

# Kommunal kompetens i utveckling

*Betänkande av Kommunala kompetensutredningen*

*Stockholm 2007*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2007:72

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB  
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22808-1  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Mats Odell

Regeringen beslutade den 27 april 2006 att tillsätta en utredning med uppdrag att utreda frågor om den kommunala kompetensen och kommunal samverkan (dir. 2006:47). Samtidigt utsåg regeringen landshövding Lorentz Andersson till särskild utredare. Utredningen antog namnet Kommunala kompetensutredningen (Fi 2006:04).

Som experter i utredningen förordnades den 17 augusti 2006 bitr. avdelningschef Lena Dalman, projektledare Åsa Ehinger Berling, departementssekreterare Åsa Edman, departementssekreterare Eva Eklund, departementssekreterare Ellen Hausel Heldahl, departementsråd Johan Höök, departementssekreterare Sara Jendi Linder, kansliråd Niklas Lundin, kansliråd Emma Sterky och kansliråd Angela Öst. Den 2 november 2006 förordnades departementssekreterare Katarina Höög som expert. Den 29 januari 2007 entledigades Åsa Edman och som ny expert förordnades rättssakkunnig Petra Jansson.

Utredningen har även haft tre referensgrupper som bistått med idéer och konkreta exempel från sina olika verksamhetsområden. Referensgrupperna har bidragit med viktig bakgrundsinformation och lämnat synpunkter på utredningens arbetsmaterial. I deras roll har däremot inte ingått att lämna synpunkter på utredningens slutliga bedömningar och förslag.

I referensgruppen för frågor om riktlinjer för undantag från lokaliserings- och självkostnadsprinciperna samt kommunal samverkan har ingått vd Mona Boström, Svenska Lokaltrafikföreningen, kansliråd Ulrika Dackeby, Jordbruksdepartementet, vd Per-Åke Eriksson, Fastighetsägarna Sverige, vd Annika Helker Lundström, Återvinningsindustrierna, bitr. landstingsdirektör Margareta Hellblom-Larsson, Landstinget Kronoberg, upphandlingsexpert Stefan Holm, Almega, chefsjurist Ulf Jivmark, Kommuninvest i Sverige AB, teknisk chef Tommy Karlqvist, Bergslagens kommunalteknik, handläggare Dan Löfgren, Företagarna,

branschutvecklingschef Jörgen Mark-Nielsen, SABO, avdelningsdirektör Monica Rupprecht Hjort, Statskontoret, konkurrensråd Per-Arne Sundbom, Konkurrensverket, socialchef Yngve Sundin, Föreningen Sveriges Socialchefer och vd Weine Wiqvist, Avfall Sverige.

I referensgruppen för frågor om kommunalt stöd till näringslivet har ingått utredningssekreterare Ulf Ahlström, Utredningen om allmännyttans villkor och förutsättningar (M 2005:04), sakkunnig Andrea Femrell, Näringslivets Regelnämnd, konkurrens-sakkunnig Pamela Hansson, Konkurrensverket, vd Eva Hedenström, Föreningen Turism i Sverige, upphandlingsexpert Stefan Holm, Almega, vd Thure Johansson, AB Lycksele Industrihus, ämnesråd Olle Lundgren, Näringsdepartementet, handläggare Dan Löfgren, Företagarna, kommunchef David Nyberg, Skellefteå kommun, vd Lennart Olausson, Business Region Göteborg AB, länsråd Uno Svaleryd, Länsstyrelsen i Jämtlands län och processledare Wilhelm von Seth, Nutek.

I referensgruppen för frågor om kommunal finansiering av statlig verksamhet har ingått ekonomichef Lena Erixon, Vägverket, utredare Marie Kahlroth, Högskoleverket, internkonsult Staffan Karlsson, Luftfartsverket, stadsjurist Roland Strömberg, Stockholms kommun, handläggare Lars Roswall, Sveriges Kommuner och Landsting, länsråd Björn Sandborgh, Länsstyrelsen i Värmlands län, tjänsteman Kent Söderlund, Region Dalarna och ekonomichef Bo Wikström, Banverket.

Departementssekreterare Cecilia Vestman förordnades som huvudsekreterare fr.o.m. den 15 maj 2006. Kammarrättsassessor Birgitta Törnered förordnades som sekreterare fr.o.m. den 7 augusti 2006. Kammarrättsassessor Per-Olov Larsson förordnades som sekreterare fr.o.m. den 1 maj 2007. Utredningens assistent har varit Camilla Kivanç.

Utredningen har hållit sex expertgruppsmöten, totalt åtta referensgruppsmöten, anordnat två hearings samt i övrigt sammanträtt med företrädare för kommuner, landsting, statliga myndigheter, intresseorganisationer och näringslivet. Som exempel kan nämnas möten med Sveriges Kommuner och Landsting, Företagarna och SmåKom. Utredningen har också gjort ett antal studieresor inom Sverige samt till Helsingfors, Finland.

I enlighet med direktiven har utredningen samrått med Ansvarskommittén (Fi 2003:02) och Utredningen om allmännyttans villkor och förutsättningar (M 2005:04). Samråd har även skett med Utredningen om territoriellt samarbete inom EU (N 2006:15) samt

med Näringslivets Regelnämnd vad gäller redovisning av förslagets konsekvenser för små företag. Enligt direktiven skulle samråd även ske med den utredning regeringen avsåg att tillsätta för att analysera vissa konkurrensfrågor på området för offentlig näringsverksamhet (prop. 2005/06:100). Regeringen har dock inte tillsatt någon sådan utredning, varför samråd ej varit möjligt.

Enligt direktivet skulle utredningen redovisa sitt arbete senast den 31 augusti 2007. Utredningen beviljades dock förlängd tid för redovisningen t.o.m. den 30 september 2007.

Vårt uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm den 1 oktober 2007

Lorentz Andersson

/Per-Olov Larsson  
Birgitta Törnered  
Cecilia Vestman

# Innehåll

<b>Förkortningar</b> .....	<b>15</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>17</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>35</b>
1 Förslag till lag (2007:000) om vissa kommunala befogenheter.....	35
2 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900).....	45
3 Förslag till lag (2007:000) om försöksverksamhet med bildande av gemensam styrelse.....	49
<b>1 Utredningens uppdrag</b> .....	<b>53</b>
1.1 Utredningsarbetet.....	53
1.2 Betänkandets disposition.....	55
<b>2 Samhällsutvecklingens konsekvenser för den kommunala kompetensen</b> .....	<b>57</b>
2.1 Små kommuner och stora städer.....	59
2.2 Kompetensförsörjning.....	60
2.3 EU:s påverkan på kommuner och landsting .....	60
2.4 Lokalt och regionalt utvecklingsarbete .....	61
2.5 Samverkan och konkurrens mellan offentligt och privat .....	62
2.6 Informationstekniken.....	62

2.7	Utveckling av nya områden – mänskliga rättigheter och hållbar utveckling .....	63
<b>3</b>	<b>Den kommunala kompetensen .....</b>	<b>65</b>
3.1	Regleringen av den kommunala kompetensen .....	66
3.1.1	Regeringsformen.....	66
3.1.2	Kommunallagen .....	67
3.1.3	Specialreglerad kompetens .....	68
3.1.4	EG-rätten.....	69
3.2	Kommunalrättsliga grundprinciper.....	70
3.2.1	Lokaliseringsprincipen.....	71
3.2.2	Självkostnadsprincipen .....	73
3.2.3	Likställighetsprincipen.....	75
3.3	Laglighetsprövning.....	75
<b>4</b>	<b>Undantag från lokaliseringsprincipen och självkostnadsprincipen .....</b>	<b>79</b>
4.1	Lokaliseringsprincipen .....	80
4.1.1	Kommunal samverkan och lokaliseringsprincipen .....	82
4.1.2	Internationellt engagemang och samarbete.....	83
4.2	Självkostnadsprincipen.....	84
4.2.1	Tillämpning av självkostnadsprincipen på konkurrensutsatta marknader .....	85
4.3	Lagstadgade undantag från lokaliserings- och självkostnadsprinciperna.....	86
4.3.1	Turistbefogenhetslagen .....	87
4.3.2	Kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd.....	87
4.3.3	Kommuners rätt att bistå utländska studerande .....	88
4.3.4	Extraordinära händelser .....	89
4.3.5	Energiförsörjning.....	90
4.3.6	Vissa kommunala befogenheter i fråga om kollektivtrafik.....	91
4.3.7	Sjuktransporter.....	92
4.3.8	Allmänna vattentjänster.....	94
4.4	Förslag från andra utredningar om nya undantag .....	94

4.5	Särskilt om förslag till undantag på avfallsområdet .....	95
4.5.1	Kommunernas roll i avfallshanteringen - propositionen som drogs tillbaka .....	96
4.5.2	Ståndpunkter i frågan .....	97
4.5.3	Upphandling från samägt kommunalt bolag i Skåne.....	98
4.5.4	Kommunala kompetensutredningens uppdrag och avfallsfrågorna.....	99
4.6	Riktlinjer för eventuella framtida undantag från principerna.....	99
4.6.1	Konkurrensutsatta marknader .....	101
4.6.2	Förslag till riktlinjer för undantag från lokaliserings- och självkostnadsprinciperna.....	102
4.7	Förslag om ett generellt undantag från självkostnadsprincipen på konkurrensutsatta marknader ...	106
4.7.1	Behov av mer konkurrensneutrala villkor .....	107
4.7.2	Tidigare överväganden om ett generellt undantag från självkostnadsprincipen.....	108
4.7.3	Utredningens överväganden .....	111
4.7.4	Utredningens förslag om ett generellt undantag från självkostnadsprincipen.....	114
<b>5</b>	<b>Samordning av kompetensutvidgande lagstiftning .....</b>	<b>121</b>
5.1	Kompetensutvidgande lagstiftning .....	121
5.1.1	Den allmänna kompetensen.....	121
5.1.2	Den specialreglerade kompetensen .....	121
5.1.3	Tidigare överväganden rörande smålagarna .....	123
5.2	Aktuella smålagar .....	124
5.2.1	Kommunal delegationslag .....	124
5.2.2	Avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m. ....	125
5.2.3	Kommuners rätt att bistå utländska studerande.....	125
5.2.4	Turistbefogenhetslagen .....	125
5.2.5	Sysselsättning för handikappade.....	126
5.2.6	Kommunalt stöd till ungdomsorganisationer.....	126
5.2.7	Kommunalt stöd till boendet.....	126
5.2.8	Arbetsmarknadspolitiska program .....	127



5.2.9	Kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd.....	127
5.2.10	Stöd till åtgärder i vissa investeringsprogram.....	127
5.2.11	Kommunal medverkan vid statlig trängselskatt.....	128
5.2.12	Sjuktransporter.....	128
5.2.13	Vissa kommunala befogenheter i fråga om kollektivtrafik.....	128
5.2.14	Servicetjänster åt äldre .....	128
5.3	Förslag om en gemensam lag för vissa kommunala befogenheter .....	129
5.3.1	Vilka smålagar ska tas med? .....	130
5.3.2	Hur ska kapitelindelningen se ut?.....	131
5.3.3	Finns behov av redaktionella ändringar? .....	132
5.3.4	Får förslaget några konsekvenser för annan lagstiftning? .....	133
<b>6</b>	<b>Kommunal finansiering av statlig verksamhet .....</b>	<b>135</b>
6.1	Den kommunala kompetensen och statliga angelägenheter .....	135
6.2	Allmänt om ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och landsting.....	136
6.3	Infrastruktur.....	139
6.3.1	Ansvarsfördelning för vägar .....	139
6.3.2	Ansvarsfördelning för järnvägar.....	141
6.3.3	Finansiering av infrastruktur.....	144
6.3.4	Kommunala bidrag till statliga väg- och järnvägsbyggen .....	150
6.3.5	Förskottering av väg- och järnvägsinvesteringar .....	161
6.3.6	Luftfart .....	178
6.3.7	Sjöfart.....	181
6.4	Kommunalt engagemang i högskoleverksamhet .....	184
6.4.1	Rättspraxis rörande kommunala bidrag till högskoleverksamhet .....	184
6.4.2	Samverkan med högskolorna.....	186
6.4.3	Kommunala bidrag till forskning och forskarutbildning vid statliga lärosäten .....	189
6.4.4	FoU i kommunal regi .....	192

