

Regeringens proposition

2000/01:84

Kommunal uppdragsverksamhet

Prop.
2000/01:84

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 22 mars 2001

Göran Persson

Britta Lejon
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att den försöksverksamhet som i dag pågår enligt lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490) skall pågå ytterligare tre år, dvs. till utgången av år 2005. I försökslagen preciseras också det nuvarande villkoret om särredovisning på så sätt att i bolagens årsredovisning skall upplysningar om intäkterna, kostnaderna och resultatet av uppdragsverksamheten lämnas på det sätt som anges i 5 kap. 1 § årsredovisningslagen (1995:1554). Denna lagändring föreslås träda i kraft den 1 januari 2002.

Vidare gör regeringen den bedömningen att det för närvarande inte finns anledning att utvidga försöksverksamheten till att omfatta annan kommunal verksamhet.

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490)	4
2.2	Förslag till lag om fortsatt giltighet av lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490)	5
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Försöksverksamheten inom kollektivtrafiken.....	6
4.1	Behovet av en försökslagstiftning	6
4.2	En utvidgad möjlighet att bedriva kommunal uppdragsverksamhet.....	7
5	Utvärdering av försöksverksamheten	7
5.1	Fortsatt giltighet av försökslagen	7
5.2	Villkoret om särredovisning preciseras.....	10
6	Uppdragsverksamhet inom andra kommunala verksamhetsområden.....	12
7	Ikraftträdande och kostnadskonsekvenser	15
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Kommunal uppdragsverksamhet 1998 (SOU 1998:119).....	16
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser (SOU 1998:119).....	18
Bilaga 3	Sammanfattning av betänkandet Kommunal uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken – utvärdering av försöksverksamheten (SOU 1999:118).....	19
Bilaga 4	Förteckning över remissinstanser (SOU 1999:118).....	21
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 mars 2001.....	22

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen
antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktieföretag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490),
2. lag om fortsatt giltighet av lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktieföretag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490)

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

I aktiebolagets årsredovisning skall *kostnaderna, intäkterna och resultatet av uppdragsverksamheten* redovisas särskilt.

Av *redovisningen* skall också framgå vilka borgensförbindelser och övriga ansvarsförbindelser som kommunen eller landstinget har ingått för bolaget.

Föreslagen lydelse

3 §

I aktiebolagets årsredovisning skall uppdragsverksamheten redovisas särskilt. *Upplýsningar om intäkterna, kostnaderna och resultatet av uppdragsverksamheten skall lämnas på det sätt som anges i 5 kap. 1 § årsredovisningslagen (1995:1554).*

Av *årsredovisningen* skall också framgå vilka borgensförbindelser och övriga ansvarsförbindelser som kommunen eller landstinget har ingått för bolaget.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2002.

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 1998:498.

2.2 Förslag till lag om fortsatt giltighet av lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490)

Prop. 2000/01:84

Härigenom föreskrivs att lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490)¹, som gäller till utgången av år 2002, skall fortsätta att gälla till utgången av år 2005.

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 1998:498.

Den 21 augusti 1997 beslutade regeringen att en särskild utredare skulle utarbeta förslag om en utvidgning till andra verksamhetsområden av den försöksverksamhet som bedrivs enligt lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom sådan trafik som avses i lagen (1985:449) om rätt att driva viss linjetrafik (dir. 1997:96). Lagen har numera rubriken lag (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490). Utredningen, som antog namnet Utredningen om vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet, överlämnade i september 1998 sitt betänkande Kommunal uppdragsverksamhet 1998 (SOU 1998:119). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju1999/126/K).

Den 25 februari 1999 beslutade regeringen att en särskild utredare skulle göra en uppföljning och utvärdering av försöksverksamheten (dir. 1999:12). Utredningen antog namnet Utredningen om utvärdering av den kommunala uppdragsverksamheten inom kollektivtrafiken. I oktober 1999 överlämnade utredningen sitt betänkande Kommunal uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken – utvärdering av försöksverksamheten (SOU 1999:118). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 3*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju1999/4835/K).

Förslagen i propositionen är av enkel beskaffenhet och innebär endast att försökslagens giltighetstid förlängs och att det gällande kravet på särredovisning av uppdragsverksamheten preciseras. Regeringen anser därför att Lagrådets yttrande inte behöver inhämtas.

4 Försöksverksamheten inom kollektivtrafiken

4.1 Behovet av en försökslagstiftning

I propositionen Kommunal uppdragsverksamhet avseende kollektivtrafik m.m. föreslog regeringen bl.a. att uppdragsverksamhet på försök skulle få bedrivas av kommunala aktiebolag inom området för kollektivtrafik (prop. 1995/96:167). Till grund för propositionen låg bl.a. departementspromemorian Kommunal uppdragsverksamhet och kommunal samverkan om myndighetsutövning (Ds 1995:13).

