

# Lagrådsremiss

## En generell rätt till kommunal avtalssamverkan

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 22 februari 2018

*Ardalan Shekarabi*

*Magnus Bengtson*  
(Finansdepartementet)

## Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Lagrådsremissen innehåller förslag till nya bestämmelser i kommunallagen som ger kommuner och landsting generella möjligheter till avtalssamverkan. Genom avtalssamverkan kan kommuner och landsting överlåta utförandet av sina uppgifter till en annan kommun eller ett annat landsting. Att förenkla möjligheterna till kommunal samverkan och extern delegering är ett viktigt led i att ge kommuner och landsting goda förutsättningar att möta dagens och framtida utmaningar.

Till följd av förslaget om generella bestämmelser i kommunallagen föreslås även ett antal följdändringar i andra lagar. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

## Innehållsförteckning

1	Beslut.....	5
2	Lagtext.....	6
2.1	Förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725).....	6
2.2	Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	8
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.....	9
2.4	Förslag till lag om ändring i tobakslagen (1993:581).....	10
2.5	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	11
2.6	Förslag till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804).....	12
2.7	Förslag till lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter.....	13
2.8	Förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.....	14
2.9	Förslag till lag om ändring i lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel.....	15
2.10	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	16
2.11	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.....	17
2.12	Förslag till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622).....	18
2.13	Förslag till lag om ändring i lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion.....	19
2.14	Förslag till lag om ändring i lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer.....	20
2.15	Förslag till lag om ändring i lagen (2017:425) om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare.....	21
3	Ärendet och dess beredning.....	22
4	Nya möjligheter till kommunal samverkan.....	22
4.1	Behovet av utvidgade möjligheter till kommunal avtalssamverkan.....	22
4.2	En generell möjlighet till kommunal avtalssamverkan.....	26
4.3	Extern delegering av beslutanderätt.....	34
4.4	Förhållandet till upphandlingslagstiftningen.....	37
4.5	Samverkansavtalens ingående och innehåll.....	39
4.6	Uppsikt över samverkan.....	41
5	Förhållandet till speciallagstiftning.....	43
5.1	Områden som inte bör omfattas av den generella regleringen om avtalssamverkan.....	43
5.2	Speciallagstiftning som bör anpassas till regeringens förslag.....	47

6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	52
7	Konsekvenser.....	53
7.1	Konsekvenser för kommuner och landsting.....	53
7.1.1	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	53
7.1.2	Ekonomiska konsekvenser.....	53
7.2	Övriga konsekvenser.....	54
7.2.1	Konsekvenser för statliga myndigheter.....	54
7.2.2	Konsekvenser för företagande och konkurrens.....	54
7.2.3	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.....	55
7.2.4	Konsekvenser avseende miljö, jämförelse och integrationspolitiska mål.....	56
8	Författningskommentarer.....	56
8.1	Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (2017:725).....	56
8.2	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken.....	59
8.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.....	59
8.4	Förslaget till lag om ändring i tobakslagen (1993:581).....	59
8.5	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	60
8.6	Förslaget till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804).....	60
8.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter.....	60
8.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.....	61
8.9	Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel.....	61
8.10	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	61
8.11	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.....	62
8.12	Förslaget till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622).....	62
8.13	Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion.....	63
8.14	Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer.....	63
8.15	Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:425) om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare.....	63
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet En generell rätt till kommunal avtalssamverkan (SOU 2017:77).....	64
Bilaga 2	Författningsförslagen i SOU 2017:77.....	71



# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i kommunallagen (2017:725),
2. lag om ändring i miljöbalken,
3. lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,
4. lag om ändring i tobakslagen (1993:581),
5. lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453),
6. lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804),
7. lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter,
8. lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter,
9. lag om ändring i lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel,
10. lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900),
11. lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor,
12. lag om ändring i alkohollagen (2010:1622),
13. lag om ändring i lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion,
14. lag om ändring i lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer,
15. lag om ändring i lagen (2017:425) om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare.

## 2 Lagtext

### 2.1 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (2017:725) dels att 6 kap. 1 § ska ha följande lydelse, dels att det ska införas två nya paragrafer, 9 kap. 37 och 38 §§, och närmast före 9 kap. 37 § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **6 kap.**

##### **1 §**

Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.

Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. *Styrelsen ska även ha uppsikt över sådan avtalssamverkan som sker enligt 9 kap. 37 § eller enligt annan lag eller författning.*

Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2–6 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i.

#### **9 kap.**

##### ***Avtalssamverkan***

##### **37 §**

*En kommun eller ett landsting får ingå avtal om att 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.*

*Kommuner och landsting får inom ramen för sådan avtalssamverkan, med de begränsningar som följer av 6 kap. 38 §, komma överens om att uppdra åt en anställd i den andra kommunen eller i det andra landstinget att besluta på kommunens eller landstingets vägnar i ett visst ärende*

*eller en viss grupp av ärenden. I så fall tillämpas 7 kap. 5–8 §§. I fråga om jäv för en anställd i en annan kommun eller ett annat landsting ska 6 kap. 28–32 §§ tillämpas.*

*Om det i annan lag eller författning finns bestämmelser som avviker från denna paragraf, tillämpas de bestämmelserna.*

#### *38 §*

*Styrelsen ska årligen till fullmäktige rapportera om kommunens eller landstingets avtalssamverkan enligt 37 § eller enligt annan lag eller författning.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

## 2.2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 26 kap. 7 § miljöbalken<sup>1</sup> ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2018.



## 2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Härigenom föreskrivs att 17 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 17 §<sup>1</sup>

*Ett landsting eller en kommun får med bibehållet ansvar sluta avtal med någon annan om att tillhandahålla insatser enligt denna lag. Om ett avtal som en kommun träffar med en enskild innebär att en insats enligt 9 § 8 eller 9 ska tillhandahållas i en annan kommun, ska den kommunen underrättas om avtalet.*

*Utöver avtal om samverkan som ingåtts enligt 9 kap. 37 § kommunallagen (2017:725) får ett landsting eller en kommun även med bibehållet ansvar sluta avtal med en enskild person om att tillhandahålla insatser enligt denna lag. Om ett avtal som en kommun träffar med en enskild innebär att en insats enligt 9 § 8 eller 9 ska tillhandahållas i en annan kommun, ska den kommunen underrättas om avtalet.*

Ett landsting och en kommun som ingår i landstinget får träffa avtal om att ansvar för en eller flera uppgifter enligt denna lag överläts från landstinget till kommunen eller från kommunen till landstinget. Om en sådan överlåtelse sker ska föreskrifterna i denna lag om landsting eller kommun gälla för den till vilken uppgiften överläts.

Om ett landsting och en kommun har träffat en överenskommelse enligt andra stycket, får överlåtaren lämna sådant ekonomiskt bidrag till mottagaren som motiveras av överenskommelsen. Har en överlåtelse skett från ett landsting till samtliga kommuner som ingår i landstinget, får kommunerna lämna ekonomiska bidrag till varandra, om det behövs för kostnadsutjämning mellan kommunerna.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2010:480.

## 2.4 Förslag till lag om ändring i tobakslagen (1993:581)

Härigenom föreskrivs att 19 c § tobakslagen (1993:581)<sup>1</sup> ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2018.

## 2.5 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **2 kap.**

#### **5 §<sup>1</sup>**

*Kommunen får sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Genom ett sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till andra juridiska personer eller en enskild individ.*

*Utöver avtal om samverkan som ingåtts enligt 9 kap. 37 § kommunallagen (2017:725) får en kommun även sluta avtal med en enskild person om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte överlämnas med stöd av denna bestämmelse.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2014:579.

## 2.6 Förslag till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804)

Härigenom föreskrivs i fråga om livsmedelslagen (2006:804)<sup>1</sup>  
*dels* att 14 § ska upphöra att gälla,  
*dels* att rubriken närmast före 14 § ska utgå.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

## 2.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter<sup>1</sup>

*dels* att 15 § ska upphöra att gälla,

*dels* att rubriken närmas före 15 § ska utgå.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

<sup>1</sup> Senaste lydelse av 15 § 2017:752.

## 2.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter<sup>1</sup>

*dels* att 3 kap. 7 § ska upphöra att gälla,

*dels* att rubriken närmast före 3 kap. 7 § ska utgå.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

## 2.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel<sup>1</sup>

*dels* att 8 § ska upphöra att gälla,

*dels* att rubriken närmast före 8 § ska utgå.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

<sup>1</sup> Senaste lydelse av 8 § 2017:756.

## 2.10 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900)  
*dels* att 11 kap. 4 § ska upphöra att gälla,  
*dels* att 12 kap. 6 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **12 kap.**

#### **6 §<sup>1</sup>**

Ett delegationsuppdrag enligt 6 kap. 37 §, 7 kap. 5 § och 9 kap. 30 § kommunallagen (2017:725) får, utöver det som följer av 6 kap. 38 § kommunallagen, inte omfatta befogenhet att	Ett delegationsuppdrag enligt 6 kap. 37 §, 7 kap. 5 § och 9 kap. 30 § <i>och 37 § andra stycket</i> kommunallagen (2017:725) får, utöver det som följer av 6 kap. 38 § kommunallagen, inte omfatta befogenhet att
---	---

1. avgöra ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt,

2. i andra fall än som avses i 11 kap. 30–32 §§ och 33 § 1 besluta förelägganden eller förbud som förenas med vite,

3. besluta förelägganden som förenas med en upplysning om att den åtgärd som föreläggandet avser kan komma att utföras genom byggnadsnämndens försorg på bekostnad av den som föreläggandet riktas mot, eller

4. avgöra frågor om byggsanktionsavgift enligt 11 kap.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.



## 2.11 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor

Härigenom föreskrivs att 26 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

26 §<sup>1</sup>

En kommuns uppgifter enligt denna lag ska fullgöras av en eller flera nämnder.

*En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att de uppgifter som kommunen har enligt denna lag helt eller delvis ska utföras av den andra kommunen. Genom ett sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun.*

*En kommun får även efter överenskommelse med en annan kommun uppdra åt en anställd i den andra kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, dock inte sådana ärenden som avses i 6 kap. 38 § kommunallagen (2017:725). Bestämmelserna i 6 kap. 28–32 och 40 §§ kommunallagen om jäv och anmälan av beslut till nämnd ska tillämpas på den som fattar sådana beslut.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2017:762. Ändringen innebär att andra och tredje styckena tas bort.

## 2.12 Förslag till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622)

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 6 § alkohollagen (2010:1622) ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2018.

## 2.13 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion<sup>1</sup>

*dels* att 6 § ska upphöra att gälla,

*dels* att rubriken närmast före 6 § ska utgå.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

<sup>1</sup> Senaste lydelse av 6 § 2017:767.

## 2.14 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer

Härigenom föreskrivs att 9 § lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer<sup>1</sup> ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2018.

2.15 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:425)  
om elektroniska cigaretter och  
påfyllningsbehållare

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2017:425) om elektroniska  
cigaretter och påfyllningsbehållare  
*dels* att 29 § ska upphöra att gälla,  
*dels* att rubriken närmast före 29 § ska utgå.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018

### 3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 9 februari 2017 att ge en parlamentarisk kommitté i uppdrag att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar (dir. 2017:13). Kommittén gavs även i uppdrag att utreda förutsättningarna för att ge kommunerna generella möjligheter till avtalssamverkan. Kommittén antog namnet Kommunutredningen (Fi 2017:02).

Utredningen överlämnade den 17 oktober 2017 sitt delbetänkande, En generell rätt till kommunal avtalssamverkan, SOU 2017:77. En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*.

Under beredningen av ärendet i Regeringskansliet har fråga uppkommit om lagen (2017:425) om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare bör anpassas till förslaget om en generell möjlighet till kommunal avtalssamverkan. Folkhälsomyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har getts möjlighet att yttra sig över denna fråga.

### 4 Nya möjligheter till kommunal samverkan

#### 4.1 Behovet av utvidgade möjligheter till kommunal avtalssamverkan

<p><b>Regeringens bedömning:</b> Det finns ett behov av att förenkla och utvidga möjligheterna till att ingå avtal om kommunal samverkan.</p>
---

**Utredningens bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna delar utredningens bedömning.

*Länsstyrelsen i Norrbottens län* anför att det i länet finns flera glesbygdskommuner som har ett stort behov av mer samordnad avtals- och upphandlingssamverkan. *Upphandlingsmyndigheten* instämmer i utredningens bedömning att nuvarande samverkansmöjligheter inte är tillräckliga. Befintliga samverkansformer skapar enligt myndigheten ett omfattande administrativt merarbete och kan ta orimligt lång tid. *Borås kommun* anför att dagens möjligheter till kommunal avtalssamverkan med gemensam nämnd och kommunalförbund i vissa lägen kan vara att föredra för att t.ex. få en tydlig politisk styrning av en verksamhet. Inom mindre områden kan dock enligt kommunen avtalssamverkan vara att föredra och ge en effektiv verksamhet. *Göteborgs kommun* anför att de möjligheter till avtalssamverkan som i dag står till buds inte är tillräckliga och många gånger innebär alltför mycket administration och att kostnaderna ibland överstiger nyttan. *SKL* anför att en enkel form för avtalssamverkan utan inskränkningar är ett viktigt verktyg för att säkra tillgång till sådant specialkunnande som är nödvändigt för att upprätthålla kvalitet och

service i alla delar av landet. *Mönsterås kommun* och *Fackförbundet Vision* anför att utökade möjligheter till samverkan med andra aktörer som t.ex. staten eller näringslivet bör utredas.

*Konkurrenskommissionen* ställer sig tveksam till om den föreslagna möjligheten till avtalssamverkan fyller något egentligt behov. Behovet förefaller enligt organisationen framför allt avse tjänster som till sin natur är komplicerade och tidsödande att upphandla, varför det inte är orimligt att tänka sig att kommunerna närmast vill få ett sätt att kunna tillgodose sitt behov av dessa tjänster vid sidan om upphandlingsbestämmelserna. Sådana överväganden bör ske inom ramen för den pågående Utredningen om vissa förenklade upphandlingsregler (Fi 2017:05). *Företagarna* anser att utredningen inte på ett tillfredsställande sätt har visat varför de befintliga samverkansformerna inte är tillräckliga för att lösa de kommunala behoven.

## **Skälen för regeringens bedömning**

### *Former för kommunal samverkan*

I kommunallagen (2017:725), förkortad KL, finns bestämmelserna om kommunal samverkan samlade i ett eget kapitel (9 kap.). De samverkansformer som regleras där utgörs huvudsakligen av samverkan i kommunalförbund och gemensam nämnd. Bestämmelser av betydelse för möjligheten till samverkan finns dock även i andra kapitel i lagen, exempelvis i 10 kap. som bl.a. reglerar kommunala bolag. Bestämmelser om samverkan finns även i speciallagstiftning.

Samverkan i avtalsform är inte utesluten, men måste bedömas utifrån kommunallagens allmänna befogenhetsregler. Som grundläggande utgångspunkt gäller att kommuner och landsting får ha hand om angelägenheter som är av allmänt intresse (2 kap. 1 § KL). Detta intresse ska dessutom ha anknytning till kommunens område eller dess medlemmar (lokaliseringsprincipen). Det är dock inte uteslutet att utföra uppgifter utanför den egna kommunens gränser, så länge de kan sägas ligga i kommunmedlemmarnas intresse (se bl.a. rättsfallen RÅ 1977 ref. 77, RÅ 1976 Ab 236 och RÅ 1994 ref. 23). En kommun är till följd av lokaliseringsprincipen förhindrad att vidta åtgärder uteslutande eller väsentligen i en annan kommuns intresse (SOU 2007:72 s. 288). Det är därför generellt sett inte möjligt för kommuner och landsting att, med stöd av avtal med andra kommuner och landsting, vidta åtgärder som i första hand riktar sig mot andra kommuners eller landstings medlemmar eller geografiska område (SOU 2007:72 s. 294). Det måste finnas ett ömsesidigt kommunalt intresse av samarbetet som regleras i avtalet (SOU 2012:30 s. 221 och 301). Samverkansavtal som innebär rena beställar-utförarförhållanden, där en kommun åtar sig att sköta en verksamhet på uppdrag av en annan kommun, är därför generellt sett inte tillåtna enligt den nuvarande regleringen.

Det finns exempel i rättstillämpningen där en kommun genom avtal har åtagit sig att utföra uppgifter för andra kommuner i strid med lokaliseringsprincipen. Justitieombudsmannen, JO, har t.ex. i ett ärende som gällde djurskyddstillsyn konstaterat att det saknades stöd för en kommun att hyra

in en djurskyddsinspektör från en annan kommun för att sköta djurskyddstillsynen i kommunen. Detta gällde även för uppgifter som inte omfattade myndighetsutövning (JO 2002/03 s. 355).

I speciallagstiftning har uttryckliga undantag gjorts från lokaliseringsprincipen för att möjliggöra samverkan, både genom avtal och på annat sätt. Undantag från lokaliseringsprincipen för att möjliggöra samverkan finns bl.a. i miljöbalken. Ett exempel på ett undantag från lokaliseringsprincipen för samverkan som inte ingås genom avtal finns i 4 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Enligt regleringen i den lagen får kommuner och landsting på begäran bistå andra kommuner och landsting som drabbats av en extraordinär händelse. Om bistånd har lämnats har kommunen eller landstinget rätt till skälig ersättning av den andra kommunen eller det andra landstinget (prop. 2005/06:133 s. 161 och prop. 2001/02:184 s. 28).

#### *Behovet av en ny reglering*

Kommuner och landsting kan i dag genom kommunalförbund och gemensamma nämnder samverka kring i princip alla kommunala uppgifter. Dessa samverkansformer innebär dock att en relativt omfattande administrativ överbyggnad behöver skapas för samverkan. Att inrätta en gemensam nämnd för att exempelvis hantera ett fåtal ärenden där det finns ett behov av samverkan med en grannkommun kan innebära att kostnaderna överstiger nyttan. Såsom *Göteborgs kommun* anför är samverkan genom kommunalförbund och en gemensam nämnd således inte alltid ändamålsenlig.

Utredningen har konstaterat att det finns en bred efterfrågan när det gäller utökade möjligheter till samverkan, vilket även många remissinstanser ger uttryck för. Utredningen har vidare bedömt att större möjligheter till avtalssamverkan är den mest ändamålsenliga formen för en sådan utökning av samverkan och har därför föreslagit att det ska införas en generell regel som ger en sådan möjlighet. Utredningens definition av avtalssamverkan innebär att en eller flera kommuner eller landsting genom ett civilrättsligt avtal förpliktar sig att utföra frivilliga eller obligatoriska kommunala uppgifter åt en eller flera andra kommuner eller landsting.

