

# Framtida verksamhet AB Visit Trelleborg

Trelleborgs kommun

2024-03-15



# Innehåll

## # Rubrik

## Sida

	Sammanfattning	4
1	Bakgrund och genomförande	8
2	Nulägesanalys	17
	2.1. Verksamhet	18
	2.2. Juridiska frågor	23
	2.3. Skatterättsliga frågor	39
3	Analys och förslag	46
	3.1. Analys av verksamhet från intervjuer, dokument och omvärldsorientering	47
	3.2. Analys ur ett juridiskt perspektiv	63
	3.3. Analys ur ett skattemässigt perspektiv	68
4	Fortsatt arbete	73



# Rapportens disposition



## Inledning

### Sammanfattning

Rapporten inleds med en sammanfattning av iakttagelser och rekommendationer för tre utvecklingsområden; verksamhet, skatt och juridik.

## Kapitel 1

### Bakgrund och genomförande

Kort beskrivning av uppdraget och PwC:s genomförande.

## Kapitel 2

### Nulägesanalys

Kartläggning av nuvarande organisation och uppdrag, de styrdokument som reglerar AB Visit Trelleborg. Utifrån skatt och juridik presenteras också legalt ramverk kring vad som påverkar bolaget och en eventuell övergång till förvaltningsform.

## Kapitel 3

### Analys och förslag

Framtida driftsformer analyseras utifrån verksamhet, skatt och juridik. Fördelar och begränsningar tydliggörs och förslag på placering i förvaltningsform presenteras och motiveras.

## Kapitel 4

### Fortsatt arbete

Förslag på fortsatt arbete som framkommit av utredningen.

# Sammanfattning



# Sammanfattningsvis finns möjligheter och begränsningar utifrån driftsform för AB Visit Trelleborg (1/2)



## Verksamhet

### Bolagsform:

- + Om AB Visit Trelleborg kvarstår som kommunalt bolag bedöms det finnas större möjlighet att bevara ett agilt arbetssätt som gynnar ett högre tempo i verksamheten.
  - + Bolagsform medger större möjlighet till försäljning av tjänster till näringslivet, vilket öppnar upp för ytterligare finansieringskällor.
  - + Teamkänsla och en stark gemensam kultur bedöms ha förutsättningar att vara starkare vid drift i bolagsform, då medarbetarna lättare kan bygga upp en gemenskap i en egen kontext.
  - Avståndet mellan kommunledning och verksamhet, både formellt och informellt, blir längre vid drift i bolagsform. Styrkedjan från fullmäktige och kommunstyrelse hela vägen till verksamheten består av flera led och ökar kraven på tydlig ägarstyrning och insyn.
- Vid fortsatt drift i bolagsform ökar kraven på ägaren avseende vilka krav som driftsformen ställer på styrning och uppföljning. I annat fall finns risk att eventuella felaktigheter och oegentligheter inte upptäcks samt att gränsdragningen mot kommunens förvaltningar riskerar att bli otydlig.

### Förvaltningsform:

- + Avståndet mellan kommunledning och verksamhet, både formellt och informellt, blir kortare vid drift i förvaltningsform, särskilt om verksamheten tillhör kommunledningsförvaltningen. En fördel med drift i förvaltningsform blir just att kommunen kan välja en ändamålsenlig placering i organisationen.
- + Möjligheten till samverkan med andra förvaltningar gynnas sannolikt av drift i förvaltningsform, både strukturellt och kulturellt.
- Vid drift i förvaltningsform kan verksamheten inte längre sälja tjänster på samma sätt till privata företag (se kapitel om juridik för fördjupning).
- Beslutsfattande i förvaltning är mer formaliserat och har längre ledtider än drift i bolagsform. Detta kommer att ställa krav på tydlig delegationsordning, ärendeberedning och samarbete mellan tjänstepersoner och politiska företrädare inför beslut.



## Skatt

### Bolagsform:

- Vår bedömning är att den verksamhet som AB Visit Trelleborg bedriver är till gagn för Trelleborgs kommun. Vid en fortsatt drift i bolagsform måste bolaget därför fakturera Trelleborgs kommun motsvarande värdet av de tjänster man tillhandahåller alternativt ska uttagsbeskattning ske, dvs. bolaget ska ändå ta upp en sådan intäkt till beskattning.
- Det är mer fördelaktigt att AB Visit Trelleborg fakturerar Trelleborgs kommun, än att uttagsbeskattning sker, eftersom annars har kommunen inte avdragsrätt för ingående moms.
- Bolaget bör, utan dröjsmål, begära omprövning för att korrigera tidigare års deklarationer avseende inkomstskatt och moms. Dels för att göra rätt för sig, men också för att undvika risken för att bolaget drabbas av skattetillägg samt att bolagets företrädare drabbas av andra påföljder.

### Förvaltningsform:

- + Eftersom Trelleborgs kommun inte är skattepliktig för inkomstskatt skulle verksamhetens resultat inte ha någon påverkan på inkomstbeskattningen överhuvudtaget.
- + Vad gäller moms skulle kommunen även fortsättningsvis ha möjlighet att få ersättning för moms på kostnader i verksamheten via ersättningssystemet.
- I den mån verksamheten kan tänkas ha ett värde, eller om det finns särskilda tillgångar i verksamheten som har ett värde, behöver man beakta att en överlåtelse av verksamheten till Trelleborgs kommun i sig skulle kunna trigga uttagsbeskattning. Vi rekommenderar därför att detta utreds innan beslut tas.

# Sammanfattningsvis finns möjligheter och begränsningar utifrån driftsform för AB Visit Trelleborg (2/2)



## Juridik

### *Bolagsform:*

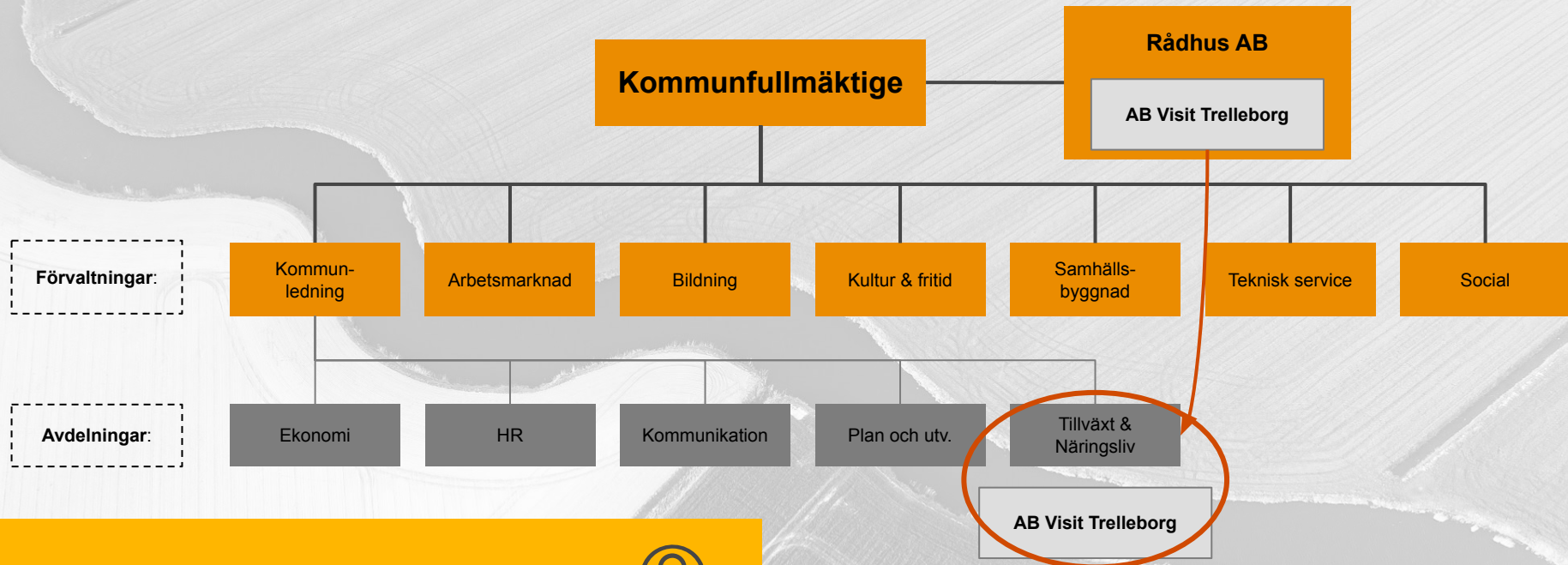
- För att kunna fortsätta bedrivas i bolagsform ska bolagsordningen ange vilka kommunala principer som AB Visit Trelleborg ska tillämpa samt att bolaget ska bedrivas enligt självkostnadsprincipen.
- För att undvika att statsstödsregler och reglerna avseende förbudet att gynna enskild och enskild näringsidkare enligt KL ska kunna aktualiseras ska AB Visit Trelleborg bedriva sin verksamhet utifrån marknadsmässiga principer. Dock innebär det att bolaget i så fall bedriver sin verksamhet på ett sätt som inte är kompetensenligt.
- Konkurrenslagstiftningen förhindrar viss offentlig säljverksamhet. Med hänsyn till att AB Visit Trelleborgs verksamhet förefaller bedrivas på en icke konkurrensutsatt marknad så torde verksamheten, i det fall den bedrivs enligt självkostnadsprincipen, inte snedvrida konkurrensen.
- Upphandlingslagstiftningen ska tillämpas på anskaffning av varor eller tjänster i det fall undantagen för intern upphandling inte är tillämpliga. I detta fall torde undantagen vara tillämpliga och anskaffningen av varor och tjänster är undantagna upphandling. Upphandlingslagstiftning ska alltid tillämpas vid anskaffning av varor och tjänster från annan part än kommunen och kommunens bolag.
- AB Visit Trelleborg kan samverka med andra kommuner genom att ingå delägt bolag.
- Bolagsform innebär ett mindre formbundet sammanträdes - och beslutssystem. Dessutom kan styrelsebeslut inte laglighetsprövas utan beslut kan verkställas på ett mer effektivt sätt.

### *Förvaltningsform:*

- AB Visit Trelleborgs verksamhet kan bedrivas i förvaltningsform. AB Visit Trelleborg i förvaltningsform ska bedrivas i enlighet med de kommunala principerna i KL samt enligt de principer som framgår av FL.
- Statsstödsreglerna kan aktualiseras när AB Visit Trelleborg i förvaltningsform tillhandahåller tjänster i enlighet med självkostnadsprincipen och det gynnar ett enskilt företag. Det kan också innebära att reglerna i KL om förbud mot gynnande av enskild eller enskild näringsidkare aktualiseras.
- Konkurrenslagstiftningen förhindrar viss offentlig säljverksamhet. Med hänsyn till att AB Visit Trelleborgs verksamhet förefaller bedrivas på en icke konkurrensutsatt marknad så torde verksamheten, i det fall den bedrivs enligt självkostnadsprincipen, inte snedvrida konkurrensen.
- Upphandlingslagstiftningen ska tillämpas på anskaffning av varor eller tjänster i det fall undantagen för intern upphandling inte är tillämpliga. I detta fall torde undantagen vara tillämpliga och anskaffningen av varor och tjänster är undantagna upphandling. Upphandlingslagstiftning ska alltid tillämpas vid anskaffning av varor och tjänster från annan part än kommunen, inkl. bolag.
- AB Visit Trelleborg kan i förvaltningsform samverka med andra kommuner genom samverkansavtal.
- Förvaltningsform innebär ett mer formbundet sammanträdes - och beslutssystem. Besluten kan också komma att laglighetsprövas vilket kan innebära att tiden för verkställighet av ett beslut kan dröja.



# Sammanfattningsvis föreslås organisering i kommunledningsförvaltningen vid drift i förvaltningsform



Hur skulle drift i förvaltningsform kunna se ut?



Utöver de tre huvudsakliga aspekterna verksamhet, juridik och skatt har PwC tagit hänsyn till aspekter såsom styrning, handlingsutrymme, bibehållna positiva egenskaper och minimering av möjliga negativa effekter. Synpunkter lyfta av medarbetare i AB Visit Trelleborg och övriga respondenter har beaktats och PwC har även analyserat förvaltningarnas befintliga uppdrag. PwC:s bedömning, utifrån undersökta alternativ, är att den mest lämpliga placeringen sannolikt vore i kommunledningsförvaltningen, avdelning tillväxt och näringsliv. PwC:s samlade bedömning, utifrån utredningens resultat, och Trelleborgs kommuns förutsättningar, är att fördelarna med organisering i förvaltningsform förefaller vara den lösning som är bäst lämpad för driften framåt.

# 1

## Bakgrund och genomförande



# Bakgrunden tar sin början i den uppdragsbeskrivning som ligger till grund för utredningen (1/2)

I samband med bokslutet för 2022 framförde Ernst & Young i sin revisionsrapport att nuvarande finansieringslösning för AB Visit Trelleborg via koncernbidrag innebär skattetekniska risker. Mot bakgrund av angivna risker samt pågående utredning avseende samordningen av vissa verksamheter inom Trelleborgs kommun fick KPMG i uppdrag att utreda skattemässiga och ekonomiska förutsättningar för olika driftsformer för AB Visit Trelleborg.

Parallellt med utredningen pågick även en översyn av kultur- och fritidsnämndens uppgifter och ansvarsområden, ett uppdrag som PwC genomförde. Den 19 juni 2023, beslutade kommunfullmäktige att kultur- och fritidsnämndens uppgifter och ansvar avseende evenemang ska flyttas till AB Visit Trelleborg. Kommunfullmäktige beslutade vidare, med avseende på vad som framkommit gällande möjligheten för AB Visit Trelleborg att fortsätta verka som bolag utifrån nuvarande finansieringsform, uppdra till kommunstyrelsen att utreda hur verksamheten inom bolaget skulle kunna bedrivas i annan organisatorisk form om bolaget avvecklas.

KPMG:s utredning resulterade i en rapport som visar att AB Visit Trelleborgs verksamhet bör bedrivas i förvaltningsform. Det innebär en upplösning av bolaget och skulle medföra kostnadseffektiviseringar i form av att verksamheten i stället till stora delar kan utgå från kommunens funktioner. Det innebär även att kommunkoncernen kan säkerställa en korrekt finansieringsmodell av den verksamhet som bedrivs, samt att verksamheten fortfarande kan finansieras via utdelning från Trelleborgs Rådhus AB till Trelleborgs kommun.

KPMG:s rapport presenterades som ett informationsärende för styrelsen i AB Visit Trelleborg. Med anledning av detta har AB Visit Trelleborg återkommit med en sammanställning av styrelsens synpunkter avseende förändringen av verksamhetens organisationsform.

Trelleborgs Rådhus AB beslutade den 25 oktober föreslå kommunfullmäktige besluta att Trelleborgs kommun övertar verksamheten i AB Visit Trelleborg och bedriver verksamheten i förvaltningsform. Trelleborgs Rådhus AB beslutade vidare rekommendera kommunfullmäktige att beakta inlämnad skrivelse från AB Visit Trelleborg i det fortsatta arbetet.

Styrelsen i AB Visit Trelleborg har inkommit till Trelleborgs Rådhus AB med ytterligare en skrivelse, daterad den 13 november 2023, som kompletterar tidigare framförda synpunkter och förslag gällande den pågående utredningen av Visit Trelleborgs framtida finansieringsform och organisering. Trelleborgs Rådhus AB beslutade den 22 november 2023 att översända AB Visit Trelleborgs skrivelse till kommunfullmäktige för komplettering i fortsatt utredning.

Kommunfullmäktige beslutade den 18 december 2023 att återremittera ärendet och gav kommunstyrelsen i uppdrag att, via extern part, utreda de ekonomiska och organisatoriska förutsättningarna för en fortsatt drift av AB Visit Trelleborg i aktiebolagsform kontra förvaltningsform.

# Bakgrunden tar sin början i den uppdragsbeskrivning som ligger till grund för utredningen (2/2)

Utredningen syftar till att svara på det uppdrag som kommunstyrelsen fick från kommunfullmäktige den 18 december 2023, nämligen att utreda de ekonomiska och organisatoriska förutsättningarna för en fortsatt drift av AB Visit Trelleborg i aktiebolagsform kontra förvaltningsform.

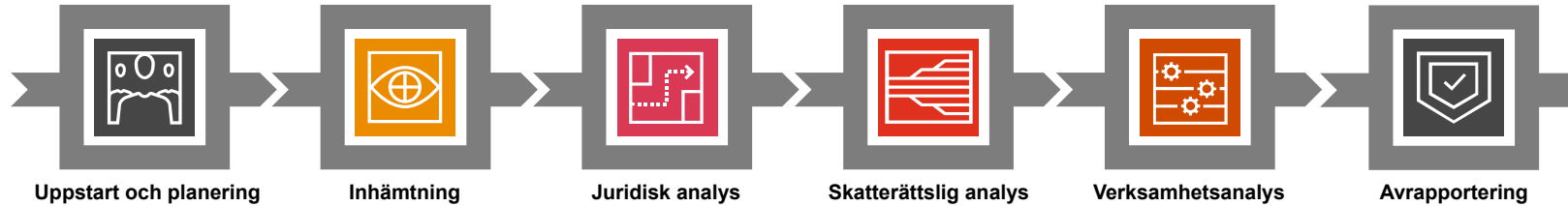
## Frågor som behöver besvaras i denna utredning är:

- Vad skulle krävas för att kunna behålla verksamheten i bolagsform och samtidigt eliminera de skatterättsliga och ekonomiska riskerna?
- Vilka ekonomiska, organisatoriska och verksamhetsmässiga fördelar skulle uppstå om verksamheten bedrivs i förvaltningsform?
- Vilka eventuella begränsningar skulle det innebära för verksamheten om verksamheten bedrivs i förvaltningsform? (Intresset från och förutsättningarna för att samarbeta med, respektive sälja tjänster till, kringliggande kommuner är särskilt av intresse att belysa.)
- Om verksamheten läggs över i kommunal regi, var i organisationen bör verksamheten placeras för att uppnå bästa effekt?

***“Bolaget ska, i samverkan med besöksnäringen samt kommunens nämnder, förvaltningar och bolag, utveckla, profilera och marknadsföra Trelleborgs kommun som destination för att därigenom bidra till tillväxt och ökad turistekonomisk omsättning. Bolaget skall stödja befintliga evenemang samt utveckla och värva nya evenemang och möten som stimulerar den turistekonomiska omsättningen.”***

/ AB Visit Trelleborgs ägardirektiv

# Uppdragets resultat utifrån förväntad leverans och tidplan

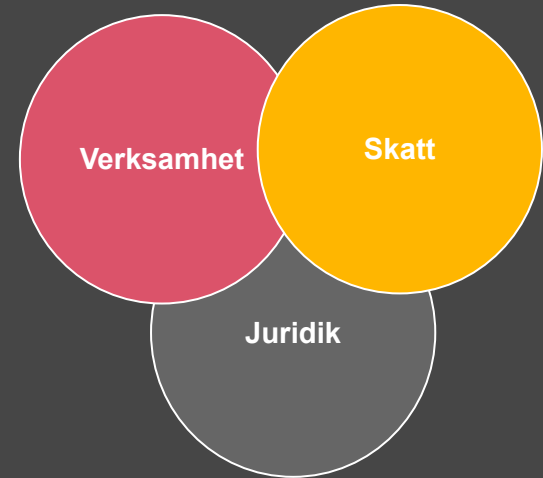


FÖRVÄNTAD LEVERANS	LEVERERAT
1. Kvalitetssäkrad detaljerad projektplan.	→ PwC har via sin projektgrupp och projektledare redovisat en projektplan som godkänts av uppdragets beställare i Trelleborgs kommun 
2. Besvara vad som skulle krävas för att kunna behålla verksamheten i bolagsform och samtidigt eliminera de skatterättsliga och ekonomiska riskerna	→ PwC har beskrivit hur skattemässiga och ekonomiska risker kopplat till beskattningen, kan elimineras om verksamheten bedrivs vidare i bolagsform. 
3. Utred vilka ekonomiska, organisatoriska och verksamhetsmässiga fördelar skulle uppstå om verksamheten bedrivs i förvaltningsform	→ PwC har utrett vilka fördelar som skulle uppstå vid drift i förvaltningsform utifrån aspekterna styrning, verksamhet, juridik och skatt. 
4. Utred vilka eventuella begränsningar skulle det innebära för verksamheten om verksamheten bedrivs i förvaltningsform? (Intresset från och förutsättningarna för att samarbeta med, respektive sälja tjänster till, kringliggande kommuner är särskilt av intresse att belysa.)	→ PwC har utrett vilka begränsningar som skulle uppstå vid drift i förvaltningsform utifrån aspekterna verksamhet och, juridik. Särskilt fokus har lagts vid samverkan och samarbete. 
5. Ge förslag på var i organisationen verksamheten bör placeras för att uppnå bästa effekt om den läggs över i kommunal regi	→ PwC har gett ett förslag på placering vid drift i förvaltningsform och beskrivit varför förslaget getts. 

