

Kommunal avtalssamverkan I – Prövning och tillsyn

UNDERLAG FÖR LOKALA BEDÖMNINGAR
PRELIMINÄR VERSION, SEPTEMBER 2019

Förord

Från och med den 1 juli 2018 finns det en generell rätt till kommunal avtalssamverkan i kommunallagen, KL. Härigenom har samverkansmöjligheterna för kommuner och regioner förbättrats. Samverkansrelationer påverkas dock även fortsättningsvis av ett antal olika rättsliga och praktiska parametrar som samarbetsparterna måste beakta och hantera, däribland

- information/samråd
- dokumenthantering och personuppgiftsbehandling
- offentlighet och sekretess
- arbetsrätt och arbetsmiljö
- uppföljning och uppsikt

I syfte att underlätta för kommuner och regioner att nyttja möjligheterna till avtalssamverkan avser vi att ta fram underlag som behandlar de vanligast förekommande rättsliga och praktiska frågeställningarna och ge exempel på hur de kan lösas i praktiken vid sådan samverkan. Detta är det första underlaget, som fokuserar på sådan avtalssamverkan som sker inom områdena för prövning och tillsyn. Det är fråga om verksamhet som huvudsakligen kommuner svarar för enligt ett antal lagar och där det i flera fall funnits möjligheter till avtalssamverkan redan tidigare i speciallagstiftning. Det handlar bl.a. om kommunernas verksamhet med tillståndsprövning, dispensprövning samt tillsyn och kontroll enligt miljölagstiftningen, livsmedelslagstiftningen och plan- och bygglagstiftningen.

Alla landsting har sedan den 1 januari 2019 bildat region och tagit över det regionala utvecklingsansvaret. I rapporten används därför huvudsakligen begreppet region. Termen landsting används dock i vissa citat och vid hänvisningar till lagbestämmelser.

Texten i rapporten har tagits fram av förbundsjuristen Johan Larsson och chefsjuristen Germund Persson. Värdefulla synpunkter på innehållet har lämnats av sektionschefen Ann-Sofie Eriksson, handläggarna Michael Öhlund och Maja Högvik, sektionschefen Sophie Thörne och arbetsrättsjuristen Gunnar Sundqvist. Synpunkter har även lämnats av flera kommuner med erfarenhet av avtalssamverkan eller som ingår i arbetsgruppen för avtalssamverkan inom livsmedelsnätverket SNOL samt av flera förbundsjurister inom avdelningen för juridik.

Stockholm september 2019

Germund Persson
Avdelningen för Juridik

Innehåll

Introduktion	6
Avtalssamverkan.....	8
2.1 Utgångspunkten för avtalssamverkan i kommunallagen	8
2.2 Parter.....	8
2.3 Samverkansuppgifter	9
2.4 Extern delegering	11
2.5 Ersättning	14
2.6 Vad innebär avtalssamverkan ur ett rättsligt perspektiv	16
Huvudmannaskap	16
Verksamhetsansvaret kvarstår.....	16
2.7 Dokument- och informationshantering	17
2.8 Kontroll, uppsiktsplikt och rapporteringsskyldighet	22
2.9 Närmare om avtalsinnehållet	24
Ansvar för personal och arbetsmiljö.....	26
Processen kring avtalssamverkan	28
4.1 Strategiska överväganden	28
4.2 Förvaltning.....	29
4.3 Vilka kommunala organ kan ingå interkommunala samverkansavtal?	30
4.4 Krävs det konkurrensutsättning innan avtal ingås?	31
Andra samverkansbestämmelser	33
5.1 Annan samverkan inom området för prövning och tillsyn	33
5.2 Andra kommunala samverkansformer	33
Förslag till avtalsbestämmelser.....	35
6.1 Parter.....	35
Avtal om interkommunal avtalssamverkan.....	35
6.2 Avtalets syfte	36
6.3 Definition och avgränsning av uppdraget.....	37
2. Uppdraget	37
Kommentar	38
6.4 Reglering av hur uppdraget ska utföras och hur uppdragsgivaren ska bidra	40
6.5 Ersättning	42
Kommentar	42
6.6 Betalning och fakturering	43
6.7 Hantering av information och handlingar	44

6.8 Ansvar för personal och arbetsmiljö	47
6.9 Information, samråd och uppföljning	48
6.10 Ändringar, tillägg och meddelanden.....	50
6.11 Avtalstid, uppsägning och förlängning	51
6.12 Omförhandling och tvistlösning	52
6.13 Ikraftträdande, giltighet m.m.....	55
Förslag till avtal Avtalssamverkan - gemensam livsmedelskontroll	56

Introduktion

Denna rapport behandlar kommunal avtalssamverkan enligt 9 kap. 37 § KL i fråga om prövning eller tillsyn enligt olika lagar, huvudsakligen inom miljö- och hälsoskyddsområdet i vid bemärkelse och plan- och byggområdet. Det handlar om uppgifter som miljönämnd, socialnämnd eller byggnadsnämnd som regel svarar för, även om det också kan förekomma andra organisatoriska lösningar. I huvudsak är det fråga om uppgifter som innefattar eller har nära samband med myndighetsutövning.

Det handlar primärt om uppgifter enligt följande lagar:

- Miljöbalken med tillhörande föreskrifter och EU-regler
- Lagen om skydd mot internationella hot mot människors hälsa
- Livsmedelslagen med tillhörande föreskrifter och EU-regler
- Lagen om foder och animaliska biprodukter med tillhörande föreskrifter och EU-regler
- Lagen om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel
- Lagen om kontroll av ekologisk produktion
- Strålskyddslagen
- Lagen om tobak och liknande produkter
- Alkohollagen
- Lag om handel med vissa receptfria läkemedel
- Plan- och bygglagen med tillhörande föreskrifter och EU-regler
- Lagen med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning
- Lagstiftningen om brandfarliga och explosiva varor
- Lagen om sprängämnesprekursorer

Det ska sägas att det tidigare funnits bestämmelser i flera av dessa lagar som gjort det möjligt för en kommun att överlåta på en annan kommun att utföra vissa uppgifter. Det har huvudsakligen handlat om samverkan kring tillsynsuppgifter eller offentlig kontroll. Dessa möjligheter har också använts i viss utsträckning, framförallt inom miljö- och livsmedelsområdena.

Särregleringarna i dessa lagar har nu i huvudsak upphävts och ersatts av den generella regleringen i kommunallagen. Den nya regleringen innebär att samverkansmöjligheterna har breddats till att avse även andra

uppgifter än tillsyn, och möjliggör delegering av beslutanderätt till anställda i annan kommun i större utsträckning än tidigare. Härtill kommer att det tidigare saknats lagstöd för avtalssamverkan bl.a. i lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning, strålskyddslagen, lagen om internationella hot mot människors hälsa samt lagen om handel med vissa receptfria läkemedel.

Bestämmelsen om generell avtalssamverkan i kommunallagen innebär således i flera avseenden utvidgade samverkansmöjligheter jämfört med vad som gällt tidigare. De nya bestämmelserna innebär dock inte bara att förutsättningarna för samverkan utvidgats och gjorts enhetliga, utan de innefattar också vissa nya krav, bl.a. avseende uppföljning och rapportering.

Eftersom rapportens huvudsyfte är avtalssamverkan behandlas inte andra samverkansformer närmare. Vi vill dock betona att frågan om det är lämpliga att samverka genom avtal, bör ses i relation till andra tänkbara samverkansformer. Inom de nu aktuella samverkansområde är det primärt gemensam nämnd och kommunalförbund som kan komma ifråga som alternativa samverkansformer.

Avtalssamverkan innebär inte någon förändring av huvudmannskapet för de uppgifter som avtalet omfattar. Den kommun eller den region som åtar sig att utföra en uppgift för någon annan kommun eller region övertar alltså inte det övergripande ansvaret för uppgiften.¹

Kommuner och regioner kan emellertid enligt vissa lagar komma överens om att överlämna ansvaret för en uppgift.² En sådan överenskommelse handlar om att överlåta huvudmannskapet. Någon samverkan sker inte efter ett överlämnande med stöd av sådana bestämmelser, utan då är det den nya huvudmannen som kommer att ansvara för uppgiften. Överenskommelser av det slaget behandlas inte i denna rapport.

¹ Prop. 2017/18:151 s. 58.

² Ett exempel är kommunens möjlighet enligt 4 § färdtjänstlagen att, efter överenskommelse med landstinget, om det hör till dem som ansvarar för kollektivtrafiken i länet, överlåta sina uppgifter till den regionala kollektivtrafikmyndigheten i länet.

Avtalssamverkan

2.1 Utgångspunkten för avtalssamverkan i kommunallagen

I rapportserien används begreppen *interkommunal avtalssamverkan* respektive *avtalssamverkan* i betydelsen att en eller flera kommuner eller regioner genom ett civilrättsligt avtal åtar sig att utföra frivilliga eller obligatoriska uppgifter för en eller flera andra kommuner eller regioner.³

Rapporten handlar närmare bestämt om sådan samverkan som avses i 9 kap. 37 § första stycket KL. Bestämmelsen har följande lydelse:

En kommun eller ett landsting får ingå avtal om att någon av dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller ett annat landsting (avtalssamverkan). Sådan avtalssamverkan hindras inte av kravet i 2 kap. 1 § på anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar.

Som huvudregel är det inte en uppgift för en kommun eller en region att utföra uppgifter åt andra kommuner eller andra regioner. Det är därför värt att uppmärksamma att bestämmelsen innehåller ett undantag från den s.k. lokaliseringsprincipen, dvs. det krav på anknytning till kommunens eller landstingets/regionens område eller dess medlemmar som annars gäller enligt kommunallagen. Lokaliseringsprincipen utgör därför inte något hinder mot att en kommun eller en region ingår avtal om att utföra uppgifter åt andra kommuner eller regioner.

2.2 Parter

Bestämmelsen om avtalssamverkan gäller för kommuner och regioner. Interkommunal avtalssamverkan som sker med stöd av 9 kap. 37 § KL kan inte omfatta kommunala bolag, privata aktörer eller staten.⁴

Vår bedömning är dock att kommunalförbund kan ingå som part i en överenskommelse om avtalssamverkan – under förutsättning att detta ryms inom kommunalförbundets uppdrag. Det beror på att bestämmelserna om kommuner och landsting i kommunallagen även tillämpas för kommunalförbund, om inte annat anges eller följer av särskild reglering, 9 kap. 2 § KL.⁵

³ Prop. 2017/18:151 s. 24.

⁴ Prop. 2017/18:151 s. 30.

⁵ Det kan dock noteras att frågan inte berörs i förarbetena.

2.3 Samverkansuppgifter

Möjligheten till avtalssamverkan avser att någon av kommunens eller regionens uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller en annan region. Formulering i lagtexten avser att tydliggöra att avsikten inte är att en kommun eller en region genom avtalssamverkan ska kunna avhända sig samtliga uppgifter.⁶ De uppgifter som parterna kommer överens om ska utföras inom ramen för avtalssamverkan kallas i fortsättningen i denna skrift ”*samverkansuppgift*” – just för att betona att det handlar om uppgifter och inte verksamhetsansvar som kan uppdras åt någon annan.

De samverkansområden som är i fokus i denna rapport rör sådana uppgifter som i huvudsak åvilar kommuner som myndighet enligt speciallagstiftning och som typiskt sett innefattar myndighetsutövning eller har nära samband med myndighetsutövning.

I samband med införandet av den generella rätten till interkommunal avtalssamverkan i KL upphävdes bestämmelser om avtalssamverkan i flera speciallagar just med hänvisning till att möjligheten till avtalssamverkan och extern delegering i fortsättningen regleras i 9 kap. 37 § KL. Det gäller:

- Miljöbalken
- Livsmedelslagen
- Lagen om foder och animaliska biprodukter
- Lagen om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel
- Plan- och bygglagen med tillhörande föreskrifter och EU-regler
- Lagen om brandfarliga och explosiva varor
- Alkohollagen
- Lagen om kontroll av ekologisk produktion,
- Lagen om sprängämnesprekursorer

Följaktligen är det numera möjligt att avtalssamverka kring uppgifter enligt dessa lagar med anslutande föreskrifter med stöd av de generella reglerna i 9 kap. 37 § KL. Detsamma gäller den nya lagen om tobak och liknande produkter, som den 1 juli 2019 ersatt tidigare tobakslag och lag om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare. Inom området för prövning och tillsyn finns vidare möjlighet till avtalssamverkan när det gäller kommunernas uppgifter enligt strålskyddslagen, lagen om handel med vissa receptfria läkemedel och lagen med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning samt kommunernas respektive

⁶ Se prop. 2017/18:151 s. 29 och 104-105.

regionernas uppgifter enligt lagen om internationella hot mot människors hälsa.

Det kan vara fråga om handläggning av frågor som byggnadsnämnden ansvarar för enligt plan- och bygglagstiftningen, såsom handläggning av frågor om bygglov, marklov, rivningslov, förhandsbesked, startbesked, tekniskt samråd, slutsamråd, arbetsplatsbesök, slutbesked, tillsyn, tillträde, ingripanden och sanktioner enligt PBL. Det kan vidare vara fråga om handläggning av frågor om tillstånd och tillsyn avseende skyltar enligt lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning.

Till området för kommunernas myndighetsutövning där samverkan skulle kunna komma ifråga kan också räknas kommunernas uppgifter enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor och lagen om sprängämnesprekursorer.

