



RAPPORT

Uppsala den 7 november 2017

En ny organisationsform för Ren & Attraktiv Kust

Några inledande kommentarer

Jonas Christensen

Bo Svärd



Sammanfattning

Alla kommuner är enligt lag med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning (GRL) skyldiga att städa upp i allemansrättsligt tillgänglig mark, om inte den som har skräpat ner kan finnas. Detta kan organisatoriskt sett ges olika lösningar.

Denna utredning ska endast ses som en inledande studie, och inte som ett fullvärdigt beslutsunderlag. Exempelvis har jag inte studerat hur lag om offentlig upphandling kan påverka valet av organisationsform, och jag har inte heller studerat eventuella skatterättsliga konsekvenser.

Viktiga rättsliga utgångspunkter är att denna uppgift dels inte är någon form av myndighetsutövning, dels att det i GRL inte står att uppgiften ska handhas av en viss nämnd utan att det är "kommunen" som bär ansvaret.

Hittills har denna uppgift skötts av Ren & Attraktiv Kust, som en del av Västkuststiftelsen. Västkuststiftelsen har nu dock flaggat upp för att man inte längre vill ha denna verksamhet inom sin organisation. Frågan är då hur detta uppdrag kan lösas i framtiden.

I denna kortfattade utredning visas förutsättningarna för att lösa dessa uppgifter inom ramen för en stiftelse, en ideell förening eller att de berörda kommunerna genom avtalssamverkan sköter dessa uppgifter. Som belysande exempel har jag valt att visa hur Skärgårdsstiftelsen (Stockholms skärgård) respektive Upplandsstiftelsen har valt att organisera sig. Båda dessa organisationer kan till viss del sägas vara syskonorganisationer till Västkuststiftelsen. Medan Upplandsstiftelsen är en ideell förening så är Skärgårdsstiftelsen en stiftelse.

Fördelar med en stiftelse kan vara att när man en gång har bestämt dess syfte, så kan detta inte ändras. Verksamheten får därmed en tydlig uppgift som inte är förhandlingsbar, t.ex. om en ny politisk sammansättning vill göra ändringar. Det blir svårare att avyttra egendom som ingår i stiftelsen. Nackdelen med stiftelseformen är dock att den inte kan förändra nya uppgifter efterhand som det uppkommer nya behov.

Fördelar med en ideell förening är att den är mer demokratiskt uppbyggd och att dess verksamhet lätt kan förändras, helt efter den styrande stämmans viljeyttringar. Ideella föreningar kan sägas vara mer demokratiska eftersom de styrs av en vald stämma och har en styrelse.

I båda fallen krävs en politisk process vid bildandet, och det krävs beslut för att dessa organisationsformer ska bildas, men när de väl är bildade så sköter de på sina respektive sätt sin egen verksamhet.

Kommuner kan också gå samman i mer lösa samverkansavtal, där varje kommun visserligen står för sina uppgifter och utgifter, men där det finns en samverkan och samordning med andra kommuner. När väl respektive kommun har bestämt inom vilken nämnd och förvaltning dessa uppgifter ska skötas, så blir det en naturlig del av den övriga kommunala verksamheten.

Det finns dock kommunalrättsliga begränsningar, där främst lokaliseringsprincipen ställer vissa krav på samverkan.

Naturligtvis måste arten av verksamhet påverka vilken organisationsform som väljs. Om det endast handlar om att utföra strandstädning, så är det inte säkert att det är lämpligt att bilda en särskild organisationsplattform för detta. Ju fler arbetsuppgifter som ska knytas till denna funktion, ju mer angeläget kan det vara att på något sätt bilda en egen organisation för att på bästa



sätt utnyttja personal och resurser för uppgifterna. Man kan anta att arbetsuppgifterna är så likartade till sin natur eller till sin bakomliggande drivkraft att det av denna anledning kan finnas skäl att skapa en egen organisation.

Bakgrund

I april 2016 övergick Ren & Attraktiv Kust från Strömstad och Orust kommuner till Västkuststiftelsen. Samtliga 11 deltagande kommuner har genom beslut i kommunstyrelse valt att delta i samverkansplattformen under Västkuststiftelsen.

”Ren och Attraktiv kust” (RAK) utgör ett utskott/plattform med egen styrelse, egen budget och ansvar under Västkuststiftelsens styrelse.

Plattformens uppdrag är att arbeta för samordning av omhändertagande av marint skräp längs Bohuskusten samt i förekommande fall övrig skötsel av natur och miljö. En viktig del är att i samverkan med andra berörda organisationer verka för insatser som underlättar utveckling av produkter inom naturturism. Som undertecknad har förstått det är RAK inte ägare till någon fast egendom som ska förvaltas.

Dessutom skall man verka för att skapa och förbättra tillgänglighet för boende och besökare till kusten och skärgården. Västkuststiftelsen har sedan tidigare uppdraget att arbeta för att stimulera friluftslivet.

Ett politiskt utskott för kustfrågor (styrgrupp) bildades med representanter från kustkommunerna och VGR.

Samverkansplattformen har en egen budget som styrgruppen står ansvarig för. Inkomna bidrag/anslag/sponsring etc. går till ett särskilt konto hos Västkuststiftelsen.

