

Avtalssamverkan inom socialtjänsten

Förord

Från och med den 1 juli 2018 finns det en generell rätt till kommunal avtalssamverkan i kommunallagen vilket kan förbättra samverkansmöjligheterna för kommuner och regioner. Trots en alltmer ansträngd ekonomi och ökade möjligheter genom digitalisering använder få kommuner denna rätt. En bidragande faktor till detta är att det finns en uppfattning om ett oklart rättsläge och svårigheter att förstå kraven för att ingå i avtalssamverkan med andra kommuner eller regioner.

Den här rapporten har utformats för att ge kommunerna ett handfast stöd kring kommunal avtalssamverkan kring tjänster eller insatser. Rapporten kompletteras med en metodguide som ger en steg-för-steg instruktion till hur en kommun praktiskt kan gå till väga med att utforma avtalssamverkan.

Texten i rapporten och metodguiden har tagits fram av Lumell Associates som också ansvarar för innehållet. Värdefulla synpunkter på innehållet har lämnats av förbundsjuristerna Magnus Ljung och seniora rådgivaren Germund Persson från avdelningen för juridik på Sveriges Kommuner och Regioner samt Greger Bengtsson, avdelningen för vård och omsorg.

Stockholm, december 2023

Åsa Furén-Thulin

Avdelningen för vård och omsorg

Innehåll

Kapitel 1	4
Introduktion	4
Syfte med rapporten	6
Rapportens disposition	6
Metodguide och illustrativt exempel på avtalssamverkan	6
Kapitel 2	7
Avtalssamverkan och andra kommunala samverkansformer	7
Introduktion till avtalssamverkan	7
Andra kommunala samverkansformer	11
Kapitel 3	15
Undantag från upphandlingslagstiftningen	15
Offentlig maktutövning	15
Direktupphandling	16
Teckalundantaget och icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse	16
Hamburgundantaget	17
Kapitel 4	18
Exempel på områden och implementering av avtalssamverkan	18
Avtalssamverkan kring insatser inom socialtjänsten.....	18
Exempel på avtalssamverkan kring insatser inom socialtjänsten	19
Avtalssamverkan om gemensam tjänstemannaorganisation	19
Avtalssamverkan kring olika socialtjänstinsatser	19
Avtalssamverkan kring gemensamt HVB.....	20
Lärdomar från avtalssamverkan.....	21
Kapitel 5	23
Introduktion till metodguide för avtalssamverkan	23
Introduktion till metodguiden	23
Avtalssamverkan för samarbete kring ungas normbrytande beteende	24
Fiktivt exempel: Avtalssamverkan om insatser mot normbrytande beteenden..	25

Kapitel 1

Introduktion

Den här rapporten beskriver hur kommuner kan använda avtalssamverkan (9 kap. 37 § kommunallagen, KL)¹ för att samverka kring kommunala insatser. Med kommunala insatser menas alla tänkbara insatser kommunen kan erbjuda till sina invånare. Avtalssamverkan innebär att kommuner sluter avtal om att samarbeta om särskilda uppgifter med syfte att effektivt nyttja resurser och säkerställa att invånare erhåller de bästa möjliga tjänsterna.

När kommuner ingår i avtalssamverkan innebär det inte att huvudmannskapet för de uppgifter som avtalet omfattar ändras eller flyttas. Den kommun eller region som löser en uppgift genom avtalssamverkan behåller fortfarande det övergripande ansvaret för att säkerställa att uppgiften utförs på rätt sätt. De ska kunna återta uppgiften i egen regi om det uppstår problem eller brister vid utförandet av uppgiften.²

Avtalssamverkan kan vara en fördelaktig lösning för att kommuner ska uppfylla sina lagstadgade uppgifter gentemot invånarna på bästa sätt. Genom samarbete kan kommuner dra nytta av varandras ekonomiska resurser och kompetens, vilket kan hjälpa kommuner erbjuda tjänster av hög kvalitet till alla som bor i kommunen. För en mindre kommun kan det bli dyrt att starta upp ett eget HVB-hem, samtidigt som det är svårt att säkerställa att rätt kompetens finns på plats. I fall som dessa kan avtalssamverkan med grannkommunen vara en lösning. Detta hjälper till att säkerställa att HVB bedrivs effektivt och att personalen besitter nödvändig kompetens för att utföra arbetet. Ett annat användningsområde för avtalssamverkan är inom familjehemsverksamheten, exempelvis konsulentstödda familjehem. Genom att samarbeta kan kommunerna effektivisera processerna för rekrytering och godkännande av personal samt säkerställa en hög standard vid stöd till familjehem. Genom avtalssamverkan kan kommuner samarbeta för att erbjuda en mer kvalitetssäker

¹ 9 kap. 37 § första stycket kommunallagen, (2017:725).

² s.29, *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan*, prop. 2017/18:151.

och långsiktigt hållbar lösning inom familjehemsverksamheten samt erbjuda kommunens invånare mer högkvalitativa tjänster.

Avtalssamverkan kan i övergripande delas in i två delar – 1) avtalssamverkan för myndighetsutövning och 2) avtalssamverkan för kommunala insatser. Avtalssamverkan för myndighetsutövning innebär att två eller flera kommuner samarbetar för att gemensamt utföra myndighetsuppgifter inom ett visst område, exempelvis att behandla frågor som ankommer socialnämnden. Vid avtalssamverkan för myndighetsutövning aktualiseras inte frågor om upphandling och konkurrens eftersom det rör frågor som myndigheter enskilt ansvarar för – och inte kan lämnas över till bolag, föreningar eller privata aktörer utan särskilt lagstöd.

Avtalssamverkan kring insatser innebär att kommuner ingår avtal med varandra, där en kommun tar ansvar för att utföra vissa uppgifter för en annan kommun inom olika verksamhetsområden, exempelvis inom socialtjänsten. Eftersom privata utförare skulle kunna involveras för att utföra uppgifterna i stället för en annan kommun genom avtalssamverkan omfattas avtalssamverkan kring insatser av upphandlingslagstiftningen (lagen om offentlig upphandling, lagen om upphandling inom försörjningssektorerna och lagen om upphandling av koncessioner).³ För tjänster som kan upphandlas uppstår det ibland juridiska frågor kring hur avtalssamverkan utformats och då finns det en risk att privata aktörer hävdar att den kommunala avtalssamverkan strider mot konkurrensrätten. På grund av detta finns det ibland en uppfattning bland kommuner och regioner om att avtalssamverkan kring insatser är komplicerat eller omöjligt – vilket leder till att avtalssamverkan kring insatser inte används till den utsträckning som är möjligt.

Den här rapporten vill visa att avtalssamverkan kring insatser är möjligt och kan användas för att spara resurser, öka verksamhetens effektivitet och säkerställa att invånare får tillgång till tjänster av god kvalitet. Rapporten visar även att avtalssamverkan med fördel kan användas inom flera sociala tjänster som familjehem och lyfter även fram ett illustrativt exempel för att belysa detta.

³ Om regler för offentlig upphandling, Upphandlingsmyndigheten. Hämtad från <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/om-regler-for-upphandling/>.

Syfte med rapporten

Rapporten ska vara ett lättillgängligt stöd till kommuner som funderar att använda avtalssamverkan för att samverka kring insatser. Rapporten fungerar som ett komplement till de underlag om avtalssamverkan som Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har tagit fram.⁴

Rapportens disposition

Rapporten är strukturerad i fem fristående kapitel, där [kapitel två](#) ger en övergripande introduktion till avtalssamverkan och de huvudsakliga uppgifter som behöver finnas med vid avtalssamverkan. [Kapitel två](#) beskriver även kortfattat andra samverkansformer och lyfter för- och nackdelar med varje samverkansform. I [kapitel tre](#) beskrivs undantag från upphandlingslagstiftningen. [Kapitel fyra](#) behandlar olika områden för avtalssamverkan med särskilt fokus på insatser inom Socialtjänsten. I [kapitel fem](#) presenteras en metodguide för avtalssamverkan tillsammans med ett fiktivt exempel på hur avtalssamverkan kan nyttjas för att utforma ett samarbete inom familjerådgivning

Metodguide och illustrativt exempel på avtalssamverkan

Till denna rapport finns en metodguide som är tänkt att vara ett praktiskt stöd till kommunernas arbete med avtalssamverkan. Metodguiden innehåller en sammanfattning av de steg kommuner bör tänka på när de planerar att träffa avtal genom avtalssamverkan. För varje steg finns frågeställningar kommunen bör tänka på samt en check-lista med saker som bör utföras för att säkerställa att avtalssamverkan sker på rätt sätt. Tanken är att metodguiden kan agera som en praktisk check-lista och säkerställa att kommuner inte missar några viktiga punkter när de ska nyttja avtalssamverkan. Utöver metodguiden finns även ett fiktivt exempel på avtalssamverkan om socialtjänstinsatser för normbrytande beteenden för unga. Exemplet illustrerar hur två kommunerna kan samverka för att stärka sitt arbete kring normbrytande beteenden hos unga. I exemplet utgår kommunerna från metodguiden och visar hur kommuner kan tänka kring varje punkt i check-listan.

