



Datum  
2022-01-04

## Associationsformer

Som en del i uppdraget från de fyra medlemskommunerna och utifrån KPMG-rapporten så har politiken i de fyra kommunerna Kungsör, Arboga, Surahammar och Köping beslutat att vi ska utreda vilken associationsform vårt nuvarande förbund bör bedrivas i för att det ska vara så bra och effektivt som möjligt. Beslutet fattades i respektive fullmäktige före och efter sommaren 2021.

I september togs kontakt med SKR:s jurister för att få en juridisk bedömning över vad som är möjligt och som på bästa sätt kan möta det behov som medlemskommunerna har.

SKR har under hösten arbetat med frågan och i mellandagarna återkommit med sina synpunkter ur ett juridiskt perspektiv.

Uppdraget såsom respektive kommunfullmäktige beslutat:

### **Utreda associationsformer såsom avtalssamverkan, bolagsform, förbund, gemensam nämnd osv.**

Kopplat till vilka uppdrag förbundet ska ha finns även frågan om hur vår samverkan mellan våra kommuner kan skötas på bästa och mest effektiva sätt? Är förbundsformen den bästa eller är det möjligt att genomföra vissa tjänster/uppdrag som avtalssamverkan? Kan en gemensam nämnd eller ett gemensamt AB vara alternativ till förbund och vad är i så fall fördelarna med det ena eller andra? Kan det vara möjligt med en kombination av associationsformer för att få ut bästa möjliga effekt?

### **Gemensam nämnd**

Om förbundets verksamheter skulle gå över till en gemensam nämnd så vore det möjligt, den viktigaste skillnaden mellan dessa former är att en gemensam nämnd endast tillåter att alla samverkansparter lämnar över exakt samma verksamheter eller samma delar av verksamheter. Om vi vill ha en organisation som bygger på att olika parter kan lämna över olika verksamheter och uppgifter, alltså att alla parter inte behöver samverka om



allt, så är det inte möjligt med gemensam nämnd. Då är det bättre att behålla kommunalförbundet.

Myndighetsutövning och alla andra slag av uppgifter som ingår i förbundet idag är möjliga att samverka kring i en gemensam nämnd. Ett kommunalförbund som tar över en uppgift blir huvudman för den överlämnade uppgiften, en gemensam nämnd däremot är en myndighet, som kommunalförbundet, men ingen egen juridisk person och respektive kommun är fortfarande huvudman för den verksamhet som nämnden bedriver. Revision av verksamhet görs hos respektive kommun men avseende hela nämndens verksamhet. En gemensam nämnd är enklare att tillskapa och att avveckla än ett kommunalförbund. En gemensam nämnd är en upphandlande myndighet som ska tillämpa LOU vid sina inköp. Däremot är köp mellan samverkanskommunerna och den gemensamma nämnden undantagna från LOU, enligt 3 kap. 13 § LOU. Undantaget innebär att den gemensamma nämnden kan sälja tjänster till de i nämnden samverkande kommunerna. Däremot kan de samverkande kommunerna enligt bestämmelsen inte sälja tjänster till den gemensamma nämnden/värdkommunen.

Relationen mellan de samverkande kommunerna ska regleras i en överenskommelse mellan dessa. Den ska reglera uppgifter, verksamhet och arbetsformer och den ska också ligga till grund för nämndens reglemente. Det ska ske ett uppgiftsöverlämnande genom överenskommelsen, och de uppgifter som lämnas över ska vara preciserade, se 9 kap 22 § KL. Överlämnandet får inte vara flytande eller beroende av senare avtal mellan värdkommun och den enskilda samverkansparten. Överenskommelsen och reglementet ska beslutas och godkännas av fullmäktige hos varje samverkanspart. Uppgiftsområdet har också stor betydelse för kostnadsfördelningen mellan parterna, som ska vara proportionell. En eller flera parter kan delta med personal, fastigheter, lokaler eller andra tillgångar, vilket också ska avspeglas i kostnadsfördelningen.

### **Gemensamt ägt aktiebolag**

Om den överlämnade uppgiften innefattar myndighetsutövning krävs för att det ska vara möjligt att driva verksamheten i aktiebolagsform att det finns ett särskilt lagstöd för att lämna över uppgiften ifråga, se 10 kap 1 § kommunallagen (KL). Sådant lagstöd är ovanligt och saknas för de myndighetsutövningssuppgifter som förbundet idag ansvarar för. Det innebär att handläggning och beslut i ärenden om bostadsanpassningsbidrag och parkeringstillstånd för funktionshindrade, inte är möjligt att ha i aktiebolagsform över huvud taget.