# Metod och teoretisk ansats för uppdraget

Som metodisk ansats har PwC använt sig av de tre perspektiven verksamhet, juridik och skatt i syfte att formulera fördelar och begränsningar med driftsformer för AB Visit Trelleborg. Delen om verksamhet utgår från styrande dokument, intervjuer och omvärldsorientering. PwC har utgått från beprövade modeller och en lång erfarenhet. Detta bidrar till ett antal uppsatta målområden och utgör en grund för att förstå både formella och informella aspekter, utifrån interna likväl som externa perspektiv.

Juridik och skatt utgår från tillämpbar lagstiftning och praxis. Nulägesanalysen och omvärldsorienteringen kan tillsammans användas som underlag för en utvecklingsresa mot önskad mål och vision.



## Verksamhet

Att undersöka en organisations verksamhet handlar om att skapa förutsättningar för tydlighet kring uppdraget och det som ska åstadkommas.

Verksamheten analyseras även utifrån frågor så som kultur, medarbetarskap och kompetenser. Här ingår även definierade beslutsvägar och mandat – att tydliggöra gemensam målbild är viktigt för att skapa styrning i verksamheten.

Det är i samband med förändringar vanligt att en omotiverat stor del av fokus kopplas till strukturen, trots att det är känt att det är människorna som skapar organisationen och inte tvärtom. Därför har analysen av verksamheten lagt en stor andel av resurserna på att träffa och lyssna in människorna.

## Juridik

För att kunna redogöra för de legala förutsättningarna kopplat till de frågeställningar som uppdraget omfattar har vi i ett inledningsskede belyst gällande rätt, rättspraxis på området och relevanta styrdokument. Vi har därefter redovisat generellt vad de två olika driftsformerna innebär ur ett legalt perspektiv. Vi avslutar med en juridisk analys som grundar sig på nuvarande driftsform och driften av densamma och på en eventuell förändring från bolagsform till förvaltningsform och vad som skiljer sig mellan dessa två driftsformer. I den juridiska analysen redovisar vi också för risker och möjligheter samt lämnar rekommendationer.

## Skatt

Vad gäller beskattningen har PwC inte haft något uppdrag att göra en jämförelse mellan olika verksamhetsformer utan uppdraget har enbart varit att beskriva hur man skulle kunna eliminera skattemässiga och ekonomiska risker vid en fortsatt verksamhet i bolagsform. Vi har därför valt att inleda med en allmän beskrivning av det aktuella regelverket vad gäller inkomstskatt och moms, både för bolag och kommun. Vi har därefter beskrivit praxis på området och de skattemässiga, och följaktligen ekonomiska, effekter som den nuvarande hanteringen får. Vi har i vår analys försökt att tydliggöra de faktiska riskerna och gett exempel på vad en korrekt hantering kan se ut. Slutligen har vi lämnat rekommendationer för riskhantering.



# Sammanfattning av underlag för nulägesanalys och omvärldsorientering



## Intervjuer

### Period

Vecka 6-8 2024

### Antal

13 intervjuer med 22 personer

### Intervjuade roller:

- HR- och kommunikationsdirektör
- Ekonomidirektör
- Nuv. näringslivschef
- Tilltr. Tillväxt- och näringslivsdirektör
- TF samt tilltr. förvaltningschef K&F
- VD AB Visit Trelleborg
- CFO Rådhus AB
- Ordförande AB Visit Trelleborg
- Ordförande Kommunstyrelsens
- Oppositionsråd
- Kommunjurist
- Vice Ordförande Kommunstyrelsen
- Representant från Citysamverkan
- Gruppintervju medarbetare AB Visit Trelleborg

## Dokumentation

### Sammanfattning:

Totalt har en stor mängd dokumentation varit en del av utredningen. Många är formella dokument, men också från tidigare utredningar och inkomna åsikter och synpunkter.

Sammanfattningsvis har dokumentation bestått av följande:

- Bolagsordning AB Visit Trelleborg
- Årsredovisningar från koncern
- Skrivelser från intressenter
- Tidigare utredningar
- Protokoll från sammanträden från bl.a.
  - Kommunstyrelsen
  - AB Visit Trelleborg
- Workshop med AB Visit Trelleborg
- Artiklar i media
- Inkommen e-post till PwC med synpunkter

## Omvärldsorientering

### Period

Vecka 6-8 2024

### Inkluderade kommuner:

- Vellinge Kommun
- Ystad Kommun
- Skurup Kommun

### Intervjuade roller:

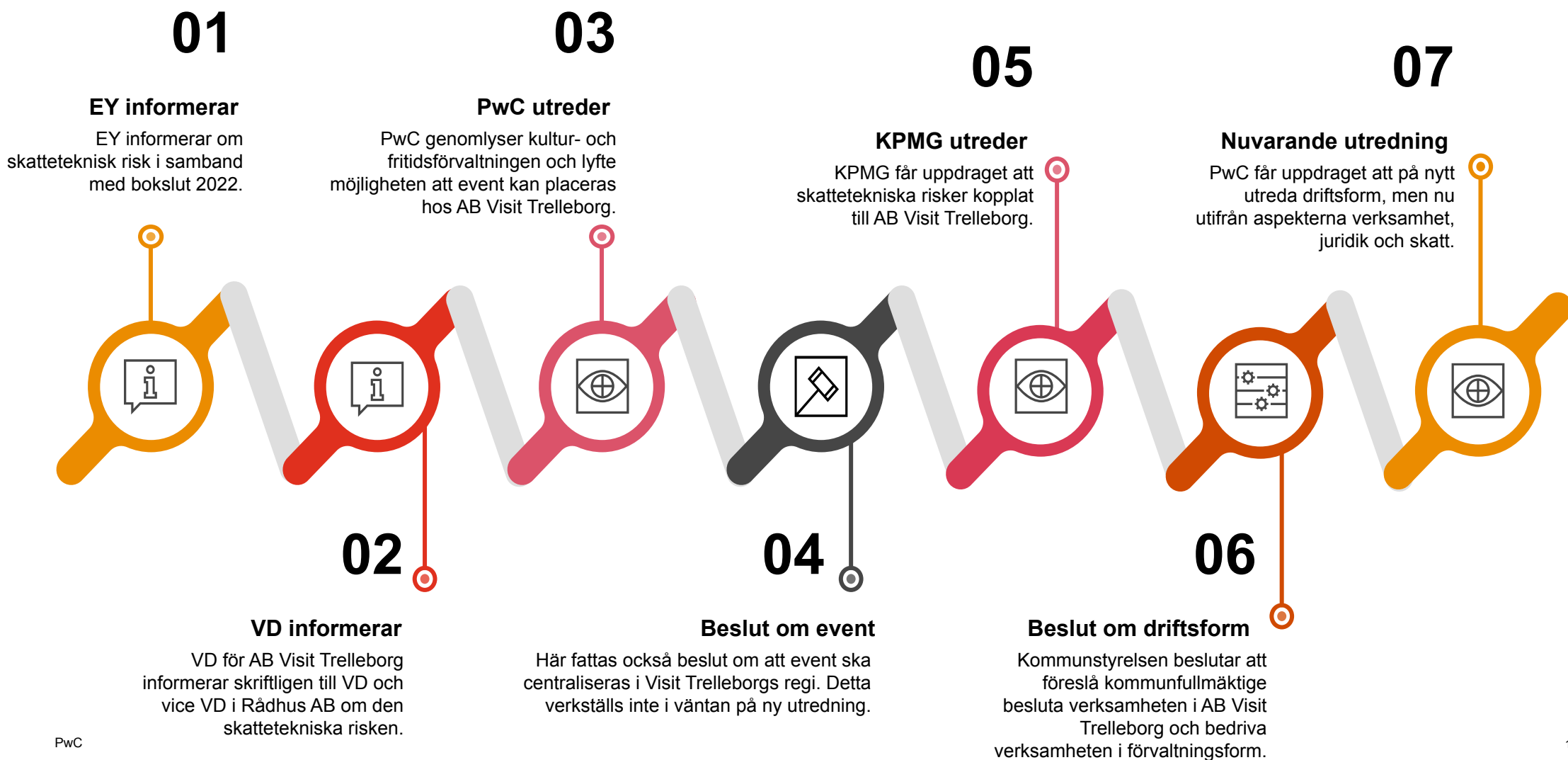
- Kommundirektörer för respektive kommun

### Metod

- Två intervjuer med två kommuner
- Frågeformulär med en kommun (*med samma frågor som i genomförda intervjuer*)



# Tidigare utredningar har främst haft fokus på skattefrågor, men nuvarande utredning ser också till verksamhet och juridiska frågor



# I denna utredning inkluderas ett helhetsperspektiv avseende verksamhet, skatt och juridik för att ge ett heltäckande beslutsunderlag

## **Inriktning:**

Utredningen ska svara på det uppdrag som kommunstyrelsen fick från kommunfullmäktige den 18 december 2023, nämligen att utreda de organisatoriska, juridiska och skattemässiga förutsättningarna för en fortsatt drift av AB Visit Trelleborg i aktiebolagsform kontra förvaltningsform. Uppdraget är således en komplettering till de utredningar som redan har genomförts.

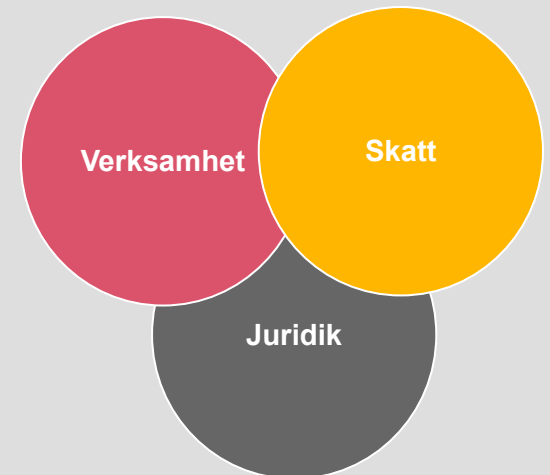
## **Avgränsningar:**

I uppdraget ingår inte att genomföra föreslagna förändringar.

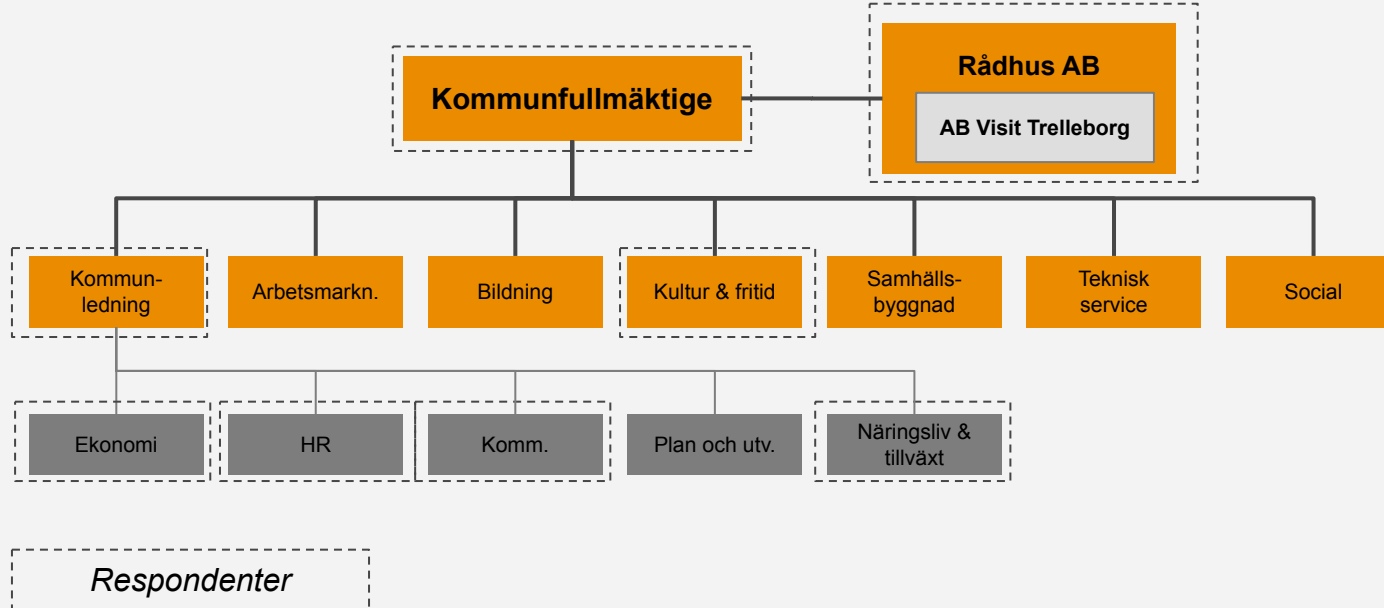
Uppdraget är till viss del begränsat av tidsaspekt för leverans och uppdragets ekonomiska ramar. Fokus för intervjuer har lagts på beslutsfattande och strategisk nivå. Om behov identifieras för djupare förståelse utifrån ett bredare medarbetarperspektiv med en god representation så rymms det inte inom projektets ramar. Identifieras ett sådant behov så kommer detta signaleras till, och diskuteras med, projektägare. Intervju med medarbetare lades till under utredningens genomförande.

I den juridiska utredningen ingår inte ett arbetsrättsligt perspektiv.

Slutligen kommer utredningen ta utgångspunkt i att inte dela upp AB Visit Trelleborgs nuvarande verksamhet mellan olika förvaltningar/verksamheter.



# Respondenterna kommer från kommunen och närliggande verksamheter



Intervjuerna som genomförts har tagit stor hänsyn till att inkludera en bred representation i berörda förvaltningar och avdelningar. Även moderbolaget Trelleborgs Rådhus AB har inkluderats. Detta har skapat förståelse för komplexa situationer som uppkommit kopplat till AB Visit Trelleborg. De semistrukturerade intervjuerna har utgått från samma intervjufrågor men också anpassats beroende på vem eller vilka som intervjuats av PwC. Med denna representation har slutsatser kunnat prövas redan under utredningen för att säkerställa att fler perspektiv tas i beaktande, vilket skapar ett ändamålsenligt beslutsunderlag.



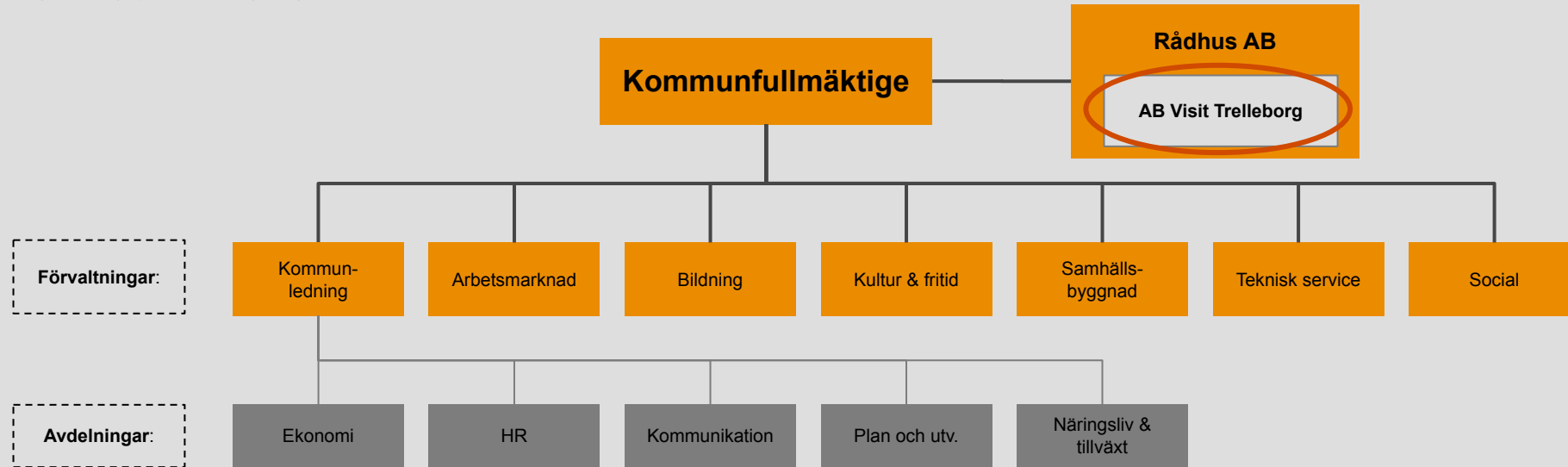
# 2

## Nulägesanalys

# 2.1

## Verksamhet

AB Visit Trelleborg är idag ett kommunalt dotterbolag inom Trelleborgs Rådhus AB som samarbetar med stora delar av kommunens övriga verksamheter



Vad innebär detta?



Detta innebär att utredningen för AB Visit Trelleborg har en begränsad mängd alternativ att undersöka avseende driftsform. Utredningen kan resultera i förslag om att kvarstå som bolag eller att integreras i en av förvaltningarna (orange). Utredningen kan också resultera i förslag att organisera AB Visit Trelleborg och dess verksamhet i en av avdelningarna under kommunledningsförvaltningen (grå) eller slutligen skapa en ny avdelning, också under kommunledningsförvaltningen.

# Utifrån styrdokument och intervjuer kan verksamheten som bedrivs av AB Visit Trelleborg idag sorteras i fem huvudområden samt övrigt

01



## Platsutveckling:

Initierar utvecklingsinsatser och samarbetar med tekniska serviceförvaltningar och andra aktörer för att främja platsutveckling och säkerställa en positiv besöksupplevelse för både turister och invånare. Driver medborgarbudgeten *Mitt[i]City* som syftar till att främja stadskärnans attraktivitet.

03



## Marknadsföring och PR:

Aktiva inom marknadsföring och PR i egen regi, men även genom partnerskap med Region Skåne samt samarbetsavtal för marknadsföring i Danmark och Tyskland.

05



## Evenemangsutveckling:

Främjar lokala och externa initiativ som bidrar till ett rikt utbud av idrotts-, kultur- och fritidsevenemang. Uppdraget ska ses som ett styrmedel för att göra Trelleborg som destination attraktiv även utanför högsäsong.



## Näringslivsutveckling:

Stöttar kommunens besöksnärsföretag för att främja hållbar produkt- och tjänstutveckling och ökad turistisk konsumtion. Främjar kunskapsöverföring, nätverkande och sampaketering bland kommunens olika aktörer.

02

## Besöksservice och informationsförmedling:

Visit Trelleborg fungerar som central aktör för turistinformation och besöksservice i regionen. Driver fysiska och digitala infopoints för turister, inklusive QR-koder, för att tillhandahålla användarvänlig information om lokala sevärdheter och tjänster. Driver även turistbyrå i Smygehuk sommartid.

04

## Övrigt:

Övriga delar av verksamheten sorteras under övrigt. Här finns övriga mindre samarbeten, mindre projekt och deltagande på externa event, m.m.

06



# En stor del av AB Visit Trelleborgs verksamhet bygger på olika typer av samverkan med andra aktörer



**Region Skåne.** Ett samarbete som också ligger till grund för AB Visit Trelleborgs verksamhet är det med Region Skåne. Bolaget har ett samarbetsavtal ("Ett skånskt partnerskap") med det regionala destinationsbolaget Visit Skåne och flera av länets kommuner i syfte att tillsammans arbeta för att turismen i Skåne ska vara med att "forma en hållbar framtid i en omtänksam och välkomnande värld".