6.4.5	Ansvarsfördelning mellan stat, kommun och landsting på utbildningsområdet .....	196
6.4.6	Högskoleutbildning utanför campus .....	201
6.4.7	En utvidgad kompetens för kommuner och landsting att lämna bidrag till högskoleverksamhet .....	210
<b>7</b>	<b>Kommunalt stöd till näringslivet .....</b>	<b>215</b>
7.1	Kommunalt engagemang i näringslivsfrågor .....	216
7.2	Samhällsutvecklingen sedan ikraftträdandet av 1991 års kommunallag .....	217
7.2.1	Nya förutsättningar för lokalt och regionalt näringslivsarbete .....	217
7.2.2	Kompetensförsörjning .....	218
7.2.3	Företagens mångfacetterade behov .....	219
7.3	Den statliga näringspolitiken och statliga stöd .....	220
7.3.1	Den regionala utvecklingspolitiken .....	221
7.3.2	Allmänna regionalpolitiska åtgärder .....	222
7.3.3	Kapitalförsörjning till små och medelstora företag .....	224
7.3.4	Ansvarskommitténs förslag om ett sammanhållet regionalt utvecklingsuppdrag .....	225
7.4	Kommunal kompetens på näringslivsområdet .....	226
7.4.1	Kommunal näringsverksamhet .....	226
7.4.2	Allmänt näringslivsfrämjande åtgärder .....	227
7.4.3	Individuellt riktat stöd .....	228
7.4.4	Rättspraxis .....	230
7.4.5	Aktuella avgöranden av intresse .....	233
7.5	Kommuners kompetens att tillhandahålla lokaler till näringslivet .....	235
7.5.1	Vad är en allmänt näringslivsfrämjande åtgärd ifråga om lokaler? .....	236
7.5.2	Tidigare rättspraxis .....	237
7.5.3	Aktuella rättsfall .....	238
7.5.4	Förslag om en utvidgad kompetens att tillhandahålla lokaler .....	243

7.6	Förhållandet mellan 2 kap. 8 § KL och EG:s statsstödsregler .....	249
7.6.1	Anmälningsskyldighet .....	251
7.6.2	Undantag från statsstödsreglerna .....	252
7.6.3	Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse respektive tjänster av allmänt intresse .....	253
7.6.4	Analys av EG:s statsstödsregler i förhållande till 2 kap. 8 § KL.....	256
7.6.5	Utredningens bedömningar rörande behov av att anpassa kommunallagen till EG-rätten.....	258
<b>8</b>	<b>Kommunal finansiering av EG:s strukturfonder och program.....</b>	<b>261</b>
8.1	Europeiska unionens sammanhållningspolitik .....	261
8.1.1	EG:s strukturfondsprogram 2007–2013 .....	262
8.1.2	Programperioden 2007–2013 i Sverige .....	263
8.1.3	Organisationsstruktur för genomförandet av strukturfondsperioden 2007–2013.....	264
8.1.4	Exempel på andra program .....	265
8.2	Medfinansiering av EG:s fonder och program .....	266
8.2.1	Kommunal medfinansiering i förhållande till kommunallagen .....	267
8.2.2	Strukturfondsperioden 2000–2006 .....	269
8.3	Regionala tillväxtprogram.....	271
8.4	En utvidgad kompetens för kommuner och landsting att medfinansiera projekt inom ramen för EG:s strukturfonder och program samt regionala tillväxtprogram .....	272
8.4.1	Lokaliseringsprincipen utgör hinder för projekt med nationell och internationell inriktning .....	274
8.4.2	Ett undantag från lokaliseringsprincipen bör även omfatta de regionala tillväxtprogrammen.....	275
8.4.3	Allmänt näringslivsfrämjande åtgärder.....	275
8.4.4	Kommunal näringsverksamhet.....	276
<b>9</b>	<b>Kommunal samverkan .....</b>	<b>279</b>
9.1	Bakgrund.....	279

9.2	Bilder av samverkan .....	282
9.2.1	Kartläggningar av samverkan .....	283
9.2.2	Övrigt material.....	285
9.3	Former för samverkan .....	287
9.3.1	Interkommunala avtal.....	287
9.3.2	Frågan om en generell regel för interkommunala avtal i kommunallagen.....	290
9.3.3	Kommunalförbund.....	295
9.3.4	Gemensam nämnd .....	299
9.3.5	Kommunal samverkan i privaträttslig form .....	309
9.4	Analys av behovet och konsekvenserna av utökade möjligheter till delegering av uppgift till anställd i annan kommun .....	311
9.4.1	Allmänt om delegering.....	311
9.4.2	Delegering till anställd i annan kommun .....	312
9.4.3	Myndighetsärenden .....	314
9.4.4	Utredningens bedömningar rörande behovet av en generell regel för delegering av myndighetsuppgifter .....	315
9.4.5	Förslag om utvidgning av bestämmelse om delegering från förvaltningschef till anställd.....	315
9.5	Kommunal samverkan och konsekvenser för den lokala demokratin .....	316
9.5.1	Bakgrund.....	317
9.5.2	Demokrati kontra effektivitet .....	318
9.5.3	Samverkan eller sammanläggning? .....	319
9.5.4	Nätverk och partnerskap – ett bredare perspektiv ...	320
9.5.5	Tjänstemännens roll i samverkan.....	321
9.5.6	Ett teoretiskt perspektiv på kommunal samverkan och demokrati .....	322
9.5.7	Demokratiska konsekvenser av samverkan i olika former.....	323
9.5.8	Utredningens bedömningar om kommunal samverkan och demokrati .....	332
9.6	Kommunal samverkan och upphandling .....	332
9.6.1	Några undantagsmöjligheter.....	333
9.6.2	Avtalssamverkan och offentlig upphandling .....	335
9.6.3	Upphandling vid samverkan i kommunalförbund....	338

9.6.4	Upphandling vid samverkan i gemensam nämnd.....	339
9.6.5	Köp mellan kommuner och kommunala bolag.....	341
9.6.6	Inköpscentraler .....	342
9.7	Kommunal samverkan och konkurrens .....	343
9.8	Utvidgade möjligheter till kommunal samverkan .....	345
9.8.1	Försöksverksamhet med bildande av gemensam styrelse .....	346
9.9	Obligatorisk samverkan .....	356
<b>10</b>	<b>Konsekvensbedömningar .....</b>	<b>359</b>
10.1	Konsekvenser för kommunal självstyrelse.....	360
10.2	Ekonomiska konsekvenser .....	361
10.3	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet .....	362
10.4	Konsekvenser för små företag .....	362
10.5	Övriga konsekvenser.....	363
<b>11</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>365</b>
11.1	Förslag till lag (2007:000) om vissa kommunala befogenheter .....	365
11.2	Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900) ....	371
11.3	Förslag till lag (2007:000) om försöksverksamhet med bildande av gemensam styrelse.....	374
	<b>Referenser.....</b>	<b>377</b>
	<b>Bilagor</b>	
	Bilaga 1 Kommittédirektiv .....	391
	Bilaga 2 Utlagda uppdrag .....	401

# Förkortningar

Bet.	Betänkande
Dir.	Direktiv
Dnr	Diarienummer
Ds	Departementsserien
EG	Europeiska gemenskapen
EU	Europeiska unionen
FoU	Forskning och utveckling
IT	Informationsteknik
jfr	jämför
KL	Kommunallagen (1991:900)
kommissionen	Europeiska kommissionen
LOU	Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling
mdkr	miljarder kronor
mnkr	miljoner kronor
Nutek	Verket för näringslivsutveckling
Prop.	Proposition
PBL	Plan- och bygglagen (1987:10)
Rskr	Riksdagsskrivelse
RÅ	Regeringsrättens årsbok
s.	sidan
SFS	Svensk författningssamling
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
Skr.	Regeringens skrivelse
SoL	Socialtjänstlagen (2001:453)
SOU	Statens Offentliga utredningar

# Sammanfattning

Kommunala kompetensutredningen (i det fortsatta benämnd utredningen) tillsattes med syfte att anpassa den kommunala kompetensen på ett antal områden till samhällsutvecklingen. I uppdraget ligger att försöka uppnå en balans mellan medborgarnas rätt till likvärdig service, sunda konkurrensförhållanden för näringslivet och andra kommunala intressen. Utredningens direktiv återges i *bilaga 1*.

Uppdraget kan delas in i sex olika områden, samtliga med koppling till frågor om den kommunala kompetensen men samtidigt ganska vitt skilda.

- Undantag från lokaliserings- och självkostnadsprinciperna.
- Samordning av kompetensutvidgande lagstiftning, de s.k. ”smålagarna”.
- Kommunal finansiering av statlig verksamhet, i fråga om infrastruktur och högskoleverksamhet.
- Kommunalt stöd till näringslivet samt förhållandet till EG:s statsstödsregler.
- Kommunal finansiering av EG:s strukturfonder och program.
- Kommunal samverkan.

## **Samhällsutvecklingens konsekvenser för den kommunala kompetensen (kapitel 2)**

Utredningens uppdrag har till syfte att anpassa den kommunala kompetensen till samhällsutvecklingen. Begreppet samhällsutveckling kan ur ett längre historiskt perspektiv innefatta t.ex. industrialiseringen och näringslivets strukturomvandling eller kommunalsammanslagningarna och dess betydelse för förverkligandet av välfärdspolitiken. Utredningen har dock gjort en närmare avgränsning

i tiden till 1990-talets början då kommunallagen med i princip nu gällande lydelse trädde i kraft.

Det är flera förändringsprocesser i samhället under senare delen av 1900-talet som på ett avgörande sätt påverkat villkoren för offentlig verksamhet. Den ekonomiska globaliseringen, det svenska EU-medlemskapet och IT-revolutionen är några exempel. De pågående demografiska förändringarna, t.ex. vad gäller befolkningens åldersstruktur, och dess konsekvenser har också stor betydelse för de kommunala verksamheterna och exempelvis möjligheten att klara av kompetensförsörjningen.

Vad utredningen tolkat som kärnan i vårt uppdrag när det gäller anpassningen av den kommunala kompetensen till samhällsutvecklingen, är att utredningen på ett antal områden ska studera hur gällande lagstiftning tillämpas och om samhällsutvecklingen i någon bemärkelse gör att lagstiftningen är i behov av förändring. Kanske mest påtagligt när det gäller kommuners och landstings roller och ansvar idag, är mångfalden av uppgifter och hur dessa är sammanvävda med varandra. Kommuner och landsting agerar i ett sammanhang där kärnverksamheterna ska bedrivas med hög servicenivå samtidigt som omvärldsbevakning, samverkan med privata och andra aktörer, internationellt samarbete och regionalt utvecklingsarbete utgör allt mer självklara delar av den kommunala portföljen. Engagemanget på dessa områden väcker många frågor i förhållande till kommunallagens grundläggande kompetensbestämmelse.

### **Den kommunala kompetensen (kapitel 3)**

Den kommunala självstyrelsen har en lång tradition i Sverige och är sedan 1974 inskriven i grundlagen. Kommunal självstyrelse innebär att det ska finnas en självständig och, inom vissa ramar, fri bestämmanderätt för kommuner och landsting. Några av de viktigaste förutsättningarna för den kommunala självstyrelsen är den lagstadgade kommunala kompetensen, den kommunala beskattningsrätten och möjligheten att utkräva ett politiskt ansvar av de förtroendevalda.

Kommunernas och landstingens existens, ställning, organisation och verksamhet är reglerade i regeringsformen, kommunallagen (1991:900, omtryckt 2004:93) och en omfattande speciallagstiftning med inriktning på exempelvis socialtjänst, skolväsende och



sjukvård. I egenskap av offentliga rättssubjekt är kommunerna även bundna av EG-rätten.

Kommunallagen (KL) innehåller bl.a. bestämmelser om kommunala indelningsgrunder, kommunernas uppgifter, kompetens och maktbefogenheter, handläggningen av kommunala ärenden samt kommunernas ekonomi och avgiftssättning. Den grundläggande bestämmelsen om kommunernas och landstingens allmänna kompetens finns i 2 kap. 1 § KL, där det slås fast att kommuner och landsting själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

Inom kommunalrätten finns vissa grundprinciper som i de flesta fall begränsar den kommunala kompetensen. Principerna är generellt tillämpliga och för undantag från dessa krävs lagstöd. De principer utredningen sett som mest centrala för uppdraget är lokaliseringsprincipen, självkostnadsprincipen och likställighetsprincipen.

## **Undantag från lokaliserings- och självkostnadsprinciperna (kapitel 4)**

*Lokaliseringsprincipen* i 2 kap. 1 § KL innebär att kommunala åtgärder måste ska ha anknytning till kommunens eller landstingets geografiska område eller deras medlemmar för att anses som kompetensfiska. Redan i dag finns enligt rättspraxis ett utrymme för kommuner och landsting att agera på ett sätt som är förenligt med lokaliseringsprincipen även om insatserna går utanför det geografiska området.

*Självkostnadsprincipen* gäller som huvudregel för all kommunal verksamhet. Enligt 8 kap. 3 c § KL får kommuner och landsting inte ta ut högre avgifter än vad som motsvarar kostnaden (löner, räntor, avskrivningar m.m.) för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller. Principen syftar bl.a. till att hindra kommunen från att utnyttja den monopolsituation som ofta finns vid avgiftsfinansierad kommunal verksamhet, oberoende av om verksamheten drivs i egen regi eller på entreprenad.

