

# Myndighetsutövning på entreprenad

En rapport om  
privata bolag i myndigheters kärnverksamhet



Fackförbundet ST maj 2012.

*Referens:*

Dag Andersson, förbundssekreterare: 070-717 29 39  
[dag.andersson@st.org](mailto:dag.andersson@st.org)

*Författare:* Ann-Britt Bern, utredare

# Förord

Under senare tid har Fackförbundet ST kunnat följa allt fler exempel där myndighetsutövning lagts ut på privata utförare. Vi ser en utveckling där myndigheters möjligheter att genomdriva regeringens politik inte är tillräckliga. Det medför att myndigheter tvingas anlita anställda i privata företag för att kunna hantera det löpande arbetet och parera temporära arbetstoppar. En del av myndigheters kärnverksamhet utförs inte längre av myndigheter.

Sverige behöver en fördjupad diskussion kring vad som är myndighetsutövning och vilken roll privata utförare kan ha i myndigheters kärnverksamhet.

STs uppfattning är att myndighetsutövande verksamhet alltid skall utföras av anställda i myndigheter. I denna rapport ger vi flera förklaringar till vår ståndpunkt.

Fackförbundet ST vill med denna rapport starta en diskussion om under vilka villkor myndigheter och statsanställda arbetar med att förverkliga de politiska målen.

Stockholm i maj 2012



Annette Carnhede  
STs förbundsordförande



Britta Lejon  
STs 1:e vice ordförande

# Innehåll

Sammanfattning .....	3
STs krav till regeringen.....	6
STs krav till myndigheter.....	7
Myndigheterna – statsförvaltningens kärna .....	8
Vad är myndighetsutövning? .....	9
Vad är god förvaltning? .....	14
Statstjänstemannen i förvaltningen .....	15
Myndigheters användning av inhyrd personal .....	19
Kostnadsaspekter på inhyrning av personal .....	21
Fackliga förhållningssätt till inhyrd arbetskraft.....	23
Det här tycker ST om myndighetsutövning på entreprenad .....	27
Vi ser en minskad respekt för myndighetsutövning .....	27
Rätten till insyn och kontroll måste säkras .....	28
En obalans mellan politiska mål och myndigheternas resurser .....	29
Det är viktigt med upphandlingskompetens .....	30
Staten måste agera föredömligt .....	31
Anställda ska ha lön efter ansvar, erfarenhet och befogenhet .....	32
ST är arbetsplatsfacket för alla.....	33
Referenser.....	34

# Sammanfattning

Ett samhälles ekonomiska och sociala utveckling är beroende av ändamålsenliga offentliga institutioner. Medborgarna ska kunna lita på att regler och bestämmelser tillämpas på ett korrekt sätt, lika för alla och opartiskt. En rad samhällsförändringar riskerar att underminera rättssamhällets värderingar och principer. Marknadskrafter och kontraktsrelationer har fått ökad betydelse, både som drivkrafter och som styrmedel. De offentliga verksamheterna är utsatta för ett förändringstryck och de drivs att utnyttja möjligheter till förbättrad effektivitet. Ett uttryck för detta är att offentligt finansierade tjänster i ökad utsträckning utförs av privata företag.

Under hösten 2011 och våren 2012 har Fackförbundet ST och våra förtroendevalda mött ett fenomen som vi upplever kan vara början på en degradering av den svenska förvaltningsmodellen. Privaträttsliga organ börjar nämligen bli en del av myndigheters kärnverksamhet. Det handlar om att inhyrda från bemanningsföretag inte längre enbart används inom myndigheters stödfunktioner<sup>1</sup>, utan även för arbete i myndigheters kärnverksamhet: myndighetsutövning. STs uppfattning är att myndighetsutövande verksamhet aldrig ska utföras av privatanställda. I denna rapport ger vi flera förklaringar till vår ståndpunkt.

Den här utvecklingen är ett uttryck för en obalans mellan politiska mål och de resurser som myndigheterna har för att kunna genomföra regeringens politik. Myndigheter tvingas anlita bemanningsföretag för att kunna hantera det löpande arbetet och parera temporära arbetstoppar. Detta kan enligt ST riskera det offentligas möjligheter till insyn, kontroll och ansvarsutkrävande. Det kan dessutom få konsekvenser för kvaliteten i handläggningen. Men också regeringen har fått problem med bemanningsföretagens intåg i den statliga förvaltningen. Ett tydligt och aktuellt exempel på det är fallet med lärarlegitimationerna. När en myndighet överlåter handläggning och beredning av beslut till ett privat företag

---

<sup>1</sup> Till exempel reception, växel och administrativt stöd.

finns det en risk att det uppstår ett osunt beroendeförhållande mellan myndigheten och det privata bolaget.

Anlitandet av bemanningsföretag för myndighetens kärnverksamhet är också ett uttryck för att respekten för myndighetsutövning har urvattnats. Det verkar idag finnas ett närmaste instrumentellt förhållningssätt till myndighetsutövande verksamhet. Men myndighetsutövning handlar om mer än att bara läsa innantill från paragrafer och regelverk. Det handlar om att ha ett professionellt omdöme. Det byggs upp av erfarenhet, kvalitet och saklighet i bedömningen. I detta är handläggningen av ett ärende väsentlig för kvalitén i beslutet. Myndighetsutövning får aldrig nedgraderas till att bara handla om att en myndighetsperson bedriver myndighetsutövning genom en namnteckning.

Bemanningsföretagens låga löner och sämre anställningsvillkor är ett tecken på att de inte inser vilket stort ansvar och vilka långtgående befogenheter de privatanställda har när de ska handlägga ärenden. Det kan till exempel handla om ersättningar från socialförsäkringssystemet, lärarlegitimationer eller körkortsärenden. Det är orättfärdigt mot den inhyrda personalen. De ska ha en lön baserad på erfarenhet, ansvar och befogenhet.

Möjligheterna att hyra in personal med kort varsel gör det möjligt för myndigheter att arbeta med en snävare egen bemanning. ST menar att utgångspunkten alltid ska vara att anställda inom verksamheter med ett offentligt åtagande ska vara tillsvidareanställda. Det finns inte några hinder för att en myndighet visstidsanställer personal under en längre period. Visstidsanställda ska i princip, givet att de har motsvarande erfarenheter av myndighetsutövning som ordinarie personal, likställas med tillsvidareanställda när det handlar om lön, arbetsvillkor och möjlighet till utveckling i arbetet.

Myndigheterna måste göra långsiktigt medvetna val mellan att använda egen personal eller hyra in. Därför ska de tillsammans med de fackliga parterna på arbetsplatsen, göra en analys av nuvarande och framtida behov av personalförsörjningen. Det ska göras för att försäkra sig om att alla möjligheter till interna förflyttningar av personal mellan enheter har uttömts.

Myndigheterna måste se anlitandet av personal från bemanningsföretag som en strategisk ledningsfråga som bland annat påverkar arbetssätt, kompetensförsörjning, kompetensöverföring, kostnader, intern styrning och de egna medarbetarna.

Staten ska enligt ST anlita företag med kollektivavtal och leva upp till intentionerna i vårt centrala avtal. Staten ska vara ett föredöme som arbetsgivare och genom sitt praktiska arbete stödja regeringens uppfattning om att värna den svenska kollektivavtalsmodellen.

För en demokrati är det viktigt att förvaltningens verksamhet så långt som möjligt bedrivs och redovisas öppet. Öppenhet och insyn förbättrar grunden för ansvarsutkrävande. Idag har Sverige en relativt god position internationellt vad gäller öppenhet i den offentliga sektorn. För ST är det självklart att det offentliga ska ha insyn, skarpa kontrollmöjligheter och kunna ha ansvarsutkrävande i privata verksamheter som finansieras med offentliga medel.

De inhyrda, som kommer på uppdrag av ett privat bemanningsföretag, måste vara medvetna om att ett jobb på en myndighet handlar om att arbeta på medborgarnas uppdrag. Det ställer särskilda krav på den anställde. Ett arbete i myndigheter innebär särskilda rättigheter och skyldigheter. Dessa har tillkommit för att skydda medborgarnas rättigheter, bland annat genom ett omfattande meddelarskydd. Ett sådant skydd är mer begränsat för en privatanställd som kan riskera sin anställning vid eventuellt avslöjande av oegentligheter. Den privatanstälde har dessutom ett beroende förhållande till företaget och inte primärt till den offentliga förvaltningens yttersta uppdragsgivare – medborgarna. Därför ska principen om meddelarskydd även omfatta bemanningsanställda som arbetar på en myndighet.