⁴ *Kommunal avtalssamverkan I – Prövning och tillsyn*, SKR, 2019 & *Kommunal avtalssamverkan II – Socialtjänst*, SKR, 2019.

Kapitel 2

Avtalssamverkan och andra kommunala samverkansformer

Introduktion till avtalssamverkan

Avtalssamverkan mellan kommuner, som regleras av 9 kap. 37 § i KL, förenklar och möjliggör samarbeten för flera parter kring gemensamma intressen och frågor. I kommunallagen definieras att en kommun eller region får ingå avtal om att någon av dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller en annan region (avtalssamverkan).⁵

Som huvudregel ska inte en kommun eller en region att utföra uppgifter åt andra kommuner eller andra regioner. Således är det viktigt att poängtera att bestämmelsen om avtalssamverkan innehåller ett undantag från den s.k. lokaliseringsprincipen. Denna princip kräver vanligtvis att kommunens eller regionens uppgifter ska ha en direkt anknytning till dess geografiska område eller invånare.⁶ Avtalssamverkan är en av flera samverkansformer för kommuner som vill samarbeta med andra parter – dessa beskrivs mer detaljerat senare i avsnittet.

Möjligheter med avtalssamverkan

Anledningen till att parter väljer att avtalssamverka kan handla om allt från gemensamma investeringar och kostnadsbesparingar till att dela tjänster och resurser. Avtalssamverkan kan användas i de fall kommuner saknar de kompetenser som krävs för att erbjuda en viss tjänst till sina invånare eller då det finns möjligheter till effektivare resursanvändning genom samarbete. Avtalssamverkan kan även bidra till en ökad förmåga att hantera framtida utmaningar, såsom ökade teknologiska krav, demografiska förändringar och

⁵ s.9 kap. 37 § första stycket kommunallagen, (2017:725).

⁶ s.8, *Kommunal avtalssamverkan I – Prövning och tillsyn*, SKR, 2019.

ökade kvalitetskrav, faktorer som alla inverkar på kommunens kapacitet att leverera tjänster på ett effektivt och hållbart sätt. En stark, effektiv strategisk avtalssamverkan kan alltså ge ett betydande bidrag till att främja kommunens allmänna intressen och dess framtida hållbarhet.⁷

I denna rapport, och i linje med uttalanden i förarbetena till lagstiftningen, uppmantras kommuner och regioner tänka strategiskt kring sin process för samverkan.⁸ Detta innebär att avtalssamverkan bör integreras i kommunens övergripande strategi och arbetet med avtalssamverkan bör följa en tydlig process. För att underlätta kommunernas process kring avtalssamverkan har en metodguide tagits fram (se [kapitel fem](#)) som kan användas som ett stöd i genomförandet.

Viktiga saker att ta hänsyn till vid avtalssamverkan

Vid avtalssamverkan är det viktigt att tänka igenom samtliga förutsättningar och krav för samverkan. I följande kapitel beskrivs på övergripande nivå viktiga aspekter att ta hänsyn till.⁹

- **Parter** som får ingå i avtalssamverkan är kommuner och regioner, men inte kommunala bolag, privata aktörer eller staten. Kommunalförbund kan dock vara part i en avtalssamverkan om det ingår i deras uppdrag, eftersom kommunallagens bestämmelser om kommuner och landsting även gäller för kommunalförbund, om inget annat anges eller följer av särskild reglering.
- De **samverkansuppgifter** kommuner får samverka kring innefattar samtliga uppgifter kommunen får utföra utifrån sin kompetens. Enkelt sagt får samverkansuppgifterna behandla de uppgifter kommuner skulle kunna utföra för egen del. Det kan handla om gemensam genomförande av projekt inom exempelvis socialtjänst, infrastruktur och miljö. Avtalssamverkan kan innebära att kommuner delar på kostnader och personalresurser för att uppnå skalfördelar och högre kvalitet i verksamheterna. Avtalssamverkan kan även omfatta enklare former av samarbeten – exempelvis köp av enstaka platser på HVB eller äldreboende hos andra kommuner. Det är

⁷ *Offentlig avtalssamverkan – om s.k. Hamburgsamarbeten och inköpscentralers möjligheter att bedriva grossistverksamhet*, Rapport 2017:3, Upphandlingsmyndigheten, 2017.

⁸ s. 33, *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan*, Rapport 2023:5, Statskontoret, 2023.

⁹ *Kommunal avtalssamverkan I – Prövning och tillsyn*, SKR, 2019 & *Kommunal avtalssamverkan II – Socialtjänst*, SKR, 2019.

viktigt att tydlig definiera samverkansuppgifterna – särskilt om undantag till upphandlingslagstiftningen ska användas. För att läsa mer om undantag till upphandlingslagstiftningen, se [undantag från upphandlingslagstiftningen](#).

- **Extern delegering** är möjlig när parter samverkar om en uppgift genom avtalssamverkan. Extern delegering innebär att det möjligt är att delegera beslutanderätt till anställda i den utförande kommunen eller regionen. Detta omfattar endast uppgifter som ingår inom avtalssamverkan och gäller inte för konsulter, som inte betraktas som anställda. Möjligheten till extern delegering förutsätter en överenskommelse mellan de samverkande kommunerna eller regionerna, där det bör klargöras i vilken omfattning extern delegering kan användas och om vidaredelegering ska vara möjlig.
- **Ersättning** för uppgiftsöverlämnande inom avtalssamverkan sker vanligtvis genom någon form av motprestation, antingen i form av pengar eller genom att en kommun eller region utför en annan uppgift åt den andra parten. Huvudregeln för att bestämma ersättningsnivå är att uppdragstagaren ska täcka sin självkostnad, den så kallade självkostnadsprincipen. Eftersom självkostnadsprincipen gäller för kommunala verksamheter innebär detta att kommuner och regioner inte får ta ut högre avgifter än kostnaderna för de tjänster de tillhandahåller. Ersättningen bör inte understiga uppdragstagarens kostnader, och parterna måste bedöma utbyte av prestationer och prissättning utifrån lokala förutsättningar.
- **Huvudmannskapet** behålls alltid av den part som har det ursprungliga ansvaret för uppgiften, även om uppdragstagaren ansvarar för att utföra uppgifterna enligt avtalet. Beslutanderätten överförs inte från uppdragsgivaren till uppdragstagaren, men anställda hos uppdragstagaren kan få rätt att fatta beslut på delegation. Den delegerande kommunen eller regionen behåller ansvaret gentemot tillsynsmyndigheter och enskilda för eventuella fel och brister i handläggning och beslutsfattande. Nämnden hos uppdragsgivaren är fortsatt ansvarig för att verksamheten bedrivs enligt lag och fullmäktiges riktlinjer, samt för den interna kontrollen och revisionsansvaret för de uppgifter som samverkan avser. I de fall då avtalssamverkan exempelvis innefattar en placering av enstaka personer på HVB eller äldreboende i annan kommun är det inte rimligt att den uppdragsgivande kommunen ska vara ansvarig för hela verksamheten i den uppdragstagande kommunen. Snarare har den uppdragsgivande kommunen kvar det yttersta ansvaret för individen med krav på att placeringen

uppfyller lagkrav och fullmäktiges riktlinjer, men erhåller inget övergripande ansvar för hela enheten där individen placeras.

