



Avtalssamverkan

TIPS OCH INSPIRATION TILL KOMMUNER
SOM VILL SAMVERKA INOM MILJÖOMRÅDET



Sveriges
Kommuner
och Landsting

Förord

För att klara uppdraget inom miljönämndens område behöver kommuner samarbeta mer. Avtalssamverkan är ett utmärkt sätt att arbeta tillsammans inom avgränsade områden och samtidigt behålla kontrollen över verksamheten.

Denna form av samverkan innebär att en kommun genom ett civilrättsligt avtal åtar sig att utföra uppgifter för en eller flera andra kommuner. Det kan handla om att köpa en hel tjänst av en annan kommun, att säkra backup vid semestertider eller att köpa specialistkompetens vid sällan förekommande ärenden. Man kan också gå samman och dela på en tjänst eller skapa en resurspool.

Avtalssamverkan är ett enkelt sätt för kommuner att samarbeta. Huvudmannskapet ändras inte och det behöver inte betyda att det försvinner arbetstillfällena från den egna kommunen.

Den här skriften är tänkt som stöd och inspiration till de kommuner som vill börja avtalssamverka. Den innehåller beskrivningar av vad man bör tänka på och intervjuer med kommuner som redan ingår i någon form av avtalssamverkan.

Texten baseras på den mer omfattande webbskriften [Kommunal avtalssamverkan](#) som publicerades hösten 2019 och som rekommenderas för den som vill fördjupa sig ytterligare.

Stockholm i november 2019

Gunilla Glasare
Avdelningschef

Ann-Sofie Eriksson
Sektionschef

Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad

Sveriges Kommuner och Landsting



Inledning

Vad är avtalssamverkan?


Avtalssamverkan betyder att en eller flera kommuner åtar sig att utföra uppgifter för en eller flera andra kommuner genom ett civilrättsligt avtal. Det kan gälla avgränsade specialistuppgifter eller all handläggning inom ett visst område.

Vilka kan avtalssamverka?

Bestämmelsen¹ om avtalssamverkan gäller för kommuner och regioner men inte för kommunala bolag eller privata och statliga aktörer. Även kommunalförbund kan ingå avtalssamverkan, under förutsättning att det ryms inom deras uppdrag.

Vad är skillnaden på avtalssamverkan och kommunalförbund?

Till skillnad från samverka genom en gemensam nämnd eller ett kommunalförbund, där hela ansvaret för en verksamhet inklusive uppföljnings- och revisionsansvar förs över, innebär avtalssamverkan att ett begränsat antal uppgifter överlämnas till en annan kommun. Avtalssamverkan berör inte huvudmannskapet. Den kommun som åtar sig att utföra en uppgift för någon annan övertar därmed inte det politiska ansvaret för uppgiften.



Den kommun som åtar sig att utföra en uppgift för någon annan övertar därmed inte det politiska ansvaret för uppgiften.

Not. 1. Kommunallagen (2017:725) 9 kap 37 §.

Fördelar med avtalssamverkan

De kommunala miljönämnderna har många och komplexa uppgifter. Kraven ökar från såväl lagstiftarna som från invånare och företag, och i många fall behövs högt specialiserad kompetens för att utföra myndighetsuppgifterna.

Miljöbalken och livsmedelslagstiftningen ställer krav på att nämnder ska ha resurser och kompetens för sin myndighetsutövning. Hinner nämnden inte utföra den kontroll den är ålagd att utgöra uppstår en kontrollskuld. En sådan situation kan förebyggas genom att teckna avtal med en annan kommun.

Flera nationella utredningar har under de senaste åren påpekat behovet av utökad samverkan för att klara kontrollen i tillräcklig omfattning och med bibehållen kvalitet. Mindre kommuner kan till exempel gå samman och anställa en inspektör. Flera kommuner får därmed tillgång till kompetensen, samtidigt som det ger möjlighet att erbjuda handläggaren en heltidsanställning. För objekt nära kommungränsen kan det vara en ekonomisk fördel att grannkommunen hanterar tillsynen.