Staten har ett stort ansvar som uppdragsgivare till privata bolag. Sverige behöver en fördjupad diskussion om vad som är myndighetsutövning och vilken roll privata bolag ska ha i myndigheters kärnverksamhet. Vi vill ha en diskussion om under vilka villkor myndigheter och statsanställda arbetar med att förverkliga de politiska målen. Vi är också i behov av att klarlägga hur man fortsättningsvis

skapar en god och rättssäker statsförvaltning. Fackförbundet ST, som det största fackförbundet inom staten, vill med denna rapport initiera en sådan diskussion<sup>2</sup>.

## STs krav till regeringen

- **Myndighetsutövande verksamhet ska alltid utföras av offentligt anställd personal.**
- **Hela handläggningen inför ett myndighetsbeslut ska ha status som myndighetsutövning.**
- **Tillsätt en utredning om varför, vilka arbetsuppgifter och i vilken omfattning myndigheter anlitar bemanningsföretag.**
- **Det måste finnas en balans mellan politiska mål och de resurser som ställs till myndigheternas förfogande för att bedriva verksamhet.**
- **Meddelarskyddet, med dess efterforsknings- och repressalieförbud, ska omfatta även de som arbetar inom företag som är finansierade av allmänna medel, är hel- eller delägda av det offentliga eller har ett uppdrag av det offentliga.**
- **Ledande personer inom statsförvaltningen och dess myndigheter ska få informations- och utbildningsinsatser kring myndighetsutövning och värdegrunden i staten.**

---

<sup>2</sup> Syftet med denna rapport har varit att beskriva, analysera och problematisera utvecklingen med att privaträttsliga organ blir en del av myndigheters kärnverksamhet. ST anlätade Knut Rexed (som bland annat varit planeringschef och statssekreterare i Finansdepartementet samt generaldirektör för Statskontoret) att skriva en underlagsrapport utifrån ett förvaltningspolitiskt perspektiv. Rapporter, pressklipp och andra handlingar har också varit underlag för denna rapport. Rapporten fokuserar endast på vilka konsekvenser utvecklingen kan få för myndighetsutövningen och anställdas arbetssituation. Sålunda berör rapporten inte hur myndigheter köper tjänster, inte heller i vilken omfattning.



## STs krav till myndigheter

- Varje myndighet ska alltid, inom ramen för MBL: s § 11 och § 38, kalla till samråd och samverka med de fackliga organisationerna inför övervägande och beslut om att anlita bemanningsföretag.
- Myndigheters verksamheter ska i huvudsak baseras på ordinarie personal.
- Myndigheter ska se anlitage av bemanningsföretag som en strategisk ledningsfråga som bland annat påverkar arbetssätt, kompetensförsörjning, kostnader och de egna anställda.
- Myndigheter ska alltid, tillsammans med de fackliga parterna på arbetsplatsen, göra en analys av nuvarande och framtida behov av personalförsörjningen, innan ett bemanningsföretag anlitas.

# Myndigheterna – statsförvaltningens kärna<sup>3</sup>

Kärnan i den centrala statsförvaltningen är myndigheten. Myndigheter är direkt underställda regeringen och arbetar med genomförandet av dess politik som beslutats om i demokratisk ordning. En förvaltningsmyndighets verksamhet kan omfatta tre typer av aktiviteter:

- Myndighetsutövning
- Annan ärendehandläggning
- Andra frågor

Bestämmelserna i Förvaltningslagen gäller all *handläggning av ärenden* vid statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Andra typer av verksamhet som till exempel intern administration, avtal som helt vilar på privaträttslig grund, löneutbetalningar och inköp av löpande karaktär omfattas inte. Lämnande av allmänna råd och upplysningar anses inte heller vara ärendehandläggning.

Verksamhet som bedrivs i myndighetsform omfattas av regelverk som bland annat normerar den enskilde medborgarens rättssäkerhet och möjlighet till besvärprövning samt handläggning av ärenden och insyn i verksamheten. Idag har Sverige enligt OECD en relativt god position internationellt sett vad gäller öppenhet i den offentliga sektorn<sup>4</sup>. För privaträttsliga organisationsformer, till exempel aktiebolag, gäller andra regelverk för verksamheten<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Avsnittet bygger på underlag från Knut Rexed, där inget annat anges.

<sup>4</sup> OECD Government at Glance 2011 i Statskontorets rapport "Den offentliga sektorns utveckling" 2011, s.31.

<sup>5</sup> ESV "Att verka genom andra" 2008:34 s.100.

# Vad är myndighetsutövning<sup>6</sup>?

Begreppet myndighetsutövning definieras inte närmare i Regeringsformen, som är en av rikets grundlagar<sup>7</sup>. Den nya förvaltningslagen<sup>8</sup> som antogs 1986 innehåller inte heller någon definition av begreppet. I regeringens proposition anfördes att konceptet nu är så väl etablerat att någon närmare definition inte behövs. Regeringen menar samtidigt att innebörden av begreppet bör vara oförändrad. Riksrevisionen riktade i sitt remissyttrande ”En ny förvaltningslag” (SOU 2010:29) kritik mot att utredaren inte tillräckligt belyst konsekvenserna av att slopa begreppet myndighetsutövning<sup>9</sup>. Även Justitiekanslern har uttryckt tveksamhet till att begreppet myndighetsutövning helt ska kasseras i förvaltningslagen utan att de närmare konsekvenserna först får en ordentlig belysning<sup>10</sup>. STskrev i sitt remissvar på utredningen att det finns en gränsdragningsproblematik kring exakt vilka åtgärder som är att likställa med myndighetsutövning och vilka som inte är det. Men detta är i sig inte skäl att uttradera begreppet. Tvärtom behövs en gångbar definition av vilka åtgärder som är en del av den offentliga maktutövningen och alltså måste utföras av myndigheter. De har ju fått sina uppdrag definierade på grundval av demokratiskt fattade beslut av demokratiskt valda organ. Annars finns en risk att medborgarens rättssäkerhet äventyras. Men också att beslut fattas på andra grunder, till exempel av hänsyn till ägarinflytande eller vinstintresse, än de rättsenliga. Det finns också en risk att statstjänstemannens professionella roll urholkas. Istället för att slopa begreppet myndighetsutövning behövs en bättre definition av det<sup>11</sup>.

---

6 Avsnittet bygger på en underlagsrapport av Knut Rexed, där ingen annan källa uppges.

7 Det definierades däremot i de så kallade Äldre Förvaltningslagen som

”... utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande. ...”

8 SFS 1986:223. Förarbetena återfinns i proposition 1985/86:80 (s. 55), konstitutionsutskottets betänkande KU 1985/86:21 och riksdagsskrivelse 1985/86:202,

9 I avsnittet Allmänna synpunkter på förslaget, DS 2010:47, s.14. En ny förvaltningslag - Remissyttranden över Förvaltningslagsutredningens

betänkande (SOU 2010:29).

10 Justitiekanslerns remissyttrande över betänkandet En ny förvaltningslag (SOU 2010:29), Diarienummer 3779-10-80

11 Fackförbundet ST B-remissvar till TCO oktober 2010, s.4

**Myndighetsutövning** är ett förvaltningsrättsligt begrepp som omfattar beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Det innebär att begreppet inte bara handlar om beslut som betungande för den enskilde, utan också om beslut som är gynnande. Begreppet *enskild* bör vidare uppfattas som att det avser såväl fysiska som juridiska personer<sup>12</sup>.

Det som är karakteristiskt för all myndighetsutövning är att den enskilde befinner sig i ett slags beroendeförhållande, och att saken avgörs genom ensidigt beslut av myndigheten. Noga taget kan man tala om två typer av myndighetsutövning.

- Den ena omfattar beslut eller andra åtgärder som är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna och deras organisationer och företag. Hit hör inte bara rättsskipningen på olika områden utan också olika former av tillståndsgivning och certifiering, samt information till medborgare, organisationer och företag om deras rättigheter i en specifik situation.
- Den andra handlar om beslut om användning av offentliga resurserna. Dessa är som regel gynnande i det att man avgör vem eller vilka som ska få del av resurserna. Hit hör den offentliga upphandlingen, men också olika typer av beslut om antagning, placering i åtgärd eller utbetalning av ersättning.

Det normala är att en statlig eller en kommunal myndighet svarar för myndighetsutövningen. Förvaltningsuppgifter<sup>13</sup> kan dock överlämnas åt andra juridiska personer och enskilda individer. Normalt ska Förvaltningslagen då

---

<sup>12</sup> Knut Rexed

<sup>13</sup> Begreppen förvaltningsuppgifter och myndighetsutövning förekommer i 12 kap 2-4§§ i Kungörelse om beslutad ny regeringsform<sup>13</sup>, allmänt kallad Regeringsformen. De aktuella paragraferna reglerar förvaltningens självständighet i förhållande till de politiskt sammansatta organen.

fortsätta att gälla<sup>14</sup>. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, får ett överlämnande endast göras med stöd av lag.

