

Utredning om Gemensam nämnd för samverkan inom drift och service, utveckling samt specialistfunktioner (GNS)

Godkänd 2024-03-26—27 § 39 av: Regionstyrelsen

Sammanfattning

Regionstyrelsen gav i oktober 2023 följande uppdrag till regiondirektören:

- 1) Att hålla samman en utredning om Gemensam nämnd för samverkan inom drift och service, utveckling samt specialistfunktioner (GNS) och dess nuvarande verksamhet. Inriktningen ska vara att GNS avvecklas. Förslag på hur den verksamhet som nämnden i dagsläget ansvarar för, liksom eventuella nya samverkansområden, bör organiseras ska inkluderas i utredningen,
- 2) Regiondirektören ska inom ramen för uppdraget föra en dialog med länets kommuner om GNS framtid och diskutera utredningens förslag med kommunerna.
- 3) Utredningen ska slutredovisas senast vid regionstyrelsens sammanträde 26-27 mars 2024 och förslag presenteras till framtida hantering av centrala frågor.

Regiondirektören har delegerat till Christian Åhrén vid Sekretariatet att genomföra utredningsuppdraget.

GNS inrättades 2017 mellan Region Jämtland Härjedalen och Åre kommun. GNS ingår i Regionens organisation. Samverkan i nämnden utökades 2018 till att även omfatta länets övriga kommuner. I samband med att GNS utökades anställdes även en särskild strateg i Region Jämtland Härjedalen för att arbeta med utvecklingsfrågor inom nämndens verksamhetsområde (men sedan ca två år tillbaka finns tjänsten inte kvar).

Den rättsliga reglering som är relevant återfinns främst i 3, 5 och 9 kap. Kommunallagen (2017:725, KL), liksom i lagen (2003:192) om gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet respektive lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU).

Genom avtalssamverkan kan en kommun eller en region överlåta utförandet av uppgifter till en annan kommun eller en annan region. Att förenkla möjligheterna till kommunal samverkan och extern delegering är ett viktigt led i att ge kommuner och regioner goda förutsättningar att möta dagens och framtida utmaningar. Sådan samverkan kan även organiseras inom ramen för bl.a. en gemensam nämnd. Från och med den 1 juli 2018 finns en generell rätt till kommunal avtalssamverkan i 9 kap. 37 § KL. Härigenom har möjligheter till samverkan för kommuner och regioner förändrats. Upphandlingslagstiftningen har dock inte ändrats, vilket innebär att eventuell upphandlingskyldighet gäller på samma sätt som före lagändringen.

Utifrån den utredning som har genomförts bedöms att några juridiska hinder för att avveckla GNS inte föreligger.

Framtidsutmaningar har identifierats, exempelvis avseende kompetensförsörjning. Sådana frågor bör på ett rättvisande sätt övervägas och diskuteras. Med tanke på den allvarliga ekonomiska situationen parterna i nuläget befinner sig i, liksom i övrigt ansträngda läge, kan sådana diskussioner dock komma att dra ut på tiden. Utfallet av sådana diskussioner är dessutom svåra att förutse.

Mot ovan givna bakgrund bör GNS avvecklas.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	2
1 INLEDNING	6
1.1 Bakgrund	6
1.2 Metod, material och avgränsning	6
2 RÄTTSLIG REGLERING AV BETYDELSE.....	6
2.1 Avtalsamverkan i praktiken – möjligheter och begränsningar	7
3 ÖVRIGA FÖRUTSÄTTNINGAR AV RELEVANS	8
4 GNS – ÄNDAMÅL OCH STYRANDE DOKUMENT	9
4.1 Initialt ändamål med samverkan i en gemensam nämnd 2017	9
4.1.1 <i>Budget och bidrag till nämndens verksamhet 2017</i>	9
4.2 Ändamål med samverkan i en utökad gemensam nämnd 2018	10
4.2.1 <i>Budget och bidrag till nämndens verksamhet</i>	11
4.3 Styrande dokument	11
4.4 Ansvarsområden	11
4.4.1 <i>Avtalet om server, lagring och applikationsdrift mellan Regionen och Åre kommun</i>	11
4.4.1.1 <i>Definiering av samarbetet kring serverdrift mellan Regionen och åre kommun</i>	12
4.4.2 <i>JAMT-NÄT</i>	12
4.4.2.1 <i>Bakgrund, syfte och mål</i>	12
4.4.2.2 <i>Definiering av samarbetet i JAMT-NÄT</i>	12
4.4.3 <i>Cosmic Link</i>	13
4.4.3.1 <i>Bakgrund, syfte och mål</i>	13
4.4.3.2 <i>Definiering av samarbetet i Cosmic Link</i>	13
5 ANDRA BEHOV OCH FRÅGOR SOM BEHÖVER ÖVERVÄGAS INFÖR FRAMTIDEN 14	
5.1 Samarbete om kostproduktion	14
5.2 Samarbete om kompetensförsörjning	14

5.2.1	<i>Bakgrund</i>	14
5.2.2	<i>Aktuellt</i>	14
6	BEDÖMNING, SLUTSATSER OCH FÖRSLAG	15
6.1	Bedömning	15
6.1.1	<i>Avtalet om server, lagring och applikationstjänster mellan Regionen och Åre kommun</i> 15	
6.1.2	<i>JAMT-NÄT</i>	15
6.1.3	<i>Cosmic Link</i>	15
6.2	Slutsatser	16
6.2.1	<i>Avveckling av GNS är en juridisk möjlighet</i>	16
6.2.2	<i>Framtidsutmaningar</i>	16
6.3	Förslag	16
	BILAGA 1 – RÄTTSLIG REGLERING AV BETYDELSE	17
	Kommunallagen (2017:725)	17
	<i>Fullmäktige</i>	17
	<i>Fullmäktiges uppgifter</i>	17
	<i>Gemensam nämnd</i>	17
	<i>Uppgifter för gemensamma nämnder</i>	18
	<i>Ledamöter och ersättare</i>	18
	<i>Budget</i>	18
	<i>Rätt till upplysningar och närvarorätt för personalföreträdare</i>	18
	<i>Interpellationer och frågor</i>	18
	<i>Delegering av ärenden</i>	18
	<i>Tillkännagivande av protokoll</i>	19
	<i>Reglemente</i>	19
	<i>Revision</i>	19
	<i>Ansvarsfrihet och anmärkning</i>	19
	<i>Gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet</i>	19

<i>Avtalssamverkan</i>	19
Lagen (2003:192) om gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet	19
6.3.1 <i>Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling</i>	21
<i>lagens innehåll</i>	21
<i>Undantag från lagens tillämpningsområde</i>	21
BILAGA 2 – KOMMUNALA (OCH REGIONALA) SAMVERKANSFORMER	22
Fördelar och nackdelar med aktuella samverkansformer	22
Gemensam nämnd.....	22
Avtalssamverkan.....	23
Summering av skillnader mellan de aktuella samverkansformerna	24

1 Inledning

1.1 Bakgrund¹

Den 30 maj 2023 (§83, p. 6) gav regionstyrelsen regiondirektören följande uppdrag:

Regiondirektören ges i uppdrag att till regionstyrelsens möte 5-6 oktober återkomma med ett förslag till hantering av frågan om Gemensam nämnd för samverkan, drift och utveckling av specialistfunktioner ska finnas kvar eller avvecklas.

