



**Former för samverkan mellan
överförmyndarverksamheten i
Lunds och Eslövs kommuner
december 2021**

Innehåll

1. Uppdraget.....	2
2. Nuvarande samverkan.....	2
3. Motiv för mer formaliserad samverkan.....	2
4. Samverkansformer	3
Generellt om möjliga samverkansformer	3
Avtalssamverkan.....	3
Gemensam nämnd	4
5. Förslag till samverkansform.....	5
6. Fortsatt arbete - detta behövs för att åstadkomma en gemensam överförmyndarnämnd.....	5
Samarbetsavtal	5
Reglemente	6
Överenskommelse om övergångsprocess	6
Tidplan	6

1. Uppdraget

Ett samarbete pågår i dagsläget mellan överförmyndarnämnderna i Lunds och Eslövs kommuner. Kommunstyrelsen i Eslövs kommun har i budgeten för 2021 med plan för 2022–2023 bl.a. beslutat att verka för att samarbetet med Lunds kommun utvecklas och att ett samarbets- och utvecklingsavtal tecknas inför 2023 då en ny mandatperiod påbörjas.

I Lunds kommun har som ett första steg gjorts en förutsättningslös utredning¹ under våren 2021 om förutsättningarna för en eventuell samverkan. En sammanfattande bedömning är att det av utredningen framgår så pass tydliga skäl för samverkan att kommunerna bör gå vidare med steg två i utredningsarbetet och titta på hur en samverkan kan gå till. I september 2021 beslutade kommunstyrelsen att kommunkontoret tillsammans med Eslövs kommun ska utarbeta förslag till formerna för samverkan inom överförmyndarverksamheten vilka redovisas i denna rapport.

En projektorganisation finns för arbetet i Lund bestående av en politisk styrgrupp med presidierna från kommunstyrelsen och överförmyndarnämnden samt en ledningsgrupp och en arbetsgrupp med tjänstepersoner från kommunkontoret. Avstämningar har gjorts under arbetets gång med tjänstepersoner i Eslövs kommun.

2. Nuvarande samverkan

Lunds och Eslövs kommuner har idag ett informellt samarbete genom ett nätverk för överförmyndarfrågor, där även några andra omkringliggande kommuner deltar. Handläggarna diskuterar svåra ärenden, delar information, rutiner osv. Nätverket samarbetar även kring utbildningsinsatser för ställföreträdare, tjänstepersoner och förtroendevalda.

3. Motiv för mer formaliserad samverkan

I vårens utredning om förutsättningar för samverkan framkommer att båda kommunerna bedömer att de har en väl fungerande överförmyndarnämnd och verksamhet. Det är dock fråga om mycket små verksamheter och en utökad samverkan bedöms ge stärkta förutsättningar för verksamhetsutveckling och långsiktig hållbarhet. Verksamheterna lyfter sammanfattningsvis fram nedanstående motiv för en mer formaliserad samverkan:

- Minskad sårbarhet.
- Möjlighet till ökad kompetens och därmed högre rättssäkerhet för de personer som har ställföreträdare.
- En större organisation utgör sannolikt en mer attraktiv arbetsplats inför framtida rekryteringar och kan sammantaget innebära en mer hållbar verksamhet utifrån ett arbetsgivarperspektiv.
- Ett större geografiskt område gör det enklare att hitta ”rätt” ställföreträdare.
- Det underlättar för ställföreträdarna med samma rutiner i båda kommunerna.
- Volymfördelar i verksamheten.
- Verksamheterna har idag olika styrkor, i samverkan kan dessa nyttjas gemensamt.

¹ Rapporten, Eventuell samverkan inom överförmyndarverksamheten mellan Lunds och Eslövs kommuner, kommunkontoret maj 2021.

- Bättre förutsättningar att möta framtida krav, exempelvis hantera konsekvenser av ställföreträdarutredningens² förslag.

4. Samverkansformer

Generellt om möjliga samverkansformer

Kommunal samverkan regleras generellt i nionde kapitlet kommunallagen (2017:725) (KL) genom bestämmelser om kommunalförbund, gemensam nämnd samt avtalssamverkan. Bestämmelser om samverkan finns även i speciallagstiftning. I föräldrabalken 19 kap. regleras överförmyndares verksamhet och i 16 § anges att kommuner får ha gemensam nämnd för överförmyndarfrågor.

Utredningen har i detta skede tittat djupare på alternativen avtalssamverkan och gemensam nämnd. Kommunalförbund är inget alternativ vad gäller överförmyndarverksamhet eftersom kommuner inte anses, på grund av specialbestämmelserna i föräldrabalken, kunna överlåta överförmyndarverksamheten till kommunalförbund, se prop. 2005/06:117 s 28 f. Det går därför inte att hitta kommuner som samverkar i kommunalförbund i överförmyndarfrågor.