Försökslagen trädde i kraft år 1996 och gäller till utgången av år 2002. Som skäl för en försöksverksamhet anförde regeringen i huvudsak följande. En stor del av kollektivtrafiken upphandlas i dag i konkurrens. Bussföretagen har dock sinsemellan inte samma förutsättningar att agera på en konkurrensutsatt marknad. De kommunala företagen är av hänsyn till den kommunalrättsliga lokaliseringprincipen förhindrade att erbjuda

sina tjänster utanför sitt eget geografiska område. Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling medför att kommunerna och landstingen inte kan anlita sina egna företag direkt utan upphandling för att bedriva kollektivtrafik. Detta förhållande har lett till att när de kommunala bussföretagen förlorar i en anbudstävling som trafikhuvudman, kommunen eller landstinget anordnat, har de ingen rättslig möjlighet att kompensera sig genom att söka sig till andra marknader. Kollektivtrafiken agerar på en konkurrensmarknad. De största aktörerna blir dock allt större. Det finns en uppenbar risk för att de kommunala företag som i dag finns kvar och som även framöver skulle kunna utgöra reella konkurrenter antingen köps upp eller tvingas att samarbeta med varandra i större bolag för att på så sätt öka möjligheterna att stanna kvar på marknaden. Vidare finns en risk för att branschen inom en snar framtid kan komma att karaktäriseras av bristande konkurrens. Även den höga graden av skattefinansiering av kollektivtrafiken talar för att de kommunala bolagen ges ökade möjligheter att utvecklas till konkurrenskraftiga aktörer under samma villkor som privata aktörer.

I propositionen angav regeringen att den avsåg att efter tre år göra en uppföljning av hur försöket så långt hade utfallit. Denna utvärdering skulle sedan ligga till grund för om den kommunala kompetensen skulle utvidgas permanent på området. Regeringen tillsatte därför Utredningen om utvärdering av den kommunala uppdragsverksamheten inom kollektivtrafiken (se avsnitt 3).

4.2 En utvidgad möjlighet att bedriva kommunal uppdragsverksamhet

I betänkandet Kommunala kompetensfrågor behandlade konstitutionsutskottet bl.a. frågan om att utvidga den kommunala kompetensen beträffande näringsverksamhet (bet. 1996/97:KU12). Utskottet ansåg att det var värdefullt att de kommunala trafikföretagen hade möjlighet att försöksvis bedriva verksamhet i andra kommuner. Utskottet menade att det fanns skäl att utvidga försöksverksamheten till att även omfatta annan kommunal verksamhet och att regeringen därför snarast borde lägga fram ett förslag för riksdagen med denna innebörd. Mot denna bakgrund tillsatte regeringen Utredningen om vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet (se avsnitt 3).

5 Utvärdering av försöksverksamheten

5.1 Fortsatt giltighet av försökslagen

Regeringens förslag: Försöksverksamheten med kommunal uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken skall pågå ytterligare tre år, dvs. till utgången av år 2005.

1999 års utrednings förslag: Försökslagstiftningen bör varken förlängas eller permanentas.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, däribland *Statskontoret, Företagarnas Riksorganisation, Svenska Arbetsgivareföreningen, Sveriges Industriförbund* samt *Borlänge, Umeå och Piteå kommuner*, instämmer i utredningens bedömning. Företagarnas Riksorganisation anser att det är orimligt att ha en lag som riktar sig till endast ett par aktörer och som medger undantag från en central kommunalrättslig princip. Sveriges Industriförbund anför att även om konkurrenstrycket skulle ha varit svagt vid upphandling av kollektivtrafiktjänster så motiverar detta inte en fortsatt försöksverksamhet. Ett av skälen till detta är att kommunmedlemmarna inte har ett intresse av att skattemedel riskeras i verksamheter som de själva inte har nytta av. *Göteborgs och Skellefteå kommuner, Uppsala läns landsting, Göteborgs Spårvägar AB, Skelleftebuss AB, Svenska Kommunförbundet, Tjänstemännens Centralorganisation* och *Svenska Kommunalarbetsareförbundet (avdelning väst)* anser att försökslagstiftningen bör permanentas. Flera av dessa remissinstanser anser i andra hand att försöksperioden bör förlängas. Svenska Kommunförbundet pekar på de förhållanden som råder i Göteborgsområdet, där många linjer går mellan Göteborgs centrala delar och angränsande kommuner. Om försökslagstiftningen upphör att gälla finns det en uppenbar risk att Göteborgs Spårvägar AB inte kan bedriva trafik på sådana linjer. Göteborgs Spårvägar AB betonar att företaget på sikt kommer att förlora all busstrafik till konkurrenterna om försökslagstiftningen varken förlängs eller permanentas.

Skälen för regeringens förslag

Aktörerna på marknaden

Den lokala och regionala persontrafiken med buss i Sverige bedrivs med cirka 7 100 bussar fördelade på knappt 500 privata och kommunala företag.

Sedan upphandlingarna av kollektivtrafik i Sverige inleddes på 1980-talet har cirka 95 procent av bussmarknaden utsatts för konkurrens. Inom bussbranschen omsätter den kontraktbundna trafiken mellan 9 och 10 miljarder kronor per år. Självfinansieringsgraden uppgår till cirka 50 procent medan den för år 1993 var cirka 47 procent. Av den totala kollektivtrafikkostnaden svarar landstingen för 75 procent och kommunerna för resterande 25 procent.

I hela landet finns det cirka 300 gällande avtal mellan en trafik huvudman och ett bussföretag. Motsvarande siffra för år 1994 var 400.

