



# Juridiska förutsättningar

En del av förstudie för gemensam  
IT-drift i Gislaveds, Gnosjö, Vaggeryds  
och Värnamo kommuner

## Innehåll

Sammanfattning.....	2
1. Inledning.....	3
1.1 Utgångspunkter.....	3
1.2 Kommunalförbund eller aktiebolag är aktuella alternativ.....	3
2. Styrning och organisation .....	4
Kommunalförbund .....	4
Aktiebolag.....	7
3. Ekonomi .....	11
4. Insyn .....	13
5. Lagregler .....	16
6. Upphandling.....	17
7. Slutsatser .....	20

# Sammanfattning

Fem samverkande kommuner har en viljeinriktning att bilda en gemensam organisation för it-drift. Denna rapport är slutresultatet av den utredning som en arbetsgrupp bestående av kommunrepresentanter med juridisk och organisatorisk kompetens genomfört.

Arbetsgruppen fick ett antal ingångsvärden och uppdraget var att utreda flertalet frågor med fokus på val av organisationsform.

Arbetsgruppen har identifierat två organisationsformer som möjliga, kommunalförbund och aktiebolag. Men utifrån den genomlysning som gjorts av dessa organisationsformer har arbetsgruppen dragit slutsatsen att ett aktiebolag är den enda organisationsform som är lämplig givet ingångsvärdena. Detta främst med hänsyn till gällande upphandlingslagstiftning.

# 1. Inledning

Fem kommuner, Gislaved, Gnosjö, Vaggeryd, Värnamo och Hylte (hädanefter: GGVVH) har inlett processen att undersöka möjligheten att skapa en organisation för gemensam it-drift. Under 2023–2024 gjordes viss omvärldsbevakning och en första rapport togs fram med hjälp av extern konsult. Utredningen togs emot av respektive kommuns kommunstyrelse under vintern 2025 och styrelserna fattade ett inriktningsbeslut gällande avsikt att etablera samverkan inom it-drift. Respektive kommunstyrelses förvaltning fick också i uppdrag att i samverkan med de andra kommunerna genomföra en förstudie som underlag för kommande genomförandebeslut.

Denna delrapport är ett resultat av arbetsgruppen organisation/juridiks analyser av de frågor som ställts till gruppen och som gruppen identifierat. Dessa frågor är följande:

- Vilken organisationsform är lämplig?
- Kan man skapa möjligheter till tjänsteköp från kommunerna?
- Något ytterligare som denna grupp vill lyfta som är viktig för förstudien?

Den mest angelägna frågan att utreda ur juridiskt perspektiv är i vilken organisationsform it-driften lämpligen ska bedrivas.

## 1.1 Utgångspunkter

Arbetsgruppen organisation/juridik har fått ett antal utgångspunkter för arbetet, vilka påverkar arbetets inriktning. Dessa har varit följande:

- Den gemensamma it-driften ska förläggas i en självständig organisation som inte har hemvist i någon av kommunerna.
- Den it-drift respektive kommun driver idag innefattar även service till kommunernas kommunala bolag, stiftelser samt ett gemensamt kommunalförbund och det ska gälla även framöver; den gemensamma organisationen för it-drift ska därför omfatta även de kommunala bolagen, stiftelserna och kommunalförbundet.
- Det är önskvärt att det finns möjlighet för organisationen för gemensam it-drift att köpa in vissa stödfunktioner och/eller -tjänster från kommunerna, såsom vissa administrativa tjänster.

Utöver detta har utredningen kunnat konstatera ett antal andra omständigheter, vilka också tjänat som utgångspunkter. Dessa har varit följande:

- Det kan konstateras att det finns andra kommuner som samverkar kring it-drift och att så sker i både aktiebolagsform och kommunalförbund.
- De nu samverkande kommunerna, GGVVH, är redan idag medlemmar i ett gemensamt kommunalförbund (SÅM).

## 1.2 Kommunalförbund eller aktiebolag är aktuella alternativ

Utifrån de utgångspunkter arbetsgruppen fått identifieras snabbt *kommunalförbund* och *aktiebolag* som i första hand aktuella. En *stiftelse* skulle visserligen kunna passa in på de förutsättningar som givits, men arbetsgruppen ser inte att det är lämpligt. Bland annat är

förutsättningarna för styrning av en stiftelse olämpliga i förhållande till verksamhetens art. En gemensam nämnd är inte aktuell då det kräver hemvist i en kommun.

För att jämföra kommunalförbund med aktiebolag och nå en slutsats kring vilken av dessa organisationsformer som ter sig mest lämplig har arbetsgruppen utgått från ett antal aspekter. Dessa är:

- Styrning och organisation
- Ekonomi
- Insyn
- Lagregler
- Upphandling

Framställningen kommer i följande avsnitt att belysa respektive organisationsform ur dessa aspekter.

## 2. Styrning och organisation

### Kommunalförbund

#### *Bildande*

Ett kommunalförbund bildas genom att två eller flera kommuner antar en gemensam s.k. förbundsordning. Förbundet anses bildat i och med att dess medlemmars fullmäktige antagit förbundsordningen. Kommunalförbunden kallas ibland för en slags ”specialkommun”, eftersom utgångspunkten är att alla regler i kommunallagen gäller även kommunalförbundet.

Till ett kommunalförbund kan vilken uppgift som helst, som är en kommunal angelägenhet, överlämnas. Det finns ingen begränsning i vilken typ av uppgifter det kan röra; även t.ex. myndighetsutövning kan överlämnas. Det görs inte heller någon åtskillnad mellan obligatoriska eller frivilliga uppgifter. När en uppgift lämnats över till förbundet övergår också huvudmannskapet och ansvaret för uppgiften till förbundet – den överlämnande kommunen har inte längre att befatta sig direkt med det som lämnats över och tappar alltså den direkta styrningen.

#### *Organisation*

Ett kommunalförbund styrs av ett högsta beslutande organ, som är antingen förbundsfullmäktige eller en förbundsdirektion. Om förbundet är organiserat med fullmäktige ska det också ha en styrelse. Kommunallagen ger i övrigt kommunerna en betydande valfrihet i fråga om organisationen av kommunalförbund. Hur förbundet organiseras ska framgå av dess förbundsordning.

#### *Förbundsordning*

För varje kommunalförbund ska finnas en förbundsordning. Förbundsordningen kan närmast liknas vid de kommunala nämndernas reglemente och arbetsordning, men det är också ett slags samarbetsavtal mellan medlemskommunerna. Förbundsordningen är förbundets

grundläggande och viktigaste dokument – det är inte tillåtet att vidta åtgärder som strider mot förbundsordningen.

Förbundsordningen är alltså medlemskommunernas främsta verktyg för styrning av förbundet, i vart fall i ett inledande skede. Där sätts ramarna för både verksamhet och styrning. Styrningen av förbundet får anpassas till förutsättningarna och medlemmarnas önskemål.

Förbundsdirektionen är bunden av förbundsordningens bestämmelser.