Beredningen av ett ärende inför ett myndighetsbeslut anses inte i sig vara myndighetsutövning. Det förekommer till exempel att kommunala socialnämnder upphandlat beredningen av biståndsbeslut från privata konsultföretag. Ansvaret för att beredningen skett i enlighet med Förvaltningslagens bestämmelser ligger då på den befattningshavare som fattat beslut på grundval av den upphandlade beredningen<sup>15</sup>.

Det finns exempel på hur olika synen på vad som omfattas av myndighetsutövning kan vara. Under år 2000 förekom i massmedia uppgifter om att socialnämnder gav privata företag och enskilda personer i uppdrag att utföra utredningar inom nämndernas verksamhetsområde. Detta JO-anmälades<sup>16</sup>.

Av JO: s ämbetsmannaberättelse framgår bland annat att handläggningen av ett ärende som hos socialnämnden innefattar myndighetsutövning består av flera olika moment, till exempel att ta emot ansökan, överlämna eventuella handlingar till den som skall handlägga ärendet, kontakta de enskilda som berörs av utredningen, hämta in uppgifter från myndigheter och enskilda personer och dokumentera de uppgifter som inhämtats<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Så föreskrivs t.ex. i 14§ Lag om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst att Förvaltningslagen (1986:223) skall tillämpas när RIKAB handlägger ärenden enligt denna lag. Det finns emellertid viktiga undantag från denna princip. Skollagen<sup>14</sup> innehåller t.ex. villkoren för privaträttsliga huvudmän för skolor, men innehåller ingen skrivning om att dessa ska tillämpa förvaltningslagen.

<sup>15</sup> Underlag från Knut Rexed

<sup>16</sup> Bakgrunden var en artikel i Dagens Nyheter den 17 juni 2000 där det skrevs "

Minst ett 20-tal kommuner låter redan i dag privata konsulter ta hand om socialtjänstens utredningar. Det kan gälla allt från barn- och ungdomsutredningar till adoptionsärenden. Det framgår av en rundringning som Dagens Nyheter har gjort till kommuner och konsultföretag". Från JO Ämbetsberättelse 2001/02 sid 250 ff

<sup>17</sup> JO ämbetsmannaberättelse 2001/02, sid 260

JO menar att ett problem som uppstår när man diskuterar förutsättningarna för att överlåta utförandet av en utredning till ett privat rättssubjekt är att det kan vara svårt att i praktiken avgränsa den uppgiften från andra moment i ärendehandläggningen<sup>18</sup>. Den primära frågan är om det över huvud taget är möjligt att vid tillämpningen av grundlagsbestämmelsen dela upp handläggningen av ett ärende som innefattar myndighetsutövning i olika delar. JO menar att om socialnämnden enligt ett "entreprenadavtal" skulle överlämna hela eller delar av ärendehandläggningen till en utomstående skulle detta medföra att de rättssäkerhetsintressen som 11 kap. 6 § tredje stycket RF skall skydda skulle åsidosättas.<sup>19</sup>

I sin sammanfattning menar JO att en kommun inte kan överlämna sådana utredningsuppdrag som är aktuella i detta ärende till ett bolag eller annat privaträttsligt subjekt. Detta gäller även om behåller huvudansvaret för att uppgiften utförs. Kommunen kan dock anlita uppdragstagare som är fysiska personer och som knyts till myndigheten på ett sådant sätt att de kan anses delta i dess verksamhet och stå under myndighetens arbetsledning och då utföra arbetsuppgifter som normalt utförs av en anställd<sup>20</sup>.

Ett annat exempel är när ambassaden i Manilla skulle läggas ned år 2009. Då anlidade ambassaden i Bangkok ett privat serviceföretag för att ta emot, komplettera och vidarebefordra viseringsansökningar till ambassaden där beslut sedan fattades. JO framhöll att vid bedömningen av vad som utgör myndighetsutövning ska beaktas att beredning och beslut i ett ärende anses utgöra skiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift. JO konstaterade att det är myndighetsutövning att fatta beslut i viseringsärenden samt att serviceföretagets handläggning föregått ambassadens beslut och bland annat syftat till att få fram komplett beslutsunderlag. Handlingar har granskats och kompletteringar har begärts in. Handläggningen har därmed inte inskränkts till besvarande av allmänna frågor, lämnande av upplysningar och tillhandahållande av blanketter, utan uppgifterna har innefattat myndighetsutövning. JO ansåg detta vara myndighetsutövning och då rättsligt lagstöd fattades för detta

---

<sup>18</sup> Ibid sid 261.

<sup>19</sup> Ibid sid 262

<sup>20</sup> Ibid sid 270

**kritiserades ambassaden av JO. JO framhöll att rätts säkerheten äventyras när en myndighet lägger ut myndighetsutövning på privata företag. Såväl förvaltningslagens bestämmelser och offentlighetsprincipen sätts enligt JO i detta fall ur spel.<sup>21</sup>**

---

<sup>21</sup> "Ambassad överlämnade förvaltningsuppgifter som innebar myndighetsutövning till privat företag", Justitieombudsmannen 2009-11-06, dnr 3777-2008, i <http://www.jpinfo.net/>

Ambassadens anlåtande av privat serviceföretag för att ta fram beslutsunderlag liknar i en del delar om Skolverkets anlåtande av ett privat bemanningsföretag, under 2011, för sin handläggning av lärarlegitimationer. Det visade sig att ungefär hälften av alla ansökningar behövde kompletteras och minst hälften av dem krävde en egen utredning<sup>22</sup>. När JO (Justitieombudsmannen) besökte Skolverket gav de exempel på hur rättsäkerheten säkrats (mer om det under avsnittet "Myndigheters användning av inhyrd personal") genom att Skolverket bland annat sett till att varje ärende granskas flera gånger och att samtliga beslut fattas av Skolverket. Justitieombudsmannen beslutade att inte rikta någon kritik mot Skolverkets hantering av lärarlegitimationer<sup>23</sup>.

## Vad är god förvaltning?<sup>24</sup>

Skattebetalarna förväntar sig att de offentliga medlen används på bästa sätt och att politiska beslut allmänt sett är väl underbyggda, effektiva och ändamålsenliga. De förutsätter att få reda på vad förvaltningsmyndigheterna sysslar med, få svar på frågor inom en rimlig tid, och bli behandlade på ett vänligt och hjälpsamt sätt. Det handlar om god förvaltning, "good governance"

I begreppet god förvaltning ryms också att förvaltningsmyndigheterna både ska hålla medborgarna informerade och på begäran kunna lämna information om de offentliga verksamheterna och regelverken. En person som vänder sig till fel myndighet får inte avspisas, utan ska hänvisas till rätt myndighet.

Informationslämnandet är således en viktig förvaltningsuppgift. Två typer av informationslämnande är dessutom myndighetsutövning. Den ena, som också uppmärksammas i olika lagkommentarer, är information om en enskilds rättigheter. Den andra gäller utlämnandet av offentliga handlingar. Den som beslutar att utlämna en handling är också ansvarig för att handlingen inte innehåller någon uppgift som enligt sekretesslagen eller sekretessbestämmelser i annan lagstiftning eller förordning inte får lämnas ut. Denna prövning är

---

<sup>22</sup> Publikt 19 april 2012 "Skolverket förklarar sig i KU".

<sup>23</sup> 1 april 2012 kom besked från JO, Justitieombudsmannen, att ingen kritik riktas mot Skolverket för samarbete med bemanningsföretaget.

<sup>24</sup> Avsnittet bygger på underlag av Knut Rexed där inget annat anges



uppenbart en myndighetsutövning och kan inte överlämnas till en extern tjänsteleverantör eller konsult.

## Statstjänstemannen i förvaltningen

Statsförvaltningen arbetar i medborgarnas tjänst och utgår från de grundläggande värdena demokrati, rättsäkerhet och effektivitet. Varje statsanställd har därför ett viktigt uppdrag i att upprätthålla dessa värden. Den tyske filosofen och nationalekonomen Max Weber<sup>25</sup>, utvecklade en "idealtyp"<sup>26</sup> för en offentlig förvaltning, som gäller än idag, där de centrala statstjänstemännen måste vara oberoende i förhållande till den politiska makten.