Västkuststiftelsen har nu meddela att man inte längre önskar ha RAK inom sin organisation, och av denna anledning behöver de deltagande kommunerna fundera över hur dess arbetsuppgifter i framtiden ska organiseras.

Redan tidigare (PM av Ulrika Marklund ”Förlängning av samarbetsplattformen Ren & Attraktiv kust 2018) under denna process har det konstaterats att för att inte tappa fart, kompetens och engagemang bör riktlinjer och målsättning för RAKs fortsatta arbete diskuteras inför ansökan i höst.

Om kommunernas ansvar att städa naturen

Frågan för denna rapport är inte *om* kommunerna ska städa stränderna från skräp eller hur det borde vara i den delen, utan *hur* denna städning ska organiseras i framtiden för det fall att inte längre Västkuststiftelsen vill härbärgera RAK inom sin organisation.

Som tydligt har beskrivits i rapporten *Ren och Attraktiv kust i Bohuslän –bakgrund och fakta* av Bo Svärd (”Svärds utredning”), regleras ansvarsfördelningen för städning när det gäller nedskräpad natur i 4 § lag (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning (GRL). I bestämmelsen är det tydligt att ”*det är kommunens skyldighet att*” återställa naturen, d.v.s. t.ex. att städa upp om inte nedskräparen kan hittas. Denna uppgift utgör inte någon myndighetsutövning, utan faller in under vad som brukar kallas för ren verkställighet.



Medan det enligt EU:s havsmiljödirektiv främst är ett nationellt ansvar (i förhållande till EU) att stränderna städas, så innebär alltså den nationellt svenska regleringen att det uteslutande är ett kommunalt ansvar utan några möjligheter till undantag så länge som det inte finns en känd nedskräpare eller verksamhetsutövare. I förhållande till EU är Sverige som stat således skyldig att uppfylla de krav som framgår av direktivet, men den interna nationella ordningen är att detta uppdrag ska omhändertas av landets kommuner.

Om olika organisationsformer

Västkuststiftelsen har meddelat att man inte längre vill utföra de uppgifter som utförs av RAK, och frågan är då hur dessa uppgifter, d.v.s. att främst att städa stränder, ska organiseras i framtiden.

I skrivelse till Naturvårdsverket, NV, föreslår RAK ett antal åtgärder.¹ Enligt åtgärd 2 behövs det en basorganisation på kommunal nivå för det operativa arbetet med strandstädning och det behövs en samordningsfunktion som fungerar som en länk mellan kommunerna och övriga aktörer. Frågan för denna rapport är hur strandstädningen i framtiden kan eller bör organiseras.

Kommunalrättsliga utgångspunkter

Hur kommunerna ska organisera sin verksamhet regleras i kommunallagen (1991:900). En ny kommunallag (2017:725) träder i kraft 1 juli 2018. För tydlighets skull benämns dessa lagar fortsättningsvis för äldre kommunallagen (ÅKL) respektive nya kommunallagen (NKL), trots att NKL alltså i skrivandet stund inte har trätt i kraft. I Utredningen SOU 2017:77 Kommunalrättsliga förutsättningar för samverkan, går man igenom de rättsliga förutsättningarna för olika former av samverkan. I en fördjupad utredning om hur RAK ska organiseras måste slutsatserna i denna SOU studeras mer ingående än vad som varit möjligt inom ramen för denna korta genomgång. Vid det skedet kan det även ha skett lagändringar som måste beaktas.

Utgångspunkten är att varje kommun ska sköta sina uppgifter och sina angelägenheter, men att det finns vissa möjligheter till kommunal samverkan både med andra kommuner, landsting eller regioner och med privaträttsliga objekt. Det finns alltså både offentligrättsliga och privaträttsliga former för kommunal samverkan.²

De offentligrättsliga samverkansformerna är *kommunalförbund* och *gemensamma nämnder*. Dessa samverkansformer kan endast bli aktuella för samverkan med andra offentligrättsliga objekt.

Privaträttsliga former är företag av olika juridisk skepnad (t.ex. AB eller HB), stiftelser, ideella och ekonomiska föreningar. När två eller fler kommuner eller landsting samverkar i sådana privaträttsliga former används emellanåt begreppet *interkommunala företag*.

Slutligen finns *avtalssamverkan*, t.ex. nätverk, som inte innebär någon organisatorisk samverkan.

¹ 2016-06-23.

² Se t.ex. SOU 2017:77 s. 77 ff.

Kommunalrättsligt är det skillnad på *avtalssamverkan* med andra kommuner och landsting respektive att med stöd av avtal överlämna uppgifter till *privaträttsliga subjekt*.³ I 10 kap. 1 § NKL regleras möjligheten att överlämna en uppgift till *privaträttsliga subjekt*. Enligt denna bestämmelse får kommunfullmäktige besluta att lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ (fysisk person).⁴ Sådant överlämnande förutsätter dock att det inte i lag eller annan författning anges att angelägenheten ska bedrivas av en viss kommunal nämnd, t.ex. av kommunstyrelsen.⁵ I SOU 2017:77 uttrycks detta: ”*Om en viss verksamhet ska bedrivas av en kommunal nämnd innebär detta alltså ett hinder mot att lämna över uppgiften till privaträttsliga subjekt.*”⁶

Vidare krävs som ovan nämnts lagstöd för att lämna över uppgifter som innefattar myndighetsutövning.

