

Cirkulärnr: 1997:133  
Diariernr: 1997/2157  
Nyckelord: Medborgarkontor, samtjänst, samtjänstavtal, medborgarservice och- information  
Handläggare: Ingrid Olmander van Erk  
Sektion/Enhet: Kultur- och fritidssektionen  
Externmedverkan: Torgny Ljungkvist  
Datum: 1997-08-26  
Mottagare: Kommunstyrelsen  
Kommundirektören (motsvarande)  
Rubrik: Samtjänst vid medborgarkontor  
Bilagor: Lag om försöksverksamhet med samtjänst vid medborgarkontor

Kultur- och fritidssektionen  
Ingrid Olmander van Erk

1997-08-26

Kommunstyrelsen  
Kommundirektören (motsvarande)

## Samtjänst vid medborgarkontor

Riksdagen beslöt den 28 maj att lagen (1994:686) om försöksverksamhet med medborgarkontor skall ersättas med en lag om försöksverksamhet med samtjänst vid medborgarkontor. Den nya lagen innebär att den pågående försöksverksamheten utvidgas. Syftet är att få ytterligare kunskaper om och erfarenheter av hur ett organiserat samarbete över kommunala och statliga myndighetsgränser kan utformas.

- ./. Den nya lagen, som finns bilagd detta cirkulär, trädde i kraft den 1 juli 1997, och tidsperioden för försöket är utsträckt till utgången av juni år 2002.

Förarbeten till den nya lagen utgörs bl.a. av MBK-utredningens betänkande *Myndighetsutövning vid medborgarkontor* (SOU 1995:61), regeringens proposition 1996/97:90, *Bättre möjligheter att samverka vid medborgarkontor* och Konstitutionsutskottets betänkande 1996/97:KU9, *Samtjänst vid medborgarkontor*.

## Vad är ett medborgarkontor?

Med termen medborgarkontor menas en gemensam offentlig serviceenhet där personal med generalistkompetens utför *tjänster* över förvaltnings-, myndighets- och sektorsgränser.

Generalister är personal med kompetens att ge information, vägledning och fatta regelstyrda beslut inom flera sektorer med hjälp av informationstekniskt stöd. Generalistens grundläggande arbetsmetod är samtalet, vilket bygger på ömsesidighet. Generalisten skall möta och bemöta medborgaren på ett sätt som leder fram till att frågan/problemet blir löst och vid behov kunna "handleda" till formulering av problemet.

**En grundläggande förutsättning** är IT-utvecklingen. Den kanske allra största vinsten med denna är att samhället inte längre måste organisera verksamheter sektoriellt kring samlad sakkunskap (*arkiv, diaries, projekt, handläggare och specia-*

lister), utan kan organisera verksamheter – göra den samlade sakkunskapen tillgänglig – utifrån medborgarefterfrågan och närhet till medborgaren.

Specialisterna på fackförvaltningarna kan därmed koncentrera sig på att ta sig an tyngre och komplicerade ärenden, medan personal med generalistkompetens tar sig an information, service och okomplicerad ärendebehandling i medborgarkontoret.

**En annan förutsättning** för att *integrera över sektorsgränserna* är att analysera arbetsuppgifter inom den lokala organisationen med hjälp av *funktionsfördelaren*

**Funktionsfördelaren (Åtgärdsnivåer för att "slutföra" ett ärende)**

1. Information/Upplýsningar/Generell samhällsinformation
2. Vägledning/Rådgivning
3. Administrativa förberedelser
4. Rutinmässig och regelstyrd handläggning och beslut
5. Utredningsuppgifter
6. Värderande handläggning och beslut
7. Arbetsledning
8. Politisk ledning och styrning

I stället för att varje servicegivande förvaltning/myndighet inom stat och kommun ansvarar för alla dessa arbetsmoment inom en arbetsuppgift (=nuvarande sektorsorganisation) överlämnas till medborgarkontoret de arbetsmoment som ur myndighetens synvinkel är okomplicerade, (nivåerna 1-4) men som ur medborgarens synvinkel oftast innebär svaret på hans fråga.

Utländska och svenska erfarenheter med medborgarkontor har visat att upp till 80% av samtliga medborgarkontakter (=telefonsamtal, besök, brev) kan tas om hand av personal med generalistkompetens, som har tillgång till ett för verksamheten utvecklat IT-stöd.

Funktionsfördelaren kan och bör användas konsekvent vid genomgång av förvaltningarnas och myndigheternas arbetsuppgifter för att avgöra vilka arbetsuppgifter som kan föras över till ett medborgarkontor.