Under sommaren och ledningen av hösten 2023 genomförde regiondirektören en dialog med länets kommuner, respektive andra utredande åtgärder.

Den den 6 oktober 2023 (§157, p. 1-3) gav regionstyrelsen regiondirektören ett uppföljande uppdrag:

1. Regiondirektören ges i uppdrag att hålla samman en utredning om GNS och dess nuvarande verksamhet. Inriktningen ska vara att GNS avvecklas. Förslag på hur den verksamhet som nämnden i dagsläget ansvarar för, liksom eventuella nya samverkansområden, bör organiseras ska inkluderas i utredningen.
2. Regiondirektören ska inom ramen för uppdraget föra en dialog med länets kommuner om GNS framtid och diskutera utredningens förslag med kommunerna.
3. Utredningen ska slutredovisas senast vid regionstyrelsens sammanträde 26-27 mars 2024 och förslag presenteras till framtida hantering av centrala frågor.

1.2 Metod, material och avgränsning

Främst kvalitativ metod har använts. Intervjuer har genomförts med centrala personer inom Region Jämtland Härjedalen, Åre kommun och Sveriges kommuner och regioner (SKR). Även litteraturstudier och granskning av relevant författningsreglering m.m. har genomförts.

De samverkansformer som är möjliga och aktuella är gemensam nämnd respektive ren avtalssamverkan. Andra samverkansformer redovisas därför inte.

2 Rättslig reglering av betydelse

Den rättsliga regleringen av betydelse återfinns främst i 3, 5 och 9 kap. KL, liksom i lagen (2003:192) om gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet. Vidare även i LOU. Se [bilaga 2](#) för utförlig information om gällande regelverk.

Från och med den 1 juli 2018 finns det en generell rätt till kommunal avtalssamverkan, 9 kap. 37 § KL. Härigenom har möjligheter till samverkan för kommuner och regioner

¹ För en mer detaljerad bakgrund se dnr. RS/412/2023, liksom Regionens samverkansråd 2023 (RSR) § 45 och regionstyrelsen 2023 §§ 83;157.

förändrats. Upphandlingslagstiftning har dock inte ändrats. Det innebär att eventuell upphandlingskyldighet gäller på samma sätt som före lagändringen.²

2.1 Avtalssamverkan i praktiken – möjligheter och begränsningar

Genom avtalssamverkan kan en kommun eller en region överlåta utförandet av sina uppgifter till en annan kommun eller en annan region. Att förenkla möjligheterna till kommunal samverkan och extern delegering är ett viktigt led i att ge kommuner och regioner goda förutsättningar att möta dagens och framtida utmaningar. Avtalssamverkan är främst avsedd för verksamheter där offentlig makt utövas, dvs. myndighetsutövning.

Advokatbyrå Lindahl ger följande vägledning om kommunala samverkansavtal:

”Förutsättningarna för att kommunala samverkansavtal ska vara undantagna annonseringsskyldigheten är – och samtliga måste vara uppfyllda – följande.

- Avtalet ska ingås endast mellan upphandlande myndigheter. Det kan avse kommuner, landsting och kommunalförbund.
- Avtalet ska avse ett samarbete. Det får inte vara ett köp av tjänst.
- Avtalet ska upprätta eller reglera formerna (till exempel avtalstid, ersättning, ansvarsfördelning, uppföljning, tillsyn m m) för detta samarbete.
- Samarbetet ska avse offentliga tjänster.
- Samarbetet ska avse samtliga deltagande kommuners gemensamma mål. Om det ingås för att uppnå olika mål är avtalet troligen inte undantaget upphandlingsreglerna.
- Samarbetet ska endast styras av överväganden som hänger samman med allmänintresset. Här påverkar frågan om någon av parterna gör vinst på grund av avtalet, varför i huvudsak ersättning bör inskränkas till att avse kostnadstäckning.
- Myndigheterna ska slutligen uppfylla ett verksamhetskriterium. Det innebär att endast en mindre del (max 20 procent) av den verksamhet som bedrivs med stöd av avtalet får utföras till någon annan än de myndigheter som är parter i avtalet.

Sannolikheten för att de nämnda förutsättningarna är uppfyllda är stora när uppgiften som avtalssamverkan avser innehåller myndighetsutövning. På områden som inte omfattar myndighetsövning kommer en viktig nöt vid bedömningen av undantagets tillämplighet att knäcka vara vad begreppet ’offentlig tjänst’ avser.

Enligt EU-domstolen avses med offentlig tjänst ”allmännyttiga tjänster” och ”allmännyttiga uppdrag”. Enligt Upphandlingsmyndigheten kan inte samverkan enligt hamburgundantaget avse sådan stödverksamhet som endast indirekt avser fullgörandet av en offentlig tjänst. EU-domstolen har i domar underkänt städtjänst och ekonomitjänst. Åtskillnad bör göras mellan å ena sidan samverkan mellan upphandlande myndigheter för att utföra deras offentliga uppdrag som ingår i deras rätt att själva organisera sitt arbete och å andra sidan upphandlingsverksamhet som bör dra nytta av öppen konkurrens mellan ekonomiska aktörer.

2

<https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/styrningledning/driftformer/avtalssamverkan.17186.html>

Samverkan sker kring administrativa tjänster (som många kommuner sett ett behov att samverka kring) kommer sannolikt som huvudregel även fortsättningsvis förutsätta konkurrensutsättning enligt upphandlingslagstiftningen, eftersom det inte anses vara allmännyttig tjänst i sig. Det finns dock en hel del frågeställningar för praxis att reda ut i denna del.”

[...]