Statskontoret sammanfattas förutsättningarna:⁷ *Enligt 3 kap. 16 § kommunallagen [ÄKL, bestämmelsen motsvaras av 10 kap. 1 § NKL] får vårderna av en kommunal angelägenhet överlämnas till bland annat juridiska personer, till exempel hel- eller delägda bolag, stiftelser eller föreningar. Den verksamhet som överlämnas måste falla inom ramen för den kommunala kompetensen. Angelägenheter som innefattar myndighetsutövning får dock inte överlämnas med stöd av den aktuella bestämmelsen, och inte heller angelägenheter som enligt lag eller förordning ska bedrivas av en kommunal nämnd. Överlämnande får i sådana fall endast ske om det finns stöd i speciallagstiftning.*

Statskontoret fortsätter:⁸ *Om det i lag har angetts att en särskild uppgift ska handhas av kommunens egna organ får uppgiften inte överlåtas till en annan kommun utan särskilt lagstöd. Till kommunernas obligatoriska uppgifter hör bland annat social omsorg (äldre- och handikappomsorg samt individ- och familjeomsorg), för-, grund- och gymnasieskola, plan- och byggfrågor, miljö- och hälsoskydd, renhållning och avfallshantering, vatten och avlopp, räddningstjänst, civilt försvar, biblioteksverksamhet och bostäder.*

Med hänsyn till den kommunala lokaliseringsprincipen är en kommun vidare förhindrad att vidta åtgärder *uteslutande eller väsentligen* i en annan kommuns intresse. Det måste finnas ett ömsesidigt kommunalt intresse av samarbetet som regleras i avtalet.⁹ Det ligger alltså en begränsning i att sådana samverkansavtal som innebär rena beställarutförarförhållanden, där en kommun åtar sig att sköta en verksamhet på uppdrag av en annan kommun, därför generellt sett inte är tillåtna enligt nuvarande regler.¹⁰

³ SOU 2017:77 s. 77, se även prop. 2016/17:171 s. 148.

⁴ Prop. 2016/17:171 s. 416–417.

⁵ SOU 2017:17 s. 78 samt 87. 3 kap. 16 § KL motsvarar 10 kap. 1 § Nya KL.

⁶ SOU 2017:77 s. 78.

⁷ Statskontorets rapport 2016:23; Kommunal samverkan, Behövs ökade möjligheter? Här s. 24.

⁸ Statskontorets rapport 2016:23; Kommunal samverkan, Behövs ökade möjligheter? Här s. 25.

⁹ SOU 2017:77 s. 86 med hänvisning till SOU 2012:30 s. 221 och 301.

¹⁰ SOU 2017:77 s. 86.

Uppgiften att städa stränder

Denna rapport syftar uteslutande till att föra en inledande diskussion om hur städningen av västkusten stränder kan organiseras, en uppgift som hittills handhåfts av Västkuststiftelsen. Mot bakgrund av de slutsatser som drogs under avsnittet om de kommunalrättsliga utgångspunkterna kan följande konstateras.

Kommunernas skyldighet att ansvara för strandstädning framgår av 4 § GRL. I lagen stadgas att kommunen, när det gäller platser utomhus där allmänheten har rätt att färdas fritt som har skräpats ned eller annars osnyggats, är *"skyldig att återställa platsen i sådant skick som med hänsyn till ortsförhållandena, platsens belägenhet och omständigheterna i övrigt tillgodoser skäliga anspråk."* Undantag gör för gator, torg, parker och andra allmänna platser som är redovisade i detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900) och för vilka kommunen är huvudman.

Eftersom bestämmelsen innebär att det är "kommunen" som ansvarar för städningen, och inte en viss utpekad kommunal nämnd, så föreligger inga hinder mot att skriva avtal med privaträttsliga aktörer om att utföra dessa uppgifter.

Min slutsats är därför att en kommun får bedriva strandstädning såväl tillsammans med andra kommuner grundat på en civilrättslig överenskommelse (avtal), liksom det kan utföras inom ramen för ett bolag, en stiftelse eller en ideell förening. Det skulle även vara möjligt att organisera verksamheten genom kommunalförbund eller gemensam nämnd. Hela paletten av samverkansformer står alltså öppen.

Så länge som organisationen inte kan anses strida mot den kommunala lokaliseringsprincipen, så finns det alltså många tänkbara organisationslösningar.

Urval

Nedan kommer tre tänkbara organisationsformer kortfattat att beskrivas, nämligen att driva RAK som en stiftelse, som en ideell förening respektive att varje kommun utföra strandstädning men med ett mer eller mindre löst samarbete med grannkommunerna.

Författaren bedömer att varken kommunalförbund eller bildandet av en gemensam kommunal nämnd är lämpliga eller ändamålsenliga lösningar. Bland annat därför att det skulle medföra en väldigt omfattande organisation för en mycket begränsad uppgift.

