

Finansdepartementet  
103 33 Stockholm

## **Betänkandet SOU 2018:43 Statliga servicekontor – Mer service på fler platser (dnr Fi 2018/02198/SFÖ)**

Statens servicecenter har under våren 2018 getts tillfälle att lämna synpunkter på Servicekontorsutredningens bedömningar och förslag. Dessa synpunkter redovisas i det aktuella betänkandet. I detta remissyttrande lämnar Statens servicecenter vissa kompletterande synpunkter.

### **Övergripande synpunkter på betänkandet**

Statens servicecenter anser att betänkandet i huvudsak omfattar en genomarbetad analys och väl avvägda förslag. Enligt Statens servicecenter ger betänkandet regeringen och berörda myndigheter goda förutsättningar att arbeta vidare med att förstärka statlig lokal service. Betänkandet visar sammantaget att det finns flera fördelar med en samlad statlig serviceorganisation. Besökare vid servicekontor kan därigenom ta del av fler tjänster med hög kvalitet. Berörda myndigheter kan bedriva den lokala serviceverksamheten på ett mer effektivt sätt och med ökad närvaro i hela landet. Dessutom får regeringen möjlighet att vid behov kunna använda en lokal, medborgarnära organisation för olika statliga insatser, såsom har skett under senaste åren med mötesplatser för nyanlända. Vi anser även det finns förutsättningar att knyta lokal service avseende fler statliga myndigheter till en statlig serviceorganisation än de myndigheter som behandlas i betänkandet.

Vi vill dock peka på att Servicekontorsutredningen hade till uppdrag att även analysera förutsättningarna för serviceorganisationen att samverka med kommuner. Det kan konstateras att utredningen i detta avseende har gjort en otillräcklig analys. Enligt Statens servicecenter behöver det därför fortfarande utredas om lokal serviceverksamhet skulle kunna bedrivas på ytterligare platser på andra sätt än i statliga kontor, t.ex. genom samlokalisering eller samverkan med kommuner.

Statens servicecenter har också vissa synpunkter på hur uppgiften ska regleras. Dessa synpunkter påverkar inte genomförbarheten av



förslaget i sak, då Statens servicecenters övergripande bedömning är att författningsregleringen kan göras mindre omfattande än vad utredningen föreslår.

### **Författningsförslag (kapitel 1), Reglering av verksamheten vid servicekontoren (kapitel 3) samt Integritetsfrågor (kapitel 4)**

Statens servicecenter tillstyrker utredningens förslag att servicekontoren även framöver ska grunda sig på samtjänstavtal enligt samtjänstlagen. Utifrån vikten av ett skyndsamt genomförande, både ur ett medborgar- och verksamhetsperspektiv, är det en fördel att i så hög utsträckning som möjligt bygga på befintliga förutsättningar. Det kan dock finnas anledning att på något längre sikt, när formerna för verksamheten hos Statens servicecenter har satt sig, pröva hur reformen ytterligare kan utvecklas.

Det finns i sammanhanget skäl att påminna sig om vad samtjänstlagen med tillhörande förordning fyller för funktion. Regleringen kan vara både utvidgande och begränsande för myndigheternas formella kompetens. Regleringen medför möjligheter för myndigheter, främst bestående av att utföra verksamhet på andra myndigheters område (till och med mellan olika nivåer i den offentliga förvaltningen) samt en mer flexibel användning av anslagsmedel. Genom att Statens servicecenter får i uppgift, t.ex. i sin instruktion, att erbjuda medborgarservice avseende andra myndigheter och att denna verksamhet anslagsfinansieras, minskar dock behoven av samtjänst i sin nuvarande form. Det kan därför ifrågasättas huruvida samtjänst, som i grunden avser just egeninitierade avtal mellan myndigheter, också är den mest ändamålsenliga basen för reformen på något längre sikt. I en mer bestående servicestruktur, inrättad av regeringen, kan ordningen med samtjänst-avtal framstå som mindre ändamålsenlig. Det bör t.ex. underlätta den interna administrationen hos berörda myndigheter om uppdragsavtal med varje handläggare kunde avskaffas. Detta ställer dock vidare frågor kring myndigheternas roller och ansvar som i sådana fall behöver utredas vidare. Det bör framhållas att utredningens förslag inte hindrar en sådan framtida utveckling.

Med beaktande av vad som anförts ovan om lagstiftningens syfte och möjlig framtida utveckling av servicekontoren har Statens servicecenter följande synpunkter på utredningens förslag vad gäller författningsregleringen.