	Avtalssamverkan	Gemensam nämnd
Tillämplig	I nästan alla verksamheter	I nästan alla verksamheter
Lämplig	<ul style="list-style-type: none"> • Parterna vill behålla egen rådighet. • Måste avse en samverkan. • Stor flexibilitet parterna emellan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Få parter samverkar, enkel struktur/löpande hantering. • Avser en helt likvärdig verksamhet. • Få stridsfrågor.
Svagheter	<ul style="list-style-type: none"> • Svåra vägval kring fördelningar, ansvar för organisation, personal, hållbarhet över tid m. m. • Måste avse en samverkan, juridiska utmaningar, i köp- och säljupplägg. • Komplicerad avtalsstruktur. 	<ul style="list-style-type: none"> • Värdkommunen blir central. • Utmaning att hitta samverkansformerna och inflytande genom avtal (t.ex. kring utformning av styrande dokument och ekonomi).

Avtalssamverkan

Kommunerna behåller nuvarande nämndstruktur, det vill säga oförändrad politisk organisation.

Avtal tecknas om verksamhetsmässig samverkan mellan kommunerna. Det är möjligt att samverka om i princip alla frågor. Erfarenhetsmässigt är det en bra samverkansform för informationsutbyte, dela specialkompetens eller liknande.

Parterna kan välja nivå på samverkan, från enkel (formalisera dagens nivå) till samverkan genom gemensam förvaltning. Avtalssamverkan ska bygga på en samverkan, det betyder att parterna måste kunna visa hur de bidrar i samverkan. Förvaltningssamverkan där den ena parten tillhandahåller tjänstepersonsresurser finns det flera exempel på. Men dessa har rättsliga utmaningar i att de inte i grunden bygger på en samverkan och de har flera utmaningar främst kring styrning och ledning.

Avtalssamverkan kan innebära den enklaste vägen till samverkan. Dock begränsas effekten av samverkan genom exempelvis att det för verksamheten kommer vara dubbla nämnder, olika styrdokument, ledning- och styrsystem, arkiv/diarier osv. Särskilt i förhållande till verksamhetens

² Ställföreträdarutredningen, SOU 2021:36.

totala volym finns en begränsande effekt. Med detta menas att effekten, utöver dagens befintliga effekt av samverkan, blir begränsad i förhållande till att samverkan behöver innehålla en mer långtgående samverkan mellan verksamheterna. Vi kommer inte få effekt i förhållande till insats i avtalssamverkan inom denna verksamhet.

Det är därför en utmaning att inte landa i ett rent köp/sälj förhållande. Denna samverkansform tenderar även att få övervikt mot relation på förvaltningsnivå, det är därigenom svårt med form för politisk inflytande i avtalssamverkan.

Gemensam nämnd

Den gemensamma nämnden innebär att det skapas en gemensam myndighet för hela det geografiska området. Nämnden placeras i en värdkommun, som också är juridisk hemvist. Varje kommun behåller sitt formella huvudmannaskap för de frågor som överlämnas till den gemensamma nämnden, även om värdkommunen har det operativa och juridiska ansvaret för verksamheten.

Nämnden ingår i värdkommunens organisation och det sker en fullständig fusion av verksamheterna (verksamhetsövergång). Utgångspunkten är en ny gemensam organisation och inte en utökning av befintlig. Utöver det innebär det en sammanslagning av de immateriella och materiella tillgångarna.

Den gemensamma nämnden utgör en samlad politisk organisation som representerar hela det geografiska området bestående av de båda kommunerna. Samverkansformen medför ett reellt politiskt inflytande genom representation från de samverkande kommunerna, ledamöter och ersättare i nämnden väljs av fullmäktige i respektive kommun och nämnden innehåller en representation från varje kommun.

Utmaningar i den gemensamma nämnden är att hitta gemensamma ingångar för främst ekonomisk fördelning. Där det klassiskt bygger på en fördelning i förhållande till invånarantal. För överförmyndarverksamhet finns också exempel på fördelningar som bygger på ärendevolymer etcetera som kanske bättre speglar den faktiska verksamheten.

Vissa specialöverenskommelser behöver även regleras till exempel ordförandeskap, ersättningsordning med mera som ska ta hänsyn till representationen från de olika kommunerna.

Samverkan mellan kommunerna om den gemensamma nämnden, dess verksamhet, ekonomi samt forum för dialog mellan kommunerna och beslut med mera hanteras genom ett särskilt samverksavtal. Förutom grundläggande regleringar av mer administrativ och ekonomisk karaktär behöver avtalet reglera hur kommunerna ska mötas och föra dialog kring den gemensamma nämnden utifrån ett lednings- och styrningsperspektiv. Det forumet är inte den gemensamma nämnden utan någon annan form. Erfarenheter från andra kommuner visar att just denna del är viktig att hitta former för och kunna, över tid, anpassa.

