

Cirkulärnr: 1996:140
Diariernr: 1996/2646
Handläggare: Ingegärd Hilborn
Sektion/Enhet: Kommunalrättssektionen
Datum: 1996-10-04
Mottagare: Kommunstyrelsen
Länsförbunden
Kommunalförbunden
Rubrik: Samverkan mellan kommuner underlättas och
stimuleras
Bilagor: 1. SFS 1996:638
2. SFS 1996:639
3. SFS 1996:640
4. SFS 1996:641

Kommunalrättssektionen
Ingegärd Hilborn

1996-10-04

Kommunstyrelsen
Länsförbunden
Kommunalförbunden

Samverkan mellan kommuner underlättas och stimuleras

I detta cirkulär redogör vi för de redan *beslutade* möjligheterna för kommunerna att inom vissa områden samverka om myndighetsutövning. Vi lämnar också en sammanfattning av Kommunala förnyelsekommitténs *förslag* i betänkandet Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan (SOU 1996:137).

Vi vill också i sammanhanget erinra om lagen (SFS 1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktieföretag att bedriva uppdragsverksamhet inom sådan trafik som avses i lagen (1985:449) om rätt att driva viss linjetrafik. Den nya lagen innebär en utvidgning av den kommunala kompetensen inom kollektivtrafiken.

Samverkan om myndighetsutövning

Kommunerna har fått vissa ökade möjligheter att samarbeta på det specialreglerade området. Genom lagändringar är det numera möjligt att dels delegera beslutanderätt till anställd i andra kommuner och dels anlita annan kommun för utredningar, tillsynsuppgifter och liknande inom miljö- och hälsoskyddet, renhållningen samt uppgifter enligt lagen om kemiska produkter. De nya bestämmelserna, som trädde i kraft den 1 juli 1996, finns i miljöskyddslagen, renhållningslagen, hälsoskyddslagen och lagen om kemiska produkter (SFS 1996:638-641). Lagtexten bifogas som bilaga 1-4 till detta cirkulär. Förarbetena till de nya reglerna finns i prop. 1995/96:167 och betänkandet 1995/96:KU34.

De nya möjligheterna till samverkan kan ske i två olika former. Den ena formen ger den ansvariga nämnden möjlighet att delegera beslutanderätt till en anställd i en annan kommun. Den andra formen innebär att kommunen, utan att delegera själva beslutsfattandet, anlitar en annan kommun för utförandet av tillsynsuppgifter, utredningar och andra liknande uppgifter (s.k. uppdragsverksamhet).

Uppdragsverksamhet

På det specialreglerade området finns sedan tidigare möjligheter för en kommun att anlita en annan kommun för vissa uppgifter inom *gymnasieskolan* och *räddningstjänsten*. Enligt *alkohollagen* får en kommun anlita en annan kommun främst för tillsynsuppgifter och mer komplicerade tillståndsutredningar.

De nya möjligheterna till uppdragsverksamhet avser sådana förvaltningsuppgifter som kommunerna har enligt *miljöskyddslagen*, *hälsoskyddslagen*, *lagen om kemiska produkter* samt *tillsynsuppgifter enligt renhållningslagen*. Det rör sig om områden där det är fråga om myndighetsutövning. Syftet med de nya reglerna är att främst ge mindre kommuner med ett begränsat antal ärenden möjlighet att använda den specialistkompetens som finns i andra kommuner.

En kommun kan med stöd av de nya reglerna ge en annan kommun i uppdrag att utföra tillsyn, göra tillståndsutredningar eller andra utredningar för den andra kommunen. Uppdraget kan däremot inte avse själva beslutsfunktionen i enskilda ärenden. Om en kommun även vill överföra beslutanderätten i ärenden inom nu nämnda områden får detta ske inom ramen för de nya reglerna om delegering av beslutanderätt till en anställd i den andra kommunen.

Samarbetet regleras i ett uppdragsavtal. Vem i de samverkande kommunerna som skall besluta om uppdraget får avgöras utifrån bl.a. omfattningen av uppgiften. Handlar det om att anlita en annan kommun för omfattande uppgifter bör fullmäktige fatta ett övergripande beslut. Därefter har den ansvariga nämnden att utforma och besluta om avtalet. Om det däremot är fråga om att anlita en annan kommun för begränsade uppgifter bör nämnden kunna fatta beslutet. I den kommun som åtar sig uppdraget bör avtalet kunna beslutas av den ansvariga nämnden.