- **Dokument- och informationshantering** är en viktig del för lyckad avtalssamverkan. Vid avtalssamverkan kan kommuner och regioner träffa avtal för att utföra uppgifter åt varandra, vilket liknar att anlita en privat utförare. Skillnaden är att en enskild utförare endast redovisar resultatet, medan avtalssamverkan kan innefatta myndighetsutövning och handläggning av ärenden. Detta påverkar bland annat diarieföring, arkivbildning och hantering av personuppgifter. Ett arrangemang för gemensamt personuppgiftsansvar bör dokumenteras skriftligt och anpassas till rådande omständigheter. Om en personuppgiftsbiträdesrelation kan identifieras ska hanteringen regleras genom ett avtal eller en annan bindande rättsakt enligt unionsrätten eller nationell rätt.
- **Kontroll, uppsiktsplikt och rapporteringsskyldighet** är viktigt att ta hänsyn till inom ramen för avtalssamverkan. Varje nämnd ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt mål, riktlinjer och lagar, samt att intern kontroll säkerställer effektivitet och säkerhet. Kommunstyrelsen har en uppsiktsplikt över avtalssamverkan, vilket innebär att den ska ha överblick över organisation och verksamhet samt agera vid eventuella problem. Årlig rapportering till fullmäktige krävs för att ge en överblick över samverkan och säkerställa fullt ansvar. Rapporteringen kan ske genom separata ärenden, årsredovisningar eller budgetförslag.
- **Personal- och arbetsmiljö** är nödvändigt att tänka på vid avtalssamverkan då samverkan kan kräva att verksamheter omorganiserar vid samarbete vilket påverkar anställningsvillkor och personal. Vid verksamhetsövergång övergår anställningsavtal och förhållanden automatiskt till förvärvaren. Arbetsledningsansvar och arbetsmiljöansvar kan variera beroende på avtalssamverkans omfattning och karaktär. Uppdragsgivaren och uppdragstagaren har parallellt ansvar för den anställdes arbetsmiljö, men det långsiktiga arbetsmiljöansvaret ligger på arbetsgivarparten i anställningsavtalet.
- **Avtalsinnehållet** i avtalssamverkan varierar beroende på samverkans syfte och omfattning, men vissa grundläggande punkter bör alltid inkluderas: parterna i avtalet, uppdragstagarens uppgifter, omfattningen av eventuell extern delegering av beslutanderätt, ekonomiska villkor och redovisning, samt rutiner för informationshantering, uppföljning, avtalstid och uppsägning. Beroende på avtalets omfattning kan det även finnas anledning

att reglera ytterligare frågor, såsom dataskydd, sekretess, rätten till arbetsresultat och upphovsrättsliga frågor. Om samverkan innebär att upphovsrättsligt material skapas, bör rättighetsfrågor regleras, till exempel genom avtalsbestämmelser om rätt till arbetsresultat och användning av material. Försäkringsfrågor kan också behöva övervägas, eftersom en kommuns försäkring inte nödvändigtvis täcker verksamhet utförd på uppdrag åt andra kommuner.

Vid beslut att avtalssamverka är det viktigt att noggrant granska om ytterligare lagsstiftning utöver lagstiftningen för avtalssamverkan (9 kap. § 37 KL) gäller för samarbetet. För en majoritet av samarbeten kommer även ytterligare lagstiftning gälla, kopplat till själva uppgifterna som utförs. Till exempel, om två kommuner beslutar att samarbeta kring ett äldreboende, kommer den befintliga lagstiftningen för äldreboenden fortfarande att gälla för samarbetet, utöver vad kommunallagen föreskriver om avtalssamverkan.

Andra kommunala samverkansformer

Utöver avtalssamverkan finns det flera andra samverkansformer som kommuner eller andra parter kan använda för att samverka kring uppgifter. Nedan belyses några av de vanligaste samverkansformerna för kommuner, inklusive dess användningsområden, fördelar och nackdelar. Syftet med översikten är att säkerställa att läsaren har en god förståelse för olika sätt att samverka inom kommunala angelägenheter samt att ge läsaren möjligheten att fatta välgrundade beslut om avtalssamverkan utgör den rätta samverkansformen för läsarens specifika samverkansbehov.

Kommunalförbund är en samverkansform som kan etableras mellan olika kommuner och regioner och utgör en egen juridisk person med rättskapacitet i enlighet med KL 3 kap 8 §, 9 kap 1–18 §§.¹⁰ Kommunalförbund bildas av medlemmar från kommuner och regioner och är lämplig för storskaligt samarbete eller långsiktiga uppgifter. Denna form av samarbete kräver dock mycket tid och resurser, vilket kan vara en nackdel för kommuner som endast önskar samarbeta kring specifika uppgifter.¹¹

¹⁰ 3 kap 8 §, 9 kap 1–18 §§kommunallagen, (2017:725)

¹¹ s. 15, *Hand i hand – en analys av kommunal avtalssamverkan*, Statskontoret, 2023 & *Gemensam nämnd, Kommunalförbund*, SKR, hämtad från:

En annan samverkansform är **gemensamma nämnder**. Enligt KL 3 kap. 9 § och 9 kap. 19–35 §§¹², kan gemensamma nämnder bildas mellan två eller flera kommuner eller regioner och kan fullgöra uppgifter inom all kommunal verksamhet. Denna samverkansform ingår i en samverkande kommuns eller regions politiska organisation och kräver exakt preciserade uppgifter. Det är viktigt att tänka på att en gemensam nämnd inte utgör en egen juridisk person vilket innebär att det är medlemmarna i nämnden som bär ansvaret för nämndens beslut och åtgärder. Gemensamma nämnder kan bidra till en bättre resursfördelning och ökad effektivitet och kräver mindre administration än ett kommunalförbund – men kan bli stora och administrativt tunga om det är flera kommuner som ingår i samverkan.¹³

När kommuner eller andra offentliga enheter överväger att samarbeta med privata organisationer är **privaträttsliga samverkansformer** ofta ett bra alternativ.¹⁴ I fall där kommuner eller regioner väljer denna samarbetsform benämns det ofta som interkommunala företag. Inom interkommunala företag kan samverkan möjliggöras tack vare Teckalundantaget. Detta undantag innebär att när en verksamhet upphandlar från en annan verksamhet den har ägarskap över kan de ingå avtal med varandra utan att omfattas av upphandlingslagstiftningen. Med andra ord, om en kommun köper tjänster från en verksamhet som ägs av kommunen blir upphandlingen undantagen reglerna om lagen om offentlig upphandling (LOU).¹⁵

Nätverk och ”informella avtal” utgör en annan form av samverkan. Denna form av samarbete, exempelvis samrådsgrupper, kan betraktas som en informell form av avtalssamverkan eftersom det saknas juridiskt bindande avtal. Den

<https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/styrningledning/driftformer/gemensamnandkommunalforbund.1755.html>.

¹² 3 kap. 9 § och 9 kap. 19–35 §§ kommunallagen, (2017:725).

¹³ s. 15, *Hand i hand – en analys av kommunal avtalssamverkan, Statskontoret, 2023 & Gemensam nämnd, Kommunalförbund, SKR*, hämtad från:

<https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/styrningledning/driftformer/gemensamnandkommunalforbund.1755.html>.

¹⁴ s. 12, *Offentlig avtalssamverkan – om s.k. Hamburgsamarbeten och inköpscentralers möjligheter att bedriva grossistverksamhet*, Rapport 2017:3, Upphandlingsmyndigheten, 2017.

¹⁵ *Avtal som är undantagna från reglerna*, Upphandlingsmyndigheten. Hämtad från: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/olika-sorters-avtal-och-kontrakt/avtal-som-ar-undantagna/>.

lämpar sig väl vid mindre uppgifter som inte kräver att avtal träffas mellan parter.¹⁶

En ytterligare form av samverkan är **samordningsförbund** vilket bildas mellan kommuner, regioner och staten (genom Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan). Detta fristående organ syftar till att samordna och finansiera rehabiliteringsinsatser till individer. Verksamheten liknar den hos ett kommunalförbund men regleras av egen lagstiftning och utgörs för ett specifikt syfte – att hjälpa individer nå tillbaka till arbetsmarknaden. Samordningsförbund kan således inte användas som avtalssamverkan eller för särskilda ändamål.¹⁷

Slutligen finner vi **avtalssamverkan**. Avtalssamverkan är, som tidigare beskrivet i rapporten, en process där två eller flera parter samarbetar för att utföra gemensamma uppgifter genom att ingå bindande avtal. Genom att ingå avtal säkerställs att alla parter är medvetna om sina skyldigheter och rättigheter samt att samarbetet är juridiskt bindande. Avtalssamverkan bidrar till att skapa långsiktiga och stabila relationer mellan parterna, vilket kan leda till ökad effektivitet och framgång i deras gemensamma verksamhet.¹⁸

För att förstå vilken samverkansform som passar bäst i ett särskilt ärende, se Tabell 1 nedan som sammanfattar samtliga samverkansformer.

