

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

K O M M R E V

Rådgivningsrapport



Oktober 2005

Kommunalförbund för
avfalls-/renhållningsfrågor
– en möjlighet för Norrbotten?
Kommunförbundet Norrbotten

Hans Forsström
Thomas Hallgren

Innehållsförteckning

Sida

1.	Uppdraget	3
1.1	Metod	3
1.2	Bakgrund	4
2.	Samverkanserfarenheter – effektivitet, ekonomi, verksamhet, kompetens	5
3.	Alternativa samverkansformer	7
3.1	Möjliga associations- och samverkansformer	7
3.1.1	Offentligrättslig reglering av kommunala företag	7
3.1.2	Offentligrättslig eller privaträttslig samverkan?	8
3.1.3	Kommunalförbund	8
3.1.4	Gemensam nämnd	9
3.1.5	Privaträttsliga organisationsformer	10
3.1.6	Aktiebolag	10
3.1.7	Stiftelse	11
3.1.8	Ekonomisk förening	12
3.1.9	Ideell förening	13
3.1.10	Handelsbolag och kommanditbolag	13
3.1.11	Juridiska personer	13
3.1.12	Personligt ansvar	13
3.2	Konsekvensanalys avseende samverkans- och associationsformer	14
3.2.1	Regelverket	14
3.2.2	Bildande, ändring och upplösning	14
3.2.3	Förvaltning och inflytande	15
3.2.4	Kapitalförsörjning/finansiering	16
3.2.5	Flexibilitet och dynamik	16
3.2.6	Skattestatus	17
4.	Upphandlingsregler	18
4.1	Nuvarande entreprenader i insamlingskommunerna	21
5.	Regler vid verksamhetsövergång	24
5.1	Krav på övertagande av personal	24
5.2	Anställningsförhållandena övergår automatiskt	25
5.3	Förbud om uppsägning på grund av överlåtelsen	25
6.	Förslag - samverkansform	26
7.	Förslag - verksamhetsområde och gränsdragning	27
7.1	Gränsdragning för verksamhetsområdet	28

8.	Förslag - renhållningsföreskrifter, taxor och avgifter, entreprenader.....	29
9.	Förslag - ekonomi, tillgångar och finansiering av investeringar.....	30
10.	Förslag - ledning, administration och ekonomihantering.....	32
10.1	Rekrytering och personalhantering.....	32
11.	Förslag - beslutsgång, tidplan och beslutsförslag.....	34
11.1	Beslutsgång med tidplan.....	34
11.2	Beslutsformulering.....	35

Bilagor

1. Överenskommelse om framtida avfallshantering
2. Förslag till förbundsordning
3. Förslag till direktionsreglemente
4. Exempel på tid- o aktivitetsplan rörande personal och MBL m m vid bildande av kommunalförbund

1. Uppdraget

Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB har på uppdrag av Kommunförbundet Norrbottens regionala avfallsgrupp genomfört en utredning av förutsättningarna för bildande av ett kommunalförbund inom avfalls-/renhållningsområdet. I föreliggande utredning har också ett beslutsunderlag för ett dylikt kommunalförbund tagits fram. Underlaget ska kunna ligga till grund för berörda kommuners ställningstagande om att bilda, och ingå i, ett kommunalförbund för avfalls-/renhållningsfrågor.

Utredningen har följande huvuddelar:

- I dialog med regionala avfallsgruppen definiera vilka delar beslutsunderlaget ska omfatta.
- Beskrivning av alternativa samverkansformer för interkommunal verksamhet.
- Utarbeta förslag till beslutsunderlag enligt ovan inklusive tidplan för bildande av gemensam organisation inom avfalls-/renhållningsområdet samt beskrivning av erforderliga beslut och beslutsgång.
- Utredning och bedömning av vilka förutsättningar som särskilt bör beaktas vid bildandet av dylik organisation för att detta ska kunna ske så smidigt som möjligt. Vi tänker då på genomförandeprocess och uppstart av organisationen, utväxling av rationaliseringseffekter, värdering av övertagna tillgångar, hyres-/leasingnivåer, finansiering av organisationen verksamhet, aspekter på bemanning och ev personalövertagande etc etc.

1.1 Metod

Översynen har genomförts som en i huvudsak kvalitativ undersökning som genomförs med hjälp av dokumentstudier och intervjuer/kontakter med ansvariga för befintliga kommunalförbund och andra samverkansformer inom avfalls-/renhållningsområdet. Kontakter har även tagits med etablerade kommunalförbund för annan verksamhet.

Tillsammans med representanter från regionala avfallsgruppen har vi deltagit i Svenska renhållningsföreningens seminarium om samverkan inom avfallshanteringen.

Under utredningens gång har en dialog förts med regionala avfallsgruppen om samverkansformer och förslag. Och utredningen har kompletterats utifrån lämnade synpunkter.

Utredningen har avslutats med såväl skriftlig som muntlig slutrapportering.

1.2 Bakgrund

Regionala avfallsgruppen inom Kommunförbundet i Norrbotten har under en följd av år arbetat med frågan om samverkan inom avfallsområdet. Exempelvis har inventeringar genomförts av hur länets kommuner i dagsläget bedriver sin avfalls- och renhållningsverksamhet. Vidare har en överenskommelse tecknats mellan länets kommuner, undertecknad av kommunalråden, under 2003. I denna sägs att ”Avsikten med överenskommelsen är att så långt möjligt säkerställa en för kunder och ägare långsiktigt kostnadseffektiv avfallshantering med låg miljöpåverkan. Större mängder och samlat resurs- och kompetensutnyttjande medför bättre möjligheter till en långsiktigt framgångsrik avfallshantering.”

Under arbetets gång har regionala avfallsgruppen gjort den erfarenheten att en samverkan i första hand kan bli aktuell för de s k insamlingskommunerna. Med detta avses de kommuner i länet, f n 8-10 stycken, som inte själva slutbehandlar insamlat avfall. Denna erfarenhet har varit styrande för inriktningen på den föreliggande utredningen. Slutligen ser regionala avfallsgruppen bildandet av en fast samverkan inom avfallsområdet som ett sätt att skapa en ny stark aktör i länet, och på sikt finns även ambitioner om ökad effektivitet och därmed sänkta kostnader.

2. Samverkanserfarenheter – effektivitet, ekonomi, verksamhet, kompetens

Baserat på de kontakter vi haft med andra etablerade mellankommunala samverkansorgan i landet, och på de erfarenheter från redan etablerade samverkansformer inom avfallsområdet som delgavs vid Svenska renhållningsverksföreningens seminarium i Stockholm 2005-04-06, beskrivs nedan i punktform de mest framträdande synpunkterna.

Varför samverkan?

- Kraven ökar – Samarbete blir mer och mer nödvändigt
- De flesta kommuner i etablerade samverkansorgan är små eller medelstora och ser fördelar med samarbete i en större gruppering
- Gemensam verksamhetsplanering
- Övergripande färdriktning, inriktningsmål och mätbara mål
- Utrymme och underlag för uppföljning av mål och nyckeltal
- Minskad befolkning
- Generationsskifte - kompetensfråga
- Hot om kommunsammanslagning en drivkraft

Vad kan ett samarbete ge?

- Bättre nyttjande av personella och ekonomiska resurser - Alla ska bli vinnare !
- För att sluta ”uppfinna hjulet” krävs samarbete
- Bidrar till kompetensutveckling och effektivare arbetsformer - Tillvarata och utveckla kompetenser och resurser
- Höjer kunskapen och diskuterar utveckling utifrån lagar och myndighetskrav
- Kostnadseffektivitet, men inga stora, snabba besparingar !
- Gemensamma riktlinjer och begrepp för personal, kunder och brukare
- Bättre möjligheter för långsiktig planering, strategiska och långsiktiga beslut

Att tänka på

- Entreprenader eller egen regi?
- Entreprenörer åt andra eller varandra?
- Vad kostar verksamheten?
- Vilken service ska vi ha för privata och företag?
- Det tar längre tid än väntat
- Börja med ”rent bord”
- Undvik revirtänkande men se till att ha både gemensam och lokal del

Framgångsfaktorer

- Politiker med tydlig vision och stark vilja
- Positiv attityd: ”Nu slutar vi snacka och drar igång”
- Svårknäckta nötter får vänta
- Mer känsla än rationella kalkyler
- Bestämda principer för ekonomin
- Lösa administrativa frågor före start
- Klarlägga nämndens/styrelsens/direktionens roll tidigt

3. Alternativa samverkansformer

3.1 Möjliga associations- och samverkansformer

I det följande tecknas huvuddragen hos olika samverkans- och organisationsformer. Avsnittet avslutas med en konsekvensanalys utifrån ovanstående krav på olika kommunala och privaträttsliga organisationsformer.