### *Fullmäktige eller direktion*

En organisation med förbundsdirektion, istället för fullmäktige, innebär väsentligen att direktionen fyller både fullmäktiges och styrelsens funktioner – den är alltså både högsta beslutande och högsta verkställande organ.

Det stora flertalet kommunalförbund är organiserade med förbundsdirektion och det är också det som bedöms vara den lämpligaste formen vid gemensam it-drift. Ett kommunalförbund med förbundsdirektion ger möjlighet till en något mindre tungrodd beslutsprocess och snabbare beslutsvägar jämfört med att bedriva samma verksamhet i egen förvaltning.

Framställningen fokuserar i det följande på kommunalförbund med direktion.

### *Val till direktionen*

Fördelningen av platser i direktionen ska bestämmas i förbundsordningen. Varje medlemskommun ska vara representerad i direktionen med minst en ledamot och en ersättare. Antalet ersättare ska vara lika många som antalet ledamöter. Detta innebär att varje kommun är representerad i direktionen. Däremot är normalt inte alla partier i respektive kommun representerade.

Både ledamöter och ersättare väljs av förbundsmedlemmarnas fullmäktige enligt vad som anges i förbundsordningen. Endast den som är ledamot eller ersättare i en förbundsmedlems eget fullmäktige får utses till ledamot eller ersättare i direktionen.

### *Övriga organ*

Det står kommunerna relativt fritt att, under förbundsdirektionen, inrätta de övriga organ man anser att förbundet behöver. Det kan alltså finnas nämnder eller andra organ. Vilka organ som i övrigt ska finnas ska framgå av förbundsordningen.

### *Revision och ansvarsprövning*

I ett kommunalförbund med direktion ska det anges i förbundsordningen dels hur många revisorer förbundet ska ha och deras mandattid, dels på vilket sätt revisorerna ska utses. Det kan t.ex. vara medlemskommunernas fullmäktige eller direktionen som utser revisorer. Även här finns alltså en förhållandevis stor frihet för medlemskommunerna att komma överens om vad som ska gälla för revisorerna. Det är inte säkert att varje förbundsmedlem utser en egen revisor för varje mandattid utan det kan vara ett uppdrag som cirkulerar mellan medlemskommunerna.

Till revisor kan den som har rösträtt vid val till någon av medlemskommunernas fullmäktige väljas.

Oavsett hur revisorerna utsetts eller, om det är aktuellt, av vilken medlemskommun ska revisorerna lämna en revisionsberättelse till var och en av medlemskommunerna.

Samma regler och tillvägagångssätt gäller för dessa ansvarsprovningar som när en kommun ansvarsprövar styrelse, nämnder och beredningar.

Det är varje medlemskommun som självständigt ska pröva frågan om ansvarsfrihet. Det innebär alltså att kommunerna kan nå olika slutsatser och fatta olika beslut. En medlemskommun som vägrar ansvarsfrihet för direktionen (i sin helhet) kan dock endast entlediga sina egna representanter, inte övriga ledamöter och/eller ersättare.

### *Kommunstyrelsens uppsiktsplikt*

Kommunstyrelsen i respektive medlemskommun har uppsiktsplikt över den verksamhet som bedrivs i kommunalförbundet. Det är normalt kommunstyrelsen själv som beslutar hur uppsikten ska utövas, men klart står att den måste ske fortlöpande och systematiskt – inte enbart händelsestyrt. Uppsiktsplikten ger inte kommunstyrelsen någon lagstadgad rätt till insyn i förbundets förehavanden likt den styrelsen har avseende de egna nämnderna. Istället är insynen i huvudsak beroende av att medlemskommunerna är överens.

Medlemskommunernas förtroendevalda revisorer har en viss rätt till insyn, på så vis att förbundets revisorer är skyldiga att på begäran lämna upplysningar om kommunalförbundets angelägenheter till dem. Motsvarande rätt finns alltså inte för styrelsen.

### *Slutsatser gällande kommunalförbund*

Kommunalförbunden kallas ibland för en slags ”specialkommun”, eftersom utgångspunkten är att alla regler i kommunallagen gäller även kommunalförbundet. Detta framkommer också i redovisningen ovan. Sammanfattningsvis kan man säga att styrningen och ledningen i ett kommunalförbund är uppbyggd på liknande principer som i en kommun, men att kommunalförbundet är en mer avgränsad och specialiserad form av samverkan mellan kommuner. För en kommun är det därför lätt att känna igen sig i de styrning och ledningsprinciper som gäller för kommunalförbund.

I övrigt kan också nämnas att en uppgift behöver inte vara gemensam för medlemmarna för att få överlämnas till ett av dem bildat kommunalförbund. Om en av medlemmarna skulle driva en verksamhet som inte alls förekommer hos någon av de andra finns det alltså inget hinder för att anförtro den verksamheten åt kommunalförbundet, om nu de övriga medlemmarna går med på det. Detsamma gäller om en ny medlem tillkommer och det finns flera verksamheter i kommunalförbundet och det bara är aktuellt för den nya medlemmen att nyttja en verksamhet.

Till ett kommunalförbund kan också överlåtas verksamheter som är avgränsade geografiskt, funktionellt eller på annat sätt. De speciella frågor om kostnadsfördelning som kan uppkomma vid haltande intressegemenskap får medlemmarna göra upp om i förbundsordningen eller på annat sätt.

Det är även möjligt att överlämna uppgifter av olika slag till ett och samma förbund. Det betyder alltså för GGVVH:s del att det i vart fall i teorin inte finns några hinder mot att uppdra åt det befintligt kommunalförbund, SÅM, där samma kommuner är medlemmar att sköta även it-drift.

Att utforma en bra och välgenomtänkt förbundsordning är av stor vikt för styrningen av förbundet. Förbundsordningen är medlemmarnas grundläggande möjlighet att styra förbundet. Förbundet är bundet av förbundsordningen.

## Aktiebolag

### *Bildande*

Av 10 kap 3 § kommunallagen framgår att om en kommun eller en region med stöd av 1 § lämnar över skötseln av en kommunal angelägenhet till ett helägt kommunalt bolag, ska fullmäktige:

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,
2. se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen
3. utse samtliga styrelseledamöter,
4. se till att det anges i bolagsordningen att fullmäktige får ta ställning till sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt innan de fattas, (Obs dock att fullmäktiges ställningstagande inte är bindande för bolaget!)
5. utse minst en lekmannarevisor, och
6. se till att bolaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare

Eftersom ett gemensamt bolag för it-drift blir ett delägt kommunalt bolag så behöver fullmäktige enligt 10 kap 4 § kommunallagen se till att bolaget blir bundet av dessa villkor i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt.

### *Organisation*

Styrningen av ett aktiebolag ligger ytterst hos bolagets ägare. Aktieägarnas möjlighet att besluta i frågor som rör bolaget utövas vid bolagsstämman. Stämman beslutar bland annat gällande bolagsordningen, som är bolagets grundläggande styrdokument. Bolaget ska därutöver ha en styrelse och kan ha en verkställande direktör, VD. Därutöver kan styrning i viss utsträckning ske genom antagande av olika styrdokument vid stämman, samt genom överenskommelser mellan aktieägarna. Bolagets organisation är i övrigt ganska fri att sätta efter behov.