**Citysamverkan.** Samarbetet mellan AB Visit Trelleborg och Citysamverkan uppges inte bygga på några avtal. Sedan ett par år tillbaka har de två parterna kombinerat sina arbeten i *Mitt[i]City*. Något avtal för *Mitt[i]City* uppges inte heller finnas. AB Visit Trelleborg finansierar stora delar av gemensamma projekt och är därför viktiga för Citysamverkan. Utöver *Mitt[i]City* assisterar AB Visit Trelleborg också arbetet med *Citykortet*.



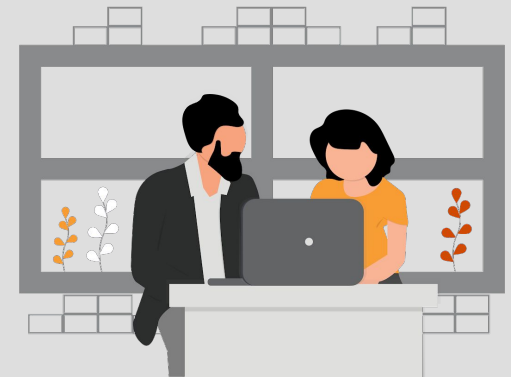
**Stiftelsen Smygehuk.** AB Visit Trelleborg uppger att bolaget har sålt tjänster till Stiftelsen Smygehuk. Samarbetet uppges ha avslutats under tiden denna utredning har genomförts. Smygehuk som destination uppges av flera respondenter vara viktig för kommunen.



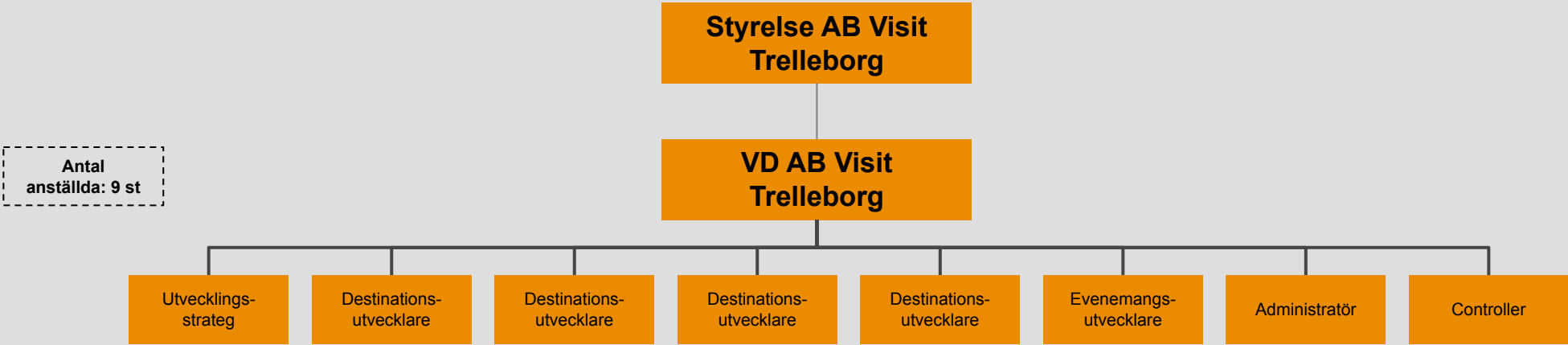
**Privata aktörer.** Utifrån intervjuer och skrivelser framkommer att AB Visit Trelleborg hjälper privata aktörer att stärka sin besöksverksamhet och vara en del av platsvarumärket. Som exempel har framkommit att det kan röra sig om hotell som vill ge plats åt infopoints eller bed and breakfasts som vill ha rådgivning och annat stöd.



**Förvaltningar.** AB Visit Trelleborg har, givet sin verksamhet, ett stort behov av att samarbeta med andra förvaltningar. Särskilt viktiga är kultur- och fritidsförvaltningen, kommunstyrelseförvaltningen, samhällsbyggnadsförvaltningen och arbetsmarknadsförvaltningen.



# Visit Trelleborg har idag nio medarbetare, varav en VD som leder verksamheten



## Vad innebär detta?

För bolaget innebär detta att samtliga rapporterar direkt till VD. Det finns även två tjänster som, vid drift i förvaltningsform, kan tänkas täckas av befintliga roller hos kommunen. Evenemangsutvecklaren är anställd på visstid fram till 31/8 2024. Bolaget köper in tjänster som täcker behov för HR och löneadministration. **I utredningen är utgångspunkten att verksamheten hanteras som en enhet och inte ska delas upp vid förändrad driftsform.**

# 2.2

## Juridiska frågor

# Legalt ramverk - kommunalrättsliga aspekter

## Den kommunala kompetensen

Kommunens grundläggande befogenheter regleras i kommunallagen (2017:725), KL, samt i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, LKB. Lagstiftningen sätter så att säga ramarna för vad kommunen får respektive inte får göra.

Kommuner och regioner får enligt 2 kap. 1 och 2 §§ KL själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun eller region eller någon annan. En kommun får inte lämna understöd åt enskilda kommunmedlemmar utan stöd i författning. Att understödja enskilda betraktas nämligen inte som en "angelägenhet av allmänt intresse".

När det gäller verksamhet enligt KL, så har en kommun inom ramen för det kommunala självstyret i princip frihet att besluta och göra vad den vill, under förutsättning att kommunen håller sig inom den kommunala kompetensen samt att den följer de lagregler och principer som begränsar kompetensen.

Av 4 kap. 1 § LKB framgår att kommuner får vidta åtgärder för uppförande och drift av turistanläggningar i den utsträckning det behövs för att främja turistväsendet inom kommunen

## Likställighetsprincipen

Kommunen måste förhålla sig till den så kallade likställighetsprincipen, enligt 2 kap. 3 § KL. Likställighetsprincipen innebär att kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar i samma situation ska behandlas lika. Särbehandling får endast ske på saklig och objektiv grund. Det krävs således att kommuner iakttar objektivitet och rättvisa i sin behandling av medlemmarna. Likställighetsprincipen gäller bara gentemot kommunens egna medlemmar. För att principen ska tillämpas krävs också att kommunen är i kontakt med sina medlemmar just i deras egenskap av medlemmar.

## Lokaliserings- och självkostnadsprincipen

Den kommunala kompetensen begränsas även av lokaliseringsprincipen och självkostnadsprincipen.

Lokaliseringsprincipen innebär att de intressen som kommunen vill tillgodose ska vara knutna – lokaliserade – till kommunen. Det är inte nödvändigt – och inte heller tillräckligt – att den verksamhet som man vill främja bedrivs inom kommunens gränser, utan det avgörande är att intresset av den är knutet till kommunen.

Självkostnadsprincipen innebär att en kommun inte får ta ut avgifter som är högre än vad som motsvarar kommunens kostnad för tjänsten eller nyttigheten. Företagsekonomiskt kan det ses som den lägsta nivå som behövs för att en verksamhet långsiktigt ska kunna fungera och klara av olika former av investeringar.

Självkostnadsprincipen gäller generellt för all kommunal verksamhet, alltså även sådan verksamhet som lämnas över till ett bolag, om det i speciallagstiftning inte slagits fast att verksamheten ska bedrivas enligt affärsmässiga principer (se exv. fjärrvärmelagen och lag om allmännyttiga bostadsaktiebolag). Det ska dock noteras att det krävs att självkostnadsprincipen skrivs in i bolagsordningen för att ett kommunalt bolag ska vara bundet av principen, detta då ett aktiebolag enligt Aktiebolagslag (2005:551), vidare förkortad "ABL", som huvudregel ska bedrivas med vinstsyfte. Syftet med undantagen från principen är att kommunala aktörer som bedriver verksamhet i konkurrens med privata aktörer på den öppna marknaden inte ska snedvrider konkurrensen genom sin verksamhet.



# Legalt ramverk - kommunalrättsliga aspekter

## Stöd till andra näringsverksamheter

Enligt 2 kap 8 § KL får kommuner genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen. Emellertid får individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare endast lämnas om det finns synnerliga skäl för det. Bestämmelsen reglerar kommunernas förhållande till den del av näringslivet som traditionellt är förbehållen den enskilda företagsamheten, det som kan kallas det egentliga näringslivet.

## Driftsformer

**Kommuner kan välja att bedriva verksamhet i olika driftsformer.**

**Kommunen får, med begränsningar som framgår av lag, överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till bland annat kommunala företag, kommunalförbund, privata utförare, ekonomiska föreningar och stiftelser. Ren myndighetsutövning ska dock ske i egen regi.**

Huvudformen för verksamhet i egen regi är förvaltningsform. Det innebär att kommunen styr, finansierar och driver verksamheten. Politikerna har direkt kontroll över verksamheten genom sin egen politiska organisation och förvaltningens egna medarbetare utför tjänsterna.

## Kommunal näringsverksamhet

Kommuner får bedriva näringsverksamhet (2 kap 7 § KL), om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen. Lagrummet behandlar sådana områden där kommuner har befogenheter att vara verksamma. Dessa verksamheter brukar benämnas sedvanlig kommunal affärsverksamhet. Det handlar om att producera nyttigheter av mer kollektiv natur, som eldistribution, renhållning och busstrafik.

Det har också ansetts förenligt med kompetensbestämmelserna att uppföra idrottsanläggningar, fritids- och nöjesanläggningar, parkeringsanläggningar, hamnar, flygplatser samt fastigheter som inrymmer kontor, bostäder, saluhallar, slakthus och biografer. Inom det "egentliga näringslivets" område är möjligheten till kommunalt engagemang i princip förbjuden.

**En förutsättning för den kommunala verksamheten är enligt lagtexten att verksamheten drivs utan vinstsyfte.** Innehållet i 2 kap. 7 § KL är en

moderniserad version av äldre rättspraxis i vilken förbudet mot att driva spekulativ verksamhet utvecklades. Till följd därav att det finns och även i framtiden ska finnas en sektor av näringslivet där kommuner som huvudregel inte får engagera sig. Det är den sektor i det svenska samhället som är förbehållen det enskilda initiativet eller staten, om staten med stöd av sin suveränitet vill göra ingripanden där.

Kommuner har vissa befogenheter även i förhållande till den sektor av näringslivet som kan kallas det egentliga näringslivet. I denna sektor kan man finna staten och i udda undantagsfall även kommuner och regioner som huvudmän. Till den alldeles övervägande delen kännetecknas sektorn ändå av att det enskilda initiativet dominerar. Kommunernas befogenhet på detta område behandlas i 2 kap 8 § KL. Tillsammans med 7 § har 8 § ett underliggande men viktigt besked: det ingår inte i den kommunala kompetensen att helt eller delvis lokalt socialisera denna sektor av näringslivet.

# Legalt ramverk - kommunalrättsliga aspekter

## **Forts. kommunal näringsverksamhet**

Kommunal näringsverksamhet ska alltså som utgångspunkt bedrivas utan vinstsyfte. Detta gäller oavsett verksamhet och form. Endast om specialförfattning uttryckligen undantar verksamheten kan den drivas på affärsmässiga grunder. Exempelvis får kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolag drivas affärsmässigt. Syftet med dessa undantag är ofta att undvika snedvridning av konkurrensen med det privata näringslivet.

## **Rätten att överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till bolag**

När en kommun överlämnar skötseln av kommunala angelägenheter till ett helägt bolag gäller enligt 10 kap. 3 § KL att fullmäktige ska fastställa ändamålet med verksamheten, se till att det fastställda ändamålet och de kommunala befogenheterna som utgör ramen för verksamheten anges i bolagsordningen, utse samtliga styrelseledamöter, se till att det anges i bolagsordningen att fullmäktige ska ges tillfälle att ta ställning till sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt innan de fattas, utse minst en lekmannarevisor och se till att bolaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare.

## **Överlämnandet kan ske till ett helägt eller delägt bolag**

När en kommun överlämnar skötseln av kommunala angelägenheter till ett delägt bolag ska fullmäktige tillse att det som anges i föregående stycke sker i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt. Det finns ytterst begränsad praxis avseende hur långtgående skyldigheten är för kommuner att tillse att bolagen blir bundet av villkoren som anges i stycket ovan. Klart är dock att kraven ökar i takt med ägarandelen. Ytterst blir det en förhandlingsfråga mellan parterna, men kommunerna behöver tillse att deras inflytande i vart fall står i proportion till ägandet.

Ett grundläggande krav i detta hänseende är att verksamheten ska utgöra en kommunal angelägenhet. Denna grundförutsättning gäller oaktat om bolagsbildningen sker i form av ett helägt kommunalt bolag, eller i ett delägt kommunalt bolag. Grundförutsättningen är därför alltid att kommunala bolag, oavsett hur stor den kommunala ägarandelen är, endast får bedriva kommunalt kompetensenlig verksamhet. Det spelar med andra ord inte någon roll om kommunen äger ett bolag till 100 % eller till 1 %.

# Legalt ramverk - kommunalrättsliga aspekter

## Kommunal samverkan

Avtalssamverkan mellan kommuner är reglerat i 9 kap 37 § KL. Bestämmelsen ger kommuner och regioner möjlighet att samverka utan hinder av lokaliseringsprincipen. För att avtalssamverkan ska vara möjlig måste uppgiften vara gemensam mellan alla berörda parter. En kommun kan därför inte ha avtalssamverkan om sådana uppgifter där kompetensen inte är gemensam. Det är endast själva utförandet som överläts. Kommunen behåller huvudmannaskapet för verksamheten som sådan. Bestämmelsen innebär inte något undantag från kravet på att tillämpa lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU. Dock är undantaget i 9 kap 37 § KL endast tillämpligt för kommuner. Kommunala bolag omfattas inte.

## Delägda bolag

Det är också möjligt för flera kommuner att gå ihop och bilda ett gemensamt ägt bolag. När kommuner bildar ett bolag tillsammans kan delägarna vara verksamma i varandras kommuner.

Vid bildandet av ett gemensamt ägt bolag ska kommunerna komma överens i ett aktieägaravtal om hur ägandet ska utövas i bolaget och hyr styrning av bolaget ska ske. Kommunerna kan också komma överens om vilka kommunala principer som ska tillämpas i bolaget.

## Kommunstyrelsens uppsiktsplikt

I 6 kap. 1 § KL anges att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och bolags verksamhet. Syftet med uppsiktsplikten är att kommunstyrelsen, på ett systematiskt sätt ska kunna följa utvecklingen inom kommunen samt juridiska personer som utför kommunala angelägenheter. Kommunstyrelsen ska se till att få nödvändig information så att kommunstyrelsen kan vidta åtgärder om det uppstår avvikelser i verksamheterna.

För sådan verksamhet som bedrivs i aktiebolagsform föreligger en förstärkt uppsiktsplikt i 6 kap. 9 § KL. Kommunstyrelsen ska enligt 6 kap. 9 § KL efter genomförd uppsiktsplikt årligen besluta huruvida kommunala bolags verksamhet varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Genom besluten ska kommunstyrelsen pröva om den verksamhet som bedrivits av aktiebolaget under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Beslut ska fattas för varje sådant bolag till vilken kommunen överlämnat vården av en kommunal angelägenhet. Bestämmelsen ger därför uttryck för en förstärkt uppsiktsplikt och gäller endast sådan verksamhet som bedrivs i kommunala bolag.

# Legalt ramverk - kommunalrättsliga aspekter

## Forts kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Då KL är en ramlag ger förarbetena inga tydliga anvisningar om vad uppsiktsplikten innebär. Det är därmed upp till respektive kommun att utforma vad uppsiktsplikten innefattar och hur den ska genomföras i praktiken. Det som framgår av lagtexten är styrningen av den kommunala verksamheten oavsett juridisk form. Det ska således inte ha någon betydelse för uppsiktsplikten om verksamheten bedrivs i förvaltning, bolagsform eller kommunalförbund.

Av författningskommentarerna framgår att kommunstyrelsen har en särskild ställning bland nämnderna i och med att man har en ledande och samordnande roll. Uppsikten är i praktiken begränsad till att lämna råd, anvisningar och förslag till åtgärder som kommunstyrelsen anser behöver vidtas, samt i de fall det anses nödvändigt se till att fullmäktige i egenskap av högsta beslutande organ ingriper. Uppsiktsplikten över kommunala bolag utövas vanligen genom att det utfärdas ägardirektiv för bolagen där kommunstyrelsens rätt till insyn skrivs in. Uppsiktsplikten gäller även gemensamma nämnder och kommunalförbund som kommunen är medlem i.

## Ärendehantering

För sammanträde i kommunfullmäktige och nämnder tillämpas reglerna i 5 kap. i KL. Av kapitlet framgår hur beredning av ärenden ska ske, sammanträdet genomförande som sådant och hur ärenden avgörs. Kommunfullmäktige och nämnder har med andra ord ett gediget regelverk att tillämpa. ABL reglerar inte formerna kring sammanträdet i samma utsträckning som KL. Av 8 kap ABL framgår att styrelsens ordförande skall se till att sammanträden hålls när det behövs och att styrelsen ska alltid sammankallas om en styrelseledamot eller den verkställande direktören begär det.

8 kap ABL reglerar vidare när styrelsen är beslutsför och att det ska föras protokoll vid styrelsesammanträdet. Formerna för ett styrelsesammanträde i ett bolag är med andra ord mindre omfattande och mindre detaljerade än formerna för sammanträden i kommunfullmäktige och nämnder.

## Förvaltningslag (2017:900), FL

5 § FL redovisar för ett antal rättsliga principer. Dessa principer är legalitetsprincipen, objektivitetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

Legalitetsprincipen innebär att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Objektivitetsprincipen innebär att myndigheten i sin verksamhet vara saklig och opartisk. Detta innebär även ett krav på respekt för allas likhet inför lagen. Proportionalitetsprincipen reglerar under vilka förutsättningar som en myndighet får ingripa i ett enskilt intresse. Enligt bestämmelsen får ett sådant ingripande göras endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet.

Reglerna i 5 § FL gäller all verksamhet som en myndighet bedriver, således vid handläggning av och beslutsfattande i enskilda ärenden samt så kallad faktiskt handlande.

# Legalt ramverk - upphandlingsrättsliga aspekter

## Lagen om offentlig upphandling

Med offentlig upphandling avses de åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet för att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal avseende varor, tjänster eller byggtreprenader.

Vid tillämpning av LOU ska med myndighet jämföras bland annat offentligt styrda organ, se 1 kap. 22 § LOU, vilket således kan inbegripa exempelvis kommunala bolag, föreningar och stiftelser.

## Upphandlande myndighet

Ett organ som bedöms vara ett offentligt styrt organ jämföras enligt upphandlingslagstiftningen med en upphandlande myndighet och är alltså i sådant fall upphandlingspliktigt. Ett syfte med offentlig upphandling är bl.a. att undanröja möjligheten att ett organ, som finansieras eller kontrolleras av staten, regionala eller lokala myndigheter eller av andra organ som lyder under offentlig rätt, låter sig styras av andra hänsyn än ekonomiska. Mot denna bakgrund och med hänsyn till att principen om fri rörlighet ska ges full verkan, ska begreppet offentligt organ tolkas funktionellt och ges stor räckvidd.

Med *offentligt styrt organ* avses en sådan juridisk person som tillgodoser behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär, och

- som till största delen är finansierad av en kommun
- vars verksamhet står under kontroll av en kommun, eller
- i vars styrelse mer än halva antalet ledamöter är utsedda av en kommun.

## Konsekvenser av att ett bolag omfattas av upphandlingsreglerna

Om ett bolag jämföras med en upphandlande myndighet aktualiseras frågan hur olika transaktioner och tjänsteköp inom kommunkoncernen ska hanteras. Utgångspunkten när en organisation omfattas av upphandlingsreglerna är att en offentlig upphandling ska genomföras när varor, tjänster eller byggtreprenader anskaffas. Från lagstiftningen finns dock ett antal olika undantag.