Av de regler/lagar som styr samverkan kan främst nämnas:

- Lagen om offentlig upphandling
- Kommunallagen
- Aktiebolagslagen/stiftelselagen
- Speciallagstiftning (PBL, miljöbalken, VA-lagen etc.)
- Hyreslagen/arrendelagen
- Konkurrenslagen
- Tryckfrihetsförordningen/Sekretesslagen

3.1.1 Offentlighetsreglering av kommunala företag

Kommunala företag styrs inte endast av privaträttsliga regler utan också av offentlighetsregler. Vissa av dessa senare regler gäller direkt för företaget. Andra regler har utformats som skyldigheter för kommunen eller landstinget som ägare eller stiftare. Enligt 3 kap. 17 § kommunallagen åligger det fullmäktige att se till att det kommunala ändamålet med verksamheten i helägda kommunala företag fastställs (vilket måste vara i förening med den kommunala kompetensen), styrelsen och minst en lekmannarevisor skall utses av fullmäktige samt att fullmäktige skall ges tillfälle att ta ställning till beslut av principiell betydelse eller av större vikt.

Kommun-/landstingsstyrelsen skall ha uppsikt över kommunal verksamhet som drivs av kommunala företag. Varje nämnd skall dessutom inom sitt ansvarsområde se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som gäller för verksamheten.

Allmänheten har enligt 1 kap 9 § sekretesslagen rätt att ta del av handlingar hos företaget enligt de principer som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen.

Kommunala företag där kommunen eller landstinget tillskjutit merparten av kapitalet eller utser majoriteten av styrelsen är upphandlande enheter enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU).

3.1.2 Offentligrättslig eller privaträttslig samverkan?

Offentligrättsliga former för samverkan mellan kommuner är kommunalförbund och gemensam nämnd. Privaträttsliga former för samverkan mellan kommuner är interkommunala avtal och interkommunala företag. I princip är skillnaden stor mellan den offentligrättsliga och den privaträttsliga organisationsformen men i kommunsfären har lagstiftningen till stora delar minskat skillnaderna. Val av organisationsform bör göras utifrån de krav som kommunerna ställer på verksamheten. Det föreligger dessutom alltså vissa juridiska skillnader som bör beaktas.

Kommunalförbund och gemensam nämnd är organisationsformer för offentligrättslig samverkan mellan kommuner eller mellan kommuner och landsting. Formerna utesluter inte dynamisk näringsverksamhet eller dylikt men ger heller inget stöd för sådan verksamhet.

3.1.3 Kommunalförbund

Kommunalförbund är en samverkansform som kan användas för vilken kommunal angelägenhet som helst. Kommunalförbundet är en egen juridisk person och utgör kommunalrättsligt en specialkommun. När kommunalförbundet väl är bildat har det rätt att debitera medlemmarna sina kostnader och de är skyldiga att täcka brist om förbundet saknar tillgångar att betala sina kostnader. Kommunalförbundet är frikallat från skattskyldighet på samma sätt som dess medlemmar. Regler om offentlighet och sekretess gäller på samma sätt som i medlemskommunerna. Styrningen från medlemmarna sker genom förbundsordningen och inte via ägardirektiv. Ett kommunalförbunds beslutsfattande kan organiseras antingen genom ett fullmäktige eller genom en direktion. Medlemmarna har en ovillkorlig rätt att dra sig ur förbundet.

Ett kommunalförbund är en upphandlande enhet och förbundets upphandlingar skall göras enligt lagen om offentlig upphandling. Någon upphandlingsskyldighet föreligger däremot inte för en medlemskommun som står i begrepp att ta i anspråk kommunalförbundets tjänster. Detta beror på att medlemskommunen har överlämnat huvudmannskapet för den del av sin verksamhet som överförs till förbundet. Medlemskommunen har inte längre rätt att bedriva samma verksamhet i egen regi. Kommunen kan därför inte anses köpa en tjänst av förbundet i upphandlingslagens mening när det gäller utförandet av den verksamhet som överförs. Detta gäller även om förbundet väljer att finansiera verksamheten utifrån i vilken omfattning respektive medlemskommun tar förbundets tjänster i anspråk.

I likhet med den privaträttsliga bolagsformen finns inget beredningstvång. Beslut som fattas av ett kommunalförbund kan principiellt bli föremål för laglighetsprövning genom att en kommunmedlem eller en medlemskommun klagar hos länsrätten.

När det gäller upphandlingsbeslut finns dock på samma sätt som i en kommun ingen möjlighet att anföra laglighetsprövning. Här gäller i stället de sanktioner som regleras i lagen om offentlig upphandling (LOU).

När ett kommunalförbund har bildats och trätt i funktion är det i princip självbestämmande inom ramen för kommunallagen och annan lagstiftning t ex LOU som gäller för uppgiften samt regleringen i förbundsordningen. Kommunalförbundet har vidare möjlighet att bedriva myndighetsutövning, t ex inom renhållningsområdet. Exempel på myndighetsutövning inom renhållningsområdet kan vara beslut om befrielse från avgift. Även för ett kommunalförbund gäller förvaltningslagens regler angående myndighetsutövning t ex skyldighet att motivera beslut och besvärshänvisning vid nekande beslut.

Medlemmarna i kommunalförbundet garanteras inflytande, styrning och kontroll på olika sätt. Varje medlem har rätt att tillsätta förtroendevalda i direktionen. Även om de förtroendevalda även är ledamöter i respektive medlems fullmäktige skall de med beaktande av förbundets ändamål och uppgifter i första hand verka för förbundets intressen.

Medlemmarna kan, om de vill, skriva in i förbundsordningen att förbundets skall upprätta sin budget inom de ekonomiska ramar och i övrigt enligt de riktlinjer som medlemmarna enats om. Det kan finnas ett tak för förbundets möjligheter att ingå förpliktelser, att ta upp lån och ingå borgensförbindelser. Det kan finnas begränsningar i förbundets möjligheter att bilda bolag, köpa och sälja fastigheter. Vissa beslut kan vara underställda fullmäktige i respektive medlemskommun eller kräva kvalificerad majoritet.

3.1.4 Gemensam nämnd

En gemensam nämnd får fullgöra uppgifter enligt särskilda författningar och för verksamheten i övrigt. En svårighet kan vara att nämnden inte är en juridisk person och därmed sakna rättighet att äga eller skaffa sig tillgångar i eget namn.

Den ingår i värdkommunens organisation. Den gemensamma nämnden företräder samtliga huvudmän och ingår avtal för deras räkning. Det är dock de samverkande kommunerna som i förhållande till externa avtalsparter svarar för att avtalen följs.

Samverkan grundas på nämndens reglemente samt en överenskommelse om samverkan mellan de ingående kommunerna. Värdkommunen upprättar budget för den gemensamma nämnden efter samråd med samtliga samverkande kommuner.

För den gemensamma nämnden gäller i huvudsak samma upphandlingsregler som för kommunalförbundet, och respektive kommun behöver således inte upphandla tjänster från nämnden. Nämnden har vidare möjlighet att bedriva myndighetsutövning, t ex inom renhållningsområdet.

3.1.5 Privaträttsliga organisationsformer

Privaträttsliga organisationsformer kan sägas utgöra ett slags standardiserade frivilliga överenskommelser för personer (fysiska eller juridiska) som avser att samverka om något, till exempel att driva renhållningsverksamhet. De olika privaträttsliga organisationsformerna (bolag, stiftelser och föreningar) har uppstått ur ett praktiskt behov för olika slags fysiska och juridiska personer att få ordning på sina relationer till dem som satsar pengar eller arbete i verksamheten, kunder, destinatärer, anställda och det allmänna. Noteras i sammanhanget bör att privaträttsliga associationsformer saknar möjlighet att bedriva myndighetsutövning, t ex inom renhållningsområdet, vilket innebär att nödvändig myndighetsutövning måste bedrivas var för sig av de kommuner som är associationsformens huvudmän.

Det finns fyra huvudtyper av bolag: aktiebolag, handelsbolag, kommanditbolag och enkelt bolag. Det finns två huvudtyper av föreningar: ekonomiska föreningar och ideella föreningar. Bolag och föreningar brukar kallas för associationer. Aktiebolaget, där kapitalinsatsen är det väsentliga, utgör en kapitalassociation. Ekonomiska föreningar och ideella föreningar samt handelsbolag, kommanditbolag och enkla bolag, där medlemmarnas/delägarnas insatser är det väsentliga, utgör personassociationer. Bolaget är en sluten association medan föreningen typiskt sett är öppen.

Bolagets slutenhet består i att bolagsordningen eller bolagsavtalet måste ändras om antalet aktier eller bolagsmän skall ändras. Föreningens öppenhet består i att antalet medlemmar kan öka eller minska utan att stadgarna för den skall behöva ändras.

En stiftelse är inte någon association, d v s bolag eller förening utan utgör en ändamålsbestämd juridiskt sett fristående egendomsbindning. Den har inte några ägare, medlemmar eller "huvudmän" utan kan sägas ägas av sig själv eller snarare av det ändamål som stiftelsens förmögenhet skall tjäna.

Kommuner som bildat en gemensam privaträttslig organisation måste, enligt LOU, som huvudregel upphandla de tjänster som tas i anspråk från den gemensamma organisationen.

3.1.6 Aktiebolag

Aktiebolaget är den organisationsform som ursprungligen utvecklats för bedrivande av affärsmässig i regel kommersiell verksamhet. Den har ett väl beprövat, välkänt och smidigt regelverk i aktiebolagslagen (1975:1385). I detta ligger en avsevärd fördel vid jämförelse med andra organisationsformer. Aktiebolagen delas in i två kategorier: publika aktiebolag och privata aktiebolag. De publika aktiebolagen kan till skillnad från de privata aktiebolagen vända sig till allmänheten eller en utvald grupp för att skaffa sig kapital. Aktiekapitalet i ett publikt aktiekapital skall uppgå till minst 500 000 kronor och i ett privat aktiebolag till minst 100 000 kronor.