Genom avtalssamverkan kan kommuner stärka sin strategiska kapacitet, uppnå en högre effektivitet, samtidigt som sårbarheten minskar under semestrar, vid föräldraledighet eller sjukdom hos personalen.



Strategiska överväganden och ansvar

Strategi för samverkan


Det är viktigt att göra strategiska överväganden och noggrant analysera inom vilka områden och i vilken omfattning det är lämpligt att samverka genom avtal. För att kunna överblicka och ha kontroll över verksamheten och inte blir för sårbar om samarbeten avslutas rekommenderar SKL att avtalssamverkan blir föremål för politiska överväganden inom kommunen, exempelvis genom en strategi för samverkan.

Samverkansavtal bör också följas upp och villkoren utformas så att kommunen tillförsäkras nödvändig insyn och information. Utan en sådan strategisk uppföljning finns risk att ökad avtalssamverkan på sikt leder till en svåröverskådlig och därmed svårhanterlig kommunal verksamhet.

Ansvar och huvudmannaskap

Huvudmannaskapet förändras inte av avtalssamverkan. Det övergripande ansvaret för verksamheten ligger kvar hos den kommun som överlåter utförandet av en uppgift till en annan kommun.

Det innebär att den uppdragsgivande nämnden har kvar ansvaret för den interna kontrollen samt revisionsansvaret för de uppgifter man samverkar kring och måste vara beredd att vidta åtgärder om det upptäcks brister i verksamheten. Nämnden är också ansvarig för myndighetsrapporteringen och måste vara närvarande vid till exempel en revision inom livsmedelskontrollen.



Samverkansavtal bör också följas upp och villkoren utformas så att kommunen tillförsäkras nödvändig insyn och information.

Delegering

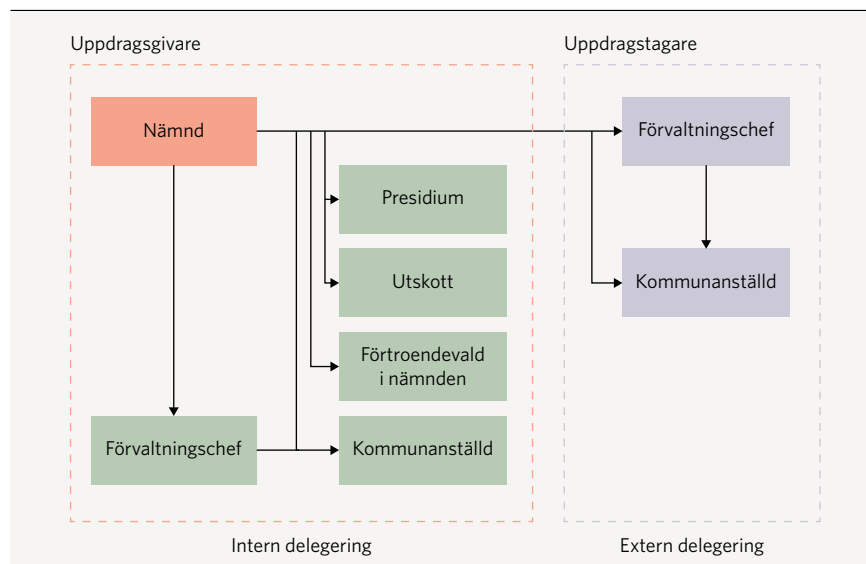
Uppdragsgivaren kan ge anställda hos uppdragstagaren rätt att fatta beslut på delegation.

Uppdragsgivaren kan ge anställda hos uppdragstagaren rätt att fatta beslut på delegation, så kallad extern delegering. Besluten fattas då i uppdragsgivarens namn och för dennes räkning. Kommunallagens regler om avtalssamverkan medger enbart delegering till anställda i den kommun som utför uppdraget, inte till förtroendevalda.