Det samägda aktiebolaget är underkastad upphandlingslagstiftningen på samma sätt som andra upphandlande myndigheter. Då finns i 3 kap 11 och 13 § lag om offentlig upphandling (LOU) ett undantag som under vissa förutsättningar möjliggör för kommuner att föra över sina kommunala uppgifter till ett gemensamt ägt aktiebolag, med endast kommunala delägare. I 3 kap 11 § LOU stadgas att lagen gäller inte när den upphandlande myndighetens motpart är en juridisk person eller en gemensam nämnd enligt KL om upphandlingen är en intern upphandling. Enligt 3 kap 13 § LOU gäller att en upphandling ska anses vara en intern upphandling om den upphandlande myndigheten gemensamt med andra upphandlande myndigheter utövar kontroll över motparten (bolaget) motsvarande den som myndigheten utövar över sina egna förvaltningar och, motparten utövar mer än 80 % av sin verksamhet för myndigheternas räkning och det inte finns något direkt privat ägarintresse i motparten. Motpartens beslutsorgan ska bestå av representanter från samtliga myndigheter, dessa ska tillsammans ha ett avgörande inflytande över bolagets strategiska mål och viktiga beslut och motparten inte har något eget intresse som strider mot myndigheternas (delägarnas) intressen. Det här undantaget möjliggör för det gemensamt ägda aktiebolaget att sälja tjänster som inte innefattar myndighetsutövning, till delägarna. Dessa kan däremot inte med stöd av undantaget sälja tjänster till bolaget.

Grunden i texten ovan är att ett gemensamt aktiebolag inte kan utföra myndighetsutövning under några omständigheter. Att LOU gäller bolaget fullt ut med möjlighet till ett undantag där de kommunala bolagen inte skulle kunna överlämna uppgifter till det gemensamma bolaget, endast till den kommunala organisationen.

Att det gemensamma bolaget inte får köpa tjänster av ägarkommunerna.

Övergång av personal från kommunalförbundet till ett gemensamt ägt bolag innefattar arbetsrättsliga frågor.

### **Avtalssamverkan**

Avtalssamverkan innebär möjligheter men också en rad begränsningar vilket var något vi inte önskade men något som beslutats. En sådan viktig begränsning är att avtalssamverkan inte står över LOU på något sätt och det finns även andra begränsningar.

Så i princip innebär detta att allt som kan upphandlas, ska upphandlas och inte vara en tjänst mellan kommunerna och som ni kommer se mer av nedan så är det heller inte möjligt att ha avtalssamverkan inom undantagen utom där vi utför tjänster åt varandra.



Det finns ett möjligt undantag även om det inte är helt självklart att det kan åberopas i vårt fall. Undantaget är kopplat till det sk Hamburgsamarbetet enligt 3 kap 17 § LOU.

I detta undantag där det är möjligt att avtalssamverka utan att göra upphandling innebär det endast att man kan samverka kring vissa tjänster. Det är inte tillåtet att köpa tjänster av varandra utan alltså endast att kommunerna gör olika uppgifter åt varandra.

Enligt lagen så är det mycket som är oklart då det är en ny och oprövad lag men SKR som granskat detta via sina jurister ser att vi skulle kunna utbyta tjänster gällande IT, digitalisering och möjligen gemensam administration. Däremot så kan vi alltså inte köpa dessa tjänster av varandra.

Myndighetsutövning som inte handlas upp är möjliga att avtalssamverka kring och där köp av tjänst kan vara möjlig. I kommunalförbundets fall är detta då endast tillämpligt gällande beslut om bostadsanpassning och p-tillstånd för funktionshindrade.

Kort kan vi konstatera att inom myndighetsutövning är avtalssamverkan en mycket bra form. I övriga fall är det för komplicerat att organisera och finansiera utbytet av tjänster så att det kan fungera mellan tre eller fyra kommuner.

### **Sammanfattningsvis**

Att förändra driftformen för Västra Mälardalens Kommunal Förbund kommer inte göra det enklare, billigare eller effektivare. Vår bedömning är att det snarare skulle bli mer komplicerat, rörigare och svårfinansierat.

I korta sammandrag av vad som gäller de olika associationsformerna så kan vi sammanfatta det enligt nedan:

**Gemensam nämnd** – Alla kommuner måste lämna över exakt samma verksamheter eller samma delar av verksamheter. Om vi vill ha en organisation som kan möta olika kommuners behov så är inte gemensam nämnd lösningen.

**Gemensamt aktiebolag** – Myndighetsutövning får inte lämnas över till bolaget, LOU gäller och våra kommunala bolag får inte lämna över uppgifter till detta gemensamma bolag. Endast uppgifter som idag utförs av kommunen får lämnas över om det är det kommunala uppdraget. Det gemensamma bolaget får inte köpa tjänster av ägarkommunerna vilket innebär att alla stödfunktioner måste finnas inom bolaget.



Avtalssamverkan – Är möjlig och funktionell vid myndighetsutövning.  
Utöver myndighetsutövningen är det endast, vid undantagsfall, möjligt med avtalssamverkan men det är då förbjudet att köpa tjänster av varandra. Det är endast möjligt om man utför tjänster åt varandra.

### **Förslag till beslut**

Att behålla associationsformen förbund för Västra Mälardalens Kommunal Förbund.

Claes-Urban Boström  
Kommundirektör Kungsör

Sara Schelin  
Kommunchef Köping

Tomas Karlsson  
Kommundirektör Arboga

Per Ahlström  
Kommunchef Surahammar