Huvudregeln är att ett samverkansavtal mellan två kommuner innebär att kommunerna byter eller köper tjänster av varandra måste upphandlas i enlighet med upphandlingslagstiftningen. Tillåtligheten av samarbetet måste alltså även fortsättningsvis bedömas enligt upphandlingslagstiftningen. Att samarbetet ska avse en offentlig tjänst och att det ska syfta till att uppfylla ett mål som är gemensamt för de samverkande kommunerna är två bedömningar som blir särskilt viktiga att göra vid frågan om avtalet behöver upphandlas eller inte.³

Enligt SKR:s upphandlingsjurist, Robin Andersson Boström, behöver avtalssamverkan användas vid samverkan mot ett gemensamt mål; inte ett köp av tjänst. Att sälja en överkapacitet kan vidare endast ske tillfälligtvis, enligt Robin Andersson Boström.⁴

3 Övriga förutsättningar av relevans

Region Jämtland Härjedalen respektive kommunernas ekonomiska situation är mycket ansträngd med stora underskott. Fokus ligger på att minska kostnader, öka intäkter för att på så sätt begränsa upplåningen och ytterligare större underskott. Det är viktigt att Regionen och kommunerna kan samarbeta i olika frågor av både praktiska och ekonomiska skäl.

Förutom GNS finns även en annan gemensam nämnd mellan Region Jämtland Härjedalen och länets kommuner, Gemensam nämnd avseende samordnad upphandling, lagerhållning och distribution av sjukvårdsprodukter samt hjälpmedel (GNUS). Kommunerna har även sinsemellan en upphandlingsnämnd för produkter som ligger enbart inom kommunernas kompetens (GNU).

Vidare finns ett flertal samverkansarenor mellan Regionen och kommunerna. En översyn pågår av strukturen för samverkan mellan Region Jämtland Härjedalen och länets kommuner avseende hälso- och sjukvård, socialtjänst och skola.⁵ Översynen har sin grund i att kommunerna har sagt upp samverkansavtalet med Regionen och i stället bildat ett kommunförbund.

³ [En generell kommunal avtalssamverkan? | Advokatfirman Lindahl](#)

⁴ Intervju under 2022 med Region Jämtland Härjedalens utredare, Ingela Jönsson.

⁵ RSR 2023, § 77.

4 GNS – Ändamål och styrande dokument

GNS inrättades 2017 mellan Region Jämtland Härjedalen och Åre kommun.⁶ Nämnden har hela tiden ingått i Regionens organisation. Regionen ansvarar för beredning och verkställighet av nämndens beslut, liksom ombesörjer administration och ansvarar för nämndens handlingar.

4.1 Initialt ändamål med samverkan i en gemensam nämnd 2017

GNS bildades initialt i syfte att leverera definierad ändamålsenlig IT-infrastruktur för att samutnyttja och samfinansiera nödvändiga investeringar i IT-verksamheten och att leverera nödvändiga driftstjänster. Uppgiften innefattade tre gemensamma datahallar belägna på Östersunds sjukhus med tillträdesskydd, avbrottsfrikraft, reservkraft drivna av dieselmotorer. Vidare innefattades drift av servrar dedikerade för nämndmedlemmarna samt drift av lagringsnätverk, så kallade SAN, med dedikerade diskar per nämndmedlem.⁷

4.1.1 Budget och bidrag till nämndens verksamhet 2017

Region Jämtland Härjedalen fastställer budget för den gemensamma nämnden efter samråd med kommunen. Förslaget till budget för den gemensamma nämnden ska lämnas till kommunen i god tid före budgetens slutliga behandling.

Nämndens kostnader för verksamhet och administration ska fördelas mellan parterna enligt följande:⁸

Datahallar benämnda Plan1, Plan3 samt Murmansk

Avskrivningar för befintliga investeringar i Datahallarna är för närvarande 821 500 kronor per år.

- Åre kommuns andel ska vara 5 % av avskrivningarna (schablon.)

Tillkommande investeringar i datahallarna beräknas efter samma fördelningsnyckel.

Rörliga kostnader för energi, städ och åtkomstkontroll till Datahallarna

- Åre kommuns andel ska vara 10 000 kronor per år (schablon).

Serverhårdvara för virtuella servrar inklusive vmwarelicenser

Anslutning till befintligt serverbladshassi

- Åre kommuns uppskattade andel av investeringen 80 000.

Den här tekniken är avvecklad. Ny hårdvara helt dedikerad för Åre kommun har köpts in, som ligger under avskrivning i anreg; licenserna kvarstår dock.

Nyinköp av bladservrar för Åre kommuns behov

⁶ RS/1514/2016

⁷ RS/1514:4 /2016

⁸ Det nuvarande avtalet är giltigt under perioden 2021-11-01-2025-10-31 med möjlighet till förlängning ett år i taget i upp till fyra år. De ändringar som har gjorts från det initiala avtalet fram till nutid markeras i *röd text och kursivt*.

- Åre kommun betalar anskaffningen i form av ett årligt belopp motsvarande avskrivningen fördelat över lämpligt antal år.

Den här tekniken är avvecklad.

Komplettering av VMware licenser för Åre kommuns behov

- Åre kommuns betalar inköpspris samt årlig underhållskostnad.

Datalagringsnätverk s.k. SAN

Avskrivningar för befintligt SAN (övergripande kostnader för hårdvara, programvaruinköp, serviceavtal, programvaruunderhåll exklusive kostnader för lagringsmedia).

- Åre kommuns andel beräknas utifrån Åres disk mängd gentemot den totala disk mängden i SAN:et (nu beräknat till 10 %).

Den här tekniken är avvecklad.

Utrustning och programvara till SAN:et samt underhållskostnader utvecklas löpande och behöver bytas ut eller kompletteras några gånger per år. Kostnader för detta vilket fördelas mellan medlemmarna efter samma andel.

Nyinköp av lagrings samt backuputrymme (disk) för Åre kommuns behov

- Åre kommun betalar anskaffningen i form av ett årligt belopp motsvarande avskrivningen fördelat över lämpligt antal år.

Övriga kostnader för datakommunikation

- Åre kommun bekostar sina egna kostnader till externa kommunikationsoperatörer.
- Åre kommun bekostar även andel (portkostnad) för anslutning till Regionens överlämningspunkt.

Kostnader för ledningsadministration och externa drifttjänster

- Åre kommun betalar för motsvarande 8,5 % av en heltidstjänst.
- Åre kommun betalar för externa drifttjänster en andel om 15 % initialt beräknat till 1 061 760 kr per år.

Kostnader för förtroendevalda

Ledamot och ersättare i den gemensamma nämnden ska få ersättning för uppdraget från den som valt ledamoten och ersättaren.

4.2 Ändamål med samverkan i en utökad gemensam nämnd 2018

Den gemensamma nämndens uppgift är att för de samverkande parterna utföra sådana särskilda, specificerade uppdrag bestående av intern service och stöd, utvecklingsinsatser samt specialistfunktioner till de samverkande parternas verksamheter för vilka uppdrag lämnats till nämnden av två eller flera samverkande parter och som nämnden accepterat genom särskilt beslut.⁹

⁹ RS/2104:30/2017

I samband med att GNS utökades anställdes även en särskild strateg i Region Jämtland Härjedalen för att arbeta med utvecklingsfrågor inom nämndens verksamhetsområde. Sedan ca två år tillbaka finns dock tjänsten inte kvar.