Kommunerna står till följd av samhällsutvecklingen inför betydande utmaningar. Den demografiska utvecklingen, den snabba urbaniserings- takten samt flyktingmottagandet och etableringen av nyanlända påverkar kommunerna i stor utsträckning, inte minst genom ökade behov av bostäder, utbildning och äldreomsorg. Kommunerna ska även hantera en förändrad näringslivsstruktur, klimatförändringar och växande arbetsmarknadsregioner. Vidare ställs krav på kommunernas förmåga att möta samhällets ökade förväntningar på digitalisering och annan teknisk utveckling. Dessutom möter kommunerna medborgarnas växande anspråk på valfrihet och en likvärdig service av god kvalitet. Flera nationella medborgar- och kundundersökningar, t.ex. Svenskt kvalitetsindex samt Statistiska centralbyråns medborgarundersökningar och de öppna jämförelserna från SKL visar att medborgare och brukare har en relativt



positiv uppfattning om kommunernas service. Samtidigt visar undersökningarna att det finns såväl brister som behov av utveckling och förnyelse i den kommunala verksamheten.

Av de remissvar som inkommit med anledning av betänkandet, En kommunallag för framtiden (SOU 2015:24) och Statskontorets rapport Kommunal avtalssamverkan – Behövs ökade möjligheter? (2016:23), framgår tydligt att kommuner och landsting ser ett stort behov av utökade möjligheter till avtalssamverkan. Mot den bakgrunden, och med beaktande av de utmaningar som kommuner och landsting står inför, anser regeringen till skillnad från bl.a. *Företagarna* att det finns ett behov av förenklade möjligheter till samverkan i enlighet med den definition som utredningen gjort. Regeringen delar *SKL:s* bedömning att behovet är särskilt tydligt avseende specialistkompetenser och kompetensförsörjning. Regeringen instämmer vidare i utredningens bedömning att samverkan i avtalsform framstår som ändamålsenlig på många områden, särskilt där behovet av en organisatorisk politisk överbyggnad är begränsat. Inom områden av stor demokratisk betydelse krävs dock en tydlig politisk kontroll och beslutsfattande. Regeringen anser, i likhet med *Borås kommun*, att det inom sådana områden framstår som mindre lämpligt med samverkan i avtalsform. Samverkan genom kommunalförbund och gemensamma nämnder är i de fallen mer ändamålsenligt. Sannolikt kommer avtalssamverkan att utnyttjas i störst utsträckning när det gäller uppgifter som innefattar myndighetsutövning.

Regeringen bedömer att kommuner och landsting bör ha ett strategiskt förhållningssätt till samverkan. Detta innebär bl.a. att kommuner och landsting bör ha en strategi för hur stor del av dess verksamhet som ska bedrivas genom samverkan. 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 behöver övervägas är vilka uppgifter som lämpar sig för samverkan, vilken form som i så fall bör väljas och hur samverkan kan följas upp.

#### *Samverkan med andra aktörer*

Utredningens förslag avser endast samverkan på kommunal nivå. Regeringen instämmer i vad *Mönsterås kommun* och *Fackförbundet Vision* anfört om att det även kan finnas behov av samverkan mellan å ena sidan kommuner respektive landsting och å andra sidan staten och andra samhällsaktörer. Behovet av en klar ansvarsfördelning mellan statlig och kommunal verksamhet och mellan offentlig och privat verksamhet talar dock enligt regeringens mening för att frågan om sådan samverkan bör övervägas sektorsvis och inte lämpar sig för en generell reglering.

## 4.2 En generell möjlighet till kommunal avtalssamverkan

**Regeringens förslag:** En kommun eller ett landsting får ingå avtal om att dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller ett annat landsting (avtalssamverkan). Genom ett sådant avtal får en kommun eller ett landsting utföra uppgifter åt en annan kommun eller ett annat landsting, utan att lokaliseringsprincipen hindrar det.

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot utredningens förslag.

*Sieps* delar utredningens uppfattning att undantaget från lokaliseringsprincipen inte bör vara lagtekniskt knutet till begreppet offentlig tjänst. *Statskontoret* anför att utredningens resonemang kring demokratispekter, konkurrenspolitiska aspekter och upphandlingsreglerna är rimligt och väl avvägt. *Tillväxtverket* ser positivt på att förslaget öppnar upp för kommunala samarbeten i de situationer där marknaden inte kan tillhandahålla en lösning och det inte kommer in några anbud i en enskild upphandling. *Upphandlingsmyndigheten* bedömer att förslaget endast ger kommunerna en begränsad möjlighet till enklare och effektivare samverkan. Upphandlingsmyndigheten tror inte heller att förslaget leder till att privata leverantörer går miste om offentliga affärer mer än marginellt. Ett kommunalt samverkansavtal kan enligt myndigheten i vissa fall tvärtom tänkas leda till att det skapas nya affärsmöjligheter. Ett antal kommuner, däribland *Kils* och *Umeå kommuner* samt *SmåKom*, anför att en enklare och mer flexibel form för samverkan är en förutsättning för att klara framtida utmaningar. Flera kommuner, däribland *Karlstads kommun*, anför att det är tveksamt om de föreslagna ändringarna kommer att få någon praktisk effekt på andra områden än de som innefattar myndighetsutövning. *Nacka kommun* är mycket positiv till förslaget som kompletterar möjligheterna till samverkan där de fasta strukturer som gäller för kommunalförbund och gemensam nämnd inte är effektiva verktyg. *Jämtlands läns landsting* anför att problematiken med att avtalstvister kan leda till att de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna kan komma till olika slut om samma förhållande inte är tillräckligt belyst av utredningen. *Svenska stadsnätetsföreningen* anför att det bör klargöras att även kommunala bolag omfattas av möjligheten att avtalssamverka. *SKL* framhåller betydelsen av att lagstiftaren skapar största möjliga utrymme för avtalssamverkan. *Kammarrätten i Göteborg* anför att den valda formuleringen ”helt eller delvis” ger intryck av att en kommun eller ett landsting kan överlämna samtliga sina uppgifter och ifrågasätter om det är avsikten.

*Kommerskollegium* och *Konkurrensverket* anför att effekterna vid ett införande måste följas upp. Konkurrensverket konstaterar vidare att självkostnadsprincipen inte är en garanti för en återhållsam kommunal försäljning. Utredningens förmodan om att kommuner och landsting skulle sakna intresse av att expandera sina verksamheter utanför sina geografiska områden överensstämmer inte med Konkurrensverkets erfarenheter på området. Förslaget skulle, om det genomförs, enligt myndigheten även

innebära en begränsning av tillämpningsområdet för regleringen om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet vilket inte analyserats av utredningen. Vid försäljning till annan kommun eller landsting kommer ett verksamhetsförbud inte att vara möjligt med den föreslagna regeländringen om de varor eller tjänster som säljs omfattas av den kommunala kompetensen. Flera arbetsgivar- och branschorganisationer, däribland *Företagarna* och *Svenska Teknik och Designföretagen*, anför att förslaget riskerar att få mycket kännbara effekter för privata företag och konkurrensförhållanden på marknaden, samt att det finns risk för att effekterna av förslaget blir mer långtgående än vad som utredningen framhåller. Flera remissinstanser, däribland *Almega* och *Svenskt Näringsliv*, förordar att avtalssamverkan begränsas till enbart myndighetsutövning. *Svenskt Näringsliv* och *Konkurrenskommissionen* anför att förslagen måste kombineras med en bestämmelse som anger att kommuner och landsting inte tillåts lämna anbud i offentliga upphandlingar. *Almega* och *Konkurrenskommissionen* anför att utredningen inte har beaktat kommuner som lämnar anbud i upphandlingar såsom leverantörer samtidigt ges rätt att överpröva varandras upphandlingar. *Företagarna* anför att de möjligheter till rättslig prövning som står till buds är ytterst begränsade. *Näringslivets regelnämnd* anser att underlaget inte visar att förslagets fördelar överstiger riskerna för konkurrensbegränsningar.

Ett antal remissinstanser har uttalat sig särskilt om samverkan inom bredbandsområdet. *Post- och telestyrelsen (PTS)* anför att ett undantag från lokaliseringsprincipen inte bör införas utan föregående utredning av konsekvenserna för utbyggnad och konkurrens. Det vore därför enligt PTS lämpligt att invänta myndighetens analys enligt det pågående regeringsuppdraget innan regeringen tar ställning till ett eventuellt undantag från lokaliseringsprincipen på bredbandsområdet. Även *IP-only* och *Almega* anför att regeringen bör avvakta PTS utredning innan åtgärder vidtas som påverkar bredbandsområdet. *Almega* anför vidare att det inte finns någon anledning till utredningens förslag om avtalssamverkan inom it och bredbandsutbyggnad. *SmåKom* anför att den lagändring som nu föreslås innebär att bredbandsinfrastruktur kan byggas över kommungränser, vilket kommer att främja en rationell utbyggnad av snabbt bredband på landsbygden. Svenska Stadsnätsföreningen anför att det finns intresse från kommuners sida att samverka på området.

### **Skälen för regeringens förslag**

#### *En generell möjlighet till avtalssamverkan*

Regeringen bedömer i enlighet med vad som anförts i avsnitt 4.1 att det finns behov av att förenkla möjligheterna till avtalssamverkan. Sådan samverkan kan användas för att tillgodose en kommuns eller ett landstings behov av att anlita en annan kommun eller ett annat landsting för att utföra dess uppgifter på något specifikt område. Avtalssamverkan kan exempelvis avse utredning och beslutsfattande i olika ärenden som innefattar myndighetsutövning och som annars typiskt sett är delegerade till tjänstemän i den egna kommunen. Avtalssamverkan kan vidare tänkas användas som en samverkansform under en provotid, för att undersöka om förutsättningarna finns för att institutionalisera samarbetet i t.ex. ett

kommunalförbund eller en gemensam nämnd. Samverkan kan även användas för att hantera kortsiktiga behov.

Av remissutfallet kan regeringen konstatera att kommuner och landsting generellt välkomnar utökade möjligheter till avtalssamverkan och i stort tillstyrker utredningens förslag. Även flertalet av de statliga myndigheterna tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget. Regeringen anser att behovet av utökade möjligheter till avtalssamverkan bäst tillgodoses genom att en generell möjlighet till avtalssamverkan införs i kommunallagen i enlighet med utredningens förslag. Som framkommit i det föregående avsnittet innebär lokaliseringsprincipen en rättslig begränsning när det gäller möjligheterna till avtalssamverkan. Att det finns en begränsning av, och till viss del även en rättslig osäkerhet kring, vilka åtgärder som är förenliga med lokaliseringsprincipen kan innebära att kommuner och landsting avstår från samverkan. Regeringen anser därför att en generell regel om avtalssamverkan måste innehålla ett undantag från lokaliseringsprincipen för att ge ett tydligt rättsligt utrymme för avtalssamverkan. Ett sådant undantag ger möjlighet till en ändamålsenlig avtalssamverkan mellan kommuner och landsting, som i sig kan bidra till en effektivare och kvalitativt bättre verksamhet.

Utredningen har bedömt att möjligheten till samverkan genom avtal bör ges en så generell utformning som möjligt mot bakgrund av att kommunernas framtida utmaningar och behov av samverkan kan vara svåra att förutse. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det inte är lämpligt att reglera vilka uppgifter som avtalssamverkan får avse. Regeringen delar även utredningens bedömning att en begränsning av möjligheterna till samverkan till t.ex. myndighetsutövning inte svarar mot sektorns behov och dessutom skulle kunna visa sig svårtillämpad. Mot bakgrund av de utmaningar sektorn står inför och med beaktande av behovet av en flexibel samarbetsform bedömer regeringen att det finns behov av samarbete inom samtliga områden. I likhet med *Sieps* anser regeringen vidare att det inte finns skäl att begränsa samverkan till att exempelvis avse offentliga tjänster eller till avgränsade geografiska områden.

Regeringen anser således att det ska införas en generell regel i kommunallagen som anger att kommuner och landsting får utföra uppgifter åt andra kommuner och landsting med stöd av avtal. I praktiken kan en sådan avtalssamverkan avse olika kommunala uppgifter där en kommun eller ett landsting är verksam med stöd av den allmänna befogenheten i kommunallagen, men även på områden där kommunen eller landstinget agerar med stöd av speciallagstiftning. Möjligheten till avtalssamverkan bör gälla såväl vid utförandet av verksamhet som innebär myndighetsutövning som andra uppgifter, och oavsett om uppgiften är frivillig eller obligatorisk. Regeringen har i avsnitt 4.1 konstaterat att avtalssamverkan framstår som en mindre lämplig samverkansform på de områden som är viktiga ur demokratisynpunkt samt att kommuner och landsting bör ha ett strategiskt förhållningssätt till användandet och omfattningen av samverkan. Detta motiverar dock inte i sig att det särskilt regleras inom vilka områden eller i vilken omfattning avtalssamverkan ska vara möjlig, enligt regeringens mening. Det bör i stället vara upp till kommunerna och landstingen att, utifrån lokala förutsättningar, bedöma vilka typer av uppgifter som de vill samverka om i avtalsform. Såsom

*Kammarrätten i Göteborg* anført syftar förslaget inte till att möjliggöra för en kommun eller ett landsting att avhända sig utförandet av samtliga uppgifter. Utöver behovet av nära politisk kontroll på vissa områden innebär bl.a. regleringen av det kommunala beslutsfattandet (se t.ex. 5 kap. 1 § och 6 kap. 38 § KL) att en sådan utveckling inte heller framstår som trolig. Regeringen anser därför inte att utformningen av den föreslagna bestämmelsen behöver justeras. Regeringen vill framhålla att förslaget inte innebär att omfattningen av de områden där samverkan är möjlig förändras; förslaget möjliggör endast att samverkan kan ske genom avtal där andra samverkansformer tidigare var möjliga.

Det bör framhållas att regler som möjliggör för kommuner och landsting att på olika områden använda privaträttsliga subjekt för att utföra kommunala uppgifter inte är regler om avtalssamverkan (se 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen [RF] och 10 kap. 1 § KL). Inte heller utgör de möjligheter som finns på olika områden att överföra det kommunala huvudmannskapet för olika uppgifter till andra aktörer avtalssamverkan (se exempelvis 4 och 5 §§ lagen [1997:736] om färdtjänst och 23 kap. 8 § skollagen [2010:800]).

#### *Uppgiften måste vara en kommunal angelägenhet*

Kommuner och landsting kan endast samverka om sina uppgifter, dvs. uppgifter som ankommer på dem. Detta innebär att samverkan endast kan avse sådant som faller inom den kommunala befogenheten. En kommun eller ett landsting får alltså inte genom avtalssamverkan uppdra åt en annan kommun eller ett annat landsting att utföra uppgifter som den inte får utföra själv. Detta innebär att det på många områden finns hinder mot avtalssamverkan mellan en kommun och ett landsting (se vidare nedan).

#### *Ansaret för uppgiften lämnas inte över*

Regeringens förslag innebär inte att ansvaret för en viss uppgift överlämnas till en annan kommun eller ett annat landsting. Den kommun som genom avtalssamverkan överlåter utförande av en uppgift har fortfarande kvar det övergripande ansvaret för den. Den ansvariga nämnden i den överlåtande kommunen är enligt 6 kap. 6 § KL fortsatt ansvarig för att verksamheten bedrivs enligt lag och fullmäktiges riktlinjer och ansvarar för brister i den verksamhet som samverkan avser. Nämnden har även kvar revisionsansvaret och måste vara beredd att vidta åtgärder om brister i verksamheten upptäcks. Det är därför viktigt att avtalet är utformat på ett sådant sätt att det finns förutsättningar för den kommun eller det landsting som överlämnar en uppgift att kunna agera och ytterst kunna återta verksamheten i egen regi om det uppstår problem eller brister vid utförandet. Såsom *Jämtlands läns landsting* anført kommer tvister mellan samverkande kommuner eller landsting om uttolkningen av de slutna avtalen att avgöras av allmän domstol eller genom skiljeförfarande. Detta innebär emellertid inte i sig att någon kompetenskonflikt mellan de olika domstolsslagen behöver uppstå. Det civilrättsliga avtalet som sådant styr inte innehållet i de offentligrättsliga åligganden som kan ligga bakom en uppgift. Risken för processer med medföljande kostnader är emellertid något som kommuner och landsting bör överväga innan avtalssamverkan inleds. Det bör dock framhållas att avtalssamverkan bedrivs inom ett stort

antal sektorer redan i dag och att det inte framkommit att detta skulle vara ett problem. Det bör vidare framhållas att även en överenskommelse om att inrätta en gemensam nämnd är ett civilrättsligt avtal som ytterst kan leda till processer mellan de avtalsslutande parterna.

#### *Kommunala bolag*

Vissa remissinstanser, däribland *Svenska stadsnätetsföreningen*, har tagit upp frågan om hur den föreslagna regleringen förhåller sig till kommunala bolag. Regeringen vill därför förtydliga att den föreslagna regleringen inte kommer att möjliggöra för kommunala bolag att å den egna kommunens vägnar inleda avtalssamverkan med en annan kommun eller ett annat landsting. Att en sådan tillämpning inte är möjlig följer redan av bestämmelserna om kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer i 3 kap. KL och av bestämmelserna om överlämnade av kommunala uppgifter i 10 kap. KL. Enligt 10 kap. 1 § KL är det endast skötseln av kommunala angelägenheter som kan överlåtas till kommunala bolag. Nu aktuellt förslag innebär ingen ändring i detta avseende. Kommunala bolag kommer därför inte att med stöd av den nu föreslagna regleringen kunna ingå avtal om avtalssamverkan med andra kommuner eller landsting. Förslaget innebär dock inget hinder mot att en kommun eller ett landsting, som genom ett samverkansavtal åtagit sig att utföra en uppgift åt en annan kommun eller ett annat landsting, överlämnar skötseln av uppgiften till ett kommunalt bolag under samma förutsättningar som när det gäller den egna kommunala verksamheten.

På vissa områden finns reglering som möjliggör för kommunala bolag att bedriva verksamhet med undantag från lokaliseringsprincipen, exempelvis i ellagen (1997:857), naturgaslagen (2005:403), och fjärrvärmelagen (2008:263). Eftersom denna lagstiftning förutsätter att verksamheten bedrivs i bolagsform kan den inte betraktas som reglering om avtalssamverkan. Denna reglering berörs därför inte av det aktuella förslaget.

#### *Konkurrenspåverkan*

Självkostnadsprincipen innebär att kommuner och landsting inte får ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaden för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller. Principen är främst till för att skydda kommunmedlemmarna mot att kommunen utnyttjar sin monopolställning på områden där det inte finns några alternativ till den kommunala verksamheten. Medan lokaliseringsprincipen är en princip som anger en yttre gräns för kommuners och landstings befogenhet aktualiseras självkostnadsprincipen först när en kommun agerar inom ramen för sin befogenhet. Självkostnadsprincipen gäller dessutom även i förhållande till andra än kommunmedlemmarna.