Framställningen gör inte anspråk på att vara fullständig, utan den ska endast utgöra ett första diskussionsunderlag. T.ex. behandlas inte skatterättsliga konsekvenser av olika val, och frågan om krav på offentlig upphandling behandlas inte heller. Till detta har tiden varit allt för knapp.

För att få ett fullvärdigt beslutsunderlag måste dessa, och förmodligen även andra, rättsliga frågor analyseras.

Vad är en stiftelse?¹¹

En alternativ organisationsform kan vara att de berörda kommunerna tillsammans bildare en stiftelse, genom att beskriva ett syfte och avsätta egendom/medel för densamma.

Stiftelser regleras genom stiftelselagen, StL. En stiftelse är en juridisk person som bildats genom att egendom (t.ex. en fastighet eller en summa pengar) enligt stiftelseförordnandet har avskilts för att *varaktigt förvaltas* som en *självständig förmögenhet* för ett *visst bestämt ändamål* (1 kap. 2 StL). Lagen anger också att stiftelsens egendom ska anses vara avskild när egendomen har tagits om hand av någon som åtagit sig att förvalta den i enlighet med förordnandet (andra stycket).

En stiftelse har varken ägare, delägare eller några medlemmar utan dess egendom förvaltas antingen av en eller flera fysiska personer (t.ex. efterlevande till en död donator). Dessa kommer att utgöra stiftelsens styrelse. En stiftelse kan också förvaltas av en juridisk person, t.ex. av en advokatbyrå, en församling, en studentnation eller av en eller flera kommuner i samverkan.

Inte sällan bygger en stiftelse på att någon person har avsatt eller testamenterat en klumpsumma att användas till ett visst ändamål i framtiden. Stiftelsens verksamhet är därmed helt uppstyrd av stiftelseurkunden. Varken donatorn (eller motsvarande) eller de som är satta att förvalta donationen (eller motsvarande) äger rätt att ändra på stiftelsens syfte och därmed till vad medlen eller fastigheten ska användas för. Samtidigt som den som avsatt medlen kan känna sig säker på att medlen endast kommer användas för det ändamål som finns inskrivet i urkunden, så innebär det å andra sidan att förvaltningen är helt bunden av innehållet i urkunden vilket kan vara en begränsning. Det finns gott om exempel på gamla stiftelser där syftet med stiftelsen helt har förlorat sin betydelse efterhand som samhällsutvecklingen har ändrat de omkringliggande omständigheterna i samhället.

Stiftelser brukar delas in i fyra huvudkategorier:

- vanliga stiftelser,
- insamlingsstiftelser,
- kollektivavtalsstiftelser,
- pensionsstiftelser och personalstiftelser.

Medan de tre första regleras genom stiftelselagen, så regleras den sistnämnda genom (lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelser m.m.)

Stiftelser kan också delas in i *avkastningsstiftelser* (den vanligaste formen) som lämnar kontantbidrag ur avkastningen från stiftelsens förmögenhet, och *verksamhetsstiftelser* som har till syfte att bedriva viss verksamhet, t.ex. äldreboende.

¹¹ Fakta har här främst hämtats från Melin, Stefan; Associationsrätt. Liber AB 2010 upplaga 1. (rättsdatabasen Zeteo)



Efter det att stiftelsen har bildats innebär dess verksamhet inga som helst ekonomiska eller andra förpliktelser för den/de som avsatt medlen. Den är en helt egen juridisk person som endast kan styras av vad som står i stiftelseurkunden.

Vad är en ideell förening¹²

En annan organisationsform är att verksamheten bedrivs inom ramen för en ideell förening, som styrs och leds av de samarbetande kommunerna.

I motsats till stiftelser saknas det en sammanhållen lag om ideella föreningar. Reglerna för ideella föreningar har istället utvecklats genom rättspraxis och genom den juridiska litteraturen. Såväl aktiebolagslagen (ABL) som föreningslagen (FL) kan dock ibland användas för analog lagtillämpning eller motsatsslut.

En ideell förening (till skillnad mot en ekonomisk förening) är en förening som har till ändamål att främja medlemmarnas ideella intressen (i motsats till näringsverksamhet). Om föreningen ska bedriva näringsverksamhet måste den registreras i handelsregistret, vilket framgår av 2 § handelsregisterlagen.

För att en ideell förening ska bli en juridisk person krävs att denna har antagit stadgar och utsett en styrelse. En ideell förening blir då en juridisk person utan personligt ansvar för delägarna.

När en förening har till syfte att gynna medlemmarnas ekonomiska intressen genom ekonomisk verksamhet är den en ekonomisk förening, registrerad eller oregistrerad.

En ideell förening måste ha minst två medlemmar, och antalet medlemmar kan förändras fritt utan att stadgarna behöver ändras.