4.2.1 Budget och bidrag till nämndens verksamhet

Region Jämtland Härjedalen fastställer budget för den gemensamma nämnden efter samråd med övriga samverkande parter. Förslaget till budget för den gemensamma nämnden ska lämnas till de samverkande parterna i god tid före budgetens slutliga behandling.

Varje samverkande part ansvarar själv för samtliga kostnader för de förtroendevalda i den gemensamma nämnden som parten utsett, enligt partens arvodesregler.

Nämndens kostnader för verksamhet och administration ska fördelas mellan parterna enligt följande:

De samverkande parterna ska lämna ett årligt bidrag till nämndens verksamhet med belopp som motsvarar administrativa, allmänna eller övergripande kostnader som föranleds av nämndens verksamhet. Bidraget ska betalas av de samverkande parterna i lika delar och betalas i förskott baserat på nämndens budget. Betalning av bidraget ska ske i januari månad varje år.

Kostnader som är direkt hänförliga till särskilt uppdrag ska belasta de samverkande parter som lämnat uppdraget enligt den fördelningsnyckel som dessa parter kommer överens om. Den principiella utgångspunkten för parternas fördelningsnyckel bör vara att kostnaderna fördelas mellan de samverkande parterna i proportion till vilken nytta de har av tjänsten.

Bidrag för särskilda uppdrag ska betalas på det sätt som Region Jämtland Härjedalen och samverkande parter kommer överens om i varje enskilt fall.

Uppkomna över- och underskott balanseras inom nämnden till efterföljande år.

Nämnden har själv rätt att besluta om förändringar av betalningsperioder.¹⁰

4.3 Styrande dokument

Verksamheten styrs av ett samarbetsavtal¹¹ respektive ett reglemente¹².

4.4 Ansvarsområden

I dagsläget bedrivs följande samarbeten inom ramen för GNS ansvarsområde:

- Avtal om server, lagring och applikationsdrift mellan Regionen och Åre kommun,
- JAMT-NÄT,
- Cosmic Link-avtal mellan Regionen och länets kommuner.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² RS/2104:29/2017.

4.4.1 Avtalet om server, lagring och applikationsdrift mellan Regionen och Åre kommun

Avtalet mellan Regionen och Åre kommun fanns reglerat i nämndens inledande avtal med en uppsägningstid om ett år (se avsnitt 4.1 ovan). Då nuvarande GNS bildades finns ingen text om detta avtal mellan Regionen och Åre kommun med.¹³ Vare sig Regionen eller Åre kommun har dock sagt upp det initiala avtalet, vilket heller inte är aktuellt i dagsläget. Det tidigare avtalet är ännu giltigt och verksamheten bedrivs i enlighet med avtalet.

4.4.1.1 DEFINIERING AV SAMARBETET KRING SERVERDRIFT MELLAN REGIONEN OCH ÅRE KOMMUN

GNS bildades initialt i syfte att leverera definierad ändamålsenlig IT-infrastruktur för att samutnyttja och samfinansiera nödvändiga investeringar i IT-verksamheten och att leverera nödvändiga driftstjänster. Serverdriften var och är fortfarande en viktig del av verksamheten.

I avtalet om server, lagring och applikationsdrift är Regionen och Åre kommun parter. Avtalet är upphandlat i enlighet med LOU och Atea levererar tjänsterna.¹⁴ Det är dock Regionen som fysiskt har aktuella servrar i sina lokaler, liksom har haft huvudansvaret för upphandlingen och sköter faktureringen från Atea m.m. På så sätt har Åre kommun delvis överlämnat uppgifter till Regionen, vilka den annars skulle ha ansvarat för på egen hand eller annat sätt. Samarbetet bedöms vara förenligt med den generella rätten till kommunal avtalsamverkan i 9 kap. 37 § KL (se avsnitt 2.1 ovan).

4.4.2 JAMT-NÄT¹⁵

4.4.2.1 BAKGRUND, SYFTE OCH MÅL

JAMT-NÄT är en sammanslutning av huvudmän, som har funnits under lång tid, omkring 30 år. Den femte versionen av JAMT-NÄT är i drift sedan 2019, där Region Jämtland Härjedalen och länets samtliga kommuner deltar i samarbetet. Syftet är tillgång till gemensamma tjänster inom telefoni och datakommunikation. Det omfattar exempelvis telefonväxel, distansmonitorering, trygghetslarm för patienter i hemtjänsten, mobil närvårdsgrupp osv. Målet är att upprätthålla effektiva arbetssätt, liksom service och trygghet för såväl medborgare som personal. Detta utifrån Jämtlands läns geografi och demografi, som medför särskilda utmaningar inom området.

4.4.2.2 DEFINIERING AV SAMARBETET I JAMT-NÄT

Inom ramen för JAMT-NÄT samarbetar Region Jämtland Härjedalen och länets samtliga kommuner som jämlika parter. Avtalet är upphandlat i enlighet med LOU och Telia AB levererar tjänsterna. Det var dock Regionen som tillsammans med Krokoms kommun (för kommunerna) hade huvudansvaret för upphandlingen. På så sätt har övriga kommuner delvis överlämnat uppgifter till Regionen och Krokoms kommun, vilka de annars skulle ha

¹³ Intervju med Thomas Nesterud (Regionen/IT) och Jessica Hådell (/Regionen/Sekretariatet), november 2023.

¹⁴ Informationen är hämtad från RS/223/2019.

¹⁵ Informationen är hämtad från RS/1086/2018. Vidare har informationen kompletterats genom Intervju och mejlväxling med Thomas Nesterud (IT) i november-januari 2023.

ansvarat för på egen hand eller annat sätt. Samarbetet bedöms vara förenligt med den generella rätten till kommunal avtalssamverkan i 9 kap. 37 § KL (se avsnitt 2.1 ovan).

4.4.3 Cosmic Link¹⁶

4.4.3.1 BAKGRUND, SYFTE OCH MÅL

Utskrivningsprocessen för hälso- och sjukvårdens slutenvård styrs av lagen (2017:612) om samverkan vid utskrivning från slutna hälso- och sjukvård. Personer som inte längre har behov av den slutna vårdens resurser ska så snart som möjligt kunna lämna slutenvården med trygg och säker utskrivningsplanering. En trygg och säker utskrivningsplanering kräver en god samverkan mellan berörda huvudmän och personalkategorier.