Andra tänkbara samverkansområden är sådana som miljönämnden ansvarar för, såsom handläggning av frågor om tillstånd, dispens, undantag, godkännanden, tillsyn, tillträde, och påföljder enligt miljöbalken med tillhörande föreskrifter och EU-regler. Man kan också tänka sig samverkan när det gäller åtgärder som ankommer på kommuner eller regioner enligt lagen om skydd mot internationella hot mot människors hälsa eller de uppgifter kommunerna svarar för enligt livsmedelslagstiftningen som avser handläggning av ärenden om godkännanden, registrering samt offentlig kontroll.

Inom miljö- och hälsoskyddsområdet har kommunerna vidare tillsynsuppgifter enligt bl.a. lagen om foder och animaliska biprodukter, lagen om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel, lagen om kontroll av ekologisk produktion samt strålskyddslagen som kan komma ifråga för samverkan.

Inom hälsoskyddsområdet i vid bemärkelse ansvarar kommunerna även för vissa uppgifter, framförallt tillsynsuppgifter, enligt alkohollagen, lagen om tobak och liknande produkter samt lagen om handel med vissa receptfria läkemedel där avtalssamverkan kan vara tänkbar.

Det är naturligtvis angeläget att det av en överenskommelse om avtalssamverkan tydligt framgår vilka uppgifter som ska utföras av en annan kommun eller en annan region. Avtalssamverkan kan innehålla allt från samverkan kring en avgränsad uppgift, t.ex. funktionen som specialist inom visst område eller upprätthållande av viss beredskap, men den kan också innefatta att handläggning i allmänhet inom ett visst uppgiftsområde uppdras åt en annan kommun. Som nämnts kan avtalssamverkan inte avse hela verksamheten. Men som vi ser det bör det

vara möjligt att uppgiftsöverlämnande inom ramen för avtalssamverkan avser handläggning av alla ärenden inom en viss delverksamhet eller ett visst "specialområde" hos en nämnd, såsom livsmedelskontroll eller tillsynen enligt lagen om tobak och liknande produkter eller lagen om handel med vissa receptfria läkemedel.

Det är också angeläget att det tydligt framgår vilka handläggningsmoment som ingår i uppdraget och vilket ansvar och vilka befogenheter som ingår i uppgiftsöverföringen.

Inom de samverkansområden som behandlas i denna rapport, får det enligt vår uppfattning antas att ett uppdrag att svara för tillsyn eller kontroll enligt viss lagstiftning inkluderar de befogenheter som den ansvariga nämnden hos uppdragsgivaren har i egenskap av tillsynsmyndighet vid utförandet av de uppgifter som avtalet omfattar, om inte annat framgår. Det kan bl.a. handla om rätt att begära upplysningar, rätt att ta del av handlingar, rätt till tillträde och att genomföra undersökningar eller ta prover, se bl.a. 7 kap. 17–19 §§ lagen om tobak och liknande produkter, 28 kap. 1 § miljöbalken, 20 § livsmedelslagen och 11 kap. 8 § plan- och bygglagen.

Det bör observeras att vissa sådana åtgärder kan kräva att det först fattas beslut om åtgärden, t.ex. om någon motsätter sig tillträde. Som redovisats ovan kan beslutanderätt inte överlämnas till uppdragstagaren; däremot kan beslutanderätt delegeras till anställd hos uppdragstagaren – se vidare punkt 2.4.

Som nämnts behandlar denna rapport företrädesvis avtalssamverkan som rör uppgifter som innefattar eller har nära samband med myndighetsutövning, dvs. som avser handläggning av olika typer av ärenden. Däremot behandlas inte avtalssamverkan som rör t.ex. gatubyggnadsarbeten eller avfallshantering eller naturvårdsförvaltning. Frågan om avtalssamverkan när det gäller sådan verksamhet kräver delvis andra överväganden, bl.a. mot bakgrund av att då också privata utförare kan komma ifråga. Det hindrar inte att avtalssamverkan enligt bestämmelsen i 9 kap. 37 § KL kan vara möjlig även när det gäller sådana uppgifter, men upphandlings- och konkurrensfrågorna kräver då särskilda överväganden.

2.4 Extern delegering

När två eller flera parter samverkar om en viss uppgift med stöd av bestämmelserna om interkommunal avtalssamverkan i KL är det, som huvudregel, också möjligt att delegera beslutanderätt till anställd i den

utförande kommunen eller regionen, s.k. *extern delegering*. Detta framgår av 9 kap. 37 § andra stycket KL.

Vid tolkningen av begreppet *anställd* är det enligt Justitieombudsmannen naturligt att man håller sig till den allmänna innebörden av anställningsbegreppet eller det motsvarande begreppet *arbetstagare* (se bl.a. 1 § lagen om anställningsskydd).⁷ En konsult kan därmed inte betraktas som anställd.

Vid extern delegering av ärenden gäller bestämmelserna i KL om delegering, jäv, begränsningar av möjligheten till delegering, vidaredelegering, brukarmedverkan och anmälan av beslut. Extern delegering kan dessutom bara ske inom ramen för sådana uppgifter som omfattas av samverkansavtalet. Det framgår av hur bestämmelsen om delegering av ärenden i 9 kap. 37 § andra stycket KL är utformad.

Reglerna om interkommunal avtalssamverkan medger enbart delegering till anställda. Det är därför inte möjligt att delegera beslutanderätt till förtroendevalda i en annan kommun eller annan region med stöd av bestämmelserna om avtalssamverkan i KL.

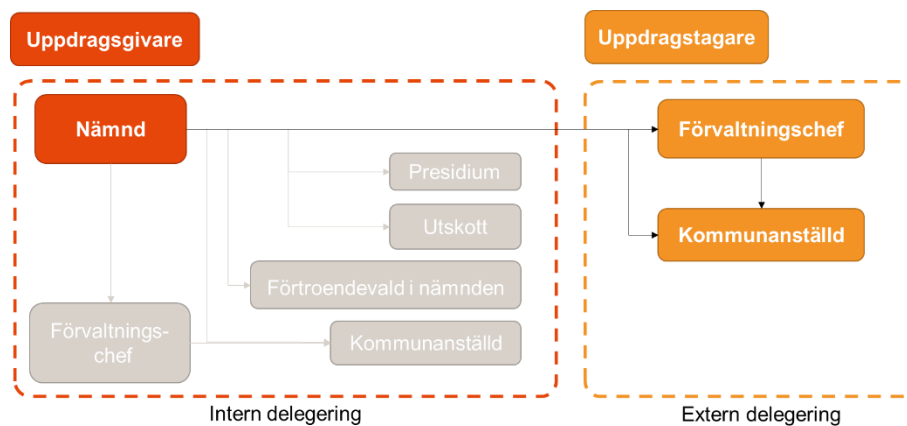
Extern vidaredelegering

Av 7 kap. 6 § KL framgår att om en nämnd uppdrar åt en förvaltningschef att fatta beslut får nämnden även bestämma att förvaltningschefen i sin tur får uppdra åt en annan anställd att fatta beslutet (s.k. vidaredelegering). En förvaltningschefs roll och uppgifter är inte reglerade, utan får anpassas efter lokala förhållanden. Av förarbetena framgår att vidaredelegering, bör vara möjlig även vid extern delegering inom ramen för avtalssamverkan. Det anses underlätta inrättandet av en flexibel och effektiv samverkan.

Vid extern delegering bör den delegerande nämnden tydligt ange om vidaredelegering är tillåten. För att behålla översikten över vilka anställda som har rätt att fatta beslut på dess vägnar kan den delegerande nämnden enligt 7 kap. 8 § KL ställa krav på återrapportering.

Möjligheten till vidaredelegering kan alltid återkallas av den delegerande nämnden. Det finns därför goda möjligheter för en delegerande nämnd att bibehålla kontrollen över vilka som fattar beslut på dess vägnar.

⁷ JO 2005/06 s. 416. Se också Lunning & Toijer, Anställningsskydd (12 mars 2019, Zeteo) kommentaren till 1 § lagen (1982:80) om anställningsskydd, under rubriken *Vem är arbetstagare?*



Figur 1 - möjligheter till intern resp. extern delegering av ärenden enligt 6, 7 resp. 9 kap. KL.

Begränsningar i delegationsrätten enligt speciallag

För vissa ärendetyper som regleras i speciallagstiftning råder ett utvidgat delegeringsförbud utöver de generella delegeringsförbuden i 6 kap. 38 § KL som också är tillämpliga vid extern delegation. Viktiga sådana inskränkningar finns t.ex. i 5 kap. 27 § och 12 kap. 6 § PBL.

Reglering i överenskommelsen om avtalssamverkan

Möjligheten till extern delegering förutsätter en överenskommelse mellan de samverkande kommunerna eller regionerna. Det bör stå klart mellan parterna i vilken omfattning extern delegering kan utnyttjas, dvs. om delegeringen ska kunna gälla för alla beslut inom samverkansområdet eller om den endast ska avse vissa specifika ärenden. Det kan också finnas skäl att reglera till vilka befattningshavare delegering ska kunna ske, och om vidaredelegering via förvaltningschef ska vara möjlig.

Det krävs i och för sig inte att frågan om delegering regleras i den grundläggande överenskommelsen om avtalssamverkan. I förarbetena sägs att frågan också kan regleras t.ex. i ett tilläggsavtal.

Som vi ser det är det dock naturligt att frågan om delegering av beslutanderätt behandlas i överenskommelsen om avtalssamverkan, eftersom det kan vara en väsentlig förutsättning för samarbetet för bägge parter.

Det ska dock framhållas att en sådan överenskommelse parterna emellan inte med automatik innebär att beslutanderätten också delegeras externt, men det är en förutsättning för att sådan delegering ska kunna ske.

De överväganden den ansvariga nämnden har eller har haft angående delegering inom den egna organisationen bör som regel kunna tjäna till

vägledning även när det gäller frågan om delegering ska ske till anställd i annan kommun eller annan region.

Anmälan av beslut

Enligt 7 kap. 8 § KL ska en nämnd besluta om i vilken utsträckning beslut som har fattats av en anställd i kommunen med stöd av delegation ska anmälas till den. Enligt förarbetena bör beslut som med stöd av delegation fattats av en anställd i annan kommun anmälas enligt samma utgångspunkter som om beslutet hade fattats av en anställd i den egna kommunen. En anställd kan alltså, beroende på vilka villkor som uppställts av den delegerande nämnden, vara skyldig att anmäla beslut till en annan kommun än till den där denne är anställd.

Om beslut får fattas med stöd av vidaredelegering kan nämnden bestämma att återrapportering ska ske till förvaltningschefen i stället för till nämnden. Nämnden kan dock också bestämma att återrapportering ska ske till både nämnden och förvaltningschefen. Alternativt kan nämnden besluta att överlämna till förvaltningschefen att besluta om vilken återrapportering som ska ske till den senare.

2.5 Ersättning

Uppgiftsöverlämnande inom ramen för avtalssamverkan sker normalt mot någon form av motprestation. Denna motprestation kan vara i pengar, men kan också bestå i att kommunen eller regionen i gengäld utför en annan uppgift åt den andra kommunen eller regionen.⁸

Utgångspunkten för bestämmandet av ersättning bör, som huvudregel, vara uppdragstagarens självkostnad. Det finns flera skäl för det.

Självkostnadsprincipen gäller som huvudregel för kommunala verksamheter och innebär att kommuner och regioner inte får ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller, 2 kap. 6 § KL.

Självkostnadsprincipen är nära knuten till förbudet mot spekulativ verksamhet, dvs. mot verksamhet med vinstsyfte, 2 kap. 7 § KL. Självkostnadsprincipen säger i och för sig inget om prissättningen för ett enskilt uppdrag, men syftet med



Figur 2 - finansiering av tillhandahållande av viss tjänst

⁸ SOU 2017:77 s. 47.

en uppdragsverksamhet får ändå som huvudregel inte vara att gå med vinst.⁹

Å andra sidan är det, fränsett eventuella konkurrensmässiga aspekter, knappast en kommunal angelägenhet att subventionera verksamhet som bedrivs åt andra kommuner eller regioner. Ersättningen bör följaktligen inte understiga uppdragstagarens kostnader.¹⁰

De närmare överväganden som kan behövas när det gäller utbyte av prestationer och hur man ska resonera om eventuell prissättning, måste ankomma på parterna att bedöma utifrån de lokala förutsättningarna.

Ifråga om taxefinansierad verksamhet förekommer det att man söker vägledning i taxebestämmelserna. Det är inte givet att det är en adekvat jämförelse, eftersom många faktorer och överväganden kan ligga bakom en taxekonstruktion och rådande taxenivåer. Underlag som tagits fram för beräkning av t.ex. timkostnader bör dock kunna tjäna som vägledning även för kostnadsberäkningar inom ramen för avtalssamverkan. SKL tillhandahåller underlag för att beräkna handläggningskostnaden per timme inom miljöbalkens och plan- och bygglagens områden.¹¹ Men det bör beaktas att underlagen kan innehålla moment som inte är aktuella vid avtalssamverkan, såsom uppdragstagarens kostnader för nämndadministration.

Ersättning som uppdragsgivaren utger till uppdragstagaren med anledning av avtalet utgör självfallet en del av uppdragsgivarens självkostnad för tillhandahållandet av respektive tjänst och kan därmed – om det handlar om verksamhet som avgiftsfinansieras helt eller delvis – ingå i underlaget för utformningen av uppdragsgivarens taxa, se *figur 4*.

⁹ Det ska dock sägas att självkostnadsprincipen inte gäller för all kommunal verksamhet, och att det för vissa kommunala verksamheter föreskrivs att affärsmässig prissättning ska tillämpas. Så är t.ex. fallet ifråga om sjuktransporter som en kommun utför enligt avtal med landstinget enligt 3 kap. 2 § lagen om vissa kommunala befogenheter.