Den juridiska organisationsformen ideell förening är vanlig för samverkan som går ut på att de medverkande ska ha ett samarbete, samtidigt som var och en sköter sin egen verksamhet. Ibland delas ideella föreningar in i tre huvudtyper, beroende på verksamhetens syfte:

- Föreningar med ett ideellt syfte *utan ekonomisk verksamhet*, t.ex. välgörenhetsföreningar som arbetar med att hjälpa barn i svårigheter.
- Föreningar med ett ideellt syfte *som har en viss typ av ekonomisk verksamhet*, t.ex. idrottsföreningar som säljer lotter för att få in medel till föreningen.
- Föreningar som har ett syfte att *gynna medlemmarnas ekonomiska intressen utan ekonomisk verksamhet*, t.ex. fackföreningar.

En ideell förening som är en juridisk person måste ha en styrelse. Större ideella föreningar har även verkställande direktör och revisor. Styrelsen som sådan företräder föreningen och tecknar firma, vilket även gäller VD. Detta kan alltså inte enskilda ledamöter göra utan fullmakt.

¹² Fakta har här främst hämtats från Melin, Stefan; Associationsrätt. Liber AB 2010 upplaga 1. (rättsdatabasen Zeteo)



Normalt ska det inte uppkomma vinst i en ideell förening - om det ändå gör det kanske det inte är en ideell förening. Ledning för hur eventuell vinst ska användas får sökas i stadgarna. Beträffande medlemmarnas rätt gäller alltid likhetsprincipen i fråga om förmåner av föreningen, dvs. alla ska ha samma rätt i denna.

Föreningsstämma (eller vad man valt att kalla detta organ) är föreningens högsta beslutande organ. På stämman kan medlemmarna för varje år kan bestämma om verksamhetens inriktning. Det vanliga är att stämman sammankallas en gång per år, men det finns också möjligheter att kalla till extra föreningsstämma vid behov. I större ideella föreningar med styrelse fattas vanligen beslut på föreningsstämman om bl.a. att fastställa årsredovisningen, ansvarsfrihet åt styrelseledamöter och VD samt ändringar av föreningsstadgar.

Även om ideella föreningar oftast bildas utifrån ett eller flera gemensamma intressen, så finns inget som hindrar att stämman beslutar om nya uppgifter och inriktningar. I motsats till en stiftelse kan man därför säga att en ideell förening inte är lika statisk i sin verksamhet som en stiftelse, vilken uteslutande styrs av vad som står i stiftelseurkunden.

Inget hindrar att aktuella västkustkommuner tillsammans med andra kommuner, regioner eller landsting, bildar en ideell förening med syfte att städa stränderna.

Valet mellan stiftelse eller ideell förening

Skärgårdsstiftelsen (i Stockholms län) och Upplandsstiftelsen är två syskonorganisationer till Västkuststiftelsen. Den 1 juli 1998 trädde en ny stiftelselag i kraft. I samband med detta tvingades många äldre stiftelser att välja om man ville fortsätta bedriva sin verksamhet i enlighet med den nya lagens stiftelsebestämmelser, eller om man skulle övergå till annan organisationsform. Medan Upplandsstiftelsen då beslutade att fortsättningsvis bedriva verksamhet i form av ideell förening (tidigare hade man varit en s.k. anslagsstiftelse), så valde Skärgårdsstiftelsen att driva verksamhet som stiftelse. Eftersom det är länsstyrelserna som har tillsyn över stiftelserna, krävdes det en ansökan dit för att kunna ombildas. Undertecknad har haft möjlighet att ta del av det beslutsunderlag som låg till grund för Upplandsstiftelsens beslut, men har av tidsskäl inte haft direktkontakt med Skärgårdsstiftelsen.

Jag har valt dessa två exempel för att visa på två organisationsformer, för verksamheter med snarlikt innehåll. Här följer dock några snabba slutsatser.

- Om organisationen ska vara medlemsstyrd kan inte stiftelseformen väljas, eftersom det är stiftelseurkunden som styr en stiftelses verksamhet. En stiftelse saknar medlemmar.
- Såväl kommuner som landsting och regioner kan vara medlemmar i en ideell förening, och de kan också vara delaktiga för att bilda en stiftelse och tillsätta dess styrelse.
- Om organisationen vill ha möjlighet att styra verksamhetens inriktning underhand så kan inte stiftelseformen användas.
- När en stiftelse väl är bildad så ska den på egen hand sköta sina uppgifter, utan inblandning från andra eller dess stiftare. Länsstyrelsen bedriver tillsyn över stiftelser.
- En ideell förening kan sägas vara mer demokratisk än en ideell förening, och den har möjlighet att utveckla och styra sin verksamhet allt efter stämmans önskemål.



- Medan en stiftelse endast får avyttra egendom om en sådan åtgärd är förenlig med stiftelseurkunden, så får en ideell förening avyttra egendom så länge åtgärden följer stadgar och ytterst stämmans vilja med den grad av majoritet som fastställts i stadgan.

Skärgårdsstiftelsen – en stiftelse

Skärgårdsstiftelsen i Stockholms län, "Skärgårdsstiftelsen", är bildad av Stockholms kommun, Stockholms läns landsting och Stiftelsen Stockholms Skärgård. Stiftelsen bildades 1959 då regionala utvecklingsmedel avsattes till glesbygd i storstadslän. Inrättandet av Skärgårdsstiftelsen var en av flera satsningar som gjordes för att ge skärgården nytt liv.¹³

Grundidén bakom Skärgårdsstiftelsen var att trygga allmänhetens tillgång till skärgårdsnaturen. Det var därför stiftelsen började köpa upp markområden under 1950-talet. 1998 skänkte Stockholms stad alla sina skärgårdsområden till Skärgårdsstiftelsen. Det handlade bland annat om ett antal öar. Markinnehavet fördubblades i samband med detta och dessutom ingick ett stort antal turistanläggningar i donationen.