Samordnad individuell plan (SIP) ska erbjudas personer som har behov av samordnade insatser från både socialtjänst och hälso- och sjukvården. Huvudmännens skyldighet att erbjuda SIP finns inskriven i hälso- och sjukvårdslagen, (HSL), socialtjänstlagen, (SoL) och LOSUS.

För att hantera dessa skyldigheter fanns tidigare ett IT-stöd gemensamt för Regionen och kommunerna, som behövde utvecklas pga. ny lagstiftning och avtalskonsekvenser. Vid GNS:s sammanträde den 24 augusti 2018, § 19, godkändes projektdirektiv för införande av nytt IT-stöd, Cosmic Link. Som ersättning för det tidigare systemet erbjöd Region Jämtland Härjedalen kommunerna i Jämtlands län fri tillgång till Cosmic Link, som är en modul i Regionens vårdinformationssystem. Region Jämtland Härjedalen och länets samtliga kommuner är parter i det avtal som reglerar samarbetet. Avtalets syfte är att reglera ansvar, förutsättningar och villkor gällande användandet av Cosmic Link.

Cosmic består av flera moduler, varav Link är en. Kommunerna har haft separata avtal, som har tecknats direkt med leverantören, Cambio Healthcare Systems AB, avseende utökad tillgång till fler moduler i Cosmic utöver Link. Från och med den 1 januari 2024 har Regionens driftsavtal med Cambio uppdaterats, vilket innebär att kommunerna ska teckna avtal med Regionen i stället för med Cambio om de vill ha fortsatt tillgång till dessa moduler i Cosmic. Vid Fredagsgruppen den 18 december 2023, § 148, diskuterades ett förslag till övergångsavtal för tre månader. En arbetsgrupp med bred verksamhetskompetens har tillsatts, i syfte att arbeta fram förslag till gemensamt avtal för fortsatt åtkomst till moduler och utveckling i Cosmic. Detta berör dock inte Link.

4.4.3.2 DEFINIERING AV SAMARBETET I COSMIC LINK

Region Jämtland Härjedalen ger kommunerna i Jämtlands län fri tillgång till Cosmic Link. Regionen och länets kommuner är parter i det avtal som reglerar samarbetet, vilket har sin grund i lagstiftning. Avtalet är upphandlat med Cambio, som levererar tjänsterna. Det är dock Regionen som har avtalet med systemleverantören Cambio och ansvarar för upphandling, drift, backup, liksom versions-, och licenshantering. Regionen tillhandahåller således den tekniska lösningen som används i samverkan, vilken finns i Regionens IT-miljö. På så sätt har kommunerna delvis överlämnat uppgifter till Regionen, vilka de annars skulle

¹⁶ Informationen är hämtad från HSN/119/2021. Vidare har informationen kompletterats genom intervju och mejlväxling med Elsy Bäckström (HOSPA) i november-januari 2023.

ha ansvarat för på egen hand eller annat sätt. Samarbetet krävs för att kunna uppfylla lagstiftningen och gemensamma mål, liksom bedöms vara förenligt med den generella rätten till kommunal avtalssamverkan i 9 kap. 37 § KL (se avsnitt 2.1 ovan).

5 Andra behov och frågor som behöver övervägas inför framtiden

5.1 Samarbete om kostproduktion

Ragunda kommun har ställt en fråga till Region Jämtland Härjedalen angående möjlighet att köpa mat från Regionens kostproduktionskök. Detta utifrån att ett av produktionsköken i Ragunda under 2024 ska renoveras, vilket medför ett behov av att komplettera matproduktionen med extern hjälp. En dialog pågår i nuläget mellan Ragunda kommun och Regionen.

Det Region Jämtland Härjedalen skulle komma att göra är *de facto* att sälja en tjänst till Ragunda kommun, dvs. överkapacitet avseende kostproduktion. Den typen av verksamhet omfattas varken av den generella rätten till kommunal avtalssamverkan i 9 kap. 37 § KL (se avsnitt 2.1 ovan), eller de möjligheter som ryms inom ramen för en gemensam nämnd (se Bilaga 1 nedan). LOU måste beaktas och upphandling ske i enlighet med gällande regelverk. Först om Regionen vinner en sådan upphandling kan ett samarbete bli möjligt.¹⁷

5.2 Samarbete om kompetensförsörjning

5.2.1 Bakgrund

Regionen och länets kommuner har gemensamma utmaningar inom kompetensförsörjning. I nuläget anser många bedömare, bl.a. SKR, att arbetskraften framöver inte kommer att räcka till inom många yrkesområden.¹⁸

5.2.2 Aktuellt

Utan samverkan finns risk för en hårdnande konkurrenssituation, i synnerhet gällande personal i vård och omsorg, vilket i så fall hotar möjligheterna att uppnå intentionerna med God och Nära Vård. Länsamverkan kan även sägas ha koppling till Agenda 2030 och målen för omställning till ett hållbart samhälle för människorna, planeten och välbefindandet Agenda

¹⁷ Umeå kommun och Skellefteå kommun dömdes till att vardera betala 140 000 kronor i böter/upphandlingsskadeavgift för att inte ha följt reglerna för offentlig upphandling i samband med att de två kommunerna inrättade en gemensam nämnd för vissa IT-tjänster. Förvaltningsrätten i Umeå, målnummer 471-15 (Umeå kommun) och 439-15 (Skellefteå kommun); <https://news.cision.com/se/konkurrensverket/r/umea-och-skelleftea-kravs-pa-upphandlingsboter,c9743159>

¹⁸ Stöd för detta finns i bl.a. [Välfärdens kompetensutmaning kräver en palett av åtgärder | SKR](#) samt i [Ekonomirapporten, december 2022 \(skr.se\)](#) under rubriken "Arbetskraften räcker inte till".

2030:s mål och delmål är integrerade och odelbara och omfattar samtliga tre dimensioner av hållbar utveckling: den ekonomiska, den sociala och den miljömässiga.¹⁹

Områden som kan lämpa sig för länssamverkan:

- Transport, städ och service,
- Kliniskt träningscenter (KTC) som nav för färdighetsträning och digital mognad, säker arbetsmiljö för medarbetare samt patientsäkerhet och vårdhygien, men också förändringskunskap,
- Gemensamma befattningar, exempelvis:
 - Cancersjuksköterskor,
 - Psykiatrisjuksköterskor,
 - Paramedicinsk personal (inklusive audionom, syn- och hörselpedagog),
 - Kuratorstöd,
 - HR,
 - Ordnat införande av samtliga hjälpmedel i länet (bedömning och utprovning i enlighet med God och Nära vård),
 - Missbruksvård- och omsorg.