¹⁰ Angående självkostnadsprincipens tillämplighet vid avtalssamverkan, se även SOU 2017:77 s. 189-192 samt prop. 2017/18:151 s. 30–32.

¹¹ <https://skl.se/samhallsplaneringinfrastruktur/planerabyggabo/lovbyggandetillsyn/taxaplanochbygglov/handlaggningskostnadpertimme.3645.html>



Figur 3 - principer för ersättning i anledning av interkommunal samverkan.

2.6 Vad innebär avtalssamverkan ur ett rättsligt perspektiv

Huvudmannaskap

Vid interkommunal avtalssamverkan behåller uppdragsgivaren huvudmannaskapet för de uppgifter som samverkan avser.¹²

Uppdragstagaren åtar sig bara ansvaret för att utföra en eller flera uppgifter i enlighet med det avtal som parterna ingår. Den kommun eller region som genom avtalssamverkan överlåter utförandet av en uppgift har kvar det övergripande ansvaret för uppgiften och ansvarar som huvudregel för de beslut som behöver fattas när det gäller uppgiften.

Med stöd av 9 kap. 28 § andra stycket KL kan dock uppdragsgivaren, som behandlats i kapitel 2.4, ge anställda hos uppdragstagaren rätt att fatta beslut på delegation. Sådana beslut fattas i uppdragsgivarens namn och för uppdragsgivarens räkning. Avtalssamverkan innebär alltså inte att beslutanderätt överförs från uppdragsgivaren till uppdragstagaren.¹³

Detta innebär också att beslut som fattats med stöd av extern delegation överklagas på samma sätt och av samma krets som de beslut som fattas av anställda i den delegerande kommunen eller den delegerande regionen. Den delegerande kommunen eller regionen behåller också ansvaret gentemot tillsynsmyndigheter och enskilda för fel och brister i handläggning och beslutsfattande.

Verksamhetsansvaret kvarstår

I praktiken innebär detta att den nämnd hos uppdragsgivaren som är ansvarig för de uppgifter som samverkan rör, är fortsatt ansvarig för att

¹² Prop. 2017/18:151 s. 29.

¹³ Prop. 2017/18:151 s. 35.

verksamheten bedrivs enligt lag och fullmäktiges riktlinjer och ansvarar gentemot fullmäktige för brister i den verksamhet som samverkan avser, 6 kap. 6 § KL.

Nämnden har kvar ansvaret för den interna kontrollen och revisionsansvaret för de uppgifter som samverkan avser och måste vara beredd att vidta åtgärder om brister i verksamheten upptäckts.

Detta är naturligtvis särskilt angeläget när det gäller handläggning av ärenden som avser myndighetsutövning, där uppdragsgivaren kvarstår som ansvarig när det gäller eventuella ingripanden från tillsynsmyndigheter och i skadeståndsrättsligt hänseende.

2.7 Dokument- och informationshantering

Att en kommun eller en region åtar sig att utföra uppgifter åt en annan kommun eller en annan region, företer vissa likheter med att en kommun anlitar en privat utförare för att utföra vissa uppgifter. Samtidigt finns vissa skillnader. Som regel svarar en enskild utförare för sin verksamhet, med skyldighet bara att redovisa resultatet av utförandet. Man det förekommer också konsulter som anlitas för att vara verksamma i en kommunal eller regional verksamhet. Avtalsamverkan som avser handläggning av ärenden och innefattar myndighetsutövning, kan likna denna situation. Det kan te sig naturligt att se det så att uppdragstagaren utför uppgifterna direkt åt uppdragsgivaren och för dennes räkning. Det har betydelse ur flera aspekter, bl.a. när det gäller hantering av frågor kring diarieföring och arkivbildning, handläggning av ärenden inför behandling i nämnd, hantering av frågor om offentlighet och sekretess samt personuppgiftsbehandling m.m.

Inkommande och upprättade handlingar

Enligt 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen anses en handling ha kommit in till en myndighet, när den har anlät till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. Om den behöriga befattningshavaren enligt avtalsamverkan är en anställd i en annan kommun, kommer handlingar följaktligen att kunna anses inkomna hos uppdragsgivaren även om de ges in till en anställd i den andra kommunen.

Det är däremot inte givet att sådana handlingar är att betrakta som allmänna hos uppdragstagaren. Enligt 2 kap. 13 § första stycket tryckfrihetsförordningen gäller att en handling som förvaras hos en myndighet endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring för någon annans räkning inte anses som allmän handling hos den myndigheten.

De här frågorna uppkommer naturligtvis inte om anställda hos uppdragstagaren arbetar direkt i uppdragsgivarens system och diarium.

I syfte att säkerställa allmänhetens tillgång till allmänna handlingar i enlighet med offentlighetsprincipen är det hur som helst angeläget att avtalsparterna kommer överens om rutiner för hantering av de allmänna handlingar som kommer in till eller upprättas hos uppdragstagaren inom ramen för avtalet.

Diarieföring och arkivbildning

Varje kommunal myndighet ansvarar för vården av sitt arkiv om inte en arkivmyndighet övertagit detta ansvar, 4 § arkivlagen. De kommunala arkiven består enligt 3 § arkivlagen av de allmänna handlingar som uppkommer i nämndernas verksamheter. Vid avtalssamverkan som rör handläggning av ärenden är, som nämnts, de handlingar som tas emot eller upprättas av uppdragstagaren i anledning av samverkansuppgiften att betrakta som allmänna handlingar hos uppdragsgivaren. De kommer därmed också att ingå i uppdragsgivarens arkiv. Uppdragsgivaren ansvarar därmed för arkivering m.m. av dessa handlingar.

Det ska dock sägas att det inte är något som hindrar att uppdragstagaren har ett särskilt ”uppdragsregister” för handlingar som rör uppdragsverksamheten. Om så sker är det angeläget att det klaras ut när handlingarna ska tas om hand för arkivering (också) hos uppdragsgivaren.

Det kan förekomma att handlingar tas fram av uppdragstagaren, bara ska anses upprättade hos uppdragstagaren. Det kan t.ex. gälla den egna, interna uppföljningen av uppdragsverksamheten.

Sekretess

Enligt 8 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, OSL, får en uppgift för vilken sekretess gäller inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i OSL eller i lag eller förordning som OSL hänvisar till. Detsamma gäller enligt 8 kap. 2 § OSL även i förhållandet mellan olika, självständiga, verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet. För att sådana uppgifter ska kunna lämnas mellan olika myndigheter, exempelvis inom ramen för ett samverkansavtal, krävs att det finns en sekretessbrytande bestämmelse – en bestämmelse som innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut under vissa förutsättningar, 3 kap. 1 § OSL.

Inom området för prövning och tillsyn enligt olika lagar är det mera sällan som handlingar eller uppgifter omfattas av sekretess. Det kan dock förekomma, t.ex. när det gäller affärshemligheter, personer med

skyddade identiteter, anläggningar som utgör skyddsobjekt eller rödlistade arter.

Av central betydelse vid interkommunal avtalssamverkan är bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL, som innebär att sekretess inte hindrar att en myndighet (eller en verksamhetsgren inom en myndighet) lämnar ut uppgifter till andra myndigheter om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.¹⁴

Bestämmelsens syfte är alltså att förhindra att sekretessregleringen gör det omöjligt för en myndighet fullgöra sitt uppdrag. Det är tyngden i intresset som den utlämnande myndigheten har av att lämna uppgiften som är avgörande för om uppgiften får lämnas ut eller inte, inte vilket intresse den mottagande myndigheten har av att få uppgiften. Enligt förarbetena ska bestämmelsen tillämpas restriktivt.¹⁵ Det är bara möjligt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter när det är en nödvändig förutsättning för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra ett visst uppdrag.

Vid interkommunal avtalssamverkan är det nödvändigt att uppgifter lämnas mellan de myndigheter som är parter i avtalet både för att uppdragstagaren ska kunna utföra de uppgifter som avtalet omfattar och för att uppdragsgivaren ska kunna följa upp avtalet. Av detta följer att det som huvudregel är möjligt att lämna sekretessbelagda uppgifter till uppdragstagaren, med stöd av 10 kap. 2 § OSL, inom ramen för avtalssamverkan.¹⁶

I den mån en myndighet får en sekretessreglerad uppgift från en annan myndighet, gäller sekretess för uppgiften hos den mottagande myndigheten endast om sekretess följer av en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig hos den mottagande myndigheten eller av en bestämmelse om överföring av sekretess. Motsvarande gäller om en myndighet har elektronisk tillgång till en sekretessreglerad uppgift hos en annan myndighet. Med primär sekretessbestämmelse avses en bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av att bestämmelsen riktar sig direkt till myndigheten eller omfattar en viss verksamhetstyp eller en viss ärendetyp som hanteras hos myndigheten eller omfattar vissa uppgifter som finns hos myndigheten, 3 kap. 1 § OSL.

¹⁴ Föreskrifterna är dock inte tillämpliga i fråga om sekretess för det s.k. belastningsregistret, 35 kap. 3 § tredje stycket OSL.

¹⁵ Prop. 1979/80:2 Del A s. 465 och 494.

¹⁶ Om en viss uppgift av något skäl inte skulle kunna lämnas ut till uppdragstagaren med stöd av 10 kap. 2 § OSL kan, under vissa förutsättningar, den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL vara tillämplig.

Om uppdragstagaren inom ramen för avtalssamverkan exempelvis åtar sig att sköta handläggning av ett visst ärende eller ärendegrupp inom livsmedelskontrollen innebär det att uppdragstagen utför motsvarande uppgift som uppdragsgivaren själv, dvs. livsmedelskontroll. Förekommande uppgifter som omfattas av sekretess hos uppdragsgivaren och som lämnas till uppdragstagaren är då sekretessreglerade genom bestämmelserna i 26 kap. OSL. Uppgifterna omfattas av en primär sekretessbestämmelse hos uppdragstagaren. Motsvarande gäller när uppgifter återrapporteras från uppdragstagaren till uppdragsgivaren.

För vissa sekretessregler finns också bestämmelser om överföring av sekretess. Med detta menas en bestämmelse som innebär att en sekretessbestämmelse som är tillämplig på en uppgift hos en myndighet, ska tillämpas på uppgiften även av en myndighet som uppgiften lämnas till eller som har elektronisk tillgång till uppgiften hos den förstnämnda myndigheten, 3 kap. 1 § OSL. Ett exempel på en sådan bestämmelse avseende affärs- och driftsförhållanden finns i 31 kap. 18 § OSL.

Förekommande sekretessbestämmelser, t.ex. inom socialtjänsten, bör därmed inte utgöra något hinder mot avtalssamverkan kommuner emellan. Men det hindrar inte att det kan finnas anledning att uppmärksamma och erinra om sekretessfrågor i avtalet.

Personuppgifter

Bestämmelser om hantering av personuppgifter finns numera i dataskyddsförordningen (The General Data Protection Regulation, GDPR) och den kompletterande svenska dataskyddslagen. Utgångspunkten för dataskyddsarbetet är att man ska ta hänsyn till integritetsskyddsreglerna redan när man utformar it-system och rutiner. Dataskyddsreglerna gäller i princip för alla, såväl uppdragsgivare som uppdragstagare. I samband med avtalssamverkan kan särskilda frågor ändå uppkomma. En sådan fråga är om dataskyddsreglerna kan medföra att särskilda krav måste ställas för att personuppgifter ska kunna lämnas ut från uppdragsgivaren till uppdragstagaren eller vice versa

Avtalssamverkan innebär typiskt sett att uppdragstagaren och anställda hos uppdragstagaren kommer att hantera personuppgifter som rör ärenden hos uppdragsgivaren. En central fråga när det gäller personuppgifter är vem som bär det juridiska ansvaret för behandlingen av uppgifterna. Personuppgiftsansvarig är den som behandlar personuppgifter i sin verksamhet, dvs. den myndighet som är ansvarig för exempelvis handläggning enligt en viss lagstiftning.

Personuppgiftsansvaret kan bäras av en aktör ensam eller av flera aktörer gemensamt. Om flera aktörer är inblandade i samma eller närliggande

behandlingar av personuppgifter måste det klargöras vilken eller vilka av dessa aktörer som är personuppgiftsansvarig för behandlingen, så att aktören eller aktörerna kan tillse att skyldigheterna under GDPR uppfylls. Den personuppgiftsansvarige har per definition bestämmanderätt över ändamålen och medlen för behandlingen.

Graden av självbestämmande och manöverutrymme i beslutsfattandet utgör viktiga parametrar för att avgöra bestämmanderätten. Utifrån avtal eller annan dokumentation t.ex. instruktioner kring aktörernas förhållanden är det ofta möjligt att bedöma om en aktör har bestämmanderätt eller en dominerande roll med avseende på behandlingen.

Av art. 26 GDPR framgår att gemensamt personuppgiftsansvariga ”under öppna former ska fastställa sitt respektive ansvar för att fullgöra skyldigheterna” enligt GDPR genom ett inbördes ”arrangemang”. Arrangemanget ska särskilt avse former och ansvar för utövande av den registrerades rättigheter och skyldigheten att lämna information till registrerade. Vidare gäller att arrangemanget ”på lämpligt sätt ska återspegla gemensamt personuppgiftsansvarigas respektive roller och förhållanden gentemot registrerade” samt att ”det väsentliga innehållet i arrangemanget ska göras tillgängligt för den registrerade”.