Delegering av beslutanderätt

I räddningstjänstlagen finns sedan tidigare möjligheter att delegera viss beslutanderätt till andra än anställda i kommunen. Vidare ger föräldrabalken möjlighet för en kommun att delegera beslutanderätten avseende *överförmyndare* inte bara till anställda i den egna kommunen utan även till anställda i andra kommuner. Lagen om kommunal parkeringsövervakning medger att kommunen som *parkeringsövervakare* förordnar, förutom anställda hos kommunen, arbetstagare hos andra kommuner och kommunala parkeringsbolag.

De nya möjligheterna att delegera beslutanderätt till anställd i en annan kommun gäller *miljöskyddslagen, hälsoskyddslagen, renhållningslagen* och *lagen om kemiska produkter*. När en kommun önskar lämna uppdrag till en anställd i en annan kommun att handlägga ärenden och besluta på den kommunens vägnar förutsätter det naturligtvis att kommunerna i ett avtal kommer överens om att använda delegeringen på detta sätt. Det kan dessutom bli aktuellt med ekonomisk reglering mellan kommunerna i avtalet. Att besluta om avtalet får anses vara en fråga för nämnderna.

Den ansvariga nämnden i den delegerande kommunen måste därutöver besluta om delegering till en anställd i andra kommunen. Uppdraget kan avse ett visst ärende eller grupp av ärenden enligt resp. speciallag och kan tas in i en delegationsförteckning. Uppdraget får dock inte avse ärenden som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen t.ex. ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Delegaten skall anmäla besluten till nämnden i den kommun som lämnat uppdraget. Hur detta skall ske bestämmer nämnden i samband med att uppdraget lämnas.

Den delegerande kommunen behåller det rättsliga och politiska ansvaret för verksamheten. Delegaten handlägger vissa ärenden eller ärendetyper och fattar de nödvändiga besluten på den delegerade kommunens vägnar (inte på egna kommunens vägnar). Delegaten blir att betrakta som en del av den delegerande kommunen i bl.a. offentlighets- och sekretesshänseende.

Vidare har kommunallagens jävsregler i 6 kap. 24-27 §§ gjorts uttryckligen tillämpliga på delegat från annan kommun. Det innebär således att samma jävsregler gäller för den i annan kommun anställda delegaten som för kommunens egna anställda.

Kommunala förnyelsekommitténs förslag

Kommunala förnyelsekommittén har nyligen överlämnat betänkandet Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan (SOU 1996:137). I betänkandet behandlas två samverkansformer, kommunalförbund och gemensam nämnd. Kommitténs förslag innebär att kommunalförbund som samverkansform blir enklare och mer ändamålsenligt. Kommuner och landsting ges vidare möjlighet att samverka med andra kommuner och landsting genom att tillsätta en gemensam nämnd. Bestämmelserna om kommunalförbund och gemensam nämnd (ca ett trettiotal) tas enligt förslaget in i kommunallagen.

I det följande lämnas en sammanfattning av kommitténs förslag.

Kommunalförbund

- Eftersom bestämmelser om kommunalförbund tas in i kommunallagen blir regelsystemet mer överskådligt än idag. Kommunallagens regler skall gälla i tillämpliga delar om inget annat framgår av särskilda bestämmelser. Samtidigt minskar antalet lagregler och ersätts av regler i förbundsordningen. Vad som skall regleras i förbundsordningen framgår av en uppräkningslista i

kommunallagen. Förbundsmedlemmarna får alltså vida befogenheter att bestämma om ett kommunalförbund, alltifrån bildandet till avvecklingen.

- Förbundsmedlemmarna får stor frihet att bestämma ett kommunalförbunds uppgifter. Samverkan på alla verksamhetsområden är tillåten. Ett kommunalförbund får ha hand om hela verksamheter eller geografiskt, funktionellt eller på annat sätt avgränsade uppgifter. Uppgifterna behöver inte vara gemensamma för medlemmarna.
- Medlemmarna får stor frihet att välja hur förbundet skall vara organiserat och vilka inbördes befogenheter olika organ skall ha. Tre huvudmodeller av förbund blir möjliga, med fullmäktige, med stämma eller med direktion. Vad som framförallt skiljer förbund med stämma och fullmäktige är att delegaterna till stämman utses för varje sammanträde med stämman. Både stämman och fullmäktige skall utse en styrelse. Organisationsfriheten innebär också att medlemmarna får föreskriva att förbundsstyrelsen skall vara ställföreträdare för stämman eller fullmäktige och fatta beslut som i kommuner annars ligger på fullmäktige. I förbund med direktion blir det möjligt att inrätta andra organ t.ex. institutionsstyrelse och självförvaltningsorgan.
- Oavsett vilken organisationsform som väljs får medlemmarna bestämma hur de skall vara representerade i förbundet. Det ställs inget krav i lagen på att samtliga medlemmar måste vara representerade i något av förbundets organ. Valbar till uppdrag i ett kommunalförbund blir den som är valbar till någon av medlemmarnas fullmäktige. Det nuvarande kravet på att ledamöter och ersättare i förbundsfullmäktige eller direktionen skall tillhöra fullmäktige slopas. Medlemmarna får dock inskränka valbarheten genom bestämmelser i förbundsordningen.
- Medlemmarnas styrning av ett kommunalförbunds verksamhet stärks, liksom deras möjligheter till insyn. I förbundsordningen kan medlemmarna lämna anvisningar om mål och riktlinjer och att förbundet skall hålla sig inom de ekonomiska och verksamhetsmässiga ramar som angivits. Budgetprocessen skall regleras i förbundsordningen. Medlemmarna kan också föreskriva att förbundets beslut skall underställas dem, att de skall ha rätt att yttra sig över viktiga avgöranden och att det skall finnas kvalificerad majoritet i förbundets beslutande organ för olika typer av frågor. Möjligheterna att i förbundsmedlemmarnas fullmäktige ställa interpellationer och frågor som gäller kommunalförbundet vidgas.