6 Bedömning, slutsatser och förslag

6.1 Bedömning

6.1.1 Avtalet om server, lagring och applikationstjänster mellan Regionen och Åre kommun

Nuvarande avtal löper fram till och med 2025-10-31 med möjlighet till förlängning i upp till fyra år. Samarbetet är gynnsamt för såväl Regionen som Åre kommun och dess medborgare. Det är i dagsläget inte aktuellt att avsluta samarbetet. Samarbetet bedöms vara förenligt med den generella rätten till kommunal avtalssamverkan i 9 kap. 37 § KL. Avseende avtalet om server, lagring och applikationstjänster mellan Regionen och Åre kommun spelar det således ingen roll om GNS finns kvar eller inte.

6.1.2 JAMT-NÄT

Inom ramen för JAMT-NÄT samarbetar Region Jämtland Härjedalen och länets samtliga kommuner, som jämlika parter. Avtalet är upphandlat och Telia AB levererar tjänsterna. Samarbetet bedöms vara förenligt med den generella rätten till kommunal avtalssamverkan i 9 kap. 37 § KL. Avseende JAMT-NÄT spelar det således ingen roll om GNS finns kvar eller inte.

6.1.3 Cosmic Link

Region Jämtland Härjedalen ger kommunerna i Jämtlands län fri tillgång till Cosmic Link. Samarbetet krävs för att kunna uppfylla lagstiftning och gemensamma mål, liksom bedöms

¹⁹ [Agenda 2030 för hållbar utveckling - Regeringen.se](https://www.regeringen.se/491319/1/Agenda-2030-for-hallbar-utveckling)

vara förenligt med den generella rätten till kommunal avtalssamverkan i 9 kap. 37 § KL. Avseende Cosmic Link spelar det således ingen roll om GNS finns kvar eller inte.

6.2 Slutsatser

6.2.1 Avveckling av GNS är en juridisk möjlighet

Utifrån den utredning som har genomförts föreligger inga juridiska hinder för att avveckla GNS.

6.2.2 Framtidsutmaningar

Utifrån den problematik som beskrivs i avsnitt 5.2 ovan finns det skäl att mellan Regionen och kommunerna diskutera samarbete om t.ex. personal (kompetensförsörjning) inom områden som omfattas av såväl Regionens som kommunernas överlappande kompetenser. Mot bakgrund av den tidsram som getts för det här utredningsuppdraget har sådana frågor och möjligheter dock inte kunnat övervägas på ett rättvisande sätt.

6.3 Förslag

Mot bakgrund av utgångspunkterna för uppdraget och utifrån den utredning som har genomförts bedöms att några juridiska hinder för att avveckla GNS inte föreligger.

Framtidsutmaningar har identifierats, exempelvis avseende kompetensförsörjning. Sådana frågor bör på ett rättvisande sätt övervägas och diskuteras. Med tanke på den allvarliga ekonomiska situation som Regionen och kommunerna i nuläget befinner sig i, liksom i övrigt ansträngda läge, kan sådana diskussioner dock komma att dra ut på tiden. Utfallet av sådana diskussioner är dessutom svåra att förutse.

Mot ovan givna bakgrund bör GNS avvecklas.

Bilaga 1 – Rättslig reglering av betydelse

Kommunallagen (2017:725)²⁰

Fullmäktige

FULLMÄKTIGES UPPGIFTER

I 5 kap. 1 § KL föreskrivs att fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget, främst

1. mål och riktlinjer för verksamheten,
2. budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor,
3. nämndernas organisation och verksamhetsformer,
4. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
5. val av revisorer,
6. grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda,
7. årsredovisning och ansvarsfrihet,
8. folkomröstning i kommunen eller landstinget, och
9. extra val till fullmäktige.

Fullmäktige beslutar också i andra ärenden som anges i KL eller i andra författningar.

Av 2 § samma kapitel följer att fullmäktige får uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Ärenden som anges i 1 § första stycket eller som enligt lag eller annan författning ska avgöras av fullmäktige får dock inte delegeras till nämnderna.

I 4 § anges att fullmäktige i samband med att budgeten fastställs eller anslag annars beviljas får uppdra åt en nämnd att genomföra en viss verksamhet inom ramen för de riktlinjer om verksamheten som fullmäktige har fastställt, om inte något annat följer av lag eller annan författning.

Gemensam nämnd

I 3 kap. 4 § KL stadgas att fullmäktige ska tillsätta de nämnder som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunens eller landstingets uppgifter enligt lag eller annan författning och för övrig verksamhet. Vidare föreskrivs i 9 kap. 9 § att kommuner och landsting får besluta att en nämnd ska vara gemensam med en annan kommun eller ett annat landsting. Av 19 § samma kapitel framgår att det är fullmäktige som får besluta att en nämnd ska vara gemensam med en annan kommun eller ett annat landsting. I 20 § stadgas att en gemensam nämnd tillsätts i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen och ingår i denna kommuns eller detta landstings organisation.

²⁰ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kommunallag-2017725_sfs-2017-725

UPPGIFTER FÖR GEMENSAMMA NÄMNDER

Av 9 kap. 21 § KL framgår att kommuner och landsting genom en gemensam nämnd får fullgöra uppgifter enligt 3 kap. 4 §. En gemensam nämnd får fullgöra uppgifter för vilka det enligt lag eller annan författning ska finnas en eller flera nämnder i varje kommun eller landsting. Uppgifter som kommun- eller landstingsstyrelsen har vid höjd beredskap enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap får dock inte fullgöras av en gemensam nämnd. I 22 § anges att en gemensam nämnds uppgifter närmare ska preciseras i en överenskommelse mellan de berörda kommunerna och landstingen. Det som gäller för en nämnd enligt kommunallagen ska, om inget annat sägs, i enlighet med 23 § även tillämpas för en gemensam nämnd.

LEDAMÖTER OCH ERSÄTTARE

I 24 § stadgas att ledamöter och ersättare väljs av fullmäktige i de samverkande kommunerna och landstingen. Var och en av de samverkande kommunerna och landstingen ska vara representerade i den gemensamma nämnden med minst en ledamot och en ersättare. Antalet ersättare ska vara lika många som antalet ledamöter. I enlighet med 25 § har förtroendevalda i en gemensam nämnd rätt till ersättning av den kommun eller det landsting som har valt dem.

BUDGET

Av 26 § framgår att budgeten upprättas av den kommun eller det landsting som har tillsatt nämnden. Budgeten ska upprättas efter samråd med de övriga samverkande kommunerna och landstingen.