På några områden har lagstiftaren beslutat om lagstadgade undantag från lokaliseringsprincipen och/eller självkostnadsprincipen. Exempel på områden där undantag gjorts är kommunal tjäns-

teexport och internationellt bistånd, agerande vid extraordinära händelser, elproduktion, kollektivtrafik och sjuktransporter. Utredningen har utifrån direktiven riktat in sitt arbete på att beskriva befintliga lagstadgade undantag, utan att göra någon översyn eller bedömning av innehållet i lagstiftningen.

### **Förslag om riktlinjer för beredning och utformning av framtida undantag**

De undantag som gjorts från principerna har tillkommit undan för undan utan samordning. Som en följd av samhällsutvecklingen kan det av olika skäl komma att uppstå behov av att göra fler undantag från principerna för vissa kommunala verksamheter. Införande av ytterligare undantag på enskilda verksamhetsområden bör dock enligt utredningens mening ske restriktivt, med tanke på att principerna uppfattas som grundläggande och viktiga för den kommunala verksamheten.

Utredningen föreslår ett antal riktlinjer för införande av undantag från lokaliseringsprincipen och självkostnadsprincipen samt när dessa kan bli tillämpliga. Bl.a. föreslås vissa riktlinjer för hur nya förslag till undantag ska beredas och utformas. Vidare förordar utredningen att kommunal samverkan i första hand ska övervägas innan undantag görs från lokaliseringsprincipen. När det gäller undantag från självkostnadsprincipen föreslår utredningen en riktlinje som anger att kommunal verksamhet som bedrivs på en konkurrensutsatt marknad bör drivas på affärsmässig grund, och att det därmed finns skäl för undantag från självkostnadsprincipen.

Riktlinjerna som utredningen föreslår får inte någon formell juridisk status. De kan fungera som underlag vid utformning av undantag inom ramen för statliga utredningar eller liknande samt användas av riksdag och regering vid bedömning av behovet av eventuella framtida undantag från principerna.

### **Förslag om ett generellt undantag från självkostnadsprincipen på konkurrensutsatta marknader**

Frågan om ett generellt undantag övervägdes i samband med att självkostnadsprincipen fördes in i kommunallagen 1994, men tillbakavisades då av regeringen. Regeringens dåvarande ståndpunkt

var att det var lämpligare att överväga särskild reglering på enstaka områden, snarare än en generell reglering. Den utveckling som skett med undantag som därefter tillkommit löpande utan samordning går i linje med regeringens ståndpunkt.

Utredningen gör bedömningen att samhällsutvecklingen nu medfört ett större inslag av konkurrens mellan kommunala och privata aktörer än vid tidpunkten för regeringens ställningstagande. Enligt utredningens mening är det angeläget att finna vägar att komma till rätta med de konkurrensproblem som infinner sig på de områden där kommuner och landsting agerar på konkurrensutsatta marknader.

Ett hinder för möjligheten att skapa mer konkurrensneutrala villkor är att kommuners och landstings prissättning som huvudregel styrs av självkostnadsprincipen, oavsett om man agerar inom konkurrensutsatta marknader eller inte, utom där det finns lagstadgade undantag.

Utredningen föreslår att det införs ett lagstadgat krav på att kommuner och landsting, som med stöd av 2 kap. 1 och 7 §§ KL bedriver intäktsfinansierad näringsverksamhet inom frivilliga icke lagreglerade områden på en marknad som är ägnad för konkurrens, som huvudregel ska bedriva denna verksamhet på affärsmässig grund. Sådan verksamhet ska redovisas särskilt och skilt från annan verksamhet. Syftet med förslaget är att skapa mer konkurrensneutrala villkor.

Med näringsverksamhet avses verksamheter som brukar betecknas som sedvanlig kommunal affärsverksamhet. Annan kommunal näringsverksamhet är i princip inte tillåten. Undantag från denna grundprincip kan klassificeras i de tre grupperna specialreglerad kompetens, anknytningskompetens samt försäljning av tillfälligt överskott.

Begreppet ”affärsmässig grund” innebär att varken självkostnadsprincipen eller likställighetsprincipen får tillämpas, samt att det görs ett undantag från vinstförbudet i 2 kap. 7 § KL.

Förslaget begränsas till kompetensenlig kommunal verksamhet inom det frivilliga området. Utredningens förslag omfattar inte obligatoriska verksamheter eller sådan frivillig verksamhet som regleras av speciallag. Endast tjänster som bör vara helt intäktsfinansierade ska omfattas av undantaget. Motsatsvis omfattas förslaget således inte verksamheter som till någon del är skattefinansierade. Undantagsvis kan det dock finnas situationer där det är befogat att en kommun eller ett landsting skattefinansierar viss verk-

samhet, som under normala omständigheter skulle ha drivits under marknadsmässiga former enligt den föreslagna undantagsbestämmelsen. Det finns därför en möjlighet att frångå kravet på affärsmässighet om det föreligger *särskilda skäl*.

Utredningens förslag innebär att det inom bestämmelsens tillämpningsområde uppställs ett krav på att kommuner och landsting ska iaktta marknadsmässig prissättning. Någon förändring eller utvidgning av den kommunala kompetensen i övrigt är inte avsedd. Förslaget påverkar inte innebörden av självkostnadsprincipen som sådan.

### **Samordning av "smålagarna" i en gemensam lag (kapitel 5)**

Utredningen har haft i uppdrag att lämna förslag av lagstiftningsteknisk karaktär som syftar till att ge en bättre översikt över de s.k. smålagarna. I utredningens uppdrag har inte ingått att göra en översyn av lagarna som sådana.

En stor del av kommunernas och landstingens kompetens återfinns i speciallagstiftningen. De kompetensutvidgande smålagarna reglerar vitt skilda områden. De lägger inte något tvång på kommunerna, utan ger i stället vissa handlingsmöjligheter. De har alla en begränsad räckvidd och kan beskrivas som speciella undantag främst från kommunallagens kompetensregler. Som exempel kan nämnas lagen (1968:131) om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet, lagen (1970:663) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade, lagen (2001:151) om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd samt lagen (2004:1225) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sjuktransporter.

Mot bakgrund av att antalet smålagar tenderar att öka och att det sannolikt kommer att tillkomma fler bestämmelser av detta slag, föreslår utredningen att de kompetensutvidgande smålagarna sammanförs i en gemensam lag; lagen om vissa kommunala befogenheter. Mot bakgrund av att några av lagarna tillkommit för över trettio år sedan är språkbruket i vissa fall ålderdomligt, varför vissa redaktionella ändringar föreslås. Någon ändring i sak är inte avsedd. De tre kompetensutvidgande bestämmelser som utredningen föreslår i betänkandets kapitel 6 och 8 tas in i den nya lagen.

## **Förslag om en utökad kompetens att lämna bidrag till statlig verksamhet på vissa områden (kapitel 6)**

Utredningen har haft i uppdrag att överväga behovet och konsekvenserna av kommunal finansiering av statlig verksamhet. De verksamheter utredningen analyserat närmare är infrastruktur, med betoning på väg och järnväg, samt högskoleverksamhet.

Av kommunallagens grundläggande kompetensbestämmelse framgår att kommuner och landsting inte själva får ha hand om sådana angelägenheter som ankommer enbart på staten att handha. Det anses också vara en grundläggande princip att kommuner och landsting inte ska lämna ekonomiska bidrag till statens verksamhet. Det har dock gjorts vissa undantag från den principen i rättspraxis. Det finns vidare områden där kommunerna och staten delar ansvaret för den samhälleliga verksamheten och därmed kan behöva finansiera en investering gemensamt.

### **Kommunala bidrag till statliga väg- och järnvägsbyggen**

Infrastruktur och kommunikationer har stor betydelse ur ett kommunalt perspektiv. Människor reser i högre utsträckning mellan boende, arbete, fritid och studier vilket ställer krav på goda pendlingsmöjligheter. Infrastrukturen är också viktig för näringslivets transporter och därmed för företagsetableringar.

Av väglagen (1971:948) framgår att staten som huvudregel är väghållare för allmänna vägar. Regeringen kan dock besluta att en kommun ska vara väghållare inom kommunen. Banverket är infrastrukturförvaltare för de järnvägsnät som tillhör staten och ansvarar för banhållningen för den statliga järnvägsinfrastrukturen.

Av 9 § väglagen framgår att bestämmelserna i lagen inte utgör hinder för kommuner och landsting att lämna bidrag till byggande av väg. Rättsläget är däremot oklart vad gäller kommunal kompetens att ge bidrag till byggande av järnväg som staten ansvarar för. Utredningen föreslår därför införandet av en gemensam kompetensregel som visar att kommuner och landsting har befogenhet att lämna bidrag till byggande av statlig väg och järnväg.

Utredningen har inte funnit skäl att låta befogenhetsutvidgningen även omfatta ett undantag från lokaliseringsprincipen. Anledningen till detta är att bidrag till byggande av väg eller järnväg utanför den egna kommunen eller landstinget redan med gällande

bestämmelser kan vara kompetensenlig, under förutsättning att kommunen eller landstinget kan påvisa nytta antingen för kommunen/landstinget eller de egna medlemmarna samt att det ekonomiska engagemanget står i rimlig proportion till nyttan.

### Tydligare riktlinjer för förskottering

Genom riksdagens trafikpolitiska beslut år 1988 skapades möjlighet för olika intressenter att via förskottering av medel bidra till att genomföra vägobjekt som annars inte skulle kunna förverkligas inom rimlig tid. Några år senare medgav regeringen tidigareläggningar av investeringar i både vägar och järnvägar om utgifterna förskottas av kommuner eller landsting. I praktiken innebär förskottering ett räntefritt lån till staten.

Förekomsten av förskotteringar har ökat under 2000-talet. Viljan att förskotta har bl.a. sin grund i ”nya omständigheter och behov” utifrån företagsetableringar, exploatering av nya bostadsområden eller stora idrottsevenemang. Kommuner kan också vilja samordna projekt rörande t.ex. gator och cykelbanor med planerade investeringar i statlig infrastruktur. I första hand handlar det dock om önskemål om att vilja tidigarelägga projekt i infrastrukturplanerna, eller försäkra sig om att ett projekt inte får ändrade tidsplaner eller tas ur plan.

Utredningen kan se vissa fördelar för staten med förskotteringar, som att få till stånd angelägna investeringar. Det kan också vara en fördel för en enskild kommun eller ett landsting att kunna tidigarelägga, påskynda eller över huvud taget få genomfört infrastruktursatsningar av stor lokal eller regional betydelse.

Utredningen har dock till övervägande del funnit nackdelar med systemet i form av otydligheter och vissa orättviseaspekter. Utredningen ser exempelvis en risk att förskottering utvecklas till ett verktyg för påverkan för de kommunala aktörer som har störst ekonomiskt utrymme. Den ursprungliga intentionen att använda förskottering i ”vissa speciella fall” tycks också ha frångåtts. Utredningen vill också betona att förskotteringar inte innebär något egentligt tillskott av medel, utan liksom för lån innebär de in-tecknat anslagsutrymme och minskat politiskt handlingsutrymme.

Utredningen har övervägt att föreslå en avveckling av systemet med förskotteringar, men inte funnit ett sådant förslag som realistiskt med hänsyn till rådande planerings- och finansieringssystem.

Utredningen förslår därför att regeringen i regleringsbrev till Banverket och Vägverket för in tydligare riktlinjer för förskotteringar. Som exempel på riktlinjer kan nämnas att ett förskotterat projekt maximalt får tidigareläggas med fem år samt att konsekvenserna för fullföljandet av den långsiktiga planen ska utredas innan avtal ingås och eventuell påverkan på andra objekt ska klargöras.

Utredningens förslår också att informationen till riksdagen om förskotterade projekt förbättras.

### **Kommunala bidrag till högskoleverksamhet**

Insatser för kompetensutveckling genom bidrag till högskolor och universitet, genom förmedling av högskoleutbildning via lärcentra liksom genom delfinansiering av samverkansprojekt är exempel på viktiga satsningar inom kommuners och landstings lokala och regionala utvecklingsarbete. Kommuner får vidare enligt utredningens mening anses ha ett visst ansvar för högskolestudenter, i egenskap av kommunmedlemmar, och de behov av service de har i hemkommunen utöver själva undervisningen. Det är viktigt ur ett samhällsperspektiv att se mervärdet i att den infrastruktur och service som kommunerna redan i dag erbjuder för t.ex. vuxenutbildning och KY-utbildning vid s.k. lärcentra även kommer till nytta för högskolestuderande. Det underlättar också studenternas övergång mellan olika utbildningsformer. Utredningen bedömer också att det finns ett intresse från kommunalt håll att göra denna typ av insatser.

Utredningen förslår att kommuner och landsting ges en utökad kompetens att lämna bidrag till utbildning och forskning samt att bistå med stödfunktioner och infrastruktur för högskoleutbildning. Med stödfunktioner och infrastruktur avses lokaler, teknisk utrustning, bibliotek, studievägledning och sociala insatser.