Marknaden domineras av de privata bussföretagen Swebus AB och Linjebuss AB samt det kommunala bussföretaget BussLink AB, vilka har 3 000, 1 900 respektive 1 700 bussar vardera. Av dessa körs 2 500, 1 600 respektive 1 700 på uppdrag av en trafik huvudman. År 1995 dominerades marknaden, förutom av 27 stycken kommunala bussföretag, av Swebus AB och Linjebuss AB. I dag finns 13 kommunala bussföretag som sammanlagt har drygt 2 800 bussar. Dessa kommunala bolags andelar har minskat från cirka 39 procent år 1994 till cirka 21 procent år 2001, om

man utgår från den totala vagnparken i yrkesmässig trafik. De mindre privata bussföretagens andelar av den totala vagnparken i yrkesmässig trafik har under motsvarande period legat i stort sett stilla.

Under de år som försöksverksamheten pågått har de tre största bussbolagen ytterligare förstärkt sina marknadspositioner. Många små och medelstora bussföretag har under senare år gått samman i s.k. busspooler. Även dessa har stärkt sina marknadspositioner.

Tendensen när det gäller kommunala bolag är däremot den motsatta. Deras andelar av marknaden fortsätter att minska och många bolag har sålts. Lönsamhetsutvecklingen inom hela bussbranschen är dålig och detta förhållande gäller naturligtvis även de kommunala bolagen. I betänkandet *Kommunal uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken – utvärdering av försöksverksamheten* anges att dålig lönsamhet kan vara en förklaring till att kommunala bussföretag sålts under senare år (SOU 1999:118). En annan tänkbar förklaring som nämns i betänkandet är att kommunerna velat ”rensa upp” i sina organisationer och då valt att inte längre bedriva denna typ av verksamhet. Utredningen gör bedömningen att denna ”utförsäljning” av de kommunala bolagen fortsätter och att det inom en ganska snar framtid endast kommer att finnas ett fåtal bolag kvar.

Konsekvenser för konkurrensförhållandena

Regeringen ansåg i förarbetena till försökslagen att det fanns risk för en situation med bristande konkurrens inom kollektivtrafiken (prop. 1995/96:167). Enligt utredningens bedömning tycks dessa farhågor inte ha besannats. Utredningen konstaterar att konkurrenssituationen vid upphandling av kollektivtrafik i de allra flesta fall är god men att förhållandena varierar över landet. De kommunala bolagens medverkan har enligt utredningen inte påverkat konkurrensen i någon större utsträckning. Sammanfattningsvis anser utredningen att det i dag finns en fungerande konkurrens på kollektivtrafikens område.

Bolagens användning av försökslagen

År 1999 var det enligt utredningen endast fyra av tolv kommunala trafikaktiebolag som använde sig av möjligheten att bedriva uppdragsverksamhet enligt försökslagen. Dessa bolag var Göteborgs Spårvägar AB, Uddevalla Omnibus AB, AB Mariestads Busstrafik och Skelleftebuss AB. Av utredningens betänkande framgår att tre kommunala bolag som ännu inte använt sig av försökslagen skulle kunna tänka sig att göra det i framtiden. Ett av dessa bolag har lagt anbud vid några tillfällen, men har inte lyckats vinna någon upphandling. De övriga fem kommunala bolagen har angett att de inte har för avsikt att framöver utnyttja möjligheten att bedriva uppdragsverksamhet. Ett skäl till detta har uppgetts vara att försöksperioden är för kort med hänsyn till de avtalstider som råder i bussbranschen. Ett bolag har anfört att det ingår i bolagets affärsidé att verksamheten skall bedrivas inom den egna kommunen.

Vid en bedömning av om försökslagstiftningen bör förlängas eller permanentas kan inledningsvis konstateras att omfattningen av försöksverksamheten har varit begränsad. Antalet kommunala trafikaktiebolag på marknaden är litet och endast ett fåtal av dessa bedriver uppdragsverksamhet med stöd av försökslagen. Både svenska och utländska aktörer har tillkommit på marknaden och de marknadsmässiga skäl som regeringen anförde i förarbetena till försökslagen får numera anses ha fallit bort.

Mot den angivna bakgrunden skulle det i och för sig kunna hävdas att det inte finns något egentligt behov av en utvidgad kommunal kompetens på kollektivtrafikområdet. Försöksverksamheten skulle i så fall kunna avslutas vid utgången av år 2002. Regeringen anser emellertid att det finns flera skäl som talar för att försöksverksamheten bör pågå ytterligare några år. Just det förhållandet att omfattningen av verksamheten har varit så marginell gör det svårt att dra några bestämda slutsatser vad gäller kollektivtrafikområdet enbart utifrån den utvärdering som utredningen gjort. En förlängning av försöksverksamheten skulle kunna ge ett bättre underlag för ett definitivt ställningstagande om det behövs en permanent lagstiftning på området eller inte. Flera remissinstanser pekar också på att försökslagstiftningen bör förlängas för att ge ytterligare erfarenheter och ett bättre beslutsunderlag. Det är vidare mycket som tyder på att de kommunala trafikaktiebolag som bedriver uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken skulle drabbas hårt om försökslagstiftningen inte förlängs. Detta gäller inte minst inom Göteborgsområdet. Sammanfattningsvis anser regeringen att försöksverksamheten med kommunal uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken bör pågå ytterligare tre år. Försökslagens giltighetstid bör därför förlängas till utgången av år 2005. Under denna försöksperiod bör ytterligare en utvärdering av försöksverksamheten göras.