Kravet på ett arrangemang innebär inte ett uttryckligt krav på avtal aktörerna sinsemellan. Ett sådant arrangemang bör dock dokumenteras skriftligt. Innehållet i det inbördes arrangemanget måste anpassas till de rådande omständigheterna. I vissa fall kan det vara tillräckligt att reglera samverkan/datautbytet i ett tjänsteavtal/överenskommelse mellan parterna vars uppfyllande medför personuppgiftsbehandling. I andra fall kan det vara lämpligt med ett fristående och mera omfattande datadelningsavtal/överenskommelse. Ett datadelningsavtal/överenskommelse som syftar till att personuppgiftsansvaret ska vara intakt, bör föreskriva enhällighet kring beslut som berör den gemensamma personuppgiftsbehandlingen.

En anställd eller någon annan som behandlar personuppgifter under den personuppgiftsansvariges direkta ansvar är inte personuppgiftsbiträde. I vad mån det krävs ett personuppgiftsbiträdesavtal med anledning av avtalssamverkan beror på omfattningen av uppdraget och graden av självständighet i uppdraget. Om en personuppgiftsbiträdesrelation kan identifieras ska personuppgiftsansvarig enligt art. 28 punkt 3 GDPR reglera hanteringen genom ett avtal eller en annan rättsakt enligt unionsrätten eller enligt medlemsstaternas nationella rätt som är bindande för personuppgiftsbiträdet. I denna dokumentation ska framgå föremålet för behandlingen, behandlingens varaktighet, art och ändamål, typen av

personuppgifter och kategorier av registrerade, samt den personuppgiftsansvariges skyldigheter och rättigheter.

2.8 Kontroll, uppsiktsplikt och rapporteringsskyldighet

Verksamhetsansvar och internkontroll

Varje nämnd har ett ansvar för sin verksamhet, som bland annat innebär att nämnden ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.

Nämnden ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt, 6 kap. 6 § KL. Den interna kontrollen kan sägas omfatta två olika teman:

- uppföljning av nämndens bestämmelser om bl.a. fördelning av ansvar och befogenheter, och
- systematiskt ordnade kontroller av organisation, redovisningssystem och administrativa rutiner.

Följaktligen ankommer det i första hand på de olika nämnderna att tillse att de överenskommelser om avtalssamverkan som har ingåtts inom deras respektive ansvarsområde fullgörs enligt uppställda villkor.

Den interna kontrollen syftar till att säkra en effektiv förvaltning och att undvika att det begås allvarliga fel. En god intern kontroll ska bidra till att stärka ändamålsenligheten i verksamheten och till att den bedrivs effektivt och säkert. Varje nämnd bestämmer själv vilken information som den behöver för att kunna utöva den interna kontrollen. Kravet på intern kontroll omfattar även verksamhet som överlämnas till annan, exempelvis sådan verksamhet som utförs av en annan kommun eller en annan region genom avtalssamverkan.

Det är naturligtvis också av största vikt att den ansvariga nämnden fortlöpande får den information som behövs för att den ska kunna fullgöra sitt verksamhetsansvar och att avtalet utformas på ett sätt som säkerställer detta.

Styrelsens uppsiktsplikt

Styrelsens uppsiktsplikt omfattar även avtalssamverkan som kommunen eller landstinget ingår i. Detta anges uttryckligen i 6 kap. 1 § första stycket KL. Det övergripande syftet med styrelsens uppsiktsplikt är att den tillsammans med uppsikten över verksamhet som bedrivs i andra former ska bidra till en överblick över kommunens eller regionens organisation och verksamhet. I förarbetena pekar regeringen på behovet

av en strategisk uppföljning för att inte en ökad avtalssamverkan på sikt ska leda till en svåröverskådlig kommunal verksamhet.¹⁷ Styrelsens uppsiktsplikt omfattar bl.a. kontroll av att reglerna kring delegering och anmälan av beslut följs av utförarkommunen och dess anställda.

Det bör framhållas att uppsiktsplikten gäller såväl styrelsen i den kommun eller den region som utför en uppgift som styrelsen i den kommun eller region som får uppgiften utförd, vilket betonas i förarbetena.¹⁸

Styrelsen ska agera och ta initiativ till nödvändiga åtgärder om den exempelvis konstaterat att samverkansavtalet inte fullgörs enligt uppställda villkor eller att den bedrivna verksamheten inte är förenlig med lag eller annan författning.¹⁹

Kommuner och regioner bör säkerställa att uppsiktsplikten kommer att fullgöras redan när samverkansavtalet utarbetas. Villkoren bör utformas så att kommunen eller landstinget tillförsäkrar sig den insyn och information som är nödvändig för att styrelsen ska kunna fullgöra uppsiktsplikten

Årlig rapportering till fullmäktige

Enligt 9 kap. 38 § KL ankommer det på styrelsen att årligen rapportera kommunens respektive regionens avtalssamverkan.

Rapporteringsskyldigheten innebär att styrelsen årligen ska sammanställa befintliga och nya avtal som avser avtalssamverkan och rapportera dessa till fullmäktige. Syftet med rapporteringen är att fullmäktige ska få en överblick över den samverkan som kommunen eller regionen ingår i och avsikten är att fullmäktige ska vara informerade och kunna ta fullt ansvar för verksamheten även om den utförs av en annan kommun eller en annan region.²⁰

Kravet på återrapportering omfattar all avtalssamverkan, såväl avtal som ingås med stöd av 9 kap. 37 § KL som avtal med samma innebörd som ingås med stöd av bestämmelser i speciallagstiftning. Styrelsen har möjlighet att från bl.a. nämnderna begära in de yttranden och upplysningar som behövs för att styrelsen ska kunna fullgöra sina uppgifter, 6 kap. 12 § KL.

Bestämmelsen innebär inte något krav på att innehållet i olika avtal ska återges. Men informationen måste vara tillräcklig för att fullmäktige ska

¹⁷ Se bl.a. SOU 2017 s. 255 och prop. 2017/18:151 s. 42 och 57-58.

¹⁸ Prop. 2017/18:151 s. 42.

¹⁹ Prop. 2017/18:151 s. 57-58.

²⁰ Prop. 2017/18:151 s. 42 f.

få en överblick över den verksamhet som bedrivs med stöd av avtalssamverkan. Rapporteringen bör därför innehålla information om vilken verksamhet som avses, vilka parter som har träffat avtalet, om avtalet ger möjlighet till extern delegering och om denna möjlighet har utnyttjats.

Det är inte närmare angivet hur rapporteringsskyldigheten ska fullgöras. I förarbetena anges att det kan ske genom att styrelsen väcker ett separat ärende i fullmäktige, i årsredovisningen eller i samband med styrelsens förslag till budget.²¹

2.9 Närmare om avtalsinnehållet

Vad en överenskommelse om avtalssamverkan närmare ska innehålla beror naturligtvis i hög grad på vad samverkan går ut på och hur omfattande den är. Vissa grundläggande punkter bör alltid finnas med:

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

Beroende på vad samverkansavtalet omfattar kan det därutöver finnas skäl att reglera ett antal andra frågor, vilket kan göras mer eller mindre ingående. Det kan handla om närmare beskrivning av uppdragets utförande och uppdragsgivarens medverkan, dataskydds- och datasäkerhetsfrågor inklusive sekretessfrågor, samt rätten till arbetsresultat.

Det är kanske mindre vanligt att upphovsrättsliga frågor aktualiseras inom ramen för avtalssamverkan när det gäller det mera snäva myndighetsområdet. Men om samverkan har sådan karaktär att upphovsrättsligt material kommer att tas fram inom ramen för uppdraget, är det naturligtvis angeläget att rättighetsfrågorna regleras.

I förekommande fall kan i så fall kunna tas med avtalsbestämmelser om rätt till arbetsresultat och nyttjande av sådant material, t.ex. att rätten till allt material och immateriella rättigheter som framkommer till följd av uppdraget tillkommer uppdragsgivaren, men att uppdragstagaren har rätt

²¹ Prop. 2017/18:51 s. 59.

att fritt använda sådant material och sådana resultat med de inskränkningar som följer av lag eller annan föreskrift.

Det kan också finnas anledning att närmare överväga försäkringsfrågor. Det är inte givet att t.ex. en kommuns försäkring med automatik omfattar verksamhet som bedrivs på uppdrag åt andra kommuner. Kommunerna har numera olika strategier kring sitt försäkringskydd, varför vi inte föreslår någon särskild avtalstext om detta.

Ansvar för personal och arbetsmiljö

Avtalssamverkan innebär att uppdragstagaren organiserar sin verksamhet så att anställd personal, för sin arbetsgivares räkning, också arbetar hos eller för uppdragsgivaren. Det innebär tekniskt sett en omorganisation och medför förhandlingsskyldighet inför beslut. När det gäller anställningsvillkor för berörd personal som ska arbeta även hos uppdragsgivaren kan frågor om resor, logi, traktamente eller liknande frågor behöva hanteras. I första hand är detta förstuds en intern fråga hos uppdragstagaren, men det är angeläget att bägge parter är införstådda med de här frågorna, som också kan påverka den ersättning som uppdragsgivaren kan ha att betala.

Från uppdragsgivarens utgångspunkt kan avtalssamverkan innebära att det är fråga om en verksamhetsövergång. För att bedöma detta måste det göras en samlad bedömning. Det behöver göras redan innan verksamhetsövergången sker. Om fråga är om en verksamhetsövergång övergår de anställningsavtal och anställningsförhållanden som gäller vid tidpunkten för övergången automatiskt till förvärvaren.

Vid avtalssamverkan kan ett antal frågor uppkomma om bland annat ansvar för arbetsledning. Vad som kan vara lämpligt här beror naturligtvis på omfattningen och karaktären av avtalssamverkan och var arbetet ska utföras – kommer t.ex. arbetstagare anställda hos uppdragstagaren att arbeta direkt hos uppdragsgivaren i uppdragsgivarens lokaler och tillsammans med anställda hos uppdragsgivaren, eller kommer arbetet huvudsakligen att utföras hos uppdragstagaren?

Arbetsmiljöansvar

Uppdragsgivaren och uppdragstagaren har var och en arbetsmiljöansvar för sin egen anställda personal, 3 kap 2 § arbetsmiljölagen, AML.

När uppdragstagarens personal arbetar i uppdragsgivarens verksamhet har uppdragsgivaren dock ett arbetsmiljöansvar för personal som utför arbete på arbetsplatsen i verksamheten, även om den är anställd hos en annan arbetsgivare. Det följer av 3 kap. 12 § AML. Sammanfattningsvis innebär detta att uppdragsgivare och uppdragstagare i sådana fall har ett parallellt ansvar för den anställdes arbetsmiljö.

Den situation som föreligger är alltså att uppdragstagaren tillhandahåller personal för att utföra uppgifter åt uppdragsgivaren. I den mån utförandet sker hos uppdragsgivaren, t.ex. i dennes lokaler, likställs denna personal

med uppdragsgivarens egen personal från arbetsmiljösynpunkt under den tid arbetet utförs. Dennes ansvar motsvarar arbetsgivarens arbetsmiljöansvar, men är begränsat till det aktuella arbetet på arbetsstället. Det långsiktiga arbetsmiljöansvaret, bland annat rehabiliteringsansvar och utbildning om arbetsmiljörisker, ligger hela tiden (kvar) på arbetsgivarparten i anställningsavtalet.

När det gäller de arbetsmiljöåtgärder som behövs i det aktuella arbetet och på arbetsstället, bör en rimlig fördelning göras mellan arbetsgivaren (dvs. uppdragstagaren) och uppdragsgivaren. Hur detta närmare ska göras måste bedömas från fall till fall beroende på förhållandena i de enskilda fallen. Uppdragsgivaren ansvarar för att personal som uppdragstagaren tillhandahåller för att utföra samverkansuppgifter enligt avtalet introduceras i det arbete som ska utföras. I introduktionen bör ingå att ge instruktioner, stöd och handledning i det löpande arbetet. Det är också uppdragsgivarens ansvar att informera om de eventuella risker som kan finnas i arbetet och om personlig skyddsutrustning ska användas.

Processen kring avtalssamverkan

4.1 Strategiska överväganden

En välfungerade avtalssamverkan kan kräva överväganden och beslut på olika nivåer beroende på omfattningen av samarbetet.

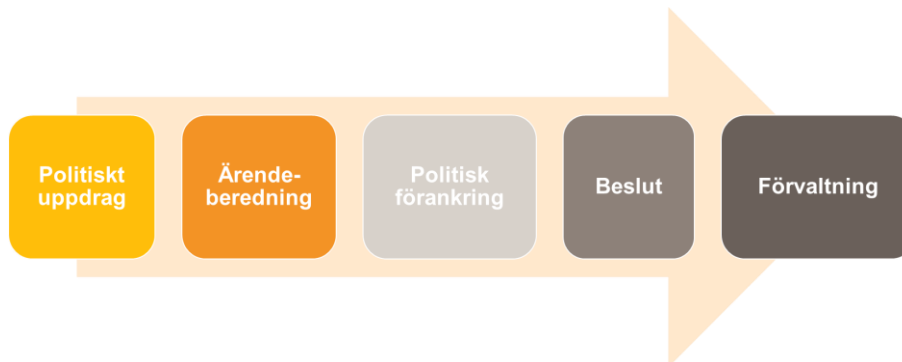
I motiven till bestämmelserna om avtalssamverkan gör regeringen bedömningen att kommuner och landsting bör ha ett strategiskt förhållningssätt till sådan verksamhet.²² Enligt regeringen innebär detta bl.a. att de bör ha en strategi för hur stor del av deras verksamhet som ska bedrivas genom samverkan. Vidare uttalas att omfattningen av samverkan bör analyseras utifrån möjligheten att ha kontroll och överblick över verksamhet som bedrivs i samverkan, men också utifrån kommunens eller landstingets sårbarhet för att samarbeten avslutas. Andra frågor som enligt regeringen behöver övervägas är vilka uppgifter som lämpar sig för samverkan, vilken form som i så fall bör väljas och hur samverkan kan följas upp.