Viss speciallagstiftning innehåller undantag från självkostnadsprincipen. I sådan lagstiftning anges ofta att verksamheten ska bedrivas på affärsmässiga grunder. En sådan reglering finns exempelvis i 1 kap. 3 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter och i lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. Anledningen till att denna reglering införts är att verksamhet av det aktuella slaget ofta bedrivs i konkurrens med privata alternativ och att sådan konkurrens ska ske på lika villkor.

Syftet med regeringens förslag om en generell möjlighet till avtals-samverkan är inte att öka möjligheterna för kommuner och landsting att i konkurrens med privata företag delta i upphandlingar. Såsom bl.a. *Almega* anför skulle en sådan utveckling, förutom att påverka konkurrensen, kunna leda till att kommuner och landsting startar upphandlingsrättsliga processer mot varandra. Kommunala bolag omfattas inte av den föreslagna regleringen. Kommunala bolag kommer därför inte med stöd av den kunna t.ex. lämna anbud i andra kommuners eller landstings upphandlingar utan hänsyn till lokaliseringprincipen. Att ingå samverkansavtal kommer således endast vara kommunalrättsligt möjligt för kommunen eller landstinget (se ovan om kommunala bolag och avsnitt 4.5 om samverkansavtalens ingående). Regeringen kan vidare konstatera att samverkan mellan kommuner kring de kommunala uppgifterna i många fall inte har några konsekvenser för konkurrensen på marknaden, exempelvis då föremålet för samverkan är verksamhet som utgör myndighetsutövning.

Regeringens förslag innebär inte något undantag från, eller förändring av, upphandlingslagstiftningen. Regeringen delar därför *Upphandlingsmyndighetens* bedömning att förslaget inte i någon större utsträckning kommer leda till att privata leverantörer går miste om affärer. Förslaget leder visserligen till att förutsättningarna för att inrätta s.k. Hamburg-samarbeten, dvs. samarbeten mellan upphandlande myndigheter, underlättas. Att sådana samarbeten kan inledas utan krav på upphandling innebär dock inte per automatik att den tjänst som i slutändan utförs inte kommer att konkurreras ut. Enligt regeringens bedömning kommer förslaget även kunna underlätta för kommuner och landsting att samverka i upphandlingsfrågor, vilket också kan leda till att fler kontrakt utannonseras. Att kommuner och landsting behöver ta ställning till om de uppgifter som samverkan avser förutsätter tillämpning av upphandlingslagstiftningen utgör enligt regeringens mening inte tillräckliga skäl för att begränsa möjligheten till avtals-samverkan till sådan verksamhet som inte kräver upphandling. Såsom utredningen och även *Tillväxtverket* anför finns det även ett behov för kommuner och landsting att kunna bistå varandra för det fall det visar sig att det inte finns någon privat marknad som kan tillgodose ett behov.

Det bör framhållas att förslaget inte innebär att de kommunala befogenheterna utökas avseende vilken verksamhet som får bedrivas, varken när det gäller kommunal näringsverksamhet eller annan verksamhet. Den uppgift som en kommun eller landsting åtar sig måste vara av allmänt intresse, vilket bl.a. innebär att den åtgärd som vidtas måste stå i rimligt förhållande till den nytta som de egna medlemmarna kan antas erhålla (RÅ 2006 ref. 81). Förslaget utgör inte heller något undantag från annan lagstiftning som påverkar kommuner och landstings agerande på en marknad (se t.ex. prop. 2016/17:171 s. 154). Regeringen bedömer också, till skillnad från *Konkurrensverket*, att självkostnadsprincipen i många fall är en begränsande faktor när det gäller risk för snedvriden konkurrens. Även med beaktande av vad *Konkurrensverket* anför om att självkostnadsprincipen inte är en garanti för återhållsam kommunal försäljning anser regeringen att intresset för en kommun eller ett landsting att bygga upp en omfattande uppdragsverksamhet som inte får gå med vinst i de flesta fall måste anses som litet. Detta gäller särskilt

med beaktande av den ekonomiska risk som det innebär att bygga upp överkapacitet. Därutöver bedömer regeringen att kommuner och landsting fortsatt kommer att fokusera på verksamhet för de egna medlemmarna. Regeringen är dock medveten om att det finns verksamheter där det finns skalfördelar och att det inom sådana områden kan skapas incitament för en ökad verksamhet genom avtalssamverkan. Det gäller särskilt på sådana områden där det kan finnas variationer i marknadsaktörers tolkningar av ramarna för prissättning.

Det bör understrykas att kommuner och landsting inom ramen för avtalssamverkan, liksom vid annan verksamhet, måste ta hänsyn till bestämmelserna i 3 kap. konkurrenslagen (2008:579).

Syftet med förslaget är inte att kommuner och landsting i högre utsträckning ska konkurrera med det privata näringslivet eller påverka någon marknadsdynamik. Regeringen avser att särskilt följa utvecklingen i dessa avseenden.

#### *Särskilt om förhållandet till regleringen om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet*

Enligt 3 kap. 27 och 28 §§ konkurrenslagen får staten, en kommun eller ett landsting förbjudas att i en säljverksamhet som omfattas av 1 kap. 5 § första stycket samma lag tillämpa ett visst förfarande, om detta snedvrider, eller är ägnat att snedvrída, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, eller hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens. Enligt 3 kap. 27 § andra stycket konkurrenslagen får förbud inte meddelas för förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt. Enligt tredje stycket i samma paragraf får en kommun eller ett landsting även förbjudas att bedriva en viss säljverksamhet i fall som avses i första stycket. En sådan verksamhet får dock inte förbjudas, om den är förenlig med lag.

Den ovan beskrivna regleringen (de s.k. KOS-reglerna) har tillkommit för att möjliggöra en prövning i domstol av sådana konflikter som uppstår när staten, en kommun eller ett landsting bedriver säljverksamhet på marknaden. En utgångspunkt är att regleringen ska lösa de konkurrensproblem som uppstår vid säljverksamhet och som inte omfattas av förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete i 2 kap. 1 § konkurrenslagen och förbudet mot missbruk av dominerande ställning i 2 kap. 7 § samma lag. En annan utgångspunkt är att regleringen ska göra det möjligt att ta hänsyn till andra allmänna intressen än konkurrensintresset som kan motivera förfarandet eller säljverksamheten (prop. 2008/09:231 s. 33). Konfliktlösningsregeln utgår från det gällande rättsläget i kompetensfrågan i enlighet med vad som följer av kommunallagen och rättspraxis, och ska medverka till att upprätthålla detta läge (a prop. s. 39).

Regeringen vill, med anledning av vad *Konkurrensverket* anfört om lokaliseringssprincipen, framhålla att förslaget inte innebär något generellt undantag från denna princip, utan endast när det gäller kommuners och landstings möjligheter att genom avtalssamverkan utföra uppgifter åt andra kommuner eller landsting. Det har tydligt framkommit att det finns stora behov av en sådan möjlighet för att främst små kommuner ska klara sina utmaningar och kunna tillhandahålla nödvändig samhällsservice. Förslaget är avsett att tillgodose dessa behov och är inte ägnat att snedvrída



konkurrensen. Regeringen vill vidare framhålla att avtalssamverkan förutsätter att de uppgifter som samverkan avser ryms inom de kommunala befogenheterna för samtliga avtalsparter. Även sådan kommunal verksamhet som bedrivs i form av avtalssamverkan kommer att kunna förbjudas enligt KOS-reglerna. Den kommunala verksamheten måste vidare vara förenlig med kommunallagens övriga befogenhetsregler. Agerar kommuner och landsting utanför sina befogenheter kommer verksamheten även fortsättningsvis att kunna förbjudas i enlighet med bestämmelserna i konkurrenslagen.

#### *Samverkan mellan kommuner och landsting*

Regeringens förslag gäller inte bara samverkan mellan kommuner eller mellan landsting utan även samverkan mellan kommuner och landsting. Samverkan mellan kommuner och landsting kan redan i dag vara tillåten med stöd av bestämmelser i annan lag eller författning. Till exempel kan kommuner och landsting inrätta gemensamma nämnder med stöd av lagen (2003:192) om gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet. I lagen (2017:612) om samverkan vid utskrivning från slutna hälso- och sjukvård finns också regler om samverkan kring utskrivningsklara patienter från den slutna vården. Samverkan på dessa områden är dock inte avtalssamverkan och påverkas inte av regeringens förslag.

En förutsättning för avtalssamverkan mellan kommuner och landsting är att det är fråga om en uppgift som faller inom de befogenheter som samtliga samverkande parter har. Detta följer av 2 kap. 2 § KL. Regeringens förslag innebär inte någon ändrad uppgiftsfördelning mellan kommuner och landsting. En kommun får inte med stöd av den föreslagna bestämmelsen om avtalssamverkan utföra uppgifter som ankommer på ett landsting och vice versa. Detta begränsar i praktiken möjligheten att ingå samverkansavtal mellan kommuner och landsting.

#### *Särskilt om bredbandsområdet*

Någon reglering i speciallagstiftning av kommunernas befogenheter på bredbandsområdet finns inte. Kommunala insatser på detta område bedöms därför utifrån den allmänna befogenheten i kommunallagen. I sammanhanget kan också nämnas att det i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation finns bestämmelser som har betydelse för bredbandsområdet. Regeringen har gett PTS i uppdrag att bl.a. överväga om det är möjligt och lämpligt att göra undantag från lokaliseringsprincipen, med beaktande av de möjligheter som i dag finns att ingå i t.ex. kommunalförbund. Regeringens förslag om kommunal avtalssamverkan innebär att kommuner, utöver samarbete genom en gemensam nämnd, ett kommunalförbund och gemensamma bolag, kommer att kunna avtalssamverka om de allmänna befogenheterna, däribland sådan bredbandsverksamhet som bedöms vara kompetensnlig. För kommunal avtalssamverkan krävs en överenskommelse mellan de samverkande kommunerna. Eftersom kommunala bolag inte får vara avtalspart vid kommunal avtalssamverkan, finns det en skillnad mellan regeringens förslag och PTS uppdrag. Införandet av den ytterligare samverkansform som kommunal avtalssamverkan utgör kan dock påverka de slutsatser som PTS drar i sin analys. Vid en sammantagen bedömning anser regeringen

dock för närvarande att övervägande skäl talar för den generella regleringen. Regeringen avser att särskilt följa utvecklingen i ljuset av PTS kommande analys.

### 4.3 Extern delegering av beslutanderätt

**Regeringens förslag:** Vid avtalssamverkan får kommuner och landsting komma överens om att uppdra åt en anställd i den andra kommunen eller det andra landstinget att besluta på kommunens eller landstingets vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden (extern delegering). Vid extern delegering av ärenden gäller bestämmelserna i kommunallagen om delegering, jäv, begränsningar av möjligheten till delegering, vidaredelegering, brukarmedverkan och anmälan av beslut.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i allt väsentligt med regeringens. Utredningen har inte föreslagit att samtliga av kommunallagens bestämmelser om delegering till anställda ska vara tillämpliga vid extern delegering.

**Remissinstanserna:** En övervägande majoritet av remissinstanserna är positiva till förslaget.

*Göteborgs kommun* anför att extern delegation är en förutsättning för att samverkan mellan kommuner ska kunna bli effektiv och kostnadsbesparande. *Skellefteå kommun* anför att det finns anledning att i sammanhanget uppmärksamma de problem som kan uppstå vid överföring av sekretessbelagd information och säkerhetsklassning av delegater som tillhör en annan kommunal organisation än den egna. *Malmö kommun* efterlyser en analys av arbetsgivarperspektivet och frågor kring det allmännas skadeståndsansvar. Enligt kommunen bör ett tillägg göras i 7 kap. 5 § KL så att det av regleringen framgår att den föreslagna bestämmelsen om avtalssamverkan i 9 kap. 37 § KL tillåter delegation till anställd i annan kommun. *Förvaltningsrätten i Stockholm* anför att det skulle vara en fördel om det mer tydligt angavs hur samverkan påverkas av att ett beslut som fattats av en kommun för de samverkande kommunerna upphävs vid en laglighetsprövning som initierats av en medlem i den kommunen.

Flera kommuner, däribland *Arboga kommun*, anför att de ställer sig tveksamma till utredningens förslag att möjliggöra delegering till en förvaltningschef, med rätt till vidaredelegering, eftersom hemkommunen då riskerar att förlora kontrollen över vilka tjänstemän som fattar beslut på kommunens vägnar.

#### Skälen för regeringens förslag

##### *Extern delegering*

Behovet av avtalssamverkan är enligt regeringens mening särskilt stort när det gäller specialistkompetenser (se avsnitt 4.1). Möjligheter till extern delegering finns i dag på vissa av de områden där avtalssamverkan är möjlig enligt speciallagstiftning, exempelvis inom miljöområdet. Regeringen anser, i likhet med *Göteborgs kommun*, att möjligheten till

extern delegering är en viktig del i den generella möjligheten till avtals-samverkan, främst för att det ska gå att samverka om verksamhet som kräver specialistkompetens och utförande av uppgifter som kräver myndighetsutövning.

Möjligheten till extern delegering förutsätter en överenskommelse mellan de kommuner och landsting som ingår i samverkan. Det bör dock inte krävas att frågan om delegering regleras i samverkansavtalet. Dessa frågor kan t.ex. regleras i ett tilläggsavtal. Det bör genom ett sådant avtal stå klart mellan parterna i vilken omfattning som extern delegering kan utnyttjas, dvs. om delegeringen ska gälla för alla beslut på området eller om den endast ska avse specifika ärenden.

Utredningen har föreslagit att bestämmelserna i 7 kap. 6–8 §§ KL ska vara tillämpliga vid extern delegering. Regeringen anser dock att kommunallagens regler om delegering i 7 kap. 5–8 §§ KL fullt ut ska tillämpas vid en överenskommelse om extern delegering. Den nämnd som ansvarar för uppgiften delegerar då beslutanderätten enligt 7 kap. 5 § KL på samma sätt som den gör vid delegering inom kommunen. En sådan ordning framstår enligt regeringens mening som mest ändamålsenlig och är i linje med det arbetssätt som följer av kommunallagen. Regeringen anser vidare att en sådan ordning klargör förhållandet mellan 9 kap. 37 § och 7 kap. 5 § KL, vilket *Malmö kommun* efterfrågar. Eftersom det är den ansvariga nämnden som delegerar beslutanderätten är det viktigt att nämnden är väl insatt i den möjlighet till extern delegering som följer av överenskommelsen.

Möjligheten till extern delegering bör vara inskränkt till anställda i den andra kommunen eller det andra landstinget. Det bör således inte vara möjligt att delegera beslutanderätten till förtroendevalda eller till anställda i kommunala bolag med stöd av den föreslagna bestämmelsen.

Vid extern delegering lämnas inte det övergripande ansvaret för uppgiften eller ansvaret för beslutet över. När en anställd i en annan kommun får delegation beslutar den på den delegerande kommunens eller det delegerande landstingets vägnar och beslutet är formellt sett fattat av den kommunen eller det landstinget. Beslutet kan således överklagas på samma sätt och av samma krets som de beslut som fattas av en anställd i den delegerande kommunen eller det delegerande landstinget. Detta betyder också att det är den delegerande kommunen eller det delegerande landstinget som ansvarar för beslutet vid en eventuell skadeståndstalan.

Eftersom beslut som fattas med stöd av extern delegering ska anses vara fattade av den delegerande nämnden kan medlemmarna i den kommun eller det landsting där den beslutande tjänstemannen är anställd inte överklaga sådana beslut genom laglighetsprövning. Det bör också klargöras att regeln om extern delegering, till skillnad från vad som gäller för en gemensam nämnd, inte innebär att den anställde kan fatta beslut som gäller i alla samverkande kommuner. Regeln möjliggör endast att en nämnd kan delegera beslutanderätt som den förfogar över. Den situation som *Förvaltningsrätten i Stockholm* identifierat kan därmed inte uppstå.

Extern delegering bör endast få ske i sådan omfattning som är möjlig vid delegering till anställda i den egna kommunen eller det egna landstinget. Ärenden som anges i 6 kap. 38 § KL om verksamhetens mål, inriktning eller omfattning, eller myndighetsutövning i ärenden av principiell beskaffenhet får därmed inte delegeras till anställd i annan kommun eller

annat landsting. Möjligheten att delegera ärenden till anställda kan vidare vara ytterligare inskränkt genom bestämmelser i andra lagar (se 6 kap. 38 § 5 KL). I 10 kap. socialtjänstlagen (2001:453) och 12 kap. 6 § plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, finns t.ex. begränsningar av möjligheten att delegera beslutanderätt när det gäller vissa ärenden. Beslutanderätt i sådana ärenden kan alltså inte heller delegeras till anställda i andra kommuner med stöd av den föreslagna bestämmelsen. Såsom *Skellefteå kommun* anför måste också frågor om sekretess och personuppgiftsbehandling övervägas innan samverkan som innefattar extern delegering inleds.

#### *Extern vidaredelegering*

Enligt 7 kap. 6 § KL gäller 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. Det är inte ovanligt att många olika typer av beslutsfattande delegeras till förvaltningschefer (prop. 2016/17:171 s. 202). Utredningen har bedömt att vidaredelegering enligt 7 kap. 6 § KL, dvs. delegering från förvaltningschef till annan anställd, bör vara möjlig även vid extern delegering inom ramen för avtalssamverkan. Regeringen instämmer i den bedömningen. Att göra vidaredelegering möjlig även vid extern delegering underlättar 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, precis som vid all delegering. Regeringen anser mot denna bakgrund att det finns goda möjligheter för en delegerande nämnd att bibehålla kontrollen över vilka som fattar beslut på dess vägnar. Med anledning av vad bl.a. *Arboga kommun* anför bör det också påpekas att möjligheten till vidaredelegering inte behöver utnyttjas om den delegerande nämnden anser det vara olämpligt.

#### *Brukarmedverkan*

Enligt 7 kap. 7 § KL får en nämnd som med stöd av 5 § uppdrar åt en anställd att besluta på nämndens vägnar får ställa upp villkor som innebär att brukarna av nämndens tjänster ska ges tillfälle att lägga fram förslag eller att yttra sig, innan beslutet fattas. Nämnden får också bestämma att en anställd får fatta beslut endast om företrädare för brukarna har tillstyrkt beslutet. Enligt regeringen bör det även vara möjligt för nämnden att vid extern delegering uppställa sådana krav på brukarmedverkan.

#### *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 regeringen bör beslut som fattats med stöd av

delegation till 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 beslutet kan överklagas genom laglighetsprövning, och nämnden inte uppställt villkor om anmälan av beslut, ska beslutet protokollföras särskilt (se 7 kap. 8 § KL). Vidare gäller enligt 8 kap. 10 § första stycket KL att sådana beslut ska tillkännages på den kommunala anslagstavlan. Detta innebär vid extern delegering att besluten ska tillkännages på den delegerande kommunens eller det delegerande landstingets anslagstavla.

