myndigheter. Viss service från arbetsförmedlingen finns också i lokalen i enlighet med avtalet om samttjänst.

Hur ser verksamheten då ut i praktiken? För Försäkringskassans del är det fråga om att ta emot underlag för fortsatt handläggning i ex medicinska underlag, försäkrar för sjukpenning, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Också ansökningar om bostadstillägg för pensionärer, bostadstillägg till ensamstående och barnfamiljer hanteras, liksom utlandsintyg och intyg avseende utbetalda ersättningar. Arbetsförmedlingen erbjuder allmän service och guidning till arbetssökande vid självinskrivning. Polisen hjälper till med blanketter och ansökningar av olika slag men tar också emot ansökan om vapen och om danstillstånd, samt anmälan av bortsprungna eller upphittade hundar. För Ånge kommuns del handlar det om konsumentrådgivning, föreningsservice, turistinformation och allmän vägledning och hjälp med blanketter och ansökningar. Vid medborgarkontoret har kommunmedlemmarna kunnat hämta och lämna in

deklarationsblanketter men också hämta ut röstkort i samband med val.

Fastigheten innehåller också lokaler för andra verksamheter som Svensk Kassaservice, lantbrevbäraren, en lokal intresseförening, ett bemanningsföretag, en revisionsbyrå, ett fastighetsförvaltningsbolag, en advokatbyrå och ett dataföretag. Byggnaden innehåller också sammanträdeslokaler som nyttjas av bl.a. föreningslivet på orten.

Även om samtjänstavtalet inte är en förutsättning för mycket av den samverkan som vuxit i lokalerna torde det ha fungerat som ett viktigt incitament. Verksamhet kan också tjäna som ett gott exempel på hur samverkan mellan statliga och kommunala myndigheter tillsammans kan utveckla service på ett kostnadseffektivt sätt.

Utveckling av 24-timmarsmyndigheten

Informationstekniken öppnar för möjligheter som kombinerar förbättrad lokal tillgänglighet med ökad effektivitet genom specialisering. Exempel på sådana nya organisationsformer kan vara enklare serviceställen med begränsad service eller självservice. Medborgarkontor kan i detta sammanhang fylla en viktig funktion för att stödja självbetjäning, d.v.s. möjligheten att få elektronisk tillgång till myndighetsinformation, blanketter lagar och förordningar, men också att själv vidta vissa åtgärder.

Statligt utvecklingsarbete

I den statliga sektorn bedrivs utvecklingsarbete för att stimulera ökad samverkan mellan statliga myndigheter. Detta kan innebära nya sätt att tillhandahålla offentliga tjänster och service och samtidigt göra det möjligt att organisera och bedriva verksamheten mer rationellt och kostnadseffektivt. Det är naturligt att på sikt också inbjuda kommunala och landstingskommunala

organ i detta arbete. Det faller sig därför naturligt att bevara möjligheten att mellan den statliga och den kommunala nivån.

Samtjänst kan komma att utvecklas

Kommunala medborgarkontor med endast kommunal verksamhet och s.k. samlokaliserade medborgarkontor kräver ingen särskild lagstiftning. Sådana medborgarkontor kan fortsätta sin verksamhet även om försökslagstiftningen med samtjänst vid medborgarkontor inte permanentas. Den samtjänst som faktiskt bedrivs med stöd av försökslagstiftningen, t.ex. i Ånge kommun, kommer dock inte att kunna fortsätta i nuvarande form.

Möjlighet till personalsamverkan kring enklare förvaltningsuppgifter inom avgränsade områden kan dock ses som ett första steg och en av många åtgärder för att visa på vikten av samverkan mellan de olika aktörerna i den offentliga sektorn. Även om möjligheten utnyttjats i mindre omfattning framstår det som rimligt att låta en fungerande verksamhet kvarstå, särskilt med tanke på att samverkan är ett bra sätt att utnyttja den offentliga sektorns samlade resurser.

