

Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad

Frågor och svar om avtalssamverkan för kulturskola och andra kommunala kulturverksamheter

Vad är avtalssamverkan?

Avtalssamverkan betyder att en eller flera kommuner åtar sig att utföra uppgifter för en eller flera andra kommuners räkning genom ett civilrättsligt avtal. Det kan gälla enskilda uppgifter eller mer omfattande samverkan inom ett visst område. Ett syfte med att ingå i en avtalssamverkan kan vara att uppnå skalfördelar och högre kvalitet i verksamheterna genom att dela på kostnader och personalresurser. Vanligast inom kulturskola är att två eller flera kommuner erbjuder sina kulturskoleverksamheter till barnen i alla samverkande kommuner.

Vilka kan avtalssamverka?

Bestämmelsen om avtalssamverkan gäller för kommuner och regioner men inte för kommunala bolag eller privata och statliga aktörer. Även kommunalförbund kan ingå avtalssamverkan, under förutsättning att det ryms inom deras uppdrag.

Vad kan parterna avtala om?

Kommuner får samverka kring samtliga uppgifter som ligger inom ramen för kommunens egen kompetens, det vill säga sådana uppgifter som kommuner skulle kunna utföra för egen del. Därför går det att tänka sig att samverkan skulle kunna ske kring flera områden inom kommunal kulturförvaltning, till exempel biblioteksverksamhet.

Vad är skillnaden på avtalssamverkan och kommunalförbund?

Till skillnad från samverkan genom exempelvis ett kommunalförbund, där hela ansvaret för en verksamhet inklusive uppföljnings- och revisionsansvar förs över, innebär avtalssamverkan att ett begränsat antal uppgifter utförs av en annan kommun. Avtalssamverkan berör inte huvudmannaskapet. Den kommun som åtar sig att utföra en uppgift för någon annans räkning övertar därmed inte det politiska ansvaret för uppgiften.

Vad är Hamburgundantaget?

Hamburgundantaget har utvecklats i EU-domstolens rättspraxis och sedan kodifierats i både EU-rätten och i svensk lag. Det beskriver ett undantag från upphandlingslagstiftningen som möjliggör att två eller fler parter kan inrätta samarbetsavtal med varandra utan att genomföra upphandlingar enligt LOU, givet att ett antal kriterier är uppfyllda. För att Hamburgundantaget ska gälla krävs

- att upphandlingen syftar till att upprätta eller reglera formerna för ett samarbete mellan myndigheterna,
- att samarbetet avser att säkerställa att de offentliga tjänster som myndigheterna ska utföra tillhandahålls för att uppnå myndigheternas gemensamma mål,
- att samarbetet bara styrs av överväganden som hänger samman med allmänintresset, samt
- att myndigheterna på den öppna marknaden utövar mindre än 20 procent av den verksamhet som berörs av samarbetet.

Det saknas rättslig praxis för vad som avses med ”offentliga tjänster”, och kommuner uppmanas att tänka att hamburgarsamarbeten är möjliga för tjänster som berör de uppgifter kommunen har kompetens för att utföra.

Strategi för samverkan

Det är viktigt att göra strategiska överväganden och noggrant analysera inom vilka områden och i vilken omfattning det är lämpligt att samverka genom avtal. För att kunna överblicka och ha kontroll över verksamheten och inte blir för sårbar om samarbeten avslutas är det viktigt att avtalssamverkan blir föremål för politiska överväganden inom kommunen, exempelvis genom en strategi för samverkan. En sådan strategi bör vara övergripande och inte gå in i detalj på vilka områden samverkan kan eller

ska ske, men det är lämpligt att de förvaltningar som ansvarar för kulturverksamheterna i kommunerna omnämns i en strategi.

Vilka förberedelser behövs för avtalssamverkan?