Förslaget är en kompetensregel som ger kommuner och landsting rätt att lämna bidrag till utbildning och forskning vid statliga universitet och högskolor, liksom till enskilda utbildningsanordnare med examensrätt. Förslaget innefattar inte några begränsningar av bidragets storlek. Regeln utgör ett undantag från bestämmelsen i 2 kap. 1 § KL att kommuner och landsting inte

själva får ha hand om sådana angelägenheter som ankommer enbart på staten att handha. När det gäller enskilda utbildningsanordnare (t.ex. stiftelser, aktiebolag och ideella föreningar) torde de vara att betrakta som näringsidkare enligt 2 kap. 8 § KL. Enligt detta lagrum får kommuner och landsting lämna individuellt riktat stöd till enskilda näringsidkare bara om det finns synnerliga skäl. Bestämmelsen utgör därmed en befogenhetsutvidgning från 2 kap. 8 § KL.

Utredningen vill samtidigt betona att det är frivilligt för kommuner och landsting att lämna bidrag. Utredningen har inte heller för avsikt att genom den föreslagna bestämmelsen öppna för en obegränsad kommunal finansiering av högskoleverksamhet. Ansvaret för utveckling av utbildningar, undervisning och examination m.m. är i enlighet med bl.a. högskolelagen och högskoleförordningen ett statligt ansvar. Dessa kostnader bör åligga lärosätena och inte ingå i det som benämns stödfunktioner och infrastruktur för högskoleutbildning. Utredningen anser det också skäligt att lärosätena täcker en del av kostnaderna för stödfunktioner och infrastruktur genom anslagen för grundutbildning.

Samverkan mellan lärosätena och kommuner och landsting är mycket viktigt och aktörerna bör i möjligaste mån försöka finna ändamålsenliga lösningar för sin samverkan, exempelvis modeller för kostnadsfördelning. Även samverkan med näringslivet bör eftersträvas.

### **FoU i kommunal regi**

Utredningen bedömer att regeringen bör överväga att i samband med nästa forskningspolitiska proposition, som aviserats till hösten 2008, uppmärksamma frågan om den kommunala kompetensen att bedriva FoU-verksamhet med anknytning till de egna verksamheterna.

### **Kommunalt stöd till näringslivet – förslag om en utvidgad kompetens att tillhandahålla lokaler (kapitel 7)**

Även om det inte föreligger någon skyldighet för kommuner att genomföra insatser för näringslivet så finns knappast någon kommun som inte är engagerad i arbetet med näringslivsfrågor.



Kommunallagen vilar på synen att det är staten som har det övergripande ansvaret för näringspolitiken. Kommuner och landsting har dock viss kompetens på näringslivsområdet Enligt 2 kap. 7 § KL får kommuner och landsting driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna. På vissa områden finns också speciallagstiftning som vidgar kommunernas befogenheter att driva affärsverksamhet. Vidare, enligt 2 kap. 8 § KL, får kommuner och landsting genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet samt lämna individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare om det finns synnerliga skäl för det.

### **Kommuners kompetens att tillhandahålla lokaler till näringslivet**

I många kommuner är lokalförsörjningen en viktig del i de kommunala näringslivsinsatserna för att medverka till företagsetableringar och till de lokala företagens expansion. Många kommuner är också verksamma i s.k. teknikparker.

Det är generellt sett inte någon uppgift för kommunerna eller landstingen att hålla det enskilda näringslivet med lokaler. Det går dock inte i dagsläget att säga exakt var gränserna går för den kommunala kompetensen att tillhandahålla lokaler. I förarbetena till kommunallagen angavs som exempel på åtgärd som kan vara allmänt näringsfrämjande att *tillgodose hantverkets och den mindre industrins behov av lokaler*, under förutsättning att verksamheten inriktas på företagarkollektivet i allmänhet.

Begränsningen av kommuners kompetens till att endast få tillgodose hantverkets och den mindre industrins behov av lokaler är oklar. Enligt utredningens mening framstår det som kompetensligt att bidra med lokalhållning i kollektiva former för små företag oavsett vilken inriktning de har. Det synes mer troligt att syftet var att begränsa kompetensen till just *små* företags behov.

En kommun kan vara berättigad till regionalt investeringsstöd för uppförande av lokaler för uthyrning under förutsättning att lokalerna endast hyrs ut till *små och medelstora företag* som bedöms sakna möjlighet att själva bygga lokaler. Det innebär att lagstiftaren faktiskt anser att kommuner i vissa fall har kompetens att tillgodose inte bara små företags behov av lokaler.

Det är främst en statlig uppgift att medverka till en från samhällelig synpunkt lämplig lokalisering av näringslivet. Det kan dock

mot bakgrund av globaliseringen ifrågasätts om staten fortfarande har samma möjligheter att kunna styra etableringar och investeringar till de delar av landet som bedöms behöva tillskott.

Enligt utredningens mening bör lokalfrågan ses som en infrastrukturfråga, snarare än en fråga om stöd. Många företag har inte ekonomiska förutsättningar att själva kunna bygga lokaler. Det kan t.ex. vara svårt för företag främst i glesbygd att låna pengar till att uppföra lokaler. Företag är inte heller alltid intresserade av att bygga egna lokaler, utan föredrar att hyra. På vissa orter saknas också ändamålsenliga lokaler.

### **Utredningens huvudförslag – ge kommuner en vidgad kompetens att tillhandahålla lokaler till näringslivet**

Utredningen föreslår att kommuner får en vidgad kompetens att tillhandahålla lokaler för uthyrning till företag under förutsättning att marknadshyra tillämpas. I begreppet tillhandahålla innefattas att uppföra eller förvärva lokaler, men även att hyra ut befintliga lokaler som redan finns i kommunernas ägo. (Det sistnämnda är kompetensenligt redan idag.)

Bestämmelsen utgör inget hinder för att tillhandahålla även enstaka företags behov av lokaler, men avsikten är att det ska vara fråga om allmänna lokaler och inte specialanpassade lokaler.

Avsikten med den föreslagna bestämmelsen är inte att det i första hand är kommuner som ska bygga lokaler. Om det finns privata aktörer som kan tillgodose behovet saknas anledning för kommunerna att konkurrera med dessa.

Genom tillämpningen av marknadshyra bedömer utredningen att ingen osund konkurrens uppstår. Av 12 kap. 57 a § jordabalken framgår att marknadshyran i första hand ska bestämmas med utgångspunkt i en jämförelse med hyran för andra liknande lokaler på orten. En bestämmelse som förutsätter att marknadshyra tillämpas kommer heller inte i konflikt med kommunallagens bestämmelser.

### **Ett alternativt förslag – förtydliga den kommunala kompetensen att tillgodose små företags behov av lokaler**

Utredningen lägger även ett alternativt förslag rörande kommuners möjlighet att tillhandahålla lokaler till näringslivet. Bakgrunden till det alternativa förslaget är att kommuner inom det egentliga näringslivet i princip endast får företa allmänt näringslivsfrämjande åtgärder. Förslaget har också sin grund i den debatt som förekommer kring kommuners engagemang och konkurrensförhållandena mellan offentliga och privata aktörer inom området.

Det alternativa förslaget innebär ett förtydligande av den kompetens som kommuner får anses ha att tillgodose små företags behov av lokaler. Vidare innebär det alternativa förslaget att kompetensen vidgas om särskilda skäl föreligger. Det ska då även vara möjligt att tillgodose enskilda företags behov av lokaler. Exempel på särskilt skäl är t.ex. när kommunen utgör stödområde. Även investeringar såsom byggande av teknikparker ska kunna omfattas av rekvisitet ”särskilda skäl” i den föreslagna bestämmelsen. Det förutsätts dock att det finns ett behov av lokaler och att det inte framkommit att privata aktörer är beredda att göra investeringen.

Om verksamheten bedrivs enligt marknadsmässiga villkor med möjligheter till vinst, marknadsmässig utdelning och utan något stöd, är det utredningens mening att EG:s statsstödsregler inte kommer att aktualiseras varken i huvudförslaget eller det alternativa förslaget.

### **Kommunallagens bestämmelser om stöd till näringslivet är förenliga med EG:s statsstödsregler (kapitel 7)**

Utredningen har haft i uppdrag att analysera om bestämmelserna i 2 kap. 8 § KL är förenliga med och väl avvägda i förhållande till gemenskapsrättens bestämmelser om statligt stöd.

EG:s regler om statligt stöd är en del av EG:s konkurrensreglerverk. Reglerna finns i artiklarna 87–89 i EG-fördraget. Begreppet ”stöd som ges av en medlemsstat” i artikel 87 EG-fördraget innefattar staten i vid bemärkelse, således regeringen och dess departement, myndigheter, kommuner och landsting. Statsstödsbegreppet omfattar inte enbart direkta förmåner som bidrag, utan även t.ex.

räntebidrag, borgensåtaganden, skattelättnader eller lokalhyra till underpris.

För svenskt vidkommande har nationella domstolar och myndigheter samt kommuner och landsting en på EG-fördraget grundad skyldighet att tillämpa statsstödsreglerna. Regelverket bygger på en förbudsprincip där statsstöd som utgångspunkt är otillåtet. Förbudet är kopplat till ett genomförandeförbud och en skyldighet att anmäla (*notifiera*) statsstöd till Europeiska kommissionen. Det finns dock vissa möjligheter att göra undantag för stöd som är, respektive kan anses, förenligt med den gemensamma marknaden.

Det kan inledningsvis fastslås att bestämmelserna i 2 kap 8 § KL är förenliga med gemenskapsrättens bestämmelser om statligt stöd. Det kan samtidigt konstateras att EG-rätten erbjuder mer generösa undantagsmöjligheter för stöd än kommunallagen. Kommunallagen bygger på en restriktiv syn vad gäller kommunala stödsatser till enskilda företag, vilket bl.a. har sin grund i den svenska traditionen av ett övergripande statligt ansvar för näringspolitiken. En anpassning av kommunallagen till EG-rätten skulle få en rad olika konsekvenser. Bl.a. skulle den kommunala kompetensen vad gäller stöd till enskilda företag komma att variera i landet. En bestämmelse som möjliggör stöd under viss beloppsgräns, motsvarande *de minimis*, skulle t.ex. kunna medföra att konkurrensen snedvrids på vissa orter. Vidare skulle en utökning av antalet myndigheter som hanterar statsstödsreglerna ställa krav på mer kontroll, vilket i sin tur även skulle kunna medföra olika praktiska problem.

Sammantaget finns det enligt utredningens mening flera skäl för att inte anpassa kommunallagen till EG-rätten på detta område.

### **En utvidgad kompetens för kommuner och landsting att medfinansiera projekt inom ramen för EG:s strukturfonder och program samt regionala tillväxtprogram (kapitel 8)**

Kommuner och landsting är i stor utsträckning medfinansierare till olika projekt inom EG:s strukturfonder och program. Det gäller medfinansiering av olika projekt, men också de projekt de själva driver.

För att erhålla medel från strukturfonderna krävs annan offentlig medfinansiering i form av bidrag eller t.ex. utrustning, tillhan-

dahållande av fastigheter, lokaler, forskning eller förvärvsarbete. Det är bl.a. utifrån detta krav som behovet av kommunal medfinansiering uppstår. Det är ett faktum att Sveriges möjligheter att nyttja EU-medel skulle komma att påverkas för det fall den kommunala medfinansieringen inte skulle vara kompetensenlig.

Kommuners och landstings engagemang i många av EG:s fonder och program bygger på samverkan mellan olika aktörer och projekten kan vara inriktade på åtgärder utanför kommungränsen samt i vissa fall även över nationsgränsen. De nya regionala struktur-fondsprogrammen bygger dessutom på ett flerlänssamarbete. Även ett projekt inom den egna kommunen kan ha en tydlig nationell eller internationell inriktning.

Den modell som Sverige använt sig av för att genomföra programmen innebär ett starkt regionalt och lokalt inflytande över hur medlen fördelas. Detta faktum i kombination med en omfattande kommunal medfinansiering har sannolikt bidragit till att många kommunala företrädare anser att de fått en betydelsefull roll i arbetet med att skapa tillväxt.

Utredningen föreslår att ett undantag bör göras från lokaliseringsprincipen för kommunal medfinansiering av projekt inom ramen för EG:s strukturfonder och program. Enligt utredningens mening kan lokaliseringsprincipen annars utgöra hinder för internationellt samarbete samt för satsningar som kan anses motiverade utifrån regional nytta. Regeln utgör endast ett undantag från lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1 § KL. Om kommunen eller landstinget har rätt att medfinansiera måste även bedömas i förhållande till den övriga regleringen i kommunallagen. Insatsen ska alltså avse ett allmänt intresse.

Kommuner och landsting medverkar också i hög grad i de regionala tillväxtprogrammen. Flera insatser inom programmen sker över kommungräns eller har internationell inriktning. Utredningen föreslår därför att undantaget från lokaliseringsprincipen även ska omfatta de regionala tillväxtprogrammen.