Vad gäller redan ingångna avtal vill regeringen peka på att det redan i förarbetena till försökslagstiftningen förutsattes att avtal som ingicks med stöd av den föreslagna lagen inte skulle sträcka sig längre än t.o.m. utgången av år 2002 (prop. 1995/96:167, s. 28). När nu försökslagstiftningen förlängs till utgången av år 2005 bör på motsvarande sätt nya avtal som ingås med stöd av lagen självfallet inte sträcka sig längre än till försöksperiodens utgång.

5.2 Villkoret om särredovisning preciseras

Regeringens förslag: Nuvarande villkor om särredovisning i försökslagen preciseras på så sätt att upplysningar om intäkterna, kostnaderna och resultatet av uppdragsverksamheten skall lämnas i årsredovisningen på det sätt som anges i 5 kap. 1 § årsredovisningslagen (1995:1554).

1999 års utredning: Utredningen, som inte har lämnat något förslag i denna del, har anfört att den inte funnit någon särredovisning i trafikaktiebolagens årsredovisningar.

Remissinstanserna: *Företagarnas Riksorganisation* har pekat på att inget av trafikaktiebolagen synes ha uppfyllt kravet på att särredovisa uppdragen. *Svenska Arbetsgivareföreningen* menar att det förhållandet att särredovisning inte skett kan föranleda antaganden om att uppdragsverksamheten internsubventionerats från annan verksamhet i bolagen eller från andra källor.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande villkor om redovisning

Av 3 § första stycket försökslagen framgår att i aktiebolagets årsredovisning skall kostnaderna, intäkterna och resultatet av uppdragsverksamheten redovisas särskilt. I andra stycket anges att av redovisningen skall också framgå vilka borgensförbindelser och övriga ansvarsförbindelser som kommunen eller landstinget har ingått för bolaget.

Kravet på särredovisning av uppdragsverksamheten infördes för att tillse att konkurrensneutralitet råder och att kommuner och landsting inte med skattemedel subventionerar en verksamhet som bedrivs åt annan. Regeringen anförde i propositionen till försökslagen att det borde säkerställas att den verksamhet som bedrivs åt annan ges en sådan utformning att det går att utläsa resultat samt de kostnader och intäkter som hänförs till uppdragsverksamheten (prop. 1995/96:167, s. 30). Särredovisning ansågs även behövas för att kunna upprätta och följa upp de ekonomiska kalkyler som skall göras. Regeringen pekade också på att särredovisning säkerställer medborgarnas insynsmöjligheter i verksamheten. Kravet på att även borgensförbindelser och övriga ansvarsförbindelser skall redovisas motiverades med att det klart bör framgå om kommunen eller landstinget stöder sitt företag på ett sätt som ger det otillbörliga konkurrensfördelar.

Särredovisningen måste framgå av bolagens årsredovisning

Årsredovisningslagen (1995:1554) är tillämplig på kommunala trafikaktiebolag. Av 5 kap. 1 § i denna lag följer att årsredovisningen skall innehålla de upplysningar som anges i 2 – 26 §§ och att upplysningarna skall lämnas i noter. Sådana upplysningar kan exempelvis handla om nettoomsättningens fördelning på ett företags verksamhetsgrenar (6 §). Om det inte står i strid med kravet på överskådlighet i 2 kap. 2 § årsredovisningslagen får upplysningarna i stället lämnas i balansräkningen eller resultaträkningen.

De fyra trafikaktiebolag som år 1999 bedrev uppdragsverksamhet med stöd av försökslagen har efter förfrågan från utredningen uppgett att de på olika sätt särredovisat uppdragsverksamheten i sina ekonomiska system. Eftersom utredningen inte funnit någon särredovisning i bolagens årsredovisningar har det inte varit möjligt att bedöma hur stor andel av verksamheten som belöper på uppdragsverksamheten eller hur denna har utfallit. Det har heller inte gått att få en uppfattning om hur ett bortfall av intäkter från uppdragsverksamheten skulle påverka bolagen. Utredningen anger vidare att ett kommunalt borgensåtagande endast ingåtts för ett av

de bolag som bedriver uppdragsverksamhet. Åtagandet ingicks enligt uppgift före försökslagens tillkomst. Uppgift om borgensåtagandet saknas dock i bolagets årsredovisning.

Enligt 3 § försökslagen skall sårredovisningen göras i aktiebolagets årsredovisning. Det är således inte förenligt med denna bestämmelse att sårredovisa uppdragsverksamheten på något annat sätt, exempelvis internt i bolaget. Ett sådant förfarande strider mot de angivna syftena med sårredovisning. Det nuvarande villkoret om sårredovisning bör därför preciseras på så sätt att i ett trafikaktiebolags årsredovisning skall upplysningar om intäkterna, kostnaderna och resultatet av uppdragsverksamheten lämnas på det sätt som anges i 5 kap. 1 § årsredovisningslagen (1995:1554). Detta innebär som huvudregel att upplysningarna skall lämnas i noter till årsredovisningen. Med en sådan lösning bör det enligt regeringens mening vara möjligt att på ett enkelt sätt ta del av sårredovisningen och bl.a. få reda på hur stor andel av trafikaktiebolagets verksamhet som belöper på uppdragsverksamheten och hur denna har fallit ut.