Begreppet *integrerat medborgarkontor* kan sålunda definieras på följande sätt:

**Medborgarkontor** är en serviceenhet, som på uppdrag av kommunala nämnder, statliga myndigheter, allmän försäkringskassa och/eller andra huvudmän handhar:

- receptionsuppgifter, samhälls- och annan information (åtgärdsnivå 1)
- rådgivning, vägledning, blankett- och annan tjänsteservice (åtgärdsnivå 2)
- administrativ vägledning, ärendeinitiering och hänvisning (åtgärdsnivå 3) samt
- sådana rutinmässiga beslutsärenden, som är gynnande för den sökande, som förekommer frekvent och vars beslut är reglerade i form av entydiga anvisningar och sålunda ej kräver situationsspecifika och/ eller skönsmässiga bedömningar. (åtgärdsnivå 4 inom funktionsfördelaren).

Den service som ges, de tjänster som utförs och de beslut som fattas vid ett medborgarkontor skall alltid ske på initiativ av enskild/enskilda medborgare.

Medborgarkontoret i sig är inte en myndighet. En grundläggande tanke med medborgarkontor är att de skall kunna organiseras utifrån de lokala behov som kan finnas. Det finns i dag ett stort antal medborgarkontor etablerade i landet,

både i glesbygd och i större kommuner. För närvarande förekommer i huvudsak tre organisationsmodeller för medborgarkontor:

1. Medborgarkontor med enbart kommunal verksamhet och kommunal personal.
2. Medborgarkontor där både kommunala och andra myndigheter samlokaliseras verksamheter och där var och en har sin egen personal.
3. Medborgarkontor där en kommun med stöd av 1994 års försökslag på uppdrag av andra myndigheter utför förvaltningsuppgifter åt dem med sin personal.

Det finns flera skäl för myndigheterna att inrätta medborgarkontor.

1. En förbättrad och mer lättillgänglig samhällsservice till medborgarna är ett huvudskäl. Ärendena kan behandlas snabbare. Dessutom kan flera ärenden som hör till olika verksamhetsområden behandlas vid samma besök, till och med av samma handläggare.
2. I glesbygd kan en samverkan mellan olika myndigheter innebära att servicen kan få finnas kvar i stället för att flyttas till en större ort.
3. Möjligheterna att göra vissa kortsiktiga eller långsiktiga kostnadsbesparingar är ett annat skäl för att inrätta medborgarkontor. Myndigheternas verksamheter kan effektiviseras genom att information och serviceuppgifter samt hanteringen av enklare handläggningsärenden kan utföras vid medborgarkontoret. På så sätt får specialistutbildad personal hos myndigheterna mer tid för den kvalificerade ärendehandläggningen.
4. Myndigheternas och kommunens verksamheter kan vidare rationaliseras genom att de utför vissa enklare förvaltningsuppgifter för varandras räkning.
5. De samverkande myndigheterna kan också dela på kostnader för t.ex. lokaler, underhåll, lokalvård och viss utrustning.

### **1994 års försökslag**

Lagen (1994:686) om försöksverksamhet med medborgarkontor trädde i kraft den 1 juli 1994. Med stöd av den lagen kunde en kommun träffa avtal, s.k. samverkansavtal, med en statlig myndighet, en allmän försäkringskassa eller ett landsting om att åt dessa utföra sådana förvaltningsuppgifter som inte innebär myndighetsutövning. Samtidigt fick dessa myndigheter härigenom en befogenhet att lämna kommunen ett sådant uppdrag. De uppgifter som var aktuella genom ett samverkansavtal var service och rådgivning av enklare och mer rutinbetonat slag från att ge information eller tillhandahålla blanketter, broschyrer och annat material till att ge enklare råd samt att vara behjälplig vid ifyllandet av ansökningar..

### **Utvidgning av samverkansmöjligheterna**

Den nya lagen innebär att begränsningen i 1994 års lag till kommunalt huvudmannskap för denna form av samverkan upphör. Härigenom blir det t.ex.

möjligt att etablera en samttjänst uteslutande mellan statliga myndigheter eller mellan en eller flera statliga myndigheter och en allmän försäkringskassa eller mellan en statlig myndighet och en kommun där den statliga myndigheten genom sin personal svarar för en del kommunala förvaltningsuppgifter.

Men den innebär också, att befintliga eller nya kommunala medborgarkontor inom ramen för ett samttjänstavtal kan låta sin personal svara för förvaltningsuppgifter som åligger statliga myndigheter, allmän försäkringskassa och/eller ett landsting. Samlingsbegreppet samttjänst vid medborgarkontor införs för denna samverkan.

Tillämpningsområdet för försöksverksamheten utvidgas dessutom till att omfatta även vissa förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personregister. Statliga myndigheter, en allmän försäkringskassa, ett landsting eller en kommun får använda varandras personal till sådana arbetsuppgifter.