## Direktupphandling

Direktupphandling är en upphandlingsform som omgärdas av lägre krav än en vanlig upphandling. Direktupphandling kan tillämpas om en upphandlings värde inte överstiger direktupphandlingsgränsen eller om det finns synnerliga skäl. Direktupphandlingsgränsen varierar beroende på vad som ska upphandlas och av vem. De olika direktupphandlingsgränserna anges i lagtexten för LOU, Lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorena, LUF, och Lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, LUF. Framhållas ska att värdet av en direktupphandling räknas ut genom att en upphandlande myndighets alla direktupphandlingar av varor eller tjänster av samma slag räknas ihop. Om direktupphandlingsgränsen inte överskrids så behöver någon annonserad upphandling inte göras vid anskaffningar.

## Intern upphandling

När det gäller upphandlingspliktiga transaktioner inom samma koncern undantas dessa under vissa förutsättningar om villkoren för så kallad intern upphandling är uppfyllda.

I LOU återfinns reglerna om intern upphandling i lagens 3 kap. 11-16 §§. Av 3 kap. 11 § följer att bestämmelserna gäller upphandlingar mellan å ena sidan en upphandlande myndighet och å andra sidan en juridisk person eller nämnd enligt kommunallagen. Undantaget för intern upphandling kan organisatoriskt aktualiseras på horisontella anskaffningar, mellan moderbolag/kommun och dotterbolag och vertikala anskaffningar, mellan systerbolag.

# Legalt ramverk - upphandlingsrättsliga aspekter

## Förutsättningar för att tillämpa reglerna om intern upphandling

För att kunna tillämpa reglerna om intern upphandling måste de så kallade kontroll- och verksamhetskriterierna vara uppfyllda samt att inget direkt privat ägande får finnas i den kontrollerade parten eller kontrollerande parten beroende på anskaffningsvariant.

### Kontrollkriteriet

För att kontrollen ska vara uppfylld krävs i detta fall att kommunen måste ha ett avgörande inflytande över dotterbolagets strategiska mål och viktiga beslut. EU-domstolen har sammanfattat det avgörande inflytandet till att det måste röra sig om en strukturell och funktionell kontroll.

När bedömning av kontrollkriteriet görs i det enskilda fallet ska en helhetsbedömning av organisationens självständighet göras. Vid bedömningen har EU-domstolen bland annat beaktat ägande, mellanled i form av holdingbolag, hur ledamöter tillsätts, hur det styrande organets frihet att bestämma över löpande och icke- löpande förvaltning är reglerad och organisationens marknadsmässiga inriktning mm.

Kontrollkriteriet kan således uppfyllas genom att det i styrdokument säkerställs att kommunen erhåller sådan kontroll som EU-domstolen avser, dvs. att den upphandlande myndigheten ska utöva en kontroll över dotterbolaget som motsvarar den kontroll som den upphandlande myndigheten utövar över sin egen förvaltning. Vidare ska nämnas att då kommunen är ensam ägare och också utser samtliga styrelseledamöter så bör kontrollkriteriet kunna uppfyllas.

### Verksamhetskriteriet

Verksamhetskriteriet har över tid blivit något enklare att tolka, men det finns fortfarande betydande oklarheter som ännu inte har fått något slutgiltigt svar i vare sig nationell eller europeisk praxis och kriteriet har inte alls behandlats i samma utsträckning som kontrollkriteriet. Klart är dock att den kontrollerade parten, i detta fall dotterbolaget, måste utföra mer än 80 procent av sin verksamhet för kommunens eller för andra av kommunen kontrollerade juridiska personer. Ett annat sätt att uttrycka det på är att 80 procent av intäkterna som dotterbolaget har ska härstamma antingen från kommunen eller någon av kommunens helägda bolag.

Verksamhetsandelen ska bestämmas baserat på den genomsnittliga omsättningen – av varor, tjänster och byggentreprenader – under de tre år som föregår en tilldelning eller på grundval av ett annat lämpligt verksamhetsbaserat mått (exempelvis kostnader) grundat på uppgifter under samma tidsperiod.

Bedömning av om verksamhetskriteriet kan uppfyllas är således beroende av bolagets framtida intäkter. Om bolaget kommer erhålla en större del externa intäkter, det vill säga som härstammar från andra än kommunen och dess bolag, så kommer verksamhetskriteriet inte att kunna uppfyllas vilket resulterar i att undantaget för intern upphandling inte kommer att kunna tillämpas.

### Privat ägarintresse

Det får inte heller finnas något direkt privat ägarintresse i dotterbolaget om det ska anskaffa av kommunen eller kommunen ska anskaffa från dotterbolaget. Om det är fråga om att kommunen heläger bolaget är detta således inga problem.



# Legalt ramverk - upphandlingsrättsliga aspekter

## Hamburgundantaget

Genom det så kallade Hamburgundantaget finns vissa möjligheter för avtalssamverkan mellan kommuner utan att tillämpa upphandlingslagstiftningen. Undantaget för samarbetsavtal innebär att vissa upphandlande organisationer kan träffa samarbetsavtal med varandra utan att genomföra upphandlingar enligt LOU, LUF och Lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK).

**Undantaget har utvecklats i EU-domstolens rättspraxis och kallas ibland för "Hamburgundantaget" eller "Hamburgsamarbeten". För att undantaget ska gälla ska flera villkor vara uppfyllda.**

Ett samarbetsavtal ska träffas mellan upphandlande organisationer. Privata aktörer får inte vara parter i avtalet. Ett samarbetsavtal ska säkerställa att de offentliga tjänster som organisationerna ska utföra tillhandahålls för att uppnå organisationernas gemensamma mål. Avtalet ska alltså avse ett samarbete för att nå gemensamma mål. Avtalet får därmed inte ha sitt ursprung enbart i den ena partens behov; då är det inte fråga om ett samarbete utan om ett köp.

Alla samarbetsparter ska också bidra till utförandet av uppdraget. Det krävs dock inte att alla parter bidrar med samma sak eller med lika mycket. Det är också möjligt med ekonomisk kompensation mellan parterna, men den får inte avse mer än kostnadstäckning.



# Legalt ramverk - EU:s statsstödsregler

## Reglerna om statligt stöd

Statsstöd är när det offentliga stödjer en ekonomisk verksamhet med offentliga medel och det resulterar i att mottagaren får en fördel gentemot andra aktörer på marknaden genom att stödet gynnar en viss verksamhet eller produktion. Syftet med reglerna om statligt stöd är att säkerställa att konkurrensförhållandena inom EU inte snedvrids genom att medlemsstaterna genom sina offentliga organ ekonomiskt gynnar ett visst företag eller viss produktion. Åtgärder som kan betraktas som statsstöd är exempelvis:

- skattelättnader;
- borgensåtaganden utan marknadsmässig borgensavgift;
- lån på icke affärsmässiga villkor;
- överlåtelse av statligt, kommunalt eller regionägt bolag eller offentligt ägd mark till underpris;
- köp av varor och tjänster till överpris;
- m.m.

Det handlar således om olika former av värdeöverföringar från offentlig aktör till annan. Värdeöverföringarna behöver inte nödvändigtvis vara rena penningbidrag. Även stöd inom en offentligt ägd koncern kan omfattas av förbudet.

EU-kommissionen ska underrättas i så god tid att den kan yttra sig om alla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder. Om den anser att en sådan plan inte är förenlig med den inre marknaden enligt artikel 107, ska den utan dröjsmål inleda det förfarande som anges i punkt 2 i samma artikel.

För att en åtgärd ska anses utgöra otillåtet statsstöd krävs det enligt artikel 107.1 EUF-fördraget:

- att en förmån direkt eller indirekt beviljas genom offentliga medel;
- att åtgärden innebär att vissa företag eller viss produktion gynnas;
- att åtgärden snedvrider eller hotar snedvrida konkurrensen; och
- att åtgärden kan påverka handeln mellan medlemsstaterna.

Om en åtgärd genomförs i strid mot reglerna om statsstöd ska, om åtgärden genomförts, stödet gå tillbaka, vilket innebär att mottagaren måste återbetala det belopp som anses utgöra statsstöd jämte ränta.

# Legalt ramverk - EU:s statsstödsregler

## Undantag

Även om en verksamhet som erhåller bidrag normalt är förbjuden att ge stöd till, finns möjligheter att ge ersättning till den utan att bryta mot statsstödsreglerna.

I två situationer anses ersättningen inte vara ett statligt stöd:

- Ej konkurrenssnedvridande eller samhandelspåverkande: Om ersättningen inte innebär någon ekonomisk fördel för mottagaren som den inte hade fått under normala marknadsmässiga förhållanden eller om ersättningen inte innebär att samhandeln påverkas är inte kriterierna i artikel 107 uppfyllda. Då är ersättningen inte något statligt stöd i fördragets mening. EU-kommissionen har i flera fall bedömt att verksamheten i fråga hade en rent lokal karaktär och inte påverkade samhandeln. Som exempel kan nämnas följande: simbassänger att användas främst av lokalbefolkningen, lokala museer som sannolikt inte drar till sig gränsöverskridande besökare och till exempel lokala kulturevenemang där den potentiella publiken är lokalt begränsad.
- Stöd av mindre betydelse (de minimis): Om ersättningen inte överskrider 300 000 euro under en period om tre beskattningsår betraktas inte ersättningen som statligt stöd.

Utöver de två situationer som beskrivs i föregående stycke finns även de så kallade gruppundantagen. I artikel 53 i EU-kommissionens förordning nr 651/2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i EUF-fördraget, görs undantag från statsstödsreglerna för exempelvis stöd till kultur och bevarande av kulturarvet. Av undantagen framgår en långtgående rättighet för kommunen att ge såväl projekt- och arrangemangsbidrag som drifts- och investeringsstöd inom kulturområdet, utan att det riskerar att falla under förbudet för statligt stöd.

## Förbud mot individuellt inriktat stöd enligt KL

Utöver statsstödsreglerna har kommuner även att förhålla sig till 2 kap. 8 § KL. Av regeln följer att kommuner får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller regionen. Vidare gäller att individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare endast får lämnas om det finns synnerliga skäl för det. Detta innebär således att om synnerliga skäl inte föreligger, råder förbud mot individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare.

Synnerliga skäl ska tolkas restriktivt och har ansetts föreligga exempelvis när en kommun ekonomiskt stöttat livsmedelsbutiker och bensinstationer i glesbygdsområden. De individuellt inriktade stödet har då ansetts nödvändigt för att garantera en viss minimistandard av kommersiell service åt hushållen.

# Legalt ramverk - konkurrensrättsliga aspekter

## Konkurrenslagen

Konkurrenslagens syfte är att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter. Enligt konkurrenslagen får en kommun inte tillämpa ett förfarande i sin säljverksamhet som snedvrider, eller är ägnat att snedvrida, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, eller hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens. Till säljverksamhet räknas inte bara försäljning utan även uthyrning. Dessa konkurrensregler är även tillämpliga på kommunala bolag.

När en verksamhet bedriver verksamhet på en konkurrensutsatt marknad kan denna verksamhet därför behöva skiljas från övrig skattefinansierad verksamhet för att inte hämma eller snedvrida marknaden.

Det räcker att ett förfarande är ägnat att snedvrida eller hämma en effektiv konkurrens för att det ska vara fråga om en konkurrensbegränsning i lagens mening. Med förfarande menas både aktiva handlingar och att låta bli att göra något.

Underprissättning och vägran att ge tillträde till en viktig infrastruktur är förfaranden som typiskt sett kan snedvrida eller hämma en effektiv konkurrens. Om en offentlig aktör behandlar andra företag olika kan det också vara en konkurrensbegränsning.

**En offentlig aktör som bryter mot ett förbud kan bli tvungen att betala vite till staten.**

## Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet

3 kap. 27 § konkurrenslagen

*Staten, en kommun eller en region får förbjudas att i en säljverksamhet som omfattas av 1 kap. 5 § första stycket tillämpa ett visst förfarande, om detta*

- *snedvrider, eller är ägnat att snedvrida, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, eller*
- *hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens.*

*Förbud får inte meddelas för förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt.*

*En kommun eller en region får även förbjudas att bedriva en viss säljverksamhet i fall som avses i första stycket. En sådan verksamhet får dock inte förbjudas, om den är förenlig med lag.*

*Ett förbud gäller omedelbart, om något annat inte bestäms.*

Regeln i 3 kap 27 § konkurrenslagen kallas "konfliktlösningsregeln". Syftet med konfliktlösningsregeln är att komma åt snedvridningar av konkurrensen som uppstår på grund av offentlig säljverksamhet. Vid tillämpning av konfliktlösningsregeln ska fyra bedömningar genomföras:

1. Bedömning avseende om den verksamhet som bedrivs av den offentlige aktören är ekonomisk verksamhet
2. Bedömning om huruvida det är säljverksamheten i sig eller ett specifikt förfarande som eventuellt är konkurrensbegränsande.
3. Bedömning om säljverksamheten eller förfarandet resulterar i en snedvridning eller hämmande av konkurrensen.
4. Utvärdering av huruvida säljverksamheten är förenligt enligt lag eller om förfarandet är försvarbart från allmän synpunkt.

# Vid drift av verksamhet i aktiebolagsform

## Kommunalrättslig aspekter

Utifrån ett kommunalrättsligt perspektiv kan kommunal verksamhet bedrivas i bolagsform. Av bolagsordningen ska det framgå vilka kommunala principer som bolaget ska tillämpa.

ABL möjliggör ett enklare och flexiblere beslutssystemet då beslutsprocessen i ett bolag inte är lika formbundet som beslutsprocessen i en nämnd, kommunstyrelse eller kommunfullmäktige. Detta medför att beslutsvägarna upplevs ofta kortare i bolagsform, att strategiska beslut kan fattas närmare verksamheten samt att verksamheten renodlas i och med att verksamheten är fränkopplad från övrig kommunal verksamhet. Beslut som tas i ett bolags styrelse kan heller inte laglighetsprövas såsom beslut i nämnd, kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige kan.

Ansvar och styrning i verksamheten kan upplevas tydligare i ett bolag. Detta då bolaget fränkopplas kommunens verksamhet och ges ett avgränsat uppdrag genom bolagsordning och ägardirektiv vilket leder till att ledningen för bolaget kan fokusera på sina uppgifter och därför få en distans till övergripande avvägningar och överväganden som sker inom kommunen. **Dock kan sådan distansering innebära att det uppstår ett upplevt avstånd mellan bolaget och övrig kommunal verksamhet som bedrivs i förvaltningsform och därigenom försvåra synergieffekter som samarbeten mellan olika verksamheter skulle kunna uppnå.**

Att bedriva verksamheten i bolagsform innebär också att kommunen inte har insyn i verksamheten på samma sätt som i verksamhet i förvaltningsform och därmed också förlorar viss insyn i den. Med andra ord så uppstår en lägre grad av transparens.

Kommunstyrelsen har, utöver den allmänna uppsiktsplikt över all kommunal verksamhet, en förstärkt uppsiktsplikt avseende verksamhet som bedrivs i bolagsform. Sådan förstärkt uppsiktsplikt omfattar enbart de kommunala bolagen och inte verksamhet i förvaltningsform. Det innebär en utökad kontrollfunktion som ska administreras av kommunstyrelsen.

Vad gäller samverkan i bolagsform så har kommuner möjlighet att samverka genom att bilda ett gemensamt ägt bolag. När kommuner bildar ett bolag tillsammans kan delägarna vara verksamma i varandras kommuner.

# Vid drift av verksamhet i aktiebolagsform

## Upphandlingsrättsliga aspekter

Bolag ska, om förutsättningarna för att anses vara en upphandlingsmyndighet föreligger, följa upphandlingslagstiftningen. Emellertid kan reglerna om intern upphandling tillämpas förutsatt att villkoren för sådan upphandling är uppfyllda. Det innebär i så fall att bolaget inte behöver följa upphandlingslagstiftningen i dessa specifika situationer.

Emellertid så omfattas inte all handel av undantagen utan bolaget kan komma att behöva tillämpa upphandlingslagstiftningen i vissa situationer. Detta då en kommun och dess bolag utgör skilda juridiska personer. Kommunen och bolaget är med andra ord separata upphandlande myndigheter.

I det fall att bolaget anskaffar varor, tjänster eller byggentreprenader av extern part ska bolaget således följa upphandlingslagstiftningen.

## Statsstöds- och konkurrensrättsliga aspekter

Även ett helägt kommunalt bolag kan anses som ett företag enligt statsstödsreglerna och därmed omfattas av regelverket. Det innebär att i det fall en kommun i samband med en värdeöverföring gynnar sitt eget bolag kan ett sådant gynnande ses som ett otillåtet statsstöd och aktualisera reglerna kring statsstöd.

Offentlig säljverksamhet är reglerad i konkurrenslagstiftningen vilket innebär att ett kommunalt bolags verksamhet som snedvrider eller riskerar att snedvrida konkurrensen inte är tillåten. Sådan kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform utifrån självkostnadsprincipen riskerar därmed att snedvrida konkurrensen. Dock kan sådan verksamhet träffas av undantagen vilket innebär att verksamheten i så fall inte är otillåten. En offentlig aktör som bryter mot ett konkurrensrättsligt förbud kan bli tvungen att betala vite till staten.



# Vid drift av verksamhet i förvaltningsform

## Kommunalrättsliga aspekter

När verksamhet bedrivs i förvaltningsform ska de kommunala principerna, vilka framgår av 2 kap KL, tillämpas på verksamheten. Det innebär att principer som likabehandling, självkostnadsprincipen, förbud mot att gynna enskilda och näringsidkare ska tillämpas fullt ut. Även legalitetsprincipen, objektivitetsprincipen och proportionalitetsprincipen, vilka framgår av FL, ska tillämpas.

Att bedriva en verksamhet i förvaltningsform innebär en närhet till övergripande avvägningar och överväganden som sker inom kommunen, vilket resulterar i en närmare koppling mellan politiken och verksamheten. Att bedriva verksamhet i förvaltningsform innebär också att den som utövar kontroll och insyn och den som är föremål för desamma bedrivs i samma organisation. Detta medför en insyn i verksamheten vilket leder till att transparensen i verksamheten ökar.

Verksamhet i förvaltningsform är placerad under en ansvarig nämnd. Nämnden har ett revisionsansvar gentemot fullmäktige, innebärande att den årligen svarar för fullgörandet av sitt uppdrag. Ansvaret för verksamheten kan därför uppfattas som rakare i förvaltningsform.

Beslutsfattandet kan upplevas långsammare och i vissa fall distanserat från verksamheten då vissa beslut kan behöva fattas på politisk nivå istället för i själva verksamheten. Vidare är det kommunala beslutssystemet generellt mer formstyrt än det bolagsrättsliga vilket kan innebära att beslutsprocessen känns mer omfattande och invecklad. Dessutom kan möjligheten till laglighetsprövning av beslut som tas av kommunfullmäktige, kommunstyrelse eller nämnd medföra att beslutsprocesser riskerar att ta längre tid till dess ett beslut kan verkställas.

Att bedriva verksamhet i förvaltningsform kan innebära att den enskilda verksamheten blir svårare att följa upp och ställa krav på då verksamheten är en del av en större helhet. Verksamhetens resultat och eventuella brister blir därmed inte lika tydliga som i ett bolag. När en verksamhet är en av flera verksamheter i en nämnd kan det också innebära att resurserna i verksamheten få konkurrens från övrig verksamhet inom nämnden.

Att bedriva verksamhet i förvaltningsform innebär att kommunstyrelsen tillämpar intern kontroll, men inte den utökade internkontrollen, som bolagsformen innebär.

Det är möjligt för flera kommuner att samverka avseende verksamhet som bedrivs i förvaltningsform. Detta kan ske genom avtalssamverkan. För att avtalssamverkan ska vara möjlig måste uppgiften vara gemensam mellan alla berörda parter.

# Vid drift av verksamhet i förvaltningsform

## Upphandlingsrättsliga aspekter

Reglerna om offentlig upphandling blir inte tillämpliga när verksamheten är placerad inom kommunen och servar kommunen själv. Det innebär att kommunens samarbete med verksamheten kan fördjupas om den ligger i förvaltningsform eftersom anskaffandet av tjänster mellan verksamheten och kommunen oavsett samarbetets storlek inte behöver upphandlas.

Genom det så kallade Hamburgundantaget finns vissa möjligheter för avtalssamverkan mellan kommuner utan att tillämpa upphandlingslagstiftningen. Undantaget förutsätter emellertid bla. att det är fråga om ett samarbete genom vilket de deltagande myndigheterna bidrar till fullgörandet av en offentlig tjänst.