Utredningen har däremot inte funnit skäl att utifrån kravet på offentlig medfinansiering föreslå någon utvidgning av kommuners och landstings möjligheter att lämna individuellt riktat stöd till enskilda näringsidkare. Utredningen har inte heller funnit anledning att utifrån kommuners och landstings behov av att kunna utnyttja struktur-fondsmedel föreslå någon kompetensutvidgning vad gäller kommunal näringsverksamhet.

## **Kommunal samverkan mellan angränsande kommuner i en gemensam styrelse (kapitel 9)**

Det finns en lång tradition av samverkan i olika omfattning och form. På senare år har kommunal samverkan allt mer framställts som ett sätt att effektivisera verksamheter, att öka kompetensen, att hantera krav på specialistkunskaper m.m. Samverkan har även nämnts som en tänkbar lösning på de utmaningar den offentliga sektorn står inför mot bakgrund av den ekonomiska och demografiska utvecklingen, och mer eller mindre som en nödvändighet för små kommuner.

Utredningen har i den del av uppdraget som rör kommunal samverkan särskilt analyserat konsekvenserna av samverkan för den lokala demokratin. Utredningen kan konstatera att kommunallagen erbjuder en rad verktyg för påverkan och kontroll av både kommunalförbund och gemensamma nämnder. Att åstadkomma kommunal samverkan i mer demokratiska former är därför i första hand en fråga om tillämpning av regelverket. Det är snarare den snabba utvecklingen mot allt fler, överlappande samverkanskonstellationer som ur demokratisk synvinkel är bristen med kommunal samverkan.

Utredningen har vidare översiktligt berört frågan om konsekvenser av kommunal samverkan för konkurrensen mellan offentligt och privat. En aspekt av frågan är valmöjligheten för samverkande kommuner eller landsting att antingen upphandla tjänster av ett privat företag eller utföra tjänsterna i egen regi. Utredningen vill betona att samverkan inte är en driftsform, utan att samverkande aktörer också kan välja att gemensamt upphandla tjänster. Hur samverkande kommuner eller landsting väljer att bedriva sin verksamhet är dock ett politiskt beslut för respektive samverkanskonstellation att fatta inom ramen för gällande lagstiftning.

### **Frågan om en generell regel för interkommunala avtal i kommunallagen samt utökade möjligheter till delegering av uppgift till anställd i annan kommun**

Utredningen har inte funnit skäl att föreslå någon generell regel för interkommunala avtal. En sådan regel skulle leda till stora principiella förändringar rörande den kommunala kompetensen. Dessutom skulle en sådan bestämmelse få konsekvenser för konkurrensen

mellan kommunala och andra aktörer. Vidare kan en omfattande utvidgning av möjligheterna till avtalssamverkan få negativa demokratiska konsekvenser.

Utredningen gör en liknande bedömning när det gäller en generell regel för delegering av myndighetsutövning. En sådan regel skulle också få långtgående och svåröverblickbara konsekvenser samt innebära stora principiella förändringar rörande den kommunala kompetensen. Dessutom finns redan idag en möjlighet för kommuner att delegera myndighetsuppgifter till anställd i annan kommun under förutsättning att de bildar en gemensam nämnd.

### **Förslag om bildande av gemensam styrelse mellan angränsande kommuner**

Utredningen föreslår att två eller fler angränsande kommuner får möjlighet att bilda en gemensam styrelse. Genom bildandet av gemensam styrelse skapas en plattform för att lyfta in olika uppgifter kommunerna vill samverka kring. Kommunerna får förutsättningar att utveckla en långsiktig, strategisk samverkan i en form som har en demokratisk förankring.

Den gemensamma styrelsen bildas i huvudsak enligt kommunallagens bestämmelser om gemensam nämnd. Samverkan i gemensam styrelse gör det därmed möjligt för kommuner att samverka utan hinder av lokaliseringsprincipen. De har möjlighet att delegera uppgift till anställd i annan kommun. Det bör inte bli aktuellt med upphandling mellan medlemmarna och den gemensamma styrelsen inom ramen för samverkan. Samverkan i gemensam styrelse kan ge likartade förutsättningar som en kommunsammanslagning och hindrar inte en sådan utveckling på sikt.

En gemensam styrelse kan samverka kring i princip alla kommunala angelägenheter. Genom att bilda en gemensam styrelse kan kommunerna under en och samma politiska överbyggnad samla alla de uppgifter de vill samverka kring. Varje kommun ska överlämna minst en uppgift till den gemensamma styrelsen. En uppgift ska vara gemensam för minst två av de samverkande kommunerna.

Kommuner som bildat en gemensam styrelse får vidare, *utan att överlåta ansvaret för en uppgift till den gemensamma styrelsen*, träffa avtal om att uppgifter som innefattar myndighetsutövning mot enskild och som åligger kommunerna enligt lag ska skötas helt eller delvis av en eller flera av de andra kommunerna. Kommunen får också, med grund i ett sådant avtal, uppdra åt anställda i annan

kommun att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden. Den utökade möjligheten till avtalsamverkan kan vara värdefull inom verksamheter där det finns en ovilja att överlåta det politiska och rättsliga ansvaret till ett gemensamt organ. En tänkbar möjlighet på sikt är också att kommunerna i ett första steg bestämmer sig för att samverka i avtalsform, för att sedan i ett andra steg – om samverkan fungerar bra – överlåta uppgiften till den gemensamma styrelsen.

Det kan i övrigt nämnas att uppgiften att leda och samordna förvaltningen av de samverkande kommunernas angelägenheter kvarstår som ett ansvar för respektive kommunstyrelse. Benämningen ”gemensam styrelse” signalerar därmed inte att den gemensamma styrelsen får en överordnad roll i förhållande till de egna kommunstyrelserna.

För att skapa intresse hos kommunerna för att bilda gemensam styrelse föreslår utredningen att regeringen genomför en flerårig projektsatsning i form av en försöksverksamhet där kommuner som bildar gemensam styrelse bl.a. erbjuds metodstöd och möjligheter till erfarenhetsutbyte. Projektet bör samordnas av en särskild funktion inom Regeringskansliet. Försöksverksamheten föreslås bli femårig och avslutas med en utvärdering. Utredningen bedömer också som möjligt att regeringen som en del i projektsatsningen överväger att erbjuda särskilda bidrag till kommuner som bildar gemensam styrelse.

Förutsättningarna för bildande av gemensam styrelse regleras närmare i den lag (2007:000) om försöksverksamhet med bildande av gemensam styrelse som utredningen föreslår.

### **Övriga förslag rörande kommunal samverkan**

I övrigt föreslår utredningen två ändringar i kommunallagen i förtydligande syfte när det gäller samverkan i gemensam nämnd. Den ena ändringen rör 6 kap. 1 § KL och innebär ett förtydligande av att samtliga samverkande kommuners eller landstings styrelser har uppsiktsplikt över en gemensam nämnd. Uppsiktsplikten är således inte något som ankommer endast på värdkommunens eller värdlandstingets styrelser. Den andra ändringen är att bestämmelsen i 6 kap 37 § KL utvidgas till att även omfatta samverkan i gemensam nämnd, så att det finns möjlighet för en förvaltningschef att uppdra åt en anställd i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen att fatta beslut.



# Författningsförslag

## **1 Förslag till lag (2007:000) om vissa kommunala befogenheter**

Härigenom föreskrivs följande.

### **1 kap. Inledande bestämmelser**

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om kommuners och landstings utökade befogenheter i vissa fall.

### **2 kap. Befogenhet att utföra uppgifter som ankommer på annan**

#### *Kommunal medverkan vid statlig trängselskatt*

1 § Om det i en kommun eller ett landsting ska tas ut skatt enligt lagen (2004:629) om trängselskatt, får kommunen eller landstinget träffa avtal med staten om att biträda staten med

1. information om systemet med trängselskatt, och
2. förvaltning och upphandling med anledning av trängselskatten.

Kommunen eller landstinget får dock inte med stöd av denna bestämmelse utföra uppgifter som innebär myndighetsutövning.

### 3 kap. Rätt att lämna olika former av bistånd, bidrag och stöd

#### *Rätt att bistå utländska studerande*

1 § Kommuner och landsting får bistå utländska studerande som i anslutning till svenskt utvecklingsbistånd vistas i kommunen eller landstinget för studier eller annan utbildning. Bistånd får ges genom åtgärder som syftar till att underlätta vistelsen och främja välfärden och trivseln för den studerande.

#### *Bidrag till byggande av statlig väg och järnväg*

2 § Kommuner och landsting får lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för.

#### *Medfinansiering av projekt inom ramen för EG:s strukturfonder och program samt regionala tillväxtprogram*

3 § Kommuner och landsting får, trots bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) om anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar, medfinansiera projekt inom ramen för EG:s strukturfonder och program samt regionala tillväxtprogram.

#### *Bidrag till högskoleverksamhet*

4 § Kommuner och landsting får lämna bidrag till utbildning och forskning som bedrivs vid statliga universitet och högskolor, eller av en enskild utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda vissa examina, samt i övrigt bistå med stödfunktioner och infrastruktur för högskoleutbildning.

#### *Stöd till ungdomsorganisationer*

5 § Kommuner och landsting får lämna ekonomiskt stöd till ungdomsorganisationer. Ett sådant stöd får också omfatta politisk verksamhet.

*Stöd till boendet*

6 § En kommun får lämna enskilda hushåll ekonomiskt stöd i syfte att minska deras kostnader för att anskaffa eller inneha en permanentbostad.

En kommun får också ställa säkerhet för att ett avtal om hyra av bostadslägenhet fullgörs i syfte att enskilda hushåll ska få en permanentbostad med hyresrätt som är förenad med rätt till förlängning, om det enskilda hushållets behov av en sådan bostad inte kan tillgodoses på annat sätt.

7 § Bestämmelserna i 6 § inskränker inte de skyldigheter som en kommun har enligt socialtjänstlagen (2001:453).

*Servicetjänster åt äldre*

8 § En kommun får utan föregående individuell behovsprövning tillhandahålla servicetjänster åt personer som fyllt 67 år.

Med servicetjänster avses tjänster som är avsedda att förebygga skador, olycksfall eller ohälsa och som inte utgör personlig omvårdnad.

9 § För servicetjänster åt äldre personer får kommunen ta ut skäliga avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får dock inte överstiga kommunens självkostnader.

10 § Bestämmelserna i 8–9 §§ inskränker inte de skyldigheter som en kommun har enligt socialtjänstlagen (2001:453).

11 § Den eller de nämnder som avses i 2 kap. 4 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453) ska ha hand om verksamhet enligt bestämmelserna i 8–10 §§.

*Stöd till åtgärder i vissa investeringsprogram*

12 § En kommun som fått statligt bidrag för åtgärder i lokala investeringsprogram som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället eller för klimatinvesteringsåtgärder får, trots bestämmelserna i kommunallagen (1991:900), använda det för att ge ekonomiskt

och annat stöd till enskilda i enlighet med de föreskrifter som gäller för bidraget.

#### 4 kap. Rätt att bedriva vissa typer av näringsverksamhet

##### *Sysselsättning för personer med funktionshinder*

1 § Kommuner får driva näringsverksamhet i syfte att bereda personer med funktionshinder arbetsanställning om de inte i tillräcklig omfattning inom kommunen kan beredas lämpliga anställningar på annat sätt samt under förutsättning att

1. verksamheten är anordnad så att den är särskilt lämpad för sysselsättning av personer med funktionshinder,
2. anställning i verksamheten sker efter anvisning av den offentliga arbetsförmedlingen eller, efter dennas medgivande, av den eller de nämnder som avses i 2 kap. 4 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453).

##### *Sjuktransporter*

2 § En kommun får ingå avtal med ett landsting om att utföra sådana transporter som avses i 6 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). En kommun får även ingå avtal med ett landsting om att utföra hälso- och sjukvård i väntan på sådana transporter.

3 § Den verksamhet avtalet gäller får drivas utan sådan anknytning till kommunens område eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900).

4 § Verksamheten ska drivas på affärsmässiga grunder.

##### *Kollektivtrafik*

5 § Ett kommunalt aktiebolag får ingå avtal med en trafikhuvudman om att utföra lokal och regional linjetrafik med buss samt motsvarande trafik med tåg, tunnelbana eller spårvagn, utan att verksamheten har sådan anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900).

Med trafikhuvudman avses detsamma som i lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik. Begreppet linjetrafik har samma innebörd som i 1 kap. 3 § 1 yrkestrafiklagen (1998:490).

6 § Aktiebolaget ska bedriva uppdragsverksamheten på affärsmässiga grunder.

Som underlag för en bedömning av uppdragsersättningens affärsmässighet ska bolaget upprätta en ekonomisk anbuds kalkyl och fortlöpande göra en uppföljning av kalkylen. Kalkylen och uppföljningen ska innehålla samtliga relevanta direkta och indirekta kostnader samt intäkter. Avvikelse mellan kalkylen och uppföljningen ska redovisas och förklaras för bolagets styrelse.