Det innebär förenklat att t.ex. en kommun efter överenskommelse med en eller flera statliga myndigheter ställer sin personal till myndigheternas förfogande för att utföra de förvaltningsuppgifter som omnämns i ett mellan kommunen och myndigheterna upprättat samttjänstavtal.

### **Principer för handläggning av myndighetsuppgifter vid medborgarkontor**

Följande principer skall enligt lagen gälla för myndighetsutövning vid medborgarkontor i de fall personal från en kommun används för handläggning av ärenden tillhörig annan myndighet.

- Det skall bara vara fråga om frekventa och okomplicerade förvaltningsärenden.
- Myndighetsutövningen skall bara gälla beslut som är gynnande eller neutralt för den enskilde. Handläggaren bör inte kunna avslå eller avvisa en framställning, återkalla ett tillstånd eller ett annat gynnande beslut, rätta eller ompröva ett beslut, kräva tillbaka en redan utbetald förmån eller besluta om åligganden för enskilda eller ingrepp i enskildas ekonomiska eller personliga förhållanden.
- Ärendena skall vara av sådant slag att utrymmet för handläggaren att göra självständiga bedömningar är begränsat.
- Tillgång till personregister bör begränsas till sådana uppgifter som handläggaren behöver för att kunna utföra de aktuella arbetsuppgifterna.

De förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning och som får ingå i en utvidgad försöksverksamhet är reglerade i den nya lagen.

## Avtal

### Avtal mellan medverkande myndigheter

Myndigheternas samverkan skall enligt den nya lagen regleras i ett avtal (*samtjänstavtal*) där samtliga förvaltningsuppgifter som får utföras inom ramen för samtjänsten skall anges.

Om avtalet 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 handläggaren i så fall har.

I avtalet skall alltså anges dels den yttre ramen för samtjänsten, dels – när det blir fråga om myndighetsutövning eller personregistertillgång – ges en tydlig och uttömmande redovisning av hur förvaltningsuppgifterna från olika förvaltnings- eller myndighetsområden kombineras hos enskilda handläggare.

Avtalen skall godkännas av regeringen för att bli gällande.

Kravet på precision när det gäller att beskriva förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning bör enligt regeringen ställas högt. Det gäller också sådana förvaltningsuppgifter som, utan att innefatta myndighetsutövning, kräver tillgång till personregister.

En handläggare som deltar i samtjänsten kan också i sin ordinarie anställning ha andra uppgifter som innefattar myndighetsutövning eller kräver tillgång till personregister. I ett sådant fall måste även dessa förvaltningsuppgifter och eventuell tillgång till personregister anges i samtjänstavtalet.

### Avtal mellan myndighet och handläggare

Om samtjänsten omfattar förvaltningsuppgifter som innefattar 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.

En viktig utgångspunkt är att den för förvaltningsuppgiften ansvariga myndigheten **behåller ansvaret** för och kontrollen över hur uppgiften fullgörs. Att arbeta med medborgarkontor skall inte innebära, att förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning förs över från en myndighet till en annan.

Beroende på avtalens innehåll och uppläggnings av arbetet kan det bli fråga om antingen ett uppdrags- eller ett anställningsförhållande.

Den vanligaste formen i ett fortvarighetstillstånd torde vara att kommunanställd personal inom ramen för ett samtjänstavtal har i uppdrag av ett antal myndigheter att för deras räkning utföra sådana arbetsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller kräver tillgång till av myndigheten fört personregister.

Även om de juridiska frågorna förefaller och kan bli komplicerade så skall här erinras om den grundprincip som - definitionsmässigt - gäller vid utveckling

av såväl kommunala som integrerade medborgarkontor, nämligen att endast åtgärder som innefattas i de fyra lägsta nivåerna i den ovan nämnda funktionsfördelaren skall hanteras på medborgarkontor.

Därutöver bör emellertid generellt tilläggas: *Om det finns rimlig anledning att tro att ett ärendetyps handläggning på ett medborgarkontor kan medföra integritetskränkning, svårighet att utöva ansvar eller annan brist, då bör denna ärendetyp inte handläggas vid medborgarkontor.*

Den nya lagen bygger emellertid inte på den ovan nämnda funktionsfördelningens princip. Antalet beslutsärenden från statliga myndighetsområden har också därigenom begränsats i lagen.

Fem kommuner - Botkyrka, Eskilstuna, Nässjö, Storumans och Sölvesborgs kommuner - har föreslagit regeringen att välja ut dessa till försökskommuner, med möjlighet att - utanför ramarna för försökslagen - inrätta integrerade medborgarkontor med funktionsfördelningens princip som grund.