Upphandlingslagstiftningen blir dock tillämplig på externa anskaffningar av varor, tjänster eller byggentreprenader som en förvaltning gör. Dock, om förutsättningarna föreligger, kan anskaffningar av varor, tjänster eller byggentreprenader mellan kommunen och kommunens bolag träffas av undantagen för intern upphandling.

## Statsstöds- och konkurrensrättsliga aspekter

Verksamhet i förvaltningsform träffas inte av statsstödsreglerna så länge verksamheten enbart servar övriga förvaltningar inom kommunen. Statsstödsreglerna aktualiseras i det fall verksamheten finansierar ett eller flera företag med offentliga medel som ger en fördel i förhållande till övriga konkurrenter. De kommunala bolagen omfattas av definitionen "företag".

Som utgångspunkt får kommuner inte bedriva näringsverksamhet som konkurrerar med det privata näringslivet. En kommun som bedriver näringsverksamhet enligt självkostnadsprincipen kan störa konkurrensen på marknaden.

Konkurrenslagstiftningens regler sätter gränser för särskilda ageranden från kommunen samt för vilken verksamhet som en kommun får bedriva. Enligt konkurrenslagen kan förbud nämligen meddelas för viss offentlig säljverksamhet om den bedrivs i kommersiell form och verksamheten har betydande konkurrenssnedvridande verkningar på den svenska marknaden. Dock kan verksamheten träffas av undantagen vilket i så fall innebär att verksamheten inte kan förbjudas enligt konkurrenslagstiftningen.

En offentlig aktör som bryter mot ett konkurrensrättsligt förbud kan bli tvungen att betala vite till staten.

# 2.3

## Skatterättsliga frågor

# Inkomstskatt - vid drift av verksamhet i aktiebolagsform

## Om verksamheten bedrivs i aktiebolagsform

I de fall en kommun väljer att driva viss verksamhet i aktiebolagsform utgör företaget en egen juridisk person, ett eget skattesubjekt, och omfattas därmed av bolagsskatt likt övriga aktiebolag. I ett aktiebolag beskattas överskottet som bolaget haft under det gångna året med en bolagsskatt om f.n. 20,6 %.

## Överlåtelse av tillgångar eller tjänster som understiger marknadspris

Eftersom ett kommunalt aktiebolag är ett eget skattesubjekt måste transaktioner mot andra juridiska personer ske på marknadsmässiga villkor. Tillhandahållande av varor och tjänster måste därmed ske mot en marknadsmässig ersättning. Detta gäller således också de tjänster som aktiebolaget tillhandahåller kommunen.

I händelse av att det kommunala aktiebolaget har utfört en tjänst, eller överlåtit en tillgång, till ett pris som understiger marknadsvärdet aktualiseras särskilda regler om uttagsbeskattning. Utagsbeskattning får som huvudregel effekten att tillgången ur ett inkomstskatteperspektiv ändå ska betraktas som överlåtelse till dess marknadsvärde. Ett bolag som överlåter en tillgång för ett pris som understiger marknadsvärdet blir därför uttagsbeskattat för differensen mellan det överenskomna priset och marknadsvärdet av tillgången, vilket innebär att om ingen ersättning erhållits blir differensen hela marknadsvärdet.

I de fall som en tjänst är av ringa värde tillämpas inte dessa regler, men utrymmet för när en tjänst anses vara av ringa värde är väldigt begränsat så detta undantag bör inte vara relevant för den fortsatta bedömningen i detta fall.

## Marknadsvärde

Med marknadsvärde på tjänster avses här det pris som näringsidkaren skulle ha fått om tjänsten bjudits ut på marknaden på villkor som, med hänsyn till den skattskyldiges affärsverksamhet, framstår som naturliga.

Det är inte ovanligt att det inte går att fastställa ett exakt marknadsvärde för vilken en tjänst skulle ha överlåtits. Enligt förarbeten till lagen kan man i dessa fall utgå från ett uppskattat intervall för marknadsvärdet av tjänsten. Alla priser som faller inom detta intervall anses då marknadsmässiga och i de fall som uttagsbeskattning sker anses marknadsvärdet vara det lägsta inom detta intervall.

Högsta förvaltningsdomstolen har även uttalat att i fall där det inte finns jämförbara transaktioner kan marknadsvärdet beräknas till ett pris som motsvarar det skattskyldiga bolagets kostnader ökat med ett visst vinstpåslag. Denna typ av beräkning har använts för att avgöra marknadsvärdet på exempelvis bibliotekstjänster.

## Undantag från uttagsbeskattning

Undantag från uttagsbeskattning görs för fall där priset på överlåtelsen var affärsmässigt motiverat. Ett affärsmässigt motiverat pris kan exempelvis vara att en vara rabatteras för att arbeta upp en affärsrelation till en viss köpare.

Det finns även möjlighet för undantag från uttagsbeskattning i de fall där överlåtelsen uppfyller kraven för att vara en så kallad underprisöverlåtelse. Dessa regler blir dock inte tillämpliga på transaktioner som enbart innefattar tjänster. Reglerna gällande underprisöverlåtelser kommer därför inte att beröras vidare i denna rapport.

# Inkomstskatt - vid drift av verksamhet i aktiebolagsform

## Överlåtelse till interna respektive externa förvärvare

Reglerna gällande uttagsbeskattning ska tillämpas på alla överlåtelser som ett bolag gör. De undantag som tidigare nämnts gällande ringa värde och affärsmässigt motiverade överlåtelser är de undantag som finns när det gäller överlåtelser av tjänster. Dessa regler ska med andra ord tillämpas oavsett om överlåtelser sker till en extern kund eller till ett bolag i samma koncern och tjänster bör därför enbart överlåtas till underpris i de fall detta är affärsmässigt motiverat.

Det kan dock nämnas att reglerna gällande uttagsbeskattning främst tillämpas när tillgångar eller tjänster överlåts mellan juridiska eller fysiska personer som har någon form av intressegemenskap med varandra. Det kan handla om överlåtelser internt inom en koncern, från ett bolag till dess ägare eller mellan två bolag som har en gemensam ägare men inte ingår i samma koncern. Anledningen till att reglerna tillämpas främst i dessa fall är att priset på en transaktion tydligare kan misstänkas vara motiverat av att exempelvis berika en ägare eller uppnå vissa vinster på en koncernnivå. Därför är det i dessa fall ofta lättare för Skatteverket att bevisa att överlåtelserna inte varit affärsmässigt motiverade. Det är med andra ord oftare i dessa situationer som icke affärsmotiverade transaktioner sker, men det kan även finnas sådana situationer mellan två helt oberoende parter. I de situationerna ligger det nära till hands att klassificera en transaktion understigande marknadspris som en gåva.

Det spelar således ingen roll vem mottagaren av transaktionen är eller vem som faktiskt gagnas av transaktionen. Bedömningen görs hos bolaget som överlåter en vara eller tjänst till **a. ett pris som understiger marknadsvärdet b. utan att detta är affärsmässigt motiverat.**

## Tidigare avgjorda fall

Kommunala bolags prissättning på varor och tjänster har vid ett flertal tillfällen ifrågasatts av Skatteverket och frågan har även prövats i domstol.

Det som ofta blir relevant i dessa fall är om tjänsten som tillhandahållits kan anses härröra från ett formellt eller informellt uppdrag från kommunen, samt frågan om vem som gagnas av att bolaget tillhandahåller tjänsten. Detta innebär inte att kommunen behöver vara den som tjänsten rent faktiskt utförs åt, utan det kan exempelvis vara fall där uppdraget som bolaget utför ligger inom kommunens ansvar enligt förvaltningslagen eller att det är kommunen som drar den egentliga nyttan av tjänsten som utförs exempelvis i form utav marknadsföring. Det kan även vara fall där det går att konstatera att ingen fristående aktör skulle ha tagit på sig ett liknande uppdrag till samma ersättning.

**Ett fall som prövats i domstol var när ett kommunalt bolag anordnade en ljusfestival som lockade många besökare, det kommunala bolaget ansåg att det gynnade bolaget själva eftersom de ingick i samma koncern som ett energiföretag medan domstolen menade på att målet med verksamheten var att marknadsföra kommunen. Det kommunala bolaget kunde heller inte bära sina kostnader och fick koncernbidrag från andra bolag i den kommunala bolagskoncernen som därmed kvittade sina överskott. Domstolen konstaterade vidare att det inte kan ses som affärsmässigt för bolaget att utföra verksamheten på uppdrag av kommunen utan att erhålla marknadsmässig ersättning. Förvaltningsrätten konstaterade därmed att bolaget utfört tjänster åt sin ägare utan att erhålla en marknadsmässig ersättning och att uttagsbeskattning skulle ske. Värdet på tjänsterna som utförts skulle bestämmas med vägledning av de kostnader som bolaget har haft för att utföra dessa tjänster.**

# Inkomstskatt - vid drift av verksamhet i aktiebolagsform

## Konsekvenser vid felaktig hantering av inkomstskatt

En deklarationsskyldig har omfattande uppgiftsskyldighet, vilket innebär att det är av stor vikt att det i deklarationen lämnas korrekta uppgifter som ligger till ledning för beskattningen. För att ytterligare belysa risken med en felaktig skattehantering vill vi därför kort beskriva de konsekvenser det kan innebära utöver att den undanhållna skatten faktiskt ska betalas.

## Skattetillägg

Oriktig uppgift som lämnats i deklarationen kan leda till skattetillägg. Det är värt att notera att det inte föreligger något krav på vare sig uppsåt eller oaktsamhet för att en uppgift ska vara oriktig. Det föreligger därmed ett strikt ansvar för uppgiftsskyldigheten. Skattetillägg kan utgå med maximalt 40 % påslag på den skatt som undanhållits.

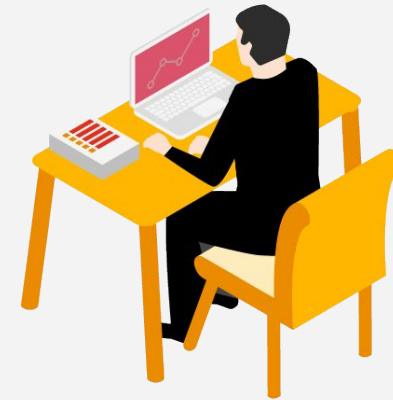
## Skattebrott

En deklarationsskyldig som uppsåtligen lämnar oriktig uppgift som ger upphov till fara för att skatt undandras kan dömas för skattebrott och riskerar därmed att dömas till böter eller fängelse. Det behöver dock inte vara fråga om att man medvetet lämnat oriktiga uppgifter utan det kan räcka med att det är fråga om grov oaktsamhet när det gäller brottet vårdslös skatteuppgift.

Det är i första hand bolagets styrelse och legala företrädare/firmatecknare som riskerar att åtalas för skattebrott. Det är dock inte uteslutet att även den som agerar som företrädare/ombud och i vissa fall även den som sköter bokföringen i företaget kan omfattas av en brottsanmälan.

## Företrädaransvar

När det är fråga om ett aktiebolag föreligger också företrädaransvar vid fråga om skatter. Styrelsen för ett aktiebolag har, enligt aktiebolagslagen, ett direkt ansvar för organisationen och tillsynen över verksamheten. Vilket innebär att det är styrelsen för det aktiebolag som felat med skatterna som kan bli skyldig på individnivå för de åtaganden som ställs mot aktiebolaget.



# Mervärdesskatt - vid drift av verksamhet i aktiebolagsform

## Om verksamheten bedrivs i aktiebolagsform

Väljer kommunen att bedriva verksamheten i aktiebolagsform är företaget ett skattesubjekt även ur ett mervärdesskatterättsligt perspektiv och har därför att följa mervärdesskattelagens regler. Utgående skatt ska redovisas vid tillhandahållande av varor och tjänster och avdragsrätt för ingående skatt föreligger för kostnader som har en direkt koppling till utgående skattepliktiga transaktioner. Avdrag för ingående skatt måste också kunna styrkas genom faktura som uppfyller mervärdesskattelagens, ML:s, krav på innehåll.

Om den verksamhet som bedrivs i bolaget skulle omfatta såväl skattepliktiga som skattefria transaktioner kommer rätten till avdrag att begränsas. Avdragsrätten kan också komma att begränsas för det fall verksamheten helt eller delvis finansieras av bidrag. detta gäller även sådana bidrag som bolaget erhåller genom sin ägare, kommunen.

**Vid brister eller felaktigheter i redovisningen av mervärdesskatt kan Skatteverket, förutom att fatta beskattningsbeslut, även påföra skattetillägg med 20 % av den felaktigt redovisade skatten.**

## Utagsbeskattning

Om tillhandahållandet av skattepliktig vara eller tjänst sker helt utan ersättning kan uttagsbeskattning ske. Utagsbeskattning innebär att skatt ska redovisas som om transaktionen skett mot ersättning. Utagsbeskattning kan dock endast ske om tillhandahållandet skett helt utan ersättning.

Om tillhandahållandet skett mot en ersättning som understiger marknadsvärdet kan istället *omvärdering* ske under vissa förutsättningar.

## Omvärdering

Om ett bolag tillhandahåller varor eller tjänster till underpris kan i vissa fall en omvärdering ske. Huvudregeln är dock att skatt ska beräknas baserat på erhållen ersättningen och mot bakgrund av detta ska, enligt EU-domstolens praxis, reglerna om omvärdering tolkas restriktivt.

Omvärdering kan bl.a. ske om:

- ersättningen är lägre än marknadsvärdet,
- köparen inte har full avdragsrätt för ingående skatt,
- köpare och säljare är förbundna med varandra samt
- säljaren inte kan göra sannolikt att den lägre ersättningen inte är marknadsmässigt betingad.

Köpare och säljare anses vara förbundna med varandra bl.a. om det föreligger organisatoriska eller äganderättsliga band mellan parterna. Omvärdering kan således bli aktuellt vid ett tillhandahållande av varor eller tjänster som sker till en ersättning som är lägre än marknadsvärde under förutsättning att förvärvaren inte har full avdragsrätt för mervärdesskatt och parterna är närstående.

Frågan om omvärdering vid tillhandahållande mellan en kommun och dess dotterbolag har prövats av domstol (KR GBG , mål nr 2239 - 2242 -- 20 m. fl.). Målet avsåg tillhandahållande av tjänster från ett av en region helägt dotterbolag till regionen. Enligt det avtal som låg till grund för bolagets verksamhet hade bolaget till uppdrag att, för regionens räkning, genomföra och bedriva verksamhet för att främja hälsa, hållbarhet och tillväxt. Bolaget skulle genom sin verksamhet direkt eller indirekt genom dotterbolag, verka för att främja och stärka regionens varumärke och attraktionskraft. Bolagets uppdrag var att utföra marknadsföring av regionen samt utföra insatser för utveckling och etablering av nya och befintliga företag i regionen.



# Mervärdesskatt - vid drift av verksamhet i aktiebolagsform

## Omvärdering, forts.

Skatteverkets revision av bolaget visade att de ersättningar som bolaget erhållit av regionen för utförda uppdrag inte var marknadsmässiga och därmed att förutsättningar förelåg för omvärdering till ett pris motsvarande självkostnaden. Såväl förvaltningsrätten som kammarrätten ansåg att förutsättningarna för omvärdering var uppfyllda trots att regionen har rätt till ersättning enligt Lag om ersättning för viss mervärdesskatt för kommuner, regioner, kommunalförbund och samordningsförbund, Lemk, för sådan ingående skatt som regionen inte kan göra avdrag för enligt ML. Såväl förvaltningsrätten som kammarrätten menar att rätt till ersättning enligt Lemk inte kan jämföras med avdragsrätt enligt ML och således att regionen inte har full avdragsrätt för ingående skatt.



# Inkomstskatt och mervärdesskatt - skillnader i kommunal verksamhet

## Inkomstskatt

Avseende inkomstskatt blir det en stor skillnad om en verksamhet bedrivs i kommunal förvaltning istället för i aktiebolagsform. Kommuner är inga skattesubjekt och betalar därmed ingen inkomstskatt om det uppkommer vinst inom verksamheten.

## Mervärdesskatt

Kommuner omfattas både av det allmänna mervärdesskattesystemet enligt ML och av ett ersättningssystem (det så kallade Ludvika-systemet), enligt Lemk.

Ersättningssystemet innebär att kommuner ersätts för den mervärdesskatt som kommuner inte får dra av i det allmänna mervärdesskattesystemet. Genom ersättningssystemet har kommuner också rätt till särskild ersättning för dold mervärdesskatt som uppkommer vid upphandling av eller bidragsgivning till mervärdesskattefri verksamhet inom t.ex. utbildning, vård och omsorg samt vid hyra av lokaler för vissa särskilda boendeformer. Genom ersättningssystemet har således kommunen rätt till avdrag eller ersättning för i princip all debiterad moms.

Vidare kan det konstateras att för det fall kommunen skulle erhålla beskattningsbeslut gällande mervärdesskatt som redovisats i ersättningssystemet kan skattetillägg inte påföras till skillnad mot beskattningsbeslut enligt ML.

Ingående skatt som kommunen yrkar ersättning för enligt Lemk behöver inte heller styrkas genom en faktura. Det räcker med att kommunen kan visa att det är kommunens förvärv vilket kan framgå av annan dokumentation än fakturor. Dock måste beloppet som kommunen begär ersättning för utgöra utgående moms för leverantören. Det innebär att om ett kommunalt bolag uttagsbeskattas anses beloppet inte utgöra utgående moms för bolaget och därmed kan kommunen inte få avdrag eller ersättning för motsvarande belopp.

Till skillnad mot ett kommunala bolag kan en kommun inte heller uttagsbeskattas om kommunen tillhandahåller tjänster utan ersättning (förutom vid fastighetsförvaltning).



# 3

## Analys och förslag

# 3.1

Analys av verksamhet från  
intervjuer, dokument &  
omvärldsorientering

# Respondenterna framhåller uppskattning av nuvarande verksamhet men också utmaningar avseende styrning och kommunikation

## Ägarstyrning

Respondenterna framhåller en stor uppskattning för bolagets verksamhet, framdrift och engagemang.

Det råder däremot osäkerhet kring vad verksamheten levererar, vilket försvårar både ägarstyrning och ansvarsutkrävande. Här förefaller driftsformen spela mindre roll, sannolikt handlar det snarare om kommunikation och transparens.

## Gränssnitt

Verksamheten angränsar till flera områden som andra delar av kommunens organisation ansvarar för. Varken intervjuade eller styrande dokument beskriver på ett tillräckligt tydligt sätt gränsdragningen mellan de olika verksamheterna och gränsdragningen för AB Visit Trelleborgs verksamhet.

## Samarbete

Under intervju med medarbetare framkom att det finns en betydande negativ effekt på den psykosociala arbetsmiljön kopplat till processen och en upplevd oviss framtid. Processen kring bolaget har upplevts skapa en osäkerhet kring framtiden för verksamheten. Detta riskerar att leda till att ett avvaktande förhållningssätt där bolaget avstår från långsiktiga satsningar och samarbeten med andra viktiga parter.