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.

#### 4.4 Förhållandet till upphandlingslagstiftningen

**Regeringens bedömning:** Upphandlingsregelverket innebär inte något hinder mot att en generell möjlighet till avtalssamverkan införs, men sätter gränser för möjligheterna till samverkan. När kommunal avtalssamverkan avser uppgifter som innefattar myndighetsutövning är dock upphandlingsreglerna som utgångspunkt inte tillämpliga.

**Utredningens bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** En majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig särskilt över utredningens bedömning i denna del delar eller har inga invändningar mot den.

*Konkurrensverket* anför att förslaget inte per automatik innebär att kommuner och landsting får ökade möjligheter att köpa direkt av varandra med stöd av upphandlingsrättsliga undantag. De måste i varje enskilt fall bedöma om rekvisiten för undantaget är uppfyllda. *Sieps* anför att det krävs omfattande expertis av den personal som ska ta ställning till hur EU-rättens handlingsutrymme kan användas. *Upphandlingsmyndigheten* och *Tillväxtverket* bedömer att administrativa tjänster är stödverksamhet som därför inte omfattas av undantaget för Hamburgsamarbeten. Upphandlingsmyndigheten delar vidare bedömningen att upphandlingsreglerna inte utgör något hinder mot en generell regel om avtalssamverkan. Myndigheten vill särskilt framhålla att Hamburgsamarbeten inte kan tillämpas när kommuner köper varor och tjänster från varandra. *Uppsala universitet* anför att det hade varit önskvärt att utredningen kommit längre i sin analys. Enligt universitetets bedömning är det, ur ett upphandlingsperspektiv, med största sannolikhet inte tillåtet att samverka om administrativa tjänster t.ex. lönehantering. Sådana tjänster är knappast offentliga tjänster och kan enkelt införskaffas från den privata sektorn. *Hagfors* och *Karlstads kommuner* anser att Utredningen om vissa förenklade upphandlingsregler bör få i tilläggsuppdrag att lämna förslag som gör det enklare att ingå kommunala samverkansavtal. Vidare anför Karlstads kommun att det inte

kan anses vara tillräckligt i ett lagstiftningsarbete att helt lämna avgörande frågor till rättspraxis eller att Upphandlingsmyndigheten ska ges uppdrag att lämna information på området. *SKL* konstaterar att det upphandlingsrättsligaupphandlingsrättsliga området präglas av många olika typer av tillämpningssvårigheter och grannliga bedömningar. Den omständligheten bör dock inte i sig utgöra ett hinder för lagstiftning.

*Konkurrenskommissionen* anför att en lagstiftning som anger att avtalssamverkan är tillåten, men samtidigt förutsätter att komplicerade bedömningar ska göras utifrån upphandlingslagstiftningens undantagsrätt, är ägnad att öka andelen överprövningar. Detta går tvärt emot lagstiftarens intentioner och kan på sikt medföra risk för att Sverige döms i EU-domstolen för fördragsbrott och överträdelse av upphandlingsdirektiven. *Företagarna* vill understryka risken för rättsosäkerhet och spretig tillämpning av om det i det enskilda fallet föreligger en skyldighet att annonsera.

**Skälen för regeringens bedömning:** Upphandlingsreglerna och unionsrätten innebär en begränsning av möjligheten att ingå kommunala samverkansavtal utan upphandling. Som utredningen har redogjort för finns det dock flera undantag från upphandlingslagstiftningen som aktualiseras på de områden som kan förväntas bli aktuella för kommunal avtalssamverkan. Exempelvis är tjänster som är förenade med utövandet av offentlig makt under vissa förutsättningar helt undantagna unionsrätten. Även tjänster av allmänt icke-ekonomiskt intresse omfattas som huvudregel inte av unionsrätten. Regeringen bedömer att uppgifter som innefattar myndighetsutövning sannolikt inte är ekonomiska tjänster enligt unionsrätten, eller i vart fall som regel är sådana offentliga tjänster där samverkan kan ske utan hinder av upphandlingsreglerna. Regeringen bedömer därför att tjänster som innebär myndighetsutövning som regel inte omfattas av upphandlingslagstiftningen. Den senare lagstiftningen innehåller även undantag från tillämpningsområdet för upphandling mellan myndigheter (Hamburgsamarbeten), se 3 kap. 17 och 18 §§ lagen (2016:1145) om offentlig upphandling. Denna reglering förutsätter att upphandlingen syftar till att upprätta eller reglera formerna för ett samarbete mellan myndigheterna som ska säkerställa att de offentliga tjänster som myndigheterna ska utföra tillhandahålls för att uppnå myndigheternas gemensamma mål, att samarbetet endast styrs av överväganden som hänger samman med allmänintresset, och att myndigheterna på den öppna marknaden utövar mindre än 20 procent av den verksamhet som berörs av samarbetet. Regeringen bedömer att denna reglering i viss utsträckning kommer att vara tillämplig vid kommunal avtalssamverkan. I likhet med bl.a. *Upphandlingsmyndigheten* vill regeringen dock framhålla att Hamburgsamarbeten förutsätter ett samarbete mellan de upphandlande myndigheterna och inte kan tillämpas när kommuner och landsting köper varor och tjänster från varandra. Mot den bakgrunden kan avtalssamverkan främst förväntas komma att utnyttjas för uppgifter som innefattar myndighetsutövning.

Regeringen bedömer att unionsrätten och upphandlingslagstiftningen inte utgör något hinder mot en generell bestämmelse om avtalssamverkan. Såsom påtalas av flera remissinstanser är en konsekvens av regeringens förslag dock att kommuner och landsting i varje fall måste pröva om den tilltänkta avtalssamverkan är undantagen kravet på upphandling. Detta

gäller emellertid redan i dag. Skillnaden blir främst att den ökade möjlighet att ingå samverkansavtal som uppstår till följd av förslaget medför att kommuner i allt flera situationer kan behöva göra bedömningar när det gäller förhållandet till upphandlingslagstiftningen. Detta gäller särskilt om tilltänkta samverkansavtal avser uppgifter som inte utgör myndighetsutövning. Kommuner och landsting måste vid sina bedömningar beakta att det är den upphandlande myndigheten som åberopar att ett undantag är tillämpligt som har bevisbördan för att så är fallet (Mål 199/85 kommissionen mot Italien, EU:C:1987:115, punkt 14; och domen C-394/02 kommissionen mot Grekland, EU:C:2005:336, punkt 33). De bedömningar som måste göras i de enskilda fallen kan, såsom bl.a. *Sieps* påpekar, komma att vara komplicerade. Regeringen anser dock i likhet med *SKL* att detta inte utgör något hinder mot förslaget. Regeringen vill i denna del också peka på den stödjande uppgift som Upphandlingsmyndigheten har. Vidare anser regeringen att *SKL* har möjlighet att stödja sina medlemmar i arbetet med att göra dessa bedömningar och sprida goda exempel. Kommuner och landsting kan också inhämta nödvändig kompetens från den privata sektorn. Mot denna bakgrund anser regeringen att det inte finns skäl att, utöver myndighetens ordinarie verksamhet, ge Upphandlingsmyndigheten ett särskilt uppdrag i detta avseende.

Utredningen om vissa förenklade upphandlingsregler tillsattes i juni 2017 för att göra en översyn av de bestämmelser i lagen om offentlig upphandling och lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna som reglerar upphandlingar under EU:s tröskelvärden, dvs. sådana upphandlingar som inte omfattas av EU-direktiven om offentlig upphandling och upphandlingar som görs av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG). Syftet med översynen är att utreda hur regelverket kan göras enklare och mer flexibelt. I uppdraget ingår att beakta såväl upphandlande myndigheters och enheters som leverantörers intressen, bl.a. små och medelstora företag och idéburna leverantörer. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 15 juni 2018. Regeringen anser inte, till skillnad från *Karlstads* och *Hagfors kommuner*, att det med anledning av detta lagstiftningsärende finns skäl att besluta om några ytterligare direktiv till denna utredning.

#### 4.5 Samverkansavtalens ingående och innehåll

<p><b>Regeringens bedömning:</b> Det finns inget behov av att i kommunallagen närmare reglera förfarandet för hur kommunala samverkansavtal ingås eller innehållet i sådana avtal.</p>
--

**Utredningens bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet av de remissinstanser som yttrat sig tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget. Flera kommuner,

däribland *Köpings kommun*, anför att kommunallagen inte bör innehålla detaljreglering av det aktuella slaget. *Lekebergs kommun* framhåller de risker som ett snabbt upphörande av samarbeten kan utgöra och föreslår att uppsägningstiden för en part som ensidigt säger upp ett avtal ska regleras i lag.

**Skälen för regeringens bedömning:** I kommunallagen finns bestämmelser som indirekt kommer att påverka förfarandet vid ingåendet av samverkansavtal. Det gäller bl.a. bestämmelserna om fördelningen av ansvar mellan de olika kommunala organen (särskilt 5 kap. 1–4 §§ KL), regleringen av styrelsens och nämndernas uppgifter (6 kap. 1–15 §§ KL) samt reglerna om delegering av ärenden (6 kap. 37–39 §§ och 7 kap. 5–7 §§ KL) och om anmälan av beslut (6 kap. 40 § och 7 kap. 8 § KL). Enligt regeringen saknas behov av att ytterligare reglera förfarandet för ingående och avslutande av kommunala samverkansavtal. En detaljreglering riskerar att minska en av de stora fördelarna med denna samverkansform, nämligen möjligheten att anpassa formen till den aktuella verksamheten och lokala förhållanden. Vidare är det förenat med svårigheter att i ett offentligrättsligt regelverk uppställa krav på det närmare innehållet i vad som i grunden är civilrättsliga avtal.

Det är dock möjligt att identifiera en rad omständigheter som bör framgå av kommunala samverkansavtal. Detta gäller t.ex.

- avtalets parter,
- vilka uppgifter eller tjänster som avtalet omfattar,
- omfattning av eventuell extern delegering av beslutanderätt,
- avtalstiden och former för förlängning av denna,
- ordning för lösandet av tvister mellan parterna,
- ekonomiska villkor och former för redovisning m.m., samt
- villkoren för avtalets upphörande.

Vid ingåendet av samverkansavtal bör parterna också överväga behovet av att informera berörda statliga myndigheter om samverkan, för det fall den rör uppgifter som kan påverka statlig myndighetsutövning eller verksamhet.

Såsom *Lekebergs kommun* anför innebär avtalsamverkan en risk för att någon av parterna avslutar avtalet och på så sätt skapar problem för de andra parterna, t.ex. om en kommun inte har någon uppbyggd verksamhet som kan ta över uppgiften. Sådana risker finns emellertid även vid andra former av samverkan och är en av de faktorer som behöver beaktas både innan samverkan övervägs och vid ingåendet av avtalet. Sammanfattningsvis anser regeringen att det inte finns skäl att föra in bestämmelser i kommunallagen som närmare reglerar förfarandet för och innehållet i kommunala samverkansavtal. Det får således vara upp till de samverkande parterna att utforma avtalen på det sätt som, utifrån lokala förhållanden, bäst passar den verksamhet som samverkan avser.



## 4.6 Uppsikt över samverkan

**Regeringens förslag:** Styrelsen ska ha uppsikt över kommunens eller landstingets avtalssamverkan. Styrelsen ska även rapportera om kommunens eller landstingets avtalssamverkan till fullmäktige.

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot utredningens förslag.

Flera kommuner, däribland *Arboga kommun*, anför att det är positivt att formerna för uppsikts- och rapporteringsskyldigheten inte regleras, vilket möjliggör rapportering inom given styrmodell. *Bodens kommun* anser att förslaget ger kommunens medlemmar en ökad transparens jämfört med i dag. *SKL* instämmer i bedömningen att förslaget kan vara till fördel ur en generell lednings- och styrningssynvinkel. *SmåKom* anför att förslaget till stor del undanröjer det demokratiska dilemmat med avtalslösningar. *Konkurrenskommissionen* förordar att styrelsen, i likhet med vad som gäller enligt 6 kap. 9 § KL, ska fatta ett beslut om den bedrivna samverkan är förenlig med de kommunala befogenheterna. *Sveriges pensionärsförbund* anför att kommunernas och landstingens högsta beslutande organ bör ha en god insyn i och kännedom om den avtalssamverkan som pågår.

*Stockholms läns landsting* anför att förslaget om en rapporteringsplikt för styrelsen innebär ett omotiverat administrativt merarbete. *Göteborgs kommun* ifrågasätter om det är nödvändigt och rimligt att kräva att samverkan som är av mycket ringa omfattning årligen ska behöva rapporteras till fullmäktige. Kommunen anser att det bör övervägas om inte rapporteringskravet kan begränsas till att avse endast samverkan som innefattar myndighetsutövning och samverkan som är av viss omfattning. *Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet* anför att förslaget bör kompletteras med förutsättningar för att följa upp och utvärdera utvecklingen. Förvaltningshögskolan föreslår ett tydligt samlat redovisningsansvar, som innebär att kommunen eller landstinget ska redogöra för vilka samverkansavtal kommunen eller landstinget ingår i och hur respektive avtal följs upp utifrån ett myndighetsutövningsperspektiv.

### Skälen för regeringens förslag

#### *Styrelsens uppsiktsplikt förtydligas*

Styrelsen ska enligt 6 kap. 1 § KL leda och samordna förvaltningen samt ha uppsikt över verksamheten. Uppsiktsplikten omfattar gemensamma nämnder och kommunalförbund. Styrelsen ska vidare enligt 6 kap. 11 § KL följa de frågor som kan inverka på kommunens eller landstingets utveckling och ekonomiska ställning. Enligt befintliga bestämmelser i kommunallagen måste styrelsen alltså vara uppmärksam på utvecklingen i kommunens eller landstingets samtliga organ. Avtalssamverkan kan ge upphov till särskilda svårigheter ur denna synvinkel eftersom den, till skillnad från bl.a. samverkan i kommunalförbund, gemensamma nämnder och delägda bolag, kan initieras på olika nivåer inom den kommunala organisationen. En alltmer omfattande samverkan med externa aktörer kan skapa svårigheter att överblicka kommunernas organisation.

Regeringen bedömer att det finns behov av en strategisk uppföljning för att inte en ökad avtalssamverkan på sikt ska leda till en svåröverskådlig kommunal verksamhet. När nämnderna ingår avtal om samverkan är det dock en del av deras verksamhet som på ett generellt plan får sägas ingå i styrelsens uppsiktsplikt. Det kan tala för att någon reglering av styrelsens ansvar i denna del inte behövs. Av 6 kap. 1 § KL framgår dock uttryckligen att styrelsens uppsiktsplikt omfattar verksamhet som bedrivs i kommunalförbund och gemensam nämnd. Ett motsvarande förtydligande om avtalssamverkan bör enligt regeringen föras in i kommunallagen. Regeringen delar *SKL:s* bedömning att detta förtydligande kan medföra fördelar för ledningen av och styrningen i kommuner och landsting. Uppsiktsplikten bör gälla för såväl styrelsen i den kommun eller det landsting som utför en uppgift som styrelsen i den kommun eller i det landsting som får den utförd. Förtydligandet ersätter inte nämndernas ansvar enligt 6 kap. 6 § KL för den verksamhet som bedrivs inom respektive område. Såsom utredningen anför skiljer sig verksamhet som bedrivs i kommunala bolag i vissa avseenden principiellt från verksamhet som bedrivs av en kommun eller ett landsting direkt eller i samverkan. I likhet med vad som gäller för samverkan i kommunalförbund och gemensam nämnd anser regeringen därför, till skillnad från *Konkurrenskommissionen*, att det inte finns skäl att ålägga styrelsen att fatta årliga beslut om verksamhet som bedrivs genom avtalssamverkan.

#### *Rapporteringsplikt för styrelsen*

Som framkommit i det föregående ingår det i styrelsens uppsiktsplikt att följa kommunens eller landstingets samverkan. Regeringen instämmer i *Sveriges pensionärsförbunds* bedömning att det är viktigt att fullmäktige får information om samverkan och hur den utvecklas. Fullmäktige måste kunna följa utvecklingen för att bl.a. kunna besluta om strategisk inriktning. Såsom *SmåKom* anför är det även utifrån ett demokratiperspektiv viktigt att samverkan kan följas av medlemmarna och den vidare allmänheten, vilket underlättas av att sammanställningen behandlas i fullmäktige. Regeringen föreslår därför, trots vad *Göteborgs kommun* och *Stockholms läns landsting* har anført, att styrelsen ska åläggas att årligen rapportera till fullmäktige vilken avtalssamverkan som kommunen ingår i.

För att rapporteringen ska vara ett led i en god intern uppföljning och kontroll anser regeringen, till skillnad från *Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet*, att det är viktigt att det finns utrymme för en kommun eller ett landsting att kunna anpassa den till sin egen styrmodell. Såsom flera kommuner, däribland *Arboga kommun*, anför möjliggör förslaget en sådan anpassning. Mot denna bakgrund, och för att rapporterings-skyldigheten inte ska innebära en för omfattande administrativ uppgift, anser regeringen att det inte bör ställas upp att några särskilda formkrav för hur rapporteringen ska ske.

## 5 Förhållandet till speciallagstiftning

### 5.1 Områden som inte bör omfattas av den generella regleringen om avtalssamverkan

**Regeringens förslag:** Den generella regeln om avtalssamverkan i kommunallagen ska inte tillämpas om det finns avvikande bestämmelser om avtalssamverkan i annan lagstiftning.

**Utredningens förslag:** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens förslag. *Statskontoret* bedömer att utredningens resonemang är rimligt och väl avvägt. Flera kommuner, däribland *Kungsörs kommun*, anför att det rör sig om ett stort antal speciallagstiftningar och att det utifrån ett helhetsperspektiv är svårt att överblicka vilka praktiska genomslag förändringarna får inom respektive verksamhet. *SKL* anför att nuvarande bestämmelser om avtalssamverkan i speciallagstiftning har tillkommit vid olika tillfällen och inte alltid är samstämmiga, vilket ibland gör dem svåra att hantera. *SKL* har dock inga invändningar mot att vissa områden, exempelvis skolväsendet, lämnas utanför förslaget. *Västerås kommun* anför att regleringen i skollagen är svår att tillämpa i praktiken. *Krokoms kommun* framhåller vikten av att bestämmelserna i skollagen förändras för att möjliggöra större samverkan än i dag över kommungränser.