Det är också möjligt med vidaredelegering, vilket innebär att den förvaltningschef som får i uppdrag av en nämnd i en annan kommun att fatta beslut i sin tur kan ges möjlighet att överlåta det åt en annan anställd. Syftet är att göra det flexibelt och effektivt att avtalssamverka.

Om en nämnd delegerat uppdraget till en anställd i en annan kommun bör det tydligt anges om vidaredelegering är tillåten. För att behålla översikten bör den delegerande nämnden ställa krav på återrapportering om vilka anställda som har rätt att fatta beslut på dess vägnar. Nämnden kan alltid återkalla möjligheten till vidaredelegering.

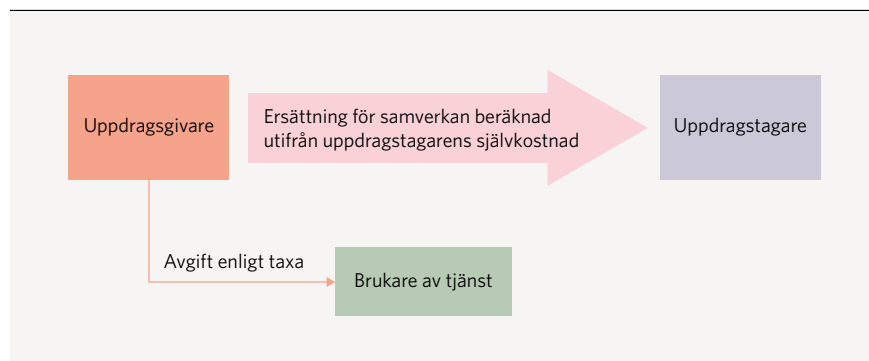
FIGUR 1. Möjligheter till intern respektive extern delegering av ärenden enligt kommunallagen



Ersättning

Att överlämna en uppgift till en annan kommun inom ramen för avtals-samverkan sker normalt mot någon form av motprestation. Det kan vara ekonomisk ersättning eller genom att man utför en uppgift åt den andra kommunen. Ersättningen bör motsvara uppdragstagarens självkostnad, vilket omfattar såväl lönekostnader som andra omkostnader, till exempel resor. Ersättningen motsvaras alltså inte av den avgift enligt taxa som brukare av tjänster har.

FIGUR 2. Finansiering av tillhandahållande av tjänst



Dokumentation och personalansvar

Dokumentation

För att säkerställa att allmänheten har tillgång till allmänna handlingar i enlighet med offentlighetsprincipen behöver man komma överens om rutiner för hantering av de allmänna handlingar som kommer in till eller upprättas hos uppdragstagaren inom ramen för avtalet.

Den uppdragsgivande nämnden är ansvarig för arkivering av de handlingar som tas emot eller upprättas av uppdragstagaren när samverkansuppgiften utförs.

Personalansvar

Uppdragstagaren har ett arbetsmiljöansvar för personal som utför arbete i den egna verksamheten, även om den är anställd hos en annan arbetsgivare. Ansvaret är dock begränsat till det aktuella uppdraget, medan det långsiktiga arbetsmiljöansvaret, bland annat rehabiliteringsansvar och utbildning om arbetsmiljörisker, hela tiden ligger på arbetsgivarparten i anställningsavtalet.




Avtalet

Vad ska ett avtal innehålla?

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

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

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



Ju fler detaljer som är reglerade i avtalet, desto mindre problem uppstår senare.



Livsmedelsinspektörer i Karlstad.

Vägen till avtalssamverkan i Värmland

Livsmedelsinspektörerna i Karlstad tycker det här ska bli jätteroligt, berättar Britt Carlsson, chef för tillsynsavdelningen.

Det handlar om att Karlstad genom avtalssamverkan nu ska göra livsmedelskontroll åt sju kommuner i Värmland. Först ut blir Filipstad och i höst börjar man arbeta på det nya sättet.