I en resultaträkning anges först intäkter och därefter kostnader och resultat. Denna ordning bör även gälla i 3 § första stycket. I andra stycket bör slutligen förtydligas att den redovisning som nämns avser årsredovisningen.

6 Uppdragsverksamhet inom andra kommunala verksamhetsområden

Regeringens bedömning: Det finns för närvarande inte anledning att utvidga försöksverksamheten till att omfatta annan kommunal verksamhet.

1998 års utrednings bedömning: Överensstämmer med regeringens. Utredningen har också anført att den saknar underlag för en bedömning av om det finns tillräckliga skäl att införa en generell reglering om kommunal uppdragsverksamhet.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser instämmer i utredningens bedömning att försöksverksamheten inte bör utvidgas till att omfatta annan kommunal verksamhet. *Konkurrensverket* anför att kommunala bolag och förvaltningar inte bör driva näringsverksamhet på fungerande konkurrensmarknader. En utvidgning av den kommunala kompetensen att bedriva uppdragsverksamhet skulle enligt verkets bedömning riskera att komma i konflikt med regeringens uttalade ambitioner att främja småföretagandet. Vad gäller frågan om en generell reglering anser *Konkurrensverket* att eventuell lagstiftning bör anstå tills en mer ingående analys och bedömning av vilka regler som skall gälla vid konkurrens mellan offentliga producenter och privata företag genomförs. Några remissinstanser, däribland *Eskilstuna*, *Nässjö* och *Göteborgs kommuner* samt *Svenska Kommunförbundet*, föredrar en generell reglering om kommunal uppdragsverksamhet. Göteborgs kommun menar att

en generell reglering skulle skapa ett mer överskådligt och lättförståeligt system. Svenska Kommunförbundet anser att det är önskvärt att det införs bestämmelser som ger en kommun möjlighet att åta sig uppdrag åt en annan kommun inom bl.a. plan- och byggområdet, djurskyddsverksamheten och livsmedelskontrollen. Ett antal näringslivsorganisationer, däribland *Arkitekt- och ingenjörsföretagen*, *Byggtreprenörerna*, *Företagarnas Riksorganisation*, *Svenska Arbetsgivareföreningen*, *Sveriges Industriförbund* och *Svenska Åkeriförbundet*, har i ett gemensamt remissyttrande anfört att det vore oacceptabelt att utöka utrymmet för kommunal uppdragsverksamhet och att, om det inte är angeläget att ändra lagstiftningen för något enskilt delområde, det inte heller kan vara angeläget med en generell reglering.

Skälen för regeringens bedömning

Allmänna utgångspunkter

En första utgångspunkt för att utvidga försöksverksamheten till ett eller flera kommunala verksamhetsområden är att det finns ett påtagligt behov av det. Behovet bör dessutom vara gemensamt för ett större antal kommuner eller landsting.

En annan grundläggande förutsättning är att verksamheten finns inom den egna kommunen eller landstinget och är förenlig med den kommunala kompetensen. De verksamhetsområden som skulle kunna komma i fråga för en försöksverksamhet begränsas därför till sedvanlig kommunal verksamhet och verksamheter som har en klar anknytning till denna.

Tjänster som innefattar myndighetsutövning bör enligt regeringens mening falla utanför området för en försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet. Inom speciallagstiftningen finns bestämmelser som gör kommunal samverkan om myndighetsutövning möjlig, t.ex. inom miljöområdet. I de fall det finns behov av ökade möjligheter för kommuner och landsting att samverka om myndighetsutövning bör det även i fortsättningen ske genom särskild reglering inom respektive verksamhetsområde.

De möjligheter till kommunal samverkan som finns i dag bör beaktas

Kommuner och landsting har redan i dag möjlighet att med stöd av speciallagstiftning bedriva uppdragsverksamhet åt andra kommuner och landsting inom vissa verksamhetsområden, samt samverka i olika former. Kommunalförbund och gemensamma nämnder är exempel på sådana samverkansformer. Samverkan kan ske i olika syften och för att möta olika behov. Inom ramen för kommunal samverkan har kommuner och landsting följaktligen goda möjligheter att gemensamt bedriva verksamheter utan att lokaliseringsprincipen överträds. Bestämmelserna om kommunalförbund i 3 kap. kommunallagen (1991:900) gäller för i stort sett alla kommunala verksamhetsområden. Något undantag för konkurrensutsatt verksamhet görs inte.

Kommuner och landsting kan även samverka i kommunala företag inom i princip alla kommunala verksamhetsområden om det inte är särskilt föreskrivet att angelägenheten skall handhas av kommunen eller landstinget i egen regi. Kommunala företag får i enlighet med 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen inte heller ägna sig åt myndighetsutövning utan lagstöd. På det kommunaltekniska området, t.ex. inom renhållningsverksamheten, är kommunalt samarbete i aktiebolagsform vanligt förekommande.