### Instruktionen för Statens servicecenter

Statens servicecenter tillstyrker att den nya uppgiften regleras i myndighetens instruktion. Utredningens förslag ter sig dock väl detaljerat och av målsättningskaraktär och följer delvis av andra regelverk. Det är också en fördel om regleringen ligger på samma abstraktionsnivå som myndighetens instruktion i övrigt.

Det är enligt Statens servicecenter av stor vikt för en framtida utveckling att uppgiften att tillhandahålla statlig service inte är förbehållet de myndigheter som regeringen bestämmer. Om andra myndigheter vill ansluta sig till samtjänsten bör detta uppmuntras och vara möjligt utan särskilt beslut från regeringen. Statens servicecenter föreslår att 1 a § andra stycket stryks och att det första stycket i samma paragraf ska ha följande lydelse: *"Myndigheten tillhandahåller lokal medborgarservice efter överenskommelse med andra myndigheter."*

Statens servicecenter avstyrker det föreslagna andra stycket i 2 §.

Statens servicecenter tillstyrker det föreslagna servicerådet i 7 a § men avstyrker paragrafens andra stycke.

### Förordningen om samtjänst vid medborgarkontor

Vi avstyrker förslaget till en ny bestämmelse i samtjänstförordningen, 2 a §, som anger Statens servicecenters roll. Genom att ändra i Statens servicecenters instruktion (se ovan) ges myndigheten rätt att tillhandahålla service åt andra myndigheter. Det krävs därför ingen särskild reglering i samtjänstförordningen. Om bestämmelsen trots detta skulle föras in bör följande läggas in som tillägg i slutet av första stycket: *"[...] eller annars har träffat överenskommelse med Statens servicecenter"*.

För frågan om personuppgifter, alltså 2 a § andra stycket, hänvisar Statens servicecenter till myndighetens bedömning nedan om personuppgiftsbehandlingar.

Statens servicecenter tillstyrker förslaget om att undantas från rapportering till Kammarkollegiet. Som en följd av vad som anförs ovan bör dock Statens servicecenter uttryckligen anges i bestämmelsen i stället för att det sker genom en hänvisning.

### *Gränsdragning mellan service och ärendehandläggning*



Det finns inga generella hinder för myndigheter att anlita extern kompetens för att utföra myndighetens verksamhet, vilket också sker regelmässigt. För att lägga ut en uppgift som innefattar myndighetsutövning krävs dock särskilt stöd av lag. Vid samtjänst sker dock eventuella inslag av myndighetsutövning – eller service som förutsätter personuppgifter – genom uppdragsavtal direkt med berörda handläggare, som därigenom knyts till den ansvariga myndighetens ordinarie verksamhet. Samtjänstförordningen innehåller en uttömmande uppräknning av när myndighetsutövning får innefattas inom ramen för samtjänst, vilket alltså innebär en begränsning av myndigheternas kompetens jämfört med vad som annars vore fallet.

Statens servicecenter instämmer i att beslutsfattande i samtjänst bör vara begränsat och har inga invändningar mot utredningens förslag om att ta bort två ärendetyper från listan i 3 §. Myndigheten vill dock framhålla att åtgärder som syftar till att ge service för den enskilde i dennes myndighetskontakter kan vara del av handläggningen i ett ärende. De kan alltså ske vid myndighetsutövning utan att vara myndighetsutövning i sig.

Statens servicecenter ser att förslaget om att erbjuda både allmän och fördjupad service kan väcka vissa frågor kring gränsdragningen mellan service och ärendehandläggning. Bland exempel på allmän service finns att ta emot handlingar och att säkerställa att en ansökan är komplett. Service av fördjupad karaktär kan vara att registrera sjukdoms-anmälan eller utfärda olika typer av intyg (se t.ex. s. 186 i betänkandet).

Riksdagens ombudsmän (JO) har i ett ärende om socialtjänst uttalat att ett ärende som innefattar myndighetsutövning består av flera olika moment, där dessa t.ex. kan vara att ta emot anmälan eller ansökan, överlämna eventuella handlingar till den som ska handlägga ärendet m.m. Enligt JO tar stadgandet i (nuvarande) 12:4 regeringsformen sikte på hela handläggningen av ett ärende, där beredningen av och beslutet i ett ärende måste i princip anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift (se 2001/02:JO1 s. 50 ff.).