För att allmänheten ska ha ett högt förtroende för och känna tillit till förvaltningen är det viktigt att alla statsanställda har kunskap om statsförvaltningens gemensamma värdegrund. Det är grundläggande att alla statsanställda vet på vems uppdrag de arbetar, har god kunskap om grundläggande regelverk och att myndigheterna har väl fungerande system för intern styrning och kontroll<sup>27</sup>. Moderaten Sten Bergheden argumenterar i en riksdagsmotion från 2011 för vikten av att personalen är kunnig och utbildad i myndighetsutövning och därutöver kan förvaltningslagen. Anledningen till motionen är att motionären befarar att en felaktig och bristfällig hantering och handläggning vid myndighetsutövning kan orsaka personer och företag stor skada. Därför bör det enligt Bergheden göras en översyn av möjligheten att

---

<sup>25</sup> Född 1864.

<sup>26</sup> Idealtyp är inom viss sociologisk teori och metod ett av Max Weber myntat begrepp som beskriver en sorts begreppslig eller analytisk modell, eller typ, som kan användas som verktyg för att förstå världen, eller mer specifikt beskriva och analysera en viss social enhet eller ett visst socialt förhållande. Ideal syftar på "renodlad", och handlar alltså i sammanhanget inte om någon sorts värdering. Weber skapade i sin teoribildning flera idealtyper, bland annat exempelvis en för byråkratiska organisationer och för marknaden. Han skapade idealtyper för olika sorters socialt handlande, sätt för makt att legitimeras, och slutligen organisationsformer. Wikipedia.

<sup>27</sup> En statsförvaltning i förnyelse, Regeringskansliet (2012:8).

## förbättra kunskapen om förvaltningslagen för tjänstemän som utför myndighetsutövning.<sup>28</sup>

Statstjänstemannayrket är inget statiskt arbete utan det påverkas och förändras av politiska reformer. Svensk statlig sektor är det område där det enligt OECD sker flest förändringar<sup>29</sup>. Den offentliga förvaltningen har under de senaste decennierna varit föremål för nya styrmodeller, privatiseringar eller resursminskningar. Nya former av styrning resulterar i förändrade relationer mellan staten och statstjänstemännen och det förändrar i sin tur innebörden av att vara statstjänsteman<sup>30</sup>. Då blir det viktigt att identifiera och stärka de principer som utgör den gemensamma värdegrunden för all statlig verksamhet<sup>31</sup>. Men en rapport från Statskontoret 2010 visar att statstjänstemännens dagliga arbete i mycket begränsad omfattning genomsyras av en gemensam värdegrund. Då chefer i staten i allt större utsträckning rekryteras från det privata näringslivet kan det också medföra en annan kultur och värdegrund<sup>32</sup>. I ”En statsförvaltning i förnyelse” (2012), skriver Regeringskansliet att *”inom många områden får statsförvaltningen också en ny roll. Genom flera utförare av offentligt finansierade tjänster ställs ytterligare krav på hållbara regelverk och en väl fungerande offentlig tillsyn”*.

Uppfattningen om rollen som statstjänsteman varierar mellan myndigheter. I myndigheter där det finns andra tydliga värden eller yrkesroller identifierar sig inte medarbetarna i första hand som statstjänstemän utan snarare med sina unika roller och uppgifter. Men motsatser förekommer också, med tydliga spår av det klassiska ämbetsmannaaidealet<sup>33</sup>.

Det finns således anledning att befara att statstjänstemannavärdena har försvagats. Andra länder tidigt tog fram särskilda värdegrundsdokument och lyfte fram statstjänstemannavärdena i utbildningen vid sina särskilda

---

28 Motion 2011/12:K256 Myndighetsutövning, ärendehantering och kompetenshöjning, Sten Bergheden (M), 20 sep 2011.

29 Verksamhetsinriktning 2013-2016, Förbundsstyrelsens förslag till kongressen, s. 6.

30 Bygger på Peter Liljas artikel Lärarlegitimation – professionalisering med förhinder? I Arbetsmarknad & Arbetsliv, årg 17, nr, 2011, s.30.

31 KRUS ”Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda” s. 4.

32 Statskontoret ”Värdegrunden i staten – en nulägesbild” (2010).

33 Statskontoret ”Värdegrunden i staten – en nulägesbild” (2010).

förvaltningshögskolor. Sverige valde dock att förlita sig på att statstjänstemännen var del i en allmän kultur med tydliga förväntningar på oväld och otadlighet. Denna kultur har emellertid försvagats genom avskaffandet av oavsättligheten och av de förvaltningsgemensamma regelverken. Allt färre statstjänstemän ser sig själva som juSTstatstjänstemän. Eftersom anställningen är knuten till en enskild förvaltningsmyndighet är det istället den man identifierar sig med. Den nya mål- och resultatstyrningen kan sprida uppfattningen att ändamålet är viktigare än medlet. Det finns också tecken på ökade politiska förväntningar på anpassning till regeringens önskemål och intressen. Ett sådant är när politiker inte vill stå för de regler de beslutat om utan istället skyller på de tjänstemän som satts att tillämpa dem<sup>34</sup>.

Ett antal statliga förvaltningsmyndigheter – däribland Polisen och Försvarsmakten - har mot denna bakgrund påbörjat ett arbete med att ta fram gemensamma värdegrunder. Det är en viktig insats som både kan göra värdegrunden tydligare och minska riskerna för olämpliga politiska påtryckningar<sup>35</sup>.

Enligt den förvaltningspolitiska propositionen från 2009 måste anställda inom staten ha ”gott omdöme, integritet och goda kunskaper om den lagstiftning som utgör grunden för statsförvaltningens verksamhet”<sup>36</sup>. Att vara statstjänsteman handlar om mer än att bokstavstroget följa lagstiftning och regelverk. Det handlar också om ett förhållningssätt till arbetet. Tjänstemän kan inte enbart luta sig mot en regel, utan har att förlita sig på sitt eget professionella omdöme. Kvaliteten och sakligheten i bedömningen måste vara en integrerad del av myndighetsutövningen<sup>37</sup>. Nyckelvärden för den statsanställda är oberoende, opartiskhet, integritet och likabehandling<sup>38</sup>. Samtidigt visar en rapport från Statskontoret (2010) att det finns en osäkerhet bland statstjänstemän om vad dessa värden innebär i praktiken<sup>39</sup>.

**Integritet i beslutsfattande är viktigt för att upprätthålla allmänhetens förtroende för myndigheterna. Det ska aldrig råda några tvivel om att det kan uppstå en intressekonflikt där en tjänstemans privata intressen påverkar beslutsfattande**

---

34 Underlag från Knut Rexed.

35 Underlag från Knut Rexed.

36 2009:10:175.

37 Underlag från Knut Rexed.

38 Krus "Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda" s. 10.

39 Statskontoret "Värdegrunden i staten – en nulägesbild".

eller tjänsteutövande i övrigt. Varje statligt anställd har, liksom alla andra medborgare, en grundlagsskyddad åsiktsfrihet, men i egenskap av företrädare för myndigheten är den anställda skyldig att handla med saklighet och opartiskhet och hålla personliga åsikter utanför<sup>40</sup>. Offentligt anställda har ett meddelarskydd som innebär att myndigheterna inte får efterforska vem som läckt uppgifter om till exempel oegentligheter till media. Den som tar emot uppgifterna har tystnadsplikt. Samtidigt visar Statskontorets rapport från 2010 att yttrande- och åsiktsfrihet inte lyfts fram som ett överordnad värde av statstjänstemännen, utan att det snarare är lojaliteten med uppdraget och arbetsgivaren som är i fokus.

**Den statstjänsteman som utövar myndighetsutövning och som med uppsåt eller av oaktsamhet missköter sina uppgifter kan dömas till ansvar för tjänstefel. Nästan alla rättsfall som tolkar begreppet myndighetsutövning avser skadestandsfrågor<sup>41</sup>.**

---

40 KRUS "Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda"

41 Begreppet myndighetsutövning förekommer också i 3 kap 2 – 3§§ i Skadeståndslagen.

2 § Staten eller en kommun skall ersätta

1. personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada, som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar, och

2. skada på grund av att någon annan kränks på sätt som anges i 2 kap. 3 § genom fel eller försummelse vid sådan myndighetsutövning.

3 § Staten eller en kommun skall ersätta ren förmögenhetsskada som vållas av att en myndighet genom fel eller försummelse lämnar felaktiga upplysningar eller råd, om det med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl. Därvid skall särskilt beaktas upplysningarnas eller rådets art, deras samband med myndighetens verksamhetsområde och omständigheterna när de lämnades.