7 § I aktiebolagets årsredovisning ska intäkterna, kostnaderna och resultatet av uppdragsverksamheten redovisas särskilt.

Av denna särredovisning ska framgå

1. omsättning och resultat efter finansnetto för uppdragsverksamheten,
2. borgensförbindelser och övriga ansvarförbindelser som kommunen eller landstinget har ingått för bolaget och för uppdragsverksamheten samt kostnaderna för förbindelserna,
3. kapital som kommunen eller landstinget tillskjutit uppdragsverksamheten, och
4. kapital som sysselsätts i uppdragsverksamheten.

För aktiebolagets årsredovisning i övrigt gäller vad som är föreskrivet i årsredovisningslagen (1995:1554).

## 5 kap. Turism

### *Åtgärder för uppförande och drift av turistanläggningar*

1 § Kommun får vidta åtgärder för uppförande och drift av turistanläggningar i den mån det är påkallat för att främja turistväsendet inom kommunen.

## 6 kap. Möjlighet att ta ut avgifter i vissa fall

*Rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m.*

1 § Om tillstånd enligt 3 kap. 1 § ordningslagen (1993:1617) har lämnats i fråga om sådan offentlig plats som står under kommunens förvaltning, får kommunen ta ut ersättning för användningen. Rätt att ta ut ersättning föreligger också i fråga om användning, som avser salutorg eller liknande plats som kommunen har upplåtit till allmän försäljningsplats.

Ersättning utgår i form av en avgift med belopp, som kan anses skäligt med hänsyn till ändamålet med upplåtelsen, nyttjarens fördel av denna, kommunens kostnader med anledning av upplåtelsen och övriga omständigheter.

Grunder för beräkning av avgiften beslutas av kommunfullmäktige. Bestämmelserna i andra och tredje styckena gäller inte, när kommunen enligt 3 kap. 2 § andra stycket 2 ordningslagen inte har hörts över ansökan om tillstånd.

2 § I den omfattning som behövs för att ordna trafiken får en kommun ta ut ersättning i form av en avgift för rätten att parkera på sådana offentliga platser som står under kommunens förvaltning och som kommunen har upplåtit för parkering.

Grunderna för beräkning av avgiften beslutas av kommunfullmäktige. Därvid gäller följande. För att underlätta för näringsidkare och andra med särskilda behov av att parkera i sitt arbete eller för dem som bor i ett visst område att parkera inom området får avgifter tas ut efter särskilda grunder av dem som beslutet gäller. Avgiften får i sådana fall fastställas till ett engångsbelopp för en viss period. Rörelsehindrade får befrias från avgiftsskyldighet.

För upplåtelse på offentlig plats som står under kommunens förvaltning av särskilda uppställningsplatser för fordon, som används i yrkesmässig trafik för personbefordran, får kommunen ta ut avgift med det belopp som behövs för att täcka kommunens kostnader för användningen.

## 7 kap. Tjänsteexport och internationellt bistånd

1 § Kommuner och landsting får ägna sig åt verksamhet som anges i detta kapitel oberoende av bestämmelserna i kommunalagen (1991:900). Kommuner och landsting får också besluta att kommunala företag och kommunalförbund får ägna sig åt sådan verksamhet på samma villkor.

### Tjänsteexport

#### *Tjänster*

2 § En kommun får tillhandahålla sådan kunskap och erfarenhet som finns i den kommunala verksamheten (kommunal tjänst) för export (tjänsteexport).

#### *Varor*

3 § Som ett led i en tjänsteexport får kommunen i begränsad omfattning exportera en vara när varan utgör ett nödvändigt komplement till eller har ett naturligt samband med den tillhandahållna kommunala tjänsten.

#### *Villkor*

4 § Kommunal tjänsteexport ska ske på affärsmässiga grunder. De produktrisker, kommersiella risker, politiska risker, finansiella risker och valutarisker som tjänsteexporten kan innebära ska beaktas i varje exportaffär och begränsas genom att säkerhet ställs eller genom separata garantier eller försäkringar.

### Bistånd

#### *Formerna för biståndet*

5 § En kommun får lämna bistånd i form av utrustning, rådgivning, utbildning eller på annat sätt till ett land som får svenskt statligt bistånd. Bistånd i form av ekonomiskt stöd får lämnas endast för att genomföra utbildning och rådgivning.

6 § Bistånd till ett land som inte får svenskt statligt bistånd får lämnas av en kommun i form av utrustning som kommunen inte längre behöver för sin verksamhet.

Regeringen får ge tillstånd till att bistånd även i form av annan utrustning än som avses i första stycket, rådgivning, utbildning eller på annat sätt lämnas till ett land som inte får svenskt statligt bistånd. Bistånd i form av ekonomiskt stöd får lämnas endast för att genomföra utbildning och rådgivning.

7 § En kommun som lämnar bistånd i form av utrustning får i skälig omfattning använda medel för att transportera och ställa i ordning utrustningen så att den kan tas i bruk.

8 § Bistånd enligt bestämmelserna i 5–7 §§ får också lämnas till en internationell hjälporganisation för att utgöra hjälp till ett land i en rådande eller framtida nödsituation eller i en annan svår situation som är en följd av en nödsituation.

#### *Villkor*

9 § En kommun ska förvissa sig om att bistånd som den lämnar kommer till avsedd användning. Detta gäller dock inte om biståndet avser utrustning som kommunen inte längre behöver för sin verksamhet.

10 § En kommun som lämnar bistånd till ett land som får svenskt statligt bistånd ska anmäla åtgärden och omfattningen på biståndet till Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). Anmälan ska dock inte göras om biståndet avser utrustning som kommunen inte längre behöver för sin verksamhet.

## **8 kap. Övriga befogenhetsutvidgande bestämmelser**

### *Kommunal delegation*

1 § Kommun, som tillhör sammanslutning av kommuner med uppgift att tillvarata medlemmarnas intressen såsom arbetsgivare (arbetsgivarorganisation), får uppdra åt sammanslutningen att med bindande verkan för kommunen genom kollektivavtal eller på annat sätt enhetligt reglera anställningsvillkoren för sådana arbetstagare i



kommunens tjänst, vilkas villkor det inte ankommer på statlig myndighet att fastställa.

Kommunen får bestämma att uppdrag enligt första stycket får lämnas av nämnd, som handlägger frågor om anställningsvillkor för arbetstagare i kommunens tjänst.

Med kommun jämställs i denna bestämmelse landsting och annan kommunal förvaltningsenhet.

---

1. Denna lag träder i kraft den xx 2008.

2. Genom lagen upphävs

- 9 § väglagen (1971:948)
- lagen (1954:130) om rätt för kommun att uppdraga beslutanderätten i vissa frågor till sammanslutning av kommuner (kommunal delegationslag),
- lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift
- för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m.,
- lagen (1962:638) om rätt för kommun att bistå utländska studerande,
- lagen (1968:131) om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet,
- lagen (1970:663) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade,
- lagen (1989:977) om kommunalt stöd till ungdomsorganisationer,
- lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet,
- lagen (2001:151) om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd,
- lagen (2002:683) om rätt för kommuner att ge stöd till åtgärder i vissa investeringsprogram,
- lagen (2004:772) om kommunal medverkan vid statlig trängselskatt,
- lagen (2004:1225) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sjuktransporter,

- lagen (2005:952) om vissa kommunala befogenheter i fråga om kollektivtrafik, och
- lagen (2006:492) om kommunal befogenhet att tillhandahålla servicetjänster åt äldre.

3. De upphävda lagarna gäller dock fortfarande för insatser som lämnats eller inletts före ikraftträdandet.

## 2 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900)

*dels* att 2 kap. 7 § ska ha följande lydelse

*dels* att 2 kap. 8 § ska ha följande lydelse,

*dels* att 3 kap. 11 § ska ha följande lydelse

*dels* att 6 kap. 1 § ska ha följande lydelse

*dels* att 6 kap. 37 § ska ha följande lydelse

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap.

#### 7 §

Kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget.

Kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget.

*Kommuner eller landsting som bedriver intäktsfinansierad näringsverksamhet inom frivilliga icke lagreglerade områden på en marknad som är ägnad för konkurrens ska, om inte särskilda skäl föreligger, bedriva denna på affärsmässig grund. Sådan verksamhet ska redovisas särskilt och skilt från annan verksamhet.*

### 2 kap.

#### 8 §

#### *Huvudförslag*

Kommuner och landsting får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget.

Kommuner och landsting får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget.

*Kommuner får tillhandahålla lokaler för uthyrning till företag i*

Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det.

*syfte att främja näringslivet i kommunen och under förutsättning att marknadshyra tillämpas. Marknadshyran ska i första hand bestämmas med utgångspunkt i en jämförelse med hyran för andra liknande lokaler på orten.*

Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det.

#### *Alternativt förslag*

Kommuner och landsting får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget.

*Kommuner får tillgodose små företags behov av lokaler i kommunen under förutsättning att verksamheten inriktas på företagarkollektivet i allmänhet. Om särskilda skäl föreligger får kommunen även tillgodose övriga företags behov av lokaler i kommunen. Härvid ska marknadshyra tillämpas. Marknadshyran ska i första hand bestämmas med utgångspunkt i en jämförelse med hyran för andra liknande lokaler på orten.*

Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det

**3 kap.**

## 11 §

Om rätt för kommuner och landsting att uppdra beslutanderätten i vissa anställningsfrågor till en sammanslutning av kommuner eller landsting finns det föreskrifter i *kommunala delegationslagen (1954:130)*.

Om rätt för kommuner och landsting att uppdra beslutanderätten i vissa anställningsfrågor till en sammanslutning av kommuner eller landsting finns det föreskrifter i *lagen (2007:000) om vissa kommunala befogenheter*.

**6 kap.**

## 1 §

Styrelsen skall leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet.

Styrelsen skall också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i.

Styrelsen skall leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. *Med övrig nämnd avses även gemensam nämnd.*

Styrelsen skall också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i.

**6 kap.**

## 37 §

Om en nämnd med stöd av 33 § uppdrar åt en förvaltningschef inom nämndens verksamhetsområde att fatta beslut, får nämnden överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur uppdra åt en annan anställd inom kommunen eller landstinget att besluta i stället. Sådana beslut skall anmälas till *chefen*.

Om en nämnd *eller en gemensam nämnd* med stöd av 33 § uppdrar åt en förvaltningschef inom nämndens verksamhetsområde att fatta beslut, får nämnden överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur uppdra åt en annan anställd inom kommunen eller landstinget *eller i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen* att

besluta i stället. Sådana beslut skall anmälas till *förvaltningschefen*.

---

Denna lag träder i kraft den xx 2008.

### **3 Förslag till lag (2007:000) om försöksverksamhet med bildande av gemensam styrelse**

Härigenom föreskrivs följande.

#### *Tidsperiod*

1 § Under tiden den 1 januari 2009-31 december 2013 ska det enligt bestämmelserna i denna lag genomföras en försöksverksamhet som innebär att två eller fler angränsande kommuner får tillsätta en gemensam styrelse.

#### *Gemensam styrelse*

2 § En gemensam styrelse är en gemensam nämnd enligt kommunallagen (1991:900). Vad som gäller för en sådan nämnd gäller även för en gemensam styrelse, om inte annat sägs i denna lag.

#### *Uppgifter*

3 § Kommuner får genom en gemensam styrelse fullgöra uppgifter som ska vara gemensamma för minst två av de samverkande kommunerna. Samverkan kan avse såväl hela verksamheter som verksamhetsgrenar.

#### *Avtal och delegering*

4 § En kommun som tillsammans med annan eller andra kommuner har tillsatt en gemensam styrelse får träffa avtal om att de uppgifter som innefattar myndighetsutövning mot enskild och som åligger kommunen enligt lag ska skötas helt eller delvis av en eller flera av de samverkande kommunerna. Genom ett sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun i den gemensamma styrelsen. Kommunen får dock inte överlåta befogenheten att fatta beslut i ärendet.

Kommunen får också efter överenskommelse med en annan kommun i den gemensamma styrelsen uppdra åt anställda i den

kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden, dock inte i de fall som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen (1991:900). Bestämmelserna i 6 kap. 24–27 §§ kommunallagen om jäv och anmälan av beslut till nämnd ska tillämpas på den som fattar sådana beslut.

Vad som nu föreskrivits i fråga om avtal och delegering gäller inte i den mån särskilda bestämmelser föreskrivits i annan författning.

#### *Utskott*

5 § En gemensam styrelse får välja utskott bland ledamöter och ersättare samt, trots bestämmelsen i 6 kap. 22 § kommunallagen (1991:900), bland andra förtroendevalda i de samverkande kommunerna.

#### *Bildande av en gemensam styrelse*

6 § De kommuner som beslutar att tillsätta en gemensam styrelse ska anmäla detta till regeringen.