*På följande sidor analyseras intervjuerna djupare*

# Kunskapen om vad AB Visit Trelleborg levererar varierar hos respondenterna, vilket kan försvåra uppföljning



## **Vad är känt om bolagets verksamhet?**

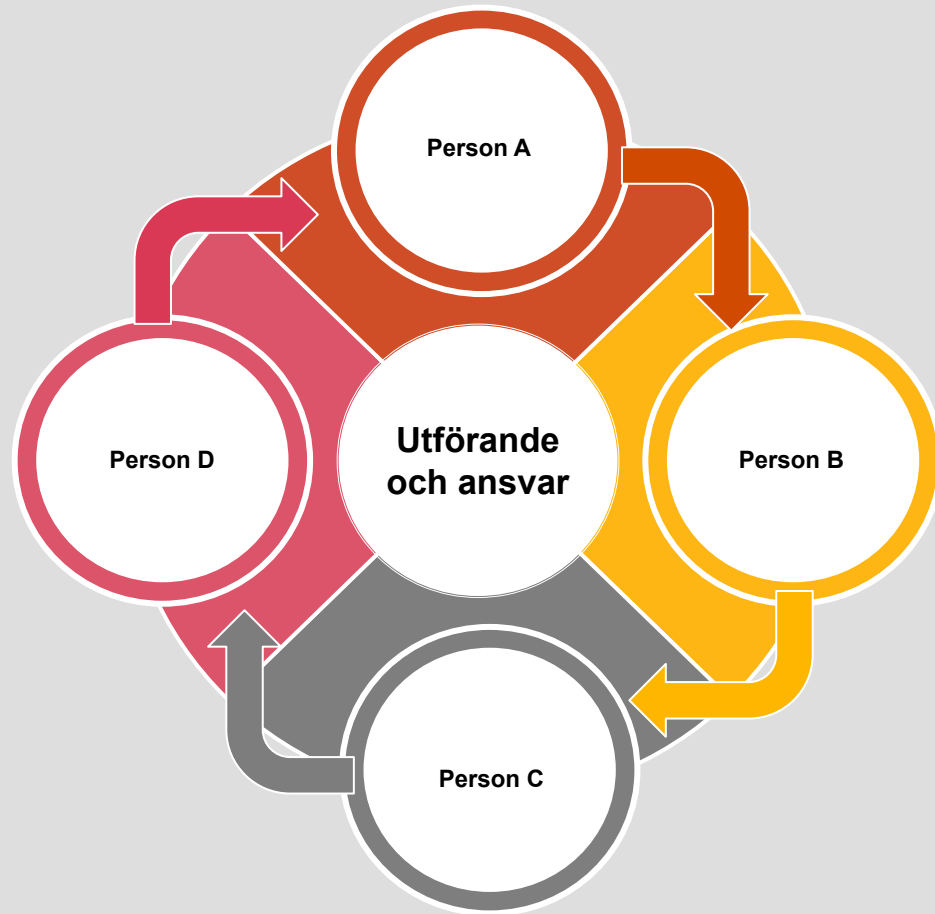
Utredningen har tagit del av både skrivelser och styrdokument som ligger till grund för AB Visit Trelleborgs verksamhet. Både styrelse och ägare (representanter från Trelleborgs Rådhus AB) har haft vissa utmaningar i att beskriva vad bolaget gör och ska leverera. Uppfattningen om framtida inriktning för verksamheten är heller inte samstämmig utan kan sammanfattas i beskrivningen “fortsätt med den framgångsrika verksamheten”. Det framkommer ett tidigare öppet mandat från ägaren och från styrelse som verkar ha stärkt den entreprenöriella andan i bolaget, samt ha skapat en verksamhet som kan vara svår att följa upp. Bolaget uppfattas genomföra många projekt och insatser under pragmatiska former. Fördelen i detta arbetssätt beskrivs som snabbhet och korta ledtider i verkställande, nackdelen kan vara risk för försämrad ägarstyrning och svag förankring i den övergripande kommunala viljeinriktningen och styrningen.



## **Vad innebär det för AB Visit Trelleborg?**

Det finns risk att verksamheten uppfattas bli för självständig från ägaren, utifrån vad som är ändamålsenligt, med risk för otydlig gränsdragning i förhållande till uppdraget. Uppföljningen kan därmed försvåras och det innebär risker i en kommunal verksamhet. Bolagets uppdrag kopplat till utveckling av besöksnäringen och platsutveckling skulle sannolikt gynnas av en starkare koppling till näringslivs-utskottet samt till kommunledningsförvaltningen.

# Intervjuerna pekar på en risk att frågor hamnar mellan stolarna på grund av upplevd otydlig ansvarsfördelning



## Vems är ansvaret?

En viktig röd tråd bland respondenterna, som kan utgöra en risk för kommunen på både kort och lång sikt, är att flertal respondenter hänvisar till andra som uppfattas ha kunskap om olika sakförhållanden. Generellt behöver detta förhållande inte vara ett problem men i flera fall innebär det att hänvisningen till andra görs i flera led tillbaka till den ursprungliga respondenten. Intervjuerna har visat på flera liknande exempel och är inte knutet till en specifik respondent eller del av verksamheten. Det blir således tydligt att respondenten inte känner till, eller förstår, vilken roll eller funktion som har ansvar och kunskap om frågan. Sammantaget ställer det frågor om styrningen och uppföljningen av verksamheten.

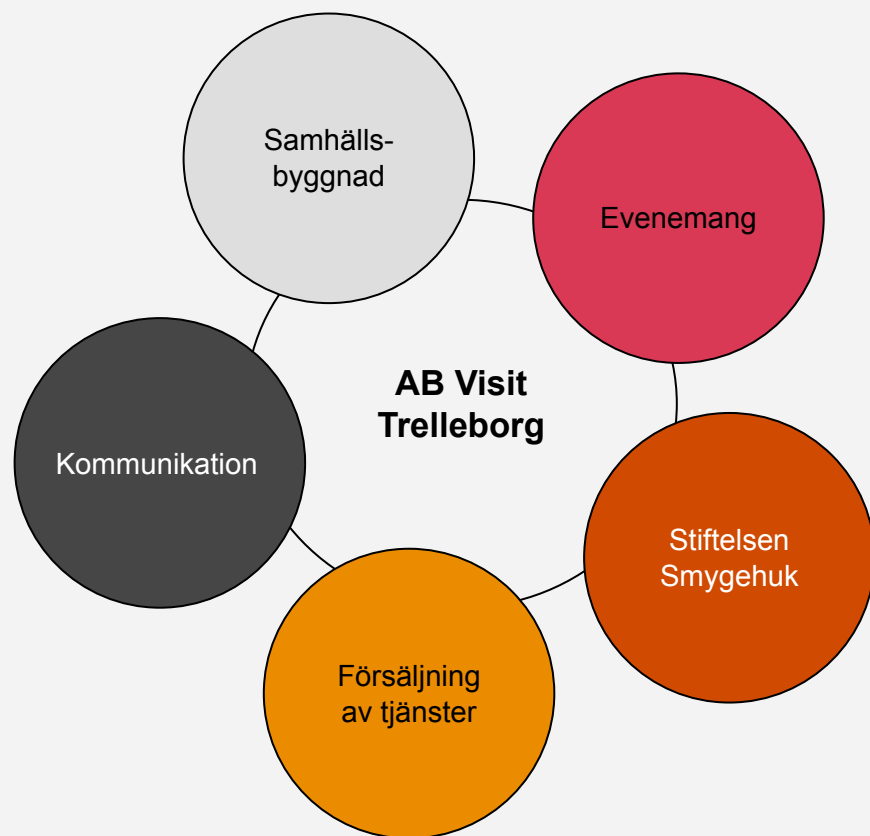


## Vad innebär det för AB Visit Trelleborg och drift?

Utifrån ovanstående beskrivning, bör styrningen av verksamheten från ägaren tydliggöras oavsett drift i förvaltning eller bolag. Drift i förvaltning underlättar sannolikt styrning och uppföljning. Vid fortsatt drift i bolagsform ökar kraven på ägarstyrning genom Trelleborgs Rådhus AB samt behov av stärkt kommunikation och uppföljning.



# Bolagets verksamhet har en otydlig gränsdragning, vilket kan förklaras med låg grad av kunskap om, och insyn i, verksamheten



Respondenterna uttrycker generellt en stor uppskattning för bolagets verksamhet, framdrift och engagemang.

Det råder däremot en osäkerhet kring vad verksamhetens leveranser mer detaljerat består i, vilket försvårar både ägarstyrning och ansvarsutkrävande. Här förefaller driftsformen spela mindre roll, sannolikt handlar det snarare om kommunikation och transparens. Till detta kan läggas att flera av de samverkansaktiviteter som bolaget ingår i saknar reglering genom avtal.

I intervjuerna framkommer en bild av att bolaget uppfattar sig ha ett brett uppdrag avseende besöksnäring och platsutveckling, vilket innebär att bolaget åtagit sig många olika typer av samarbeten och uppgifter. Detta medför en entreprenöriell framåtanda men också en betydande risk för otydliga gränser för det kommunala bolagets verksamhet. Utredningen visar att bolaget har haft en samverkan med Stiftelsen Smygehuk där intendentsstjänster har levererats till stiftelsen.

PwC:s bedömning är att avsaknad av avtal och skriftliga överenskommelser gällande samverkan och försäljning av tjänster innebär en betydande risk för överskridande av den kommunala kompetensen, oegentligheter samt att granskning av sakförhållanden försvåras. PwC gör ingen bedömning av huruvida respektive samarbete är ändamålsenligt utan pekar på att bristen på skriftliga avtal medför tydliga risker för bolaget och därmed Trelleborgs kommun.

# Verksamheten angränsar till fyra verksamheter i de olika förvaltningarna

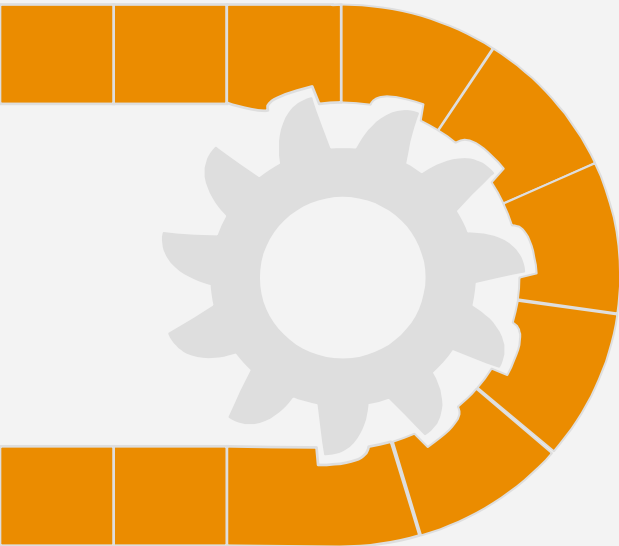


Verksamheten angränsar till flera områden som andra delar av kommunens organisation ansvarar för, exempelvis julbelysning, vilket också är en fråga för samhällsbyggnadsförvaltningen. Det kan handla om evenemang som också är en fråga för kultur- och fritidsförvaltningen. Eftersom många exempel återfinns inom förvaltningarna är det sannolikt att kommunikation och transparens ökar vid drift i förvaltningsform, snarare än bolagsform. Tydligare former för respektive uppdrag, samverkansformer och samarbete bör eftersträvas, oavsett framtida driftsform.

Utifrån intervjuerna beskrivs ett stort personberoende när det kommer till frågor om samverkan och samarbete. Detta innebär att formerna för hur man samarbetar förefaller hanteras olika beroende på vilka som ansvarar för frågan, snarare än frågans karaktär. Tydligare former för samarbete skulle stärka långsiktigheten och minska risken att samskapsformer förändras endast för att nyckelpersoner byts ut.

**I bolagets verksamhetsplan beskrivs vilka områden man önskar samarbeta kring och lyfts fram som en viktig komponent för verksamheten. Däremot beskrivs mer sällan hur samarbeten ska gå till eller utvärderas, ej heller vilka effekter som ska uppnås.**

# Det osäkra läget uppges ha skapat sämre förutsättningar för den nuvarande verksamheten i AB Visit Trelleborg



- **Osäkerhet för medarbetare:**  
Under intervju med medarbetare framkom att det finns en betydande negativ effekt på den psykosociala arbetsmiljön kopplat till processen och en upplevd oviss framtid. Processen kring bolaget har upplevts skapa en osäkerhet kring framtiden för verksamheten.
- **Osäkerhet för externa aktörer:**  
Även företag i näringslivet och andra kommuner uppges vara osäkra på konsekvenserna av en kommande förändring. Detta uppges leda till personalen, istället för att utföra ordinarie arbetsuppgifter, behöver svara på frågor rörande driftsform och kommande förändringar, som därmed blir ett hinder för övrig verksamhet.
- **Samarbeten som inte blir verklighet:**  
Osäkerheten sammantaget riskerar att leda till att verksamheten avstår från långsiktiga satsningar och samarbeten.
- **Slutsats av PwC:**  
Ett skyndsamt arbete för att stärka medarbetares situation bör intiteras för att hantera den uppkomna situationen. Information kan skapa ökad trygghet för medarbetare såväl som för externa parter i den mån det är möjligt att delge information utifrån beslutsprocessen framåt. Kommunens ambition med destinations- och platsutveckling bör tydliggöras.

# Oaktat driftsform finns utmaningar i verksamheten att hantera

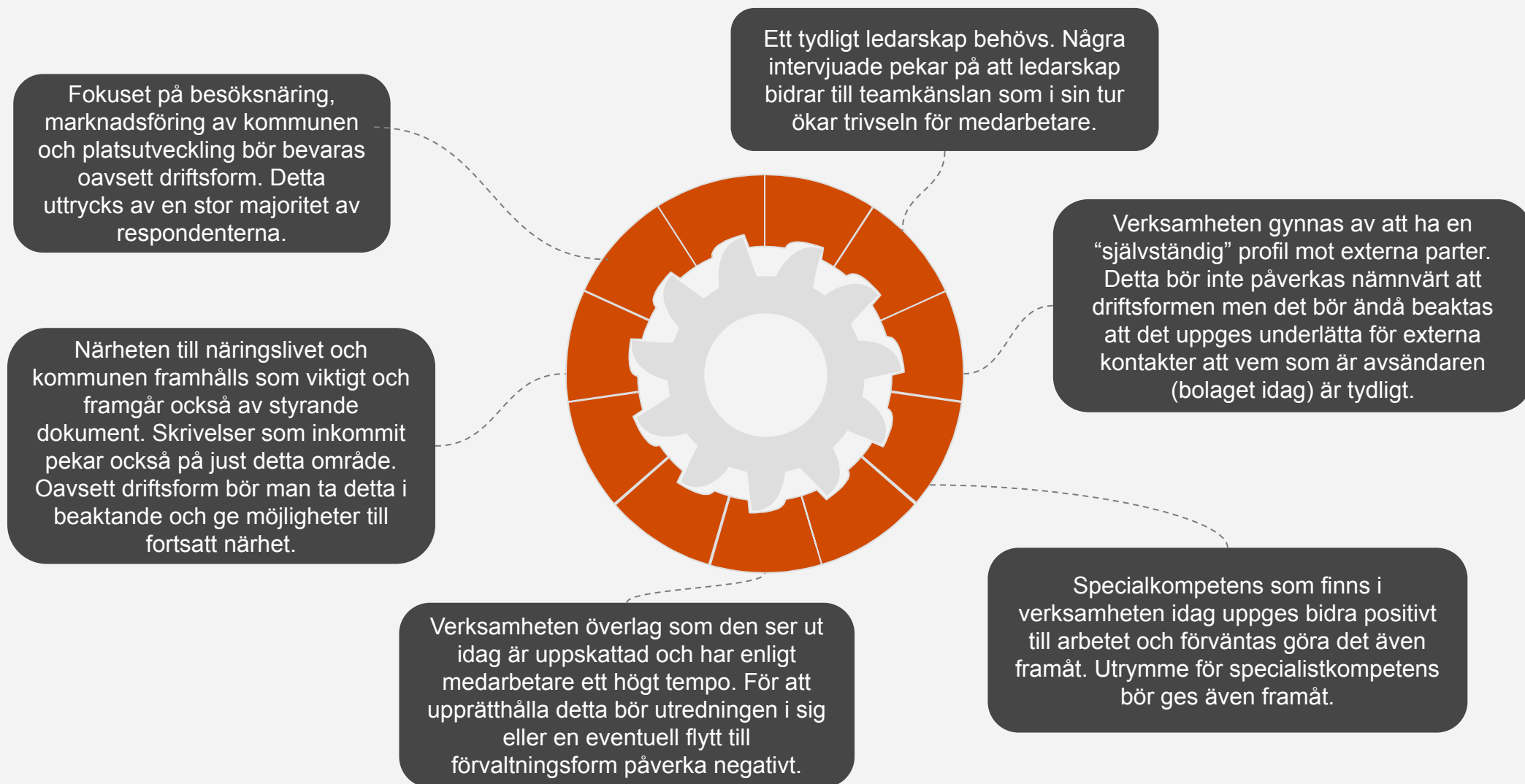
## Vid drift i bolagsform:

- Utredningen har visat på en svag ägarstyrning från Trelleborgs Rådhus AB. Ägaren bör öka graden av ägarstyrning av bolaget avseende inriktning och avgränsning för verksamheten. Insyn och uppföljning av verksamheten bör stärkas. En starkare ägarstyrning är också nyckeln till flera av de andra beskrivna utmaningarna.
- Befintliga samarbeten och former för samverkan bör genomlysas, utvärderas och regleras i avtal i det fall de går i linje med ägarstyrningen och uppdraget.
- Avtal för samverkan med samverkanspartners bör framöver ingås skriftligen och/eller regleras i bolagsordningen.
- Viktiga frågor för bolaget bör hanteras och dokumenteras med tydliga beslut som möjliggör uppföljning. Dessa beslut kan fortfarande fattas skyndsamt i de fall detta bedöms som ändamålsenligt utifrån frågans art.
- Gränsdragningen gentemot samarbetspartners bör tydliggöras, särskilt när aktörer i det privata näringslivet ingår i samverkan. Säkerställ att otillbörligt gynnande av enskild inte förekommer. Skapa trygghet för medarbetarna för att lätt kunna ta ställning till vilka insatser som är förenliga med uppdraget och vilka som riskerar att inte vara det.

## Vid drift i förvaltningsform:

- Utredningen har visat på en upplevd svag ägarstyrning, styrningen har förutsättning att förstärkas vid placering i kommunledningsförvaltningen. Insynen bör stärkas även vid drift i förvaltningsform.
- Arbeta för att bevara den lösningsorienterade kulturen och det gemensamma engagemanget bland medarbetarna.
- Befintliga samarbeten och former för samverkan bör genomlysas, utvärderas och regleras i avtal i det fall de går i linje med uppdraget.
- Avtal för samverkan med samverkanspartners bör framöver ingås skriftligen.
- Definiera gränsdragningar och hur verksamheten samverkar med andra förvaltningar.

# Utredningen har funnit flertalet områden som är värda att bevara oavsett framtida driftsform





# Omvärldsanalysen pekar på vikten av samarbete regionalt men inte specifikt med AB Visit Trelleborg

## Vellinge kommun

Vellinge kommun har en näringslivsenhet som utgör en del av kommunförvaltningen där besöksnäring och destinationsutveckling är organiserad. Det har inte varit aktuellt eller funnits planer på att driva verksamheten i bolagsform då det ger kommunen bättre rådighet att driva verksamheten i förvaltningsform. Vellinge kommun har visst samarbete med Trelleborgs kommun men i dagsläget inget intresse av att köpa tjänster men ser fram mot samarbete på andra sätt.

## Ystads kommun

Ystads kommun arbetar med turism och destinationsutveckling och organiserat detta i kommunledningsförvaltningen (KLF) (underställd kommunstyrelsen) i avdelningen Marknad & Näringsliv. Kommunen har aldrig bedrivit verksamheten i bolagsform. Ystads kommun/Visit Ystad deltar i partnerskap med Visit Skåne och detta är ett, enligt kommunen, utmärkt sätt att växla upp resurser.

## Svedala kommun

Svedala kommun har aldrig drivit besöksnäring och destinationsutveckling som bolag och upplever inte sig vara en tydlig destination. Istället satsar kommunen på landsbygden och dess företag. Verksamheten är därför kopplad till det näringslivsarbete som bedrivs i kommunen. Till exempel genomförs näringslivsfrukostar på orter på landsbygden. Inte heller Svedala kommun visar intresse av att köpa tjänster men värnar däremot samarbete framåt.

*Svaren kommer från respektive kommundirektör och pekar entydigt på vikten av regionalt samarbete, inte minst via regionala Visit Skåne. Däremot är intresset för att köpa tjänster av AB Visit Trelleborg lågt.*

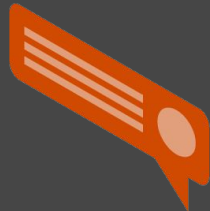
# Omvärldsintervjuerna ger utredningen flera exempel på hur kommuner har valt att placera besöksnärlingsfrågor i förvaltningsform

## **Exempel från Vellinge Kommun:**

“Falsterbo Horse Show är ett exempel på att besöksnäringen inte kan arbeta ensamt. Vi har två resurser för vår besöksnäring som egentligen arbetar som ett nav för andra förvaltningar som behöver involveras. Inför Falsterbo Horse Show berörs många förvaltningar och där ansvarar navet för koordinering.”