Fördelningen av behörighet följer av den maktfördelning som lagen skapar mellan bolagsstämman, styrelse och i förekommande fall verkställande direktör.

### *Bolagsordning*

Bolagsordningen är bolagets grundläggande dokument och innehåller de grundläggande reglerna för aktiebolaget, inkl. sådant som föremålet för bolagets verksamhet. Bolagsordningen är bindande för bolaget. För kommunalt bolag ska bolagsordningen ange t.ex. om bolagets ändamål ska vara ett annat än att generera vinst samt att kommunfullmäktige i ägarkommunerna ska få ta ställning innan beslut av principiell betydelse eller annars av större vikt ska beslutas. En bolagsordning kan även reglera sådant som vad som ska gälla för försäljning av aktier, vad som händer i händelse av likvidation av bolaget, ev. ärenden utöver de obligatoriska som ska behandlas av stämman samt bestämmelser om röstmajoritet för vissa typer av beslut. Här finns alltså en möjlighet för ägarna att precisera bolagets uppdrag på ett sätt som blir bindande för bolaget samt skaffa sig inflytande över på vilken nivå samt med vilken uppslutning från ägarna som beslut ska fattas.

### *Bolagsstämman*

Aktiebolagets högsta beslutande organ är bolagsstämman. Det är där aktieägarnas rätt att besluta i bolagets angelägenheter utövas. En aktieägare får rösta för samtliga aktier som han eller hon äger eller företräder, om inte annat föreskrivs i bolagsordningen.

Det betyder alltså att de kommuner eller andra deltagare i samverkan kring it-drift kan utöva inflytande över bolaget vid stämman. Hur mycket respektive deltagares röst väger beror som utgångspunkt på hur stor andel av aktierna deltagaren äger.

Bolagsstämman ska bland annat besluta om

- fastställande av resultat- och balansräkning i årsredovisningen,
- hur vinst ska disponeras,
- ansvarsfrihet för VD och styrelse,
- andra frågor som enligt bolagsordningen ska avgöras av stämman.

I sista punkten finns alltså ett visst utrymme för ägarna att genom bolagsordningen bestämma att stämman, ägarna, ska få besluta i vissa typer av frågor.

Stämman hålls normalt en gång per år, men det är möjligt att kalla till extra stämman vid behov. Det är bolagets styrelse som kan kalla till extra stämman.

Ägarna representeras i praktiken vid stämman av ett ombud. Det är normalt kommunfullmäktige, eller kommunstyrelsen om det delegerats till den, som utser ombud.

Den som utser ombud bör också utfärda en ombudsinstruktion. I ombudsinstruktionen bör det framgå hur ombudet skall rösta i de ärenden som förekommer vid stämman. I normalfallet är beslutet att utse ombud och att utfärda ombudsinstruktion ett beslut - det har klara fördelar om så är fallet. Om det rör sig om en handling blir normalt vad ombudet kan och får göra tydligt för bolaget. Utrymmet för ombudet att fatta beslut utanför ombudsinstruktionen blir då obefintligt.

Om ombudsinstruktionen omfattar ett beslut som är av principiell beskaffenhet eller annars större vikt, skall instruktionen alltid beslutas i kommunfullmäktige.

## Styrelsen

Ett aktiebolag skall ha en styrelse med en eller flera ledamöter. Styrelsen skall som utgångspunkt utses av bolagsstämman, men i bolagsordningen får det föreskrivas att en eller flera styrelseledamöter skall utses på annat sätt. Av kommunallagen följer att det är obligatoriskt att kommunfullmäktige utser styrelsens ledamöter. I ett kommunalt aktiebolag måste alltså skrivas in i bolagsordningen att ägarkommunernas fullmäktige utser ledamöterna i styrelsen. I ett bolag där kommunerna är delägare räcker det att fullmäktige i respektive kommun utser styrelsens ledamöter i den utsträckning det är rimligt med hänsyn till bl.a. andelsförhållandena. Det finns alltså möjlighet att låta samtliga samverkande enheter utse ledamöter till styrelsen efter den andel av bolaget respektive enhet äger.

Styrelsen svarar för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter.

Styrelsen skall fortlöpande bedöma bolagets ekonomiska situation.

Alla förvaltningsbeslut och ledamots agerande ska främja bolagets intressen. Styrelsens ansvarsområde påverkas av om det finns en verkställande direktör i bolaget. Denne ansvarar för den löpande förvaltningen, och vissa aspekter av bolagets organisation kan höra till den löpande förvaltningen och därmed falla inom den verkställande direktörens kompetens.

Styrelsen kan inte genom delegation, utfärdande av fullmakter eller på annat sätt kan undkomma ansvaret för bolagets organisation och förvaltning eller sin skyldighet att sörja för en betryggande kontroll av bolagets bokföring, medelsförvaltning och ekonomiska förhållanden. Det betyder inte att delegering inte är möjligt, men ansvaret stannar på styrelsen.

## VD

Styrelsen får utse en VD att sköta den löpande förvaltningen enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar. VD är aktiebolagets ledande tjänsteperson och ansvarar för förvaltningen av den dagliga verksamheten och för att leda och organisera den dagliga verksamheten.

VD får dessutom, även utan styrelsens bemyndigande, vidta åtgärder som med hänsyn till omfattningen och arten av bolagets verksamhet är av ovanligt slag eller av stor betydelse, om styrelsens beslut inte kan avvaktas utan väsentlig olägenhet för bolagets verksamhet. I sådana fall skall styrelsen så snart som möjligt underrättas om åtgärden.

VD:n ska alltså leda driften av bolagets rörelse och direkt eller indirekt utöva tillsyn över bolagets befattningshavare. De för driften erforderliga åtgärderna faller i allmänhet inom den löpande förvaltningen. Bedömningen av vad som ingår i den löpande förvaltningen beror till stor del på företagets beskaffenhet och storlek. Verkställande direktör är skyldig att bereda och föredra ärenden inför styrelsen som inte faller under den löpande förvaltningen.

Styrelsen kan när som helst ingripa i den löpande förvaltningen genom att utfärda bindande anvisningar för hur en åtgärd ska handläggas och beslutas. VD:s rätt att sköta den löpande förvaltningen upphör således i den mån styrelsen tar sin bestämmanderätt i anspråk. Styrelsen kan också bemyndiga den verkställande direktören att vidta förvaltningsåtgärder som ligger utanför ramen för den löpande förvaltningen. Denna möjlighet får inte användas i sådan utsträckning att styrelsen inte längre fullgör sin uppgift som överordnat organ.

Den verkställande direktören ansvarar också för att bolagets bokföring skall fullgöras i överensstämmelse med lag och för att medelsförvaltningen skall skötas på ett betryggande sätt.

En VD får i praktiken ofta en förhållandevis stark ställning i aktiebolaget med stort inflytande över både strategiska och organisatoriska frågor samt över verksamhetsstyrningen.

