Yttrande över delbetänkandet En generell rätt till kommunal avtalssamverkan (SOU 2017:77)

11

LS 2017-1317

Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2018-01-17

LS 2017-1317

Landstingsstyrelsen

Yttrande över delbetänkandet En generell rätt till kommunal avtalssamverkan (SOU 2017:77)

Föredragande landstingsråd: Irene Svenonius

Ärendebeskrivning

Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att lämna synpunkter på delbetänkandet En generell rätt till kommunal avtalssamverkan (SOU 2017:77).

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att avge yttrande till Finansdepartementet över delbetänkandet En generell rätt till kommunal avtalssamverkan (SOU 2017:77) i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande

att omedelbart justera beslutet.

Landstingsrådsberedningens motivering

Stockholms läns landsting har inbjudits att lämna synpunkter på delbetänkandet En generell rätt till kommunal avtalssamverkan (SOU 2017:77). I betänkandet föreslås att det i kommunallagen införs en generell möjlighet till avtalssamverkan, det vill säga en möjlighet att få träffa avtal om att dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller ett annat landsting, utan hinder av lokaliseringsprincipen.

Landstinget tillstyrker utredningens förslag i huvudsak men avstyrker förslaget om att det ska införas en ny bestämmelse i kommunallagen som anger att styrelsen årligen till fullmäktige ska rapportera vilken kommunal avtalssamverkan som kommunen eller landstinget ingår i. Ett sådant förslag innebär ett avsevärt administrativt merarbete.

Stockholms läns landsting har en stor mängd olika avtal med många parter för att uppfylla vårt uppdrag. I dagsläget ansvarar respektive bolag och för sina respektive avtal. Syftet att fullmäktige ska få en överblick över den samverkan som landstinget ingår i motiverar inte denna nya pålaga. Det bör vara upp till fullmäktige att avgöra på vilket sätt nämnderna ska redovisa sin verksamhet.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 18 december 2017
Förslag till yttrande
Sammanfattning av delbetänkandet En generell rätt till kommunal avtalssamverkan (SOU 2017:77)

Irene Svenonius

Gustaf Drougge

Stockholms läns landsting

2017-12-18
LS 2017-1317

Landstingsstyrelsen
Landstingsstyrelsens förvaltning
SLL Juridik
Viktoria Skog

Landstingsstyrelsen

Yttrande över delbetänkandet En generell rätt till kommunal avtalssamverkan (SOU 2017:77)

Ärendebeskrivning

Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att lämna synpunkter på delbetänkandet En generell rätt till kommunal avtalssamverkan (SOU 2017:77).

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 18 december 2017
Förslag till yttrande
Sammanfattning av delbetänkandet En generell rätt till kommunal avtalssamverkan (SOU 2017:77)

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande till Finansdepartementet över delbetänkandet En generell rätt till kommunal avtalssamverkan (SOU 2017:77) i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande

att omedelbart justera beslutet.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning
Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att lämna synpunkter på delbetänkandet En generell rätt till kommunal avtalssamverkan (SOU 2017:77). I betänkandet föreslås att det i kommunallagen införs en generell möjlighet till avtalssamverkan. En kommun eller ett landsting ska enligt förslaget få träffa avtal om att dess

uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller ett annat landsting (avtalssamverkan). Genom ett sådant avtal ska en kommun eller ett landsting få utföra uppgifter åt en annan kommun eller landsting, utan hinder av lokaliseringsprincipen. I betänkandet föreslås inte några ändringar av upphandlingslagstiftningen vilket innebär att kommuner och landsting som vill ingå kommunala samverkansavtal måste ta ställning till om det krävs upphandling.

Förvaltningen tillstyrker utredningens förslag i huvudsak men avstyrker förslaget om att det ska införas en ny bestämmelse i kommunallagen som anger att styrelsen årligen till fullmäktige ska rapportera vilken kommunal avtalssamverkan som kommunen eller landstinget ingår i.