De berörda formerna för samverkan är av intresse främst när kommuner och landsting har behov av ett mer regelbundet samarbete över en längre tidsperiod.

Regeringen har nyligen beslutat tillsätta en arbetsgrupp inom Regeringskansliet som bl.a. har i uppdrag att föra ut kunskap om de former och möjligheter som kommuner kan samverka inom (Fi2000/4071). Arbetsgruppen skall vid behov rapportera eventuella rättsliga hinder mot samverkan som kan framkomma under arbetets gång. Resultatet av arbetet skall redovisas till regeringen senast den 2 november 2001.

Det finns för närvarande inte anledning att utvidga försöksverksamheten

Försöksverksamheten med kommunal uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken motiverades främst av behovet av ökad konkurrens inom verksamhetsområdet (se avsnitt 4.1). Oavsett i vad mån dessa skäl kvarstår bör det vid en jämförelse med konkurrenssituationen inom andra kommunala verksamhetsområden beaktas att förutsättningarna på marknaden för kollektivtrafiken i viktiga avseenden skiljer sig från vad som gäller på andra konkurrensmarknader. Kommuner och landsting ansvarar enligt lag för att denna trafik tillhandahålls invånarna. De är också de enda köparna av dessa tjänster. Trafiken finansieras till ungefär hälften med skattemedel medan övrig finansiering utgörs av avgifter från resenärerna.

Den kartläggning som gjordes av Utredningen om vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet visar att många kommuner och några landsting känner ett stort behov av att bedriva uppdragsverksamhet för att kunna upprätthålla kompetens och kvalitet samt för att kunna utnyttja knappa resurser effektivare (SOU 1998:119). Alla kommuner och landsting är dock inte av samma åsikt. Några kommuner har framfört till utredningen att de inte anser sig ha behov av en utvidgad möjlighet att bedriva uppdragsverksamhet.

Kartläggningen visar också att tillfrågade kommuner och landsting har angett en rad olika verksamhetsområden som de anser lämpliga för en försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet. Det finns en stor spridning mellan dessa verksamhetsområden. Regeringen konstaterar att det behov som påtalats för en utvidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet varierar mellan olika kommuner och landsting. Behovet torde dessutom förändras från en tid till en annan. Kartläggningen tyder således på att det inte finns något klart avgränsat verksamhetsområde inom vilket det finns ett påtagligt behov av att bedriva uppdragsverksamhet. Vidare är flera av de verksamhetsområden

som angetts för snäva för att överhuvudtaget komma i fråga. Detta gäller exempelvis specialisttjänster av olika slag. Andra föreslagna verksamheter är inte aktuella av det skälet att det kan ifrågasättas om de är förenliga med den kommunala kompetensen. Som anförts bör också beaktas att kommunerna har stora möjligheter att samverka med stöd av nuvarande lagstiftning. Det går heller inte att bortse från att en utvidgad försöksverksamhet kan komma att påverka konkurrensen och minska effektiviteten i den privata sektorn.

Sammantaget anser regeringen att det för närvarande inte finns anledning att utvidga den pågående försöksverksamheten till att omfatta annan kommunal verksamhet. Av detta följer att det inte heller är aktuellt att föreslå en generell reglering om kommunal uppdragsverksamhet.

7 Ikraftträdande och kostnadskonsekvenser

Ändringen i 3 § försökslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2002.

Förslaget om att försöksverksamheten med kommunal uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken skall pågå i ytterligare tre år bedöms inte föranleda några ökade kostnader för kommunerna eller landstingen. Försöksverksamheten baseras på frivilligt deltagande från kommunala aktiebolag. Förslaget om ändring i 3 § försökslagen bedöms inte heller medföra några kostnadskonsekvenser för kommunerna och landstingen. Inte heller för statens del uppkommer några ökade kostnader med anledning av förslagen.

Sammanfattning av betänkandet Kommunal uppdragsverksamhet 1998 (SOU 1998:119)

Prop. 2000/01:84
Bilaga 1

Utgångspunkter

I lag (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom sådan trafik som avses i lagen (1985:449) om rätt att driva linjetrafik ges kommunala aktiebolag rätt att under vissa förutsättningar bedriva försök med uppdragsverksamhet inom området för kollektivtrafik. Lagen trädde i kraft den 1 juli 1996. Utredningen har fått i uppdrag att föreslå inom vilket eller vilka områden och på vilket sätt den pågående försöksverksamheten kan utvidgas. Enligt utredningens tolkning tar direktiven inte sikte på en generell reglering som omfattar alla kommunala verksamhetsområden. Vidare skall den vidgade försöksverksamheten endast avse kommuners och landstings möjligheter att bedriva uppdragsverksamhet åt andra kommuner och landsting.

Kartläggning

En viktig del av utredningens arbete har varit att kartlägga inom vilket eller vilka verksamhetsområden det finns ett för flertalet kommuner eller landsting mer framträdande behov av en vidgad kompetens att bedriva uppdragsverksamhet åt varandra. Ett antal kommuner och landsting har beretts tillfälle att lämna synpunkter till utredningen. För att kunna bedöma kommunernas och landstingens behov har utredningen även kartlagt vilken kompetens som kommunerna och landstingen har i dag och vilka möjligheter till samverkan som ges inom det kommunala området.