Hannes Fellsman är förvaltningschef där:

– Vi har en tjänst här, men behovet kan vara större, men inte så stort att vi kan anställa ytterligare en person. Vi behöver vissa delar av en tjänst och nu kan vi få det.

Vägen fram till avtalssamverkan var ganska lång.

Britt Carlsson berättar:

– Vi började prata om avtalssamverkan för väldigt länge sedan. Alla hade vi samma problem. Ofta ser man i slutet av året att vi inte hunnit med tillsynen och tvingas föra över en kontrollskuld till nästkommande år. Det kan då bero på föräldraledigheter, sjukdom eller att man haft en vakans. Det kan också vara att behovet är till exempel 1,1 heltidstjänst men det är svårt att anställa någon på 0,1 tjänst.

Då lyftes frågan: Kan inte Miljösamverkan Värmland anställa ytterligare en person, så köper vi arbetstid från därifrån. Och det tyckte alla var jättebra.

Sen drog det ut på tiden. Alla möjliga frågor dök upp. Hur ska det funka organisatoriskt, kommer någon inspektör vilja ta ett sådant jobb, vem ska få tillsyn först. Men efter miljöcheferna i Värmland besökt Livsmedelsverket tog det fart.

– Min chef sa: Britt, nu tar du tag i det här, vi i Karlstad anställer en livsmedelsinspektör. Vi måste komma igång med det här.

– Så då satte vi igång med att skriva avtal.

I slutändan blev det så att inte alla 16 kommunerna skrev på, utan det blev sju. Och det är bra att vi börjar på den här nivån.

Hur tycker du att arbetet med att ta fram ett avtal gick?

Vi hade mycket dialog med miljöcheferna i kommunerna och med hjälp av vår jurist så lyckades vi till slut få fram ett avtal som gav olika möjligheter för köp av tjänster.

En del av kommunerna vill ha ett bestämt antal timmar per år, andra lite mer vid behov.

Britt säger att det är svårt för en liten kommun som kanske har två, tre tjänster, att de varje år ska klara den tillsyn de är satta att utföra.

– Livet är ju sådant, vi blir lite sjuka, lite föräldralediga, lite tjänstlediga. Ibland slutar vi och då blir det ett glapp.

Britt tror att avtalssamverkan i Värmland kan komma att utvecklas och omfatta fler områden.

”Det är en bra möjlighet för småkommuner att klara sitt uppdrag och samtidigt behålla sin självständighet, med hjälp av varandra.”

Britt var lite orolig för vad livsmedelsinspektörerna skulle tycka, men det hade hon inte behövt:

– De ser fram emot att få åka till en annan kommun och göra tillsyn och den köpande kommunens inspektörer får helt plötsligt ett gäng kollegor. Kul!

Likabehandling och minskad sårbarhet

Tänk efter före så blir det mest rätt från början och var noga med syftet. Börja gärna i det lilla, utvärdera och gå vidare! Så säger Erik Moelv, miljö- och hälsoskyddschef vid Södra Roslagens miljö- och hälsoskyddskontor, SRMH.

Kontoret har sju olika avtal med fem kommuner, det senaste är livsmedelskontroll åt Norrtälje.

Han ser många fördelar med avtalssamverkan:

– Främsta nyttan är likabehandling i tillsynen.

Har man ett avtal som vi med bland annat Norrtälje jobbar man med en arbetsmodell oavsett vilken kommun det är. Bedömningar diskuterar man i grupp exempelvis vid veckovisa möten, det skapar samsyn och är en stor nytta. Erik ser också att man blir mer attraktiv som arbetsgivare.

– Det är unikt med den mängd avtal vi har och med avtalet om livsmedelskontrollen i Norrtälje ökade antalet dricksvattenanläggningar i våra ”tillsynsrullor” drastiskt. Då kunde vi inrätta en specifik dricksvattengrupp. Det skapar ett mervärde, man kan bli något av en expert. Vi är också så många livsmedelsinspektörer nu att vi inrättat en gruppchefsfunction för just livsmedelskontrollen, ett ytterligare karriärsteg internt.