Aktiebolagsformen anses ge utrymme för ett snabbt och rationellt beslutsfattande. Uppgiftsfördelningen mellan olika bolagsorgan är given i lagen. Bolagsstämman är det högsta beslu-

tande organet och kan sägas motsvara fullmäktige i en kommun eller ett landsting. Styrelsen svarar för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter. VD har det direkta ansvaret för den löpande förvaltningen enligt riktlinjer och anvisningar som styrelsen fastställer, samt att för kommunala bolag finns som regel dessutom ägardirektiv som bolaget måste rätta sig efter. Grundtanken är att ägare, styrelse och VD strävar mot ett gemensamt mål: maximal utdelning på investerat kapital. Något hinder mot att bolaget har andra syften finns inte under förutsättning att bolagsordningen innehåller bestämmelser om användning av vinst och behållna tillgångar vid bolagets likvidation. Detta är fallet med kommunala företag som med några undantag inte får vara vinstsyftande.

3.1.7 Stiftelse

Stiftelseformen regleras i stiftelselagen (1994:1220). En stiftelse bildas genom att egendom enligt förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål. Betecknande för stiftelseformen är att:

- En stiftelses ändamål måste vara varaktigt och bestämt.
- En stiftelsebildning i princip är oåterkallelig.
- En stiftelses ändamål endast kan ändras om det finns ett giltigt ändringsförbehåll eller om det föreligger ett beslut om permutation¹.

¹ Ordet permutation kommer av latinets per och muto. Per betyder genom och muto betyder ändra, dvs förändra. Ordet permutation brukar användas för att beteckna Kammarkollegiets beslut om ändringar eller upphävande av föreskrifter i ett gåvobrev, testamente, stiftelseförordnande eller liknande handling. För att permutation skall kunna medges när det gäller en stiftelse krävs enligt huvudregeln i 6 kap.1 § stiftelselagen att det inträffat sådana ändrade förhållanden att föreskriften:

- Inte längre kan följas eller
- har blivit uppenbart onyttig eller
- uppenbart stridande mot stiftarens avsikter.

De föreskrifter i ett stiftelseförordnande som kräver Kammarkollegiets tillstånd är följande:

1. Stiftelsens ändamål.
2. Hur stiftelsens förmögenhet skall vara placerad.
3. Om stiftelsen skall ha egen eller anknuten förvaltning.
4. Av en styrelseledamot eller förvaltare skall entledigas eller utses eller hur styrelsen skall vara sammansatt.
5. Styrelsens beslutförhet eller omröstningsförfarande.
6. Arvode till styrelsen eller förvaltaren.
7. Räkenskaper eller årsredovisning för stiftelsen.
8. Revision och
9. Rätt att föra talan om skadestånd till stiftelsen eller om entledigande av styrelseledamot eller förvaltare.

Om styrelsen på egen hand beslutat om ändring av föreskrifter i stiftelseförordnandet skall det ursprungliga förordnandet äga företräde. Ett giltigt ändringsförbehåll kan innebära att styrelsen får ändra på alla föreskrifter utom ändamålsbestämmelsen. Det bör observeras att stadgar som ursprungligen beslutats av styrelsen själv och inte finns medtaget i stiftelseförordnandet kan ändras utan permutation.

- Egendom som tillförts stiftelsen vid bildandet inte kan återkrävas av stiftaren.
- Enbart stiftelsens styrelse eller förvaltaren har rätt att bestämma över stiftelsens angelägenheter.

Genom ändamålsbestämningen binds stiftelseförmögenheten till att förverkliga det ändamål som stiftaren en gång bestämt. Stiftaren kan dock i realiteten ha ett stort inflytande på stiftelsen genom att förbehålla sig rätten att utse styrelse och revisorer samt att besluta om bidrag eller borgen till förmån för stiftelsen.

En stiftelse måste enligt stiftelselagen ha ett stiftelsekapital av erforderlig storlek eller, när det gäller äldre anslagsfinansierade verksamhetsstiftelser, åtminstone en juridiskt bindande ansvarsförbindelse från stiftaren.

Stiftelser kan ha egen eller anknuten förvaltning. Med egen förvaltning avses att stiftelsen har en särskild styrelse fysiska personer som ledamöter. En stiftelse med anknuten förvaltning har ingen styrelse utan en annan juridisk person är förvaltare av stiftelsens angelägenheter till exempel en kommun som förvaltar en stiftelse enligt ett testamentariskt förordnande.

Ett beslut om ansvarsfrihet för stiftelsens styrelse kan inte fattas av stiftaren med annan betydelse än att stiftaren för sin del avstår från att föra skadeståndstalan mot styrelsen.

3.1.8 Ekonomisk förening

Ekonomiska föreningar regleras i lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar. En förutsättning för att det skall föreligga en ekonomisk förening är att föreningen är kooperativ. Detta innebär att det måste vara fråga om en förening som främjar medlemmarnas ekonomiska intressen genom ekonomisk verksamhet i vilken medlemmarna deltar som konsumenter eller andra förbrukare, som leverantörer, med egen arbetsinsats, genom att begagna föreningens tjänster eller på annat liknande sätt. Utmärkande för den ekonomiska föreningen är att den inte får vägra någon inträde som medlem, att varje medlem har en röst om inte annat anges i stadgarna och att särskilda regler gäller för överskottsutdelning till medlemmarna. Den ekonomiska föreningen blir en juridisk person genom registrering hos Bolagsverket.

3.1.9 Ideell förening

Det finns ingen lag om ideella föreningar. Källorna till gällande rätt utgörs av rättspraxis, doktrinen och jämförelser med den associationsrättsliga lagstiftningen. De viktigaste föreningsrättsliga principerna är majoritetsprincipen, likhetsprincipen och den organisationsrättsliga generalklausulen. En ideell förening måste sannolikt ha minst två medlemmar. För att en juridisk person skall föreligga krävs att det finns stadgar av erforderlig kvalitet och en styrelse.

3.1.10 Handelsbolag och kommanditbolag

Regler om handelsbolag och kommanditbolag finns i lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag. Karakteristiskt för handelsbolagsformen är att bolagsmännens inbördes rättigheter och skyldigheter bestäms genom ett särskilt bolagsavtal. För att en ny bolagsman skall få inträde i bolaget krävs samtycke av samtliga bolagsmän. Om ägarkretsen ändras måste bolagsavtalet göras om. Var och en av bolagsmännen kan vidta förvaltningsåtgärder om inte åtgärden förbjuds av någon annan bolagsman. Bolagsmännen svarar primärt och solidariskt för skulderna. En borgenär kan utan att kräva bolaget vända sig direkt med ett krav mot en eller flera bolagsmän. Kommanditbolaget är en form av handelsbolag där vissa bolagsmän har ett begränsat ansvar (kommanditdelägare). Det måste dock finnas minst en bolagsman som är fullt ut ansvarig (komplementär).

3.1.11 Juridiska personer

Såväl offentligrättsliga som privaträttsliga organisationer (utom det enkla bolaget) är juridiska personer. Med detta begrepp menas att organisationen kan såsom rättssubjekt förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter, äga egendom, uppträda inför myndigheter samt vara part i rättegång. Ett aktiebolag, en ekonomisk förening, ett handelsbolag och ett kommanditbolag blir juridisk person genom registrering. För en stiftelse och en ideell förening krävs ingen registrering för att de skall få egenskap av juridisk person. Denna egenskap inträder när stiftelserekvisiten respektive föreningsrekvisiten är för handen.

Ett kommunalförbund är bildat när förbundsordningen har antagits av förbundsmedlemmarna eller vid den senare tidpunkt som anges i förbundsordningen, i o m detta blir kommunalförbundet en egen juridisk person. Den gemensamma nämnden kan däremot aldrig bli en egen juridisk person, utan ingår som en del i värdkommunen.

3.1.12 Personligt ansvar

När en verksamhet bedrivs genom juridiska personer innebär det att det är den juridiska personen som sådan som ingår avtal och andra rättshandlingar med utomstående. De som medverkar vid avtalens ingående är endast ställföreträdare för den juridiska personen och får enligt huvudregeln inget personligt ansvar för avtalets fullgörande. Om de råkar vara ägare eller medlem i den juridiska personen och därtill tillskjutit kapital eller arbetat upp ett kapital i organisationen kan dock denna del av deras personliga förmögenhet tas i anspråk. Friheten från personligt ansvar gäller inte undantagslöst.

Personligt ansvar kan utkrävas i vissa undantagssituationer till exempel om en styrelseledamot uppsåtligt eller av oaktsamhet tillfogat organisationen eller avtalsparter skada eller om verksamheten fortsätter trots att det föreligger likvidationsplikt.