Regeringen beslutar från vilken tidpunkt som den gemensamma styrelsen får fullgöra sina uppgifter och som de samverkande kommunerna får träffa avtal i enlighet med 4 §.

#### *Omstrukturering eller upplösning av en gemensam styrelse*

7 § Om en kommun träder in i eller ut ur en gemensam styrelse eller denna upplöses ska detta anmälas till regeringen.

Regeringen beslutar från vilken tidpunkt som förändringen gäller.

#### *Årlig redovisning*

8 § Den gemensamma styrelsen ska till regeringen lämna en årlig redovisning. Årsredovisningen ska innehålla överenskommelsen och reglementet. Av årsredovisningen ska även framgå om, och i sådana fall för vilka uppgifter, kommunerna träffat avtal i enlighet med 4 §.



*Bemyndigande*

9 § Regeringen får meddela de närmare föreskrifter som behövs för genomförande av försöksverksamheten.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009 och gäller till utgången av år 2013.

# 1 Utredningens uppdrag

Kommunala kompetensutredningen (i det fortsatta benämnd utredningen) tillsattes med syfte att anpassa den kommunala kompetensen på ett antal områden till samhällsutvecklingen. I uppdraget låg att försöka uppnå en balans mellan medborgarnas rätt till likvärdig service, sunda konkurrensförhållanden för näringslivet och andra kommunala intressen. Utredningens direktiv återges i *bilaga 1*.

Uppdraget kan delas in i sex olika områden, samtliga med koppling till frågor om den kommunala kompetensen men samtidigt ganska vitt skilda. Vart och ett av områdena hade för sig kunnat utgöra föremål för en egen utredning, vilket säger något om omfattningen på utredningens uppdrag. Detta förhållande speglar samtidigt den verklighet som kommuner och landsting agerar i, där kärnverksamheterna ska bedrivas med hög servicenivå samtidigt som omvärldsbevakning, samverkan med privata och andra aktörer, internationellt samarbete och regionalt utvecklingsarbete utgör allt mer självklara delar av den kommunala portföljen. Följaktligen har utredningen under arbetets gång funnit många beröringspunkter mellan uppdragets olika delar, exempelvis det faktum att kommuners och landstings geografiska gränser tenderar att minska i betydelse samt att frågor om konkurrensvillkor gentemot näringslivet återfinns inom allt fler verksamheter.

## 1.1 Utredningsarbetet

För att kunna föreslå en anpassning av den kommunala kompetensen till samhällsutvecklingen krävs till att börja med någon form av analys av hur begreppet samhällsutveckling ska uppfattas. En bakre tidsmässig avgränsning kan göras till 1991 då regeringen la fram propositionen om en ny kommunallag, som i huvudsak gäller

än i dag.<sup>1</sup> Viktiga milstolpar därefter är bl.a. det svenska inträdet i EU och därmed anpassningen till EG-rätten, huvudmannskapsförändringar mellan stat, kommun och landsting, etableringen av regeringens regionala utvecklingspolitik samt nya juridiska förutsättningar för kommunal samverkan. Samhällsutvecklingen innefattar också faktorer som IT-utveckling, ökad etnisk mångfald bland befolkningen, internationalisering och arbete för hållbar utveckling. Dessa företeelser och andra beskrivs närmare i betänkandets kapitel 2.

Förutom denna breda utblick över samhällsutvecklingen har utredningen haft ett tydligt juridiskt fokus där tidigare rättspraxis utgjort en viktig plattform för bedömningar och förslag. En sammanvägning av kommuners och landstings (och andra aktörs) behov av anpassning till samhällsutvecklingen och tillämpningen av befintlig lagstiftning ligger till grund för utredningens författningsförslag.

Utredningen beskrev i de inledande orden till statsrådet att arbetet skett i samråd med expertgrupp, referensgrupper, andra utredningar, kommuner, landsting, statliga myndigheter, näringslivet, intresseorganisationer m.fl. Ett utåtriktat arbetssätt är närmast en förutsättning för ett uppdrag med den bredd som direktiven anvisar. Vid sidan av domstolarnas rättspraxis är därför praktisk erfarenhet från kommuner och landsting utifrån lokalspecifika förutsättningar också en viktig grund för våra bedömningar och förslag. Att ha i åtanke är t.ex. att Sveriges minsta kommun Bjurholm med drygt 2 500 invånare har samma uppgifter och åtaganden som Stockholms kommun med ca 788 000 invånare, eller att avstånden mellan tätorterna i Norrbottens län ger andra grundförutsättningar för kommunal samverkan än i t.ex. Skåne eller Örebro län.

Utredningen har med särskilt intresse tagit del av Ansvarskommitténs analys och förslag som rör regionala utvecklingsfrågor, små kommuners förutsättningar att klara av sina åtaganden samt frågor om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.<sup>2</sup> Vi vill samtidigt betona att utredningen inte i detta skede kan utgå från att riksdag och regering kommer att fatta beslut i enlighet med Ansvarskommitténs förslag. Remissbehandlingen av kommitténs slutbetänkande är just avslutad. Våra författningsförslag lägger vi

---

<sup>1</sup> Prop. 1990/91:117 *Ny kommunallag*.

<sup>2</sup> SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*.

utifrån dagens lagstiftning. Då vi bedömer det relevant beskrivs hur våra förslag står i relation till Ansvarskommitténs förslag.

I övrigt kan nämnas att utredningen i *bilaga 2* redogör för de externa uppdrag som genomförts för utredningens räkning och som bidragit med viktigt underlag till arbetet.

Till sist några ord om avgränsningar av uppdraget. Kapitel 4–9 inleds med en beskrivning av utredningens uppdrag enligt direktiven inom respektive område. Det är varje utredares verklighet att tvingas konstatera att alla intressanta frågor och trådar inte kan följas upp, liksom att bakgrundsbeskrivningarna på respektive område inte kan tillåtas bli för omfattande. Utredningen har valt att i många fall hänvisa till andra, mer utförliga källor som ger läsaren möjlighet att fördjupa sig i frågor som endast beskrivs översiktligt i betänkandet. De mest påtagliga avgränsningarna har fått ske kring frågor om kommunal samverkan, där den begränsade utredningstiden inte givit utrymme för exempelvis en heltäckande kartläggning av den samverkan som pågår i landet inom olika verksamhetsområden. Vi har heller inte haft möjlighet att göra någon mer omfattande europeisk eller internationell, jämförande utblick. Samtidigt har vi under arbetets gång noterat hur frågor om kommunal finansiering av statlig verksamhet vuxit i en omfattning vi inte anade från början utifrån direktivens problemformulering. I en verklighet i ständig förändring och med många, ibland motstridiga intressen, finns inga självklara avgränsningar. Vi försöker att beskriva de tolkningar och avgränsningar vi gjort av uppdraget inom respektive del.

## 1.2 Betänkandets disposition

Efter de tre inledande kapitlen är betänkandet indelat efter samma huvudrubriker som utredningens direktiv. Bedömningar och förslag redovisas inom respektive kapitel. De grundläggande juridiska förutsättningarna för diskussion och analys rörande den kommunala kompetensen finns beskrivna i kapitel 3, till vilket hänvisningar löpande görs i det fall det bedöms relevant i övriga kapitel för att undvika för mycket upprepningar. Det har samtidigt varit utredningens ambition att göra kapitel 4–9 så pass utförliga att de kan läsas vart och ett för sig.

## 2 Samhällsutvecklingens konsekvenser för den kommunala kompetensen

Utredningens uppdrag har till syfte att anpassa den kommunala kompetensen till samhällsutvecklingen. Begreppet samhällsutveckling kan med ett längre historiskt perspektiv innefatta företeelser som 1862 års kommunalförordningar, industrialiseringen och näringslivets strukturomvandling eller kommunsammanläggningarna på 1950-, 60-, och 70-talen och dess betydelse för förverkligandet av välfärdspolitiken. Utredningen har dock gjort en närmare avgränsning i tiden till 1990-talets början då kommunallagen med i princip nu gällande lydelse trädde i kraft. Samhällsutvecklingen i bred mening under den här ganska begränsade perioden har präglats av bl.a. Berlinmurens fall, EU:s utvidgning, växlingar mellan hög- och lågkonjunktur och nu senast den stora fokuseringen på klimatproblematiken, för att nämna några exempel.

Än mer specifikt kan samhällsutvecklingen de senaste tjugo åren beskrivas med hjälp av olika politiska beslut om t.ex. ansvarsskiften mellan staten, kommunerna och landstingen. Ädelreformen 1992 är ett sådant exempel, kommunernas huvudmannaskap för skolan ett annat. Men även enstaka händelser som t.ex. tsunamin och andra extraordinära händelser har fått konsekvenser för diskussioner om ansvarsfördelning m.m.

Ansvarskommittén hade också de pågående samhällsförändringarna som en viktig utgångspunkt för sitt uppdrag. *Ett antal mycket stora förändringsprocesser har under senare delen av 1900-talet på ett avgörande sätt påverkat villkoren för offentlig verksamhet – allt från den ekonomiska globaliseringen, den europeiska integrationen och IT-revolutionen till näringslivets och arbetslivets omvandling*, skriver kommittén i sitt delbetänkande.<sup>1</sup> De lyfte också fram

---

<sup>1</sup> SOU 2003:123 *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*, s. 27.

demografiska förändringar, t.ex. befolkningens åldersstruktur, och dess konsekvenser som särskilt betydelsefulla. När det gäller förnyelsen av offentlig verksamhet nämns t.ex. övergången från detaljstyrning och villkorade statsbidrag till mål- och resultatstyrning samt ett ökat marknadstänkande och användning av alternativa driftsformer.

Vi kommer snart att gå närmare in på ett antal företeelser vi betraktar som relevanta att nämna som exempel på den samhällsutveckling som präglat kommuners och landstings förutsättningar. Först något om den kontext som kommuner och landsting befann sig i när kommunallagen trädde i kraft 1992, eftersom det kan säga oss något om de förändrade behov som föranlett tillkomsten av utredningens uppdrag att femton år senare se över den kommunala kompetensen på ett antal områden. På det internationella området fanns förvisso en tradition av t.ex. vänortsutbyten, men det utvecklade samarbete som EG:s strukturfondsprogram sedan kommit att medföra var ännu inte aktuellt. Regionaliseringen av högskolan hade påbörjats men inte till fullo genomförts. Informationsteknikens stora genomslag skulle dröja till slutet av 1990-talet, med konsekvenser för t.ex. möjligheten att erbjuda offentlig service och tjänster via Internet. Den nya kommunallagen gav kommunerna större frihet att utforma sina organisationer efter lokala förutsättningar, vilket kom att ge upphov till organisationsförändringar. Än hade inte den nationella näringslivspolitik utformats efter tankar om att låta lokal- och regionspecifika förutsättningar styra.

Kommuner och landsting är förstås både att betrakta som en del av samhällsutvecklingen *och* som aktörer som befinner sig i och påverkas av densamma.<sup>2</sup> Kommuner och landsting har också ansvar för samhällsutvecklingen, som ju inte är att betrakta som något som bara sker av sig självt. Vad vi ändå tolkat som kärnan i utredningens uppdrag när det gäller anpassningen av den kommunala kompetensen till samhällsutvecklingen, är att utredningen på ett antal områden ska studera hur nu gällande lagstiftning tillämpas och om samhällsutvecklingen i någon bemärkelse gör att lagstiftningen är i behov av förändring. Kanske mest påtagligt när det gäller kommuners och landstings roller och ansvar i dag, är mångfalden av uppgifter och hur dessa är sammanvävda med varandra. Vid sidan av kärnverksamheterna vård, skola, omsorg finns

---

<sup>2</sup> Begreppet samhällsutveckling diskuteras bl.a. närmare i antologin *Kommunledning och samhällsutveckling*, (red. Leif Jonsson).

infrastrukturfrågor, näringslivspolitik, arbetsmarknadspolitik, kompetensutveckling, internationellt samarbete m.m. Engagemanget på dessa områden väcker många frågor i förhållande till kommunallagens grundläggande kompetensbestämmelse.<sup>3</sup>

I det följande beskrivs kortfattat ett antal företeelser som utredningen anser som viktiga när det gäller beskrivningen av samhällsutvecklingen och förutsättningarna för den kommunala verksamheten.

## 2.1 Små kommuner och stora städer

Kommunstorlekens betydelse för olika kommuners möjligheter att klara av sina åtaganden och hålla en likvärdig servicenivå är en omdebatterad fråga. För- och nackdelar med samverkan kontra sammanläggning är en del i den debatten. Utredningen tar bl.a. upp frågor kring kommunstorlekens betydelse för en kommuns möjlighet att tillgodose behov av specialistkompetens i vissa verksamheter.