Stiftelsens ändamål är att med donerade och förvärvade fastigheter som grund verka för att bevara Stockholms skärgårds egenart, naturvärden och landskapsbild och samtidigt främja utvecklingen av friluftsliv, kultur, rekreation och turism med beaktande av den bofasta befolkningens intressen.

Stiftelsen äger ett par tusen hus och andra byggnadsverk. Det är allt från herrgårdar och lantbruk till sjöbodnar, dass, fyrar och bryggor. Skärgårdsstiftelsen har 16 gårdarrenden – tio på öar och sex på fastlandet. De är en förutsättning för bevarandet av landskapsbilden. För att hålla markerna öppna och bevara kulturlandskapet används än idag betesdjur som flyttas runt mellan holmar och skär. Flera jordbruk bedrivs ekologiskt och småskaligt. Utöver det handfasta arbetet med tillsyn, naturvård, fastighetsskötsel och jordbruk arbetar stiftelsen för att främja utvecklingen av skärgården i bredare bemärkelse.

Skärgårdsstiftelsen har dels uppgiften att förvalta fastigheter dels uppgiften att verka för att främja vissa intressen. När det gäller fastigheterna ska styrelsen svara för att byggnader och anläggningar i området används på bästa sätt för att främja stiftelsens ändamål samt skall i övrigt upprusta, underhålla, sköta och vid behov utveckla anläggningar och verksamheter till gagn för stiftelsens ändamål.

Skärgårdsstiftelsens uppgifter är alltså en blandning av fastighetsförvaltning och mer obestämda uppgifter såsom att främja t.ex. utvecklingen av skärgårdsturismen. Enligt Skärgårdsstiftelsens hemsida är dess verksamhet av högst skiftande karaktär och innefattar allt från att tömma soptunnor och snickra bryggor till att vara en instans i frågor som rör den långsiktiga utvecklingen av skärgården.

Att låta RAKs verksamhet övergå i stiftelseform är rättsligt sett fullt möjligt. Frågan är om det anses önskvärt att ha den lösning av verksamheten som stiftelseformen innebär.

¹³ Skärgårdsstiftelsens hemsida den 6 november 2017.



Upplandsstiftelsen – en ideell förening¹⁴

Upplandsstiftelsen (då Stiftelsen för fritidsområden och naturvård i Uppsala län) bildades år 1972 och är numera ett för Upplandskommunerna och Region Uppsala (det som tidigare var Uppsala läns landsting) ett gemensamt organ för fritid och naturvård. I stadgarna betonas att föreningens insatser ska vara av regionalt intresse och att de inte ska ersätta kommunernas egen verksamhet.

Organisatoriskt är Upplandsstiftelsen en ideell förening (med rätt att kalla sig stiftelse) och leds av en styrelse med nio politiskt valda ledamöter. Medan Region Uppsala bidrar med ekonomiska medel (en årlig avgift), så förväntas medlemskommunerna i mån av möjlighet bidra till det praktiska arbetet med sina egna personella resurser och andra insatser. I övrigt finansieras man av statliga medel mm (så som jag har uppfattat det).

Enligt Upplandsstiftelsens hemsida arbetar man med att:

- Bevara och vårda naturen genom praktisk naturvård, inventeringar och skötselprogram för olika naturtyper, växter och djur.
- Förvalta naturreservat, naturområden, vandrings- och kanotleder och campinganläggning.
- Stimulera folkhälsa genom vårt arbete med friluftsliv, vilket bland annat görs genom information om och iordningställande av platser att besöka i naturen, bl.a. Upplandsleden, kanotleder och Smultronställen i naturen.
- Stimulera kommunerna att driva naturskola för barn och ungdomar bl.a. genom att utveckla pedagogiskt material och arbetssätt.
- Starta och genomföra projekt. Ett gott samarbete med kommuner, myndigheter, föreningar, företag och enskilda personer präglar vårt arbetssätt.

Stiftelsen äger tre campinganläggningar och en stugby. Man förvaltar 41 naturområden, varav 24 är naturreservat och ett kulturresevat. Nitton av områdena ägs helt eller delvis av stiftelsen. Övriga områden förvaltas på uppdrag eller arrenderas. Sammanlagt förvaltar stiftelsen närmare 7 500 ha mark- och vattenområden varav 2 600 ha är mark. En viktig del i arbetet är att göra naturområdena tillgängliga för besökare.

Medan Upplandsstiftelsen under senare år har strävat efter att göra sig av med delar av sitt fastighetsinnehav, är det en väsentlig del av verksamheten för Skärgårdsstiftelsen. Upplandsstiftelsen har en verksam styrelse som, mot bakgrund av respektive kommuns önskemål, utvecklar organisationens aktiviteter.