3.2 Konsekvensanalys avseende samverkans- och associationsformer

3.2.1 Regelverket

Aktiebolaget, den ekonomiska föreningen, handelsbolaget och kommanditbolaget har ett väl fungerande och beprövat regelverk. Stiftelselagens regler bygger i stor utsträckning på aktiebolagslagen och lagen om ekonomiska föreningar. För ideella föreningar finns ingen särskild lagstiftning. Det mest utvecklade regelverket för affärsmässig verksamhet har aktiebolaget. Lagen ger tydliga normer för befogenheter och ansvar. Även i övrigt finns färdiga regler som underlättar den löpande verksamheten. Även den ekonomiska föreningen och stiftelsen har utvecklade regelverk men är mindre kända än aktiebolaget.

Gemensam nämnd och kommunalförbund regleras via kommunallagen (där lagen om kommunalförbund numer ingår). Kommunallagen är inte tänkt att vara ett regelverk för affärsmässig verksamhet. För interkommunal samverkan inom specialreglerad verksamhet är reglerna om kommunalförbund och gemensam nämnd mera lämpliga, bl a eftersom dessa samverkansformer tillåter samverkan som innefattar myndighetsutövning.

3.2.2 Bildande, ändring och upplösning

Stiftelsen och den ideella föreningen är formellt sett lätta att bilda. Vid en mera omfattande och komplicerad verksamhet krävs en hel del arbete för att utarbeta stadgar av erforderlig kvalitet som skall hålla under en längre tid. Det finns helt enkelt inte tillräckligt med standardiserade lagregler för en affärsmässig verksamhet.

Även handelsbolaget och kommanditbolaget kräver individuella ställningstaganden vid utformningen av bolagsavtalet. Aktiebolag och nybildning av stiftelser kräver en kapitalinsats som kan verka avhållande om den tilltänkta verksamheten är av mindre omfattning.

Ändring av en föreskrift i ett stiftelseförordnande får endast ske om den på grund av ändrade förhållanden inte kan följas eller har blivit uppenbart onyttig eller uppenbart strider mot stiftarens avsikter.

Ett kommunalförbund är bildat efter att tilltänkta medlemskommuner fattat beslut om detta i resp fullmäktige. På motsvarande sätt sker bildandet av en gemensam nämnd.

Upplösning av *bolag och föreningar* kan ske efter beslut av organisationens beslutande organ. Ett sådant kan också vara förbehållet kommunen eller landstinget. För stiftelser krävs

tillstånd från Kammarkollegiet. Tillstånd kan endast lämnas om det finns permutations-skäl. Det kan också finnas ett giltigt icke godtyckligt upplösningförbehåll i stiftelseförordnandet.

En annan möjlighet för upplösning är att leda i bevis att den organisation som betraktats som en ”stiftelse” inte är någon giltig stiftelsebildning, eller att tillgångarna förbrukats.

Gemensamma nämnder och kommunalförbund kan under vissa givna förutsättningar upplösas om medlemskommunerna så beslutar i resp kommuns fullmäktige. I förbundsordningen för ett kommunalförbund skall anges förutsättningarna för och förfarandet vid förbundets likvidation och upplösning samt grunderna för skifte av förbundets behållna tillgångar när förbundet upplöses. Nämnas i sammanhanget bör att en medlemskommun har en ovillkorlig rätt att utträda ur förbundet, i enlighet med förbundsordningen. I allmänhet finns t ex regler om uppsägningstid angivna i förbundsordningen.

Vid en upplösning återgår ansvaret för den verksamhet som bedrivits till respektive kommun.

3.2.3 Förvaltning och inflytande

Aktieägarna i ett aktiebolag har stora möjligheter till insyn, styrning och kontroll av ett aktiebolag genom att föreskriva villkor i bolagsstämmodirektiv. Även en föreningsstämma kan ge direktiv till styrelsen. Den eller de som grundat en stiftelse har ett begränsat inflytande över verksamheten om inte stiftaren utser styrelse och stiftelsen är beroende av anslag eller bidrag. Aktiebolagsformen kan sägas vara utformad för en aktiv ägarstyrning och tydlig roll för finansierarna.

Aktiebolagets och den ekonomiska föreningens regler om ”maktindelning” mellan förvaltningen underlättar en effektiv förvaltning. Den ekonomiska och ideella föreningens principer om ”en medlem en röst” kan försvåra rationellt beslutsfattande. Stiftelsen bygger på kollegialt beslutsfattande i ett organ – styrelsen eller förvaltaren. Stiftelserättsligt sett finns inget utrymme för t ex en samrådsgrupp bestående av ”huvudmän” med rätt att fatta beslut som ett organ för stiftelsen. Det finns heller inget lagreglerat utrymme för en verkställande direktör som motsvarar VD:s ansvar för den löpande förvaltningen i aktiebolag eller en ekonomisk förening.

Enligt kommunallagen skall styrelsen ha uppsikt över kommunal verksamhet i kommunala företag. Stiftelsens egenskap av självägande rättssubjekt stämmer inte överens med kommunallagens koncerntänkande. I begreppet aktiv ägarstyrning ingår att ställa krav och ge direktiv till de kommunala företagen.

I en gemensam nämnd eller ett kommunalförbund garanteras samtliga ingående kommuner inflytande genom representation i nämnden eller förbundet. Som beskrivs ovan i avsnitt 2.1.3 resp 2.1.4 ingår den gemensamma nämnden i värdkommunens nämndsorganisation medan kommunalförbundet är en egen ”specialkommun” som antingen kan organiseras med eget fullmäktige eller med en direktion (jämför kommunal styrelse). I fallet med direktion under-

ställs frågan om direktionens ansvarsfrihet m fl frågor av väsentlig eller principiell beskaffenhet samtliga ingående kommuners kommunfullmäktige för avgörande.

3.2.4 Kapitalförsörjning/finansiering

Aktiebolaget har ett väl utvecklat system för att få tillgång till riskvilligt kapital genom möjligheten till emissioner av nya aktier. Den ekonomiska föreningen har i jämförelse med publika aktiebolag svårt att få tillgång till riskvilligt kapital. På grund av stiftelsens rättsliga natur är det inte tillåtet att konsolidera stiftelsens förmögenhet i kommunens eller landstingets räkenskaper. Något ägande eller någon möjlighet att disponera över stiftelsekapitalet finns inte.

Om ägarna/stiftarna måste göra ett kapitaltillskott i samband med bildandet av företaget skiljer sig förutsättningarna för detta. I stiftelsen är villkorade kapitaltillskott inte tillåtna eftersom de inte är förenliga med stiftelseformen. Likvidationsplikt (skyldighet att upprätta en kontrollbalansräkning) inträder i en stiftelse först när hela det egna kapitalet förbrukats (värdet av tillgångarna understiger summan av skulderna). I ett aktiebolag går gränsen vid halva aktiekapitalet (bolagets eget kapital understiger hälften av det registrerade aktiekapitalet).

Eftersom stiftelselagen innehåller ett förbud mot att stiftaren lånar från stiftelsen kan en stiftelse inte delta i en koncernkontohantering inom koncernen.

Gemensamma nämnder och kommunalförbund kan, på motsvarande sätt som verksamhet bedrivna av traditionella kommunala nämnder, finansiera sin verksamhet genom anslag och intäkter. Vid anslagsfinansiering tillämpas vanligen någon form av nyckeltal för beräkning av de olika ingående kommunernas andelar. Vid intäktsfinansiering styrs intäkterna av fastlagda taxor och avgifter, vilka kan variera mellan de ingående kommunerna.

3.2.5 Flexibilitet och dynamik

Till den ekonomiska föreningens och den ideella föreningen fördelar jämfört med andra organisationsformer hör att organisationen kan göras smidig och anpassningsbar till ett växande antal medlemmar. Aktiebolaget ger handlingsutrymme för styrelse och verkställande direktör. Stiftelsen är statisk och konserverande eftersom ändamålet skall vara varaktigt och kapitalet i princip oåterkalleligt. Stiftelsen låser fast idéer och tänkesätt då regelverket bygger på att förvaltningen skall tillgodose stiftarens ursprungliga önskemål.

Gemensamma nämnder och kommunalförbund är i grunden statiska men möjligheter finns att utöka antalet samverkande kommuner liksom föremålet för samverkan. Förutsättningen är dock att reglementet för nämnden eller förbundsordningen för förbundet ändras. Kommunalförbundet ger inte samma möjlighet för direktionen och tjänstemannaledningen att fatta snabba beslut som motsvarande organ i t ex aktiebolaget.

Medlemmarna har, i både gemensam nämnd och kommunalförbund, som nämnts ovan en ovillkorlig rätt att dra sig ur samverkan.

Stiftelsen är den mest stabila organisationsformen eftersom det krävs permutation för att ändra stiftelsens ändamål eller att upplösa stiftelsen. Den ideella föreningen är den mest instabila då det inte finns någon särskild lagstiftning om ideella föreningar. Aktiebolagslagens regler om skydd för bolagets eget kapital utgör en stabiliserande faktor.

3.2.6 Skattestatus

Om en kommun eller ett landsting väljer att driva en offentlig verksamhet i privaträttsliga former övergår verksamheten inkomstskattemässigt från den skattefria sektorn till den skattepliktiga sektorn. Om verksamheten innefattar näringsverksamhet har företagsformen inte någon avgörande betydelse för skattskyldighet. Om ändamålet är kvalificerat, t ex ett idrottsändamål, är den ideella föreningens inkomster i viss utsträckning skattebefriade. Även en stiftelse med ett kvalificerat ändamål, t ex ett vetenskapligt ändamål, har begränsad skattskyldighet.