De strategiska frågorna kring avtalssamverkan bör bli föremål för politiska överväganden. Det kan handla om när och under vilka förutsättningar avtalssamverkan bör övervägas, bl.a. sett i relation till andra samverkansformer. Det kan också handla om riktlinjer till styrelse och nämnderna om förutsättningarna för avtalssamverkan.

Handlar det om avtalssamverkan i mindre skala bör det kunna uppdras åt nämnderna att handlägga och bedöma frågorna inom ramen för de riktlinjer fullmäktige ställt upp. Frågan om avtalssamverkan kan behandlas i särskilda beslut. Det är också möjligt att i reglementet för styrelsen och nämnderna tydliggöra deras utrymme för att ingå överenskommelser om avtalssamverkan.

En tänkbar process beskrivs i *figur 2*.

²² Prop. 2017/18:151 s. 25.



Figur 4 - processen för avtalssamverkan

Det är naturligtvis ”upp till” respektive kommun eller region att bedöma om det finns skäl att etablera samverkan med en annan kommun eller annan region genom avtal och vad sådan samverkan i så fall ska syfta till. Skäl för avtalssamverkan kan t.ex. vara behovet av att klara kompetensförsörjning och kompetensutveckling, att säkerställa tillgång till specialistkompetens, att öka möjligheterna att behålla och utveckla kommunal service inom ramen för knappa resurser, men också att minska sårbarhet. Det senaste motivet är särskilt tydligt när det gäller samverkan för att kunna upprätthålla t.ex. beredskaps- eller jourverksamhet.

Ytterligare motiv till samverkan kan vara att kommuner eller regioner genom en överenskommelse vill koordinera och stärka sitt agerande gentemot andra aktörer. Det kan t.ex. handla om att ta fram gemensamma förhållningssätt eller arbetsmetoder som underlättar handläggning av olika frågor inom det aktuella verksamhetsområdet.

4.2 Förvaltning

När samverkansavtalet har trätt i kraft och samverkansrelationen ska förvaltas kan det vara en god idé att ha en i förväg bestämd avstämningstidpunkt ganska snart efter ikraftträdandet. Detta i syfte att utvärdera hur avtalet fungerar i praktiken. Erfarenhetsmässigt finns det ibland anledning att justera avtalsinnehållet eller i alla fall tillämpningen av avtalet, t.ex. i fråga om mindre administrativa detaljer, och att säkerställa ändamålsenliga rutiner i fråga om informationshantering.

Efter detta inledande uppföljningstillfälle kan avtalsuppföljningen sedan ske med längre intervall. Avtalsförvaltning är ett område som ofta behandlas som mindre prioriterat i förhållande till själva avtalsprocessen. En ordnad, systematisk avtalsförvaltning är dock en förutsättning för att uppdragsgivaren ska kunna ha den uppsikt som KL förutsätter och är också avgörande för att styrelsen ska kunna fullgöra sitt uppdrag inom

ramen för uppsiktsplikten och återrapporteringskyldigheten gentemot fullmäktige.

Självfallet krävs också löpande kontakter och avstämningar mellan den ansvariga nämnden och dem som utför uppgifterna hos uppdragstagaren. Det kan behöva ske på olika nivåer: genom kontakt med ansvariga administratörer, genom deltagande på handläggartäffar och medverkan i arbets- och projektgrupper, genom chefsavstämningar samt genom erforderliga kontakter när det gäller nämndadministration och medverkan på nämndsammanträden.

4.3 Vilka kommunala organ kan ingå interkommunala samverkansavtal?

Ytterst är det innehållet i avtalssamverkan som avgör om den verksamhetsansvariga nämnden kan ingå avtalet eller om det krävs ett godkännande av fullmäktige. Om innehållet är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget ankommer det på fullmäktige att besluta om avtalet, 5 kap. 1 § KL. Sådana frågor faller utanför fullmäktiges möjlighet att delegera till nämnd enligt 5 kap. 2 § KL.²³

De frågor och ärenden som anges i 5 kap. 1 § KL har det gemensamt att de avser beslut av mera grundläggande natur eller av mera generell räckvidd. Det är fråga om avgöranden där det politiska momentet, allmänt sett, är dominerande.²⁴ Ärenden av principiell beskaffenhet anses generellt vara sådana som innehåller ett betydande politiskt moment, t.ex. för att verksamheten är kontroversiell eller inte tidigare har bedrivits, medan frågor av större vikt kan vara frågor som har stor ekonomisk betydelse för kommunen eller regionen.

När det gäller avtalssamverkan av begränsad omfattning eller för att lösa ett mera tillfälligt problem, t.ex. avtal om att dela på en viss handläggare eller chefsresurs, bör frågan som regel kunna hanteras av respektive nämnd. Samtidigt ska det sägas att frågan om avtal med andra kommuner eller andra regioner i sig har visst principiellt intresse. Som redovisats i kapitel 3.1 anser vi därför att det kan vara lämpligt att fullmäktige i ett strategiskt dokument anger principiella utgångspunkter för avtalssamverkan. Fullmäktige kan också uppdraga åt nämnderna att handlägga frågor om avtalssamverkan inom sina respektive ansvarsområden inom ramen för de riktlinjer fullmäktige ställt upp.

²³ Prop. 2017/18:151 s. 58.

²⁴ Prop. 2017/18:151 s. 28 f., 1990/91:117 s. 157 och 1973:90 s. 231.

4.4 Krävs det konkurrensutsättning innan avtal ingås?

När en kommun eller en region anskaffar tjänster ska detta som huvudregel göras enligt lagen om offentlig upphandling, LOU. Detta gäller även om anskaffningen avses ske från en annan kommun eller en annan region. LOU:s regler kan därför begränsa möjligheten till kommunal avtalssamverkan ifråga om anskaffning av tjänster.²⁵

Från huvudregeln finns dock flera undantag. Ett sådant undantag rör offentlig maktutövning. Ett annat viktigt undantag, som framförallt har betydelse för avtalssamverkan som inte avser myndighetsutövning, är det s.k. Hamburgundantaget, se faktaruta.

Med s.k. Hamburgsamverkan eller Hamburgundantaget avses det undantag från reglerna i LOU som under vissa förutsättningar gäller för upphandling mellan två eller flera upphandlande myndigheter. För att undantaget 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.

Är det fråga om samverkan i mindre skala, kan möjligheten till direktupphandling användas.²⁶ Vid direktupphandling gäller inte några särskilda regler om hur upphandlingen ska genomföras. Ytterligare ett undantag, dessvärre med oklart tillämpningsområde, gäller det som kallas ”icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse”. Rättsläget är här oklart och det saknas klagörande rättspraxis.²⁷

De samverkansområden som behandlas i denna rapport har typiskt sett sådan karaktär att de innefattar myndighetsutövning eller har nära samband med myndighetsutövning. Så är t.ex. fallet med tillsyn enligt miljöbalken, kontroll enligt livsmedelslagstiftningen, prövning av ärenden som strandskyddsdispens eller handläggning av ärenden om

²⁵ Jfr prop. 2017/18:151 s. 38.

²⁶ När det gäller s.k. välfärdstjänster enligt bilaga 2a till LOU, är direktupphandlingsgränsen numera 1 991 766 kr. I övrigt är direktupphandlingsgränsen 586 907 kr.

²⁷ En närmare diskussion om dessa frågor finns i Välfärdsutredningens delbetänkande (SOU 2016:78) Ordning och reda i välfärden, s. 400 f.f.

detaljplan, som av Mark- och miljööverdomstolen bedömts utgöra myndighetsutövning mot enskilda.²⁸

Det är i flera fall också fråga om uppgifter som ankommer på en viss ansvarig nämnd, såsom miljönämnd, byggnadsnämnd eller socialnämnd, vilket i så fall gör att uppgifterna inte utan särskilt lagstöd får lämnas över till t.ex. bolag, föreningar eller enskilda.²⁹

Vår bedömning är därför att samverkan inom de i rapporten aktuella samverkansuppgifterna inte omfattas av krav på upphandling.

I den mån det blir aktuellt att samverka kring sådana uppgifter som inte kan anses utgöra myndighetsutövning – och som heller inte är sådana uppgifter som obligatoriskt enligt lag ska utföras av en nämnd – bör däremot reglerna i upphandlingslagstiftningen beaktas. Förutsättningar kan även här finnas för samverkan som innebär att en kommun utför tjänster åt en annan kommun, utan krav på formellt upphandlingsförfarande. Handlar det om s.k. offentliga tjänster som myndigheterna ska leverera, kan förutsättningar finnas för samverkan inom ramen för det ovan nämnda Hamburgundantaget. Dessa frågor behandlas inte ytterligare i denna rapport.

²⁸ Mark- och miljööverdomstolens dom den 16 april 2015 i mål nr P 7439-14.

²⁹ Se 3 kap. 10 § och 10 kap. 1 § KL.

Andra samverkansbestämmelser

5.1 Annan samverkan inom området för prövning och tillsyn

Denna rapport tar inte upp frågor som rör annan samverkan inom de områden som rör prövning, tillsyn och kontroll än sådan som avser avtalssamverkan enligt bestämmelsen i 9 kap. 37 § KL. Det finns dock också samverkansbestämmelser inom några närliggande lagområden.

Med stöd av 3 kap. 12 § lagen om skydd mot olyckor, LSO, får en kommun träffa avtal med en annan kommun om att de uppgifter som kommunen har enligt lagen helt eller delvis ska utföras av den andra kommunen. Genom ett sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun. Bestämmelsen motsvarar i princip den generella regleringen i KL.

Bestämmelser om möjlighet att lämna hjälp till andra kommuner eller regioner vid extraordinära händelser i fredstid samt möjlighet till ersättning vid sådant bistånd finns i 4 kap. 1 § lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid höjd beredskap.

Enligt 6 § lagen om kommunal parkeringsövervakning m.m. får en kommun till parkeringsvakt även förordna arbetstagare bl.a. hos andra kommuner. Bestämmelsen kan ses som en form av extern delegeringsmöjlighet.

5.2 Andra kommunala samverkansformer

Utöver avtalssamverkan kan kommuner och regioner använda sig av andra samverkansformer. Som nämnts inledningsvis bör frågan om avtalssamverkan är en lämplig samverkansform, ses i relation till de alternativ som finns. När det gäller uppgifter som innefattar myndighetsutövning eller som har nära samband med myndighetsutövning, är det närmast samverkan genom gemensam nämnd eller kommunalförbund som kan komma ifråga som alternativ.

En grundläggande skillnad när det gäller gemensam nämnd och kommunalförbund är att hela ansvaret för en verksamhet kan föras över, inklusive beslutsbefogenheter och uppföljnings- och revisionsansvar – till skillnad från avtalssamverkan som avser ett begränsat uppgiftsöverlämnande, även om det också kan förenas med delegering av beslutanderätt till anställd.

Kommuner och regioner får besluta att en nämnd ska vara gemensam med en annan kommun eller ett annat landsting, 3 kap. 9 § KL. En gemensam nämnd tillsätts i någon av de samverkande kommunerna eller regionerna och ingår i denna kommuns eller regions organisation. KL:s regler om nämnder med vissa kompletteringar tillämpas i princip fullt ut för den gemensamma nämnden. Till skillnad från ett kommunalförbund utgör inte en gemensam nämnd en egen juridisk person.

Samverkan i ett kommunalförbund innebär att de samverkande kommunerna och/eller regionerna (förbundsmedlemmarna) lämnar över skötseln av en kommunal angelägenhet till förbundet, som utgör en egen juridisk person. Ett kommunalförbund kan beskrivas som ett slags specialkommun för den eller de kommunala uppgifter som medlemmarna har gett förbundet.³⁰

³⁰ Lundin & Madell, Kommunallagen, 1 uppl. (12 mars 2019, Zeteo), kommentaren till 3 kap. 8 § KL.

Förslag till avtalsbestämmelser

I detta kapitel redovisas förslag till olika avtalsbestämmelser. Det får förutsättas att det regelmässigt krävs anpassningar av avtalsbestämmelserna utifrån de lokala förhållandena och de frågor parterna vill lösa. Redovisningen ska därför närmast ses som en katalog över frågor som kan behöva regleras i en överenskommelse om avtalssamverkan och just som exempel på tänkbara regleringar.

6.1 Parter

Detta underlag avser enbart sådan interkommunal samverkan som sker med stöd av 9 kap. 37 § KL. Det är bara kommuner och regioner som kan vara parter enligt denna bestämmelse. Som nämnts anser vi dock att även kommunalförbund under vissa förutsättningar kan vara part i avtalssamverkan.

Det är inget som hindrar att en överenskommelse om avtalssamverkan omfattar fler än två parter.

Exempelklausul

Nedanstående parter, gemensamt benämnda *Parterna*, har idag träffat följande

Avtal om interkommunal avtalssamverkan

Uppdragsgivare

.....

Uppdragstagare

.....

6.2 Avtalets syfte

Eftersom varje samverkanssituation har sina egna förutsättningar är det viktigt att avtalsparterna är överens om motiven för avtalssamverkan. En tydlig beskrivning i detta hänseende underlättar både tolkning och uppföljning av avtalet och kan konkretisera vilka mål som ska uppnås med samverkan. I förekommande fall kan parternas gemensamma syfte också ha betydelse vid upphandlingsrättsliga bedömningar.

Avtalet bör därför tydligt beskriva parternas motiv för att samverka med varandra.

Vad syftet är kan beskrivas på olika nivåer med olika detaljeringsgrad.