RÄTT TILL UPPLYSNINGAR OCH NÄRVARORÄTT FÖR PERSONALFÖRETRÄDARE

I 27 § anges fullmäktige i en kommun eller ett landsting som bildat en gemensam nämnd har rätt att begära upplysningar från nämnden. Ordföranden och vice ordföranden i nämnden samt de anställda i de samverkande kommunerna och landstingen är skyldiga att lämna upplysningar vid fullmäktiges sammanträden, om det inte finns något hinder mot det på grund av sekretess.

I enlighet med 28 § får företrädare för anställda i kommuner eller landsting som samverkar i en gemensam nämnd i den omfattning som anges i 7 kap. 13-16 §§ närvara vid sammanträden med den gemensamma nämnden.

INTERPELLATIONER OCH FRÅGOR

I 29 § stadgas att ledamöter i fullmäktige i kommuner eller landsting som bildat en gemensam nämnd får ställa interpellationer om nämndens handläggning. För att hämta in upplysningar får ledamöterna ställa frågor. Interpellationer och frågor ska riktas till nämndens ordförande.

DELEGERING AV ÄRENDE

Av 30 § följer att en gemensam nämnd får, utöver vad som anges i 7 kap. 5 §, även under samma förutsättningar uppdra åt en anställd i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen att besluta på nämndens vägnar. Om en gemensam nämnd med stöd av 7 kap. 5

§ uppdrar åt en förvaltningschef inom nämndens verksamhetsområde att fatta beslut, får nämnden i enlighet med 31 § överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur uppdra åt en annan anställd inom kommunen eller landstinget eller i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen att fatta beslutet.

TILLKÄNNAGIVANDE AV PROTOKOLL

I 32 § anges att justeringen av en gemensam nämnds protokoll ska tillkännages på var och en av de samverkande kommunernas och landstingens anslagstavlor.

REGLEMENTE

I 33 § stadgas att reglementet för en gemensam nämnd ska antas av fullmäktige i var och en av de samverkande kommunerna eller landstingen.

REVISION

I 34 § anges att en gemensam nämnd ska granskas av revisorerna i var och en av de samverkande kommunerna eller landstingen.

ANSVARSFRIHET OCH ANMÄRKNING

Av 35 § framgår att fråga om ansvarsfrihet och om anmärkning för en gemensam nämnd ska prövas av fullmäktige i var och en av de samverkande kommunerna eller landstingen.

GEMENSAM NÄMND INOM VÅRD- OCH OMSORGSOMRÅDET

Enligt 36 § finns särskilda bestämmelser om gemensam nämnd i lagen (2003:192) om gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet (se nedan).

Avtalssamverkan

I 9 kap. 37 § KL föreskrivs att en kommun eller ett landsting får ingå avtal om att någon av dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller ett annat landsting (avtalssamverkan). Sådan avtalssamverkan hindras inte av kravet i 2 kap. 1 § på anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar.

Kommuner och landsting får inom ramen för 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. 4-8 §§.

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

I 9 kap. 38 § stadgas att styrelsen årligen till fullmäktige ska rapportera om kommunens eller landstingets avtalssamverkan enligt 37 § eller enligt annan lag eller författning.

Lagen (2003:192) om gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet

I 1 § stadgas att ett landsting och en eller flera kommuner som ingår i landstinget genom samverkan i en gemensam nämnd gemensamt får fullgöra

1. landstingets uppgifter
 - enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30),
 - enligt tandvårdslagen (1985:125),
 - enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård,
 - enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård,
 - enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,
 - enligt lagen (2017:372) om stöd vid klagomål mot hälso- och sjukvården,
 - enligt smittskyddslagen (2004:168), eller
 - som i annat fall enligt lag ska skötas av en sådan nämnd som avses i 7 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen, och
2. kommunens uppgifter
 - enligt socialtjänstlagen (2001:453),
 - enligt hälso- och sjukvårdslagen,
 - enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall,
 - enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga,
 - enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade,
 - enligt lagen om stöd vid klagomål mot hälso- och sjukvården, eller
 - som i annat fall enligt lag ska skötas av socialnämnd.

I 2 § föreskrivs att landstinget och kommunen eller kommunerna får samverka enligt denna lag endast om uppgifter från såväl landstinget som kommunen eller kommunerna ingår i den gemensamma nämndens ansvarsområde.

Av 3 § följer att bestämmelserna i kommunallagen om gemensam nämnd gäller i övrigt.

6.3.1 Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling

LAGENS INNEHÅLL

I 1 kap. 2 § föreskrivs att lagen gäller för upphandling som genomförs av en upphandlande myndighet (offentlig upphandling). Med upphandling avses de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggtreprenader genom tilldelning av kontrakt.

Lagen gäller även när en upphandlande myndighet anordnar en projekttävling. Vad som avses med projekttävling anges i 1 kap. 19 §.

I 21 § stadgas att med tjänstekontrakt avses ett kontrakt som gäller tillhandahållande av andra tjänster än de som avses i 9 §.

Av 22 § framgår att med upphandlande myndighet avses en statlig eller kommunal myndighet.

Vid tillämpning av lagen ska med myndighet jämföras

1. beslutande församling i en kommun eller en region,
2. offentligt styrt organ som avses i 18 §, och
3. sammanslutning av
 - a) en eller flera myndigheter enligt första stycket eller församlingar enligt 1, eller
 - b) ett eller flera organ enligt 2.

UNDANTAG FRÅN LAGENS TILLÄMPNINGSSOMRÅDE

I 3 kap. 17 § föreskrivs att lagen inte gäller för upphandling mellan två eller flera upphandlande myndigheter, om

1. 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,
2. samarbetet styrs endast av överväganden som hänger samman med allmänintresset, och
3. myndigheterna på den öppna marknaden utövar mindre än 20 procent av den verksamhet som berörs av samarbetet.

Bilaga 2 – Kommunala (och regionala) Samverkansformer

I kommunallagen (2017:725) finns både offentlighetsrättsliga och privaträttsliga former för kommunal samverkan i en särskild organisation. De offentlighetsrättsliga formerna är kommunalförbund och gemensam nämnd. Privaträttsliga former är företag, stiftelser och föreningar. Samverkan kan även ske i mer informella konstellationer, t.ex. nätverk.²¹ Det som rättsligt styr kommunal samverkan gäller i huvudsak även för samverkan mellan kommuner och regioner.²²

Samverkan mellan kommuner (och regioner) om en viss uppgift kan också ske genom avtal, vilket är en gammal företeelse. Fram till den 1 juli 2018 saknades dock en särskild lagreglering i kommunallagen (KL) om avtalssamverkan, varför kompetensfrågorna fram till dess i första hand fick bedömas utifrån bestämmelsen om kommunernas allmänna befogenheter (2 kap. 1 § i den föregående KL). Av vikt var att det skulle finnas ett ömsesidigt kommunalt intresse av samarbetet och varje kommuns deltagande borde stå i proportion till det egna kommunintresset. Vissa specialförfattningar har dock även före 2018 innehållit uttryckligt stöd för att använda interkommunala avtal.²³ Sedan den 1 juli 2018 finns en generell möjlighet till avtalssamverkan i KL. Det innebär att en kommun eller en region får ingå avtal om att dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller region. Genom ett sådant avtal får en kommun eller region utföra uppgifter åt en annan kommun eller region, utan att lokaliseringsprincipen hindrar det.²⁴

Som har nämnts under avsnittet 1.3 Metod, material och avgränsning ovan är de rättsliga förutsättningar för samverkan som är aktuella och redovisas mer ingående gemensam nämnd respektive avtalssamverkan.