Verksamhet som bedrivs i kommunalförbund och gemensam nämnd träffas inte av inkomstskattskyldighet. Om verksamheten är momspliktig gäller i grunden samma skatteregler som för en kommun.

4. Upphandlingsregler

Som nämnts ovan, avsnitt 3.1.3, omfattas ett kommunalförbund av lagen om offentlig upphandling (LOU) och är således en upphandlande enhet och upphandlingarna skall göras enligt regleringen i lagen om offentlig upphandling. Motsvarande gäller för den gemensamma nämnden. Ett kommunalt företag som ägs av en eller flera kommuner är också en upphandlande enhet. När det gäller upphandlingsbeslut finns, på samma sätt som i en kommun, ingen möjlighet att anföra laglighetsprövning. Här gäller i stället de rättsmedel som regleras i LOU. När en medlemskommun tar i anspråk kommunalförbundets tjänster uppkommer ingen upphandlingssituation så vitt gäller tjänster som ryms inom förbundsordningens beskrivning av verksamhetsföremålet. Detta beror på att varje kommun som ingår i kommunalförbundet överför huvudmannaskapet för den överförda verksamheten till kommunalförbundet och anses inte längre ha rätt att bedriva denna verksamhet i fortsättningen. Kommunalförbundet utför ingen upphandlingspliktig tjänst för respektive kommuns räkning.

I det följande återges några av de viktigaste punkterna i LOU som måste beaktas av en upphandlande enhet t ex ett kommunalförbund. LOU gäller när en upphandlande enhet står i begrepp att köpa varor, tjänster eller byggtreprenader. Lagen bygger dels på EG:s upphandlingsdirektiv när det gäller upphandlingar över tröskelvärdena av varor, A-tjänster (t ex arkitekttjänster) och byggtreprenader dels på den äldre nu upphävda upphandlingsförordningen och de kommunala upphandlingsreglementena när det gäller upphandlingar under tröskelvärdena och B-tjänster (t ex tjänster inom äldreomsorg, skola, kultur och fritid).

Lagen är tvingande så till vida att varje upphandlande enhet skall, med få undantag, tillämpa lagen när den står i begrepp göra en anskaffning från en extern leverantör. Avsteg från regelverket kan medföra att upphandlingar måste göras om eller att den upphandlande enheten måste utge skadestånd till en förfördelad leverantör. Upphandling av varor och A-tjänster till ett beräknat kontraktvärde över 200 000 EURO eller omkring 1 845 000 kronor regleras i 2 kap. respektive 5 kap. LOU. Upphandlingar under detta värde eller B-tjänster, oavsett värde, skall upphandlas i enlighet med reglerna om förenklad upphandling i 6 kap. LOU. Direktupphandling får användas om upphandlingens värde är lågt (vad som är ett lågt värde skall fastställas av den upphandlande enheten) eller om det föreligger synnerliga skäl såsom synnerlig brådska orsakad av omständigheter som inte kunnat förutses och inte heller beror på den upphandlande enheten.

Vid upphandling skall de grundläggande gemenskapsrättsliga principerna i Europafördraget och principen om affärsmässighet i LOU:s portalparagraf tillämpas. De gemenskapsrättsliga principerna är följande:

- Solidaritetsprincipen
- Principen om icke-diskriminering
- Likabehandlingsprincipen

- Proportionalitetsprincipen
- Transparensprincipen
- Ömsesidighetsprincipen

Dessa principer är de enda reglerna i upphandlingslagstiftningen som kan sägas vara av materiell natur. Övriga regler är huvudsakligen procedurregler av formell karaktär. Flertalet upphandlingar som genomförs av upphandlingsfunktionen är förenklade upphandlingar, d v s upphandlingar som styrs av reglerna i 6 kap. LOU.

De upphandlingsformer som finns är:

1. Öppen upphandling
2. Selektiv upphandling
3. Förhandlad upphandling
4. Förenklad upphandling
5. Urvalsupphandling
6. Direktupphandling

Vid all upphandling, utom direktupphandling, krävs att den upphandlande enheten tar fram ett förfrågningsunderlag med administrativa föreskrifter, en kravspecifikation och kommersiella villkor. En absolut nödvändighet är att förfrågningsunderlaget innehåller tydliga utvärderingskriterier. Dessa skall normalt vara rangordnade. Förfrågningsunderlaget måste utformas på sådant sätt att inte vissa leverantörer gynnas respektive missgynnas. Skälen för samtliga beslut och vad som övrigt förekommit under upphandlingsprocessen skall dokumenteras. Även protokoll och anteckningar som förts vid intervjuer med anbudsgivare skall dokumenteras och förvaras i upphandlingsakten.

LOU innehåller bestämmelser som syftar till att förbättra möjligheterna för en leverantör att få till stånd överprövning av ett tilldelningsbeslut. Bestämmelserna innebär att den upphandlande enheten skall på eget initiativ lämna upplysningar om tilldelningsbeslut och skälet till val av leverantör.

En upphandling är avslutad först sedan det har gått tio dagar från det att korrekta upplysningar lämnats till samtliga anbudsgivare om tilldelningsbeslutet och skälen därtill samt att ett upphandlingskontrakt (ett av köpare och säljare undertecknat dokument) föreligger.

LOU gäller inte vid:

- Köp och försäljning av fast egendom, hyra och arrende
- Anställning
- Myndighetsutövning
- Ensamrätt (juridisk)
- Bidragsgivning
- Interna avtal.

En särskild utredare har nyligen lagt ett förslag till ändringar av upphandlingsreglerna så att det skall stå i överensstämmelse med EU:s upphandlingsdirektiv. I ett delbetänkande² föreslås ändringar och anpassningar enligt följande:

- LOU ersätts med två nya lagar, en för den s k klassiska sektorn (upphandling av varor, tjänster och byggtreprenader) och en lag för de s k försörjningssektorerna (upphandling av organ som är verksamma med att tillhandahålla eller driva fasta nät för gas, värme, el, dricksvatten eller transporter och leverans av gas, värme, el eller dricksvatten till fasta nät för sådana nyttigheter.
- Regler om s k inköpscentraler införs. En inköpscentral är en upphandlande enhet som ges i uppdrag att genomföra en upphandling för en annan upphandlande enhets räkning.
- Ny regler införs om upphandling och tillämpning av ramavtal. Tanken är att ramavtal skall användas under något striktare förutsättningar. Om ett ramavtal ingåtts med mer än en leverantör skall tilldelning av kontrakt som grundar sig på ramavtalet ske antingen genom tillämpning av villkoren i ramavtalet utan förnyad inbjudan att lämna anbud *eller*, om alla villkor inte är fastställda i ramavtalet, efter det att leverantörerna fått förnyad inbjudan att lämna anbud.
- Begreppet affärsmässighet avskaffas och ersätts med ”principer för tilldelning av kontrakt”.

² Nya upphandlingsregler (SOU 2005:22)

- Upphandlingsdirektivens bestämmelser om nya upphandlingsformer, konkurrenspräglad dialog, elektroniska auktioner och dynamiska inköpssystem kommer att behandlas i det fortsatta utredningsarbetet.

Enligt tidplanen ska den nya upphandlingslagstiftningen träda i kraft den 1 februari 2006.

4.1 Nuvarande entreprenader i insamlingskommunerna

Som framgår av sammanställningen nedan så bedrivs i dagsläget huvuddelen av insamlingskommunernas avfalls-/renhållningsverksamhet i entreprenadform. Vad entreprenaderna omfattar samt framförallt löptiderna varierar dock en hel del mellan kommunerna.

Arvidsjaur och Arjeplogs kommuner

Hushållsavfall

I Arvidsjaur gemensamt med Arjeplog sköts insamling av hushållsavfall av en entreprenör. Det är f n IL Recycling Services AB i Älvsbyn.

Avtalet gäller t o m 2006-12-31, med rätt för beställaren att förlänga i två år.

Återvinningscentraler

ÅVC sköts i egen regi av kommunen.

Gällivare

Hushållsavfall

Entreprenör är BDX med en avtalstid fram till 2006-12-31

Farligt avfall

Entreprenörer är BDX och Ragnsells, men entreprenaden är f n under upphandling.

Destruktion av freonvaror har Bjästa/Kuusakoski återvinning entreprenad på 2005-08-31.

Återvinningscentraler

För kommunens återvinningscentraler sker verksamheten delvis i egen regi och dels genom överenskommelser/avtal med privatpersoner i tre byar.

För Vågen finns serviceavtal från 1998 och tills vidare med Flint AB.

Haparanda

Hushållsavfall

Entreprenad på insamling

Farligt avfall

Egen regi på mottagning av hushållens farliga avfall

Återvinningscentraler

Entreprenad på återvinningscentraler

Jokkmokk

Hushållsavfall

Entreprenör är LBC i Jokkmokk för tiden 1/4 2004 - 31/12 2009.

För transport av hushållsavfall och därmed jämförligt till Kiruna Värmeverk anlitas MIKAB (Miljötransporter i Kiruna AB). Avtalstid 1/1 2005 - 31/12 2005.