Försökslagstiftningen med samtjänst har inte fått något stort genomslag under försöksperioden. Den verksamhet som finns får dock ses som en av många möjligheter att utveckla olika former för samverkan inom den offentliga sektorn.

Som en led i regeringens strävan att utveckla möjligheterna till samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner bör dock möjligheten till samtjänst vid medborgarkontor bibehållas. Den utveckling som sker bl. a. inom området för elektronisk förvaltning kan även innebära att samtjänst vid medborgarkontor på sikt ges nya förutsättningar och fyller nya behov.

Försöksverksamheten har under den tid som den pågått både förändrats och förlängts. Möjligheten att samverka bör inte längre ske på försöksbasis utan möjligheten föreslås få ske permanent.

3.2 Tillämpningsområdets omfattning

Förslag: Tillämpningsområdet för den nya lagen föreslås få samma omfattning som den tidigare försökslagstiftningen om samttjänst vid medborgarkontor, med undantag för de uppgifter som rör skatteområdet.

Tillämpningsområdet

De konkreta myndighetsuppgifter som kan vara föremål samverkan med stöd av försökslagstiftningen är få. Flera kommuner som har uttryckt intresse för att utveckla samttjänst har ställt sig kritiska till det begränsade tillämpningsområdet. Exempelvis har Botkyrka kommun anförut intresse av en utvidgning av antalet verksamhetsområden. Junsele kommun har efterforskat möjligheterna att få starta samttjänstverksamhet för att förbättra sin servicegrad i kommunens glesare delar.

Mot bakgrund av de svårigheter som aktualiserats inför utvidgningen av försökslagstiftningen 1994 framstår det dock som alltför komplicerat att i dagsläget utvidga tillämpningsområdet. I traditionell förvaltning bygger ofta gränsdragning för det offentliga regelverket på myndighetsgränser. Särskilt betydelsefullt är detta uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Utvidgning av antalet uppgifter kan inte på sikt uteslutas men kräver genomgripande förändringar av lagstiftningen alternativt en ny syn på myndighetsutövning i enklare förvaltningsuppgifter.

Den grundläggande idén med medborgarkontor är att genom ett sektorsövergripande arbetssätt förbättra och effektivisera den lokala offentliga verksamheten. De statliga myndigheter som har uppgifter som kan lämpa sig för handläggning i samttjänst vid medborgarkontor är t.ex. Skatteverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Riksförsäkringsverket, Centrala studiestödsnämnden och de allmänna försäkringskassorna. På sikt kan det vara möjligt att fler konkreta myndighetsuppgifter kan hanteras i samverkan mellan statliga organ och kommunala myndigheter. Någon ut-

vidgning av lagens tillämpningsområde är dock för närvarande inte aktuell.

Den tidigare försökslagstiftningen gav möjlighet att hantera vissa uppgifter inom skatteområdet vid medborgarkontor med sam-tjänstavgift. Med hänsyn till pågående organisatoriska förändringar på skatteområdet bör sådana uppgifter inte ingå i tillämpningsområdet för lagen om sam-tjänst vid medborgarkontor.

3.3 Konsekvenser och ikraftträdande

Förslaget om att permanenta försökslagstiftningen med sam-tjänst vid medborgarkontor bedöms inte leda till ökade kostnader för kommunerna och landstingen. Inte heller för statens del uppkommer några ökade kostnader med anledning av förslaget.

Rätt använd kan möjligheten till sam-tjänst vid medborgarkontor få viss regionalpolitisk betydelse. Särskilt i glesbygd bör möjligheten kunna erbjuda ett komplement till befintliga strukturer.

Med hänsyn till att möjligheten till sam-tjänst under den långa försöksperioden inte kommit att tillämpas annat än i ringa omfattningen kommer förslaget sannolikt inte att ge annat än marginella effekter i de avseenden som berörs i kommittéförordningen (1998:1474).

Giltighetstiden för lag om försöksverksamhet med sam-tjänst vid medborgarkontor upphör den sista juni 2004. Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2004.