# Myndigheters användning av inhyrd personal

Myndigheter kan använda sig av inhyrd personal av olika skäl. Det kan exempelvis handla om brist på kompetens eller på grund av tids - eller annan resursbrist. Bristande resurser kan uppstå om en myndighet inte själv fullt ut kan påverka när ett arbete ska vara klart. Det kan handla om, som i Skolverkets fall med lärarlegitimationer, tillfälliga uppdrag från regering och riksdag. I ett KU-förhör<sup>42</sup> i april 2012 uppgav Skolverkets generaldirektör Anna Ekström, som en förklaring till anlita ett bemanningsföretag, att uppdraget att utfärda lärarlegitimationer var mer komplicerat än vad någon förutsåg. Det visade sig nämligen att ungefär hälften av alla ansökningar (drygt 50 000 stycken) behövde kompletteras och minst hälften av dem krävde en egen utredning<sup>43</sup>. När JO (Justitieombudsmannen) besökte Skolverket gav de exempel på hur rättsäkerheten säkrats genom att Skolverket bland annat utbildat alla som handlägger legitimationsärenden och har regelbundna möten med handläggarna. Dessutom besöker skolverket bemanningsföretagets lokaler varje vecka, ser till att varje ärende granskas flera gånger och att samtliga beslut fattas av Skolverket. Justitieombudsmannen beslutade att inte rikta någon kritik mot Skolverkets hantering av lärarlegitimationer<sup>44</sup>.

Att anlita bemanningsföretag kan ibland vara ett bra och nödvändigt sätt att tillföra myndigheterna kompetens eller extra resurser för att "täcka upp för" ordinarie personals sjukdom eller temporära arbetstoppar.

---

42 KU står för Konstitutionsutskottet.

43 Publikt 19 april 2012 "Skolverket förklarar sig i KU".

44 I april 2012 kom besked från JO, Justitieombudsmannen, att ingen kritik riktas mot Skolverket för samarbete med bemanningsföretaget.

Bemanningsföretag<sup>45</sup> brukar i regel erbjuda såväl bemanning, som omställning och rekryteringstjänster<sup>46</sup>. Bemanning handlar om att hyra ut sina anställda till en kund där kunden står för arbetsledningen eller bemanna hela avdelningar åt kunden där bemanningsföretaget står för arbetsledningen.

De förvaltningsrättsliga intressanta situationerna är den första typen av bemanning, det vill säga då myndigheten själv svarar för arbetsledningen. Det framstår inte som självklart att användningen av inhyrd personal för ärenden som innefattar myndighetsutövning ska anses utgöra överlämnande av myndighetsutövning. I alla fall så länge myndigheten har full kontroll över arbetsledningen och det utförda arbetet<sup>47</sup>. En representant för Försäkringskassan i Falun<sup>48</sup> såg inte heller några problem med att de privatanställda skulle fatta beslut i ärenden som berör föräldrapenning, det vill säga, bedriva myndighetsutövning

*”Dom får ju samma introduktion och kompetensutveckling som våra egna medarbetare så jag kan inte se att det skulle vara mer rättsosäkert än något annat”<sup>49</sup>.*

Den andra typen av bemanning, där bemanningsföretaget svarar för arbetsledningen, kan vara att anse som överlämnande av myndighetsutövning, om den inhyrda personalen utför sådana uppgifter<sup>50</sup>.

Inhyrningen av akademiker och högkvalificerade tjänstemän har ökat<sup>51</sup>, sjuttio procent av de bemanningsanställda är idag tjänstemän<sup>52 53</sup>. Den vanligaste

---

45 Begreppet bemanningsföretag har inte definierats i svensk lag, utan man får gå till artikel 3 i EU:s bemanningsdirektiv Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/104/EG om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag.

46 Här kommer vi enbart behandla det som handlar om bemanning.

47 Underlag Knut Rexed.

48 Med anledning av inhyrningen av 25 bemanningsanställda för ett års arbete.

49 <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=161&artikel=5...> "Inhyrd personal inte bra menar professor", angående Försäkringskassanhantering i Falun, april 2012. Uttalandet kommer från en företrädare för Försäkringskassan i Falun.

50 Underlagsrapport Knut Rexed.

51 Bemanningsbarometern Q2 2012 Bemanningsföretagen. Helåret 2011 uppvisar rekordomsättning på över 21 miljarder. Industri- och lagerjobben har ökat kraftigt sedan förra finanskrisen, men sedan kvartal 4 har tjänstemanna- och akademikeruthyrningen ökat.

52 Bemanningsbranschen har enligt SCB fördubblats i antal anställda sedan 2002. SCB uppger att 52 700 personer arbetade inom bemanningsbranschen under 2011, en ökning med 30 procent jämfört med året innan. Men andelen personer som arbetar inom bemanningsbranschen utgör fortfarande en mycket liten del av arbetsmarknaden, drygt 1 procent.

53 Det största yrket bland bemanningsföretag 2010 var lagerassistenter m.fl. Största yrket för kvinnor anställda i bemanningsföretag var övrig kontorspersonal, SCB Yrkesstrukturen i Sverige 2010.

anställningsformen är tillsvidareanställning<sup>54</sup> i bemanningsföretaget, och den största andelen anställda i bemanningsbranschen är verksamma inom privat sektor.

## Kostnadsaspekter på inhyrning av personal

En aspekt på myndigheters anlitan av bemanningsanställda är hur skattemedel används. Enligt en rapport från Teknikföretagen (2006) var det inom deras område från 25 och i vissa fall upp mot 100 procent dyrare med inhyrning än med anställning i egen regi. Inhyrning av tjänstemän är dyrare än inhyrning av arbetare. Rekryteringsprocesser är dyra och inte alltid motiverade i samband med visstidsanställning. Att företagen hyr in personal istället för att anställa beror på att de i och med inhyrningen slipper allehanda indirekta kostnader.<sup>55</sup>

Uppgifter från fackligt förtroendevalda inom ST pekar på att lägsta anbud vinner. Ett exempel på det kommer från en förtroendevald inom ST. Det handlar om Statens institutionsstyrelses (SiS) upphandling av inhyrda från ett bemanningsföretag, vars anbud dels låg påtagligt lägre än konkurrenternas, dels saknade kollektivavtal. ST avdelningen påkallade tvisteförhandling eftersom arbetsgivaren inte informerat ST om att det skulle ske en ny upphandling<sup>56</sup>.

Höga kostnader är inte detsamma som att den inhyrda arbetskraften har hög lön. Fackförbundet Unionen uppger att många inhyrda har lägre lön än vad de fast anställda på kundföretaget har som utför samma arbetsuppgifter<sup>57</sup>. Det är en bild som ST delar utifrån de exempel på låga löner som kommit till kännedom inom våra områden<sup>58</sup>. På Försäkringskassan i Kalmar arbetade till exempel i slutet av

---

54 Enligt Bemanningsföretagen har 80 procent en tillsvidareanställning.

55 För att ta reda på ungefärliga kostnader vid inhyrning lät Teknikföretagen bemanningsföretag lämna anbud utifrån ett konstruerat exempel där ett tänkt företag gjort en förfrågan om priser. Teknikföretag och bemanningsföretag – varför är så många medarbetare inhyrda? (2006:29ff).

56 Publikt 15 mars 2012, "Tvist på SiS om bemanningsföretag".

57 Unionen "Bemanningsbranschen – personal som handelsvara?" (2008) samt "Konsult i bemanningsbranschen", power point Unionen 2010.

58 Det är svårt att generellt säga hur pass mycket lägre lönerna är. Uppgifter om löneläge kan komma fram när den inhyrda personalen jämför sina löner med den ordinarie personalen. Ett annat sätt är att det lokala facket via kostnaden för anbudet kan räkna baklänges vad löneutfallet kan bli, men det är en osäker metod eftersom bemanningsföretaget också har påslag som ska täcka andra kostnader samt generera vinst. Sen tidigare är det dock väl känt att landstingens anlitan av så

2011 drygt ett femtiotal inhyrda, alla på företag med kollektivavtal, men med sämre löner än de anställda. De anställda på tre olika bemanningsföretag arbetar med att handlägga föräldrapenning och beta av balanser för återkrav av bostadstillägg. De bemanningsanställda har olika villkor beroende på vilket företag de arbetar för. Enligt en av ST: s förtroendevalda i sektionstyrelsen erbjuder till exempel ett av bemanningsföretagen sina anställda 90 kronor i timmen, vilket motsvarar drygt 15 000 i månaden. Det är tre till fyra tusen kronor lägre än vad en tjuvåring brukar få som nyanställd på Försäkringskassan<sup>59</sup>.

Ett annat exempel kommer från Transportstyrelsen. Nättidningen ETC kunde i september 2011 rapportera att Transportstyrelsen i Örebro hade 46 personer inhyrda som bland annat utredare och handläggare. Många av de inhyrda utförde samma myndighetsutövande arbetsuppgifter som de fast anställda, till exempel indragning av körkort. De erbjöds, enligt artikel, betydligt sämre lön (10 000 mindre i månaden), än Transportstyrelsens egna anställda<sup>60</sup>.