¹⁶ s. 13, *Offentlig avtalssamverkan – om s.k. Hamburgsamarbeten och inköpscentralers möjligheter att bedriva grossistverksamhet*, Rapport 2017:3, Upphandlingsmyndigheten, 2017.

¹⁷ Gemensam nämnd, Kommunalförbund, SKR, hämtad från:
<https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/styrningledning/driftformer/gemensamnmdkommunalforbund.1755.html>.

¹⁸ *Kommunal avtalssamverkan I – Prövning och tillsyn*, SKR, 2019 & *Kommunal avtalssamverkan II – Socialtjänst*, SKR, 2019.

Tabell 1. Samverkansformer lämpliga för kommunal samverkan

Samverkansform	Kommunalförbund (KF)	Gemensam nämnd	Avtals-samverkan	Samordnings-förbund	Privaträttsliga samverkansformer	Nätverk och "informella avtal"
<i>Aktörer</i>	Kommuner eller regioner.	Kommuner eller regioner.	Kommuner eller regioner.	Kommuner, regioner och staten (Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan)	Kommuner eller regioner.	Kommuner.
<i>Omfattning av uppgifter</i>	Samtliga kommunala uppgifter – men uppgifterna måste vara inom den överlämnande kommunens kompetens.	Samtliga kommunala uppgifter som inte faller inom ramen för fullmäktiges exklusiva beslutanderätt.	Samtliga kommunala uppgifter som faller inom ramen för kommunens ansvar.	Samordna och finansiera rehabiliteringsinsatser till individer.	Uppgifter som kan bedrivs av interkommunala bolag.	Uppgifter som inte kräver juridiskt bindande avtal
<i>Egen juridisk person</i>	Ja.	Nej.	Nej.	Ja.	Ja, men ingen myndighet.	Nej.
<i>Huvudmannaskap</i>	Kommunalförbund blir huvudman.	Varje kommun behåller huvudmannaskap över sina uppgifter	Varje kommun behåller huvudmannaskap för avtalade uppgifter.	Kommun eller region behåller huvudmannaskap, omfattas av egen lagstiftning.	Interkommunala företaget räknas som huvudman.	Varje enskild kommun bibehåller huvudmannaskap.
<i>Ansvar</i>	Kommunalförbund blir ansvarig.	Varje kommun har ansvar för sina uppgifter.	Varje kommun behåller ansvaret för sina uppgifter.	Samordningsförbundet har ansvar men omfattas av egen lagstiftning.	Interkommunala företaget är ansvarig.	Varje kommun behåller ansvar.
<i>Fördelar</i>	Främjar snabbare beslut, ekonomisk självständighet och specialisering för ökad effektivitet i kompetenskrävande verksamheter.	Goda möjligheter för styrning. Behöver inte stor administrativ och organisatorisk överbyggnad.	Ingen administrativ och organisatorisk överbyggnad. Går snabbt att inleda samverkan.	Fristående organ med god möjlighet att hjälpa individer förbättra sin förmåga att förvärsaarbata.	Möjliggör samverkan mellan privata aktörer och offentliga aktörer.	Enkelt att administrera och lämplig för samverkan i mindre skala.
<i>Nackdelar</i>	Kan bli för självständig. Mindre lämplig för kommuner som vill ha större inflytande.	Kräver administration och riskerar bli tungrodd vid många deltagande kommuner.	Liten möjlighet för kommuner att löpande styra verksamheten.	Kräver en del administration och har ett specifikt användningsområde.	Begränsat i sitt omfång och mindre befogenheter.	Inget juridiskt bindande avtal vilket innebär begränsat omfång.
<i>Exempel på lämpliga verksamheter för samverkan</i>	Regelstyrd och specialiserad verksamhet samt myndighetsutövning.	Plan- och byggfrågor, miljö- och hälsa, IT och HR, gymnasieskola, överförmyndare.	Uppgifter och tjänster, myndighetsutövning och specialistfunktioner.	Endast för att finansiera insatser som ger stöd till individer för att förbättra sin arbetsförmåga.	När kommunen behöver samverka med privata aktörer, exempelvis vid större infrastrukturprojekt.	Informell samverkan utan juridiska avtal, passar mindre uppgifter utan behov av avtal.

Kapitel 3

Undantag från upphandlingslagstiftningen

Denna del av rapporten behandlar undantag till upphandlingslagstiftningen och lagen om offentlig upphandling (LOU) som kan vara relevanta vid avtalssamverkan. LOU är ett centralt verktyg för att reglera offentlig upphandling och säkerställer att upphandlingar går rätt till, ger lika förutsättningar för alla parter och att resurser används på ett effektivt sätt.¹⁹ När kommuner beslutar sig för att nyttja avtalssamverkan kring insatser kan det innebära att kommunerna vill samarbeta kring tjänster i stället för att upphandla dem. Om en privat aktör kan och vill erbjuda liknande tjänster kan den privata aktören invända att tjänsten bör upphandlas i konkurrens och inleda en rättslig process om de anser att lagstiftningen inte har följts. För att förenkla för kommuner att nyttja avtalssamverkan kring insatser finns några undantag från upphandlingslagstiftningen som är bra att känna till. De vanligaste undantagen är direktupphandling, vilket är tillämpligt så länge upphandlingsvärdet understiger direktupphandlingsgränsen, och Hamburgundantaget, som kräver att samarbetet ska utformas enligt vissa kriterier.

Offentlig maktutövning

För upphandlingar kring tjänster som endast myndigheter får utföra undantas *offentlig maktutövning* eller *myndighetsutövning*. Upphandling av tjänster som innebär myndighetsutövning och påverkar medborgarnas rättigheter och skyldigheter omfattas inte av lagen om offentlig upphandling (LOU). Det beror på att endast myndigheter och inte privata företag kan utföra sådana uppgifter, och därför gäller inte LOU.²⁰ Exempel på myndighetsutövning som är undantaget LOU är beslut om ekonomiskt bistånd, beslut enligt

¹⁹ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

²⁰ Avtal som är undantagna från reglerna, Upphandlingsmyndigheten. Hämtad från: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/olika-sorters-avtal-och-kontrakt/avtal-som-ar-undantagna/>.

socialtjänstlagen, familjerätt samt beslut enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).²¹

Direktupphandling

Direktupphandling möjliggör för kommuner och andra parter att upphandla vanliga tjänster undantagna från Lagen om Offentlig Upphandling (LOU) förutsatt att upphandlingens totala värde inte överskrider direktupphandlingsgränsen. Direktupphandlingsgränsen räknas per deltagande kommun och är från och med 2024 satt till 700 000 kronor, eller 8 109 450 kronor för upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster²².

Teckalundantaget och icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse

Teckalundantaget och *icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse* beskrivs inte i detalj i denna rapport då undantagen inte är så relevanta för kommunal avtalssamverkan. Teckalundantaget gör det möjligt för kommuner att köpa tjänster från sina egna kommunala bolag utan att behöva följa upphandlingslagstiftningen. Undantaget är framför allt relevant vid privaträttsliga samverkansformer och används inte vid avtalssamverkan. För mer information om Teckalundantaget, se Upphandlingsmyndigheten.se.²³ Undantaget för icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse saknar rättspraxis och har därför ett oklart rättsläge. För mer information om detta undantag, se den statliga utredningen *SOU 2016:78 Ordning och reda i välfärden*.²⁴

²¹ Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

²² *Direktupphandling*, Upphandlingsmyndigheten. Hämtad från: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/forbered-upphandling/valja-upphandlingsforfarande/direktupphandling/> & *Nya beloppsgränser för 2024 - här är listan*, Upphandlingsmyndigheten. Hämtad från: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/frageportalen/2904774/nya-beloppsgranser-for-2024-har-ar-listan/>.

²³ *Om regler för upphandling*, Upphandlingsmyndigheten. Hämtad från: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/om-regler-for-upphandling/>.

²⁴ En närmare diskussion om dessa frågor finns i Valfärdsutredningens delbetänkande (SOU 2016:78) *Ordning och reda i välfärden*, s. 400 ff.