Utredningens kartläggning pekar inte entydigt på ett särskilt avgränsat verksamhetsområde. Flertalet tillfrågade kommuner och några landsting uppgav att de känner ett stort behov av att bedriva uppdragsverksamhet för att kunna upprätthålla kompetens och kvalitet samt för att kunna utnyttja knappa resurser effektivare. Kommunerna angav en rad olika verksamhetsområden såsom lämpliga för en försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet. Spridningen mellan vilka verksamhetsområden som respektive kommun påtalade var stor och flera av verksamhetsområdena snäva, t.ex. vissa specialisttjänster.

Utredningens genomgång av gällande rätt visar att kommuner och landsting redan i dag har möjlighet att med stöd av speciallagstiftning bedriva uppdragsverksamhet åt andra kommuner och landsting inom vissa verksamhetsområden samt att utbyta tjänster genom samverkan i olika former.

Utredningens ställningstaganden

Effektivitets-, kvalitets- och kompetensskäl kan enligt utredningens mening tala för att det också finns skäl att vidga kommunernas och

landstingens kompetens att bedriva uppdragsverksamhet. Samtidigt måste emellertid effekterna i den privata sektorn av en vidgad kompetens beaktas. Åtgärden måste totalt sett ge en samhällelig effektivitet.

För att tillräckliga skäl skall anses föreligga att särskilt lagstifta om den kommunala kompetensen att bedriva uppdragsverksamhet inom ett visst klart avgränsat verksamhetsområde krävs att behovet av den vidgade kompetensen är påtagligt och gemensamt för ett större antal kommuner eller landsting. Tjänster som innefattar myndighetsutövning bör falla utanför området för kommunal uppdragsverksamhet. De verksamhetsområden som kan komma ifråga bör begränsas till sedvanlig kommunal verksamhet och verksamheter som har en klar anknytning till sådan verksamhet. Kommunal service- och tjänsteproduktion inom såväl den obligatoriska som frivilliga sektorn kan komma ifråga. Verksamheter som i huvudsak ankommer på det egentliga näringslivet bör däremot inte ingå i försöksverksamheten. Vid behovsprövningen bör de möjligheter till interkommunal samverkan som finns i dag beaktas.

Mot bakgrund av ovan nämnda förutsättningar och på grundval av företagen kartläggning, konstaterar utredningen att det saknas förutsättningar att – inom ramen för en försöksverksamhet – vidga den kommunala kompetensen att bedriva uppdragsverksamhet inom ett eller flera särskilt avgränsade verksamhetsområden.

Den rättsliga regleringen av kommunernas och landstingens kompetens att samverka och bedriva uppdragsverksamhet är svåröverskådlig. Det har framkommit att det hos kommuner och landsting råder en viss osäkerhet beträffande den kommunala kompetensen i detta sammanhang. Under senare år har det skett flera lagändringar och nya bestämmelser tillkommit. Det finns anledning att ifrågasätta om kommunerna och landstingen till fullo utnyttjar sina möjligheter enligt gällande rätt. Utredningen föreslår därför att Inrikesdepartementet tillsammans med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet bör verka för ökade kunskaper hos kommuner och landsting om nuvarande möjligheter till kommunal samverkan i olika former samt om kommunernas och landstingens möjligheter att bedriva uppdragsverksamhet åt andra kommuner och landsting.

Förteckning över remissinstanser (SOU 1998:119)

Prop. 2000/01:84
Bilaga 2

Efter remiss av betänkandet Kommunal uppdragsverksamhet 1998 (SOU 1998:119) har svar kommit in från: Statskontoret, Konkurrensverket, Länsstyrelsen i Uppsala län, Solna kommun, Eskilstuna kommun, Nässjö kommun, Karlshamns kommun, Varbergs kommun, Göteborgs kommun, Arboga kommun, Bollnäs kommun, Timrå kommun, Älvsbyns kommun, Södermanlands läns landsting, Hallands läns landsting, Landstingsförbundet, Svenska Kommunförbundet, Svenska Renhållningsverksföreningen och Svenska Vatten- och Avloppsverksföreningen.

Ett gemensamt svar har kommit in från: Arkitekt- och Ingenjörsföretagen, Byggtreprenörerna, Företagarnas Riksorganisation, Privtvårdens Arbetsgivarförbund, Svensk Handel, Svenska Arbetsgivareföreningen, Svenska Personaluthyrnings- och Rekryteringsförbundet (SPUR), Svenska Åkeriförbundet, Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare (SHR), Sveriges Industriförbund, Sveriges Städentreprenörers Förbund (SSEF) och Tjänsteförbundet.

Hammarö kommun har svarat att kommunen avstår från att yttra sig. Länsstyrelsen i Blekinge län har svarat att länsstyrelsen inte har några synpunkter på utredningens förslag.

Sammanfattning av betänkandet Kommunal uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken – utvärdering av försöksverksamheten (SOU 1999:118)

Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att göra en uppföljning och utvärdering av lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490).