Kommunerna samarbetar löst genom avtalssamverkan

För att grannkommuner ska kunna samarbeta för en gemensam uppgift måste det inte bildas en ny juridisk organisation av typen ideell förening eller stiftelse. Oavsett vilken av dessa organisat-

¹⁴ Uppgifterna främst hämtade från Upplandsstiftelsens hemsida samt dess stadgar.



ioner man bildar så krävs det arbete och politiskt förankrade beslut i samband med att de bildas. En stiftelse kräver en förvaltning och en ideell förening av detta slag kräver en styrelse och det ska hållas stämma.

Naturligtvis kan varje kommun, inom ramen för sin givna organisation, utse en nämnd med ansvar för det städarbete som faller in under 4 § GRL. Även om det kan uppstå gränsdragningsfrågor, kan man utse en nämnd som har ansvar för just strandstädning men en annan nämnd som ansvarar för städning på andra platser.

Oavsett ett behov av att peka ut vem som ansvarar för just strandstädning så bör varje kommun utse en nämnd med ansvar för den städning som krävs enligt 4 § GRL. Om ingen nämnd är utpekad faller detta ansvar per automatik på kommunstyrelsen.

Utpekandet av ansvarig nämnd görs i det kommunala reglementet som fastställs av kommunfullmäktige, och därmed pekas även den förvaltning ut som ska utföra arbetet. Ansvaret för strandstädning blir då en bland många kommunala verksamheter, och det är med denna organisationsform som ansvaret enligt GRL vanligtvis löses bland kommunerna.

När det gäller västkustens kommuner, med långa stränder och mycket inflytande skräp kan det dock vara finnas fördelar med att samarbeta med grannkommunerna. Ett sådant samarbete kräver dock inte att det har bildats en egen juridisk person, i form av stiftelse eller ideell förening, utan det kan lösas med enklare samarbetsavtal.

När väl varje kommun har klargjort vilken enhet i den egna kommunen som har ansvar för denna fråga är nästa steg för en sådan samverkan att ta kontakter med grannkommunerna. Lämpligen avsätts särskilda medel i budgeten för strandstädning och en lämplig personalorganisation tillsätts. Nämnden bör ta fram styrdokument som tydligt uttalar att strandstädningen och planeringen av densamma ska ske inom ramen för ett kommunalt samarbete.

En gemensam arbetsgrupp med representanter för de medverkande kommunerna bör tillsättas.

Som man understryker i SOU 2017:77,¹⁵ är det med hänsyn till den kommunala lokaliseringprincipen dock generellt sett inte möjligt för kommuner att med stöd av avtal med andra kommuner vidta åtgärder som i första hand riktar sig mot andra kommuners medlemmar eller geografiska område. Det finns alltså vissa grundläggande begränsningar som man måste ta hänsyn till.

Det måste finnas ett ömsesidigt kommunalt intresse av samarbetet som regleras i avtalet. Omfattningen av det egna deltagandet måste dessutom stå i proportion till nyttan för den egna kommunen. Samverkansavtal som innebär rena beställarutförarförhållanden, där en kommun åtar sig att sköta en verksamhet på uppdrag av en annan kommun, är därför generellt sett inte tillåtna enligt nuvarande regler.

Ett samarbete om strandstädning bygger på att alla kommuner har stränder och att dessa behöver städas. Varje kommun för sedan tillskjuta de medel som motsvarar behovet i den egna kommunen.

¹⁵ SOU 2017:77 s. 86 med där anförda källor.



Hur det faktiska arbetet sedan ska gå till, och vem som ska utföra de aktiva städuppgifterna får sedan arbetsgruppen besluta. Naturligtvis kan arbetet utföras såväl av kommunens egen personal, som av lokala idrottsföreningar eller företag. I denna del bör man analysera på vilket sätt upphandlingsreglerna påverkar verksamheten. Stöd för en sådan utredning finns i SOU 2017:77.

När det gäller både Upplandsstiftelsen och Skärgårdsstiftelsen så arbetar de inte endast med naturvårdsfrågor, utan också med turistfrågor och mer allmänna naturvårdsfrågor. Upplandsstiftelsen bedriver en stor verksamhet med naturskola för barn och ungdomar.

Såvitt jag förstått det har RAK idag även andra uppgifter, såsom att verka för att skapa och förbättra tillgänglighet för boende och besökare till kusten och skärgården.

Naturligtvis måste arten av verksamhet påverka vilken organisationsform som väljs. Om det endast handlar om att utföra strandstädning, så är det inte säkert att det är lämpligt att bilda en särskild organisationsplattform för detta. Ju fler arbetsuppgifter som ska knytas till denna funktion, ju mer angeläget kan det vara att på något sätt bilda en egen organisation för att på bästa sätt utnyttja personal och resurser för uppgifterna. Man kan anta att arbetsuppgifterna är så likartade till sin natur eller till sin bakomliggande drivkraft att det av denna anledning kan finnas skäl att skapa en egen organisation.



Om kommunalförbund och ett exempel på kostnader

Lagregler för kommunalförbund

För kommunalförbund gäller reglerna i den nya kommunallagen (SFS: 2017:725) som träder i kraft 2018-01-01. De särskilda bestämmelserna för kommunalförbund finner man i kapitel 9, 1-18 §§.