Det kan därför vara en utmaning att hitta rätt i kommunernas samverkan inom formen gemensam nämnd och den medför en betydande process för sammangående. Funktionen gemensam nämnd ska byggas upp liksom verksamhetsövergång, ekonomi, rutiner för arkiv/diarier osv. Tidsaspekten blir viktig liksom att hitta en form som medför att den löpande verksamheten inte påverkas negativt i övergångsfasen.

5. Förslag till samverkansform

Avtalssamverkan är en enkel väg framåt, dock ger den begränsad nytta om den inte ska innebära mer omfattande förvaltningssamverkan än i dagsläget. Det finns utmaningar i den politiska styrningen och risk för ineffektivitet i verksamheten när befintlig samverkan ska formaliseras. Bedömningen är att den nuvarande samverkan inte tillförs något mervärde genom en avtalssamverkan.

Gemensam nämnd bedöms ge bättre förutsättningar för att nå styrkorna i samverkan. Främst med avseende på att nyttja volymfördel, minskad sårbarhet, potentialen i det samlade geografiska området och verksamhetens olika styrkor samt att hantera framtida krav såsom exempelvis konsekvenser av ställföreträdarutredningens förslag.

Överförmyndarverksamheten är i princip helt lagstyrd och det kommunala handlingsutrymmet för ledning och styrning är relativt begränsad. Erfarenhetsmässigt saknar verksamheten inslag av stora ideologiska skillnader och har historiskt knappast inrymt några politiskt känsliga vägval. Den torde därför ur den aspekten vara mindre känslig för samverkan i en gemensam nämnd ur ett sakpolitiskt perspektiv.

Gemensam nämnd är en beprövad samverkansform inom verksamhetsområdet visar jämförelser med andra kommuner. Det finns många bra exempel för vägledning och stöd i transformationsprocessen.

Mot bakgrund av detta är förslaget att inriktningen på formen för samverkan ska vara gemensam nämnd.

6. Fortsatt arbete - detta behövs för att åstadkomma en gemensam överförmyndarnämnd

Utgångspunkten är att det är något nytt och gemensamt som ska skapas. Tidsaspekten är en viktig förutsättning eftersom överförmyndare eller överförmyndarnämnd väljs av kommunfullmäktige på fyra år och kommunerna får inte under en pågående mandatperiod förändra den valda organisationen. För att inte tappa fyra år behöver alltså den nya nämnden tillträda den 1 januari 2023. Om kommunstyrelsen fattar ett inriktningsbeslut om att gå vidare och planera för en gemensam nämnd är förslaget att det fortsatta arbetet sker enligt följande:

Eslövs kommun har sedan tidigare aviserat att de är intresserade av att bilda en gemensam överförmyndarnämnd med Lund. Om ett inriktningsbeslut för gemensam nämnd tas av kommunstyrelsen i Lund i februari blir det aktuellt att kommunerna under våren 2022 gemensamt går vidare i utredningsprocessen och arbetar fram konkreta förslag för formerna avseende avtal, reglemente och övergångsprocess. En politisk styrgrupp bildas för att bland annat föreslå ingångsvärden och principer. Projekt- och processledare utses och en gemensam projektplats (fysisk och digital) skapas. Gemensamma handlingar och beslutsunderlag processas fram och förhandling sker med de fackliga parterna. Ett slutgiltigt beslut om att bilda en gemensam överförmyndarnämnd fattas i kommunfullmäktige i respektive kommun i juni 2022. Under hösten 2022 sker själva genomförandeprocessen och nämnden tillträder den 1 januari 2023 i samband med den nya mandatperioden.

Samarbetsavtal

Reglerar samarbetets gränser, parternas rättigheter och skyldigheter i förhållande till

varandra. Principer för samverkansfunktioner, planerings- och redovisningsprocess, ekonomiska principer/kostnadsfördelning, nämndens sammansättning, avveckling, tvistelösning med mera.

Reglemente

Fastställs av respektive kommunfullmäktige. Reglerar nämndens verksamhet och arbetsformer. Det är särskilt viktigt med frågor kring principer för ersättare, initiativrätt, frågerätt, insyn, särskilda beredningskrav och revision.

Överenskommelse om övergångsprocess

I överenskommelsen beaktas påverkan av sammanslagningen, exempelvis för personal, ekonomi, lokalisering, tillgänglighet i hela det geografiska området, administrativa rutiner med mera.

Tidplan

Aktivitet	När
Inriktningsbeslut i KS i Lund om gemensam nämnd.	februari 2022
Tillsammans med Eslöv ta fram former för avtal, reglemente och övergångsprocess.	februari-maj 2022
Slutgiltigt beslut om gemensam nämnd, fastställa styrdokumentet avtal och reglemente samt överenskommelse om övergångsprocess.	KS Eslöv maj 2022 KS Lund juni 2022 KF Lund juni 2022 KF Eslöv juni 2022
Genomförandeprocess.	juli-december 2022
Ny nämnd tillträder.	1 januari 2023