#### Skälen för regeringens förslag

*Regleringen om avtalssamverkan i kommunallagen ska vara subsidiär*

I speciallagstiftning finns i dag på flera områden särskilda bestämmelser som möjliggör avtalssamverkan. I vissa fall har denna reglering tillkommit utifrån särskilda överväganden som är specifika för området i fråga, exempelvis på vatten- och energiområdet, där det även finns ett undantag från självkostnadsprincipen. På vissa områden kan det även finnas en skyldighet att samverka, exempelvis inom hälso- och sjukvårdsområdet.

På de områden där befintlig reglering till innehållet avviker från den generella reglering om avtalssamverkan som nu föreslås, bör den befintliga regleringen inte ersättas av regeringens förslag. Detta bör komma till uttryck genom att det i kommunallagen anges att bestämmelserna där inte ska tillämpas om det finns avvikande bestämmelser i speciallagstiftning.

Nedan finns en redogörelse för några, men inte alla, områden som inte berörs av regeringens förslag. Det kommer sannolikt i framtiden uppkomma behov av att införa bestämmelser om avtalssamverkan även på andra områden som inte överensstämmer med den föreslagna generella regleringen.

#### *Sjuktransporter*

I 3 kap. 2 § lagen om vissa kommunala befogenheter ges kommuner befogenhet att utföra transporter enligt 7 kap. 6 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), förkortad HSL. Bestämmelsen innebär en utvidgning av

den allmänna befogenheten i kommunallagen och har tillkommit till följd av rättsfallet RÅ 2003 ref. 98, i vilket Högsta förvaltningsdomstolen bedömde att sjuktransporter föll utanför kommuners kompetens. Bestämelsen syftar således till att möjliggöra samverkan i avtalsform när befogenheten att utföra en uppgift inte är densamma för kommuner och landsting. Eftersom avtalssamverkan med stöd av den föreslagna regleringen i kommunallagen endast kommer att vara möjlig om uppgiften faller inom befogenheten för samtliga samverkande parter bör den befintliga regleringen i befogenhetslagen inte ersättas av regeringens förslag.

#### *Räddningstjänsten*

Enligt 3 kap. 12 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor 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. En kommun får även efter överenskommelse med en annan kommun uppdra åt en anställd i den andra kommunen att på kommunens vägnar besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, dock inte i sådana ärenden som avses i 6 kap. 38 § KL.

Lagen om skydd mot olyckor innehåller alltså en möjlighet till avtalssamverkan och extern delegering som i princip motsvarar den av utredningen föreslagna generella regleringen i kommunallagen. Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att ur ett brett effektivitetsperspektiv se över kommunernas brandförebyggande verksamhet och räddningstjänst (2017 års räddningstjänstutredning). Utredaren ska vidare undersöka och utarbeta förslag till hur kommunernas samverkan på räddningstjänstområdet kan förstärkas, utvecklas och bli mer enhetlig, såväl inbördes som med andra relevanta aktörer. Regeringen har i direktiven till utredningen bl.a. anført att det finns behov av förbättringar i fråga om samverkan mellan kommunernas räddningstjänster liksom när det gäller kommunernas utnyttjande av varandras resurser för förebyggande verksamhet och räddningstjänst. Inriktningen på uppdraget i denna del ska vara att det införs en utvidgad skyldighet för kommunerna att i vissa väsentliga avseenden samverka med varandra inom området.

Mot bakgrund av att frågan om avtalssamverkan inom räddningstjänstens område är föremål för utredning, och då inriktningen även är att det ska införas en skyldighet att samverka, anser regeringen att det inte är lämpligt att ersätta den nuvarande regleringen med den föreslagna generella möjligheten till samverkan.

#### *Skolväsendet*

Enligt skollagen är samverkan möjlig i olika former. Skollagens terminologi är dock en annan än den som används i kommunallagen. Den samverkansform i skollagen som har största likheter med förslaget om avtalssamverkan benämns entreprenad. Med entreprenad avses enligt 23 kap. 1 § skollagen bl.a. att en kommun eller ett landsting, med bibehållet huvudmannaskap, sluter avtal om att någon annan än kommunen eller landstinget utför uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen. Möjligheten att överlämna uppgifter till andra kommuner

som utförare är dock begränsade och i dag är det endast möjligt att överlämna uppgiften att tillhandahålla modersmålsundervisning.

Regleringen av samverkansformer på skolområdet är mycket komplex. Skollagen innehåller regler om överlämnande av kommunal verksamhet till privaträttsliga subjekt, överföring av huvudmannaskap och interkommunal samverkan. Begreppsbildningen är inte heller gemensam med annan kommunal verksamhet. Reglerna skiljer sig dessutom åt mellan olika skolformer, vilket ytterligare fördjupar komplexiteten på området. Regeringen anser därför, till skillnad från bl.a. *Krokoms kommun*, att frågan om avtalssamverkan inom skolväsendet bör behandlas skilt från övrig kommunal verksamhet och inte regleras i kommunallagen.

#### *Hälso- och sjukvård*

I 8 kap. 2–5 §§ HSL finns bestämmelser om vissa möjligheter och skyldigheter för landsting att erbjuda vård även till andra än medlemmarna i landstinget. Dessa bestämmelser kan sägas utgöra ett undantag från lokaliseringsprincipen, åtminstone i den meningen att den utsträcker landstingets ansvar för hälso- och sjukvården i vissa fall till att även omfatta medlemmar i andra landsting. Det rör sig dock inte om samverkan och dessa bestämmelser berörs därför inte av regeringens förslag

Enligt 7 kap. 8 § HSL ska landsting samverka i frågor om hälso- och sjukvård som berör flera landsting. Bestämmelsen syftar till att möjliggöra samverkan om regionsjukvård. Det handlar alltså om samverkan om att exempelvis vissa sjukdomstillstånd hanteras av ett landsting som inte har detta inom sin egen organisation. Det finns sex stycken sjukvårdsregioner i landet där denna form av samverkan sker. I 10 § tandvårdslagen (1985:125) finns motsvarande krav på samverkan kring tandvård mellan landsting. Till skillnad från den föreslagna möjligheten till avtalssamverkan bygger innebär regleringen i HSL och tandvårdslagen en skyldighet att samverka. Det finns därför inte skäl att ändra nuvarande reglering av samverkansformerna i dessa lagar.

#### *Kollektivtrafik*

Kommunala aktiebolag får enligt 3 kap. 3 § lagen om vissa kommunala befogenheter ingå avtal med regionala kollektivtrafikmyndigheter om att utföra lokal och regional linjetrafik med buss samt motsvarande trafik med tåg, tunnelbana eller spårvagn. Enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik är huvudregeln att landstinget och kommunerna inom ett län gemensamt ska ansvara för den regionala kollektivtrafiken. Det ska i varje län finnas en regional kollektivtrafikmyndighet som enligt huvudregeln ska organiseras som ett kommunalförbund.

Regleringen av kollektivtrafik är speciell genom att den syftar till att genomföra vissa EU-rättsliga krav. Vidare möjliggör den inte endast samverkan utan innebär en överlåtelse av ansvaret som sådant. Mot denna bakgrund bör den aktuella regleringen inte ersättas av den föreslagna generella regleringen i kommunallagen.

#### *Parkeringsvakter*

Enligt 6 § lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning m.m. får kommuner till parkeringsvakt även förordna arbetstagare hos andra

kommuner. Bestämmelsen kan ses som en form av extern delegeringsmöjlighet. Som parkeringsvakt kan enligt 5 § endast förordnas en person som genomgått en viss utbildning. Regleringen av parkeringsvakter skiljer sig därmed från reglerna om delegering i kommunallagen. Eftersom regleringen av parkeringsvakter är utformad efter särskilda överväganden bör den inte ändras utan kvarstå i nuvarande form.

#### *Kulturområdet*

I 6 § bibliotekslagen (2013:801) anges att varje kommun ska ha folkbibliotek. Folkbiblioteken ska vara tillgängliga för alla och anpassade till användarnas behov. I 16 § samma lag finns ett uttryckligt undantag från lokaliseringsprincipen. Där anges att lokaliseringsprincipen inte hindrar att folk- eller skolbibliotek avgiftsfritt ställer litteratur till förfogande för ett bibliotek i det allmänna biblioteksväsendet som är beläget utanför kommungränsen. Av 14 § bibliotekslagen framgår också att biblioteken ska samverka med varandra. En motsvarande bestämmelse finns i 11 § museilagen (2017:563).

I likhet med vad som gäller på hälso- och sjukvårdsområdet finns alltså på dessa områden en uttrycklig skyldighet att samverka. Att ersätta denna med enbart en frivillig möjlighet till samverkan är enligt regeringens mening inte lämpligt. Regleringen på dessa områden bör därför inte upphävas med anledning av regeringens förslag.

På kulturområdet finns också ett flertal bidragsförordningar om statsbidrag till kulturell verksamhet. Statens insatser inom kulturområdet syftar till god måluppfyllelse av de nationella kulturpolitiska målen, bl.a. om att alla ska ha god tillgång till kultur. Det är angeläget att statens insatser når hela landet (se prop. 2017/18:1 utg. omr. 17). Inom ramen för kultursamverkansmodellen ansvarar landstingen för att fördela statligt stöd till vissa utpekade kulturverksamheter i länen, enligt förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet. I 8 § anges att bidragsgivningen ska främja en god tillgång för länets invånare till utpekade kulturverksamheter eller -ändamål. Det bör framhållas att sådana krav i denna eller andra bidragsförordningar på lokal eller regional tillgång till kultur – och jämlikhet i hela landet – för utbetalning av statliga medel på kulturområdet gäller även om kommuner och landsting deltar i avtalssamverkan.

#### *Vattenområdet*

I 57 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, anges att en kommun, trots lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1 § KL, får sköta driften av en allmän va-anläggning i andra kommuner om driften sker på affärsmässiga grunder och ekonomiskt redovisas skilt från annan verksamhet. Bestämmelserna utgör ett undantag från lokaliserings- och självkostnadsprinciperna och har till syfte att kommuner och kommunala bolag ska ha möjlighet att konkurrera med sin verksamhet inom de angivna områdena utanför den egna kommunen och sälja sina tjänster som entreprenör åt andra kommuner (se prop. 2005/06:78 s. 115).

Regeringen anser att den samverkan som är möjlig enligt den angivna lagen får betraktas som en form av avtalssamverkan. Verksamheten på

detta område skiljer sig dock på många sätt från annan kommunal verksamhet, bl.a. till följd av att kommunerna verkar på en reglerad marknad tillsammans med andra aktörer samt då det finns ett krav på affärsmässighet och att den ekonomiska verksamheten redovisas särskilt. Regeringen anser därför att denna reglering inte ska anpassas till regeringens förslag. Den generella bestämmelsen om avtalssamverkan i kommunallagen kommer därför inte att vara tillämplig på detta område.

#### *Energiområdet*

Regeringens förslag omfattar inte kommunala bolag (se avsnitt 4.2). Regleringen om kommunala företags möjligheter att bedriva viss verksamhet utan hinder av lokaliseringsprincipen i ellagen (1997:857), naturgaslagen (2005:403) och fjärrvärmelagen (2008:263) berörs därför inte av förslaget om en generell möjlighet till avtalssamverkan.

## 5.2 Speciallagstiftning som bör anpassas till regeringens förslag

**Regeringens förslag:** Nuvarande regler om avtalssamverkan i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade och socialtjänstlagen ska ändras.

Reglerna om avtalssamverkan i följande lagar ska upphävas: miljöbalken, tobakslagen, livsmedelslagen, lagen om foder och animaliska produkter, lagen om vissa kommunala befogenheter, lagen om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel, plan- och bygglagen, lagen om brandfarliga och explosiva varor, alkohollagen, lagen om kontroll av ekologisk produktion, lagen om sprängämnesprekursorer och lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslog inte någon ändring av lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens förslag.

*Boverket* anför att om möjligheterna att på ett enkelt sätt samarbeta med andra kommuner underlättas och utökas, kan resurs- och kompetenssituationen inom plan- och byggområdet förbättras. *Statskontoret* anför att utredningens resonemang om att den nya generella bestämmelsen i kommunallagen ska gälla på vissa områden och att bestämmelser i speciallagstiftning på andra områden ska behållas är rimligt och väl avvägt. *Utredningen om samordning av särskilda persontransporter (N 2016:03)* anför att förslaget gynnar samordningen av färdtjänst och riksfärdtjänst. *Göteborgs kommun* tillstyrker att speciallagstiftningen ska anpassas på det sätt som utredningen föreslår. *SKL* anför att den föreslagna lydelsen i socialtjänstlagen behöver kompletteras med en uttrycklig hänvisning till kommunallagens samverkansregel, för att klargöra att samverkansutrymmet också avser viss myndighetsutövning. *Kammarrätten i Göteborg* anför att ändringen i socialtjänstlagen och LSS inte

tillgodoser syftet med att kommunal avtalssamverkan ska regleras i kommunallagen och att överlämnade av uppgifter till privaträttsliga subjekt ska regleras i socialtjänstlagen och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS. Även *Malmö* och *Nacka kommuner* anför att det finns behov av att se över den föreslagna lagtexten när det gäller socialtjänstlagen.

Under beredningen av ärendet i Regeringskansliet har fråga kommit upp om lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare bör anpassas till förslaget om en generell möjlighet till kommunal avtalssamverkan. Folkhälsomyndigheten och SKL har getts en möjlighet att yttra sig över denna fråga och inte haft några invändningar mot det.

### **Skälen för regeringens förslag**

#### *Utgångspunkter*

Regleringen i kommunallagen föreslås, i enlighet med vad som anförts i avsnitt 5.1, vara subsidiär i förhållande till avvikande bestämmelser i speciallagstiftning. På de områden där befintliga regler överensstämmer innehållsmässigt med regeringens förslag, och på de områden där det inte anses finnas skäl till en särskild reglering, bör den befintliga regleringen i speciallagstiftning slopas. Möjligheten till avtalssamverkan på dessa områden kommer därmed i fortsättningen att regleras i kommunallagen.

På de områden där det inte finns några bestämmelser om samverkan blir avtalssamverkan möjlig med stöd av de föreslagna bestämmelserna i kommunallagen. På vissa områden kan det finnas bestämmelser om överlåtelse av uppgifter som dock inte avser avtalssamverkan och även i dessa fall blir den föreslagna regleringen tillämplig. Ett sådant exempel finns i 3 § andra stycket lagen (1997:735) lagen om riksfärdtjänst och 4 § andra stycket lagen (1997:736) om färdtjänst som ger en kommun möjlighet att, efter överenskommelse med landstinget, överlåta sina uppgifter att ansvara för färdtjänst respektive riksfärdtjänst till den regionala kollektivtrafikmyndigheten i länet. Eftersom regleringen innebär att kommunen överlåter ansvaret till kollektivtrafikmyndigheten är detta inte en form av samverkan. Möjligheten till avtalssamverkan och extern delegering på dessa områden kommer således att regleras av de nya bestämmelserna i kommunallagen. Regeringen delar *Utredningen om samordning av särskilda persontransporters (N 2016:03)* bedömning att möjligheter till avtalssamverkan på området kommer att gynna samordningen av färdtjänst och riksfärdtjänst.

Regeringen redogör i det följande för de överväganden som gjorts avseende de områden där befintliga bestämmelser om avtalssamverkan ska tas bort och som i fortsättningen ska omfattas av den föreslagna regleringen i kommunallagen.

#### *Socialtjänstlagen och LSS*

I 2 kap. 5 § socialtjänstlagen, anges att en kommun får sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Genom ett sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte med



stöd av denna bestämmelse överlämnas till andra juridiska personer eller en enskild individ. I 17 § första stycket LSS finns en likartad reglering.

Regeringens förslag om en generell bestämmelse i kommunallagen stämmer innehållsmässigt överens med den möjlighet till avtalssamverkan som nu finns i socialtjänstlagen och LSS. Eftersom regleringen i socialtjänstlagen och LSS överensstämmer med förslaget anser regeringen att den ska ersättas av den generella regeln i kommunallagen. Samverkan på dessa områden kommer därför i fortsättningen att kunna ske med stöd av den föreslagna huvudregeln i kommunallagen. Däremot kommer möjligheten att avtala om att enskilda ska tillhandhålla insatser fortfarande att regleras i socialtjänstlagen och LSS. Ett antal remissinstanser har haft synpunkter på den av utredningen föreslagna lydelsen i socialtjänstlagen. Regeringen instämmer i att den av utredningen föreslagna lydelsen i socialtjänstlagen och LSS kan leda till feltolkningar. Regeringen har därför valt att ändra utformningen genom att bl.a. införa en hänvisning till den generella bestämmelsen i kommunallagen för att förtydliga att avtal med enskilda personer kan ingås med stöd av regleringen i socialtjänstlagen och LSS.

Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av socialtjänstlagen. Utredaren ska bl.a. lämna förslag som möjliggör och underlättar för kommuner att samarbeta och samverka. Översynen och förslagen ska även avse uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Eftersom nuvarande reglering i socialtjänstlagen överensstämmer med förslaget till reglering i kommunallagen anser regeringen att den omständigheten att det pågår en utredning inom socialtjänstens område inte är ett skäl att avstå från att låta även dessa områden omfattas av den föreslagna regleringen i kommunallagen. Om utredningens slutsatser är att avtalssamverkan inom dessa områden ska se ut på något annat sätt kommer det att vara möjligt att införa en sådan reglering, som då avviker från den generella och subsidiära regleringen i kommunallagen.

#### *Alkohol- och tobaksområdet*

Enligt 9 kap. 6 § alkohollagen (2010:1622) kan en kommun träffa avtal med en annan kommun om att uppgifter som kommunen har enligt lagen ska ombesörjas helt eller delvis av den andra kommunen. Kommunen får dock inte överlåta befogenhet att avgöra vissa specifikt uppräknade ärenden, bl.a. meddelande eller återkallelse av serveringstillstånd.

I 19 c § tobakslagen (1993:581) och i 29 § lagen (2017:425) om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare finns bestämmelser som ger en kommun möjlighet att träffa avtal med en annan kommun om att tillsynsuppgifter enligt lagarna ska ombesörjas helt eller delvis av den andra kommunen. Befogenhet att besluta i vissa typer av ärenden får dock inte överlåtas. Bestämmelserna i dessa lagar har utarbetats med regleringen i alkohollagen som förebild.

Avsikten med regleringen i alkohollagen är att ge främst mindre kommuner med ett begränsat antal ärenden möjlighet att anlita en annan kommun för tillsynsuppgifter och mera komplicerade tillståndsutredningar. Däremot har det inte bedömts lämpligt att låta en kommun kunna avhända sig även själva beslutsfunktionen i de enskilda ärendena

och därmed ansvaret för att bevaka de allmänna alkoholpolitiska intressena (prop. 1994/95:89 s. 108).