Hamburgundantaget

Hamburgundantaget kommer från upphandlingsdirektivet och LOU och har sitt ursprung i ett mål i EU-domstolen från 2004.²⁵ Målet handlar om ett avtal mellan Hamburgs renhållningstjänst och fyra tyska sekundärkommuner (så kallade Landkreise) som beslutade att samarbeta kring bortförsl av avfall. Detta satte sedan grunden till Hamburgundantaget som möjliggör att samarbetande aktör kan upphandla tjänster från varandra givet att ett antal kriterier är uppfyllda.²⁶

För att Hamburgundantaget ska gälla krävs:

- att upphandlingen syftar till att upprätta eller reglera formerna för ett samarbete mellan myndigheterna,
- att samarbetet avser att säkerställa att de offentliga tjänster som myndigheterna ska utföra tillhandahålls för att uppnå myndigheternas gemensamma mål,
- att samarbetet bara styrs av överväganden som hänger samman med allmänintresset, samt
- att myndigheterna på den öppna marknaden utövar mindre än 20 procent av den verksamhet som berörs av samarbetet.

Trots att det finns tydliga krav för Hamburgundantaget kan det fortfarande uppstå juridiska frågetecken kring samarbeten genom undantaget, så kallade hamburgsamarbeten. En vanlig fråga som lyfts av kommuner som ser över kraven för Hamburgundantaget är vilka tjänster som åsyftas inom begreppet *offentliga tjänster*. Detta saknas rättslig praxis, och kommuner uppmanas att tänka att hamburgsamarbeten är möjliga för tjänster som berör de uppgifter kommunen har kompetens för att utföra. Detta innebär att Hamburgsamarbeten med fördel kan användas när det handlar om att samverka kring tjänster inom socialtjänsten. Om det uppstår frågor är ett sätt att komma förbi de juridiska frågetecken att rådfråga juridisk expertis samt att läsa SKR:s fördjupande beskrivning som finns på SKR.se.

²⁵ s.47, SOU 2021:5, Lundin, 2021 & s. 33, Rapport 2017:3, Upphandlingsmyndigheten, 2017 & s. 30 *Kommunal avtalssamverkan II – Socialtjänst*, SKR, 2019.

²⁶ s.30, *Kommunal avtalssamverkan II – Socialtjänst*, SKR, 2019.

Kapitel 4

Exempel på områden och implementering av avtalssamverkan

Detta kapitel behandlar olika områden där avtalssamverkan kring insatser kan användas. Särskilt fokus är på insatser inom socialtjänsten och framförallt på insatser mot ungas normbrytande beteende. I tidigare underlag från SKR har fokus varit på tillsyn och prövning samt socialtjänsten – med huvudsakliga fokus på myndighetsutövning. För att läsa mer om avtalssamverkan inom dessa områden – se SKR:s skrifter.²⁷

Avtalssamverkan kring insatser inom socialtjänsten

Inom Socialtjänsten finns möjligheter för kommuner att använda avtalssamverkan för att samverka inom olika insatser som är avsedda att erbjudas invånarna. Exempel på sådana insatser inkluderar samarbete kring gemensam familjerätt, digitala socialtjänster, korttidsvård, hemtjänst samt personliga omvårdnadsinsatser. Exempelvis kan kommuner genom avtalssamverkan samarbeta kring en gemensam familjerätt och erbjuda barn och unga bättre stöd inom det familjerättsliga området. Det finns även möjligheter att samarbeta kring digitala tjänster inom socialtjänsten genom att använda gemensamma digitala plattformar, vilket effektiviserar arbetsprocesser och stödjer övergången till högkvalitativ och nära vård.

För att illustrera hur avtalssamverkan kring insatser kan användas inom socialtjänsten beskrivs nedan några verkliga exempel.

²⁷ *Kommunal avtalssamverkan I – Prövning och tillsyn*, SKR, 2019 & *Kommunal avtalssamverkan II – Socialtjänst*, SKR, 2019.

Exempel på avtalssamverkan kring insatser inom socialtjänsten

Avtalssamverkan om gemensam tjänstemannaorganisation

Kommunerna Danderyd, Lidingö, Täby och Vaxholm beslutade att samarbeta kring en gemensam tjänstemannaorganisation inom familjerätt genom avtalssamverkan för att uppnå ökade samordningsvinster, en mer effektiv verksamhet och sammanhållen kompetens inom familjerättsområdet. Familjerätten är en del av Individ och familjeomsorgen (IFO) och arbetar med frågor som rör vårdnad, boende, umgänge, faderskap och adoptioner. Kommunerna tillsatte en utredning som visade att en gemensam familjerätt skapar bättre förutsättningar för specialisering vilket bidrar till att säkerställa verksamhetens kvalitet. En gemensam familjerätt ansågs också ha goda möjligheter att utveckla verksamheten på ett sätt som kunde gynna samtliga kommuner. Det bedömdes även att en sammanslagning av kommunernas familjerätter är förenlig med att upprätthålla principen om barnets bästa, en bärande princip i barnkonventionen.²⁸ För att leda projektet beslutades att en projektorganisation med en projektledare och en enhetschef skulle tillsättas för att förbereda och genomföra sammanslagningen av kommunernas familjerättsverksamhet. Kostnaderna för projektet fördelades mellan kommunerna baserat på antal invånare. Den ekonomiska kalkylen för projektet visade att de totala kostnaderna för att bedriva familjerättsverksamhet skulle minska genom samarbetet, främst tack vare lägre konsultkostnader och effektiviseringsvinster.²⁹

Avtalssamverkan kring olika socialtjänstinsatser

Lunds kommun redovisar sex exempel av avtalssamverkan kopplade till Socialtjänsten i sin årsrapport. Texten nedan är från Lunds kommuns årsredovisning där exemplen av avtalssamverkan är beskrivna.³⁰

1. **Barnahus** mellersta Skåne Barnahus är till för barn och unga upp till 18 års ålder som utsatts för eller bevittnat våld i nära relationer eller sexuella

²⁸ *Barnets bästa – en antologi*, SOU 1997:116, Statens offentliga utredningar från Socialdepartementet, 2017.

²⁹ Tjänsteutlåtande, *Avtalssamverkan mellan Danderyd, Lidingö, Täby och Vaxholm om gemensam tjänstemannaorganisation för socialnämndens ansvar inom det familjerättsliga området*, Dnr SON 2023/56–71, 2023. Täby kommun.

³⁰ *Rapport om avtalssamverkan 2022*, KS 2022/0879, Lunds Kommun, 2022.

övergrepp, oberoende av relation till förövaren. I samråd med socialtjänsten kan Barnahus erbjuda en familjebehandling för familjer där det finns fortsatt risk för våld. I samverkan ingår Burlöv, Eslöv, Hörby, Höör, Kävlinge, Lomma, Lund och Staffanstorp. Myndighetsbeslut fattas av respektive kommun.

2. **Kriscentrum mellersta Skåne Mottagningen** vänder sig till dem som blivit utsatta för, upplevt eller utövats våld i en nära relation. Alla erbjuds en individuell samtalskontakt men det finns även grupper för vuxna. Samtalen är kostnadsfria och det förs inga journaler. Samverkande kommuner är Burlöv, Eslöv, Höör, Kävlinge, Lomma, Lund och Staffanstorp. Myndighetsbeslut fattas av respektive kommun.
3. **Social Jourens** uppgifter är rådgivning, hänvisning och upplysning samt stödande och utredande samtal när socialtjänstens verksamhet är stängd. Jouren handlägger vidare akut bistånd enligt socialtjänstlagen, akuta åtgärder enligt vårdlagarna lagen om vård av unga och lagen om vård av missbrukare. Samverkande kommuner är Höör, Eslöv, Kävlinge, Lund och Staffanstorp. Jouren fattar myndighetsbeslut.
4. **Unga vuxna** är en mottagning för dem mellan 16 och 29 år som har börjat må dåligt. Samverkan sker med primärvården som står för 70% av resurserna. Kommunerna står för resterande 30%. Samverkande kommuner är Kävlinge, Lund och Staffanstorp. Mottagningen är en serviceinstans.
5. **Mariamottagning mellersta Skåne.** Mottagningen är till för unga under 25 år som har problem med alkohol eller andra droger. Mottagningen vänder sig även till den unges föräldrar och närstående. Mottagningen är ett samarbete mellan Region Skåne och kommuner i mellersta Skåne. Samverkande kommuner är Lund, Lomma, Kävlinge, Burlöv, Eslöv, Hörby och Höör. Mottagningen är en serviceinstans
6. **Familjerådgivningen** erbjuder professionell hjälp genom samtal till de par som söker stöd. Samverkande kommuner är Kävlinge, Lomma, Lund, Staffanstorp, Burlöv och Höör. Familjerådgivningen är en serviceinstans.