### *Ägardirektiv*

Ett ägardirektiv är ett slags styrdokument för bolaget, jämte andra styrdokument så som bolagsordningen. Ägardirektivet kan fungera som ett styrmedel där aktieägarna ger anvisningar till bolagsstyrelsen om visionen för bolaget och hur bolagets förvaltning ska skötas; förväntningar och intentioner på kortare och längre sikt. Ägardirektivet ger ägarna en möjlighet att instruera styrelsen utöver de enskilda besluten vid bolagsstämma. Ett ägardirektiv måste dock normalt antas av stämman för att vara bindande för styrelsen; ägarna måste alltså vara överens.

### *Aktieägaravtal*

Ett aktieägaravtal är en överenskommelse mellan ägarna som rör bolaget men där bolaget inte är part. Avtalet kan reglera sådant som t.ex. hur bolaget ska styras, hur aktier får överlåtas, hur vinst ska fördelas mellan ägarna, hur ev. tvist ska lösas och hur en upplösning av bolaget ska hanteras. Även ett aktieägaravtal kan vara ett styrdokument, på så vis att överenskommelsen mellan ägarna ska inverka på deras styrning av bolaget.

### *Övriga beslut av ägarna*

Beslut som inte inryms i de ovan uppräknade kategorierna är inte bindande för bolaget. Det betyder att ett beslut av en ägarkommuns fullmäktige eller kommunstyrelse som rör bolaget inte är bindande för bolaget. Det är att betrakta som en rekommendation. Beslutet blir bindande först när bolagets styrelse (eller stämman) fattat ett likalydande beslut.

### *Revision och ansvarsprövning*

I ett kommunalt aktiebolag ska finnas minst en lekmannarevisor, som utses av fullmäktige. I ett delägt bolag får ägarna komma överens om ordningen för hur revisor ska utses.

Lekmannarevisorn ska i vart fall utses bland de förtroendevalda revisorerna i någon av kommunerna.

Till sin hjälp i granskningen ska lekmannarevisorn ha en sakkunnig revisor. Denne utses av bolagsstämman. För lekmannarevisorernas granskning gäller kommunallagen, aktiebolagslagen samt god revisionssed i kommunal verksamhet.

Revisorerna upprättar en granskningsrapport till bolagsstämman och till fullmäktige.

Det är bolagsstämman, inte kommunfullmäktige, som prövar frågan om ansvarsfrihet för bolagets styrelse. Kommunfullmäktige väljer dock normalt ett eller flera s.k. stämmoombud att rösta för kommunens räkning vid stämman. Till stämmoombudet kan även bindande instruktioner utfärdas, inklusive i fråga om ansvarsprövningen.

### *Kommunstyrelsens uppsiktsplikt*

Liksom för kommunalförbund har kommunstyrelsen i respektive ägarkommun uppsiktsplikt över ett kommunalt aktiebolag. Uppsiktsplikten är dessutom förstärkt, vilket i korthet innebär att kommunstyrelsen i årliga beslut ska pröva om bolagets verksamhet har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om kommunstyrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om så kallade nödvändiga åtgärder.

Kommunstyrelsen har inte per automatik rätt till insyn i bolaget och dess verksamhet. Sådan rätt till insyn får istället styras genom t.ex. ägardirektiv, bolagsordning och/eller instruktioner till bolagets revisorer.

### *Slutsatser gällande aktiebolag*

Gemensam IT-drift i ett aktiebolag gör att större effektivitet i verksamheten kan uppnås än om verksamheten hade bedrivits inom respektive kommuns kommunala organisation. Detta beror bl.a. på att aktiebolag har en tydlig, i lag reglerad, organisation och en tydlig reglering avseende vem som är behörig att vidta vissa åtgärder. Ett aktiebolag kan verkställa sina beslut snabbare, eftersom besluten inte kan överklagas av kommunmedlemmarna genom laglighetsprövning. Aktiebolaget är en associationsform som, då det används för gemensamt ägande, är enkelt att samarbeta inom på grund av aktiebolagslagens tydliga regler om hur ägarna kan styra verksamheten och hur beslut i bolaget ska fattas. I jämförelse med aktiebolag har ett kommunalförbund mindre utvecklade regler för hur de ska styras och vilka beslutsorgan som ska finnas.

Ett aktiebolag är avsett att ha kortare beslutsvägar och vara mer flexibelt än kommunala organ normalt är. Möjligheten att styra bolaget i det dagliga ligger till stor del på dels VD, dels styrelsen. Eftersom kretsen personer som kan väljas till styrelsen är betydligt vidare än avseende kommunalförbund finns möjlighet att tillsätta en styrelse som t.ex. består av både företrädare för kommunernas politiska intressen och sakkunniga inom it etc. Det betyder att ett aktiebolag ger möjlighet till kvickare och, möjligen, sett till verksamheten en mer ändamålsenlig styrning – dock på bekostnad av det politiska inflytandet.

Precis som för kommunalförbund är det av stor vikt för styrningen att utforma bra och välgenomtänkta styrinstrument för aktiebolaget i samband med bildandet, bolagsordning, aktieägaravtal etc.

## 3. Ekonomi

Hur de ekonomiska förutsättningarna skiljer sig åt för respektive organisationsform är givetvis en central aspekt. Arbetsgruppen har identifierat två huvudsakliga faktorer som spelar in.

- Skattemässiga konsekvenser
- Finansieringsmodell inklusive fördelning av kostnader

### *Kommunalförbund*

Ett kommunalförbund liknar, som nämnts, på många sätt en kommun. Ur ekonomiperspektiv finns dock en viktig skillnad, på så vis att kommunalförbundet inte tar ut skatt. Finansiering måste istället ske på andra sätt. Skattemässigt är förutsättningarna likartade.

### *Finansiering*

Kommunalförbund har inte någon beskattningsrätt. Ett kommunalförbunds verksamhet finansieras istället av de deltagande kommunerna i den mån verksamheten inte är självfinansierad genom uttag av avgifter från kommunmedlemmar eller liknande som nyttjar förbundets tjänster. Normalt sker finansiering i någon utsträckning via medlemsavgifter från medlemskommunerna.

En tänkbar modell för att (helt eller delvis) finansiera förbundets verksamhet är att medlemskommunerna betalar för de tjänster de nyttjar. Beträffande ett sådant upplägg finns dock upphandlingsmässiga aspekter att beakta.

Medlemmarnas ansvar för kommunalförbundets skulder är begränsat till respektive medlems andel, vilket inte behöver hindra medlemmarna från att exempelvis teckna solidarisk borgen för varandras åtaganden.

I ett kommunalförbund har medlemmarna ett slags legalt borgensansvar för förbundets gäld.

Frågorna om när budget ska upprättas och när direktionen ska fastställa budgeten regleras i förbundsordningen.

### *Skattemässiga konsekvenser*

Ett kommunalförbund är inte skattskyldigt. Det betyder att ur skatteperspektiv är omständigheterna samma som om it-driften förlagts i egen förvaltning. Kommunalförbundet skattar inte på varken inkomster i form av avgifter eller annan ersättning för de tjänster som erbjuds eller på medlemsavgifterna från kommunerna.