Farligt avfall

Insamling sker i egen regi. För transporter (för vidare befordran) anlitas RagnSells på löpande räkning.

Återvinningscentraler

Återvinningscentralerna drivs i egen regi.

Pajala kommun

Hushållsavfall

RagnSells AB är Pajala kommuns entreprenör för insamling och borttransport av hushållsavfall. Avtalstiden löper till 2009-12-31, med möjlighet till förlängning 1 år i taget, dock längst till 2011-12-31.

Farligt avfall

Pajala kommun saknar avtal med entreprenör för omhändertagande av farligt avfall. F n lämnas detta avfall till RagnSells för borttransport.

Återvinningscentraler

Återvinningscentralerna drivs i egen regi.

Älvsbyn

Hushållsavfall

ATL (Lbc i Älvsbyn och Piteå) till 2007-08-31

Farligt avfall

Resp hushåll transporterar till ÅVC. SAKAB har entreprenaden för omhändertagande av farligt avfall

Återvinningscentraler

Skötsel av ÅVC utförs på entreprenad av ATL

Överkalix

Överkalix kommun har inte besvarat vår förfrågan, men nämns ändå att kommunen bedriver merparten av den aktuella verksamheten i egen regi.

Från Övertorneå och Kalix har, trots påminnelser, inga svar inkommit.

5. Regler vid verksamhetsövergång

5.1 Krav på övertagande av personal

För att kunna avgöra om reglerna i lagen om anställningsskydd är tillämpliga måste man förstå ta ställning till om det är fråga om en verksamhetsövergång i lagens mening. För detta krävs en bedömning om det föreligger identitet mellan den verksamhet som överlåtaren bedrev och den verksamhet som förvärvaren övertagit och bedriver. Något rättsligt samband mellan den som har drivit en verksamhet och en ny arbetsgivare som tar över verksamheten behöver inte finnas. EG-domstolen har uppställt följande kriterier som skall tas med i bedömningen.

1. Arten av företag eller verksamhet
2. Om företagets materiella tillgångar som byggnader och lösöre har övertagits eller inte
3. Värdet av immateriella tillgångar vid överlåtelsepunkten
4. Om majoriteten av de anställda har övertagits eller inte
5. Om kunderna har övertagits eller inte
6. Graden av likhet mellan verksamheten före och efter överlåtelsen
7. I förekommande fall den tidsperiod som verksamheten legat nere

Omständigheterna skall inte betraktas isolerade var för sig. Det skall göras en samlad bedömning av alla förhållanden kring övergången. Det skall vara en stabilt organiserad ekonomisk enhet, ”a going concern”, som går över till en ny arbetsgivare. EG-domstolen har uttalat att en ekonomisk enhet, ”a going concern”, inte reduceras till att innebära enbart den verksamhet som bedrivs. Den ekonomiska enhetens identitet följer även av andra omständigheter såsom dess personal, arbetsledning, organisation av arbetet, driftmetoder och i förekommande fall, det driftkapital som enheten förfogar över. Enbart den omständigheten att arbetsuppgiften som sådan gått över medför inte att det är fråga om övergång av verksamhet.

EG-domstolen har 1997 i ”Suzen-domen” behandlat situationen när en uppdragsgivare först givit ett uppdrag till en entreprenör och sedan sagt upp avtalet med denne och slutit nytt avtal med en ny entreprenör för att utföra motsvarande städning. Domstolen uttalade att överlåtelsesdirektivet inte skall tillämpas på en sådan situation, om processen inte är förenad med en överlåtelse av betydande materiella eller immateriella tillgångar mellan de båda företagen/entreprenörerna eller ett övertagande av den nye entreprenören av en huvuddel – i förhållande till antal och kompetens – av personalstyrkan.

Härav följer att om verksamheten hos den överlämnande entreprenören bedrivs med personal som främsta eller enda produktionsfaktor, kan frågan om en majoritet av arbetstagarna tas över av den nye entreprenören bli avgörande för om en verksamhetsövergång enligt direktivet (och 6 b § LAS) föreligger.

Även om inte hela verksamheten överläts utan endast en del av den, kan direktivet vara tillämpligt. I sådana fall omfattas enligt EG-domstolen endast de arbetstagare som genom sina anställningsförhållanden var organisatoriskt knutna till den del av verksamheten som överlåtits. Det kan vara svårt att avgöra när det är fråga om en verksamhetsövergång i lagens mening. Bedömningen måste göras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

5.2 Anställningsförhållandena övergår automatiskt

Om det är fråga om en verksamhetsövergång övergår anställningsavtalen automatiskt till förvärvaren. Eftersom anställningsavtalen övergår automatiskt till förvärvaren vid en verksamhetsövergång finns det inga formella regler om hur detta skall gå till praktiskt. En arbetstagare har dock möjlighet att motsätta sig att anställningsförhållandet går över till den nye arbetsgivaren. Medarbetaren skall inom skälig tid från det han blivit underrättad om övergången uppge om han vill utnyttja sin rätt att stanna kvar. Om medarbetaren får vetskap om den kommande övergången vid förhandlingar enligt MBL torde tiden kunna räknas från dessa. Om en arbetstagare väljer att stanna kvar hos överlåtaren kan det uppstå arbetsbrist hos denne.

5.3 Förbud om uppsägning på grund av överlåtelsen

I 7 § LAS stadgas att en sådan verksamhetsövergång som avses i 6b § LAS inte i sig utgör saklig grund för uppsägning. Överlåtaren har dock rätt att säga upp medarbetaren på grund av arbetsbrist i den överlåtna verksamheten så länge inget beslut om överlåtelse har fattats.

Förbudet hindrar heller inte uppsägningar som sker av ekonomiska, tekniska eller organisatoriska skäl. En övertalighet i den verksamhet som skall överlåtas kommer således att kunna lösas hos överlåtaren om övertaligheten inte har sin grund i ett beslut om övergång. Det blir då överlåtaren som har omplaceringsansvaret. Om uppsagda arbetstagares uppsägningstider fortfarande löper vid verksamhetsövergången, övergår även deras anställningsavtal automatiskt till förvärvaren. Om övertalighet uppstår som direkt kan härledas till överlåtelsen, d v s är en direkt följd av övergången och förvärvarens önskemål, har överlåtaren enligt 7 § LAS inte möjlighet att säga upp arbetstagare i sin verksamhet.

6. Förslag - samverkansform

Baserat på den genomgång av tillgängliga samverkansformer och den verksamhet som är avsedd att bedrivas förordar vi kommunalförbundet som samverkansform inom avfalls-/renhållningsområdet. Vi bedömer att kommunalförbundet är den form som bäst svarar mot de krav på såväl stabilitet som flexibilitet som kan ställas samt att förbundets möjlighet att bedriva myndighetsutövning är en betydande fördel gentemot flertalet av de alternativa samverkansformerna. Kommunalförbundet är också att jämföras med en kommun i bland annat upphandlingshänseende, vilket är av väsentlig betydelse för verksamhet som i stor omfattning bedrivs på entreprenad. Vidare bedömer vi att verksamhetens karaktär och omfattning inte är av den arten, t ex ur politiskt hänseende, att ett förbund med eget fullmäktige är motiverat. Vi förordar därför alternativet med ett förbund organiserat med direktion.

Förslag till förbundsordning och direktionsreglemente återfinns i bilaga.

7. Förslag - verksamhetsområde och gränsdragning

Den regionala avfallsgruppens ambition bakom tanken på att bilda en fast samverkan inom avfalls-/renhållningsområdet i länet för de s k insamlingskommunerna är att allt ansvar för den verksamhet som är förknippad med begreppet insamlingskommun lämnas över från medlemskommunerna till samverkansorganet/kommunalförbundet. Med all verksamhet avses i detta skede:

- Upprätta renhållningsföreskrifter för de samverkande kommunerna
- Insamling, bortforsling och eventuell omlastning av hushållsavfall och därmed jämförligt avfall i de samverkande kommunerna
- Utveckla källsorteringen i de samverkande kommunerna
- Svara för källsortering, insamling, eventuell omlastning och bortforsling av farligt avfall från hushållen i de samverkande kommunerna, samt i förekommande fall överta kommunala monopol för farligt avfall
- Tillse att slutbehandling av insamlat avfall sker
- Skötsel och drift av återvinningscentraler och återvinningsstationer i de samverkande kommunerna
- Svara för information och rådgivning till hushållen i de samverkande kommunerna
- Svara för upphandlingar av entreprenader m flera varor och tjänster som nyttjas i verksamheten
- Vara de samverkande kommunernas kontaktorgan mot materialbolagen samt verka för att utveckla och samordna källsorteringen av material med producentansvar.

Med insamlingskommunerna avses de kommuner i länet som inte själva behandlar avfall, utan endast samlar in avfall för slutbehandling på annan ort. I dagsläget gäller detta i första hand följande kommuner:

- Arjeplog
- Arvidsjaur
- Haparanda

- Jokkmokk
- Pajala
- Älvsbyn
- Överkalix
- Övertorneå

Utöver dessa kan med stor sannolikhet även Gällivare och Kalix kommuner inom kort räknas till insamlingskommuner beroende på vilken inriktning de väljer för sin fortsatta avfallsverksamhet. Sammantaget uppgår alltså insamlingskommunerna till 8-10 av länets 14 kommuner.