För att undvika att färre situationer än avsett kan hanteras i samtjänsten, vilket inkluderar svåra gränsdragningssituationer, förordar Statens servicecenter att det i 3 § samtjänstförordningen införs en sådan generell bestämmelse som regeringen tidigare avsett att införa, om att



andra ärendetyper än de uppräknade får förekomma under förutsättning att de är av enklare beskaffenhet (se s. 56 ff. i aktuellt betänkande för en genomgång). Det kan också vara lämpligt med ett tillägg om att sådana uppgifter inte får avse myndighetens slutliga beslut i ett ärende. Med ett sådant tillägg minskar man risken för en för vidsträckt reglering, vilket Lagrådet tidigare haft synpunkter på.

Som anges ovan kan det påpekas att samttjänstförordningen i de flesta fall innebär en begränsning i detta avseende – jämfört med myndigheternas möjligheter att knyta uppdragstagare till organisationen generellt. Vidare ligger det inom regeringens kompetens att fördela uppgifter mellan förvaltningsmyndigheterna den har under sig eller i övrigt hur formerna för deras organisation ska se ut. Det kan också noteras att riksdagen beslutat om lagens nuvarande utformning med vetskapen om att regeringen avsåg införa en sådan generalklausul för enklare fall av myndighetsutövning (se 2008/09:KU22 s. 8-12).

#### **Personuppgiftsbehandlingar och sekretessbrytande bestämmelser**

Statens servicecenter är på längre sikt positivt till de ändringar som utredningen föreslagit som reglerar direktåtkomst och sekretessbrytande bestämmelser. Som anges ovan kan den rättsliga regleringen för den lokala, statliga serviceorganisationen se olika ut, där det på sikt kan vara tänkbart att verksamheten bedrivs på annan grund. Det bör i sådana fall vara rationellt med ett annat upplägg än samttjänst- och uppdragsavtal. Ett sådant upplägg skulle kräva bl.a. motsvarande ändringar i registerförfattningarna.

Sett till dagens förutsättningar ser emellertid inte Statens servicecenter något behov av de föreslagna författningsändringarna vad gäller tillgången till personuppgifter och sekretessbrytande bestämmelser. Eftersom särskilda uppdragsavtal krävs för varje handläggare i samttjänsten som har åtkomst till personuppgifter – och alltså utgör del av den personuppgiftsansvarige myndighetens egen personal – sker aldrig något tillhandahållande av personuppgifter från aktuella register till myndigheten Statens servicecenter. Motsvarande tillämpning av regelverket sker redan i dag hos berörda myndigheter (se s. 116 i betänkandet). Vad utredningen anför om att Statens servicecenter saknar egen handläggande verksamhet, och därför skulle kräva en annan reglering (s. 122), saknar helt betydelse ur dataskyddsrättslig synpunkt. Ett sådant resonemang, där Statens servicecenter anges ha en form av ”uppdragstjänst”, skulle i sådana fall ha bäring på möjligheten för myndigheten att alls teckna ett samttjänstavtal snarare än att

avse just personuppgiftshantering. Genom att uppgiften förs in i myndighetens instruktion står dock klart att Statens servicecenter har befogenhet att ingå sådana avtal.

Om Statens servicecenter beviljas direktåtkomst till registren kommer dock dessa att bli allmän handling hos Statens servicecenter. Både ur ett administrativt och ett rättssäkerhetsperspektiv bör det vara fördelaktigt att uppgifterna inte finns hos fler myndigheter än nödvändigt, bl.a. vad gäller sekretessprövningar, då det blir fler myndigheter som har att utföra dessa utan att det finns egentlig grund för det. Det bör också vara de myndigheter som är ansvariga för respektive register, eller i övrigt de personuppgifter som tillgängliggörs för handläggare, som har bäst förutsättningar att göra sådana prövningar.

Vidare kommer t.ex. uppgifter folkbokföringen, och andra uppgifter som i hög utsträckning är offentliga, i hög grad att komma lämnas ut av Statens servicecenter, vilket innebär ytterligare en kanal för tillhandahållande av dessa uppgifter. Statens servicecenter anser att konsekvenserna av förslaget utifrån frågor om den personliga integriteten och offentlighet och sekretess behöver belysas närmare i det fortsatta författningsarbetet. Detta författningsarbete bör dock kunna anstå till dess att en ny modell för samverkan eller samtjänst är aktuell och som inte grundar sig på uppdragsavtal.