### *Aktiebolag*

Ett aktiebolags finansiering följer normalt dess affärsmodell, vilken i sin tur normalt innefattar att inbringa inkomster från externa källor – att sälja en produkt eller tjänst till någon annan till ett högre pris än kostnaden för bolaget. För kommunala aktiebolag skiljer sig förutsättningarna, eftersom självkostnadsprincipen som utgångspunkt gäller. Vad gäller ett kommunalt it-aktiebolag är dessutom kundgruppen ägarna själva, vilket ytterligare kan försvåra en strategisk finansiering.

### *Finansiering*

Ett aktiebolags syfte är normalt ungefär att generera vinst åt sina ägare. För ett kommunalt bolag med ett annat syfte följer också andra sätt att finansiera verksamheten m.m.

Det kommunala bolagets kunder blir dess ägare, alltså de som samtidigt ska äga och styra bolaget samt nyttja it-aktiebolagets tjänster. En möjlig finansieringsmodell, i vart fall för den

löpande verksamheten, är alltså att de som nyttjar it-aktiebolagets tjänster betalar för de tjänster de nyttjar, likt tjänsteköp från andra bolag fungerar. För ett sådant upplägg finns dock upphandlingsmässiga aspekter att beakta.

Ett annat sätt att öka ett bolags eget kapital är genom s.k. aktieägartillskott. Syftet med ett aktieägartillskott är i regel att förbättra ett bolags finansiella ställning. Aktieägarna kan lämna tillskott för att t.ex. undvika en situation med kapitalbrist. Aktieägartillskott är inte reglerat, men sker normalt i form av pengar, med eller utan villkor. Ett beroende av aktieägartillskott för bolagets bestånd är inte en hållbar affärsmodell för att finansiera den löpande verksamheten, men det kan vara ett tillvägagångssätt i händelse av ett tillfälligt behov att öka bolagets kapital. Det skulle kunna vara i samband med större investeringar. Ett villkorat tillskott kan även i viss utsträckning utgöra ett kontrollmedel.

Det är även möjligt att som aktieägare låna ut pengar till bolaget, t.ex. då bolaget ska göra större investeringar. Ett lån förbättrar inte bolagets finansiella ställning, eftersom intäkten motsvaras av en skuld, men förbättrar likviditeten i bolaget på kortare sikt.

#### *Skattemässiga konsekvenser*

Bolag är föremål för bolagsskatt på ev. vinst. Bolagsskatten är 20,6 %. Detta gäller även bolag som ägs av kommun(er).

De avgifter och den ersättning för tjänster som ägarna betalar till it-aktiebolaget kan alltså komma att bli en skattepliktig inkomst för bolaget. Det betyder att en andel av den budget som ska finansiera it-driften kan komma att gå till skatt, till skillnad från om it-driften skulle förläggas i ett kommunalförbund.

Tillskott i form av aktieägartillskott är dock normalt inte en skattepliktig inkomst för bolaget.

## 4. Insyn

I följande avsnitt analyseras hur insynen i it-bolaget kommer att skilja sig beroende av vilken organisationsform som väljs. Med insyn avses transparens – möjligheten att få tillgång till bolagets handlingar och uppgifter – men också insyn i bemärkelsen möjlighet till inblick i verksamheten för utövande av kontroll. Rapporten kommer därför att i det följande utveckla vad som gäller för:

- Allmänhetens möjlighet till insyn
- Ägarnas/medlemmarnas möjlighet till insyn

#### *Allmänhetens möjlighet till insyn - kommunalförbund*

Ett kommunalförbund är en myndighet som omfattas av tryckfrihetsförordningens bestämmelser och offentlighetsprincipen. Även offentlighets- och sekretesslagen (OSL) är tillämplig. Ett kommunalförbund ska normalt tillämpa samma sekretessbestämmelser som motsvarande verksamhet i kommunens egen förvaltning. Det innebär alltså att allmänheten har rätt att ta del av handlingar och uppgifter hos kommunalförbundet i samma utsträckning som hos en kommun.

Allmänhetens rätt till insyn är alltså samma som om kommunalförbundets verksamhet förlagts i kommunens egen förvaltning.

Att allmänhetens rätt till insyn i it-bolaget är god bedömer arbetsgruppen är positivt av flera skäl. En transparens i den offentliga verksamheten gynnar allmänhetens förtroende för myndigheterna och främjar demokratin. Samtidigt är möjligen behovet av insyn ur allmänhetens och mediernas synpunkt mindre vad gäller it-drift än verksamhet som ligger närmare kommuninvånarna. Allmänintresset bör rimligen vara större för verksamheter som är av med direkt betydelse för den enskilde (t.ex. skola, äldreomsorg och socialtjänst) än för verksamheter som utgör kommuninterna stödfunktioner.

#### *Medlemmarnas möjlighet till insyn - kommunalförbund*

Medlemskommunerna har, givetvis, möjlighet att ta del av de uppgifter och handlingar som är offentliga – precis som vem som helst.

Därutöver har medlemmarna den naturliga insyn som följer av att medlemskommunerna är representerade i förbundets direktion genom de representanter som valts för respektive kommun. Kretsen av personer som är valbara är dessutom, som redogjorts för ovan, begränsad till personer som redan är förtroendevalda inom medlemskommunen. Det finns således ett mer direkt samband mellan uppdraget i förbundets direktion och uppdraget i medlemskommunens fullmäktige.

Därutöver kan medlemskommunerna i förbundsordningen reglera exempelvis vilken typ av uppgifter som ska delas med medlemskommunerna, regelbundet eller vid förfrågan.

Det är vanligt att fullmäktige i respektive medlemskommun låter representanter för förbundet, t.ex. förbundsdirektör, få yttranderätt då fullmäktige behandlar frågor som rör förbundet och/eller med regelbundenhet. Det bereder samtliga fullmäktigeledamöter en möjlighet att förhöra sig om förbundets verksamhet.

Kommunstyrelsens uppsikt över förbundet är också en källa till insyn, men även den måste alltså regleras särskilt.

#### *Allmänhetens möjlighet till insyn - aktiebolag*

Tryckfrihetsförordningens regler om rätten att ta del av allmänna handlingar och offentlighetsprincipen gäller som utgångspunkt inte i aktiebolag. Ett aktiebolag som helt eller till övervägande del ägs av kommuner kommer dock att omfattas av såväl tryckfrihetsförordningen som OSL. Vad gäller OSL är det i huvudsak samma sekretessbestämmelser som är tillämpliga i ett kommunalt aktiebolags verksamhet som om samma verksamhet bedrivits i egen förvaltning. Det finns dock en skillnad, vilket är att ett kommunalt aktiebolag har större möjligheter att tillämpa sekretessbestämmelser som rör affärshemligheter. Det betyder att något fler uppgifter skulle kunna komma att omfattas av sekretess än om samma verksamhet bedrivits i egen förvaltning. Det är dock en grad- och inte artskillnad.

