

## En generell rätt till kommunal avtalssamverkan - SOU 2017:77

SKL välkomnar utredningens förslag om en generell rätt till avtalssamverkan.

SKL tillstyrker i allt väsentligt utredningens förslag, med undantag för den lagtekniska utformningen av föreslagen ändring i socialtjänstlagen.

SKL anser att förslaget till ändring i socialtjänstlagen bör kompletteras men en uttrycklig hänvisning till kommunallagens generella samverkansregel.

### Undantag från lokaliseringsprincipen för kommunal avtalssamverkan

Utredningen konstaterar att ett generellt undantag från lokaliseringsprincipen behövs för att kommuner och landsting ska kunna samverka på avtalsrättslig grund kring sina uppgifter.

SKL delar utredningens bedömning och framhåller att det i remissutfallet över kommunallagsutredningens förslag står helt klart att en majoritet av kommuner, landsting och regioner ser behov av att kunna samverka genom avtal. Från kommunaldemokratisk utgångspunkt konstaterar SKL också att en enkel form för avtalssamverkan utan inskränkningar är ett viktigt verktyg för att säkra tillgång till sådant specialkunnande som är nödvändigt för att upprätthålla kvalitet och service i alla delar av landet.

### En regel om avtalssamverkan och extern delegation

Utredningen förslår att avtalssamverkan görs möjlig genom att det i kommunallagen ska skapas ett generellt undantag från lokaliseringsprincipen för sådan samverkan. Utredningen föreslår även att det görs möjligt för en kommun eller ett landsting att delegera beslutanderätt till anställda i en annan kommun inom ramen för ett avtal om samverkan (extern delegering). Enligt förslaget ska kommunallagens möjligheter och begränsningar för delegering av beslutanderätt i den egna kommunen gälla på samma sätt när beslutanderätt delegeras till en anställd i en annan kommun.

SKL konstaterar att lösningen innehåller kommunaldemokratiska fördelar; det politiska ansvaret för beslutsfattandet stannar i respektive kommun samtidigt som den sakkunskap som behövs för beslutsfattande kan göras tillgänglig inom ramen för avtalssamverkan. Fler kommuner kan få tillgång till specialiserade handläggare samtidigt som utrymmet att erbjuda specialiserade handläggare heltidsanställning inom sina respektive specialområden ökar. Ökade möjligheter till avtalssamverkan kan därmed stärka möjligheterna att hålla hög kvalitet i verksamhet och beslutsunderlag.

Eftersom goda rutiner för återrapportering av det delegerade beslutsfattande är en naturlig del i lokalt ansvarstagande kan också överblick och kontroll över vad som delegerats bibehållas också inom ramen för samverkan genom avtal.

Ansvar för handlande inom ramen för avtalet stannar på respektive avtalspart. I och med att den här typen av avtalssamverkan handlar om samverkan mellan myndigheter där offentlighetsrättsliga skyddsmekanismer blir tillämpliga kan exempelvis tjänstefelansvar och skadeståndsskyldighet för det allmänna göras gällande. I förhållande till medborgarna innebär sådana garantier en styrka.

SKL ställer sig bakom förslaget att införa en generell möjlighet till avtalssamverkan i kommunallagen, med möjlighet att också delegera beslutanderätt i enlighet med förslaget.

### **Upphandlingsrätten och möjligheterna att avtalssamverka**

Utredningen anser sammanfattningsvis att undantaget från lokaliseringsprincipen bör göras generellt för all kommunal avtalssamverkan och oavsett om den aktuella tjänsten innefattar myndighetsutövning eller om det handlar om en bredare offentlig tjänst. Varje myndighet måste då pröva om avtalet uppfyller kriterierna för LOU:s undantag från upphandlingsskyldighet för offentliga tjänster. Det innebär att samverkande kommuner behöver göra upphandlingsrättsliga överväganden som kan upplevas som mycket grannlaga.

SKL konstaterar att det upphandlingsrättsliga området präglas av många olika typer av tillämpningssvårigheter och grannlaga bedömningar. Den omständigheten att det är svåra överväganden just i det här sammanhanget bör därför inte i sig utgöra ett hinder för lagstiftning.

SKL instämmer också i bedömningen att det inte är ändamålsenligt att skapa ytterligare reglering på upphandlingsområdet när det gäller mellankommunal samverkan – eftersom det upphandlingsrättsliga utrymmet i så stor utsträckning av beroende av rättsutvecklingen.