Du har säkert lagen, men annars så finns den här:

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kommunal-lag-2017725_sfs-2017-725

Kommunalförbund bildas genom att medlemskommunernas fullmäktige antar en *förbundsordning*.

Kommunalförbund ska ha en *beslutande församling* som kan vara ett *förbundsfullmäktige* eller en *förbundsledning*. Den beslutande församlingen ska tillsätta en *förbundsstyrelse*.

Ett förbund med förbundsledning innebär att *ledningen också ska vara förbundsstyrelse*. Systemet med en förbundsledning anses kunna ge en enklare och snabbare beslutsgång.

Medlemskommunernas fullmäktige väljer ledamöter och ersättare till den beslutande församlingen enligt vad som anges i förbundsordningen. Varje kommun ska delta med minst en ledamot och en ersättare (antal ersättare ska vara samma som antalet ledamöter).

Kalkningsförbundet – ett användbart exempel?

Ett exempel på ett kommunalförbund med en verksamhet och omfattning som inte alltför mycket skiljer sig från strandstädning i Bohuslän är Kalkningsförbundet (Värmlands Läns Kalkningsförbund).

Förbundet har tolv medlemskommuner och administrerar kalkningen av sjöar inom dessa kommuner.

Kalkningsförbundet är organiserat som ett *kommunalförbund med ledning*.

Under 2016 hade ledningen tre sammanträden och presidiet fyra sammanträden.

Kostnaderna för verksamheten (kalkningsinsatserna och administrativa kostnader) finansieras i huvudsak med statsbidrag. I den mån kostnaderna inte täcks av statsbidrag eller på annat sätt sker finansieringen genom bidrag från medlemskommunerna. År 2016 var statsbidraget drygt 20 miljoner kr medan medlemsavgifterna uppgick till cirka 1,7 miljoner kr.

För beredning av ärenden till ledningen med mera har förbundet ett kansli placerat i Torsby.

Man har, såvitt jag kunnat finna, en heltidsanställd (Bengt Epperlein).

Årsredovisning för 2016 samt budget för 2017 finner man under rubriken "Direktionsmöte 170330 inklusive bilagor/underlag" på förbundets hemsida med adressen:

<http://www.kalkningsforbundet.se/protokoll/2017>

Kostnaderna för driften redovisas detaljerat i Bilaga 5, Budget för driften 2017, 170330.pdf.



Jämförelse med andra samverkansformer

De övriga samverkansformerna mellan kommuner är gemensam nämnd, aktiebolag, stiftelser, ekonomiska föreningar, handelsbolag, ideella föreningar och avtalssamverkan.

Jag utgår vidare från att kostnaderna för verksamhet och administration inte skiljer sig väsentligt beroende på samverkansform. Jag tar inte heller upp frågan om finansiellt ansvar eller hur lagen om offentlig upphandling eller skatterättsliga förhållanden innebär för eller nackdelar för de olika samverkansformerna.

Då återstår frågan om skillnader i organisation för styrning och beslutsfattande samt eventuellt lagliga hinder att använda samverkansformen för den aktuella uppgiften.

Det finns ingenting i reglerna för kommunalförbund som anger hur många sammanträden som ska genomföras. Liksom för de andra organisationsformerna så regleras frågan i ett styrdokument, för kommunalförbund är det förbundsordningen. Däremot reglerar kommunallagen att varje medlemskommun ska ha utsett minst en ledamot och en ersättare. Det är en skillnad mot vad som gäller för en stiftelse, där man själv kan reglera detta.

Det påpekas på flera håll, till exempel från "Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt" att kommunförbund anses vara en relativt tungrodd och krånglig samverkansform. Det framgår inte, vad jag har kunnat se, vad som egentligen menas eller om denna åsikten möjligen går tillbaka till förhållandena innan möjligheten med förbundsdirection återinfördes på 1980-talet.

När det gäller lagliga hinder och avtalssamverkan så skriver Statskontoret i "Kommunal avtalssamverkan - Behövs ökade möjligheter?":

"Om det i lag har angetts att en särskild uppgift ska handhas av kommunens egna organ får uppgiften inte överlåtas till en annan kommun utan särskilt lagstöd. I speciallagstiftningen finns dock på flera områden särskilt lagstöd för avtalssamverkan som ligger utanför den allmänna kompetensen.⁸ Sådant lagstöd krävs t.ex. när det gäller samverkan kring uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Därför är interkommunala avtal i första hand lämpade för frivillig verksamhet eller för sådan obligatorisk verksamhet där utrymme ges för andra alternativa lösningar än egen regi."

Något särskilt lagstöd för att överlåta strandstädning till en annan kommun hittar man inte i lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning. I rapporten framförs att eftersom lagen anger att det är kommunen och inte något av kommunens egna organ som ska städa i naturen så kan uppgiften överlåtas till en annan kommun. Men i lagtext, till exempel i Miljöbalken, anges som regel kommunen som ansvarig för en uppgift, inte särskilda kommunala organ.

2017-11-21 Bo Svärd