Exempelklausuler

1. Syfte

1.1 alt. a) Syftet med detta avtal är parternas gemensamma målsättning att säkerställa att de uppgifter som omfattas av avtalet kan utföras i enlighet med respektive parts lagstadgade ansvar för uppgiften.

1.a alt. b) Syftet med detta avtal är att samordna parternas resurser för att därigenom skapa förutsättningar för att bibehålla och utveckla kvaliteten samt förbättra effektiviteten i det uppdrag som avtalet omfattar.

1.a alt. c) Syftet med detta avtal är att koordinera parternas handläggning för att därigenom bidra till att förvaltningen ska bli så enhetlig, effektiv och rättssäker som möjligt i fråga om det uppdrag som regleras i avtalet.

1.1 alt d) Syftet med detta avtal är att öka parternas kapacitet, minska deras sårbarhet och bidra ökad effektivitet i fråga om den verksamhet som avtalet omfattar.

Kommentar: Beskrivningen av syftet med en överenskommelse om avtalssamverkan kan formuleras på olika sätt. Det är förstås angeläget att en sådan beskrivning återspeglar parternas motiv för att samverka. I exempelklausulerna ges förslag på några alternativa formuleringar.

6.3 Definition och avgränsning av uppdraget

Exempelklausuler

2. Uppdraget

2.1.alt. a) Uppdraget omfattar de uppgifter som ankommer på ansvarig nämnd hos uppdragsgivaren enligt lagen om tobak och liknande produkter.

2.1 alt. b) Uppdraget omfattar den livsmedelskontroll som ankommer på miljönämnden hos uppdragsgivaren, med följande undantag

2.1 alt. c) Uppdraget omfattar utförande av följande uppgifter som åvilar uppdragsgivaren enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor:

- handläggning av ärenden om tillstånd till hantering av brandfarliga varor (17 § andra stycket), och
- tillsyn över efterlevnaden av lagen och föreskrifter och beslut som meddelats i anslutning till lagen (21 §).

2.1 akt d) Uppdraget omfattar ansvaret för tillsyn enligt miljöbalken av följande tillsynsobjekt hos uppdragsgivaren:

-

-Utförandet ska ske enligt vad som framgår av den behovsutredning och tillsynsplan som miljönämnden hos uppdragsgivaren beslutat.

2.2 För uppdraget gäller vad som närmare anges i bilaga X.

2.3. Parterna är införstådda med att uppdragsgivaren bibehåller sitt lagstadgade huvudmannaskap och verksamhetsansvar för samtliga uppgifter som omfattas av avtalet.

2.4 Uppdraget omfattar inte befogenhet för uppdragstagaren att fatta beslut i ett ärende. Däremot har uppdragsgivaren rätt att ge anställd hos uppdragstagaren i uppdrag att fatta beslut i visst ärende eller viss ärendegrupp genom särskilt beslut (delegation av ärenden), se vidare punkt 4.1-4.4..

Kommentar

Uppdraget bör beskrivas så tydligt som möjligt *dels* för att det inte ska råda något tvivel parterna sinsemellan om vilka samverkansuppgifter som omfattas, *dels* för att det ska vara möjligt att bedöma de rättsliga förutsättningarna för samverkan.³¹ Att objektet för samverkan avgränsas till att avse exempelvis ”kommunens uppgifter” eller miljönämndens uppgifter enligt vissa lagregler på det sätt som föreslås i exempelklausulerna kan bidra till tydlighet i detta avseende. Samverkan kan avse såväl enskilda ärenden som hela ärendegrupper eller upprätthållande av vissa funktioner, t.ex. jourverksamhet.

Om det huvudsakliga uppdraget beskrivs mera allmänt, kan det krävas preciseringar av vilka uppgifter och handläggningsmoment som omfattas. Inom tillsynsområdet kan t.ex. ambitionen och resurserna variera betydligt, bl.a. när det gäller den egeninitierade tillsynen. Det är därför angeläget att det tydliggörs i avtalet vad som ligger i uppdraget. Det kan te sig naturligt att knyta an till den behovsutredning och tillsynsplan som ansvarig nämnd hos uppdragsgivaren tar fram.

Otydlighet i uppdragsbeskrivningen kan medföra risk för att vissa frågor eller ärenden inte kommer att tas om hand på ett rättssäkert och effektivt sätt och försvårar också en ändamålsenlig uppföljning.

Det är den ansvariga nämnden hos uppdragsgivaren som bedömer om och i vilken utsträckning extern delegation av beslutanderätt ska förekomma, under förutsättning att avtalet medger sådan. För att parterna ska kunna bilda sig en rättvisande bild av omfattningen av uppdraget är det dock angeläget att man redan från början är någorlunda överens också i denna fråga. En lämplig ordning kan därför vara att den ansvariga nämnden fattar beslut om extern delegation i anslutning till att avtalet ska träda i kraft. Se vidare exempelklausulerna 4.1-4.4.

Det är också möjligt att utforma avtalssamverkan som ett slags ramavtal, där uppdragsgivaren får möjlighet att ”avropa” vissa tjänster från uppdragstagaren. Om avtalet ska ha denna innebörd krävs också vissa regler kring hur avrop ska kunna ske och vad som händer om uppdragstagaren inte har kapacitet att svara mot avropade tjänster.

³¹ Prop. 2017/18:151 s. 58.

Exempelklausuler**2.5 Avrop**

2.5.1 Avrop sker på det sätt som parterna kommit överens om enligt bilaga X till avtalet. Sådant avrop ska, om uppdragsgivaren så begär, bekräftas skriftligen av uppdragstagaren.

2.5.2 Om uppdragstagaren inte har möjlighet att åta sig ett uppdrag ska detta meddelas uppdragsgivaren senast arbetsdagar efter den dag då avrop enligt bilaga X har skett. Detta gäller dock inte om parterna har kommit överens om en annan ordning i det enskilda fallet.

Kommentar

Frågor hur avrop eller beställning ska hanteras beror i stor utsträckning vilka samverkansuppgifter det handlar om. Klausulerna är utformade utifrån situationen att avtalet avser handläggning av specifika ärenden/punktvisa arbetsinsatser som ”avropas” av uppdragsgivaren vid behov. Om avtalet avser löpande insatser, som inte är knutna till något specifikt ärende kan dessa klausuler utelämnas. I sådana fall är det särskilt viktigt att själva uppdraget definieras på ett tydligt och uttömmande sätt.

6.4 Reglering av hur uppdraget ska utföras och hur uppdragsgivaren ska bidra

Utöver att ange vilka uppgifter uppdragstagaren ska svara för kan det finnas anledning att också precisera vilka krav på utförandet som ska gälla, och vad som närmare ska gälla ifråga om uppdragsgivarens medverkan, liksom vad som ska gälla ifråga om extern delegation av beslutanderätt.

Vad som behöver regleras här beror i hög grad på vilken typ av samverkan det handlar om och hur omfattande den är. Det viktigaste är förstås att man hittar rutiner som fungerar för bägge parter och som samtidigt uppfyller de krav på verksamheten som ställs i lag och annan författning eller i riktlinjer och måldokument. Ett väl fungerande samarbete förutsätter som regel att bägge parter bidrar på olika sätt.

Exempelklausuler

3. Uppdragets utförande

3.1 Uppdragstagaren ska utföra uppdraget fackmässigt och med omsorg. Uppdragstagaren ska se till att uppdraget utförs i enlighet med de mål och riktlinjer som uppdragsgivaren har bestämt för verksamheten samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för uppgifterna.

3.2 För de uppgifter som uppdraget omfattar gäller föreskrifterna om jäv i 7 kap. 4 § och 6 kap. 28–32 §§ kommunallagen. Uppdragstagaren ska försäkra sig om att den personal som används vid utförandet av uppgifter inom ramen för uppdraget inte är jävig.

4. Delegering av ärenden

4.1 Uppdragsgivaren får ge en anställd hos uppdragstagaren i uppdrag att besluta på uppdragsgivarens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden (delegationsuppdrag). Denna rätt innefattar även möjlighet till vidaredelegation.

4.2 Det är alltid ansvarig nämnd hos uppdragsgivaren som bestämmer i vilken omfattning delegation ska ske och vad som i övrigt ska gälla i fråga om den delegerade beslutanderätten.

4.3 Uppdragstagaren ansvarar för att uppdragsgivaren har tillgång till uppdaterad personallista och underrättas om personella förändringar av betydelse för uppdragets utförande.

4.4 Beslut som fattas med stöd av delegation ska av uppdragstagaren anmälas till uppdragsgivaren på det sätt och i den tid som denne anvisar.

5. Uppdragsgivarens åtaganden

5.1 Uppdragsgivaren ska medverka till att uppdraget kan utföras enligt bestämmelserna i avtalet. Detta innebär bland annat att uppdragsgivaren ska tillhandahålla underlag och lokaler i den utsträckning som krävs för uppdragets utförande.

5.2 Uppdragsgivaren ska ge berörda anställda hos uppdragstagaren den behörighet till uppdragsgivarens verksamhetssystem som krävs för att uppdraget ska kunna fullgöras.

5.3 Uppdragsgivaren ska se över sin delegationsordning och komplettera den med de bestämmelser om extern delegation till anställda hos uppdragstagaren som bedöms motiverade.

6.5 Ersättning

Som nämnts i avsnitt 2.5 bör utgångspunkten för bestämmandet av ersättningen vara uppdragstagarens självkostnad.

Det finns flera sätt att beräkna självkostnaden. En tänkbar utgångspunkt kan vara att löne- och personalkostnader ersätts med tillägg för t.ex. vissa administrations- och andra overheadkostnader. I vissa fall kan det kanske finnas möjlighet att utgå från de totala kostnaderna för berörd arbetsenhet och sedan fördela dessa kostnader enligt någon relevant fördelningsnyckel.

Exempelklausuler

6. Ersättning

6.1 Uppdragsgivaren ska till uppdragstagaren betala en ersättning som är baserad på uppdragstagarens självkostnader med anledning av uppdraget.

6.2 alt a) Den på uppdragsgivaren belöpande kostnaden är kr per år.

6.2 alt. b) Ersättning för uppdraget beräknas enligt bilaga X. Ersättningen inbegriper samtliga kostnader för det avtalade uppdraget.

6.2 alt. c) Ersättning utgår med ett fast belopp om kr per månad samt en ersättning för utfört arbete medkr per timme nedlagd handläggartid.

Ersättningen revideras årligen med hänsyn till sedvanlig löne- och prisuppräknings per den 1 april varje år.

Kommentar

Det är svårt att i ett underlag av det här slaget ange något mera bestämt i fråga om vilken ersättning som ska betalas och vilka beräknings- och fördelningsmodeller som bör användas. Vilken modell som anses lämplig kan påverkas bl.a. av vilken typ av uppgifter som samverkan avser, vilken omfattning avtalet har och i vilken utsträckning avtalet innebär att parterna utför uppgifter åt varandra och måste lösas av parterna i samförstånd. Allt från timkostnad för nedlagd och redovisad arbetstid till mera schablonmässig kostnadsfördelning utifrån en bedömd totalkostnad för viss verksamhet kan komma ifråga. I den mån bestämmandet av ersättningen är mera komplex, kan frågan behöva redovisas i en bilaga.

6.6 Betalning och fakturering

Fakturering mellan kommuner och regioner med anledning av avtalssamverkan bör i huvudsak ske enligt samma principer som övrig fakturering.

Om mervärdesskatt ska debiteras beror på vilka tjänster samverkan avser och utformningen i övrigt av parternas överenskommelse. I den mån samverkan handlar om utförande av lagstadgade uppgifter som innefattar myndighetsutövning, bör förekommande ersättning vara undantagen från mervärdesskatt.

Exempelklausuler

7. Betalning och fakturering

7.1 Uppdragstagaren fakturerar uppdragsgivaren enligt de principer för bestämmandet av ersättningen som anges i punkt 6. Debitering ska ske månadsvis i efterskott genom användande av e-faktura.

7.2 Faktura ska i tillämpliga fall omfatta uppgift om antal debiterade timmar uppdelade på objekt/ärende.

7.3 Betalning ska erläggas senast 30 dagar efter fakturans ankomstdag.

7.4 Vid försenad betalning utgår dröjsmålsränta enligt 6 § räntelagen.

7.5 Fakturerings-, påminnelse- eller faktureringsavgifter utgår inte.

Kommentar

I avtalsbestämmelsen föreslås månadsvis betalning i efterskott. Men det går naturligtvis också att ha andra betalningsrutiner. Det viktiga är att man hittar former för betalning som passar bägge parter.

Rätt till dröjsmålsränta föreligger enligt räntelagen om inte denna rätt avtalas bort. Men det kan ändå vara rimligt att erinra om denna rätt i avtalet. Den föreslagna avtalsbestämmelsen avviker från vad som föreskrivs i räntelagen i ett avseende, nämligen att tiden för betalning räknas från fakturans ankomstdag – räntelagen förutsätter annars att det är fakturadagen som är utgångspunkt för betalningsfristen.

6.7 Hantering av information och handlingar

Frågor om offentlighet och sekretess, behandling av personuppgifter etc. har inte behandlats i förarbetena till bestämmelserna om interkommunal avtalssamverkan. För myndigheternas informationsbehandling gäller dock ett antal olika regler med sinsemellan olika syften.

Avtalssamverkan kommer många gånger att innebära att uppdragstagaren behandlar information för uppdragsgivarens räkning. Det finns därför anledning att reglera frågor om informations- och dokumenthantering i avtalet.