Kommunala aktiebolag kan vara mer benägna att sekretessbelägga uppgifter och handlingar jämfört med motsvarande verksamhet i egen förvaltning. Det finns en tendens att bedöma fler uppgifter som känsliga för bolagets affärsmässiga verksamhet. Detta inverkar negativt på allmänhetens möjlighet till insyn. För ett kommunalt it-aktiebolag vars kundkrets utgörs enbart

av ägarna bör dock den risken vara förhållandevis liten. Om tjänsterna inte ska erbjudas till allmänheten och/eller i konkurrens med andra aktörer på marknaden är risken för skada för affärsverksamheten obefintlig. Arbetsgruppens bedömning är därför att allmänhetens möjlighet till insyn bör vara densamma som om bolagets verksamhet förlagts i kommunens egen förvaltning.

### *Ägarnas möjlighet till insyn – aktiebolag*

I aktiebolagslagen finns regler om aktieägares insyn. Där anges att styrelsen och VD, på förfrågan av någon aktieägare, ska lämna upplysningar om förhållanden som kan inverka på bedömningen av ett ärende på dagordningen och förhållanden som kan inverka på bedömningen av bolagets ekonomiska situation. Denna rätt gäller i samband med bolagsstämman och endast om det kan ske utan väsentlig skada för bolaget. Det är VD och/eller styrelsen som gör den bedömningen.

För aktiebolag med färre än 10 ägare finns en något utökad rätt till insyn. Där ska varje aktieägare beredas tillfälle att ta del av räkenskaper och andra handlingar som rör bolagets verksamhet, i den omfattning det behövs för att aktieägaren skall kunna bedöma bolagets ställning och resultat eller ett visst ärende som skall behandlas vid bolagsstämman.

Insyn med stöd i nu nämnda bestämmelser gäller alltså inte bolaget och dess verksamhet i allmänhet, utan specifikt bolagets ekonomiska ställning samt ärenden som ska behandlas vid bolagsstämman.

Kommunstyrelsen har, som nämnts, förstärkt uppsiktsplikt över de kommunala bolagen. Det är ett ansvar som åvilar kommunstyrelsen, men som inte automatiskt motsvaras av någon rätt till insyn. Sådan rätt måste istället regleras i för bolaget bindande styrdokument, t.ex. bolagsordning eller ägardirektiv. Ägarna måste därför överväga i vilken utsträckning regler om inspektionsrätt, rapportering och redovisning ska tas in i ett sådant styrdokument.

Det är tänkbart att genom t.ex. aktieägardirektiv införa närvarorätt vid bolagsstämman för någon annan än stämmoderen, styrelsen, VD och revisorerna. Det kan t.ex. vara kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens ledamöter, massmedia eller kommunmedborgare i största allmänhet som ges rätt att närvara. Om stämman beslutar det, kan dock även sådana personer avvisas oavsett vad som framgår i aktieägardirektiv.

Viktigt att känna till är att styrelsens medlemmar och VD som utgångspunkt har tystnadsplikt för uppgifter som rör bolagets förhållanden. Detta beror på att företagsledningen betraktas som s.k. syssломän i förhållande till bolaget, vilket i sin tur medför att en rad bestämmelser i olika lagstiftning blir tillämplig. Det innebär alltså att en ägarkommuns representanter i styrelsen inte är fria att dela de uppgifter de får ta del av vid styrelsens sammanträden med andra eller i andra kommunala organ. En person som både är ledamot i aktiebolagets styrelse och i kommunstyrelsen får alltså inte fritt dela uppgifter hänförliga till bolaget med kommunstyrelsen i övrigt. Gränsdragningen mellan å ena sidan företagsledningens tystnadsplikt och å andra sidan offentlighetsprincipen är fin och svårnavigerad. Det krävs god juridisk kompetens för att navigera rätt.

Utöver vad som nu sagts har givetvis ägarkommunerna samma rätt att ta del av offentliga handlingar och uppgifter som vem som helst.

## 5. Lagregler

### *Kommunalförbund*

Ett kommunalförbund lyder som utgångspunkt under kommunallagens bestämmelser. Det betyder alltså att kommunallagens regler gäller även för kommunalförbundets verksamhet. Kommunallagens regler berör dock främst ramarna för den kommunala verksamheten samt organisatoriska och administrativa frågor. I övrigt är det främst dels speciallagstiftning som berör den verksamhet som överlämnats till förbundet samt avtal och överenskommelser mellan medlemmarna som styr verksamheten.

I vissa fall kan samverkan i kommunalförbund ge upphov till speciella frågor som inte kan lösas genom en tillämpning av de regler som i dag finns i kommunallagen. De får då lösas på annat sätt, t.ex. genom föreskrifter i förbundsordningen. Genom sådana föreskrifter kan medlemmarna i viss utsträckning bestämma att avvikelser från kommunallagen ska gälla. Så är t.ex. fallet beträffande mandattider, där medlemmarna i förbundsordningen kan bestämma mandattiden inom ramen för fyra år.

Ett kommunalförbund är en myndighet. Det innebär att det offentligrättsliga regelverket i allt väsentligt är tillämpligt även på kommunalförbund; t.ex. förvaltningslagen och bestämmelserna om överklagande av förbundets beslut.

En rimlig utgångspunkt är att den lagstiftning som hade varit tillämplig om it-driften förlagts i kommunens egen förvaltning kommer att vara tillämplig även i ett kommunalförbund.

Med tanke på föremålet för verksamheten som nu är aktuellt, it-drift, är de offentligrättsliga reglernas tillämplighet sannolikt mindre intressant. Det är inte den typ av frågor som mynnar ut överklagbara beslut som är centrala i verksamheten – i vart fall inte utöver ev. laglighetsprövning enligt kommunallagen. Central lagstiftning för it-driften att förhålla sig till är mer sannolikt t.ex. GDPR, NIS 2, säkerhetsskyddslagen och annan lagstiftning som är tillämplig alldeles oavsett i vilken organisationsform verksamheten bedrivs.

### *Aktiebolag*

Till skillnad från kommunalförbund är aktiebolag som utgångspunkt inte myndigheter. Det betyder att offentligrättslig lagstiftning, som t.ex. förvaltningslagen, som utgångspunkt inte är tillämplig. Det är dock möjligt för ägarkommunerna att ta in bestämmelser om att grundläggande förvaltningsrättsliga principer ska tillämpas av ett hel- eller delägt bolag i t.ex. bolagsordningen eller aktieägardirektiv.

Att aktiebolag inte är offentligrättsliga subjekt, myndigheter, innebär att möjligheten att överklaga dess beslut försvinner. Det är inte möjligt för ägarkommunerna att genom styrmedel skapa en överklagbarhet. Den kontrollfunktion som möjligheten till laglighetsprövning utgör försvinner alltså. Samma resonemang som gällande kommunalförbund bör dock gälla även här; intresset av möjlighet till överprövning av frågor kopplat till it-drift är sannolikt mindre än vad gäller frågor som ligger närmare kommunmedlemmarna. Förlusten är av det skälet av mindre vikt.