Fördelar och nackdelar med aktuella samverkansformer

Det finns många faktorer som kan påverka valet av samverkansform, t.ex. verksamhetens volym, art (frivillig/obligatorisk verksamhet, myndighetsutövning eller affärsverksamhet), liksom synen på demokratifrågor, ansvarsutkrävande och medborgarinsyn.²⁵

Gemensam nämnd

En gemensam nämnd anses svara mot ett behov att kunna samverka över kommungränserna i ett offentlighetsrättsligt organ, i vilket de samverkande parterna behåller ett reellt politiskt inflytande över den verksamhet som nämnden bedriver. En gemensam nämnd är inte en egen juridisk person, utan ingår i en av de samverkande kommunerna eller regionen (värdkommunen). Den gemensamma nämnden bör ses som vilken nämnd som helst, som har samma möjlighet att ingå avtal och anställa personal m.m. som nämnder. Främst praktiska skäl talar för en samordning av personalresurserna, vilket lämpligen kan

²¹ Prop. 2016/17:171, s. 148.

²² Sveriges kommuner och regioner (2009). *Kommunala samverkansformer*, s. 12.

²³ *Ibid.*, s. 32.

²⁴ Prop. 2017/18:151, 26 ff.

²⁵ Sveriges kommuner och regioner (2009). *Kommunala samverkansformer*, s. 12.

ske genom att värdkommunen anställer all berörd personal. Det är vidare naturligt att värdkommunen eller värdregionen äger de tillgångar som nyttjas gemensamt, till exempel hjälpmedel.²⁶

Det främsta argumentet för gemensam nämnd är att den utgör en beslutsmässig enhet, men är mindre administrativt betungande än t.ex. ett kommunalförbund. Det finns goda erfarenheter av att inrätta en gemensam nämnd för bl.a. myndighetsutövning, kring administrativa funktioner eller kring kompetensförsörjning och rekrytering. En gemensam nämnd förefaller mest lämpligt för färre antal parter, eftersom den ekonomiskt sorterar in under värdkommunen. Detta innebär att värdkommunen ansvarar för all ekonomisk redovisning. En nackdel är därför att en gemensam nämnd inte lämpar sig för investeringstunga verksamheter.²⁷

Avtalssamverkan

Kompetensfrågor, dvs. vad samverkan kan omfatta, får bedömas med utgångspunkt från KL. Genom ren avtalssamverkan skapas inte något gemensamt förvaltningsorgan. Inflytande för de samverkande parterna regleras enbart i avtal. Samverkansavtal kan innehålla regler om samråds- och referensgrupper, men de utgör inga gemensamma beslutsorgan. Den juridiska tolkningen är att LOU är tillämplig. Det bör innebära att såväl verksamheten som tjänster och hjälpmedel ska upphandlas. Samverkan med stöd endast av avtal är dock svårbedömt upphandlingsrättsligt. Frågan har aktualiserats i EU-domstolen, som kom fram till att det finns ett utrymme för kommuner att samverka genom avtal utan att upphandlingsdirektiven och LOU aktualiseras. Exakt var gränsen går är inte klarlagt. Det är dock viktigt att samarbetet inte innebär att en privat aktör får en fördel i förhållande till eventuella konkurrenter. Ren avtalssamverkan lämpar sig främst för frivillig verksamhet eller sådan obligatorisk verksamhet där utrymme ges för andra alternativa lösningar än egen regi, exempelvis avtal om gemensamt utnyttjande av reningsverk eller laboratorium för livsmedelskontroll.²⁸ Avtalssamverkan lämpar sig således bättre för mer statiska verksamheter.

Fördelen med avtalssamverkan är att beslutsprocessen blir kortare. Det behövs heller inte samma omfattande administration som kommunalförbund eller en gemensam nämnd kräver. Avtalssamverkan innebär även andra fördelar, till exempel möjlighet att få tillgång till specialistkompetens via avtal mellan kommuner och regionen. En nackdel med avtalssamverkan är att mer dynamiska verksamheter där det sker omfattande utveckling på kort tid, riskerar att "låsas fast" i avtal.. En annan nackdel är att möjligheterna att påverka verksamheten under avtalsperioden är mer begränsad, alternativt att det blir en större procedur att ändra förutsättningarna i gällande avtal.

²⁶ Hjälpmedelsinstitutet (2013). Samverkansformer mellan kommuner och landsting på hjälpmedelsområdet, s. 12.

²⁷ Mattisson, Ola & Thomasson, Anna, Lunds universitet (2019). Interkommunal samverkan – en kunskapsöversikt, s. 16 f.

²⁸ Hjälpmedelsinstitutet (2013). Samverkansformer mellan kommuner och landsting på hjälpmedelsområdet, s. 10 f.

Summering av skillnader mellan de aktuella samverkansformerna

Gemensam nämnd är en lämplig samverkansform om parterna vill ha full insyn, kontroll och beslutsfunktion. Det finns även goda möjligheter att långsiktigt driva och utveckla verksamheten. Gemensam nämnd inrättas hos en av de samverkande parterna och respektive part behåller ansvaret för uppgiften. Det främsta argumentet för gemensam nämnd är att den utgör en beslutsmässig enhet.

Genom ren avtalssamverkan skapas inte något gemensamt förvaltningsorgan, vilket är fördel sett till att beslutsprocessen blir kortare och administrationen mindre. En annan fördel är möjligheten att få tillgång till specialistkompetens. Nackdelarna är dock att de samverkande parternas inflytande enbart regleras i avtal och att möjligheterna att påverka verksamheten under avtalsperioden är mer begränsad, alternativt att det blir en större procedur att ändra förutsättningarna under den period som avtal löper. Det medför att verksamheter riskerar att högre grad "låsas fast" i avtal. Vidare kan avtalssamverkan endast användas vid samverkan mot ett gemensamt mål; inte vid köp av en tjänst. Detta eftersom en kommun eller region inte får bedriva konkurrerande verksamhet på öppna marknaden.