Bättre tillgänglighet och minskad sårbarhet

På SRMH har avtalssamverkan inneburit att antalet personer inom varje tillsynsgrupp är långt fler än vad som annars vore fallet. Nu finns till exempel mer än dubbelt så många livsmedelsinspektörer som för två år sedan. Trots semestrar, föräldraledigheter eller arbetstoppar kan tillgänglighet och kärnverksamhet ändå upprätthållas väl. Erik tycker också att den gemensamma nämnden mellan Täby och Vaxholm ger en större tyngd med en större aktör.

– Det renodlar uppdraget och politikerna vet vilken typ av ärenden man hanterar.

Vilka råd vill du ge andra som funderar på avtalssamverkan?

– Givet att det gäller motsvarande avtalssamverkan som SRMH har så skulle jag säga god planering, gärna med utsedd/utsedda projektledare. A och O är en verklighetsbaserad framförhållning där alla inblandades synpunkter, tankar och idéer hinner landa, i möjligast mån tas tillvara och i alla delar hanteras på bästa sätt. Ska man samverka på riktigt är det bästa att sätta sig ner och inventera: Vad skulle kunna bli saker som vi måste ta itu med? Det är bättre att rannsaka det innan. När avtalet med Norrtälje om livsmedelskontrollen skulle börja gälla, var det mycket som inte fanns på plats, samma version av ärendehanteringssystem till exempel. Därför fick jag snabbt som tusan fatta ett inriktningsbeslut om uppgradering av systemet. Om nu allt går som det ska så blir det klart i december i år. Efter ett och ett halvt år och med mycket svett och tårar på resans gång. En jättefråga bland flera och det måste man förstå.

Ser du att det är en förutsättning att man har ett gemensamt ärendehanteringssystem?

– Det är enligt mig den bästa förutsättningen och jag gillar det bästa.

En annan fråga är arbetsätt och processer.

– Vi har införlivat en del aktiviteter, moment och



Erik Moelv, miljö- och hälsoskyddschef vid Södra Roslagens miljö- och hälsoskyddskontor, SRMH.

kloka delar av arbetssättet man redan hade i Norrtälje, men det är en resa! Man måste diskutera sig fram. Hur har den ena kommunen gjort, hur har den andra kommunen gjort, hur ska vi tillsammans nu göra.

Kommunikation på hemsidorna är ytterligare en fråga att tänka på. Hur säkerställer man att kommunerna får samma, eller åtminstone en genomtänkt information på respektive hemsida?

– Vi har ett pågående projekt med vår värdkommun Täbys kommunikationsavdelning för

att jobba med hemsidan. Vi har ju fem kommuner som vi gör olika typer av tillsyn i och vi kan ju inte så att säga ”täbyfiera” kommunikationen. Det ska ju vara bra och juste för alla fem kommuner och hur säkerställer man det? Sådant behöver man också tänka på innan man börjar avtalsamverka.

Håll ordning på datumen

– En annan sak som jag tror många upptäcker först när de redan börjat samverka är hur möjligheterna ser ut att alltid förankra med framförhållning. I vår värdkommun Täby finns ju en intern process gentemot kommunfullmäktige och kommunstyrelse och vi behöver förhålla oss till mål- och budgetdeadlines. Våra samverkanskommuner har motsvarande processer, deadlines och tågordningar. Så måste det få vara, men det kan ju vara helt olika datum för beredningsprocesser etcetera. Erik Moelv ser ändå framför allt fördelar med avtalsamverkan.

– Var noga med att tänka efter före så det blir rätt från början och se till att allt finns på plats så långt det bara är möjligt när avtalet börjar gälla.

Södra Roslagens miljö- och hälsoskyddskontor

Södra Roslagens miljö- och hälsoskyddskontor (SRMH) bildades 2007 och är den gemensamma miljö- och hälsoskyddsmyndigheten för Täby och Vaxholm. SRMH är också den myndighet som ansvarar för tillsynen enligt alkohollagen och tobakslagen i Täby och Vaxholm.