Precis som sagts ovan för kommunalförbund lär den mest centrala lagstiftningen för ett it-aktiebolag vara sådan som är tillämplig alldeles oavsett i vilken organisationsform verksamheten bedrivs och som har ett närmare samband med it-verksamheten som sådan.

Utöver det kommer ett aktiebolag att omfattas av annan lagstiftning så som aktiebolagslagen, aktiebolagsförordningen och årsredovisningslagen. För de förtroendevalda som ska representera ägarkommunerna och för de tjänstepersoner som eventuellt ska bistå med stödverksamhet till it-aktiebolaget kan därför krävas utbildningsinsatser i aktuella rättsområden.

## 6. Upphandling

Ansatsen är att it-bolaget ska kunna sälja tjänster till kommunerna och övriga enheter inom kommunens organisation och samtidigt köpa stödtjänster från kommunerna. För att kunna analysera möjligheterna måste först en genomgång av förutsättningarna ur upphandlingsperspektiv gås igenom.

### *Anskaffning av varor eller tjänster omfattas av upphandlingsplikt*

När en myndighet ska göra någon typ av anskaffning av varor eller tjänster gäller som utgångspunkt att lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) är tillämplig på anskaffningen. Det betyder att inköpet måste konkurrensutsättas genom att anskaffningen sker enligt ett särskilt förfarande, det som i dagligt tal brukar kallas för en upphandling.

Med upphandling avses enligt lag de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggtreprenader genom tilldelning av kontrakt.

LOU är tillämplig även när offentliga juridiska personer köper varor eller tjänster av varandra, så länge det inte finns ett tillämpligt undantag i lagstiftningen. Det betyder att de kommuner och kommunala bolag, stiftelser och kommunalförbund som skulle köpa varor eller tjänster av ett gemensamt it-bolag eller förbund inte kan göra det utan att först konkurrensutsätta inköpet och låta andra potentiella leverantörer få möjlighet att lämna anbud. Den upphandlande myndigheten måste då ge kontraktet – köpa in varan eller tjänsten – av den som lämnat det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Det skulle alltså kunna vara någon annan leverantör än det egna bolaget/förbundet.

Om inköp ska kunna ske direkt från it-bolaget/förbundet, utan konkurrensutsättning (dvs. utan ”upphandling”), måste det finnas ett undantag i LOU som är tillämpligt på situationen.

### *Undantag från LOU för intern upphandling (Teckal-undantaget)*

Vad gäller kommunernas, de kommunala bolagen och stiftelsernas samt kommunalförbundets möjlighet att, utan föregående konkurrensutsättning, köpa varor eller tjänster från IT-samverkan gäller följande. I 3 kap. 13 § LOU finns ett undantag från lagens tillämpningsområde för s.k. intern upphandling. En upphandling ska enligt bestämmelsen anses vara en intern upphandling om:

1. den upphandlande myndigheten gemensamt med andra upphandlande myndigheter utövar kontroll över motparten motsvarande den som myndigheterna utövar över sina egna förvaltningar,
2. motparten utför mer än 80 procent av sin verksamhet, bestämt enligt 16 §, för myndigheternas räkning eller för andra sådana juridiska personer eller organ som avses i 11 § och som myndigheterna utövar kontroll över, och

3. det inte finns något direkt privat ägarintresse i motparten.

Upphandlande myndigheter ska anses utöva sådan gemensam kontroll som avses i första stycket 1, om

1. motpartens beslutsorgan består av representanter från samtliga myndigheter,
2. myndigheterna tillsammans har ett avgörande inflytande över motpartens strategiska mål och viktiga beslut, och
3. motparten inte har något eget intresse som strider mot myndigheternas intressen.

På motsvarande sätt finns i 3 kap. 14 § LOU en undantagsbestämmelse som kan vara tillämplig på den omvända situationen, alltså IT-samverkans möjlighet att, utan föregående konkurrensutsättning, köpa in varor eller tjänster från kommunerna, de kommunala bolagen och stiftelserna samt kommunalförbundet.

#### *Kontrollkriteriet*

För att det s.k. kontrollkriteriet i 3 kap. 13 § 1 p. ska vara uppfyllt krävs att den upphandlande myndigheten (eventuellt tillsammans med andra upphandlande myndigheter) utövar en faktisk kontroll över leverantören. Enligt LOU-direktivet som den svenska lagstiftningen bygger på ska kontrollkriteriet anses vara uppfyllt om samtliga av följande villkor är uppfyllda:

- Den kontrollerade juridiska personens beslutsorgan består av representanter från samtliga deltagande upphandlande myndigheter. Enskilda representanter får företräda flera eller samtliga av de deltagande upphandlande myndigheterna.
- Dessa upphandlande myndigheter har tillsammans ett avgörande inflytande såväl över den kontrollerade juridiska personens strategiska mål som över dess viktiga beslut.
- Den kontrollerade juridiska personen har inget eget intresse som strider mot de kontrollerande upphandlande myndigheternas intressen.

För tillämpningen av kontrollkriteriet finns en viktig skillnad mellan att låta ett kommunalförbund respektive ett aktiebolag stå för den gemensamma IT-driften.

#### *Upphandling och kommunalförbund*

Ett kommunalförbund är en associationsform där endast kommuner kan vara medlemmar. Ett kommunalt (aktie)bolag, en stiftelse eller ett annat kommunalförbund kan inte vara medlemmar eller på något annat sätt tillförsäkras en möjlighet att styra över ett kommunalförbund. Det finns alltså inget sätt att uppfylla kontrollkriteriet i relationen mellan ett kommunalförbund och ett bolag, en stiftelse eller ett annat kommunalförbund.

Det betyder i sin tur att det inte är möjligt för ett bolag, en stiftelse eller ett kommunalförbund att köpa in varor eller tjänster från ett kommunalförbund utan föregående upphandling. Om utgångspunkten är att även andra juridiska personer inom GGVBH:s respektive kommunkoncern ska kunna köpa varor och tjänster från det gemensamma IT-samverkan utan föregående upphandling är det alltså inte möjligt att välja kommunalförbund som associationsform.

#### *Upphandling och aktiebolag*

Vad gäller ett IT-bolag i form av ett aktiebolag i förhållande till kontrollkriteriet har utredningen nått följande slutsatser.

Ett aktiebolag ägs av sina aktieägare. En, något förenklad<sup>1</sup>, utgångspunkt är att aktieägarna har inflytande över bolaget motsvarande dess andel av de totala antalet aktier. I princip vem som helst kan äga aktier, fysiska såväl som juridiska personer. Kommuner, aktiebolag, stiftelser och kommunalförbund kan alla äga aktier i ett gemensamt IT-aktiebolag och kan således skaffa sig en ägarposition i förhållande till bolaget. På så vis kan en del i kontrollkriteriet uppfyllas. Det är utredarnas bedömning att det är av underordnad betydelse hur stor andel av aktierna i IT-bolaget respektive kommunalt organ äger, det viktiga är att alla har ett direkt ägande (dvs. ett indirekt ägande på så vis att "moderkommunen" äger aktier i bolaget och att den upphandlande myndigheten och IT-samverkan på så vis står under kontroll av samma moderkommun räcker inte).