För en fördjupad guide till förberedelsearbetet inför ett samverkansavtal se metodguiden som tagits fram av Lumell Associates och som finns på SKR:s hemsida: [Metodguide avtalssamverkan 2024.pptx \(live.com\)](#)

- Identifiera behov kring samverkan! Konkretisera vad det är som ska lösas genom samverkan, så blir processen för avtalssamverkan enklare. Det är viktigt att specificera exakt vad samarbetet handlar om och vad det inte handlar om.
- Utred förutsättningarna för avtalssamverkan! Gå igenom organisatoriska, ekonomiska och juridiska förutsättningar för att säkerställa att avtalssamverkan är möjlig, skapar samordningsvinster och går att implementera hos alla parter.
- Kontakta samverkansparter! Bygg relationer, förstå varandras behov och förutsättningar samt säkerställ en gemensam målbild.
- Besluta om samverkansform! Är verkligen avtalssamverkan den bästa lösningen?
- Utforma tydliga strukturer för att hantera kontroll av uppgifter, uppsiktsplikt och rapportering!
- Fastställ rutiner för säkerhet och informationshantering!
- Förankra processen inom de egna organisationerna för att säkerställa engagemang och förståelse för samarbetets mål och syfte!
- Upprätta avtal! Säkerställ att alla delar som behöver vara med i avtalet är med.

Ersättningar inom avtalssamverkan

Att överlämna en uppgift till en annan kommun inom ramen för avtalssamverkan sker normalt mot någon form av motprestation. Det kan vara ekonomisk ersättning eller genom att en kommun utför en uppgift åt en annan kommun. En utgångspunkt vid prissättning, om det inte finns någon annan särskild reglering, är självkostnadsprincipen i 2 kap. 6 § kommunallagen. Detta innebär exempelvis att ersättningen motsvarar uppdragstagarens självkostnad, vilket kan omfatta såväl lönekostnader som andra omkostnader, till exempel resor.

Huvudmannaskapet behålls alltid

Huvudmannaskapet för en uppgift som någon annan utför inom ramen för avtalssamverkan behålls alltid av den part som har det ursprungliga ansvaret för uppgiften. Anställda hos uppdragstagaren kan få rätt att fatta beslut på delegation, genom s.k. extern delegation, men uppdragsgivaren behåller det politiska ansvaret för de beslut som fattas. Nämnden hos uppdragsgivaren är fortsatt ansvarig för att verksamheten bedrivs enligt lag eller annan författning som gäller för verksamheten samt att fullmäktiges mål och riktlinjer följs. Vidare ansvarar nämnden för den interna kontrollen och har revisionsansvaret för de uppgifter som samverkan avser.

Kommunstyrelsen har en uppsiktsplikt över den kommunala organisationen vilket också innefattar avtalssamverkan. Detta innebär bl.a. en strategisk uppföljning för att inte en ökad avtalssamverkan på sikt ska leda till en svåröverskådlig kommunal verksamhet. Styrelsens uppsiktsplikt omfattar även kontroll av att reglerna kring delegering och anmälan av beslut följs. Årlig rapportering till fullmäktige krävs för att ge en överblick över vilken samverkan som sker och för att säkerställa att fullmäktige kan ta fullt ansvar för verksamheten även om utförs av någon annan kommun. Rapporteringen kan exempelvis ske genom att styrelsen väcker ett separatärende i fullmäktige, i årsredovisningen eller i samband med styrelsens budgetförslag.

Dokument- och informationshantering

Vid avtalssamverkan kan kommuner och regioner träffa avtal för att utföra uppgifter åt varandra, vilket liknar att anlita en privat utförare. Skillnaden är att en enskild utförare endast redovisar resultatet, medan avtalssamverkan kan innefatta myndighetsutövning och handläggning av ärenden. Detta påverkar bland annat diarieföring, arkivbildning och hantering av personuppgifter. Ett arrangemang för gemensamt personuppgiftsansvar bör dokumenteras skriftligt och anpassas till rådande omständigheter. Om en personuppgiftsbiträdesrelation kan identifieras ska hanteringen regleras genom ett avtal eller en annan bindande rättsakt enligt unionsrätten eller nationell rätt.

Vad ska ett avtal innehålla?

I avtalet måste det tydligt framgå vilka uppgifter som ska utföras av en annan kommun. Ju fler detaljer som är reglerade i avtalet, desto färre

problem uppstår senare. Vad en överenskommelse om avtalssamverkan närmare ska innehålla beror i hög grad på vad samverkan går ut på och i vilken omfattning. Vissa grundläggande punkter bör dock alltid finnas med, som:

- Parterna i avtalet
- De uppgifter uppdragstagaren ska utföra
- Omfattningen av eventuell extern delegering av beslutanderätt
- Ekonomiska villkor samt formerna för redovisning och betalning
- Rutiner för informations- och dokumenthantering
- Avtalstid och förutsättningar för uppsägning av avtalet
- Personalansvar och arbetsmiljö