Kontoret sköter dessutom genom samverkansavtal, handläggning av ärenden samt tillsyn enligt alkohollagen och tobakslagen, och utför kontroll av vissa receptfria läkemedel i Täby, Vaxholm,

Norrtälje, Vallentuna och Lidingö. Från och med den 1 januari 2018 utförs också Norrtäljes livsmedelskontroll via ytterligare ett samverkansavtal.

Täby är värdkommun för SRMH och den gemensamma nämnden ingår i Täby kommuns organisation. Nämnden består av sex ledamöter och sex ersättare. Fyra ledamöter och fyra ersättare väljs av Täby kommun och två ledamöter och två ersättare väljs av Vaxholms stad. Ordförande väljs bland ledamöterna från Täby och vice ordförande väljs bland Vaxholms ledamöter. På tjänstemannasidan är SRMH i dagsläget 35 personer.

En bättre arbetsmiljö med fler kollegor

Sara Helmersson är förvaltningsdirektör i Norrtälje. Där köper man livsmedelskontroller från Södra Roslagens miljö- och hälsoskyddskontor, SRMH.

– Vi hade en ganska liten grupp som kunde jobba med livsmedelskontroller och det blir ganska sårbart. Det är dessutom ett ganska utsatt yrke som har förändrats. Nu handlar det även om både nationella och internationella frågor, kontroll av import och ursprungsmärkning till exempel. Så vi ville testa och ställde frågan till SRMH, som ju har en sammanslagen organisation.

Hur tycker du att det har fungerat?

– Vi är väldigt nöjda, och jag tror faktiskt att även medarbetarna är det. Förändring kan ju vara svårt och alla kanske inte tyckte det var så positivt till en början. Men idag tror jag de tycker det var rätt.

– Vi och SRMH hade ungefär samma antal personer så det blev ingen organisation som så att säga åt upp den andra, utan istället blev det en betydligt större organisation där man kan få ett helt annat stöd av sina kollegor. Vi har fått mer för pengarna och arbetsmiljön för livsmedelskontrollanterna har blivit bättre.

Hur gick det att komma överens inför beslutet att samverka?

– Det var inte så svårt. Det blev förstås diskussioner och förhandlingar, men det gick bra.

Sen, med facit i hand, fanns det nog sånt som kunde blivit bättre. Men man måste ju börja nånstans.

För oss har den stora utmaningen varit IT-systemen, att kunna koppla ihop dem och ha samma typ av lösning.

Ser du fler områden att samverka kring?

– Javisst, inom hela plan- och byggområdet, men det beror ju helt och hållet på kommunernas olika förutsättningar.

Sara Helmersson har sedan intervjun gjordes bytt arbetsgivare och finns nu i Lidingö stad.



Sara Helmersson.

Upplysningar om innehållet:
Maja Högvik, maja.hogvik@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2019
Bestnr: 5513

Text: Germund Persson och Johan Larsson
bearbetat av Maja Högvik

Intervjuer: AnneMarie Awes

Foto: Thomas Henrikson, Hans Alm, SKL:s bildarkiv

Produktion: Advant

Tryck: LTAB, 2019

För att klara uppdraget inom miljönämndens område behöver kommuner samarbeta mer. Avtalssamverkan är ett utmärkt sätt att arbeta tillsammans inom avgränsade områden och samtidigt behålla kontrollen över verksamheten.

Den här broschyren är tänkt som stöd och inspiration till de kommuner som vill börja avtalssamverka. Den innehåller beskrivningar av vad man bör tänka på och intervjuer med kommuner som redan ingår i någon form av avtalssamverkan.

Bestnr: 5513

Beställ eller ladda ner på webbutik.skl.se

Post: 118 82 Stockholm | **Besök:** Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | skl.se



**Sveriges
Kommuner
och Landsting**