Regeringens förslag innebär att delegering till anställd i en annan kommun generellt ska vara möjligt i samma utsträckning som till en anställd i den egna kommunen. Ärenden som innefattar mer principiella ställningstaganden kan emellertid, enligt 6 kap. 38 § KL, inte delegeras till anställda. Sådana ärenden enligt alkohollagen som rör mera principiella alkoholpolitiska frågor kommer därför inte kunna delegeras till anställda enligt regeringens förslag. Därmed påverkas inte alkohollagens karaktär av social skyddslagstiftning av förslaget om utökade möjligheter till delegering. Regeringen anser att en generell möjlighet till avtalssamverkan och extern delegering innebär att förutsättningarna för beredning av de ärenden som handläggs enligt lagen förbättras. Detsamma gäller för hanteringen av ärenden enligt tobakslagen och lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare. Mot denna bakgrund saknas enligt regeringens uppfattning skäl att behålla den begränsning av möjligheten till delegering av beslutanderätt som nu finns enligt alkohollagen, tobakslagen och lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare. Möjligheten till extern delegering enligt regeringens förslag bör därför även vara möjlig enligt dessa lagar. Regeringen föreslår därför att bestämmelserna i 9 kap. 6 § alkohollagen, 19 c § tobakslagen och 29 § lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare ska upphävas och ersättas av den föreslagna generella möjligheten till avtalssamverkan enligt kommunallagen.

#### *Samhällsorientering för invandrare*

Av 3 kap. 7 § lagen om vissa kommunala befogenheter framgår att en kommun får ingå avtal med en annan kommun om att uppgifter som kommunen har enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska kunna utföras av den andra kommunen. Regeringen anser att det även på detta område bör vara möjligt att använda sig av extern delegering vid avtalssamverkan. Möjligheten till avtalssamverkan och extern delegering på området bör därmed i fortsättningen regleras genom den föreslagna regleringen i kommunallagen. Bestämmelsen i 3 kap. 7 § lagen om vissa kommunala befogenheter föreslås därför upphävas.

#### *Vissa tillstånds- och tillsynsuppgifter*

Enligt 26 kap. 7 § miljöbalken får en kommun träffa avtal med en annan kommun om att tillsynsuppgifter som kommunen ska hantera enligt miljöbalken ska utföras av den andra kommunen. Rätten att besluta i ett ärende får dock inte överlåtas till en annan kommun. Det finns likalydande bestämmelser i livsmedelslagen (2006:804), lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter, lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel, lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion och lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer. Bestämmelserna i dessa lagar ger möjlighet till avtalssamverkan och extern delegering som motsvarar den föreslagna regleringen i kommunal-

lagen. Extern delegering enligt förslaget innebär inte att själva beslutanderätten kan överlåtas. När en anställd i en annan kommun får delegation beslutar den på den delegerande kommunens eller det delegerande landstingets vägnar och beslutet är formellt sett fattat av den kommunen eller det landstinget (se avsnitt 4.3). Den föreslagna regleringen i kommunallagen ger således möjlighet till avtalssamverkan enligt samma förutsättningar som finns enligt dessa lagar. Bestämmelserna om avtalssamverkan och extern delegering i dessa lagar föreslås därför upphävas.

#### *Plan- och byggområdet*

Enligt 11 kap. 4 § PBL får en kommun träffa avtal med en annan kommun om att tillsynsuppgifter som byggnadsnämnden har ska skötas helt eller delvis av byggnadsnämnden i den andra kommunen. Befogenheten att meddela beslut i tillsynsärenden får dock inte överlåtas.

Dagens möjlighet till avtalssamverkan i PBL är avgränsad till tillsynsfrågor. Att det finns goda möjligheter för kommuner att samverka om sådan tillsyn är av stor vikt. *Boverket* har i sitt remissvar påpekat att ökade möjligheter till enkla sätt att samarbeta med andra kommuner kan förbättra resurs- och kompetenssituationen inom plan- och byggområdet. Regeringen delar den bedömningen och anser att det inte är motiverat att endast tillsynsuppgifter ska omfattas av möjligheten till avtalssamverkan på plan- och byggområdet. Vidare bör delegering av rätt att besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden även kunna ske till anställda i en annan kommun. På detta sätt ges också ett tydligt stöd för att anlita en arkitekt i en annan kommun för att uppfylla kravet i 12 kap. 7 § PBL att en byggnadsnämnd ska ha minst en person med arkitektutbildning till sin hjälp. Det underlättar även för att kommunen i övrigt ska kunna ha tillgång till personal i den omfattning och med den särskilda kompetens som behövs för att nämnden ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. Regeringen föreslår därför att det även på plan- och byggområdet ska finnas möjlighet till avtalssamverkan om alla frågor och att sådan möjlighet därför ska regleras genom den föreslagna generella regleringen i kommunallagen.

Möjligheten att delegera beslutanderätt i ärenden enligt PBL är något inskränkt jämfört med vad som gäller enligt kommunallagen. Enligt 5 kap. 27 § PBL gäller exempelvis att en detaljplan ska antas av kommunfullmäktige, men att fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en plan som inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Ett sådant uppdrag får inte delegeras till anställda. Enligt 12 kap. 6 § PBL får bl.a. rätten att besluta om vissa former av föreläggande och förbud inte heller delegeras till anställda. Regeringen anser att det inte är motiverat att öka möjligheterna till delegering på området. Motsvarande begränsningar bör därför även gälla i fråga om extern delegering vid avtalssamverkan. Att dessa begränsningar gäller framgår av bestämmelserna i 6 kap. 38 § 5 KL och behöver enligt regeringens mening inte förtydligas ytterligare. Begränsningarna i möjligheten till delegering i vissa ärenden enligt PBL hindrar dock inte avtalssamverkan om handläggning i övrigt av sådana ärenden.

## 6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Regeringens förslag:** Samtliga författningsförslag ska träda i kraft den 1 juli 2018. Det finns inget behov av övergångsbestämmelser.

**Utredningens förslag:** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet av remissinstanserna har inte yttrat sig särskilt över förslaget. *SmåKom* och *Norrbottnens kommuner* anser att lagändringarna bör träda i kraft det föreslagna datumet.

### Skälen för regeringens förslag

#### *Ikraftträdande*

Regeringens förslag innebär att kommuner och landsting ges en generell rätt till avtalssamverkan. Eftersom tillämpningen bygger på frivillighet krävs inte någon egentlig tid för förberedelse inför ikraftträdandet. Förslaget om att det ska framgå att styrelsens uppsiktsplikt även omfattar avtalssamverkan är ett förtydligande av vad som redan får anses gälla och bedöms därför inte heller kräva någon särskild tid till förberedelse. Förslaget om att styrelsen ska ha en rapporteringsskyldighet innebär i viss mening en ny uppgift. Styrelsen har dock redan i dag ett ansvar att följa upp hela verksamheten och någon betydande tid för förberedelse bedöms därför inte behövas för att denna uppgift ska kunna fullföljas. Skyldigheten behöver inte heller fullgöras redan vid ikraftträdandetidpunkten. Rapporteringen ska ske årligen, vilket innebär att den första rapportering som genomförs ska avse 2018. Den föreslagna regleringen bör mot denna bakgrund kunna träda i kraft den 1 juli 2018.

#### *Behovet av övergångsbestämmelser*

De nya bestämmelserna i kommunallagen innebär att kommuner och landsting ges generella möjligheter till frivillig avtalssamverkan. På alla de områden där avtalssamverkan är möjlig i dag kommer avtalssamverkan fortfarande att vara möjlig i samma form, fast i vissa fall med stöd av kommunallagens regler i stället för med stöd av nuvarande bestämmelser i speciallagstiftning. Befintliga samverkansavtal är civilrättsliga avtal som inte per automatik upphör att gälla till följd av ändrad lagstiftning. Regeringen anser därför, i likhet med utredningen, att det inte finns behov av övergångsbestämmelser till den föreslagna regleringen.

## 7 Konsekvenser

### 7.1 Konsekvenser för kommuner och landsting

#### 7.1.1 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen innebär att det ska finnas en självständig och, inom vissa ramar, fri bestämmanderätt för kommuner och landsting. Enligt 14 kap. 3 § RF bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den.

Regeringens förslag om en generell möjlighet till avtalssamverkan innebär ett utökat handlingsutrymme för kommuner och landsting och ger dem möjligheter att utföra sina uppgifter på ett mer ändamålsenligt sätt. Den föreslagna regleringen om avtalssamverkan bygger på frivillighet och är avsedd att täcka en kommuns eller ett landstings behov av arbetskraft och ge möjlighet till effektivisering. Förslaget utgör därför inte någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen, utan innebär snarare en utvidgning av möjligheterna till självstyrelse.

Förslaget om att det ska förtydligas att styrelsens uppsiktsplikt även omfattar avtalssamverkan innebär inte någon förändring i sak mot vad som redan gäller. Styrelsen har redan i dag en uppsiktsplikt för hela den kommunala verksamheten. Förslaget innebär endast ett förtydligande som görs med anledning av att omfattningen av avtalssamverkan kan komma att öka. Regeringens förslag i denna del innebär därmed ingen inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Förslaget om att styrelsen ska rapportera om kommunens eller landstingets avtalssamverkan till fullmäktige innebär en begränsad inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Den föreslagna utformningen av regleringen utgör det minst ingripande alternativet för att uppnå syftet med förslaget. Förslaget innebär inte några detalj- eller formkrav, vilket möjliggör anpassning till lokala förhållanden. Mot den bakgrunden, och med beaktande av det behov som finns av att kunna följa den samverkan som finns och fatta beslut om samverkan från en strategisk utgångspunkt bedöms förslaget utgöra en proportionerlig inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

#### 7.1.2 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens förslag om vidgade möjligheter till avtalssamverkan innebär, som anförts i avsnitt 7.1.1, inga nya åligganden för kommuner och landsting, utan frivilliga möjligheter. Förslaget bedöms inte medföra några kostnader för kommuner och landsting och aktualiserar därför inte den kommunala finansieringsprincipen. Förslaget medför i stället möjligheter till kostnadsbesparingar då det kommer att bli möjligt för kommuner och landsting att genom samverkansavtal dela på kostnaden för olika uppgifter.

*Statskontoret* anför att det är svårt att uttala sig om i vilken utsträckning avtalssamverkan kommer att öka och hur stor del av problemen i kommunerna med bristande resurser och kompetens som kan lösas genom förslaget. Regeringen bedömer dock att förslaget kan leda till positiva

ekonomiska effekter för kommuner, landsting och även samhället i stort. Det skapar bättre förutsättningar för kommuner och landsting att möta nuvarande och framtida utmaningar. Det innebär vidare ökade möjligheter att behålla och utveckla kommunal service trots begränsade eller många gånger minskande resurser. Till följd av förslaget kan en mera kostnadseffektiv verksamhet utvecklas och det kan bli lättare att behålla eller anställa personer med olika typer av specialistkompetens. Det leder till ökad lokal attraktivitet, vilket i sig är en viktig förutsättning för det lokala näringslivet, kompetensförsörjningen inom såväl den offentliga som den privata sektorn samt ekonomisk tillväxt.

Det nya kravet på styrelsen att rapportera avtalssamverkan till fullmäktige innebär ett nytt åliggande och en ny arbetsinsats. Omfattningen av arbetsinsatsen blir beroende av hur många avtal som ingås. Första gången avtalen ska sammanställas blir detta en större uppgift, medan rapporteringen därefter främst kommer att kräva en arbetsinsats när det gäller tillkommande avtal. Uppgiften bedöms kunna ta någon enstaka arbetsdag i anspråk för en handläggare. Ett av syftena med återrapporteringen är att bidra med underlag för kommunernas interna verksamhetsutveckling. Förslaget kan därmed medföra effektivitetsvinster. Den nya arbetsuppgiften bör också bedömas mot bakgrund av de effektiviseringar som en vidgad avtalssamverkan kan ge. De kostnader som förslaget medför får sammanfattningsvis anses vara mycket begränsade. Det nya åliggandet bedöms därför inte aktualisera den kommunala finansieringsprincipen.

## 7.2 Övriga konsekvenser

### 7.2.1 Konsekvenser för statliga myndigheter

Regeringen bedömer att förslaget generellt inte kommer att ha några konsekvenser för de statliga myndigheterna, utöver att ökad kommunal samverkan i vissa fall kan medföra behov av viss organisatorisk anpassning. För Upphandlingsmyndigheten innebär dock förslaget sannolikt att ett ökat behov av stöd uppstår avseende bedömningar gällande förhållandet till upphandlingslagstiftningen. Detta innebär en viss ökad arbetsbelastning för myndigheten som dock bör kunna hanteras inom befintliga budgetramar.

### 7.2.2 Konsekvenser för företagande och konkurrens

Regeringens förslag innebär att möjligheterna till kommunal samverkan genom avtal utökas. Förslaget innebär inte att samverkan kommer att kunna ske i större utsträckning än i dag, utan endast att möjligheten att samverka genom avtal utökas. En invändning mot förslaget är dock att det kan ha indirekta eller direkta negativa effekter för näringslivet eftersom förslaget kan leda till att kommuner och landsting utför fler uppgifter genom samverkan.

*Kommerskollegium* anser att det krävs ytterligare analys av vilka konsekvenser förslaget kan få för konkurrensen och därmed den gränsöverskridande handeln. *Konkurrensverket* anser att ett förslag som på ett så ingripande sätt utvidgar den kommunala kompetensen måste föregås av en grundlig konsekvensbeskrivning på det näringspolitiska området för att kunna läggas till grund för lagstiftning. Även flera andra remissinstanser, däribland *Almega* och *Svenska Teknik och Designföretagen* menar att utredningen inte i tillräcklig grad har klargjort vilka konsekvenser förslaget kommer ha för marknaden och inte tillräckligt fångar upp förslagets negativa effekter och aspekter.

Kommuner och landsting samverkar redan i dag genom gemensamma nämnder, kommunalförbund och kommunala bolag kring många uppgifter som kan bli aktuella för avtalssamverkan. Förslaget innebär dock att samverkan underlättas, vilket kan leda till att kommunala uppgifter i större utsträckning kommer att utföras genom samverkan. En stor del av uppgifterna innefattar dock myndighetsutövning, som inte utan lagstöd får överlämnas till privata utförare. Samverkan om myndighetsutövning har i många fall inte några effekter alls på näringslivet. Behovet av reglering föranleds vidare av att det privata utbudet på marknaden i delar av landet är begränsat eller t.o.m. obefintligt. Effekterna för näringslivet bedöms därför vara mycket begränsade även i dessa fall.

På marknaden i övrigt kan förslaget leda till konkurrensnackdelar genom minskad utannonsering av kontrakt, men som anförts i avsnitt 4.2 kan en ökad kommunal samverkan också leda till en ökad annonsering av kontrakt. Som anförts i avsnitt 4.4 innebär förslaget inte något undantag eller någon förändring av upphandlingslagstiftningen, eller att befogenheterna avseende att bedriva kommunal näringsverksamhet utökas. Som konstaterats i avsnitt 4.4 kan Hamburgsamarbeten inte tillämpas när kommuner och landsting köper varor och tjänster från varandra. Vidare medför förslaget inte heller något undantag från annan lagstiftning som påverkar kommuners och landstings agerande på en marknad, exempelvis reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (se vidare prop. 2016/17:171 s. 154).

Regeringens förslag innebär sammantaget att kommuner och landsting har större möjligheter att behålla och utveckla service och välfärdstjänster med hög kvalitet. God och effektiv kommunal service är viktig för det lokala näringslivet, exempelvis när det gäller olika typer av tillståndsgivning, frågor om mark- och planläggning samt lokaler och infrastruktur. En hög kvalitet på den kommunala servicen förbättrar också möjligheterna att attrahera personer med rätt kompetens till kommunen, vilket ofta är avgörande för näringslivets kompetensförsörjning och utveckling. Förslaget kan därmed även ha generella positiva effekter för näringslivet.

### **7.2.3 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet**

Regeringen bedömer att förslaget kan ha positiva sysselsättningseffekter, inte minst i de delar av landet där kommunerna har ogynnsamma förutsättningar att klara sina utmaningar, till följd av en liten och åldrande befolkning, långa avstånd och spritt bosättningsmönster. Avtalssamverkan

kan innebära att olika typer av kommunal verksamhet kan bibehållas eller utvecklas genom att kostnaderna kan delas mellan två eller flera kommuner. Det kan i sig öka möjligheterna till en likvärdig service över hela landet och bidra till ökad sysselsättning i glesbyggda områden.

#### **7.2.4 Konsekvenser avseende miljö, jämställdhet och integrationspolitiska mål**

Möjligheten till avtalssamverkan kan leda till vissa positiva konsekvenser för klimat- och miljömålen genom höjd kompetens och effektivare användning av kommunernas resurser på området. För vissa typer av specialisttjänster kan det dock tänkas att förslaget leder till längre transporter om två eller flera kommuner samverkar om en tjänst, än om motsvarande uppgift skulle ha utförts i varje enskild kommun. Detta får dock vägas mot att avtalssamverkan kan vara enda möjligheten för vissa kommuner att över huvud taget ha möjlighet att utföra vissa uppgifter.

Den ökade invandringen under senare år har medfört stora ekonomiska och kompetensmässiga utmaningar för många kommuner. Samtidigt ger invandringen också stora möjligheter att på sikt hantera problem med kompetensförsörjning och minskande skattebas som kan uppstå på grund av en minskande befolkning. Regeringen bedömer att förslagen kommer förstärka möjligheterna att hantera dessa utmaningar och kan exempelvis väntas bidra till att samhället når de integrationspolitiska målen.

Förslagen har inga direkta konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

## **8 Författningskommentar**

### **8.1 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (2017:725)**

#### **6 kap. 1 §**

Paragrafen reglerar styrelsens övergripande uppgifter och uppsiktsplikt. Övervägandena finns i avsnitt 4.6.

I *första stycket* förtydligas att styrelsens uppsiktsplikt även omfattar den avtalssamverkan som kommunen eller landstinget ingår i. Kommuner och landsting bör säkerställa att uppsiktsplikten kommer kunna fullgöras redan när själva 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.

I första hand ankommer det på de olika nämnderna att tillse att de samverkansavtal som har ingåtts inom deras respektive ansvarsområde fullgörs enligt lag och uppställda villkor (6 kap. 6 § KL). Kravet på styrelsens uppsikt omfattar bl.a. kontroll av att reglerna kring delegering, brukarmedverkan och anmälan av beslut följs av utförarkommunen och dess anställda.



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.

## 9 kap. 37 §

Paragrafen och rubriken närmast före paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om avtalssamverkan och extern delegering. Övervägandena finns i avsnitt 4 och 5.