Gemensam nämnd

- Kommuner och landsting får möjlighet att samverka med andra kommuner och landsting genom att tillsätta en gemensam nämnd. Kommunerna får genom förslaget möjlighet att samordna beslutsfattande och förvaltning i sina områden. Denna samverkan skall grunda sig på en interkommunal överenskommelse där man preciserar nämndens behörighet och befogenhet. Det skall också finnas ett reglemente med närmare föreskrifter om nämndens verksamhet och arbetsformer.

- Nämnden skall organisatoriskt höra till en kommun som kommittén benämner värdkommun. De kommuner som inte är värdkommun skall utse ledamöter och ersättare i nämnden. Valbar är den som är valbar i egna kommunen. En gemensam nämnd är en egen myndighet men inte en självständig juridisk person. Nämnden kan därför inte ingå avtal i eget namn utan agerar för sina respektive huvudmäns räkning.
- En gemensam nämnd kan tilldelas uppgifter i samma omfattning som övriga kommunala nämnder, både specialreglerade uppgifter, frågor som innefattar myndighetsutövning och fakultativa uppgifter. Uppgifterna skall dock vara gemensamma för samtliga samverkande parter. Det är värdkommunen som skall upprätta budget för en gemensam nämnd. Värdkommunen är skyldig att samråda med övriga samverkande kommuner innan budgeten upprättas.
- Nämndens beslut kan överklagas på samma sätt som övriga nämnders beslut. Kommunmedlemmarna i de olika kommunerna får rätt att överklaga lagligheten av den gemensamma nämndens beslut.
- Förvaltningsorganisationen kan vara knuten till en eller flera samverkande parter. Av praktiska skäl kan parterna välja att all personal som arbetar i den verksamhet som den gemensamma nämnden svarar för skall vara anställd hos en arbetsgivare. En gemensam nämnd kan delegera beslutanderätt i samma omfattning som övriga nämnder. Delegering kan ske till anställda i andra kommuner än värdkommunen.
- Samtliga samverkande parter skall var för sig utse revisorer som skall revidera kommunens del i samverkan. Efter revisionen beslutar vardera kommunen om ansvarsfrihet för de ledamöter som de utsett. Varje kommun tar således ställning till hur deras förtroendevalda skött sitt uppdrag i den gemensamma nämnden.

Remissbehandling m.m.

Kommittén föreslår att ändringarna i kommunallagen skall träda i kraft den 1 januari 1998. Kommunalförbund som bildats före detta datum får dock tillämpa äldre bestämmelser till och med utgången av år 2002.

Förslaget kommer inom kort att remissbehandlas. Remisstiden blir relativt kort då den går ut 15 januari 1997. På Kommunförbundet är Ingegärd Hilborn ansvarig för att ta fram ett remissyttrande för behandling i styrelsen. Synpunkter och kommentarer beträffande kommitténs förslag kan lämnas till henne.

Om länsförbunden önskar anordna konferenser för att informera om kommitténs betänkande kan vi delta och redogöra för kommitténs förslag. Tag i så fall kontakt med Ingegärd Hilborn.

Upplýsningar

Upplýsningar om detta cirkulär lämnas av juristerna på kommunalrättssektionen telefon 08/772 41 00, telefax 08/772 44 65. Frågor om kommunala

förnyelsekommitténs betänkande besvaras särskilt av Ingegärd Hilborn.
Synpunkter och kommentarer till remissyttrandet lämnas också till henne,
telefon 08/772 44 25 telefax 08/772 44 65.

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET
Kommunalrättssektionen

Håkan Torngren

Ingegärd Hilborn

Bilagor

1. SFS 1996:638
2. SFS 1996:639
3. SFS 1996:640
4. SFS 1996:641