7.1 Gränsdragning för verksamhetsområdet

Vad gäller ansvarsfördelningen för befintliga anläggningar och avtal i medlemskommunerna ska tills annat beslutas följande gälla:

Anläggning / avtal	Ansvar
Befintliga deponier	Respektive kommun
Schakt- och rivningstippar	Respektive kommun
Fast egendom	Samverkansorganet hyr eller köper av resp kommun
Lös egendom	Övertas av samverkansorganet
Entreprenadavtal	Samverkansorganet söker överta ansvaret från resp kommun

8. Förslag - renhållningsföreskrifter, taxor och avgifter, entreprenader

Ambitionen inom samverkansorganet/kommunalförbundet bör vara att samordna såväl renhållningsföreskrifter som taxor och avgifter så snart som möjligt efter bildandet. Av praktiska skäl och p g a de olikheter som finns mellan kommunerna när det gäller till exempel taxekonstruktionen är det dock rimligt att anta att en fullständig samordning inte kan genomföras förrän inom en tre- till femårsperiod.

Erfarenheter från liknande samverkansorgan och kommunalförbund i landet visar att det är en förhållandevis omfattande process att genomföra samordningen samt att den måste ske i olika steg. I ett första skede bör därför gemensamma renhållningsföreskrifter utarbetas och antas av såväl medlemskommunerna som kommunalförbundet. Baserat på denna kan sedan gemensamma taxor och avgifter fastställas. En viktig och självklar utgångspunkt i arbetet med taxekonstruktionen är att bedriva detta så att full kostnadstäckning uppnås.

Under processens gång måste beslutas om taxor och avgifter ska fastställas av samverkansorganet/förbundet eller av respektive medlemskommun var för sig. Det råder för tillfället viss oklarhet huruvida kommunalförbund självständigt kan fatta denna typ av beslut. Vår bedömning i dagsläget är dock att detta bör vara möjligt.

Ett tydligt uppdrag med en rimlig tidplan bör från den politiska ledningen/direktionen i ett tidigt skede läggas på organets/kommunalförbundets operativa ledning att bedriva processen med samordningen, förankringsarbete i medlemskommunerna samt utformande av förslag till beslut om gemensamma renhållningsföreskrifter och gemensam taxesättning.

Under övergångsperioden, tills gemensamma renhållningsföreskrifter och taxesättning föreligger, tillämpas befintliga renhållningsföreskrifter och taxor/avgifter för respektive medlemskommun.

Som framgår i avsnitt 8.1 nedan så är majoriteten av insamlingsverksamheten i de aktuella kommunerna idag utlagd på entreprenad. Ett flertal olika typer av entreprenader finns, liksom ett flertal entreprenörer. Vidare skiljer sig avtalstiderna förhållandevis mycket mellan kommunerna. Mot denna bakgrund är det därför rimligt att huvudprincipen blir att gällande avtal fullföljs med befintliga villkor och att ansvaret för nya och ev samordnade upphandlingar successivt överförs till samverkansorganet/kommunalförbundet. En diskussion bör dock upptas med leverantörerna om överlåtelse av ansvaret för gällande avtal från berörda medlemskommuner till samverkansorganet/förbundet.

9. Förslag - ekonomi, tillgångar och finansiering av investeringar

I det fall ett samverkansorgan bildas i form av kommunalförbund eller gemensam nämnd omfattas dessa fullt ut av kommunallagens och den kommunala redovisningslagens bestämmelser om ekonomisk förvaltning.

Av det bilagda förslaget till förbundsordning framgår att vi utgår ifrån att förbundet/samverkansorganet ska vara helt avgiftsfinansierat. Som framgår i kapitel 5 ovan så har befintliga samverkansorgan inom avfallsområdet i landet den erfarenheten att några stora och snabba besparingar inte är möjliga, utan att ökad kostnadseffektivitet uppnås på längre sikt.

Budgeten för samverkansorganets första år bör därför vara ungefär densamma som medlemskommunernas sammanlagda budgetar för de aktuella verksamheterna. Noteras i sammanhanget bör att det inte är säkert att alla samverkande kommuner i dagsläget har full kostnadstäckning via taxor och avgifter för de aktuella verksamheterna. För dessa kommuner kan medverkan i ett samverkansorgan som är helt intäktsfinansierat i praktiken innebära en ekonomisk ”vinst”. Väsentligt är att graden av eventuell anslagsfinansiering klarläggs och beaktas när budgeten och finansieringen fastställs för samverkansorganet. Det kan vara så att under den övergångsperiod som gäller fram tills att taxor och avgifter samordnats, så måste de kommuner som valt att i dagsläget delvis anslagsfinansiera motsvarande verksamheter tillskjuta resurser utöver intäkterna från sina taxor och avgifter till samverkansorganet.

Ett tydligt uppdrag bör dock läggas på samverkansorganet/förbundet att aktivt arbeta för ökad kostnadseffektivitet, t ex genom regelbunden konkurrensutsättning av driftentreprenaderna.

När det gäller tillgångar och tillkommande utgifter/investeringar föreslår vi följande grundprinciper:

Lös egendom

Sophämningsbilar, -kärl och annan utrustning som hör till insamlingen av hushålls- och farligt avfall, återvinning etc övertas av samverkansorganet/förbundet till bokfört restvärde. Där sådant inte finns och utrustningen därmed redan är finansierad av avgiftskollektivet övertas utrustningen utan vederlag. Samtliga drift- och underhållskostnader avseende den lösa egendomen finansieras av organet/kommunalförbundet.

Fast egendom

Återvinningscentraler och miljöstationer som används för insamling av hushålls- och farligt avfall övertas av samverkansorganet/förbundet till bokfört restvärde. Där sådant inte finns och utrustningen därmed redan är finansierad av avgiftskollektivet övertas utrustningen utan vederlag.

Alternativt hyrs fast egendom av samverkansorganet/förbundet enligt faktisk kapitaltjänstkostnad för respektive objekt, beräknad enligt nominell metod med den internränta som medlemskommunerna kommer överens om. Samtliga drift- och underhållskostnader avseende den fasta egendomen finansieras av organet/kommunalförbundet.

Tillkommande utgifter

Lös egendom och fast egendom som samverkansorganet/förbundet övertagit investerar organet självständigt i alltefter behov och ekonomiskt utrymme. För fast egendom som hyrs upprättas överenskommelser med resp kommun när behov av re- eller nyinvestering uppstår. Varje investering utförs, för hyrd fast egendom, av medlemskommunerna och ersätts av organet/kommunalförbundet genom att hyresnivån följer kapitaltjänstkostnaden per objekt.

Start- och övergångskostnader

Även om verksamheten är tänkt att vara helt avgiftsfinansierad så kommer vissa kostnader under uppstartsperioden att uppkomma. Samverkansorganet/förbundet måste kunna finansiera den personal som får i uppdrag att etablera förbundet, ev lokal- och inventariestikostnader, IT-kostnader m m. Fördelningen av dessa uppstartskostnader bör ske enligt principen i § 11 i den föreslagna förbundsordningen. Vi ser två alternativa sätt att se på dessa kostnader. Dels kan medlemskommunerna låna ut medel för kostnaderna till förbundet som via taxor och avgifter ska täckas av förbundet inom en period på tre till fem år. Dels kan medlemskommunerna stå för dessa kostnader och betrakta dem som en form av investering i en verksamhet som bedöms ha förutsättningar att bli mer kostnadseffektiv än den som idag bedrivs. Vår rekommendation är att medlemskommunerna enas om det senare alternativet.

Principer vid utträde ur eller upplösning av samverkansorganet

Om någon medlemskommun utträder ur samverkansorganet/förbundet eller i det fall organet upplöses, ska motsvarande principer som ovan beskrivs gälla för återgång av egendom till kommunen/kommunerna.

10. Förslag - ledning, administration och ekonomihantering

I samband med att processen att bilda samverkansorganet/förbundet inleds bör en verksamhetschef rekryteras som får ansvaret att under den politiska styrelsen/direktionen (ev inledningsvis i interimform) leda den fortsatta etableringen av organet/förbundet, forma den inre organisationen, rekrytera övrig personal, föreslå budget dels för interimperioden och dels för samverkansorganets/förbundets första verksamhetsår etc.

Av erfarenheter vi inhämtat från etablerade kommunalförbund framgår att det bedöms som särskilt viktigt att kommunalförbund har egen administration och ekonomifunktion, samt att denna finns nära ledningen. Däremot kan själva nyttjandet av IT-resurser, ekonomi- och lönesystem köpas in från någon av medlemskommunerna i stället för att förbundet investerar i egen teknisk infrastruktur och IT-system.