Inhyrd personal på Pensionsmyndigheten i november 2011 hade en månadslön på runt 16 000 i månaden<sup>61</sup>, nästan 5000 kronor lägre än ingångslönen på myndigheten<sup>62</sup>.

Det är några exempel på att lönerna för de inhyrda är väsentligt lägre än fast anställda, trots motsvarande arbetsuppgifter. Ändå har staten inte orimligt höga löner för sina anställda. Sverige ligger under OECD-genomsnittet när lönenivån och övriga ersättningsnivåer mäts för vissa statliga tjänster<sup>63</sup>.

---

kallade "hyrläkare" från bemanningsföretag blir väsentligt dyrare. Se till exempel artikel "Fler miljoner till hyrläkare i Sydsvenska Dagbladet 28 april 2012.

59 Publikt, 21 december 2011 "De är mer eller mindre rättslösa".

60 ETC 23 sep 2011.

61 De inhyrda får betalt per timme och har skiftande arbetstider, omräknat blir månadslönen kring 16 000. Publikt 29 nov 2011.

62 Vid årsskiftet fanns uppgifter om att det bemanningsföretag som Pensionsmyndigheten anlitat skulle teckna kollektivavtal och därmed också ge anställda tjänstepension.

63 Statskontoret "Den offentliga sektorns utveckling", 2011, s.28. Vissa statliga tjänster avser här mellanchefer samt ekonom/analytiker. Störst är skillnaden för mellanchefer. Ersättningsnivån är i OECDs studie justerad för köpkraft.



# Fackliga förhållningssätt till inhyrd arbetskraft

Ur facklig synvinkel har bemanningsbranschen tillkomst och tillväxt inte varit oproblematiske. Fackförbundet ST publicerade redan vid millennieskiftet en rapport om statens beroende av konsulter. Denna studie föranledde att Statskontoret på uppdrag av regeringen genomförde en liknande undersökning år 2001<sup>64</sup>.

En aspekt av att man hyr in personal är att det skapas ett A- och B-lag av anställda där de inhyrda utgör B-laget. De har sämre anställningsvillkor, lägre jobbtillfredsställelse och mindre möjlighet att påverka sin arbetssituation. En studie från Göteborgs Universitet (2010) visade bland annat att såväl inhyrda arbetare som tjänstemän hade en bristande kontakt med sin chef vid bemanningsföretaget och ingen av dem hade deltagit i några planerade utvecklings- eller utbildningsinsatser från bemanningsföretaget. De inhyrda är en tillfällig eller perifer arbetskraft hos kundföretagen och får därför inte del i några långsiktiga utvecklingsinsatser<sup>65</sup>.

En av de bemanningsanställda på Försäkringskassan i Kalmar säger till tidningen **Publikt**<sup>66</sup>:

---

64 Det är svårt att få en bild av hur stor omfattningen är av köp av tjänster hos i myndigheter. Det visade Statskontorets rapport (2001:13). Den bilden bekräftas av Kammarkollegiet utifrån den samlade statistik som inrapporteras av myndigheterna till Ekonomistyrningsverkets (ESV) Transaktionsdatabas (TDB). TDB innehåller inte samtliga myndigheters anskaffningar utan enbart en delmängd. De statliga ramavtalen som upphandlas av Statens inköpscentral omsatte 8 miljarder kronor år 2011. Per Eskilsson, controller, Kammarkollegiet, Statens inköpscentral, april 2012

65 Studien gör inga anspråk på att resultaten ska vara generaliserbara. Studien består av kvalitativa fallstudier vid tre större industriföretag 2008 samt perioden 2008 till 2009 vid ett industriföretag, ett logistikföretag samt en statlig myndighet (IT-support). H Kantelius "Inhyrningens logik – Långtidsinhyrda arbetare och tjänstemäns utvecklingsmöjligheter och upplevda anställningsbarhet", Arbete och Hälsa Vetenskaplig skriftserie, Göteborgs Universitet (2010:19ff)

66 Publikt 21 dec 2011 "De är mer eller mindre rättslösa".

*”Det värsta är att man känner sig särbehandlad. Anställda och bemanningsanställda på samma enhet kallas till separata möten. Och snart flyttas vi till ett eget hus, separerade från de andra på vår enhet”.*

De tillsvidareanställda på Försäkringskassan i Kalmar har genom STs kollektivavtal bättre villkor än sina arbetskamrater på bemanningsföretaget, till exempel fler semesterdagar och bättre arbetstider. En av de inhyrda säger:

*”Det blir hårt att sitta kvar när anställda går hem efter halva dagen, som dagen före julafton”.*

I november 2011 framkom det att bemanningsanställda på Pensionsmyndighetens kundtjänst varken hade kollektivavtal eller tjänstepension. Med tanke på att Pensionsmyndigheten har en upplysningsverksamhet där myndigheten ger råd om tjänstepension blir detta extra märkligt, det är ju en del av de inhyrdas jobb att prata om tjänstepension.

I paragraf 11 i MBL stadgas att arbetsgivaren på eget initiativ ska genomföra förhandling med de kollektivavtalsbärande arbetstagarorganisationerna (s.k. primär förhandlingsskyldighet) före beslut tas om viktigare förändring av verksamheten eller av arbets- eller anställningsförhållanden för arbetstagare som tillhör organisationen. Facket kan också kalla till förhandling inom ramen för medbestämmandelagen (MBL). Arbetsgivaren har också en särskild form av primär förhandlingsskyldighet enligt paragraf 38 i MBL innan beslut fattas om att anlita någon som inte är anställd hos arbetsgivaren<sup>67</sup>. Syftet med den här förhandlingsskyldigheten i entreprenadfrågor är att undvika att bestämmelser i lag eller kollektivavtal kringgås av en oseriös entreprenör. Syftet med MBL-förhandling enligt paragraferna 11 och 38 är att facket ska kunna ta ställning till ett eventuellt veto enligt MBL 39.

**För att arbetstagarorganisationen ska få använda vetorätten enligt paragraf 39 i MBL krävs att anlita den utomstående arbetskraften kan antas medföra**

---

<sup>67</sup> Det finns dock tre undantag när förhandlingsskyldighet enligt 38 § MBL inte föreligger: 1) Om arbetet är av kortvarig och tillfällig natur och det inte är fråga om att anlita uthyrd arbetskraft enligt lagen om privatarbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft. 2) Arbetet kräver särskild sakkunskap och det inte är fråga om att anlita uthyrd arbetskraft enligt lagen om privatarbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft. 3) Arbetet tidigare godtagits av arbetstagarorganisationerna. För detta fordras att godkännandet har kommit till uttryck. Men arbetstagarorganisationerna kan ändå påkalla förhandling även i de tre ovannämnda fallen. Arbetsgivaren är då skyldig att avvakta med sitt beslut.

att lag eller kollektivavtal åsidosätts eller att anlita andra annars strider mot vad som är allmänt godtaget inom parternas avtalsområden<sup>68</sup>. Vetorätten gäller privat sektor men är mer begränsad hos statliga och kommunala arbetsgivare som upphandlar bemanning enligt lagen om offentlig upphandling.

Det är idag inte möjligt att ställa krav på att ett bemanningsföretag ska ha kollektivavtal. Enligt civilminister Stefan Attefall kan man dock kräva de villkor som finns i kollektivavtal eller är gängse på arbetsmarknaden. Lönenivåer och tjänstepension ska vara likvärdiga, men det är inte möjligt med detaljstyrning. Attefall säger vidare i en intervju med tidningen Publikt<sup>69</sup>:

*”Varje myndighetschef har ett ansvar att se till att det är goda villkor på arbetsplatsen också när de tar in arbetskraft utifrån”.*

Därför är det viktigt att facket tidigt är med i utformningen av upphandlingens förfrågningsunderlag<sup>70</sup>.

STs förtroendevalde på sektionen i Kalmar anser att myndigheten flyr sitt arbetsgivaransvar och anser att Försäkringskassan istället borde ha visstidsanställt. Han säger:

*”De är mer eller mindre rättslösa, då inget fack på Försäkringskassan har förhandlingsmandat för dem. Därför fungerar heller inte de riktlinjer som finns för samverkan vid rekrytering. Istället blir allt en förhandling mellan arbetsgivaren och bemanningsföretaget”.*

Ett utmärkande drag för bemanningsbranschen är just att den uthyrde ofta har en dubbel organisatorisk tillhörighet. Bemanningsföretaget har ett arbetsgivaransvar medan kundföretaget har ett arbetsledaransvar. Även arbetsmiljöansvaret är delat mellan det uthyrande bemanningsföretaget och det inhyrande kundföretaget. Kundföretaget ska ansvara för att det dagliga arbetet

---

<sup>68</sup> Om arbetstagarorganisationen felaktigt använder sin vetorätt kan organisationen bli skadeståndskyldig.