Av *första stycket* framgår att en kommun eller ett landsting får träffa avtal om att dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller ett annat landsting, utan hinder av lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1 § KL. Bestämmelsen ger kommuner och landsting en generell möjlighet till avtalssamverkan om de uppgifter som ankommer på dem. Bestämmelsen utgör dock inte något undantag från de allmänna befogenheterna enligt 2 kap. 1 § eller de särskilda befogenheter som följer av speciallagstiftning, exempelvis socialtjänstlagen eller lagen om vissa kommunala befogenheter (se även 2 kap. 9 § KL). Avtalssamverkan är således endast möjlig beträffande en kommuns eller ett landstings angelägenheter. Det är inte möjligt för kommuner och landsting att lämna över uppgifter som inte ankommer på dem. Uppgiften måste vidare vara en angelägenhet för samtliga avtalsparter för att avtalssamverkan ska vara möjlig. Bestämmelsen innebär därmed inte heller något undantag från utgångspunkten i 2 kap. 2 § KL om att kommuner och landsting inte får utföra uppgifter som enbart andra ska ha hand om.

Vid avtalssamverkan är det endast utförandet av en uppgift som överlåts till en annan kommun eller ett annat landsting. Det övergripande ansvaret för uppgiften lämnas inte över utan åligger alljämt den överlåtande kommunen eller landstinget. Det är viktigt att det av samverkansavtalet tydligt framgår vilka uppgifter som omfattas.

Vilket kommunalt organ som kan ingå samverkansavtal följer av de allmänna bestämmelserna om de kommunala organens uppgifter. Om ett samverkansavtal kan ingås av en nämnd, eller om det kräver ett godkännande av fullmäktige, beror enligt 5 kap. 1 § KL på om det är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

I *andra stycket* regleras möjligheten till extern delegering vid avtalssamverkan. Extern delegering innebär att den kommun eller det landsting som överlåter utförandet av en uppgift även kan delegera beslutsfattande till anställda i den andra kommunen eller landstinget. Vid extern delegering beslutar den anställde på den delegerande kommunens vägnar.

Vid extern delegering är kommunallagens bestämmelser om delegering i 7 kap. 5–8 §§ KL tillämpliga. Det innebär att om det finns en överenskommelse om att extern delegering ska vara möjlig är det upp till den ansvariga nämnden i den överlåtande kommunen eller landstinget att delegera beslutanderätten samt ta ställning till frågan om vidaredelegering, om villkor ska ställas om brukarmedverkan samt om besluten ska anmälas till den. Protokoll ska anslås på den överlåtande kommunens eller landstingets anslagstavla i den utsträckning som framgår av 7 kap. 8 §.

Vid extern delegering är regleringen i 6 kap. 38 § KL om delegationsförbud för vissa ärenden tillämplig. I 6 kap. 38 § första stycket 5 KL anges att det även i andra lagar eller författningar kan finnas inskränkningar i rätten att delegera ärenden. Sådana inskränkningar finns bl.a. i 10 kap. 3–6 §§ socialtjänstlagen och i 12 kap. 6 § PBL.

Vid extern delegering gäller bestämmelserna i 6 kap. 28–32 §§ om jäv. Det innebär att den anställde i den andra kommunen omfattas av samma jävsbestämmelser som gäller vid delegering inom kommunen.

Extern delegering är endast möjlig inom ramen för de uppgifter som faktiskt omfattas av själva samverkansavtalet. Extern delegering enligt denna bestämmelse är vidare endast möjlig om avtalssamverkan grundas på den generella regeln i första stycket.

I *tredje stycket* anges att bestämmelserna om avtalssamverkan och extern delegering är subsidiära i förhållande till avvikande reglering i lag eller annan författning. På de områden där det finns avvikande bestämmelser om avtalssamverkan och extern delegering är kommunallagens generella bestämmelser om avtalssamverkan således inte tillämpliga. Sådan reglering finns t.ex. i 23 kap. 1 § skollagen och 7 kap. 8 § HSL.

## **9 kap. 38 §**

Paragrafen är ny och innehåller en bestämmelse om rapporteringskyldighet för styrelsen när det gäller avtalssamverkan. Övervägandena finns i avsnitt 4.6.

Bestämmelsen innebär ett krav på styrelsen att årligen rapportera kommunens eller landstingets avtalssamverkan. Kravet omfattar samtliga samverkansavtal, såväl avtal som ingås med stöd av 9 kap. 37 § KL som avtal med samma innebörd som ingås med stöd av bestämmelser i speciallagstiftning, t.ex. 23 kap. 1 § skollagen. Rapporteringsskyldigheten innebär att styrelsen årligen måste sammanställa befintliga och nya samverkansavtal och rapportera dessa till fullmäktige. Syftet med rapporteringen är att fullmäktige ska få en överblick över den samverkan som kommunen eller landstinget ingår i.

Bestämmelsen innebär inte något krav på att innehållet i olika samverkansavtal ska återges. Informationen måste dock vara tillräckligt omfattande för att fullmäktige ska få en överblick över den verksamhet som bedrivs med stöd av samverkansavtal. Rapporteringen bör således innehålla information om vilken verksamhet som bedrivs med stöd av avtalet, vilka kommuner eller landsting som avtalet har ingåtts med samt om avtalet ger möjlighet till extern delegering och om denna möjlighet har utnyttjats. Det är upp till enskilda kommuner och landsting att avgöra hur rapporteringsskyldigheten ska fullgöras. Rapporteringsskyldigheten kan exempelvis fullgöras genom att styrelsen väcker ett separat ärende i fullmäktige, i årsredovisningen eller i samband med styrelsens förslag till budget.

## **Ikraftträdandebestämmelse**

Ikraftträdandebestämmelsen anger att bestämmelserna träder i kraft den 1 juli 2018. Övervägandena finns i avsnitt 6.

## 8.2 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

### 26 kap. 7 §

Paragrafen upphävs. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Möjligheten till avtalssamverkan och extern delegering på området regleras fortsättningsvis i 9 kap. 37 § KL, se kommentaren till den paragrafen.

## 8.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

### 17 §

I den *första meningen* införs en hänvisning till 9 kap. 37 § KL. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Ändringen innebär att möjligheten till kommunal avtalssamverkan och extern delegering på området fortsättningsvis i stället regleras i 9 kap. 37 § KL, se kommentaren till den paragrafen. Som en följd av att samverkan med andra landsting och med kommuner inte längre omfattas av paragrafen görs en redaktionell ändring genom att *någon annan* byts ut mot *en enskild person*. Med en enskild person avses både fysiska och juridiska personer. I övrigt är ingen ändring i sak avsedd. Avtal som ingås enligt *andra* och *tredje styckena* innebär till skillnad från avtalssamverkan enligt 9 kap. 37 § KL att ansvaret för uppgiften även lämnas över till en annan huvudman.

### **Ikraftträdandebestämmelse**

Ikraftträdandebestämmelsen anger att bestämmelsen träder i kraft den 1 juli 2018. Övervägandena finns i avsnitt 6.

## 8.4 Förslaget till lag om ändring i tobakslagen (1993:581)

### 19 c §

Paragrafen upphävs. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Möjligheten till avtalssamverkan och extern delegering på området regleras fortsättningsvis i 9 kap. 37 § KL, se kommentaren till den paragrafen.

## 8.5 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

### 2 kap. 5 §

I den *första meningen* införs en hänvisning till 9 kap. 37 § KL. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Ändringen innebär att möjligheten till kommunal avtalssamverkan och extern delegering på området fortsättningsvis i stället regleras i 9 kap. 37 § KL, se kommentaren den paragrafen. Som en följd av att samverkan med andra kommuner eller landsting inte längre omfattas av paragrafen görs en redaktionell ändring genom att *någon annan* byts ut mot *en enskild person*. Med en enskild person avses både fysiska och juridiska personer. I den sista meningen görs en redaktionell ändring. I övrigt är ingen ändring i sak avsedd.

### **Ikraftträdandebestämmelse**

Ikraftträdandebestämmelsen anger att bestämmelsen träder i kraft den 1 juli 2018. Övervägandena finns i avsnitt 6.

## 8.6 Förslaget till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804)

### 14 §

Paragrafen upphävs. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Möjligheten till avtalssamverkan och extern delegering på området regleras fortsättningsvis i 9 kap. 37 § KL, se kommentaren till den paragrafen.

### **Ikraftträdandebestämmelse**

Ikraftträdandebestämmelsen anger att bestämmelsen träder i kraft den 1 juli 2018. Övervägandena finns i avsnitt 6.

## 8.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter

### 15 §

Paragrafen upphävs. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Möjligheten till avtalssamverkan och extern delegering på området regleras fortsättningsvis i 9 kap. 37 § KL, se kommentaren till den paragrafen.

### **Ikraftträdandebestämmelse**

Ikraftträdandebestämmelsen anger att bestämmelsen träder i kraft den 1 juli 2018. Övervägandena finns i avsnitt 6.

## **8.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter**

### **3 kap. 7 §**

Paragrafen upphävs. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Möjligheten till avtalssamverkan och extern delegering avseende de uppgifter som kommunen har enligt lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare regleras fortsättningsvis i 9 kap. 37 § KL, se kommentaren till den paragrafen.

### **Ikraftträdandebestämmelse**

Ikraftträdandebestämmelsen anger att bestämmelsen träder i kraft den 1 juli 2018. Övervägandena finns i avsnitt 6.

## **8.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel**

### **8 §**

Paragrafen upphävs. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Möjligheten till avtalssamverkan och extern delegering på området regleras fortsättningsvis i 9 kap. 37 § KL, se kommentaren till den paragrafen.

### **Ikraftträdandebestämmelse**

Ikraftträdandebestämmelsen anger att bestämmelsen träder i kraft den 1 juli 2018. Övervägandena finns i avsnitt 6.

## **8.10 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)**

### **11 kap. 4 §**

Paragrafen upphävs. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Möjligheten till avtalssamverkan och extern delegering avseende uppgifter som kommunen har enligt denna lag regleras fortsättningsvis i 9 kap. 37 § KL, se kommentaren till den paragrafen.

## **12 kap. 6 §**

I första stycket införs en hänvisning till 9 kap. 37 § andra stycket KL. Ändringen innebär att begränsningarna av möjligheten till delegering även ska gälla vid s.k. extern delegering av beslutanderätt inom ramen för avtalssamverkan enligt 9 kap. 37 § KL. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

### **Ikraftträdandebestämmelse**

Ikraftträdandebestämmelsen anger att bestämmelserna träder i kraft den 1 juli 2018. Övervägandena finns i avsnitt 6.

## 8.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor

### **26 §**

Det andra och tredje stycket upphävs. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Möjligheten till avtalssamverkan och extern delegering på området regleras fortsättningsvis i 9 kap. 37 § KL, se kommentaren till den paragrafen.

### **Ikraftträdandebestämmelse**

Ikraftträdandebestämmelsen anger att bestämmelsen träder i kraft den 1 juli 2018. Övervägandena finns i avsnitt 6.

## 8.12 Förslaget till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622)

### **9 kap. 6 §**

Paragrafen upphävs. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Möjligheten till avtalssamverkan och extern delegering på området regleras fortsättningsvis i 9 kap. 37 § KL, se kommentaren till den paragrafen.

## 8.13 Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion

### 6 §

Paragrafen upphävs. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Möjligheten till avtalssamverkan och extern delegering på området regleras fortsättningsvis i 9 kap. 37 § KL, se kommentaren till den paragrafen.

### **Ikraftträdandebestämmelse**

Ikraftträdandebestämmelsen anger att bestämmelsen träder i kraft den 1 juli 2018. Övervägandena finns i avsnitt 6.

## 8.14 Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer

### 9 §

Paragrafen upphävs. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Möjligheten till avtalssamverkan och extern delegering på området regleras fortsättningsvis i 9 kap. 37 § KL, se kommentaren till den paragrafen.

## 8.15 Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:425) om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare

### 29 §

Paragrafen upphävs. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Möjligheten till avtalssamverkan och extern delegering på området regleras fortsättningsvis i 9 kap. 37 § KL, se kommentaren till den paragrafen.

### **Ikraftträdandebestämmelse**

Ikraftträdandebestämmelsen anger att bestämmelsen träder i kraft den 1 juli 2018. Övervägandena finns i avsnitt 6.

## Sammanfattning av betänkandet En generell rätt till kommunal avtalssamverkan (SOU 2017:77)

### Utredningens uppdrag

Utredningen har i uppdrag att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar. Utredningen har även haft i uppdrag att utreda förutsättningarna för att ge kommunerna generella möjligheter till avtalssamverkan. Utredningen ska i denna del, med beaktande av behovet av att kunna överblicka kommunens eller landstingets organisation, utreda möjligheterna att utvidga och förenkla möjligheterna till avtalssamverkan. Utredningen ska härvid utreda förutsättningarna att införa bestämmelser om en generell rätt till avtalssamverkan respektive avtalssamverkan i ärenden som avser myndighetsutövning. Utredningen ska även lämna nödvändiga författningsförslag.

### Nuvarande reglering

Utredningen konstaterar att den kommunala lokaliserings-principen inte innebär något absolut hinder mot kommunal avtalssamverkan. Samtidigt innebär lokaliseringsprincipen en tydlig rättslig begränsning. Om nyttan inte anses proportionerlig mot åtgärden är den inte rättsligt tillåten. Den rättsliga osäkerheten kring vilka åtgärder som är förenliga med lokaliseringsprincipen kan innebära att kommuner och landsting avstår från samverkan som skulle kunna bidra till en effektivare och kvalitativt bättre verksamhet. Därutöver finns det redan i dag uttryckliga undantag från lokaliseringsprincipen på en rad områden som möjliggör kommunal avtalssamverkan.

### Det finns ett behov av kommunal avtalssamverkan

Utredningen konstaterar att det finns en utbredd efterfrågan av vidgade möjligheter till kommunal avtalssamverkan. Behovet är brett, men gäller framför allt möjligheten att utnyttja den kompetens som finns hos anställda i andra kommuner. Områden som lyfts fram är bl.a. specialisttjänster som innefattar myndighetsutövning, IT och digitalisering samt administration.

Kommuner och landsting kan i kommunalförbund och gemensamma nämnder samverka kring i princip alla kommunala uppgifter. Samtidigt finns problem med dessa samverkansformer. De innebär ofta att en relativt omfattande administrativ överbyggnad skapas för samverkan. Att inrätta en gemensam nämnd för att exempelvis hantera ett fåtal ärenden där det finns ett behov av samverkan med en grannkommun kan innebära att kostnaderna överstiger nyttan. Nuvarande möjligheter att samverka i kommunalförbund och gemensam nämnd bedöms därför inte som tillräckliga.

Utredningen konstaterar att samhällsutvecklingen och kommunernas framtida utmaningar kan vara svåra att förutse. Dessa utmaningar skiljer sig givetvis åt mellan kommuner men också mellan olika kommunala verksamheter. Kompetensfördelningen mellan stat, landsting och kommun är inte heller självklar och utvecklas i takt med samhällsutvecklingen i



övrigt. Sammantaget talar övervägande skäl för att möjligheterna till avtalssamverkan vidgas, men också ges en generell utformning.

Utredningen konstaterar att kommuner och landsting även upplever ett behov av ökade möjligheter till samverkan med andra aktörer. Det kan t.ex. gälla staten, idéburen sektor eller näringslivet. Utredningen har emellertid tolkat sitt uppdrag som att det omfattar interkommunal avtalssamverkan, dvs. avtalssamverkan mellan kommuner, mellan landsting, och mellan kommuner och landsting. Behovet av samverkan även med andra samhällsaktörer kan emellertid i någon mening anses ingå i utredningens vidare uppdrag. Utredningen överväger mot denna bakgrund att i sitt fortsatta arbete uppmärksamma möjligheten till samverkan med andra samhällsaktörer för att stärka kommunernas kapacitet.

### **Överväganden kring kommunal avtalssamverkan**

Utredningen har utifrån sina direktiv, tidigare utredningar samt forskningen analyserat behovet av ökade möjligheter till kommunal avtalssamverkan utifrån särskilt tre perspektiv: betydelsen för demokratin, konkurrenspolitiska effekter samt förhållandet till upphandlingslagstiftningen.

#### **Betydelse för demokratin**

Ökad avtalssamverkan kan ha negativa kommunaldemokratiska effekter. Bl.a. blir det svårare för en enskild att överblicka den kommunala verksamheten när mycket av verksamheten bedrivs i olika samverkansformer. Samtidigt har medborgarna berättigade förväntningar på att kommuner och landsting klarar av att leverera sina tjänster med hög kvalitet och så effektivt som möjligt. Risken ökar också för att kommunen eller landstinget inte lever upp till sina skyldigheter enligt olika speciallagar. Om en kommun saknar specialistkompetens kan enskilda medborgare bli lidande. Särskilt ur rättssäkerhetssynpunkt är det givetvis av vikt att kommunerna har tillgång till den kompetens som krävs för att hantera de många och komplicerade regelverk som i dag kringgärdar den kommunala verksamheten. Vidare kräver en fungerande lokal demokrati att kommuner och landsting verkligen har en organisatorisk handlingskraft att kunna genomföra demokratiskt fattade beslut. En avtalssamverkan som gör det möjligt att genomföra politiska beslut genom att exempelvis dela på relevant kompetens medför därför även demokratiska fördelar. Utredningen konstaterar emellertid redan nu att många av de invändningar som ibland reses ur ett demokratiperspektiv synes göra sig gällande med mindre kraft vad gäller just avtalssamverkan än vad gäller andra samverkansformer. Med andra ord framstår kommunal samverkan i just avtalsformen som ett sätt att begränsa de negativa följderna ur ett demokratiperspektiv som kan följa av olika former för kommunal samverkan. Utredningen anser mot denna bakgrund att de demokratiska nackdelarna inte utgör tillräckliga skäl för att inte införa en generell möjlighet till avtalssamverkan.

**Konkurrenspolitiska effekter**

Med anledning av utredningens förslag kan det tänkas uppstå situationer där kommuner och landsting uppträder som leverantörer av tjänster på områden där det även finns privata leverantörer. Utredningen bedömer emellertid att sådana situationer med anledning av utredningens förslag inte kommer förekomma i någon större utsträckning och att riskerna för konkurrensnedvridning i sådana situationer inte heller ska överskattas. Syftet med bestämmelsen är inte att kommuner och landsting ska kunna lämna anbud i andra kommuners och landstings upphandlingar. Däremot ska de kunna bistå varandra när marknaden inte fungerar eller inte existerar, vilket t.ex. gäller vid avtalssamverkan om uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Mot denna bakgrund anser utredningen att det inte bör införas något generellt undantag från självkostnads-principen för sådana situationer.

**Förhållandet till upphandlingslagstiftningen**

Kommunal avtalssamverkan aktualiserar frågan om tillämpligheten av upphandlingslagstiftningen. Som huvudregel är kommuner och landsting skyldiga att konkurrensutsätta kontrakt när de avtalar om köp av varor och tjänster från varandra. Från denna regel finns flera undantag, varav det viktigaste är det s.k. Hamburgundantaget som innebär att samarbete mellan kommuner och landsting är möjligt vid tillhandahållandet av offentliga tjänster. Exakt vad som avses med begreppet offentlig tjänst är oklart och kan komma att klargöras av såväl våra nationella domstolar som av EU-domstolen.