Bakgrund
Regeringen har gett kommunutredningen i uppdrag att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar. Utredningen fick även i uppdrag att utreda förutsättningarna för att ge kommunerna generella möjligheter till avtalssamverkan och har i denna del överlämnat delbetänkandet En generell rätt till kommunal avtalssamverkan (SOU 2017:77).

Utredningen konstaterar att den rättsliga osäkerheten kring vilka åtgärder som är förenliga med den kommunala lokaliseringsprincipen kan innebära att kommuner och landsting avstår från kommunal avtalssamverkan. Vidare konstaterar utredningen att det finns en utbredd efterfrågan av vidgade möjligheter till kommunal avtalssamverkan.

Utredningen konstaterar också att kommunal avtalssamverkan aktualiserar frågan om tillämpligheten av upphandlingslagstiftningen men föreslår inte några ändringar av upphandlingslagstiftningen. Detta innebär att kommuner och landsting som vill ingå kommunala samverkansavtal måste ta ställning till om det krävs upphandling.

Däremot föreslår utredningen att det i kommunallagen införs en generell möjlighet till avtalssamverkan. En kommun eller ett landsting ska enligt utredningens förslag få träffa avtal om att dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller att annat landsting (avtalssamverkan). Genom ett sådant avtal ska en kommun eller ett landsting få utföra uppgifter åt en annan kommun eller landsting, utan hinder av lokaliseringsprincipen. I övrigt föreslås inga ändringar av de regler som styr de kommunala befogenheterna vilket innebär att det som samverkan avser

måste vara inom befogenheten för samtliga samverkande kommuner och landsting.

Kommuner och landsting föreslås få, inom ramen för avtalssamverkan, 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 (så kallad extern delegation). Möjligheten att delegera beslutanderätt till anställda i andra kommuner likställs med möjligheten att delegera beslutanderätt inom den egna kommunen.

Utredningen konstaterar att en regel om en generell rätt till kommunal avtalssamverkan medför behov av följdändringar av ett antal lagar om kommunala befogenheter och uppgifter. Den föreslagna nya regeln i kommunallagen om generell avtalssamverkan föreslås ersätta vissa nuvarande bestämmelser i speciallagstiftning om avtalssamverkan och extern delegation. I några fall har dock utredningen valt att låta befintliga regler i speciallagstiftning kvarstå oförändrade, t.ex. i hälso- och sjukvårdslagen och lagen om kollektivtrafik.

Det föreslås också att styrelsens uppsiktsplikt över den verksamhet som kommunen eller landstinget bedriver förtydligas genom att det ska anges i kommunallagen att styrelsen också ska ha uppsikt över kommunens eller landstingets avtalssamverkan.

Vidare föreslås att det ska införas en ny bestämmelse i kommunallagen som anger att styrelsen årligen till fullmäktige ska rapportera vilken avtalssamverkan som kommunen eller landstinget ingår i.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

Upphandlingsmyndigheten föreslås få i uppdrag att, i samråd med Sveriges Kommuner och Landsting och andra relevanta aktörer, bistå med stöd till kommuner och landsting kring avtalssamverkan.

Överväganden
Förvaltningens överväganden framgår av bifogat förslag till yttrande.

Ekonomiska konsekvenser
Förslaget att styrelsen årligen till fullmäktige ska rapportera vilken avtalssamverkan som landstinget ingår i är ett nytt åliggande som kommer att innebära vissa administrativa merkostnader om det införs.

Malin Frenning
Landstingsdirektör

Anne Rundquist
Chefsjurist

Beslutsexpediering:
Akt
Finansdepartementet
SLL Juridik och upphandling

Godkänd av Malin Frenning, 2017-12-18

Finansdepartementet

Yttrande över delbetänkandet En generell rätt till kommunal avtalssamverkan (SOU 2017:77)

Undantag från lokaliseringsprincipen för kommunal avtalssamverkan (7.1 i betänkandet) samt En regel i kommunallagen om avtalssamverkan (7.2 i betänkandet)
Stockholm läns landsting anser att kommuner och landsting behöver kunna samverka via avtal för att effektivisera sina resurser. Stockholms läns landsting delar utredningens bedömning att det finns ett behov av ett generellt undantag från lokaliseringsprincipen för att kommuner och landsting ska kunna utföra uppgifter åt andra kommuner och landsting. Stockholms läns landsting tillstyrker förslaget om en generell regel i kommunallagen om kommunal avtalssamverkan samt att delegation kan ske till anställd i en annan kommun eller i ett annat landsting.