Avtalssamverkan kring gemensamt HVB

Region Östergötland och 13 kommuner i Östergötland samarbetar genom avtalssamverkan för att driva ett regiongemensamt hem för vård och boende (HVB) för pojkar och flickor i åldern 13 – 17 år, med målet att stärka samplanering och utveckla vården för de mest utsatta barnen. Den gemensamma ambitionen är att erbjuda ungdomar med komplexa behov en samordnad vård

från barn- och ungdomspsykiatri samt från respektive kommuns socialtjänst. Samarbetet inriktar sig även på att utveckla en hållbar vårdkedja för barn och utformas i samarbete med relevanta aktörer för arbetet med ett barn.

Norrköpings kommun agerar som ansvarig huvudman enligt socialtjänstlagen med uppgiften att tillsätta en föreståndare, medan Region Östergötland ansvarar för hälso- och sjukvårdsinsatser. En strategisk styrgrupp, bestående av chefer från olika kommuner och regionens verksamhetschefer, utarbetar och beslutar om uppdragsbeskrivningar samt följer upp verksamheten och vidtar åtgärder vid eventuella ekonomiska underskott. Styrgruppen håller minst två möten per år och rapporterar tillbaka till regionens ledningsgrupp för vård och omsorg. Norrköpings kommun ser till att lämpliga lokaler finns tillgängliga. Kontinuerlig kompetensutveckling och handledning genomförs löpande, finansierat av den gemensamma budgeten för verksamheten. Regionen och kommunerna täcker sina egna kostnader för personal, lokaler, drift, overhead och forskning och utveckling, baserat på deras andel i de totala personalkostnaderna för verksamheten (25–30% för regionen och 70–75% för kommunerna), och eventuella underskott delas proportionellt.³¹

Lärdomar från avtalssamverkan

De exempel som har redovisats för hur kommuner har arbetat med avtalssamverkan inom socialtjänsten belyser värdefulla insikter som andra kommuner kan dra nytta av i det egna arbetet med avtalssamverkan.

1. **Avtalssamverkan kan öka samordningsvinster mellan kommuner** vilket kan resultera i en effektivare verksamhet. Genom samarbete kan kommuner effektivisera sin verksamhet och dra nytta av varandras resurser och kompetenser. Detta leder till förbättrad kvalitet och rättssäkerheten för invånarna stärks samtidigt som kostnader minskar och effektiviteten ökar, vilket gynnar både kommunerna och invånarna.
2. **Avtalssamverkan möjliggör högre kvalitet i verksamheten genom förbättrade möjligheter till specialisering inom området.** Att nyttja avtalssamverkan möjliggör att kommuner får tillgång till specialistinsatser som den enskild kommunen inte kan erbjuda på egen hand.

³¹ *Överenskommelse om samverkansavtal gemensamt HVB, barn och unga 13 – 17 år*, Beslutsunderlag, Region Östergötland, 2019.

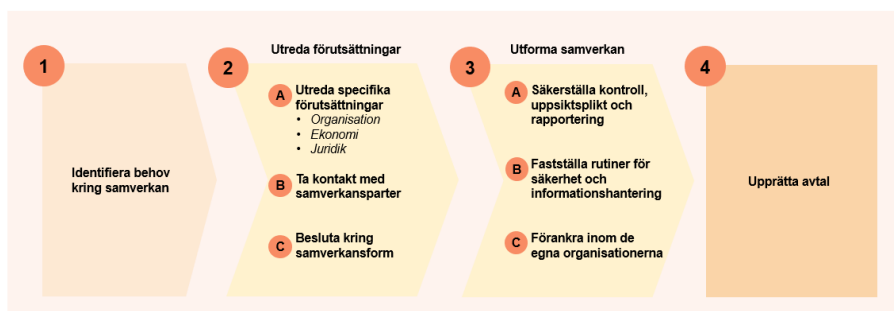
3. **Rekrytera rätt medarbetare för arbetet blir enklare med avtalssamverkan.** Genom att samarbeta kan två kommuner dela på personalresurser, dra nytta av skalfördelar och hantera variationen i patientflöden. Detta minskar behovet av att köpa dyra tjänster från bemanningsföretag eller konsulter när det är svårt att hitta rätt kompetens, vilket kan leda till betydande kostnadsbesparingar.

Kapitel 5

Introduktion till metodguide för avtalssamverkan

För att få praktiskt stöd kring arbetet med avtalssamverkan har SKR tagit fram en metodguide som är till för att kommuner enkelt ska kunna börja arbeta med avtalssamverkan. Metodguiden finns som separat bilaga till rapporten.

Introduktion till metodguiden



Figur 1. Metodguide för avtalssamverkan

Nedan följer en översiktlig beskrivning av stegen i metodguiden tillsammans med en kort beskrivning.

1. **Identifiera behov kring samverkan** är ett viktigt första steg för att tydligt definiera vilka behov som kan lösas av kommunal samverkan. Det är vanligt att kommunen har flera övergripande problem som de vill lösa, men genom att konkretisera de problemen som behöver lösas blir hela processen för avtalssamverkan enklare. Det är viktigt att specificera exakt vad samarbetet handlar om och vad det inte handlar om.
2. När behov har konkretiserats är nästa steg (2:A) att utreda **förutsättningar** för avtalssamverkan. Vid avtalssamverkan är det viktigt att begrunda organisatoriska-, ekonomiska- och juridiska förutsättningar för att

säkerställa att avtalssamverkan är möjlig, skapar samordningsvinster och går att implementera hos alla parter. Att (2:B) **ta kontakt med samverkansparter** är viktigt för att bygga relationer, förstå deras behov och förutsättningar samt säkerställa en gemensam målbild. (2:C) **Besluta kring samverkansform** är avgörande för att skapa en effektiv och hållbar samarbetsstruktur som gynnar alla inblandade parter och främjar en högkvalitativ verksamhet.

3. När förutsättningar har etablerats är nästa steg att (3) **utforma samverkan**. Detta är för att säkerställa att samarbetet har tydligt strukturer för att hantera (3:A) **kontroll av uppgifter, uppsiktsplikt och rapportering** och garantera en effektiv och ansvarsfull verksamhet. (3:B) **Fastställande av rutiner för säkerhet och informationshantering** är avgörande för att skydda känslig information och säkerställa en smidig kommunikation mellan samarbetsparter. (3:C) **Förankring inom de egna organisationerna** är nödvändigt för att säkerställa engagemang och förståelse för samarbetets mål och syfte, samt att avtalssamverkan är möjlig att inrätta inom den egna kommunen och inte krockar med andra planer.
4. Sista steget i processen är (4) att **upprätta avtal** och handlar om att säkerställa att alla delar som behöver vara med i avtalet är med. Detta är viktigt för att garantera en tydlig och juridiskt korrekt process för avtalssamverkan.

Syftet med metodguiden är att underlätta för kommuner att samarbeta genom avtalssamverkan. Genom att erbjuda vägledning och konkreta exempel på hur avtalssamverkan kan fungera i praktiken är förhoppningen att fler kommuner ska känna sig trygga i att utforska och nyttja dessa samarbetsmöjligheter. Nedan följer en kort beskrivning av hur avtalssamverkan kan nyttjas för arbete med ungas normbrytande beteende tillsammans med ett illustrativt exempel.

Avtalssamverkan för samarbete kring ungas normbrytande beteende

Hantering av unga med normbrytande beteenden blir allt viktigare och samarbete kring åtgärder mot ungas normbrytande beteende är något som många kommuner kan dra nytta av.³² Det är ofta utmanande att arbeta med insatser för unga med normbrytande beteende eftersom det är mycket viktigt att

³² *Insatser för att motverka fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott*, Socialstyrelsen, 2021.

säkerställa att rätt kompetens finns på plats för att kunna hantera svåra sociala situationer. Avtalssamverkan kan fungera som en katalysator för att öka insatserna för ungas normbrytande beteende genom att säkerställa att rätt kompetens finns på plats och möjliggöra samverkan med andra kommuner. Genom samarbete kan kommuner upptäcka, hantera och förebygga problem tidigt, vilket förhoppningsvis leder till en mer effektiv och inkluderande hantering av normbrytande beteende hos unga. För att exemplifiera samarbete mellan kommuner som hjälper unga med detta beskrivs nedan ett fiktivt exempel där två kommuner använder avtalssamverkan i syfte att hjälpa unga med normbrytande beteenden.