#### **Ändringen i offentlighets- och sekretesslagen**

Som anförts ovan bedömer Statens servicecenter att flera av de föreslagna författningsändringarna bör kunna anstå till dess att en annan grund för verksamheten än sam-tjänst-avtal är aktuell. Även med nuvarande förslag, där handläggare som tar del av personuppgifter eller utför uppgifter som innefattar myndighetsutövning genom uppdragsavtal knyts till den myndighet som ansvarar för aktuell förvaltningsuppgift, kan dock finnas anledning att reglera om sekretess i Statens servicecenters verksamhet. Det kan t.ex. finnas anledning att tro att enskilda ställer framställningar eller annat som kan innehålla sekretessreglerade uppgifter direkt till Statens servicecenter.

Statens servicecenter tillstyrker därför förslaget om införandet av en ny bestämmelse, 40 kap. 1 b §, i offentlighets- och sekretesslagen (OSL). I det fortsatta författningsarbetet bör dock analyseras vilka förutsättningar Statens servicecenter i dessa fall har att lämna uppgifterna vidare till den myndighet som svarar för förvaltningsuppgiften, t.ex. tillämpligheten av bestämmelserna om nödvändigt



utlämnande i 10 kap. 2 § OSL eller generalklausulen i 10 kap. 27 § samma lag, i synnerhet för uppgifter som skyddas av absolut sekretess. I sammanhanget bör också den föreslagna 11 § i Statens servicecenters instruktion beaktas.

#### **Försäkringskassans tillhandahållande av IT**

Statens servicecenter avstyrker den föreslagna 4 b § i Försäkringskassans instruktion om att Försäkringskassan ska tillhandahålla serviceorganisationen utveckling och förvaltning av teknisk plattform, drift och tillhörande användarstöd. Till skillnad från de överväganden som görs av utredningen (s. 88 ff.) bedömer Statens servicecenter att det inte är aktuellt att titta på undantag från reglerna om offentlig upphandling. Den myndighetssamverkan som avses i detta fall är inte av sådan karaktär att överenskommelserna skulle utgöra upphandlingspliktiga avtal. Statens servicecenter noterar vidare att regeringen, genom de befintliga uppdrag som har getts till Statens servicecenter och Försäkringskassan på området, tycks dela den bedömningen.

#### **Service avseende ytterligare myndigheter vid servicekontoren (kapitel 5-7 samt avsnitt 8.6)**

Vi noterar att utredningen delar Statens servicecenters tidigare synpunkt om att samlokalisering av Trafikverkets förarprovsvksamhet vid servicekontor inte behöver begränsas till 12-15 orter utan att det på sikt kan vara aktuellt med fler orter. Enligt vår mening bör regeringen ge ett gemensamt uppdrag till Statens servicecenter och Trafikverket med inriktning att samlokalisering bör ske på så många lämpliga orter som möjligt.

Statens servicecenter instämmer i princip med utredningens förslag om att videomötestjänster avseende Migrationsverket bör erbjudas på servicekontor. Vi vill återigen framhålla att det behöver närmare prövas i vilken takt och omfattning detta lämpligen kan införas i praktiken.

Statens servicecenter instämmer med förslaget att servicekontoren ska ge service av både allmän och fördjupad karaktär avseende Arbetsförmedlingen. Vi delar även bedömningen att denna service ska ges av servicehandläggare och att handläggarna behöver ha tillgång till Arbetsförmedlingens verksamhetssystem. Enligt vår mening ligger denna ordning helt i linje med de utgångspunkter som regeringen



redan har satt upp för andra myndigheters deltagande i serviceorganisationen.

Vi tillstyrker förslaget att regeringen bör ge Statens servicecenter och Arbetsförmedlingen i uppdrag att under de närmast kommande åren utveckla samverkan om statlig lokal service avseende Arbetsförmedlingen. Det kan dock konstateras att Arbetsförmedlingen gör en annan bedömning av vilken service avseende myndighetens verksamhet som bör ges vid servicekontoren. Vi vill därför framhålla att det aktuella regeringsuppdraget måste vara tydligt utformat och avgränsat beträffande vilken servicenivå, särskilt beträffande fördjupad service, och vilken tillgång till verksamhetssystem som ska gälla.