I rutan till höger visas ett exempel på vilka frågor som ligger under olika förvaltningar som kan samordnas vid behov.

Detta upplägg kan visa på hur det fungerar i närliggande kommuner och att förvaltningsform inte innebär ett hinder för samverkan med andra kommuner.



**Trafikfrågor**

**Näringslivsfrågor**

**Kommunikationsfrågor**

**Kultur och fritidsfrågor**

*Detta samordnas av  
näringslivsmyndighetens anställda.*

# Vid fortsatt drift av AB Visit Trelleborg i bolagsform finns fördelar och begränsningar för verksamhet och organisation



Om AB Visit Trelleborg kvarstår som kommunalt bolag bedöms det finnas större möjlighet att bevara ett agilt arbetssätt som gynnar tempot i verksamheten.



Teamkänsla och en stark gemensam kultur bedöms ha förutsättningar att vara starkare vid drift i bolagsform, då medarbetarna lättare bygger en gemenskap i en egen kontext.



Bolagsform medger större möjlighet till försäljning av tjänster till näringslivet, vilket öppnar upp för ytterligare finansieringskällor.



Vid fortsatt drift i bolagsform ökar kraven på ägaren avseende vilka krav som driftsformen ställer på styrning och uppföljning. I annat fall finns risk att eventuella felaktigheter och oegentligheter inte upptäcks samt att gränsdragningen mot kommunens förvaltningar riskerar att bli otydlig.



Avståndet mellan kommunledning och verksamhet, både formellt och informellt, blir längre vid drift i bolagsform. Styrkedjan från fullmäktige och kommunstyrelse hela vägen till verksamheten består av flera led och ökar kraven på tydlig ägarstyrning och insyn.

*Begränsningarna bedöms sammantaget vara av en mer principiell karaktär jämfört med fördelarna. PwC:s bedömning är att val av driftsform är mindre viktigt jämfört med hur driftsformen tillämpas och följs upp. Här finns en stor utmaning i dagens tillämpning.*





# Vid övergång till drift i förvaltningsform finns fördelar och begränsningar för verksamhet och organisation



Avståndet mellan kommunledning och verksamhet, både formellt och informellt, blir kortare vid drift i förvaltningsform, särskilt om verksamheten tillhör kommunledningsförvaltningen. En fördel med drift i förvaltningsform blir just att kommunen kan välja en ändamålsenlig placering i organisationen.



Möjligheten till samverkan med andra förvaltningar gynnas sannolikt av drift i förvaltningsform, både strukturellt och kulturellt.



Kostnaden för stödfunktioner, IT-stöd och lokaler kan sannolikt minskas då kommunen kan samordna dessa med befintliga resurser inom förvaltningsorganisationen. Även kostnaden för bolagsstyrelsen upphör också.



Drift i förvaltningsform möjliggör samverkan med regionen och andra kommuner. Genomförd omvärldsanalys har visat på flera exempel på hur detta kan fungera i andra kommuner.



Vid drift i förvaltningsform kan verksamheten inte längre sälja tjänster på samma sätt till privata företag (se kapitel om juridik för fördjupning).

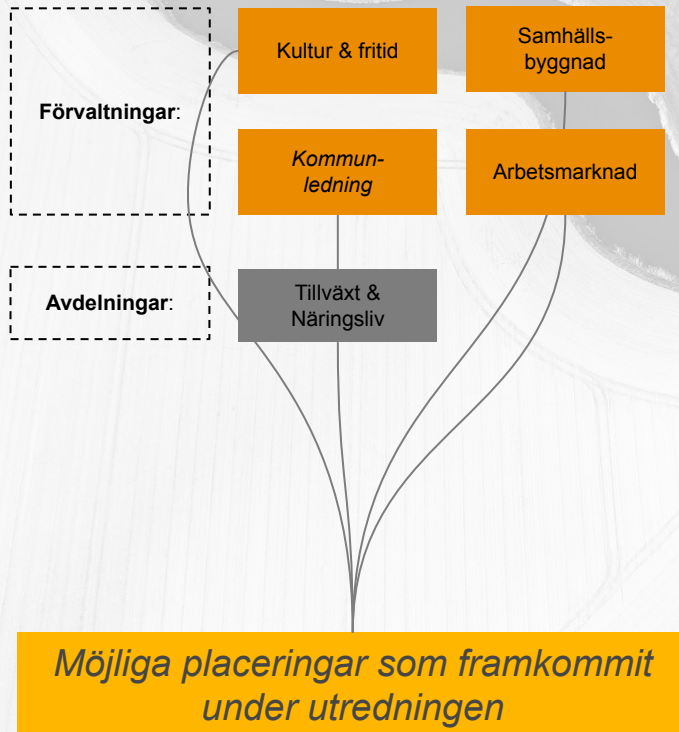


Beslutsfattande i förvaltning är mer formaliserat och har längre ledtider än drift i bolagsform. Detta kommer att ställa krav på tydlig delegationsordning, ärendeberedning och samarbete mellan tjänstepersoner och politiska företrädare inför beslut.

*Fördelarna bedöms kunna möta en del av de utmaningar som framkommit i utredningen. Lägre kostnader har inte framkommit som en viktig faktor bland respondenterna men PwC bedömer ändå detta som en möjlig positiv effekt för kommunen.*



# Vid organisering i förvaltningsform har fyra alternativ övervägts, där ett av alternativen bedöms som mest ändamålsenligt



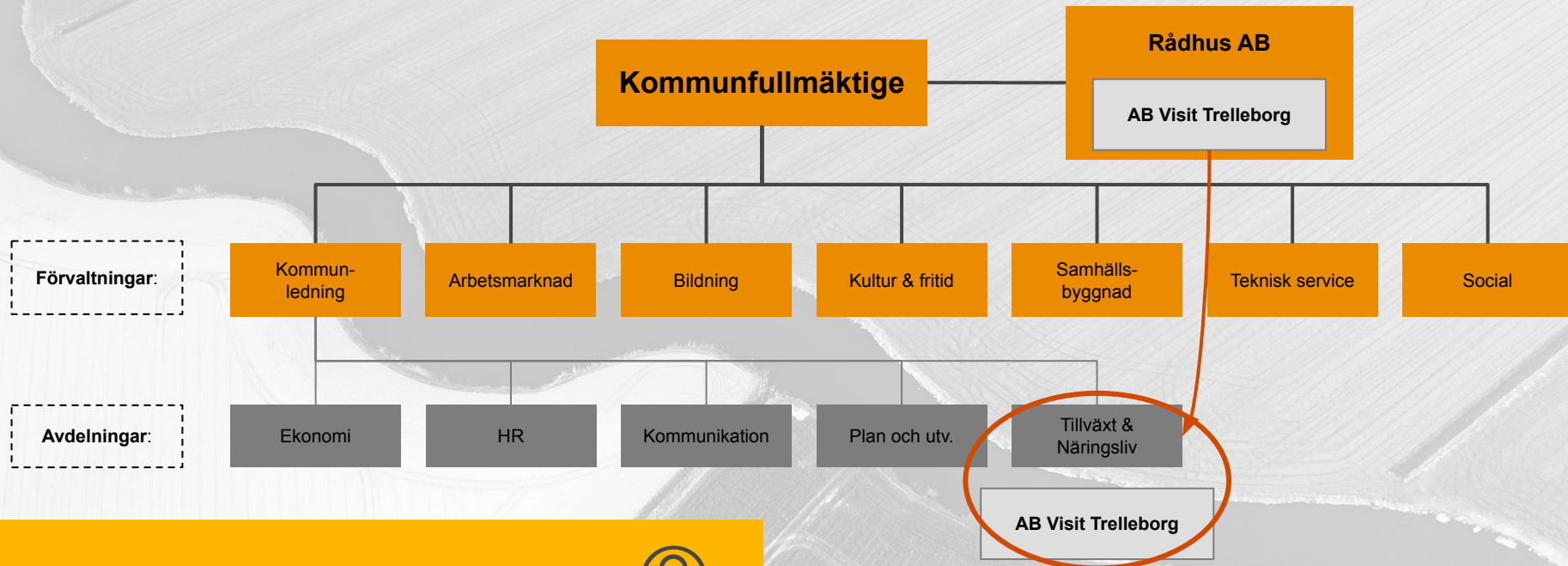
Under intervjuerna har fyra alternativ inom de kommunala förvaltningarna framkommit som möjliga placeringar för AB Visit Trelleborgs nuvarande verksamhet. Utgångspunkten i PwC:s uppdrag är att verksamheten inte ska delas upp.

Aspekter som har beaktats har varit både formella och informella. Generellt gäller att alla förvaltningar förutom kommunledningsförvaltningen skulle skapa en lång styrkedja från kommunledningen till respektive nämnd och förvaltning där verksamheten skulle bli en mindre del av de frågor som nämnden hanterar.

- **Samhällsbyggnadsförvaltningen** har viss koppling till platsutvecklingen i kommunen men bedöms trots allt vara en för olik typ av verksamhet utifrån mål och uppdrag.
- **Kultur- och fritidsförvaltningen** har ett angränsande uppdrag inom både platsutveckling och evenemang men bedöms ha stora skillnader i arbetssätt och kultur. Platsutveckling är en mer strategisk fråga än det operativa arbetet som kultur- och fritidsförvaltningen utför.
- **Arbetsmarknadsförvaltningen** ansvarar för operativa näringslivsfrågor men uppdraget bedöms för långt ifrån AB Visit Trelleborgs verksamhet.
- **Kommunledningsförvaltningen, enheten för tillväxt och näringsliv**, skapar en tydlig koppling till det strategiska arbetet med näringslivsfrågor och tillväxt samt näringsutskottet och kommunstyrelsen. Synergieffekterna bedöms av de flesta respondenter och av PwC som potentiellt starka och kan skapa en ökad grad av styrning och engagemang i de aktuella frågorna i kommunen.



# Sammanfattningsvis föreslås organisering i kommunledningsförvaltningen vid drift i förvaltningsform



Hur skulle drift i förvaltningsform kunna se ut?



Utöver de tre huvudsakliga aspekterna verksamhet, juridik och skatt har PwC tagit hänsyn till aspekter såsom styrning, handlingsutrymme, bibehållna positiva egenskaper och minimering av möjliga negativa effekter. Synpunkter lyfta av medarbetare i AB Visit Trelleborg och övriga respondenter har beaktats och PwC har även analyserat förvaltningarnas befintliga uppdrag. PwC:s bedömning, utifrån undersökta alternativ, är att den mest lämpliga placeringen sannolikt vore i kommunledningsförvaltningen, avdelning tillväxt och näringsliv. PwC:s samlade bedömning, utifrån utredningens resultat och Trelleborgs kommuns förutsättningar, är att fördelarna med organisering i förvaltningsform förefaller vara den lösning som är bäst lämpad för driften framåt.

# 3.2

Analys ur ett juridiskt  
perspektiv

# Juridisk analys

## Kommunala kompetensen och de kommunala principerna

Den kommunala kompetensen och de kommunala principerna sätter ramarna för en kommuns verksamhet ur ett legalt perspektiv. De kommunala befogenheterna, det vill säga vad en kommun får syssla med, har utvidgats genom bland annat LKB. Enligt LKB får kommuner bland annat vidta åtgärder för uppförande och drift av turistanläggningar i den utsträckning det behövs för att främja turistväsendet inom kommunen.

Det är ett vanligt förekommande att kommuner bedriver besöksnäring i kommunal regi. Med tiden har besöksverksamheten utvecklats. Personal på AB Visit Trelleborg beskriver att besöksverksamheten har gått från att fokusera på besökare som redan hittat platsen till att fokusera på de framtida besökare som ännu inte hittat platsen. Utifrån vad som framkommit vid intervjuer som genomförts så är vår uppfattning, generellt uttryckt, att AB Visit Trelleborg bedriver verksamhet som omfattar platsutveckling och som arbetar med besöksnäring. Då denna form av verksamhet förefaller bedrivas av kommuner torde det kunna uppfattas som att det inte finns konkurrens eller intresse från privata aktörer att bedriva sådan verksamhet.

I det fall att AB Visit Trelleborgs verksamhet skulle bedriva någon form av försäljning av varor eller tjänster torde detta kunna ske till självkostnadspris utan att för den skull störa eller riskera att störa konkurrensen på marknaden då det inte förefaller finnas någon marknad för denna form av verksamhet.

En kommun får själv ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar. Allmänintresset bedöms ytterst med utgångspunkt i om det är lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att kommunen befattar sig med angelägenheten. Av kommentaren till 2 kap. 1 § KL som reglerar allmänintresset framgår det att "uppgiften verkligen kan sägas vara av ett samhälleligt intresse för kommunen". Med det vill man understryka att en kommun inte får ha hand om angelägenheter som gynnar en enskild.

AB Visit Trelleborgs verksamhet är sådan verksamhet som är avsedd att gynna kommunen som helhet, vilket innebär att det kan antas att det kan föreligga ett allmänintresse. Att det är ändamålsenligt och skäligt torde man kunna komma fram till dels med hänsyn till att det är frågor som rör att synliggöra Trelleborg som kommun och plats samt med hänsyn till frånvaron av andra aktörer som sysslar med samma verksamhet. Omständigheten att majoriteten av Sveriges kommuner bedriver någon form av besöksnäring torde indikera att det är en allmänt vedertagen kommunal verksamhet.

# Juridisk analys

## Forts Kommunala kompetensen och de kommunala principerna

Det har vid intervjuerna också framkommit att AB Visit Trelleborg har samarbeten med olika kommuner, föreningar, privata aktörer och övriga bolag inom Trelleborgs kommuns bolagsfär, utöver de tjänster som bolaget tillhandahåller sin ägare kopplat till ägardirektivet. Utifrån intervjuerna har vi dock inte kunnat identifiera omfattningen av dessa tjänster och kan därför inte kommentera omfattningen av dessa specifikt.

En verksamhet som bedrivs i bolagsform ska tillämpa de kommunala principer som bolagsordningen tar upp. En verksamhet som bedrivs i förvaltningsform ska tillämpa de kommunala principer som framgår av KL. I teorin innebär det att det kan skilja sig mellan verksamhet i bolagsform och förvaltningsform avseende tillämpningen av de kommunala principerna. Den bolagsordning som antagits nyligen för AB Visit Trelleborg (antagen den 8 februari 2024) har inte angett vilka principer som bolaget ska tillämpa. Det framgår emellertid att bolaget ska agera utifrån affärsmässiga principer. Att ange i bolagsordningen vilka kommunala principer som ett bolag ska tillämpa innebär ett tydliggörande kring ett bolags kompetensenlighet. Kommunstyrelsen har en skyldighet enligt KL att årligen pröva huruvida bolaget har bedrivit sin verksamhet i enlighet med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna, det vill säga de kommunala principerna.

Utgångsläget för kommunal verksamhet, oaktat förvaltningsform eller bolagsform, är att bedriva verksamhet i enlighet med självkostnadsprincipen. Det finns undantag för kommunala bolag att tillämpa självkostnadsprincipen och istället tillämpa marknadsmässiga principer. Ett sådant undantag kan grunda sig på att bolagets verksamhet bedrivs på en konkurrensutsatt marknad. För sådana undantag har särskild lagstiftning antagits.

**Utifrån genomförda intervjuer har vi inte fullt ut kunnat identifiera AB Visit Trelleborgs fullständiga verksamhet som AB Visit Trelleborg bedriver. Det skulle därför kunna finnas delar av den verksamhet de bedriver som omfattas av undantagen. Sådan verksamhet som är kopplad till platsutveckling och besöksnäring är dock inte undantagen. Platsutveckling och besöksnäring torde vara AB Visit Trelleborgs kärnverksamhet. Sådan verksamhet omfattas därför inte av undantagen.**

Enligt gällande bolagsordning ska AB Visit Trelleborg bedriva sin verksamhet utifrån affärsmässiga principer, det vill säga, inte enligt självkostnadsprincipen. Med hänsyn till att det inte finns något lagstöd för att göra så innebär det att deras bolagsordning anger en princip som de inte kan tillämpa. Dock har det vid intervjuer framkommit att det inte utgår någon ersättning för de tjänster som de utför åt Trelleborgs kommun vilket indikerar att de, trots bolagsordningen, inte tillämpar marknadsmässiga principer. Huruvida de tillämpar självkostnadspris eller marknadsmässiga principer i övrigt gentemot andra aktörer har vi inte kunnat få svar på vid intervjuer med AB Visit Trelleborg.

# Juridisk analys

## **Forts. Kommunala kompetensen och de kommunala principerna**

Frånvaron av de kommunala principerna i bolagsordningen samt att AB Visit Trelleborg i bolagsordningen har angett att bolagets verksamhet ska bedrivas utifrån marknadsmässiga principer innebär att verksamheten såsom den bedrivs idag inte kan anses kompetensenlig. För att den ska anses kompetensenlig ska bolagsordningen ange enligt vilka kommunala principer som bolaget ska bedriva sin verksamhet samt att verksamheten ska bedrivas i enlighet med självkostnadsprincipen.

I det fall AB Visit Trelleborgs verksamhet ska bedrivas i förvaltningsform innebär att verksamheten ska bedrivas utifrån de kommunala principerna. Verksamheten behöver därför ta hänsyn till principer såsom lokaliseringsprincipen, självkostnadsprincipen, likabehandlingsprincipen, förbudet mot att gynna enskild och näringsidkare. Även de principer som framgår av FL såsom legalitetsprincipen, objektivitetsprincipen och proportionalitetsprincipen ska tillämpas. Med hänsyn till att AB Visit Trelleborg, enligt bolagsordningen, inte tillämpar några principer kan det finnas både utrymme och behov av att se över verksamheten för att säkerställa att verksamheten gör det i det fall verksamheten ska bedrivas i förvaltningsform.

## **Driftsform**

Då kommunal verksamhet kan bedrivas i både bolagsform och förvaltningsform besvaras denna fråga med att båda alternativen är möjliga.

**Att bedriva verksamhet i bolagsform innebär mer fria former kring sammanträden och en mer flexibel beslutsgång. Det innebär också att verksamheten får allt fokus och är prioriterad i bolaget. Dock innebär en förflyttning av verksamhet även en distansering från kommunen vilket kan innebära en lägre nivå av insikt och påverkan.**

Att bedriva verksamhet i förvaltningsform innebär mer formbundna sammanträden och ärendehantering samt en mer utdragen beslutsgång i det fall beslutet ska tas av nämnd, kommunstyrelse eller kommunfullmäktige. Beslutsgången kan också bli längre med hänsyn till möjligheten att laglighetspröva beslut som tas av nämnd, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Till skillnad från bolagsformen så blir AB Visit Trelleborgs verksamhet i kommunal förvaltning en verksamhet av flera för vilka Trelleborgs kommun ska fördela fokus och prioritering. Emellertid innebär det att verksamheten är placerad under samma kappa som övrig verksamhet vilket kan få en högre nivå av insyn och påverkan som följd.

# Juridisk analys

## Samverka med andra kommuner

Att samverka med andra kommuner är gångbart både i bolagsform och i förvaltningsform. Samverkan i bolagsform innebär att ägandeskapet av AB Visit Trelleborg delas mellan Trelleborgs kommun och de kommuner som vill ingå, det vill säga, det blir ett delägt bolag. Ansvar kan fördelas lika mellan parterna, alternativt utifrån andelstal såsom geografisk storlek eller kommuninvånarantal.

I det fall Trelleborgs kommun väljer att bedriva verksamheten i förvaltningsform kan Trelleborgs kommun samverka med kringliggande kommuner genom avtalssamverkan. Avtalssamverkan ger kommuner en möjlighet att samverka utan hinder av lokaliseringsprincipen. För att avtalssamverkan ska vara möjlig måste uppgiften vara gemensam mellan alla berörda parter. En kommun kan därför inte ha avtalssamverkan om sådana uppgifter där kompetensen inte är gemensam. Det är endast själva utförandet som överläts. Kommunen behåller huvudmannaskapet för verksamheten som sådan.