<sup>69</sup> Publikt 24 jan 2012, ”Myndigheter kan kräva bra villkor”.

<sup>70</sup> Dan Holke, chef vid LO-TCO Rättsskydd, i Publikt 13 dec 2011.

utförs på ett säkert sätt samt att nya inhyrda får en korrekt introduktion i arbetet. Bemanningsföretaget har det långsiktiga arbetsmiljöansvaret för till exempel rehabilitering och utbildning<sup>71</sup>.

---

71 Arbetsmiljöverket, information om forskningsprojekt, "Bemanningsbranschen och arbetsmiljöfrågor för personaluthyrning", [www.av.se/aktuellt/kunskapsversikt/bemanningsbranschen](http://www.av.se/aktuellt/kunskapsversikt/bemanningsbranschen) (2011).

# Det här tycker ST om myndighetsutövning på entreprenad

## Vi ser en minskad respekt för myndighetsutövning

Fackförbundet ST anser att respekten och förståelsen för offentlig verksamhet har minskat genom ett mer marknadsliberalt förhållningssätt hos statsmakten. Införandet av till exempel olika valfrihetssystem inom vård, skola och omsorg har inneburit ett förhållandevis omfattande överlämnande av, vad som tidigare ansågs vara självklara offentliga angelägenheter, till privata tjänsteföretag. All offentlig nationell verksamhet ska enligt ST omfattas av de normer och de regelverk som gäller för statlig verksamhet, oberoende av vem som sköter produktionen och utför tjänsterna. STs uppfattning är dock att myndighetsutövande verksamhet aldrig ska utföras av privatanställda och vi ska i resten av denna rapport ge flera förklaringar till vår ståndpunkt.

Idag verkar det finnas ett närmaste instrumentellt förhållningssätt till myndighetsutövande verksamhet. Men myndighetsutövning handlar om mer än att bara läsa innantill från paragrafer och regelverk. Att ge inhyrd personal introduktion och kompetensutveckling är därför inte tillräckligt. Det handlar om att ha ett professionellt omdöme, som byggs upp av erfarenhet och de värderingar som kännetecknar att vara en statstjänsteman. Men också om att kvalitet och saklighet i bedömningen ska vara en integrerad del av myndighetsutövningen. ST menar att myndighetsutövning aldrig kan nedgraderas till att handla om att en tjänsteman bedriver myndighetsutövning genom att enbart skriva under en handling med sitt namn. De myndigheter som använt sig av bemanningsanställda i vad ST menar är myndighetsutövande verksamhet har hitintills varit på "rätt sida" av gränsen för vad som är myndighetsutövning. Justitieombudsmannen riktade till exempel ingen kritik mot Skolverkets hantering av lärarlegitimationer. ST anser dock att avgörandet för kvalitén i ett myndighetsbeslut finns i allt väsentligt i handläggningen av ett

ärende och hela handläggningen ska därför enligt ST också vara en del i myndighetsutövningen.

Begreppet myndighetsutövning och respekten för densamma har urvattnats, därför måste innebörd och definition åter komma i fokus för statsmakten och dess förvaltande myndigheter.

## Rätten till insyn och kontroll måste säkras

Öppenhet och insyn är grundläggande för ansvarsutkrävande. För ST är det självklart att det offentliga ska ha insyn, skarpa kontrollmöjligheter och kunna ha ansvarsutkrävande i privata verksamheter som finansieras med offentliga medel. De inhyrda, som kommer på uppdrag av bemanningsföretag, måste vara medvetna om att en insats på en myndighet handlar om att arbeta på medborgarnas uppdrag och att det ställer särskilda krav.

När myndigheters kärnverksamhet läggs ut på privata bolag måste myndigheten därför försäkra sig om att de rättsliga möjligheterna till insyn och kontroll inte minskar på grund av att de privata bolagen ligger under en aktiebolagslag som är betydligt mer restriktiv i insynsmöjligheter. Aktiebolagslagen skiljer sig från till exempel Tryckfrihetsförordningen som innehåller regler om bland annat meddelarskydd och offentliga handlingar.

Den som beslutar att lämna ut en handling är också ansvarig för att handlingen inte innehåller sekretessbelagda uppgifter. Det är myndighetsutövning. Inhyrd personal måste därför få avgränsade befogenheter så att de inte kan riskerar att överlämna allmänna handlingar som kan skada en enskild person. I praktiken är kanske en sådan gränsdragning svår att göra.

Ett arbete i myndigheter innebär särskilda rättigheter och skyldigheter. Dessa har tillkommit för att värna medborgarnas rättigheter. Den rätt och skyldighet vi har att berätta om fel och oegentligheter, under ett meddelarskydd som omfattar ett efterforsknings- och repressalieförbud, har tillkommit för att korruption ska

upptäckas och att ingen ska använda skattebetalarnas pengar fel eller för egen vinning.

Men privatanställda omfattas inte av samma starka meddelarskydd som offentligt anställda gör. En privat arbetsgivare kan efterforska och utöva repressalier om en anställd agerar som en "whistleblower". Det kan till exempel handla om att en anställd riskerar sin anställning, en anställning som för övrigt upplevs som ganska otrygg för en bemanningsanställd. Om en myndighet i ökad utsträckning använder sig av privatanställd personal ökar indirekt risken för att fel och oegentligheter inte ska uppmärksammas.

Riksdagen har nyligen beslutat att det behövs ett utvidgat meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet. Det är bra men i skrivande stund har ännu inte regeringen tillsatt en sådan en utredning.

Den privat anställde i ett bemanningsföretag har ett beroendeförhållande till företaget och inte till den offentliga förvaltningens yttersta uppdragsgivare – medborgarna. Principen om meddelarskydd ska därför omfatta även de som arbetar inom företag som är finansierade av allmänna medel, är hel- eller delägda av det offentliga eller har ett uppdrag av det offentliga.

## En obalans mellan politiska mål och myndigheternas resurser

De senaste decenniernas nedskärningar och strukturförändringar har allt för mycket fokuserat på ekonomiska besparingar och krav på effektivitet. Det har i sin tur påverkat både anställda och verksamheten. En konsekvens av detta är en ökad användning av bemanningsföretag för att både kunna hantera det löpande arbete och parera temporära arbetstoppar. Utvecklingen är inte gynnsam för en effektiv användning av skattebetalarnas pengar med tanke på att kostnaderna för att anlita inhyrd personal verkar vara betydligt högre än för att ha egen anställd personal.

Det måste enligt ST finnas en balans mellan politiska mål och de medel som ställs till verksamheternas förfogande. Oklara uppdrag och otillräckliga resurser minskar förutsättningarna att uppnå målen. Om förvaltningsmyndigheterna inte har tillräckligt många och tillräckligt kompetenta medarbetare hotas rättssäkerheten av antingen mer bristfälligt underbyggda beslut eller av växande handläggningstider. Detta får direkta konsekvenser för de medborgare som

drabbas av felaktiga beslut kring till exempel ersättningar från socialförsäkringarna. För myndigheten kan detta i sin tur innebära administrativt tidsödande överklagansprocesser och eventuella anmälningar till JO. För regeringen har vi redan sett i fallet med hanteringen av lärarlegitimationerna att den fick problem med att genomdriva sin politik.

## Det är viktigt med upphandlingskompetens

Användningen av bemanningsföretag i myndigheters kärnverksamhet är en verklighet som STs förtroendevalda och medlemmar måste förhålla sig till. När vi inte kan hindra en utveckling som går från sammanhållna förvaltningsorganisationer till ett ökat utnyttjande av externa entreprenörer och utförare måste vi försöka minimera de negativa konsekvenserna. Det gör vi genom att bland annat se till att kraven på förvaltningsmyndigheternas upphandlingskompetens är höga.

Avgörande för att en upphandling ska bli såväl ändamålsenlig som sakligt korrekt och effektiv är utformningen av förfrågningsunderlaget. Det är där som den upphandlande myndigheten preciserar vad den vill ha, och det är där som de parametrar som ska användas för att värdera och välja mellan olika inkomna anbud måste anges. En myndighet som upphandlar bemanningstjänster kan inte kräva något utöver det som står i förfrågningsunderlaget och sedermera avtalet mellan myndighet och bemanningsföretag. Därför är det viktigt att det blir rätt från början. När en myndighet överläter till handläggning och beredning av beslut eller annan myndighetsutövande verksamhet till ett privat företag uppstår riskerar det enligt ST att uppstå ett osunt beroendeförhållande mellan myndigheten och det privata bolaget.