Enligt direktiven, som fogas som *bilaga 1* till betänkandet, har utredningen haft *att* utreda i vilken omfattning rätten enligt försökslagen har använts av kommunala aktiebolag, *att* göra en uppföljning och utvärdering av *dels* den uppdragsverksamhet som bedrivs och har bedrivits i enlighet med lagen, *dels* erfarenheterna från de upphandlingar som har ägt rum innan ett kommunalt aktiebolag har fått bedriva uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken, *att* utvärdera hur konkurrensförhållandena har påverkats av den kommunala uppdragsverksamheten på kollektivtrafikområdet genom att bl.a. klarlägga effekterna på kostnader, priser och kvalitet, *att* utvärdera vilka effekterna blivit för konkurrerande företag på kort och om möjligt längre sikt, *samt att* utifrån resultatet av utvärderingen bedöma om försöksverksamheten bör förlängas eller inte eller om kommunala aktiebolag permanent bör få möjlighet att bedriva uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken i andra kommuner och landsting. Om utredaren finner att uppdragsverksamheten bör fortsätta i någon form skall utredaren bedöma behovet av ändringar i lagstiftningen och vid behov föreslå de förändringar som kan anses nödvändiga.

Gällande ordning

Kommunala aktiebolag har genom försökslagen getts en möjlighet att på försök bedriva kollektivtrafik i andra kommuner och landsting. I lagen anges bl.a. följande villkor för att sådan uppdragsverksamhet skall få bedrivas. Kommunala aktiebolag får bedriva verksamheten endast på uppdrag av en kommun eller ett landsting eller av sådan trafikhuvudman som avses i lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik. Försöksverksamheten innebär att den kommunala kompetensen utvidgas inom kollektivtrafiken på så sätt att verksamheten inte behöver ha sådan anknytning till kommunen, landstinget eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900). Uppdragsverksamheten skall drivas affärsmässigt och får inte stödjas på ett sådant sätt att konkurrensen hämmas. En kommun eller ett landsting får inte heller i övrigt tillämpa något annat konkurrensbegränsande förfarande. Försöksverksamheten avser tiden från och med den 1 juli 1996 till och med den 31 december 2002.

En närmare presentation av försökslagstiftningen och motiven för denna återfinns i kapitel 2.

Utredningens förslag

Prop. 2000/01:84
Bilaga 3

Omfattningen av försöksverksamheten har varit ytterst marginell. Endast fyra av tolv kommunala aktiebolag har använt sig av möjligheten att bedriva uppdragsverksamhet enligt försökslagen. Endast tre av de kommunala bolag som ännu inte använt sig av möjligheterna i försökslagen kan tänka sig att framöver utnyttja möjligheten. De övriga fem kommunala bolagen har inte för avsikt att framöver utnyttja möjligheten att bedriva uppdragsverksamhet.

Effekterna av försöksverksamheten har också varit ytterst marginella. Det är därför inte möjligt att dra några mera bestämda – om ens några – slutsatser när det gäller effekter på konkurrens eller andra förhållanden. Utredningen gör dock den bedömningen att det i dag finns en fungerande konkurrens vid upphandling av kollektivtrafiktjänster.

Utredningen anser inte att det föreligger behov av att låta kommunala trafikbolag få bedriva uppdragsverksamhet utanför den egna kommunen. Försökslagstiftningen bör därför inte vare sig förlängas eller permanentas. Däremot förutser utredningen att gällande avtal mellan å ena sidan de kommunala bolag som i dag bedriver uppdragsverksamhet och å andra sidan länsstrafikhuvudmännen får löpa ut i enlighet med villkoren i respektive avtal. Härigenom får dessa bolag möjlighet att anpassa sin organisation till kommande förutsättningar.

Med tanke på den viktiga roll som trafikhuvudmännen har när det gäller upphandling av kollektivtrafik föreslår utredningen att de länsstrafikansvarigas och därmed trafikhuvudmännens roller och uppgifter närmare utreds.

Förteckning över remissinstanser (SOU 1999:118)

Prop. 2000/01:84
Bilaga 4

Efter remiss av betänkandet Kommunal uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken – utvärdering av försöksverksamheten (SOU 1999:118) har svar kommit in från: Statskontoret, Konkurrensverket, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Malmö kommun, Ystads kommun, Göteborgs kommun, Mariestads kommun, Uddevalla kommun, Borlänge kommun, Skellefteå kommun, Umeå kommun, Piteå kommun, Pajala kommun, Uppsala läns landsting, Skåne läns landsting, Företagarnas Riksorganisation, Göteborgs Spårvägar AB, Landsorganisationen i Sverige, Svenska Arbetsgivareföreningen, Skelleftebuss AB, Svenska Bussbranschens Riksförbund, Svenska Kommunförbundet, Svenska Lokaltrafikföreningen, Sveriges Industriförbund och Tjänstemännens Centralorganisation.

Riksrevisionsverket, Stockholms kommun, Eskilstuna kommun, Trelleborgs kommun, Askersunds kommun och Södermanlands läns landsting har svarat att de avstår från att yttra sig.

Svar har också kommit in från Svenska Kommunalarbetsförbundet (avdelning väst) och Örnsköldsviks kommun.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 mars 2001

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Winberg, Ulvskog, Sahlin, von Sydow, Klingvall, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Larsson, Lejon, Lövdén, Ringholm, Bodström

Föredragande: statsrådet Lejon

Regeringen beslutar proposition 2000/01:84 Kommunal uppdragsverksamhet.