Statens servicecenter ställer sig tveksam till utredningens förslag att Arbetsförmedlingen tills vidare bör tillhandahålla datorer på servicekontoren så att servicehandläggare via dessa får tillgång till myndighetens verksamhetssystem. En sådan lösning riskerar i praktiken att dubblera flera kostnader för IT-infrastruktur på servicekontoren och försvåra möjligheten för effektiva och användarvänliga arbetsätt för servicehandläggarna. Vi anser att utredningens förslag därför behöver analyseras närmare innan ett beslut tas med en sådan inriktning. En närmare analys behöver särskilt väga in att tillgång till Arbetsförmedlingens verksamhetssystem bör säkerställas genom servicekontorens ordinarie IT-plattform.

Vi tillstyrker utredningens förslag att Centrala studiestödsnämnden (CSN) och Statens servicecenter ska få i uppdrag av regeringen att i samverkan genomföra en pilotverksamhet där servicekontor ger service avseende CSN:s verksamhet.

Vi anser även att det finns förutsättningar att knyta lokal service avseende fler statliga myndigheter än de ovan nämnda till den statliga serviceorganisationen. Statens servicecenter har på uppdrag av regeringen redovisat en analys av bl.a. Kronofogdemyndigheten och Polisen i rapporten *En sammanhållen organisation för statlig lokal service* (Dnr 10052-2016/1121, 2017-03-20).

### **Stärkt statlig lokal service och närvaro (kapitel 8)**

Vi har tidigare tillstyrkt utredningens förslag att regeringen ska ge Statens servicecenter i uppdrag att öppna nya servicekontor respektive om ett stegvist införande av Arbetsförmedlingens service vid service-





kontoren. Statens servicecenter har inga invändningar mot de justeringar av de ursprungliga förslagen gällande slutdatum och antal kontor som utredningen redovisar i betänkandet. Detta förutsätter att Statens servicecenter erhåller tillräcklig finansiering för den utökade serviceverksamheten. Vi vill även på nytt peka på vikten av att Statens servicecenter i samverkan med övriga myndigheter behöver ha utrymme att närmare avgöra på vilka orter nya kontor bör inrättas eller befintliga kontor bör utökas.

Vi tillstyrker i princip förslaget att Statens servicecenter bör få i uppdrag av regeringen att tillhandahålla en videomötestjänst på servicekontor. I likhet med förslaget avseende Migrationsverket i kapitel 6 anser vi att flera frågor behöver klargöras innan ett sådant arbete påbörjas. Det gäller särskilt vilken slags videotjänst det närmare rör sig om, vilka myndigheter som ska ansluta sig, hur lång tid det rimligen tar att införa tjänsten samt hur kostnaderna för att utveckla och använda tjänsten ska finansieras.

### **Uppdrag och mål för den nya serviceorganisationen (kapitel 9)**

Statens servicecenter har inga invändningar mot justeringarna av den ursprungliga texten gällande digitala mål och digitalt stöd som utredningen redovisar i betänkandet.

### **Dimensionering, finansiering och budget (kapitel 10) samt Konsekvenser av förslagen (kap 11)**

Vi noterar att utredningen har förtydligat sin bedömning av storleken på serviceorganisationens bemanning vid ingången av 2019. Det är mycket viktigt att denna bedömning är korrekt och tydlig för att en adekvat dimensionering och styrning av verksamheten ska kunna säkerställas.

Med anledning av Statens servicecenters tidigare synpunkter har utredningen även utvecklat sin bedömning gällande finansiering av den service för Arbetsförmedlingen som ska ges på servicekontoren. Vi anser att utredningen dock fortfarande använder sig av för låga nyckeltal för att beräkna OH-påslag och IT-kostnader. Det kvarstår därför en risk för att utredningens finansieringsförslag inte täcker samtliga kostnader för den aktuella serviceverksamheten.



För vår del är betänkandet oklart beträffande om Statens servicecenter eller Arbetsförmedlingen bör finansiera kostnader för den inledande lösningen för åtkomst till Arbetsförmedlingens verksamhetssystem på servicekontoren. Avsnitt 10.4 och 10.8 kan tolkas som att Statens servicecenter ska stå för finansieringen medan avsnitt 11.2 och 11.7 ger intrycket att finansieringen ska ligga på Arbetsförmedlingen.

I detta ärende har generaldirektör Thomas Pålsson beslutat efter föredragning av projektledare Clas Heinegård. I den slutliga handläggningen har också divisionschef Paul Larsson och verksjurist Mikael Vall deltagit.

Thomas Pålsson

Clas Heinegård