Det är därför vare sig möjligt eller lämpligt att i lag förtydliga det upphandlingsrättsliga utrymmet för kommunal avtalssamverkan. Utredningen föreslår inte heller några ändringar av upphandlingslagstiftningen. Detta medför att kommuner och landsting som överväger att ingå kommunala samverkansavtal med andra kommuner och landsting – liksom i dag – måste ta ställning till upphandlingslagstiftningens tillämplighet.

**En generell rätt till kommunal avtalssamverkan**

Utredningen föreslår att det i kommunallagen införs en generell möjlighet till avtalssamverkan. Regeln innebär att en kommun eller ett landsting får träffa avtal om att dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller ett annat landsting. Genom ett sådant avtal får en kommun eller ett landsting utföra uppgifter åt en annan kommun eller landsting utan hinder av lokaliseringsprincipen. Denna rätt innebär alltså ett generellt undantag från lokaliseringsprincipen för kommunala samverkansavtal. Några ändringar av övriga regler som styr de kommunala befogenheterna föreslås inte. Det som kommuner och landsting vill samverka kring måste därför även fortsättningsvis falla inom befogenheten för samtliga samverkande kommuner och landsting. Några ändringar av övriga regler som styr den kommunala befogenheten, inklusive självkostnadsprincipen, föreslås inte heller.

Samtliga lagändringar föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

Kommuner och landsting får inom ramen för avtalssamverkan med stöd av den nya bestämmelsen överenskomma om att uppdra åt en anställd i den andra kommunen eller i det andra landstinget att besluta på kommunens eller landstingets vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden (s.k. extern delegation). Vid sådan delegering av ärenden gäller bestämmelserna i kommunallagen om vissa begränsningar av möjligheten att delegera ärenden till anställd, vidaredelegation, brukarmedverkan och anmälan av beslut. Även bestämmelserna om jäv i kommunallagen tillämpas på anställda som fattar beslut med stöd av sådan delegation. Möjligheten att delegera beslutanderätt till anställda i andra kommuner likställs på detta vis med möjligheten att delegera beslutanderätt inom den egna kommunen. Detta innebär bl.a. att ärenden av principiell karaktär och av större vikt inte får delegeras till anställda i andra kommuner. På några områden finns därutöver vissa särskilda begränsningar av möjligheten att delegera beslutanderätt till anställda. Även sådana begränsningar gäller vid extern delegation av beslutanderätt på det aktuella området.

### Alternativa överväganden

Utredningen har i enlighet med sina direktiv övervägt om möjligheten till avtalssamverkan ska begränsas till sådana ärenden som innefattar myndighetsutövning. Utredningen bedömer emellertid att en sådan begränsning inte skulle medföra en tillräcklig utvidgning och förenkling. Bl.a. finns det ett behov av avtalssamverkan vad gäller bl.a. specialistkompetens som inte gäller områden som utgör myndighetsutövning. Dessutom skulle det uppkomma vissa gränsdragningsproblem, bl.a. vad gäller uppgifter som endast delvis innefattar myndighetsutövning.

Utredningen anser vidare att möjligheten till avtalssamverkan inte heller ska begränsas till samverkan kring sådana tjänster som är ett beteckna som offentliga tjänster enligt upphandlingslagstiftningen.

Utredningen anser också att utvidgningen av möjligheten till avtalssamverkan inte heller ska begränsas geografiskt, t.ex. till angränsande kommuner eller landsting eller till kommuner i samma län.

### Inga regler om hur samverkansavtal ingås eller vad de ska innehålla

Utredningen har övervägt om det bör införas särskilda regler om hur kommunala samverkansavtal ingås och vad de bör innehålla. Utredningen bedömer emellertid att övervägande skäl talar för att några sådana regler inte behövs. Däremot konstaterar utredningen att kommunala samverkansavtal åtminstone bör innehålla villkor om avtalets parter, vilka uppgifter eller tjänster som avtalet omfattar, omfattning av eventuell delegering av beslutanderätt som grundas på avtalet liksom krav på anmälan av beslut, avtalstiden och former för förlängning av denna, former för eventuella samråd och information, ordning för uppföljning av samverkansavtalet, ordning för lösandet av tvister mellan parterna, ekonomiska villkor och former för redovisning m.m., samt villkoren för avtalets upphörande.

### **Regleringen i speciallagstiftning**

Utredningens förslag till regel om en generell rätt till kommunal avtals-samverkan medför behov av följdändringar av en rad lagar om kommunala befogenheter och uppgifter. Dessa innebär att vissa befintliga bestämmelser om avtals-samverkan och extern delegation upphävs och ersätts av den nya regeln i kommunallagen.

I några fall har utredningen valt att låta befintliga regler i sådan speciallagstiftning kvarstå oförändrade. Detta gäller sådan special-lagstiftning där nuvarande samverkansbestämmelser har utformats utifrån särskilda överväganden. Detta kan t.ex. röra sig om sam-verkansbestämmelser som inte bara medför en rätt till samverkan utan föreskriver en skyldighet att samverka vid utförandet av vissa uppgifter. I andra fall rör det sig om områden där utrednings- och lagstiftningsarbete pågår eller där nuvarande bestämmelser ger rätt till samverkan på ett sätt som utvidgar den kommunala kompetensen till att även omfatta andra uppgifter.

Förslaget innebär att befintliga regler om avtals-samverkan och dele-gation i socialtjänstlagen (2001:453), lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, miljöbalken, alkohollagen (2010:1622), tobakslagen (1993:581), lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare, lagen (2006:805) om foder och animaliska produkter, lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel, plan- och bygglagen (2010:900), lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion och lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer ska anpassas till den nya regleringen i kommunallagen.

Utredningen föreslår att nuvarande reglering av samverkansmöjlig-heterna inom hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), lagen (1987:24) om parkeringsövervakning, lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, lagen (2010:1065) om kollektivtrafik, bibliotekslagen (2013:801) och musei-lagen (2017:563) inte anpassas till nya regleringen i kommunallagen. Utredningen föreslår inte heller någon ändring av nuvarande reglering i skollagen (2010:800). Slutligen föreslås att reglerna om vårdnads-utredningar i föräldrabalken lämnas oförändrade.

### **En förtydligad uppsiktsplikt och en ny rapporteringsskyldighet för styrelsen**

Enligt nuvarande regler i kommunallagen ska styrelsen ha uppsikt över den verksamhet som kommunen eller landstinget bedriver. Denna uppsiktsplikt omfattar även gemensamma nämnder och kommunal-förbund. Utredningen föreslår att denna uppsiktsplikt förtydligas på så sätt att kommunstyrelsen uttryckligen ska utöva uppsikt över kommunens eller landstingets avtals-samverkan. Vidare ska styrelsen enligt förslaget rapportera till fullmäktige vilken avtals-samverkan kommunen eller landstinget ingår i. Syftet är att återrapporteringen till fullmäktige ska bidra till en samlad överblick över den verksamhet som bedrivs i samverkan med andra aktörer. Utredningen föreslår inte några särskilda formkrav för denna återrapportering, utan innehållet i, och formerna för, återrapporteringen får fastställas av varje kommun och landsting.

Utredningen konstaterar att det finns en rad undantag från upphandlingslagstiftningen som möjliggör kommunal avtalssamverkan, särskilt för olika tjänster. För att generellt höja kompetensen kring upphandlingslagstiftningens tillämplighet och andra frågor föreslår utredningen att regeringen ger Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att, i samråd med Sveriges Kommuner och Landsting och andra relevanta aktörer, bistå med stöd till kommuner och landsting kring avtalssamverkan. Uppdraget bör vara tidsbegränsat och påbörjas när de nya reglerna om avtalssamverkan träder i kraft. Den närmare utformningen av insatserna inom ramen för detta uppdrag bör överlämnas till Upphandlingsmyndigheten.

### **Avtalssamverkan är inte ensamt en tillräcklig strategi**

Utredningen ska under sitt fortsatta arbete identifiera vilka utmaningar som i särskilt stor utsträckning påverkar kommunerna. Utredningen ska vidare analysera deras konsekvenser för att kunna dra slutsatser om hur kommunernas strategiska kapacitet bör stärkas. Utredningen ska särskilt beskriva hur strategier som utökad samverkan, kommunsammanläggning, förändringar av kommunernas uppgifter och asymmetrisk ansvarsfördelning kan användas för att stärka kommunernas kapacitet. Utredningen utgår ifrån att avtalssamverkan, och de förslag som utredningen nu för fram, inte ensamt är en tillräcklig strategi för att möta samhällsutvecklingen.

### **Konsekvensanalys**

Utredningens samlade bedömning är att kommitténs förslag leder till positiva samhällsekonomiska effekter och skapar bättre förutsättningar för kommunerna att möta nuvarande och framtida utmaningar. Genom utökade rättsliga förutsättningar för kommunal avtalssamverkan ökar kommunernas möjligheter till kostnadsbesparingar och det leder till en högre effektivitet i den kommunala verksamheten utifrån den nuvarande kommunindelningen.

Det nya kravet på styrelsen att rapportera avtalssamverkan till fullmäktige innebär ett nytt åliggande. Omfattningen av arbetsinsatsen blir beroende på hur många avtal som ingås. Första gången avtalen ska sammanställas blir detta också en större uppgift medan rapporteringen därefter framför allt behöver beakta tillkommande avtal. Kostnaden för den kommunala sektorn är därför mycket begränsad. Förslagen bör också leda till att en mer kostnadseffektiv verksamhet kan utvecklas och det blir lättare att behålla eller anställa personer med olika typer av specialistkompetens.

Förslagen kan ha en viss påverkan på den privata marknaden. I vilken mån detta kommer ske beror på i vilken utsträckning kommuner och landsting väljer att använda den nya regleringen. Förslaget medför att den kommunala servicen gentemot företagen kan skötas effektivare och leder inte till några administrativa kostnader för företagen.

Utredningen bedömer att förslaget är fördelaktigt ur sysselsättningsynpunkt, inte minst i de delar av landet där kommunerna har ogynnsamma

förutsättningar. Avtalssamverkan kan här innebära att olika typer av kommunal verksamhet kan bibehållas eller utvecklas genom att kostnaderna kan delas på flera kommuner.

## Förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (2017:725)  
*dels* att 6 kap. 1 § ska ha följande lydelse,  
*dels* att två nya bestämmelser, 9 kap. 37–38 §§ och en ny rubrik  
närmaste före 37 § med följande lydelse ska införas.

*Lydelse enligt SFS 2017:725*

*Föreslagen lydelse*

**6 kap.**

## 1 §

Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.

Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. *Styrelsen ska också ha uppsikt över sådan avtalssamverkan som avses i 9 kap. 37 § eller i annan lag eller författning.*

Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2–6 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i.

**9 kap.****Avtalssamverkan**

## 37 §

*En kommun eller ett landsting får träffa avtal om att dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller ett annat landsting (avtals-samverkan). Genom ett sådant avtal får en kommun eller ett landsting utföra uppgifter åt en annan kommun eller landsting, utan hinder av vad som anges i 2 kap. 1 § om anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar.*

*Kommuner och landsting får inom ramen för sådan avtalssamverkan som avses i första stycket, med de begränsningar som följer av 6 kap. 38 §, överenskomma om att uppdra åt en anställd i den andra kommunen eller i det andra landstinget att besluta på kommunens eller landstingets vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Bestämmelserna i 7 kap. 6–8 §§ är i sådant fall tillämpliga. I fråga om jäv för en anställd i en annan kommun eller ett annat landsting ska 6 kap. 28–32 §§ tillämpas.*

*Om det i annan lag eller författning finns bestämmelser som avviker från denna paragraf, tillämpas dessa bestämmelser.*



*Styrelsen ska årligen till fullmäktige rapportera vilken avtalssamverkan enligt 37 § eller enligt annan lag eller författning som kommunen eller landstinget ingår i.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

## Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Härigenom föreskrivs att 17 § lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387) ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 17 §<sup>13</sup>

Ett landsting eller en kommun får med bibehållet ansvar sluta avtal med *någon annan* om att tillhandahålla insatser enligt denna lag. Om ett avtal som en kommun träffar med en enskild innebär att en insats enligt 9 § 8 eller 9 ska tillhandahållas i en annan kommun, ska den kommunen under rättas om avtalet.

Ett landsting eller en kommun får *även* med bibehållet ansvar sluta avtal med *en annan juridisk person eller en enskild individ* om att tillhandahålla insatser enligt denna lag. Om ett avtal som en kommun träffar med en enskild innebär att en insats enligt 9 § 8 eller 9 ska tillhandahållas i en annan kommun, ska den kommunen underrättas om avtalet.

Ett landsting och en kommun som ingår i landstinget får träffa avtal om att ansvar för en eller flera uppgifter enligt denna lag överläts från landstinget till kommunen eller från kommunen till landstinget. Om en sådan överlåtelse sker ska föreskrifterna i denna lag om landsting eller kommun gälla för den till vilken uppgiften överlåtits.

Om ett landsting och en kommun har träffat en överenskommelse enligt andra stycket, får överlåtaren lämna sådant ekonomiskt bidrag till mottagaren som motiveras av överenskommelsen. Har en överlåtelse skett från ett landsting till samtliga kommuner som ingår i landstinget, får kommunerna lämna ekonomiska bidrag till varandra, om det behövs för kostnadsutjämning mellan kommunerna.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

## Förslag till lag om ändring i tobakslagen (1993:581)

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 19 c § tobakslagen (1993:581) ska upphävas.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

## Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 26 kap. 7 § miljöbalken ska upphävas.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**2 kap.**

**5 §<sup>14</sup>**

Kommunen får sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. *Genom ett sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun.* Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till andra juridiska personer eller en enskild individ.

Kommunen får sluta avtal med en annan juridisk person eller en enskild individ om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till andra juridiska personer eller en enskild individ.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

<sup>14</sup> Senaste lydelse 2014:579.

## Förslag till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804)

Härigenom föreskrivs att 14 § livsmedelslagen (2006:804) ska upphävas.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

Förslag till lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 15 § lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter ska upphävas.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

## Förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 7 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter samt rubriken närmast före bestämmelsen upphävs.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.



Förslag till lag om ändring i lagen (2009:1424) om  
kontroll av skyddade beteckningar på  
jordbruksprodukter och livsmedel

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 8 § lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel ska upphävas.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

## Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900).  
*dels* att 11 kap. 4 § ska upphävas,  
*dels* att 12 kap. 6 § ska ha följande lydelse.

*Lydelse enligt SFS 2017:761*

*Föreslagen lydelse*

### **12 kap.**

#### **6 §**

Ett delegationsuppdrag enligt 6 kap. 37 §, 7 kap. 5 § och 9 kap. 30 § kommunallagen (2017:725) får, utöver det som följer av 6 kap. 38 § kommunallagen, inte omfatta befogenhet att

Ett delegationsuppdrag enligt 6 kap. 37 §, 7 kap. 5 §, och 9 kap. 30 § *och 37 § andra stycket* kommunallagen (2017:725) får, utöver det som följer av 6 kap. 38 § kommunallagen, inte omfatta befogenhet att

1. avgöra ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt,
2. i andra fall än som avses i 11 kap. 30–32 §§ och 33 § 1 besluta förelägganden eller förbud som förenas med vite,
3. besluta förelägganden som förenas med en upplysning om att den åtgärd som föreläggandet avser kan komma att utföras genom byggnadsnämndens försorg på bekostnad av den som föreläggandet riktas mot, eller
4. avgöra frågor om byggsanktionsavgift enligt 11 kap.

Bestämmelserna i kommunallagen (2017:725) ska gälla för byggnadsnämnden.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1011) om  
brandfarliga och explosiva varor

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 26 § andra–tredje styckena lagen (2010:1011)  
om brandfarliga och explosiva varor ska upphävas.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

## Förslag till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622)

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 6 § alkohollagen (2010:1622) ska upphävas.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

Förslag till lag om ändring i lagen (2013:363) om  
kontroll av ekologisk produktion

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 6 § lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion ska upphävas.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

## Förslag till lag om ändring i lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer

Härigenom föreskrivs att 9 § lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer ska upphävas.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

Efter remiss har yttrande över betänkandet En generell rätt till kommunal avtalssamverkan kommit in från Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Kammarrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Karlstad, Svenska institutet för europapolitiska studier, Justitiekanslern, Kommerskollegium, Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Statskontoret, Upphandlingsmyndigheten, Inspektionen för vård och omsorg, Göteborgs universitet (Förvaltningshögskolan), Uppsala universitet (Juridiska fakulteten), Boverket, Jordbruksverket, Konkurrensverket, Livsmedelsverket, Tillväxtverket, Utredningen om samordning av särskilda persontransporter (N 2016:03), Bodens kommun, Borlänge kommun, Borås kommun, Gnosjö kommun, Göteborgs kommun, Halmstad kommun, Jönköpings kommun, Karlstad kommun, Krokoms kommun, Köpings kommun, Malmö kommun, Mönsterås kommun, Skellefteå kommun, Svalövs kommun, Söderköpings kommun, Södertälje kommun, Töreboda kommun, Umeå kommun, Västerås kommun, Örensköldsviks kommun, Överkalix kommun, Hallands läns landsting, Jämtlands läns landsting, Stockholms läns landsting, Almega, Fackförbundet Vision, Företagarna, Landsorganisationen, SmåKom (De små kommunernas samverkan), Svenska Teknik och Designföretagen, Svenskt Näringsliv, Sveriges akademikers centralorganisation, Sveriges Kommuner och Landsting och Sveriges pensionärsförbund.

Därutöver har även Post- och telestyrelsen, Arboga kommun, Hagfors kommun, Kils kommun, Kungsörs kommun, Nacka kommun, Torsby kommun, Västerbottens läns landsting, Konkurrenskommissionen, Näringslivets regelnämnd, IP-only, It och telekomföretagen, Norrbottens kommuner, Svenska stadsnätsföreningen, Sveriges åkeriföretag, Sveriges återvinningsindustrier och Avfall Sverige yttrat sig.

Riksrevisionen, Linköpings universitet (Centrum för kommunpolitiska studier), Regelrådet, Tillväxtanalys, Botkyrka kommun, Danderyds kommun, Eslövs kommun, Fagersta kommun, Gotlands kommun, Lerums kommun, Munkfors kommun, Norrtälje kommun, Partille kommun, Örebro kommun, Östergötlands läns landsting, Funktionsrätt Sverige, Sveriges Kommunaljuridiska Förening, Pensionärernas riksorganisation och Tjänstemännens centralorganisation, har inbjudits att lämna synpunkter, men avstått från att yttra sig eller inte avhört.