Fiktivt exempel på hur metodguiden kan användas: Avtalssamverkan om insatser mot normbrytande beteenden

Bakgrund

Norrström kommun är en liten kommun i norra Sverige. Kommunen har bra ekonomi och generellt god försörjning av tjänster inom socialtjänsten men har en stor utmaning med kompetensbrist då flera invånare väljer att flytta bort för att studera. Kommunen har även haft ett genomgående problem med att hantera unga med normbrytande beteenden. Flera utredningar av barn och unga inom kommunen föreslår att ge insatser mot normbrytande beteende, exempelvis strukturerad familjebehandling för barn 12 – 17 år och multimodala KBT-baserade färdighetsträningsprogram för barn 6 – 11 år.

I Norrström kommun finns det två medarbetare (socionomer) som hjälper familjer, men dessa två medarbetare är överbelastade och har svårt att hinna med att ge stöd till alla familjer som behöver det. Kommunen saknar medel för att anställa ytterligare en heltidstjänst som kan avlasta i arbetet, och dessutom är det osäkert om det finns ett behov av en heltidstjänst – bäst skulle vara att anställa en person med rätt kompetens på halvtid, men det är väldigt svårt att hitta just den personen som passar in i den specifika rollen. Dessutom varierar behovet av stöd till familjerna mycket – vissa perioder behöver inga familjer stöd medan den andra perioder är det många familjer som behöver stöd. För att lösa problematiken och erbjuda bättre stöd till invånarna funderar socialchefen i Norrström kommun över vilka insatser som är lämpligast att införa.

För att säkerställa att familjebehandlingen bygger på evidens och beprövad erfarenhet tar socialchefen i Norrströms kommun hjälp av Socialstyrelsens

underlag *Insatser för att motverka fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott*.³³ Där läser kommunen att Socialstyrelsen rekommenderar att Socialtjänsten bör erbjuda strukturerad familjebehandling i öppenvård, till exempel BSFT, FFT, MDFT och MST för barn 12–17 år med hög risk för fortsatt normbrytande beteende.³⁴ Socialchefen i Norrströms kommun beslutar sig för att försöka implementera dessa insatser för familjebehandling enligt Socialstyrelsen rekommendation. Ganska snabbt inser socialchefen dock att enbart implementera nya insatser inte kommer lösa problematiken i Norrströms kommun – det finns fortfarande stora problem med kompetensbrist och överbelastning. Socialchefen funderar över en lämplig lösning och ser över kommungränsen till grannkommunen Fjällvikens kommun. Fjällvikens kommun är en mindre kommun som också har haft liknande problem som Norrströms kommun. Socialchefen i Norrströms kommun tror att det finns en god möjlighet att samverka kring insatser för familjebehandling med Fjällvikens kommun. Fördelarna är många – tillsammans kan kommunerna dela på lokaler, personal och administration vilket kan sänka kostnaderna samtidigt som de kan jämna ut inflödet av patienter som behöver stöd. Socialchefen i Norrströms kommun beslutar sig för att utreda förutsättningar för att samarbeta med Fjällvikens kommun och utgår från stegen i SKR:s metodguide som gör det enkelt för kommuner att samarbeta med avtalssamverkan. Tillsammans med Socialstyrelsens underlag kring familjebehandlingar och metodguiden för avtalssamverkan från SKR beslutar socialchefen att utreda förutsättningarna för avtalssamverkan.

³³ *Insatser för att motverka fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott*, Socialstyrelsen, 2021.

³⁴ s. 50, *Insatser för att motverka fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott*, Socialstyrelsen, 2021.

Socialstyrelsen rekommendation för strukturerad familjehandling (12 – 17 år)

Rekommendation

Socialtjänsten bör erbjuda strukturerad familjebehandling i öppenvård, t.ex. BSFT, FFT, MDFT och MST för barn 12–17 år med hög risk för fortsatt normbrytande beteende.

Om behandlingen

Med strukturerad familjebehandling avses manualbaserade familjeterapeutiska interventioner i öppenvård för barn 12–17 år med normbrytande beteende inklusive kriminalitet och missbruk. I det vetenskapliga underlaget identifierades fyra namngivna strukturerade familjebehandlingsprogram: Brief Strategic Family Therapy (BSFT), Funktionell familjeterapi (FFT), Multidimensionell familjeterapi (MDFT) och Multisystemisk terapi (MST).

Alla de fyra familjebehandlingsprogrammen utgår från ett socialekologiskt perspektiv och tillämpar beteendeterapeutiska principer och färdighetsträning med syfte att minska barnets normbrytande beteende. Programmen är fokuserade på riskfaktorer hos barnet, i familjen och i andra sociala kontexter. Familjemedlemmar och andra viktiga personer runt barnet involveras – direkt och/eller indirekt – i behandlingsarbetet.

Andra gemensamma komponenter är att stärka föräldrarnas förmågor och beteenden, till exempel vad gäller att vara tillgänglig och stödjande, att hålla uppsikt och utöva tillsyn, att lösa konflikter och att ha en genomtänkt strategi för gränssättning. Läs mer om BSFT, FFT, MDFT och MST i Metodguiden för socialt arbete

Motivering och kommentar till rekommendationen

Rekommendationen om strukturerad familjebehandling i öppenvård för barn 12–17 år baseras på åtta systematiska översikter med 156 unika primärstudier. Samtliga översikter visar att strukturerad familjebehandling i högre grad minskar normbrytande beteende och kriminalitet hos barn i förhållande till jämförelsealternativen.

Behandlingsmodellerna FFT och MST har även utvärderats i svenska RCT-studier som visade likvärdiga eller positiva effekter jämfört med socialtjänstens sedvanliga insatser. I sammanhanget kan noteras att Socialstyrelsen också rekommenderar BSFT, FFT, MDFT och MST för ungdomar med alkohol- eller narkotikaproblem.

Figur 2. Socialstyrelsen rekommendationer kring strukturerad familjebehandling³⁵

Upprättande av avtalssamverkan för strukturerad familjebehandling

Socialchefen i Norrströms kommun läser SKR:s metodguide och följer de fyra stegen som finns i metodguiden för avtalssamverkan. Socialchefen börjar med att (1) **identifiera behov kring samverkan**. Socialchefen tar initiativet i samverkan och inleder med att utföra en behovsanalys för att kartlägga det

³⁵ s. 50, *Insatser för att motverka fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott*, Socialstyrelsen, 2021.

rådande behovet av familjebehandlingar inom både Norrströms kommun och Fjällvikens kommun. Behovsanalysen visar att det finns en avsevärd efterfrågan på behandlingsmetoder för att stödja barn och ungdomar som uppvisar normbrytande beteende. Socialchefen finner att dessa uppgifter är relevanta att samverka kring och det finns god möjlighet till detta. Norrströms kommun har tillsammans med Fjällvikens kommun ett gemensamt mål i att tillgodose sina invånare med högkvalitativa tjänster vilket ger goda förutsättningar för samverkan. Behovsanalysen hjälper även kommunen identifiera fyra konkreta fördelar med att samverka.

1. *Resurseffektivitet*: genom att samverka kan kommunerna dra nytta av varandras resurser, kompetens och erfarenheter. Detta kan leda till en mer kostnadseffektiv och högkvalitativ service för de berörda barnen och ungdomarna.
2. *Förebyggande arbete*: samverkan kan underlätta för kommunerna att arbeta förebyggande och proaktivt med barn och ungdomar som uppvisar normbrytande beteende. Detta kan hjälpa till att förebygga att problemen eskalerar och får större konsekvenser för de unga och deras familjer.
3. *Ökad kontinuitet och samordning*: genom att samverka kan kommunerna säkerställa en bättre kontinuitet och samordning av insatserna för barn och ungdomar med normbrytande beteende. Detta kan leda till en mer sammanhängande och effektiv vårdkedja för de unga och deras familjer.
4. *Stärkt samhällsstöd*: samverkan kan bidra till att stärka samhällsstödet för barn och ungdomar med normbrytande beteende, genom att involvera fler aktörer och skapa en gemensam förståelse för problematiken och behovet av stöd.