10.1 Rekrytering och personalhantering

Majoriteten av kommunerna som kan komma ifråga har insamlingsverksamheten på entreprenad varför antalet personer som direkt berörs av bildandet av ett samverkansorgan/kommunalförbund är förhållandevis litet. Generellt kan sägas att alternativen när det gäller personalhanteringen i samband med övergången är följande:

- att säga upp berörd kollektivanställd personal i resp kommun och erbjuda dem anställning i organet/förbundet, samt att garantera att intjänade pensionsförmåner o dyl tas över av organet.
- att säga upp kollektivanställd berörd personal i resp kommun, forma en organisation för organet/förbundet och utlysa tjänsterna till ansökan, under förutsättning att verksamhetsövergång enligt § 6b LAS inte föreligger. (Se vidare kapitel 5 ovan)
- att erbjuda berörd kollektivanställd personal att vara fortsatt anställda i resp medlemskommun och att samverkansorganet/förbundet köper tjänster av medlemskommunerna. Vi rekommenderar dock inte detta alternativ pga att samverkansorganets organisation då bedöms bli för liten, att någon gemensam personalpolitik inte går att bedriva samt att en upphandlingsproblematik runt tjänsteköpen då uppstår.

Inom avfallsområdet bedöms befintliga arbetsledande och beställande funktioner i insamlingskommunerna vara så pass begränsade att de personer som innehar dessa funktioner kan nyttjas i kommunens övriga tekniska verksamhet. Från våra kontakter med regionala avfallsgruppen förstår vi att det också finns ett önskemål om att frigöra personella resurser till annan teknisk verksamhet i flera av insamlingskommunerna.

Av erfarenheter vi inhämtat från etablerade kommunalförbund framgår att det bedöms som särskilt viktigt att omgående efter bildandet teckna kollektivavtal, försäkringar etc för personalen. Något som i lika hög grad med säkerhet gäller även för andra samverkansorgan än kommunalförbund. Stöd i denna process, när det gäller vilka skyldigheter samverkansorganet som arbetsgivare ikläder sig och vilka förhandlingar som måste genomföras etc, bör kunna tillhandahållas från personalspecialister i medlemskommunerna.

Som bilaga redovisas hur en tid- och aktivitetsplan för övergången av personal från medlemskommunerna till ett tänkt kommunalförbund kan se ut. Exemplet baseras på underlag som framtagits för bildande av eventuellt kommunalförbund för lönehantering i östra Norrbotten.

11. Förslag - beslutsgång, tidplan och beslutsförslag

I den fortsatta beskrivningen av vilka beslut som krävs, tidplan etc utgår vi ifrån den process som blir aktuell vid bildande av ett kommunalförbund. Om annan samverkansform skulle bli aktuell kan processen komma att se annorlunda ut men huvuddragen bör för de flesta samverkansformer vara likartade.

Ett kommunalförbund kan bildas efter att tilltänkta medlemskommuner fattat beslut i resp fullmäktige. Nedan beskrivs hur den formella beslutsgången kan utformas inklusive vilka huvudsakliga delbeslut som fordras samt lämnas ett förslag till beslutsformulering för det beslut som respektive medlemskommun måste fatta.

11.1 Beslutsgång med tidplan

Vår bedömning är att processen med att besluta om och bilda ett kommunalförbund tar från 9 till 12 månader från det den inleds till att förbundet kan börja verka. Nedan beskrivs denna process i ett tolvmånadersperspektiv som inkluderar även de skeenden som redan är avklarade, d v s presentation av föreliggande utredning och fastställande av dess beslutsförslag.

Aktivitet / beslut	Tidplan / klart till:	Ansvarig
Presentation av utredning om beslutsunderlag för samverkan	Månad 1	Anlitad konsult; Komrev
Fastställande av förslag till samverkan och beslut	Månad 2	Regionala avfallsgruppen
Överlämnande av förslaget till kommunerna	Månad 2 alt 3	K-förbundet Norrbotten
Information och förankring MBL	Månad 3	Respektive kommun
Beslut om samverkansförslaget	Månad 4 alt 5	Resp kommunfullmäktige
Interimsdirektion utses	Månad 4 alt 5	Resp kommunfullmäktige
Rekrytering av förbundschef	Månad 6	Interimsdirektionen

Etablering av förbundet inkl rekrytering av övrig personal, lokaler, inventarier, IT-stöd, anläggningar etc	Månad 6-12	Interimsdirektionen och förbundschefen
Fastställande av budget för perioden 2006-07-01 – 2006-12-31	Månad 10	Interimsdirektionen
Val av ny direktion	Månad 11	Resp kommunfullmäktige
Interimsstyrelsen avslutar sitt arbete och lämnar över till den nya direktionen	Månad 12	Interimsdirektionen
Kommunalförbundet startar sin verksamhet	Månad 13	

Som framgår ovan så bedömer vi uppstartstiden för etablering av en fast samverkansorganisation i form av ett kommunalförbund till cirka sex månader. I bilaga tre beskrivs den del av tidplanen som omfattar personalrekrytering till förbundet närmare. En process som bedöms ta cirka tre månader.

11.2 Beslutsformulering

Nedan lämnas förslag till formulering för respektive kommuns beslutsärende i samband med bildande av kommunalförbund för avfallshanering.

Ärendemening

Avfallshanering har under senare år blivit en allt mer tekniskt komplicerad och reglerad verksamhet. Miljölagstiftningen och de regler som omgärdar avfallshanteringen har successivt skärpts, liksom tillsynsmyndigheternas och domstolarnas möjligheter att beivra överträdelser. Utökad källsortering, vidgat producentansvar, förbud mot deponering av utsorterat brännbart och komposterbart avfall, nya föreskrifter för befintliga deponier och deponiskatt är några av de bestämmelser som införts.

Sammantaget riskerar förändringar och skärpta krav att medföra ökade kostnader och stigande avgifter för avfallshanteringen. Parallellt med detta ökar kraven på kommunerna att upprätthålla kompetens och kunnande på avfallsområdet med ökande krav på berörd personal. Kommunerna förväntas också spela en allt viktigare roll i utvecklingen på avfallsområdet, och i många kommuner har inte organisation och kompetensutveckling inom området anpassats till de nya kraven. Behov finns därför på många

håll av utveckling och förstärkning för att klara av att möta dagens och framtidens krav och förväntningar.

Kommunförbundet i Norrbotten har genom sin regionala avfallsgrupp under en följd av år arbetat med de viktiga framtidsfrågorna inom avfallsområdet. Länets kommuner har vidare via sina kommunalråd under 2003 träffat en överenskommelse om framtida avfallshantering. I denna nämns bl a att:

”Avsikten med överenskommelsen är att så långt möjligt säkerställa en för kunder och ägare långsiktigt kostnadseffektiv avfallshantering med låg miljöpåverkan. Större mängder och samlat resurs- och kompetensutnyttjande medför bättre möjligheter till en långsiktigt framgångsrik avfallshantering.”

Regionala avfallsgruppen har under våren 2005 i samverkan med extern konsult (Komrev) utarbetat ett förslag (se bilaga) till en fast samverkansorganisation inom avfallsområdet för de s k insamlingskommunerna i länet, d v s de kommuner som inte själva slutbehandlar avfall. Förslaget går i korthet ut på att ett kommunalförbund bildas för insamling av hushållsavfall och farligt avfall samt för drift och skötsel av återvinningsstationer/-centraler.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige att besluta:

- att ett kommunalförbund enligt den förenklade modellen med direktion bildas för avfallshantering mellan xx kommuner,
- att anta bilagda förslag från Kommunförbundet Norrbotten till beslutsunderlag för bildande av gemensam organisation inom avfalls-/renhållningsområdet,
- att bildande av förbundet ska genomföras en föreslagen tidplan och starta sin verksamhet 2006-07-01,
- att medel för driftkostnader, motsvarande hälften av respektive medlemskommuns andel av den totala budgeten, under en övergångsperiod på uppskattningsvis tre till fem år, överförs till förbundet två gånger per år med förfallodatum 31 januari och 30 juni. Efter övergångsperioden övertar förbundet fullt ut taxesättningen och debiteringen till kunderna,
- att respektive medlemskommun under övergångsperioden fastställer avfallstaxor, varefter förbundet fastställer för kommunerna gemensamma taxor,
- att uppdra till förbundet att i samverkan med medlemskommunerna utarbeta och förankra gemensamma renhållningsföreskrifter och avfallsplan för medlemskommunerna,

- att förbundets verksamhet i sin helhet skall vara helt intäktsfinansierad. Såsom kostnaderna för insamling, transport och slutlig behandling av hushålls- och farligt avfall, samt för förbundets administration och övriga verksamhet.
- att utse en ledamot, nn, och en ersättare, nn, till förbundets interimsdirektion,
- att uppdra åt interimsdirektionen att rekrytera förbundschef,
- att uppdra åt interimsdirektionen att eftersamråda med medlemskommunerna fastställa budget för perioden 2006-07-01 – 2006-12-31, senast 2006-05-15. Budgeten ska baseras på respektive medlemskommuns budget för motsvarande tidsperiod,
- att kostnaderna för interimsdirektionen och för etablerandet av förbundet, perioden 2006-01-01 – 2006-06-30, fördelas och betalas löpande av medlemskommunerna enligt grunderna i förbundsordningen § 11,
- att uppdra åt interimsdirektionen att fatta, eller i förekommande fall hos medlemskommunerna initiera, övriga erforderliga beslut inför förbundets start,
- att berörd kollektivanställd personal inom kommunens avfallsverksamhet som var anställd 2006-06-30 erbjuds anställning i förbundet, samt
- att detta beslut gäller under förutsättning att motsvarande beslut fattas av kommunfullmäktige i xx kommuner.