Det kan gälla frågan om hantering av handlingar som kommer in till eller upprättas hos uppdragstagaren med anledning av avtalet, bl.a. med utgångspunkt från reglerna om allmänna handlingar i tryckfrihetsförordningen. Det måste säkerställas att de diarieförs på ett korrekt sätt. Det måste också säkerställas att man kan uppfylla kraven på utlämnande av allmän handling, liksom att tillämpliga sekretessbestämmelser iakttas. Från avtalsrättslig synpunkt kan det finnas anledning att erinra om gällande sekretessbestämmelser. Det är också angeläget att redan från början klargöra vad som ska gälla ifråga om arkivbildning.

Behandlingen av personuppgifter kan också kräva särskilda överväganden, särskilt om uppdraget innebär att uppdragstagaren kommer att hantera känsliga personuppgifter på uppdragsgivarens vägnar.

Exempelklausuler

8. Hantering av handlingar, dokumentation och arkiv

8.1 Handling som kommer in till eller upprättas hos uppdragstagaren med anledning av uppdraget ska hanteras av uppdragstagaren enligt bilaga X

8.2 Uppgifter med anledning av uppdraget som kommer uppdragstagaren till handa på något annat sätt än genom en handling ska snarast dokumenteras, om de kan ha betydelse för ett beslut i ett ärende som omfattas av uppdraget. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem.

8.3 Uppdragsgivaren är ansvarig för arkivbildningen avseende de allmänna handlingar som upprättas eller kommer in till uppdragstagaren i anledning av uppdraget. Uppdragstagaren ska se till att uppdragsgivaren tillställs sådana handlingar.

9. Personuppgifter och sekretess

9.1 Uppdragstagaren ansvarar för att den personal som utför uppgifter med anledning av avtalet informeras om och följer för uppdraget tillämpliga bestämmelser om sekretess i lag eller annan föreskrift.

9.2 För den behandling av personuppgifter som parterna kan komma att utföra som ett led i utförandet av uppdraget ska parterna, utöver bestämmelserna i avtalet, även följa bestämmelserna i bilaga X.

Kommentarer

Det finns naturligtvis flera tänkbara lösningar på hur information och dokument som rör uppdraget ska hanteras.

En lösning kan vara att anställda hos uppdragstagaren arbetar direkt i uppdragsgivarens system och dokument. Detta kan vara att föredra när det gäller handläggning av ärenden som innefattar myndighetsutövning och som kanske också ska bli föremål för beslut hos ansvarig nämnd hos uppdragsgivaren. Det underlättar naturligtvis diarieföring och arkivbildning hos uppdragsgivaren.

En annan lösning kan vara uppgifterna utförs hos uppdragstagaren, och redovisas till uppdragsgivaren först när respektive deluppdrag är slutfört. I sådana fall krävs någon form av register/uppdragsarkiv även hos uppdragstagaren.

Med tanke på att olika lösningar är tänkbara här och att de frågor som kan aktualiseras kan variera beroende på karaktären och omfattningen av samverkan, kan det vara lämpligt att redovisa vad som ska gälla i en bilaga till avtalet.

I den föreslagna klausulen om arkivbildning erinras om uppdragsgivarens ansvar för att de allmänna handlingar som kommer in eller upprättas med anledning av avtalet omfattas av uppdragsgivarens arkiveringsskyldighet enligt arkivlagen. På det sätt som klausulen är utformad omfattar den inte allmänna handlingar som uppkommer i anledning av avtalet i övrigt, exempelvis minnesanteckningar från uppföljningstillfällen. Sådana handlingar blir upprättade eller inkomna hos respektive part i enlighet med bestämmelserna om allmänna handlingar. Klausulen kan kompletteras med bestämmelser om när handlingar som finns hos uppdragstagaren ska överföras till uppdragsgivaren för arkivering.

Det kan också finnas anledning att reglera frågor om personuppgiftsansvar som kan uppkomma med anledning av avtalssamverkan. Detta är naturligtvis särskilt angeläget om samverkan

kommer att innebära hantering av känsliga personuppgifter. Även här kan förhållandena variera högst betydligt, varför vi inte har något textförslag på reglering, utan förutsätter att förekommande frågor om personuppgiftsansvar regleras i bilaga till avtalet.

6.8 Ansvar för personal och arbetsmiljö

Det är angeläget att det inte råder några oklarheter när det gäller ansvaret för personal och arbetsmiljö inom ramen för avtalssamverkan. Det gäller både praktiska frågor, exempelvis om arbetsledningen i det dagliga arbetet, och mera övergripande frågor och arbetsmiljöfrågor. Det har i detta sammanhang viss betydelse var arbetet ska utföras.

Till den del utförandet sker hos uppdragsgivaren, t.ex. i dennes lokaler, är uppdragstagarens personal att likställas med uppdragsgivarens egen personal från arbetsmiljösynpunkt.

När det gäller de arbetsmiljöåtgärder som behövs i det aktuella arbetet och på arbetsstället, bör en rimlig fördelning göras mellan arbetsgivaren (dvs. uppdragstagaren) och uppdragsgivaren. Hur detta närmare ska göras måste bedömas från fall till fall beroende på förhållandena i det enskilda fallet. Uppdragsgivaren ansvarar för att personal som uppdragstagaren tillhandahåller för att utföra samverkansuppgifter enligt avtalet introduceras i det arbete som ska utföras. I introduktionen bör ingå att ge instruktioner, stöd och handledning i det löpande arbetet. Det är också uppdragsgivarens ansvar att informera om de eventuella risker som kan finnas i arbetet och om personlig skyddsutrustning ska användas.

Uppdragsgivaren behöver också ge instruktioner om hur arbets- och verksamhetsledning ska hanteras av uppdragstagarens personal i det dagliga arbetet.

Exempelklausuler

10. Arbetsgivaransvar och arbetsledning

10.1 Uppdragstagaren är arbetsgivare för den personal som utför uppdrag som regleras i avtalet och är ytterst ansvarig för sin personals arbetsmiljö och arbetsvillkor.

10.2 Uppdragsgivaren ansvarar för instruktioner, stöd och handledning i det löpande arbetet. Ansvaret inbegriper, men är inte avgränsat till, att informera om de eventuella risker som kan finnas i arbetet och om personlig skyddsutrustning ska användas.

10.3 Uppdragsgivaren har arbetsmiljöansvar för uppdragstagarens arbetstagarer när de utför arbete i uppdragsgivarens verksamhet och i dennes lokaler.

6.9 Information, samråd och uppföljning

Det är angeläget att parterna redan när en överenskommelse om avtalsamverkan ska ingås, tar ställning till hur verksamheten ska kunna följas upp. Det gäller naturligtvis i första hand för ansvariga nämnder både hos uppdragsgivaren och uppdragstagaren, som bägge har ansvar för verksamheten och de uppgifter som samverkan avser. Men det gäller även att säkerställa att styrelsen kan fullgöra sin uppsiktsplikt och kravet på årlig rapportering till fullmäktige.

Det finns här skäl att upprepa att uppsiktsplikten gäller såväl styrelsen i den kommun eller den region som utför en uppgift som styrelsen i den kommun eller region som får uppgiften utförd.

Exempelklausuler

11. Kontaktperson

11.1 Respektive part ska utse en kontaktperson som äger rätt att företräda parten med anledning av detta avtal och skriftligen meddela den andra parten kontaktuppgifter till den förstnämnde.

11.2 Det åligger respektive part att skriftligen och utan dröjsmål meddela byte av kontaktperson till den andra parten.

Kommentar

Klausulerna syftar till att säkerställa att det finns en kontaktperson hos respektive avtalspart med ansvar för avtalet, ett s.k. ombud, och att förändringar i detta avseende kommer till motpartens kännedom. Under avtalstiden kan det uppkomma olika frågor både av praktisk natur och om tillämpningen eller tolkningen av avtalet. Det är då att föredra att någon person hos respektive part är utsedd att i första hand svara för sådana avtalsfrågor.

Exempelklausuler

12. Information

12.1 Uppdragstagaren ska till uppdragsgivaren löpande och utan dröjsmål lämna den information som uppdragsgivaren behöver för sitt beslutsfattande och för att uppdragsgivaren ska kunna följa verksamheten och tillämpningen av avtalet.

Sådan information kan avse, men är inte begränsad till, uppgifter som gör att uppdragsgivaren kan säkerställa efterlevnaden av reglerna kring delegation, brukarmedverkan och anmälan av beslut fattade med stöd av delegation.

Kommentar

Syftet med klausulen är att säkerställa att uppdragsgivaren löpande får den information och insyn som behövs för att fullgöra sitt verksamhetsansvar och ansvaret för den interna kontrollen. Denna information är också en nödvändig förutsättning för att styrelsen ska kunna fullgöra sin uppsiktsplikt enligt 6 kap. 1 § KL. Den information som anges i den exemplifierande uppräkningsen är hämtad från lagmotiven.³²

Klausulen innehåller inga bestämmelser om styrelsens rapporteringsskyldighet gentemot fullmäktige, 9 kap. 38 § KL, eller om revisorernas rätt till att få information från nämnderna, 12 kap. 9 § KL, eftersom det handlar om interna frågor hos uppdragsgivaren. Syftet bakom bestämmelsen om revisorernas rätt till information, att möjliggöra den granskning av verksamheten som de ska sköta enligt 12 kap. 1 § KL, tillgodoses genom att uppdragsgivaren, tillika den för samverkansuppgifterna ansvariga nämnden, ges rätt att begära den information och de upplysningar som behövs för uppföljningen av avtalet.

Exempelklausuler

13. Uppföljning och samråd

13.1 Uppdragsgivaren ansvarar för uppföljning av avtalet och dess bestämmelser. Uppföljning ska ske månader efter det att avtalet träder ikraft och därefter 1 (en) gång per år under avtalstiden.

13.2 Uppföljning enligt punkt 13.1 ska ske på uppdragsgivarens initiativ och vid de tidpunkter som parterna gemensamt bestämmer.

Kommentar

Klausulerna som handlar om uppföljning och samråd innehåller två olika delar, *dels* en del som handlar om den inledande uppföljningen av samverkansavtalets funktion, *dels* en del som handlar om löpande uppföljning och samråd under avtalstiden. Syftet bakom den valda utformningen är att säkerställa att avtalets bestämmelser fungerar som avsett i ett tidigt skede och att ge grundläggande ramar för den löpande uppföljningen. Ansvaret för att uppföljning kommer till stånd åvilar uppdragsgivaren, eftersom denne också bär det yttersta ansvaret för verksamheten.

³² Prop.2017/18:151 s. 58 och SOU 2017:77 s. 255.

6.10 Ändringar, tillägg och meddelanden

Exempelklausuler

14. Ändringar, tillägg och meddelanden

14.1 Ändringar eller tillägg till detta avtal ska vara skriftliga och beslutas av behörigt organ hos samtliga parter för att vara gällande.

14.2 Reklamation och andra meddelanden avseende avtalets tillämpning ska skickas genom post eller e-post till parternas i ingressen angivna eller senare ändrade adresser.

Kommentar

Det är av flera skäl angeläget att en överenskommelse om avtalssamverkan dokumenteras skriftligt. Delegation av beslutanderätt förutsätter för övrigt skriftlighet. Detsamma bör gälla ändringar och tillägg till sådan överenskommelse. Det kan vara lämpligt att detta klargörs i avtalet.

Bristande dokumentation kan annars leda inte bara till missförstånd mellan parterna utan också till begränsningar i insynen i och kontrollen av den verksamhet som överlämnats.

Justitieombudsmannen, JO, uttalade i sitt beslut **JO 2017/18 s. 552** kritik mot hur en kommun hanterat en överlåtelse av driften av en gästhamn till ett privat bolag och en upplåtelse av ett område för en wakeboardverksamhet till en ideell förening.

JO:s utredning visade att avdelningschefen vid kommunens kultur-, idrotts- och fritidsförvaltning genom muntlig överenskommelse hade överlåtit driften av en gästhamn till ett privat bolag för en viss tidsperiod. Först efter en längre tid undertecknades ett skriftligt avtal mellan parterna. Genom en annan muntlig överenskommelse uppläts ett visst vattenområde för en viss tid till en ideell förening. Denna överenskommelse hade över huvud taget inte dokumenterats.

JO uttalade avseende dessa överenskommelser att det finns flera uppenbara skäl att i en god förvaltning dokumentera affärsuppgörelser av det slag som nu är aktuella. Ett skriftligt avtal är det främsta beviset på att en uppgörelse faktiskt kommit till stånd, vilka villkor parterna kommit överens om och vilka förpliktelser de förbundit sig till. Den bristande dokumentationen har också lett till omotiverade begränsningar i insynen i och kontrollen av den kommunala verksamheten. JO kritiserade både avdelningschefen och den verksamhetsansvariga nämnden för hanteringen av de båda överenskommelserna.

6.11 Avtalstid, uppsägning och förlängning

Exempelklausuler

15. Avtalstid, uppsägning och förlängning

15.1 Den inledande avtalstiden är år.

15.2 Den ömsesidiga uppsägningstiden är sex (6) månader och börjar löpa vid det årsskifte som infaller närmast efter sex (6) månader efter det att uppsägningen gjordes.

15.3 Uppsägning ska ske skriftligen.

15.4 Vid utebliven uppsägning förlängs avtalet med ett (1) år i taget.

Kommentar

Den föreslagna utformningen med en inledande avtalstid om ett visst antal år och en uppsägningstid på sex månader som börjar löpa först vid kommande årsskifte har valts för att skapa tydliga planeringsförutsättningar för avtalsparterna.

Ett alternativ kan vara att ha ett avtal som löper tills vidare med en uppsägningstid som medger erforderligt omställningsarbete för den händelse samarbetet skulle upphöra.