Upphandlingsrätten påverkar möjligheterna att avtalssamverka (7.2.4 i betänkandet)
Stockholms läns landsting delar utredningens bedömning att upphandlingsreglerna inte innebär något hinder mot en generell regel om avtalssamverkan i kommunallagen.

Samverkansavtalens ingående och innehåll (7.3 i betänkandet)
Stockholms läns landsting delar utredningens bedömning att det inte finns något behov av att i kommunallagen närmare detaljreglera innehållet i kommunala samverkansavtal.

Uppsikt över samverkan (7.4 i betänkandet)
Stockholms läns landsting har inga invändningar mot förslaget att det ska förtydligas i kommunallagen att styrelsen ska ha uppsikt över den kommunala avtalssamverkan som kommunen eller landstinget ingår i.

Stockholms läns landsting avstyrker förslaget att det ska införas en ny bestämmelse i kommunallagen som anger att styrelsen årligen till fullmäktige ska rapportera vilken kommunal avtalssamverkan som

kommunen eller landstinget ingår i. Förslaget innebär administrativt merarbete och Stockholms läns landsting anser inte att det av utredningen angivna syftet – att fullmäktige ska få en överblick över den samverkan som kommunen eller landstinget ingår i – motiverar denna nya pålaga. Stockholms läns landsting anser att det bör vara upp till fullmäktige att avgöra på vilket sätt nämnderna ska redovisa sin verksamhet. Det behövs ingen särskild bestämmelse om rapportering av avtalssamverkan till fullmäktige.

Förhållandet till speciallagstiftning (7.5 i betänkandet)
Stockholms läns landsting anser att det finns viss otydlighet i utredningens bedömning om förhållandet till speciallagstiftning, t.ex. avseende hälso- och sjukvård. Stockholms läns landsting utgår dock från att den föreslagna bestämmelsen om subsidiaritet i 9 kap. 37 § kommunallagen innebär att för det fall uttrycklig bestämmelse om samverkan i särskild situation saknas i speciallag så är den föreslagna bestämmelsen om avtalssamverkan i kommunallagen tillämplig.

Stöd från Upphandlingsmyndigheten (7.6 i betänkandet)
Stockholms läns landsting tillstyrker förslaget.

Sammanfattning

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 lokaliseringsprincipen 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 utökade 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 utökade 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 självkostnadsprincipen 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 klarläggas 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.

En generell möjlighet till extern delegation

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 medför 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 avtalssamverkan medför behov av följdändringar av en rad lagar om kommunala befogenheter och uppgifter. Dessa innebär att vissa befintliga bestämmelser om avtalssamverkan 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 speciallagstiftning där nuvarande samverkansbestämmelser har utformats utifrån särskilda överväganden. Detta kan t.ex. röra sig om samverkansbestämmelser 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 avtalssamverkan och delegation 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 samverkansmöjligheterna inom hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), lagen (1987:24) om parkeringsövervakning, lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, lagen (2010:1065) om kollektivtrafik, biblioteksla gen (2013:801) och museilagen (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 vårdnadsutredningar 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 kommunalförbund. Utredningen föreslår att denna uppsiktsplikt förtydligas på så sätt att kommunstyrelsen uttryckligen ska utöva uppsikt över kommunens eller landstingets avtalssamverkan. Vidare ska styrelsen enligt förslaget rapportera till fullmäktige vilken avtalssamverkan 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.

Stöd kring avtalssamverkan

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 sam-

verkan, 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 sysselsättningssynpunkt, 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.