Dessa försökskommuner skulle därmed ges möjlighet att analysera och pröva på vilket sätt den offentliga servicen i sin helhet skulle kunna utformas, lokaliseras och kombineras med annan service inom respektive kommun.

### **Arbetsgrupp inom Inrikesdepartementet för utvärdering och fortsatt utvecklingsarbete**

Verksamheten med samtjänst vid medborgarkontor har karaktär av försök och försöksverksamhet ingår därmed som ett betydelsefullt moment i utredningsmetodiken. Det handlar om att vinna erfarenheter i praktisk verksamhet för att efter utvärdering komma fram till en permanent ordning. Detta innebär att det inte nu kan krävas att alla frågeställningar skall ha klarats ut, utan detta får i stället ske genom praktiska försök.

Utvärdering har därför stor betydelse och inom Inrikesdepartementet har en arbetsgrupp tillsatts för att följa och stödja arbetet med att utveckla medborgarkontor och andra former av kontakter mellan medborgarna och offentliga organ. En viktig uppgift för arbetsgruppen är att fortlöpande redovisa de erfarenheter och den kunskap som finns om verksamheten och att följa och stödja utvecklingsarbetet. Det gäller särskilt inrättande av s.k. integrerade medborgarkontor och hur information i ökad utsträckning kan göras elektroniskt tillgänglig.

### **Kostnader**

I den mån försöksverksamheten medför ökade kostnader bör dessa finansieras genom omprioriteringar av resurser inom respektive kommun och myndigheter. Ansvar för att förslagen i de konkreta fallen inte leder till kostnadsökningar som inte motsvaras av minst lika stora besparingar ligger liksom för den nuvarande försöksverksamheten på de avtalsslutande parterna.

### **Skrift från Kommunförbundet**

För att bistå kommunerna i utvecklingsarbete med medborgarkontor - såväl rent kommunala som integrerade - har Svenska Kommunförbundet producerat

en bok: INFÖR INTEGRERADE MEDBORGARKONTOR. Boken bygger på erfarenheter redovisade av kommuner med medborgarkontor och påvisar genom exempel fördelar med att statens och kommunernas medborgarservice integreras. Den ger också en lång rad praktiska råd om hur verksamheten konkret kan utformas.

Boken, som kostar 140:- + moms, kan beställas från Svenska Kommunförbundet, att: Gina von Bolton, 118 82 STOCKHOLM

Frågor med anledning av detta cirkulär kan ställas till Ingrid Olmander van Erk, tel 08-772 41 67 och Irene Reuterfors Mattsson, tel 08-772 44 28.

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET  
Kultur- och fritidssektionen

Ants Viirman

### *Bilaga*

Lag om försöksverksamhet med samtjänst vid medborgarkontor



**Bilaga:****Lag om försöksverksamhet med samtjänst vid medborgarkontor  
(SFS 1997:297)**

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. Ett samtjänstavtal får dock inte träffas för längre tid än till utgången av juni 2002. 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 samtjänstavtal godkännas av regeringen. Regeringen får återkalla ett godkännande, om ändrade förhållanden kräver det eller om det finns andra särskilda skäl för det. Samtjänstavtalet upphör i så fall att gälla den dag som regeringen bestämmer.

**Verksamhetsrapporter**

- 4 § Myndigheter som har träffat ett samtjänstavtal 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 (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer,
  2. i enklare fall bevilja eller besluta om ändrad storlek av hustrutillägg enligt lagen (1994:309) om hustrutillägg i vissa fall då make uppbär folkpension,
  3. besluta om jämkning under inkomståret av preliminär skatt för skolorngdomar och andra studerande med enbart tjänsteinkomst,
  4. i enklare fall medge anstånd med att ge in självdeklaration enligt bestämmelserna i lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter,
  5. i enklare fall registrera anmälan om flyttning enligt folkbokföringslagen (1991:481), eller
  6. 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 6 § socialtjänstlagen (1980:620) till den som fyllt 65 år för dennes försörjning,
  2. ta emot ansökningar om plats i förskoleverksamhet och skolorbarnsomsorg, fördela sådana platser och lämna erbjudanden om plats enligt 14 a § socialtjänstlagen,
  3. lämna ekonomiskt stöd till inackordering för elever i gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning enligt skollagen (1985:1100),
  4. ge tillstånd till att inrätta annat slag av toalett än vattentoalett 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 samtjänstavtalet.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1997 och gäller till utgången av juni 2002.
  2. Genom lagen upphävs lagen (1994:686) om försöksverksamhet med medborgarkontor. Bestämmelserna i den nya lagen om samtjänstavtal skall i tillämpliga delar även gälla i fråga om avtal som regeringen har godkänt enligt den upphävda lagen.