Bestämmelser om avtalstid, uppsägning och förlängning behöver naturligtvis anpassas i det enskilda fallet beroende bl.a. på de aktuella samverkansuppgifternas karaktär och omfattning, arbetsrättsliga förutsättningar och hur lång tid det bedöms ta att öka respektive minska den egna kapaciteten. De samverkansuppgifter som behandlas i denna rapport har sådan karaktär att avtalen inte bedöms falla under upphandlingslagstiftningen. Det gör att begränsningar av avtalstid som kan vara motiverade från upphandlingssynpunkt, inte är aktuella här.

6.12 Omförhandling och tvistlösning

Exempelklausul

16. Omförhandling

16.1 Parterna är överens om att söka anpassa sig till nya förhållanden som kan uppstå under avtalsperioden och på bästa sätt försöka tillgodose varandras förutsättningar och behov.

16.2 Båda parter har rätt att begära omförhandling av detta avtal om det under avtalstiden sker väsentliga förändringar av de förutsättningar som avtalet baseras på. Omförhandling ska skriftligen begäras hos motparten. Rätten till begäran om omförhandling innebär inte någon rätt till ändring av avtalets innehåll.

Kommentar

Det inte otänkbart att förutsättningarna för avtalet kan ändras under avtalstiden. Så långt möjligt bör sådana förändringar förstås hanteras inom ramen för tillämpningen av avtalet. Denna ambition kommer till uttryck i punkt 16.1

Men om förändringarna blir mera omfattande, kan det vara motiverat att ändra avtalet. Det tyckas onödigt att säga upp hela avtalet för att få till stånd en sådan ändring. Därför föreslås en bestämmelse om rätt att begära omförhandling av avtalet om det sker väsentliga förändringar av förutsättningarna för avtalet. Det är naturligtvis inget som hindrar att parterna tar upp frågan om omförhandling, även om det inte sägs något om den saken i avtalet. En skrivning om möjlighet till omförhandling kan ändå fylla sin funktion som ett uttryck för parternas samarbetsvilja.

I bestämmelsen anges i och för sig att rätten till begäran om omförhandling inte innebär någon rätt till ändring av avtalet. Skrivningen innebär dock en skyldighet att seriöst medverka i avtalsförhandlingar om bestämmelsen är tillämplig.

Exempelklausul

17. Tvistlösning

17.1 Tvister med anledning av tolkning eller tillämpning av detta avtal ska i första hand lösas av parterna i godo och i andra hand av allmän domstol där uppdragsgivaren har sitt hemvist.

17.2 Uppdragstagaren får inte avbryta eller uppskjuta fullgörandet av de prestationer som avtalats under återopande av att tvisteförfarande inletts eller pågår, så länge avtalet fortfarande gäller.

Kommentar:

Med tanke på karaktären av avtalet och den betoning på samverkan som ligger i en avtalssamverkan, har vi ansett att det kan finnas skäl att lyfta fram att eventuella tvister i första hand ska lösas i godo. Den föreslagna bestämmelsen i 17.1 har nära samband med bestämmelserna i punkt 16 om omförhandling.

Det är i och för sig inte givet att det behövs särskilda bestämmelser om tvistlösning i avtal kommuner och regioner emellan. Även utan avtalsreglering kommer eventuell rättstvist om avtalet att prövas av allmän domstol. Det är dock inte givet att tvist ska prövas där uppdragsgivaren har sin hemvist, vilket föreslås i bestämmelsen. Huvudregeln enligt rättegångsbalken är annars att tvist ska prövas av den domstol där svaranden har sitt hemvist.

Exempelklausul**18. Befrielsegrunder (force majeure)**

18.1 Uppdragstagaren fritas från skyldigheten att fullgöra sin del av avtalet och från att erlægga skadestånd om hans åtaganden inte alls eller endast till onormalt hög kostnad kan fullgöras på grund av krig eller upplopp, arbetsinställelse, blockad, eldsvåda, ingrepp av myndighet eller annan därmed jämförlig händelse som uppdragstagaren inte råder över och inte heller kunnat förutse. Arbetskonflikt som har sin grund i kommunens brott mot kollektivavtal får inte åberopas som befrielsegrund.

18.2 För att part ska ha rätt att göra gällande befrielsegrund ska denne utan dröjsmål underrätta motparten om uppkomsten därav, liksom om befrielsegrundens upphörande. Part ska informera motparten om när fullgörelse beräknas kunna ske. Parten är skyldig att genast utföra åligganden enligt avtalet när händelse av här angivet slag upphör.

Föreligger ovannämnda omständigheter har uppdragsgivaren rätt att så länge de består, själv utföra uppdragstagarens åtaganden.

18.3 Om avtalets fullgörande till väsentlig del förhindras på grund av force majeure-händelse för längre tid än en (1) månad äger vardera parten utan ersättningsskyldighet skriftligen häva avtalet.

Kommentar

Om det händer något som hindrar eller väsentligen försvårar utförandet av uppdraget, kan det tyckas orimligt att uppdragstagaren ändå ska vara

förpliktad att fullgöra sina skyldigheter, med risk att annars bli skadeståndsskyldig. Det får i och för sig förutsättas att samverkande kommuner och regioner kan ha en konstruktiv dialog om sådana förhållanden inträffar. Men som vi ser det kan det ändå finnas skäl att ha med en avtalsbestämmelse som tydliggör vad som gäller om det sker.

6.13 Ikraftträdande, giltighet m.m.

Exempelklausuler

19. Ikraftträdande och giltighet

19.1 Detta avtal gäller under förutsättning att hos respektive part godkänner detsamma senast 20XX-XX-XX och ska annars till alla delar vara förfallet utan rätt till ersättning för någondera part.

19.2 Detta avtal ska, under förutsättning av godkännande enligt punkt 19.1, träda i tillämpning 20xx-xx-xx .

19.3 Detta avtal har upprättats i två (2) exemplar varav parterna tagit varsitt

Underskrifter

.....

Kommentar:

Som beskrivits i kapitel 4.3 kan mera omfattande och principiellt viktiga avtal behöva godkännas av fullmäktige. Om fullmäktige redan beslutat om riktlinjer för avtalssamverkan som ett avtal håller sig inom eller om avtalet gäller mera begränsade uppgifter, kan det däremot räcka att avtalet godkänns av ansvarig nämnd.

En sak är vidare det formella godkännandet av ett upprättat avtal eller förslag till avtal, en annan sak när avtalet ska börja tillämpas. Om det finns praktiska frågor som behöver lösas innan avtalet träder i kraft, kan en senare tidpunkt anges för detta, så att parterna hinner med eventuella omställningsåtgärder som kan krävas.

Förslag till avtal

Avtalssamverkan - gemensam livsmedelskontroll

Detta avtal reglerar av parterna överenskommen samverkan avseende livsmedelskontroll. Avtalet är upprättat med stöd av 9 kap. 37 § kommunallagen, KL.

§ 1 Parter

Detta avtal har upprättas mellan

.....(uppdragstagaren)

....., och

.....(uppdragsgivaren)

§ 2 Syfte

Kommunerna är eniga om att samverkan ifråga om livsmedelsinspektörer är nödvändig för att säkerställa och utveckla livsmedelskontrollen hos parterna. Sådan samverkan möjliggör bl.a. att erfarenheter från bägge parterna kan tas till vara och avser att minska sårbarhet och säkerställa kontinuitet och kompetensförsörjning för att därigenom bidra till rättssäkerhet, god kvalitet, effektivitet och måluppfyllelse i verksamheten.

Avtalet innebär inte att uppdragstagarens övergripande och yttersta ansvar för livsmedelskontrollen har överlåtits till uppdragsgivaren.

§ 3 Samverkan om livsmedelsinspektörer

Kommunerna är mot bakgrund av ovanstående överens om att livsmedelsinspektörerna hos uppdragstagaren även ska utföra lagstadgad livsmedelskontroll som uppdragsgivaren ansvarar för.

§ 4 Precisering av uppdraget

Livsmedelsinspektörerna ska fullföra följande uppgifter när det gäller livsmedelskontrollen hos uppdragsgivaren:

-

-

I uppdraget ligger att säkerställa att livsmedelskontrollen uppfyller de lagkrav och mål som ställs på verksamheten.

Utöver vad som gäller enligt lag eller annan författning ska uppdragstagaren se till att uppdraget fullgörs i enlighet med relevanta styrdokument antagna av uppdragsgivaren, bl.a. behovsutredning, kontrollplan och beredskapsplan för livsmedelskontrollen.

Uppdragsgivaren har rätt att delegera beslutanderätt till livsmedelsinspektörerna (s.k. extern delegation). Miljönämnden hos uppdragsgivaren beslutar om delegationens omfattning och om de villkor som ska gälla för delegationen.

Kommunerna ansvarar var och en för att livsmedelsinspektörerna har tillgång till erforderligt administrativt och annat stöd för att kunna fullgöra uppdraget i bägge kommunerna under avtalstiden.

Livsmedelsinspektörerna ska i den utsträckning som omfattningen av uppdraget förutsätter delta vid följande möten och sammanträden hos uppdragsgivaren:

-

-

§ 6 Uppdragets omfattning

Omfattningen av uppdraget hos uppdragsgivaren bedöms preliminärt svara mot handläggartjänster.

Den faktiska omfattningen av nedlagd handläggartid redovisas i anslutning till varje tertial.

§ 7 Uppdragsgivarens åtagande

Uppdragsgivaren ska

- tillhandahålla arbetsplats för livsmedelsinspektörerna i uppdragsgivarens lokaler
- ge inspektörerna behörighet till uppdragsgivarens verksamhetssystem
- se över sin delegationsordning och komplettera den med de bestämmelser om extern delegation av beslutanderätt till inspektörerna som bedöms motiverad

§ 8 Administration

Under aktiv handläggning av ett ärende ansvarar uppdragstagaren för förvaring av aktuell dokumentation. Handlingar som inte kan hanteras

elektroniskt, hanteras av uppdragstagaren fram till gallring och arkivering. Handlingar hos uppdragstagaren som är allmänna ska hållas ordnade och diarieföras. Vid arkivering sänds aktuella handlingar till uppdragsgivaren.

Under aktiv handläggning ansvarar uppdragstagaren för utlämnande av allmänna handlingar som förvaras hos uppdragstagaren, om utlämnandet inte hindras av sekretess. Formellt beslut om att avslå begäran om utlämnande av allmän handling fattas enligt respektive kommuns delegationsordning.

§ 9 Uppföljning av samverkan

Parterna har rätt att kontrollera och följa upp verksamheten inom ramen för avtalet. Bägge parter är skyldiga att medverka i uppföljning och utvärdering av verksamheten.

Uppdragsgivaren har genom miljönämnden rätt till löpande insyn i den verksamhet livsmedelsinspektörerna svarar för på uppdragsgivarens vägnar.

Samverkansmöten mellan uppdragstagaren och behöriga företrädare för respektive nämnd hos uppdragsgivaren ska genomföras minst två gånger per år hos uppdragstagaren. Uppdragstagaren ansvarar för att protokollföra dessa möten.

§ 10 Ersättning

Uppdragsgivaren ska preliminärt betalakr per år till uppdragstagaren.

Ersättningen fastställs på grundval av faktiskt nedlagd handläggartid för uppdraget som redovisas tertialvis enligt § 6.

Ersättningen är baserad på en beräknad kostnad per handläggartjänst om / timme. De närmare beräkningsgrunderna framgår av bilaga X.

§ 11 Fakturering

Fakturering ska ske månadsvis i efterskott genom användande av e-faktura.

Betalning ska ske inom 30 dagar från mottagen faktura.

§ 12 Avtalstid och uppsägningsvillkor

Avtalet gäller från och med 2019-xx-xx och löper tills vidare med sex månaders uppsägningstid.

Uppsägning ska ske skriftligen och delges den andra parten.

§ 13 Ändringar och tillägg

Tillägg och ändringar av detta avtal ska ske skriftligen för att vara gällande och undertecknas av behöriga företrädare för respektive part.

§ 14 Omförhandling

Parterna är överens om att söka anpassa sig till nya förhållanden som kan uppstå under avtalsperioden och på bästa sätt försöka tillgodose varandras förutsättningar och behov.

Bägge parter har rätt att begära omförhandling av detta avtal om det under avtalstiden sker väsentliga förändringar av de förutsättningar som avtalet baseras på. Omförhandling ska skriftligen begäras hos motparten. Rätten till begäran om omförhandling innebär inte någon rätt till ändring av avtalets innehåll.

§ 15 Befrielsegrunder (force majeure)

Uppdragstagaren fritas från skyldigheten att fullgöra sin del av avtalet och från att erlægga skadestånd om hans åtaganden inte alls eller endast till onormalt hög kostnad kan fullgöras på grund av krig eller upplopp, arbetsinställelse, blockad, eldsvåda, ingrepp av myndighet eller annan därmed jämförlig händelse som uppdragstagaren inte råder över och inte heller kunnat förutse. Arbetskonflikt som har sin grund i kommunens brott mot kollektivavtal får inte åberopas som befrielsegrund.

§ 16 Godkännande av avtal

Detta avtal förutsätter för sig giltighet att det godkänns av fullmäktige i uppdragstagaren respektive uppdragsgivaren (ev. senast den)

Kommunal avtalssamverkan I – Prövning och tillsyn

Brödtext om skriften

Upplysningar om innehållet
Johan Larsson, johan.larsson@skl.se
Helena Linde, helena.linde@.se
© Sveriges Kommuner och Landsting, 2019
ISBN/Beställningsnummer: Ange nummer
Text: Ange namn
Illustration/foto: Ange namn
Produktion: Ange namn
Tryck: Ange namn