Offentlig upphandling är myndighetsutövning. Detta sätter gränser för när och hur man kan anlita externa resurser för upphandlingen självt. Externa resurser måste vara oberoende i förhållande till dem som senare kan komma att lämna in anbud. Myndighetsutövningen i en upphandling handlar inte bara om själva tilldelningsbeslutet, utan också om beslutet att fastställa förfrågningsunderlaget. När myndigheter överväger att ta in ett bemanningsföretag måste det ske ett samråd och en samverkan med de fackliga parterna på arbetsplatsen.



## Staten måste agera föredömligt

ST anser att stat och myndigheter ska ställa höga krav på anlitate företag och anlita företag som har kollektivavtal. Staten har ett stort ansvar som uppdragsgivare till privata bolag. Varje arbetsgivare ska leva upp till intentionerna i vårt centrala avtal om att staten ska vara ett föredöme som arbetsgivare. Chefen ska genom sitt praktiska arbete stödja regeringens uppfattning att värna den svenska kollektivavtalsmodellen.

ST är medveten om att myndigheter kan ha behov av att temporärt ta in specialistkompetens till myndigheten, eller måste hantera temporära arbetstoppar med inhyrd personal istället för att överbelasta myndighetens ordinarie personal. Myndigheter måste dock enligt vår mening göra långsiktiga medvetna val mellan att använda egen personal eller inhyrd personal. Därför ska myndigheter alltid, tillsammans med de fackliga parterna på arbetsplatsen, göra en analys av nuvarande och framtida behov av personalförsörjningen. På så vis säkerställs att alla möjligheter till interna förflyttningar av personal mellan enheter uttömts.

I Sverige är den statliga arbetsgivarpolitiken sedan mitten av 1990-talet delegerad till myndighetsledningarna. Detta innebär att myndigheterna har ett självständigt ansvar för personal- och organisationsfrågor. Myndigheterna måste se anlitaandet av personal från bemanningsföretag som en strategisk ledningsfråga som bland annat påverkar arbetssätt, kompetensförsörjning, kompetensöverföring, kostnader, intern styrning och de egna medarbetarna. Det ställs också stora krav på ledarskapet i den inhyrande myndigheten för att kunna hantera och leda blandade arbetsgrupper (inhyrda och tillsvidareanställda).

Möjligheterna att hyra in personal med kort varsel gör det möjligt för myndigheter att arbeta med en snävare egen bemanning. Verksamheter ska enligt ST inte baseras på och vara beroende av användningen av visstidsanställd eller inhyrd personal. Utgångspunkten ska alltid vara att anställda inom verksamheter med ett offentligt åtagande ska vara tillsvidareanställda.

Tidsbegränsade anställningar ska inte användas för att täcka ett behov av tillsvidareanställningar.

ST anser att det inte finns några hinder för att en myndighet visstidsanställer personal under en längre period, istället för att hyra in personal under samma period. ST vill att medarbetare med tidsbegränsad anställning i princip ska likställas med tillsvidareanställda när det gäller arbetsvillkor och möjlighet till utveckling i arbetet. Detsamma gäller för inhyrd personal som utför arbete på STs medlemmars arbetsplatser.

### Anställda ska ha lön efter ansvar, erfarenhet och befogenhet

Om upphandlingen enbart sköts av inköpare finns det påtagliga risker för att priset blir den avgörande faktorn. Ett sätt att föra in fler faktorer är att såväl fackliga företrädare som HR-representanter finns med i processen för att säkerställa ett arbetsrättsligt- och kompetensperspektiv fås med vid inhyrning av personal.

Ur ett strikt statsfinansiellt perspektiv är accepterandet av ett lägsta anbud bästa användningen av skattemedlen, så länge myndigheten får den hjälp och kvalitet i tjänsten som den betalar för. Samtidigt är det enligt ST oacceptabelt ur såväl arbetsmiljöhänseende som ett humanistiskt hänseende att bemanningsanställda förväntas utföra samma kvalificerade arbetsuppgifter, men ofta med betydligt sämre villkor, än den ordinarie personalen.

Anställda ska ha lön efter ansvar, erfarenhet och befogenhet. Att erbjuda inhyrd personal avsevärt lägre löner är enligt ST ett tecken på att bemanningsföretag inte inser vilket stort ansvar och vilka långtgående befogenheter de privatanställda har när de ska handlägga ärenden.

## ST är arbetsplatsfacket för alla

ST är arbetsplatsfacket för alla. Vårt inflytande över bemanningen på arbetsplatsen måste försvaras och stärkas mot bakgrund av vad vi upplever är en ökad användning av inhyrd personal. Lägg därtill alla visstidsanställda med otrygga anställningar och sämre anställningsvillkor.

STs medlemmars intressen och villkor riskerar att på sikt bli mer beroende av under vilka villkor och förutsättningar de inhyrda arbetar under. Det finns uppenbara risker för att de inhyrdas löner och anställningsvillkor kan medföra en press nedåt även för våra medlemmar. En ökad användning av inhyrd personal riskerar också att minska möjligheterna till jobbrotaion för den ordinarie personalen. Arbetsituationen för ordinarie personal påverkas också genom att den inhyrda personalen behöver introduktion och handledning. Dessutom kan samarbetsmöjligheterna mellan ordinarie personal och inhyrd personal påverkas negativt eftersom det råder olika förutsättningar mellan inhyrd och ordinarie personal. I slutändan riskerar detta att påverka kvalitén i handläggningen av ärenden.

# Referenser

1. Ambassad överlämnade förvaltningsuppgifter som innebar myndighetsutövning till privat företag, Justitieombudsmannen 2009-11-06, dnr 3777-2008, i <http://www.jpinfo.net/se/>
2. Att verka genom andra, ESV 2008
3. Bemanningsbarometern Q2 2012, Bemanningsföretagen
4. Bemanningsbranschen – personal som handelsvara?, Unionen 2008
5. Bemanningsbranschen och arbetsmiljöfrågor för personaluthyrning, information om forskningsprojekt, Arbetsmiljöverket, [www.av.se/aktuellt/kunskapsoversikt/bemanningsbranschen](http://www.av.se/aktuellt/kunskapsoversikt/bemanningsbranschen) (2011)
6. Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda, KRUS
7. Den offentliga sektorns utveckling, Statskontoret 2011
8. De är mer eller mindre rättslösa, Publikt, 21 december 2011
9. En ny förvaltningslag – Remissyttrande över Förvaltningslagsutredningens betänkande (SOU 2010:29)
10. En statsförvaltning i förnyelse, Regeringskansliet (2012:8)
11. ETC, 23 sep 2011
12. Facket inte maktlöst vid inhyrning, Publikt 13 dec 2011
13. Fackförbundet ST B-remissvar till TCO oktober 2010 (om en ny förvaltningslag)
14. Fler miljoner till hyrläkare, Sydsvenska Dagbladet 28 april 2012

15. Inhyrd personal inte bra menar professor,  
<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=161&artikel=5...> april 2012
16. Inhyrningens logik – Långtidsinhyrda arbetare och tjänstemäns utvecklingsmöjligheter och upplevda anställningsbarhet. H Kantelius, Arbeta och Hälsa Vetenskaplig skriftserie, Göteborgs Universitet (2010:19ff)
17. Justitiekanslerns remissyttrande över betänkandet En ny förvaltningslag (SOU 2010:29)
18. Kammarkollegiet, Statens inköpscentral, Per Eskilsson, controller, april 2012
19. Konsult i bemanningsbranschen, powerpoint Unionen 2010
20. Lärarlegitimation – professionalisering med förhinder? Peter Lilja, Arbetsmarknad & Arbetsliv, årg 17, 2011
21. Myndigheter kan kräva bra villkor, Publikt 24 januari 2012
22. Riksdagsmotion 2011/12:K256 Myndighetsutövning, ärendebehandling och kompetenshöjning, Sten Bergheden (M) 20 sep 2011
23. Yrkesstrukturen i Sverige 2010, SCB
24. Skolverket förklarar sig i KU, Publikt 19 april 2012
25. Teknikföretag och bemanningsföretag – varför är så många medarbetare inhyrda?, Teknikföretagen (2006)
26. Tvist på SiS om bemanningsföretag, Publikt 15 mars 2012
27. Underlag om förvaltningspolitik, Knut Rexed
28. Verksamhetsinriktning 2013-2016, Förbundsstyrelsens förslag till kongressen
29. Värdegrunden i staten – en nulägesbild, Statskontoret 2010

## 30. Wikipedia