Utöver ägarförhållandena ska också den faktiska styrningen av IT-samverkan vara sådan att dess styrelse består av representanter från samtliga deltagande upphandlande myndigheter. Enskilda representanter får företräda flera eller samtliga av de deltagande upphandlande myndigheterna. Detta kriterium kan uppfyllas genom att det föreskrivs i IT-bolagets bolagsordning hur styrelsen ska utses, 8 kap. 8 § ABL, och att varje upphandlande myndighet väljer en representant för myndigheten till bolagets styrelse. En och samma person kan väljas att representera flera upphandlande myndigheter, men var och en av de upphandlande myndigheterna måste själv välja den personen som sin representant. Det är inte tillräckligt att t.ex. kommunfullmäktige respektive kommun väljer en person att representera kommunkoncernens samtliga upphandlande myndigheter.

Utöver ägandeförhållanden och representation i styrelsen ska, för att kontrollkriteriet ska vara uppfyllt, de upphandlande myndigheter tillsammans ha ett avgörande inflytande såväl över den kontrollerade juridiska personens strategiska mål som över dess viktiga beslut. Utredarna bedömer att denna förutsättning kan tillgodoses genom flera samverkande faktorer som alla har stöd i lag; utformandet av bolagsordning, ägardirektiv och andra instruktioner, vilka beslut som ska fattas av bolagsstämman (dvs. direkt av aktieägarna) samt hur stort beslutsmandat styrelse respektive VD har.

### *Verksamhetskriteriet*

För att verksamhetskriteriet ska vara uppfyllt ska IT-samverkan utföra mer än 80 % av sin verksamhet för de kontrollerande upphandlande myndigheternas räkning eller för andra juridiska personer som samma upphandlande myndigheter utövar kontroll över.

Verksamhetsandelen ska beräknas på grundval av den genomsnittliga totala omsättningen fråga om varor, tjänster och byggtreprenader under de tre år som föregår tilldelningen av ett kontrakt eller på grundval av annat lämpligt verksamhetsbaserat mått grundat på uppgifter från samma tidsperiod.

När omsättningen, eller det alternativa verksamhetsbaserade måttet såsom kostnader, för de föregående tre åren inte är tillgängliga på grund av tidpunkten för den berörda juridiska personens eller upphandlande myndighetens etablering eller inledandet av verksamheten, är det tillräckligt att företaget kan påvisa att verksamhetsmålet är trovärdigt, särskilt genom prognoser för verksamheten.

---

<sup>1</sup> Detta påverkas bl.a. av huruvida det finns olika aktieslag i bolaget och om de olika aktieslagen medför olika röstvärde vid bolagsstämma.

Syftet är att säkerställa att upphandlingslagstiftningen tillämpas i de fall då ett företag som kontrolleras av en eller flera myndigheter är aktivt på marknaden utanför den kontrollerande ägarens (eller ägarnas) uppdrag till företaget, och fritt konkurrerar med andra företag. Om företagets tjänster huvudsakligen är avsedda för den eller de upphandlande organisationer som kontrollerar företaget anses det inte finnas skäl för att ställa krav på konkurrensutsättning enligt upphandlingslagstiftningen vid avtal med dessa upphandlande organisationer.

Det kan konstateras att avsikten är att den gemensamma IT-samverkans hela verksamhet ska utföras på uppdrag av och för de kontrollerande, upphandlande myndigheternas räkning. Utgångspunkten är att verksamheten inte till någon del ska inriktas mot en extern marknad, utanför ägarkommunernas respektive kommunkoncern. Det bör utifrån detta vara rimligt att anta att mer än 80 %, upp till 100 %, av verksamhetens omsättning kommer att härröra från transaktioner med någon av de upphandlande, kontrollerande myndigheterna och för deras räkning.

Det sagda innebär också att förutsättningen i 3 kap. 13 § 1 st. 3 p. om avsaknad av privat ägarintresse i IT-bolaget är uppfyllt.

### *Köp av stödtjänster*

Utöver att it-aktiebolaget ska kunna sälja sina tjänster till respektive kommuns kommunkoncern finns önskemålet att bolaget i sin tur ska kunna köpa stödtjänster från någon eller flera av kommunerna.

För de köpen är undantaget för intern upphandling inte tillämpligt. Det följer uttryckligen av förarbetena till lagen att bestämmelsen är tillämplig endast om moderföretaget (den kontrollerande motparten) är enda kontrollerande myndighet. Om kontrollen över dotterföretaget (den upphandlande myndigheten) utövas av moderföretaget tillsammans med andra myndigheter som är att anse som upphandlande myndigheter, så finns det alltså inte förutsättningar att med stöd i detta undantag undanta upphandlingen från LOU. Det finns inte heller någon annan bestämmelse som rör nu aktuell upphandlingssituation och som motsvarar undantaget för intern upphandling, prop. 2015/16:195 s. 962.

Utredningsgruppen har inte heller kunnat identifiera något annat undantag som är tillämpligt på dessa köp.

Det betyder att it-bolaget inte kan köpa stödtjänsterna från kommunerna utan upphandling. Om värdet på stödtjänsten/tjänsterna understiger aktuell direktupphandlingsgräns, f.n. 700 tkr, är bolaget dock väsentligen friare att bestämma hur köpet ska ske. Principerna i LOU om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet ska dock tillämpas. Normalt har varje upphandlande myndighet en riktlinje som anger hur direktupphandlingar ska göras.

## 7. Slutsatser

Arbetsgruppen har i denna rapport gått igenom de två organisationsformerna kommunalförbund och aktiebolag ur ett antal perspektiv. Dessa har varit styrning och organisation, ekonomi, insyn, lagregler och upphandling.

Slutsatsen är i huvudsak att det finns för- och nackdelar med de olika organisationsformerna. De utgångspunkter vi fått i arbetet medför dock en tvingande avgränsning. Utgångspunkterna var i korthet att it-bolaget ska kunna köpa och sälja tjänster till både kommuner och kommunala bolag, stiftelser etc., samt att organisationen ska förläggas i en fristående organisation utan hemvist i en kommun. Utifrån detta finner arbetsgruppen att ett it-aktiebolag ur juridiskt perspektiv är den enda lämpliga organisationsformen. Skälet till det är i huvudsak upphandlingslagstiftningen.

Om kommunerna beslutar att inleda samverkan i form av ett it-aktiebolag måste en tillfredsställande ägarstyrning nogt utformas. För att inte tappa styrningen av en central stödfunktion, som it-drift, är det av stor vikt att i förväg nogt överväga vilka mjuka respektive hårda styrmedel som kan och bör nyttjas (ägardialoger, utformning av bindande styrdokument för bolaget, säkerställande av möjlighet till insyn, budgetprocess, finansieringsmodell etc.).