Efter att identifierat ett tydligt behov och samverkansuppgifter fortsätter socialchefen i Norrströms kommun med att (2) **utreda förutsättningar** för samverkan. Socialchefen i Norrströms kommun tar kontakt med socialchefen i Fjällvikens kommun (2:B) och reder de ut (2:A) **organisatoriska förutsättningar**. De bestämmer tillsammans

- hur ansvarsfördelningen av samverkansuppgifter ska utformas,
- vem som är uppdragstagare och uppdragsgivare,
- hur ansvar för personal- och arbetsmiljö ska säkerställas, samt
- vem som har huvudmannaskap kring uppgifter och försäkras sig om att huvudmannaskapet kring uppgifter inte kan förändras vid samverkan.

Socialcheferna undersöker även (2:A) **ekonomiska förutsättningarna** för samverkan. Socialcheferna tar fram förslag på hur de ekonomiska förutsättningarna ska hanteras inom ramen för avtalssamverkan genom att utgå från självkostnadsprincipen och idén att uppdragstagarens kostnader ska täckas. I sina förslag föreslår socialcheferna också att verksamheten inte ska vara taxefinansierad. Socialcheferna kan själva inte fatta beslut kring de ekonomiska förutsättningarna utan skickar sina förslag till ansvariga nämnder för att beslut ska fattas. De ansvariga nämnderna tar upp besluten till kommunfullmäktige som beslutar om de ekonomiska förutsättningarna för avtalssamverkan.

Men för att lyckas med avtalssamverkan behöver även de (2:A) **juridiska förutsättningarna** finnas på plats. Socialcheferna läser i metodguiden och beslutar att deras samarbete bäst kan lösas **genom avtalssamverkan** (2:C). I metodguiden läser socialcheferna även att det övergripande finns två typer av avtalssamverkan – avtalssamverkan för insatser och avtalssamverkan för myndighetsutövning. **Eftersom kommunerna vill samarbeta kring att införa en gemensam familjebehandling, vilket är en insats och inte myndighetsutövning, inser socialcheferna att de behöver nyttja avtalssamverkan för insatser.** Vid avtalssamverkan för insatser läser socialcheferna att det är viktigt att ta hänsyn till upphandlingslagstiftningen så cheferna undersöker detta.

Socialcheferna undersöker hur upphandlingslagstiftningen skulle kunna påverka deras samverkan. De inser att eftersom de samarbetar kring insatser är upphandlingslagstiftningen tillämplig och det är viktigt att undersöka eventuella undantag från upphandlingslagstiftningen som kan tillämpas. Socialcheferna inser att samarbetet involverar samverkan mellan fyra socionomers årsarbetare på dagtid vilket värderas till cirka fem miljoner kronor. **Eftersom upphandlingens sammanlagda värde understiger gränsen för direktupphandling på 8.1 miljoner kronor per part kan upphandlingen skötas via direktupphandling.** Således strider inte kommunernas avtalssamverkan mot upphandlingslagstiftningen och socialcheferna beslutar att gå vidare med samarbetet.

För att säkerställa att alla rättsliga förutsättningar är uppfyllda granskar kommunerna även om det finns specifik lagstiftning relaterad till familjebehandling som de måste beakta. Eftersom familjebehandling berör barn

omfattas insatser inom detta område av *lagen om stöd och skydd för barn och unga* samt *Socialtjänstlagen*.³⁶ Efter att ha säkerställt att de juridiska förutsättningarna finns på plats beslutar kommunerna att fortsätta utreda förutsättningarna för avtalssamverkan. Med all information från utredningen i ryggen går socialcheferna vidare till nästa steg i metodguiden – att (3) **utforma samverkan**.

För att garantera att allt blir korrekt ser socialcheferna till att (3:A) **säkerställa att kontroll, uppsiktsplikt och rapportering sker på rätt sätt**. Varje kommun tar fram rutiner för kontroll och uppsiktsplikt och säkerställer att dessa kan utformas korrekt. Båda socialcheferna är medvetna om att avtalssamverkan inte innebär att huvudmannaskap för en uppgift förändras och planerar noggrant hur varje kommun kan fortsätta att följa upp de insatser de är ansvariga för. Båda kommunerna har ansvar för att korrekt rapportera till sina respektive beslutsfattare och säkerställa att all relevant information når de rätta personerna inom varje kommun.

Med detta på plats går socialcheferna vidare för att (3:B) **fastställa rutiner för säkerhet och informationshantering**. Socialcheferna planerar in regelbundna möten mellan kommunerna för att diskutera eventuella förändringar och förbättringar, och tar fram rutiner för att säkerställa att båda kommuner kommer att bli informerade om de senaste uppdateringarna. När allting inom avtalet finns på plats och alla rutiner är fastställda är det dags för socialcheferna (3:C) **att förankra beslutet inom de egna organisationerna**. Norrströms kommun håller en intern konferens där de presenterar det nya samarbetet och dess fördelar, medan kommun Fjällvikens kommun arrangerar en workshop för anställda och går igenom de nya rutinerna och ansvarsområdena. Nu fanns det bara ett steg kvar i metodguiden – att (4) **upprätt avtal**.

Socialcheferna beslutar att ta hjälp av juridisk expertis för att säkerställa att avtalet utformades korrekt och att alla nödvändiga delar inkluderas i avtalet. Detta är ett viktigt steg för att undvika eventuella problem och juridiska frågeställningar i framtiden. Väl avtalet är signerat av samtliga parter finns det bara en sak kvar att göra – att börja samarbeta!

³⁶ *Barn och ungas rätt till bistånd*, SOU 2009:68, Regeringskansliet & Socialtjänstlag (2001:453).

Slutsatser

Efter att ha nyttjat avtalssamverkan för att samarbeta kring familjebehandling beskriver Norrströms kommun och Fjällvikens kommun lärdomar från samarbetet i en uppföljningsrapport.

En positiv lärdom var att kommunerna kunde dra nytta av varandras kompetenser och resurser, vilket ledde till en effektivare och högkvalitativ familjebehandling. Samarbetet möjliggjorde även kostnadsdelning och sparade resurser som sedan kunde användas för att förbättra andra områden. Dessutom bidrog samarbetet till kunskapsspridning och erfarenhetsutbyte mellan kommunerna vilket ökade kompetensen och förbättrade arbetsmiljön.

En utmaning som identifierades var att det ibland kunde uppstå oklarheter kring ansvarsfördelning vilket kunde leda till försummade eller försenade uppgifter. I rapporten betonade kommunerna vikten av tydlig kommunikation och noggrann planering för att undvika liknande problem i framtiden. Att anpassa rutiner och arbetssätt var en annan utmaning som krävde både tid och energi för att säkerställa att alla anställda följde de nya rutinerna.

Trots dessa utmaningar beskriver båda kommunerna att de är mycket nöjda med att ha valt att nyttja avtalssamverkan för familjebehandling. Samarbetet har förbättrat tjänsterna för invånarna och ökat medarbetarnas tillfredsställelse samtidigt som viktiga resurser har besparats. Kommunerna uppmuntrar andra kommuner att se över möjligheterna att avtalssamverka i deras egna kommuner.

Avtalssamverkan inom socialtjänsten

En översikt över kommunal avtalssamverkan med fokus på insatser inom socialtjänsten. Tillhörande finns en metodguide som erbjuder stegvis vägledning kring avtalssamverkan för kommuner.

Från och med den 1 juli 2018 finns det en generell rätt till kommunal avtalssamverkan i kommunallagen vilket kan förbättra samverkansmöjligheterna för kommuner och regioner. Trots en alltmer ansträngd ekonomi och ökade möjligheter genom digitalisering använder få kommuner denna rätt. En bidragande faktor till detta är att det finns en uppfattning om ett oklart rättsläge och svårigheter att förstå kraven för att ingå i avtalssamverkan med andra kommuner eller regioner. Den här rapporten har utformats för att ge kommunerna ett handfast stöd kring kommunal avtalssamverkan kring tjänster eller insatser. Rapporten kompletteras med en metodguide som ger en steg-för-steg instruktion till hur en kommun praktiskt kan gå till väga med att utforma avtalssamverkan.

Upplysningar om innehållet

Andreas Dahl. Andreas.Dahl@skr.se

Åsa Furen-Thulin. Asa.furen-thulin@skr.se