Noteras bör att avtalssamverkan kan resa frågor om upphandling. Där finns ett undantag i LOU i 3 kap. 17–18 §§, det s.k. Hamburgundantaget, som enligt förarbetena bör kunna tillämpas i många fall. För att Hamburgundantaget ska kunna komma ifråga krävs att det verkligen är gemensamma offentliga tjänster som kommunerna samverkar om. Det innebär att administrativa stödtjänster inte är sådant som man kan samverka om från ett LOU-perspektiv. Vidare ska det vara fråga om en verklig samverkan, inte bara köp och sälj av varor och tjänster. Avtalssamverkan innebär med andra ord att parterna inte kan låta en part utöva verksamheten medan övriga enbart betalar för de tjänster som verksamheten innebär. Det skulle i så fall ses som köp av tjänst eller vara, beroende på vad verksamheten omfattar. Att istället ingå ett delägt bolag medför att fördelningen av ansvar och utförande kan fördelas på ett annat sätt.

## Upphandling

**Av genomförda intervjuer är det klarlagt att AB Visit Trelleborg tillhandahåller tjänster åt Trelleborgs kommun. Bolaget verkar också ingå i ett antal samverkansformer och samarbeten med andra aktörer än Trelleborgs kommun. Bolaget verkar dessutom utföra tjänster åt bland annat Stiftelsen Smygehuk.**

Som vi förstått, trots att vi inte fått full klarhet i omfattningen av de tjänster som bolaget tillhandahåller andra aktörer än Trelleborgs kommun, så utför AB Visit Trelleborg merparten av sitt uppdrag för Trelleborgs kommun. Om så är fallet föreligger en möjlighet att tillämpa undantagen i LOU vilket innebär att sådana köp av tjänster och varor som AB Visit Trelleborg tillhandahåller Trelleborgs kommun är undantagna. Detsamma gäller om de utför tjänster åt sina syskon inom bolagssfären. Om situationen är den motsatta, det vill säga att förutsättningarna för att tillämpa undantagen inte är uppfyllda, innebär det att de tjänster som AB Visit Trelleborg tillhandahåller Trelleborgs kommun och dess systrar i bolagssfären ska upphandlas enligt upphandlingslagstiftningen.

**I det fall att AB Visit Trelleborg köper tjänster eller varor från annan aktör ska de tillämpa upphandlingslagstiftningen.**

Om Trelleborgs kommun skulle välja att bedriva AB Visit Trelleborgs verksamhet i förvaltningsform kommer verksamheten inte att omfattas av upphandlingslagstiftningen. I det fall att AB Visit Trelleborg i förvaltningsform tillhandahåller tjänster till Trelleborgs bolagssfär kan de på samma sätt som anges ovan tillämpa undantagen. Givetvis ska de tjänster och varor som AB Visit Trelleborg i förvaltningsform eventuellt anskaffar från andra privata aktörer upphandlas enligt upphandlingslagstiftningen.



# Juridisk analys

## Statsstöd

Idag, enligt AB Visit Trelleborgs bolagsordning, bedriver AB Visit Trelleborg sin verksamhet i enlighet med marknadsmässiga principer. Det innebär att statsstödsreglerna inte aktualiseras. Om Trelleborgs kommun väljer att bedriva AB Visit Trelleborg i enlighet med självkostnadsprincipen, vilket KL stadgar att de ska, kan statsstödsreglerna aktualiseras.

Oaktat vad som framgår av bolagsordningen, har vi förstått, utifrån de intervjuer vi genomfört, att AB Visit Trelleborg i dagsläget inte erhåller någon ersättning för de tjänster som AB Visit Trelleborg utför åt Trelleborgs kommun. Det innebär att AB Visit Trelleborg i praktiken inte prissätter sina tjänster i enlighet med marknadsmässiga principer vilket innebär att statsstödsreglerna kan aktualiseras.

I det fall Trelleborgs kommun väljer att bedriva AB Visit Trelleborgs verksamhet i förvaltningsform, vilket innebär att verksamheten ska bedrivas enligt självkostnadsprincipen, aktualiseras inte statsstödsreglerna. Det förutsätter emellertid att Trelleborgs kommun enbart tillhandahåller verksamhetens tjänster inom sin egen organisation och inte tillhandahåller verksamhetens tjänster till andra aktörer. Med andra aktörer åsyftas även Trelleborgs kommuns bolagssfär.

## Konkurrens

AB Visit Trelleborgs verksamhet snedvrider, eller riskerar att snedvrida, konkurrensen på marknaden i det fall de tjänster de erbjuder, erbjuds till ett självkostnadspris och dessa tjänster är konkurrensutsatta. Här kan tillämpas samma resonemang som ovan avseende marknadsmässiga principer, självkostnadsprincipen samt hur de rent praktiskt prissätter sina tjänster. Med hänsyn till tidigare resonemang i analysen där vi förutsätter, med hänsyn till att majoriteten aktörer som arbetar med platsutveckling och besöksnäring bedrivs av kommuner och att dessa tjänster inte är konkurrensutsatta så torde det inte föreligga risk att snedvrida konkurrensen i det fall AB Visit Trelleborg tillämpar självkostnadsprincipen.

I det fall att någon av de tjänster de tillhandahåller är konkurrensutsatta föreligger risk att de snedvrider konkurrensen i det fall AB Visit Trelleborg tillämpar självkostnadsprincipen. I det fall att AB Visit Trelleborg tillhandahåller tjänster till Trelleborgs kommun och andra aktörer till ett marknadsmässigt pris föreligger inte risk att AB Visit Trelleborg snedvrider eller riskerar att snedvrida konkurrensen. Dock, som tidigare redovisats för i analysen, kan inte AB Visit Trelleborg tillämpa marknadsmässiga principer.

Om Trelleborgs kommun beslutar om att bedriva AB Visit Trelleborgs verksamhet i förvaltningsform ska verksamheten bedrivas i enlighet med självkostnadsprincipen. Reglerna i konkurrenslagstiftningen aktualiseras inte förutsatt att verksamheten inte tillhandahåller tjänsterna till andra aktörer än kommunen själv. Med andra aktörer inkluderas Trelleborgs kommuns bolagssfär. I det fall AB Visit Trelleborg i förvaltningsform har för avsikt att tillhandahålla tjänster till andra aktörer och inte enbart för internt tillhandahållande sker sådant tillhandahållande till självkostnadspris och då aktualiseras tidigare resonemang avseende huruvida tjänsterna är konkurrensutsatta och riskerna med att snedvrida marknaden.

# 3.3

Analys ur ett  
skattemässigt  
perspektiv

# Skatt - Analys

## Vår bedömning

Vi har uppfattat att AB Visit Trelleborg idag inte fakturerar kommunen för utförda tjänster. Aktiebolaget finansieras i stället genom koncernbidrag från andra kommunföretag. Vad vi förstår har uttagsbeskattning inte deklarerats, vare sig vad gäller inkomstskatt eller moms.

Som vi uppfattat det tillhandahåller AB Visit Trelleborg tjänster för att stärka Trelleborg kommun som varumärke, dels genom så kallad platsutveckling och dels genom direkt marknadsföring av kommunen. Oberoende av om det är tjänster som direkt är delegerade av kommunen eller inte kan de tjänster som AB Visit Trelleborg tillhandahåller anses vara till nytta för kommunen. Enligt praxis är det tillräckligt att verksamheten är till nytta för kommunen för att uttagsbeskatta aktiebolaget, förutsatt att kommunen inte utgett ersättning motsvarande marknadsvärdet för dessa tjänster. Värdet av dessa tjänster ska alltså uttagsbeskattas.

I den mån aktiebolaget utför tjänster på uppdrag av andra uppdragsgivare bör det finnas separata uppdragsavtal för detta. Vi har dock förstått det som att de externa projekten utgör en mindre del av bolagets verksamhet och att dessa intäkter i princip bara är kostnadstäckning för vidarefakturerade tjänster eller produkter.

Notera att det faktum att aktiebolaget erhåller koncernbidrag inte kan ses som en "betalning" för tillhandahållna tjänster, utan det är en ren värdeöverföring inom bolagskoncernen för att utjämna det skattemässiga resultatet mellan bolagen. Det påverkar således inte frågan om uttagsbeskattning. Det finns däremot inget hinder mot att bolaget dessutom tar emot koncernbidrag, det är dock en fråga helt särskild från den om uttagsbeskattning.

Vår bedömning är således att AB Visit Trelleborg med all sannolikhet undanhållit inkomstskatt och moms med inte obetydliga belopp i och med att uttagsbeskattning inte skett tidigare år. Vi har dock inte utrett och beräknat vilka belopp det kan röra sig om totalt, då det inte faller inom ramen för detta uppdrag.

Effekten av att ta upp en skattepliktig intäkt som en del av det redovisade resultatet (fakturerat belopp) eller att ta upp en motsvarande uttagsbeskattning i inkomstdeklarationen är densamma. För att tydliggöra följer två exempel på hur skatteberäkningen på en övergripande nivå kan komma att se ut beroende på om bolaget erhållit koncernbidrag eller inte.

<i>Exempel 1 utan koncernbidrag</i>	(kr)
Intäkter motsvarande självkostnad med 5% påslag	13,650,000
Verksamhetens kostnader	<u>(13,000,000)</u>
Vinst	<u>650,000</u>
Bolagsskatt (20,6 %)	133,900
Moms (25 %)	3,412,500
 <i>Exempel 2 med koncernbidrag</i>	
Intäkter motsvarande självkostnad med 5% påslag	13,650,000
Verksamhetens kostnader	<u>(13,000,000)</u>
Koncernbidrag, mottaget	<u>13,000,000</u>
Vinst	<u>13,650,000</u>
Bolagsskatt (20,6%)	2,811,900
Moms 25 %	3,412,500

# Skatt - Analys och åtgärd

## Vad är risken?

Om verksamheten bedrivs i aktiebolagsrättslig form och bolaget inte tar betalt av kommunen för sina tjänster, ska bolaget bli beskattad för marknadsvärdet av de tjänster som aktiebolaget tillhandahåller kommunen. Detta gäller både inkomstskatt och moms.

**Om bolaget inte deklarerar den här uttagsbeskattningen finns risk att Skatteverket vid en kontroll, utöver att öka beskattningsunderlaget, påför skattetillägg och i värsta fall anmäler ärendet till åtal för skattebrott.**

**Det finns möjlighet för Skatteverket att ompröva tidigare års beskattning upp till 6 år tillbaka i tiden. Under 2024 kan rättelse ske av beskattningsåren 2018 och framåt.**

Att fakturering inte sker innebär också en ekonomisk risk för kommunen i och med att kommunen inte kan lyfta motsvarande ingående moms, varken genom avdrag eller ersättning för moms, då man inte erhållit någon faktura med moms.

## Hur kan risken undvikas?

Risken kan i första hand undvikas genom att AB Visit Trelleborg fakturerar Trelleborgs kommun en marknadsmässig ersättning för de tjänster som utförs och som gynnar kommunen.

Det är viktigt att alltid tänka på att alla transaktioner (såväl synliga som "osynliga") som sker mellan kommunen och aktiebolaget ska vara marknadsmässigt prissatta. Skatterättsligt brukar man här tala om transaktioner som sker på armlängds avstånd. Något som enklast kan förklaras som att motsvarande transaktion även skulle ha kunnat ske mellan två av varandra helt oberoende parter. Enligt praxis bör dock ett påslag om 2-5 % på självkostnaden ses som accepterad.

Ett alternativ är att enbart ta upp uttagsbeskattning motsvarande värdet av de sålda tjänsterna till beskattning hos bolaget, dvs. bolaget tar upp en intäkt till beskattning trots att bolaget inte får betalt. På det sättet sker inget skatteundanhållande och då finns heller ingen risk för skattetillägg eller andra påföljder. Däremot skulle kommunen fortfarande sakna avdragsrätt då man inte erhåller någon faktura med moms. Vi rekommenderar därför inte det här alternativet i första hand.

**Vi rekommenderar att bolaget söker omprövning av tidigare års beskattning, både vad gäller inkomstskatt och moms. I den mån en skattskyldig själv begär rättelse av en felaktighet finns inte samma möjlighet för Skatteverket att t.ex. kräva skattetillägg. Det krävs dock att en sådan rättelse sker innan Skatteverket initierat en utredning.**

# Förvaltningsform - Skatt

## Om verksamheten flyttas till kommunen och bedrivs i förvaltningsform

Eftersom Trelleborgs kommun inte är skattepliktig för inkomstskatt skulle verksamhetens resultat inte ha någon påverkan på inkomstbeskattningen överhuvudtaget.

Vad gäller moms skulle kommunen även fortsättningsvis ha möjlighet att få ersättning för moms på kostnader i verksamheten via ersättningssystemet.

I den mån verksamheten kan tänkas ha ett värde, eller om det finns särskilda tillgångar i verksamheten som har ett värde, behöver det beaktas att en överlåtelse av verksamheten till Trelleborgs kommun i sig skulle kunna trigga uttagsbeskattning. Vi rekommenderas därför att detta utreds innan beslut tas. Vi uppfattar dock inte att det ligger inom ramen för det här uppdraget att utreda.

Oavsett om man väljer att framgent bedriva verksamheten i förvaltningsform så är vår rekommendation att begära omprövning av deklarationer för inkomstskatt och moms avseende tidigare år.



# Sammanfattningsvis avseende skattemässiga frågor finns betydande risker men också vägar framåt oavsett driftsform

## Sammanfattning av risk och rekommenderad åtgärd

Den frågeställning som PwC haft i uppdrag att utreda är vad som skulle krävas för att kunna behålla verksamheten i bolagsform och samtidigt eliminera de skatterättsliga och ekonomiska riskerna.

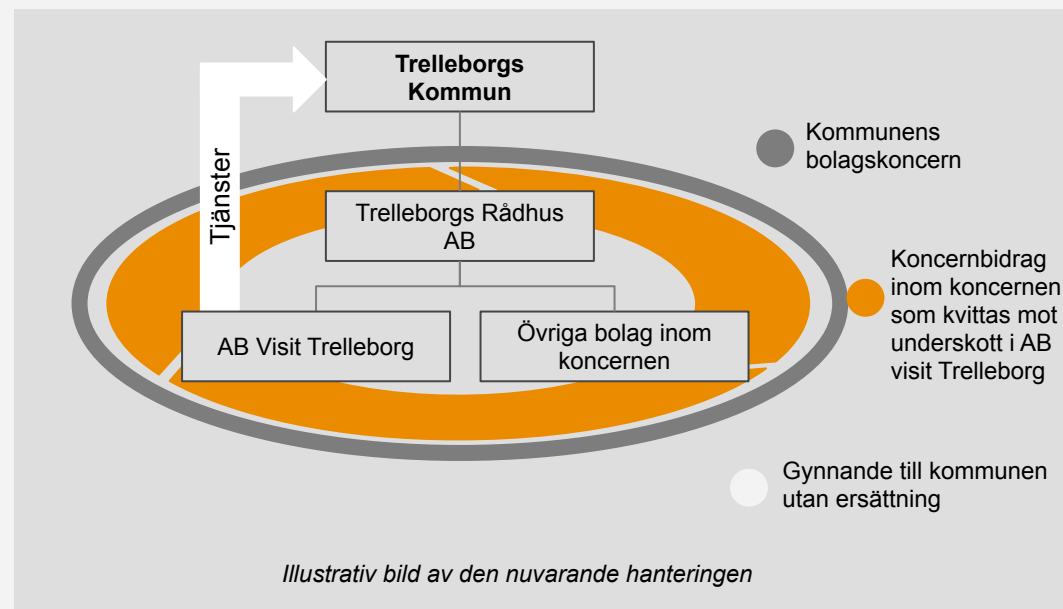
Som vi beskriver i rapporten finns allmänna regler när ett företag erbjuder tjänster eller tillgångar utan att ta betalt för det och utan att det är affärsmässigt motiverat. I dessa fall ska det ändå beskattas som om man tagit fullt betalt. Vår bedömning är att den verksamhet som AB Visit Trelleborg bedriver är till gagn för Trelleborgs kommun. Vid en fortsatt drift i bolagsform måste bolaget därför fakturera Trelleborgs kommun motsvarande värdet av de tjänster man tillhandahåller, alternativt ska uttagsbeskattning ske, dvs. bolaget ska ändå ta upp en sådan intäkt till beskattning.

Det är mer fördelaktigt att AB Visit Trelleborg fakturerar Trelleborgs kommun, än att uttagsbeskattning sker, eftersom kommunen annars inte har avdragsrätt för ingående moms, vilket innebär en ekonomisk risk. Vår rekommendation är därför att AB Visit Trelleborg fortsättningsvis fakturerar kommunen en marknadsmässig ersättning för sina tjänster.

**Enligt vår bedömning bör man inte se uttagsbeskattning som en risk utan som en regelefterlevnad. Däremot bör man se det som en risk att Skatteverket påför skattetillägg eller anmäler ärendet till åtal för skattebrott om inte bolaget själv ser till att rätta upp tidigare års beskattning och även hanterar det korrekt framgent.**

Vi rekommenderar därför också att bolaget utan dröjsmål begär omprövning för att korrigera tidigare års deklarationer avseende inkomstskatt och moms, dels för att göra rätt för sig, men också för att undvika risken för att bolaget drabbas av skattetillägg samt att bolagets företrädare drabbas av andra påföljder.

Sammantaget kan det konstateras att med en korrekt skattemässig hantering där kommunen också faktureras en marknadsmässig ersättning, lär beskattningen inte bli mer betungande än det påslag som krävs för att faktureringen ska ses som marknadsmässig, eftersom tillkommande moms också kommer att kunna återfås av kommunen.



# 4

Fortsatt arbete

# PwC har identifierat behov av att utveckla styrning och verksamhet utifrån kommande politiska beslut om organisering av verksamheten

- **Översyn av samarbeten och avtal**
  - Viss avsaknad av skriftliga överenskommelser och avtal som har framkommit under denna utredning bör åtgärdas. I detta arbete bör även befintliga samarbeten nyttobedömas utifrån verksamhetens uppdrag där vissa kan förstärkas medan andra kan övervägas att avslutas.
- **Ekonomiska förutsättningar**
  - Verksamhetens intäkter och kostnader bör genomlysas och en ny budget bör tas fram utifrån nya förutsättningar i bolag eller förvaltning.
- **Funktioner och roller**
  - Vid fortsatt drift i bolagsform, men särskilt vid organisering i förvaltningsform, finns ett behov av att analysera vilka funktioner och roller som finns och behöver finnas i verksamheten.
- **Verksamhetsövergång för personal vid organisering i förvaltningsform**
  - En verksamhetsövergång enligt LAS och MBL behöver genomföras.
- **Utveckling av ägarstyrning och utformning av Trelleborgs Rådhus AB, särskilt vid drift i bolagsform**
  - Utredningen har identifierat behov av en förstärkt ägarstyrning. Även vid organisering i förvaltningsform bör kvarstående delar av Trelleborgs Rådhus AB analyseras och utvecklas utifrån behov.
- **Plan för genomförande och kommunikation**
  - Utöver verksamhetsgenomgång vid organisering i förvaltningsform, behöver ett förändringsarbete och kommunikationsarbete genomföras. Detta gäller även i fortsatt drift i bolagsform.







# Tack!

Denna rapport har upprättats inom ramen för vårt uppdrag att tillhandahålla rådgivning avseende “Utredningsuppdrag - framtida verksamhet för AB Visit Trelleborg” enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av uppdragsavtal undertecknat 2024-01-17. Rapporten är endast upprättad för vår uppdragsgivares räkning, Trelleborgs kommun, (212000-1199). Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (organisationsnummer 556029-6740)/ PricewaterhouseCoopers AB tar inte något som helst ansvar gentemot någon annan än uppdragsgivaren som väljer att förlita sig på eller att agera utifrån innehållet i denna rapport. Inte heller tas något ansvar för att rapporten används för andra syften än för dem som förelegat vid uppdragets utförande.

© 2024 PricewaterhouseCoopers i Sverige AB. Att mångfaldiga innehållet helt eller delvis är förbjudet enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. Förbudet gäller varje form av mångfaldigande genom tryckning, kopiering etc.