### **Alternativa överväganden**

Utredningen har också analyserat eventuella begränsningar av samverkansutrymmet till att avse enbart myndighetsutövning, viss geografi eller vissa typer av tjänster. Utredningen har också övervägt möjligheten att inskränka självkostnadsprincipens tillämplighet. Utredningen har stannat vid att den typen av begränsningar inte är ändamålsenliga.

SKL instämmer i den bedömningen. Myndighetsutövning utgör en viktig kärnuppgift som är svår att avgränsa. Det beslutsstöd i form av tillgång till olika professioner som kan behövas är bara en del av en myndighets uppgifter. Att skilja ut vad som är stödfunktioner och vad som utgör faktisk myndighetsutövning är enligt förbundets mening därför inte meningsfullt. Geografisk avgränsning av förutsättningarna för samverkan är inte heller det lämpligt – eftersom en sådan avgränsning skulle verka hämmande för

strategisk samverkan. I remissarbetet i anslutning till den nya kommunallagen framhölls t.ex. särskilt avtalssamverkan på digitaliseringsområdet som ett centralt verktyg för att en strategisk utveckling skulle kunna ske.

SKL vill i sammanhanget framhålla betydelsen av att lagstiftaren skapar största möjliga utrymme för samverkan på avtalssamverkan.

### **Uppsikt över samverkan**

Utredningen förslår ett förtydligande i kommunallagen som innebär att styrelsen ska utöva uppsikt över och rapportera till fullmäktige vilken avtalssamverkan kommunen eller landstinget ingår. Syftet med bestämmelsen är att skapa överblickbarhet.

SKL har ingen invändning mot förslaget och instämmer i bedömningen att det kan vara en fördel ur en generell lednings- och styrningssynvinkel.

### **Förhållandet till speciallagstiftning**

Utredningen konstaterar att det i speciallagstiftning finns viss reglering som möjliggör avtalssamverkan redan idag. Så är fallet bl.a. när det gäller lag om stöd och service till vissa funktionshindrade, lagen om vissa kommunala befogenheter, miljöbalken, alkohollagen, tobakslagen, lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare, lagen om foder och animaliska produkter, lagen om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel, plan- och bygglagen, lagen om brandfarliga och explosiva varor, lagen om kontroll av ekologisk produktion och lagen om sprängämnesprekursorer. Dessa bestämmelser har tillkommit vid olika tillfällen och är inte alltid samstämmiga, vilket ibland gör dem svåra att hantera.

SKL instämmer i bedömningen att det behövs anpassning till den föreslagna nya regleringen i kommunallagen och ställer sig bakom att dessa bestämmelser tas bort och ersätts av den föreslagna generella samverkansmöjligheten i kommunallagen.

SKL har ingen erinran mot att vissa områden – som avtalssamverkan inom skolväsendet kring fjärrundervisning liksom samverkan kring vårdnadsutredningar – lämnas utanför det remitterade förslaget, men understryker att dessa frågor behöver klaras ut.

Utredningen föreslår dock också en ny lydelse i den befintliga bestämmelsen om avtalssamverkan i socialtjänstlagen. I betänkandertexterna framhålls att den nuvarande bestämmelsen inneburit tillämpnings- och tolkningssvårigheter. Utredningen pekar också på att socialtjänsten är ett sådant område där avtalssamverkan mellan kommuner kan spela en viktig roll för att stärka den strategiska kapaciteten.

SKL instämmer i att socialtjänsten är ett område där avtalssamverkan kan spela en viktig roll. SKL instämmer även i bedömningen att den nuvarande bestämmelsen i socialtjänstlagen inneburit vissa tolkningssvårigheter. Förbundet konstaterar att det finns olika bedömningar av utrymmet för att samverka kring myndighetsutövning. Det behöver därför klarläggas genom en tydlig hänvisning till den föreslagna generella samverkansbestämmelsen i kommunallagen i socialtjänstlagen. Detsamma gäller möj-

Ert dnr:  
Fi2017/03967/K

ligheten att delegera viss myndighetsutövning inom ramen för sådan samverkan. Förbundet vill i sammanhanget framhålla att det ligger ett stort mått av kontroll i de generella inskränkningarna i möjligheten att delegera som också fortsättningsvis ska gälla.

Den lydelse utredningen föreslår har dock fått en sådan teknisk utformning att den kan läsas så att *den hindrar möjligheten* till mellankommunal avtalssamverkan kring uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Det synes inte ha varit utredningens avsikt.

SKL anser därför att den förslagna lydelsen i socialtjänstlagen ska kompletteras med en uttrycklig hänvisning till kommunallagens samverkansregel, för att klargöra att samverkansutrymmet också avser viss myndighetsutövning.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko  
Ordförande