Ansvarskommittén gör bedömningen att de befolkningsmässigt mindre kommunerna tack vare utjämningsystemet har goda förutsättningar att klara sitt uppdrag och att det inte finns något som visar att dessa kommuner klarar sina uppgifter på ett sämre sätt än andra kommuner.<sup>4</sup> Men även om situationen är hanterbar i dag, så kommer den demografiska utvecklingen ställa andra krav i framtiden. Många mindre kommuner har en fortgående minskning av invånarantalet i kombination med att de som bor kvar blir allt äldre.<sup>5</sup>

När det gäller de större städerna har regeringen inom ramen för storstadspolitiken bl.a. lyft fram frågor med koppling till tillväxt, integration och folkhälsa.<sup>6</sup> Värt att notera i de större städerna är de inomregionala skillnaderna och hur olika stadsdelar kan ha vitt skilda förutsättningar, problem och möjligheter. Det innebär att det kan finnas likheter mellan vissa små kommuner och enskilda stadsdelar i storstäderna. De stora städerna kan också i högre

---

<sup>3</sup> Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan (2 kap. 1 § KL).

<sup>4</sup> SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, s. 260.

<sup>5</sup> Sundström, B. *Samverkan i samverkansområden*. Dnr 2006:04/2006/13.

<sup>6</sup> *Storstadsdelegationens årsrapport 2006*, Integrations- och jämställdhetsdepartementet.

utsträckning jämföra sig med (och konkurrera med) andra europeiska regioner, än med andra delar av Sverige.

## 2.2 Kompetensförsörjning

Åldersstrukturen bland de offentliganställda visar att närmare hälften kommer att gå i pension de närmaste 10–15 åren. Personal- och kompetensförsörjningen är därför en nyckelfråga för kommuner och landsting. Det handlar både om att rekrytera specialistkompetens och att tillgodose t.ex. äldreomsorgens ökade behov av personal i takt med befolkningens åldrande.

Vid sidan av kompetensbehovet i de egna verksamheterna är också befolkningens kompetensnivå en viktig faktor, t.ex. när det gäller att skapa förutsättningarna för nya företagsetableringar i en kommun. Detta faktum är bl.a. en viktig anledning till den utvecklade samverkan mellan kommunala aktörer, högskolor och näringsliv. Ett exempel på insatser är att kommuner förmedlar högskoleutbildning vid kommunala lärcentra (se vidare i kapitel 6).

## 2.3 EU:s påverkan på kommuner och landsting<sup>7</sup>

Kommuner och landsting har i allt större utsträckning kommit att påverkas av EU. Merparten av de kommunala ansvarsområdena (t.ex. skola, vård och omsorg, sjukvård) ligger förvisso utanför de verksamheter EU har kompetens att reglera. Samtidigt pågår på dessa områden ett ganska omfattande samarbete. Bestämmelser om t.ex. arbetstider och sociala trygghetssystem påverkar också indirekt förutsättningarna för sjukvården.

Den del av EU:s regelverk som kanske påverkar kommuner och landsting mest är upphandlingslagstiftningen, men också statsstödsreglerna har stor betydelse. Även kring miljö, livsmedel och djurskydd har EU en omfattande lagstiftningskompetens. Sammanhållningspolitiken har påverkat kommuners och landstings lokala och regionala utvecklingsarbete, framför allt genom strukturfonderna.

---

<sup>7</sup> Skr. 2006/07:102 *Utvecklingen inom den kommunala sektorn*, s. 120f.



## 2.4 Lokalt och regionalt utvecklingsarbete

Den regionala utvecklingspolitiken har haft till syfte att etablera och utveckla en sammanhållen politik för alla delar av landet, som kan anpassas till regionala skillnader och förutsättningar.<sup>8</sup> Speciellt för politikområdet är att det griper över en lång rad andra politikområden, allt från arbetsmarknadspolitik och näringspolitik till landsbygdpolitik. Politiken omfattar bl.a. de regionala tillväxtprogrammen och EG:s strukturfonder, liksom olika typer av regionalt företagsstöd.<sup>9</sup> (I Budgetpropositionen för 2008 upplyser regeringen om att benämningen på politikområdet ändras till *regional tillväxtpolitik*. Regeringen föreslår vidare att målet för den regionala tillväxtpolitiken ska vara utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft.)<sup>10</sup>

En av konsekvenserna av det regionala utvecklingsarbetet är att kommuner och landsting utvecklat sin samverkan i partnerskap med statliga myndigheter, näringslivet m.fl., exempelvis i gemensamma projekt. En majoritet av länen har valt att bilda kommunala samverkansorgan med ansvar för regionala utvecklingsfrågor.<sup>11</sup> Samverkan på vissa områden skapar frågor kring ansvarsfördelningen stat – kommun – landsting, vilket utredningen bl.a. återkommer till i kapitel 6 rörande kommunal finansiering av statlig verksamhet. Samverkan behöver inte begränsas till traditionell näringsutveckling, även t.ex. kultur, hälsa, utbildning och god livsmiljö har strategiska roller för det lokala samhällets möjlighet att skapa konkurrensfördelar.<sup>12</sup>

Utvecklings- och tillväxtarbete innefattar allt från infrastruktur och näringslivsfrämjande åtgärder till planering av bostäder och olika typer av service. Som en konsekvens har arbets- och servicemarknader vuxit utöver kommun- och länsgränser. Det talas om regionförstoring och lokala arbetsmarknadsregioner (LA) eller funktionella analysregioner (FA). Ur kommunalrättslig synvinkel får det här bl.a. betydelse för tillämpningen av lokaliseringsprincipen.<sup>13</sup>

---

<sup>8</sup> Prop. 2006/07:1 *Budgetproposition för 2007*, utgiftsområde 19, s. 15.

<sup>9</sup> SOU 2007:13 *Regional utveckling och regional samhällsorganisation*.

<sup>10</sup> Prop. 2007/08:1 *Budgetproposition för 2008*, utgiftsområde 19, s. 13f.

<sup>11</sup> Lag (2002:34) om samverkansorgan i länen.

<sup>12</sup> Hudson, C. *Regionala partnerskap – ett hot mot eller ett förverkligande av demokrati?*

<sup>13</sup> Lokaliseringsprincipen i 2 kap 1 § KL beskrivs närmare i kapitel 3.

## 2.5 Samverkan och konkurrens mellan offentligt och privat

Samverkan förekommer också i hög grad mellan kommunala aktörer och näringslivet, ofta med fokus på frågor om kompetensutveckling. Med begreppet ”triple helix” betecknas samverkan där även högskolorna ingår. I takt med utvecklingen av s.k. alternativa driftsformer har också relationen offentligt – privat fått ytterligare en dimension.

Relationen mellan offentligt och privat leder också in på konkurrensfrågor. Kommuner och landsting har stöd i kommunallagen för att bedriva viss näringsverksamhet liksom att ge visst näringslivsfrämjande stöd.<sup>14</sup> Synen på vad som är kompetenslig verksamhet eller inte i de här sammanhangen har dock diskuterats. Från näringslivets sida har hävdats att osund kommunal konkurrens, t.ex. genom underprissättning eller korssubventionering, är ett problem. Kritiken handlar också om att kommuner och landsting inte upphandlar tjänster i enlighet med lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU).<sup>15</sup>

## 2.6 Informationstekniken

Informationstekniken har blivit ett verktyg för utveckling av olika kommunala verksamheter. Tekniken har minskat betydelsen av geografiska avstånd – t.ex. genom undervisning på distans via videokonferensutrustning, för rådgivning inom sjukvården eller för kontroll av tekniska system via sambandscentral. Tekniken är också ett verktyg för kommunal samverkan och för att knyta samman administrativa system, telefonväxlar m.m. Internet används för service och information, men också för dialog mellan medborgare och förtroendevalda. Begrepp som 24-timmarsmyndigheten och e-handel har blivit en del av kommuners och landstings vardag.

I diskussioner om informationsteknik görs ibland skillnad mellan IT-infrastruktur och tjänster. En del av infrastrukturen är bredbandsutbyggnaden, där kommunerna spelat en viktig roll framför allt i de delar av landet som saknat privata initiativ. Regeringen har nyligen tillsatt en utredning för att utvärdera nuvarande bredbandsstöd och ta ställning till eventuella fortsatta

---

<sup>14</sup> 2 kap 7 och 8 §§ KL beskrivs närmare i kapitel 3 och 7.

<sup>15</sup> Laurent, B. m.fl. *Kommunal konkurrens och kommunal upphandling*.

statliga åtgärder för att främja bredbandsutbyggnad i små orter och på landsbygd.<sup>16</sup>

IT-utvecklingen har givit upphov till en rad frågor kring den kommunala kompetensen. Det har bl.a. ifrågasatts om bredbandsutbyggnad, där nätet sträcker sig utanför det egna geografiska området, strider mot lokaliseringsprincipen. Vidare har kommuner kritiserats för att bedriva otillåten näringsverksamhet, då de tillhandahåller tjänster utöver själva bredbandsnätet. Från offentlig sida har risken för privata monopol eller oligopol diskuterats.

## 2.7 Utveckling av nya områden – mänskliga rättigheter och hållbar utveckling

Många frågor har länge funnits med på den kommunala agendan i någon form. Löpande utvecklas dock olika områden på ett sätt som kan ställa tydligare krav på agerande, handlingsplaner m.m. och som också kan innebära nya skyldigheter för kommuner och landsting. Som exempel vill vi nämna mänskliga rättigheter och hållbar utveckling.

Frågor om mänskliga rättigheter finns stadgade i olika typer av internationella överenskommelser, t.ex. Europakonventionen.<sup>17</sup> Regeringen har det yttersta ansvaret för att de mänskliga rättigheterna inte kränks i Sverige, men inom all offentlig verksamhet ska den svenska lagstiftningen så långt som möjligt tolkas i ljuset av Sveriges internationella åtaganden. Den kommunala verksamheten ligger till stor del inom området för de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna – t.ex. rätten till utbildning och nationella minoriteters rätt till sitt språk och sin kultur. Flera medborgerliga och politiska rättigheter, som rätten till politiskt deltagande, är också centrala för den kommunala verksamheten. Kommuner och landsting har därför ansvar för att Sverige ska kunna leva upp till de krav som följer av internationella konventioner.<sup>18</sup>

Frågor om hållbar utveckling har också en internationell anknytning till arbete i bl.a. FN och EU. Hållbar utveckling, både ekonomiskt, socialt och miljömässigt, är ett övergripande mål för

---

<sup>16</sup> Dir. 2007:118 *Bredband i små orter och på landsbygd*.

<sup>17</sup> *Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna*, Europarådet.

<sup>18</sup> Skr. 2005/06:95 *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006-2009*, [www.manskligarattigheter.gov.se](http://www.manskligarattigheter.gov.se) (Regeringens webbplats för mänskliga rättigheter).

regeringens politik. I sin strategi för hållbar utveckling uppmanar regeringen kommuner och landsting att beakta regeringens strategi som underlag för sitt eget arbete med lokala och regionala strategier av betydelse för hållbar utveckling.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Skr. 2005/06:126 *Strategiska utmaningar – En vidareutveckling av svensk strategi för hållbar utveckling.*

### 3 Den kommunala kompetensen

Föregångarna till dagens kommuner var menigheterna som verkade inom byn, häradet, landskapet eller socknen och som hade viss frihet att ombesörja sådana angelägenheter som angick menigheten i dess helhet. Sådana frågor kunde gälla samarbete angående vård av gemensamma tillgångar, rättsskipning, djurhållning eller brandförsvaret. I takt med att statsmakten förstärktes, framför allt under 1500- och 1600-talen, kom menigheternas självstyrelse successivt att förlora sin betydelse. Under första hälften av 1800-talet växte önskemål fram om ökad lokal självstyrelse, vilket ledde fram till 1862 års kommunalförordningar som utgör grunden för den kommunala självstyrelsen. En ny landstingslag antogs år 1924 och efter en lagrevision tillkom lagar om kommunalstyrelse för landet respektive för städer år 1930. Genom storkommunreformen 1952 skulle landskommunerna anpassas för sina nya uppgifter. En ny kommunallag med gemensamma bestämmelser för land och stad antogs 1953 och året därpå tillkom en ny landstingslag. En för kommuner och landsting gemensam kommunallag antogs 1977, som i sin tur ersattes av den nu gällande kommunallagen 1991.<sup>1</sup>

Den kommunala självstyrelsen har således en lång tradition i Sverige. Sedan 1974 är självstyrelsen inskriven i grundlagen (1 kap. 1 och 7 §§ regeringsformen, RF). Kommunal självstyrelse innebär att det ska finnas en självständig och, inom vissa ramar, fri bestämmanderätt för kommuner och landsting. De viktigaste konkreta förutsättningarna för den kommunala självstyrelsen är den lagstadgade kommunala kompetensen, möjligheten till laglighetsprövning, den kommunala beskattningsrätten, det kommunala planmonopolet samt möjligheten att utkräva ett politiskt ansvar av de förtroendevalda.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Bohlin, A. *Kommunalrättens grunder*, s. 15 f.

<sup>2</sup> Gustafsson, A. *Kommunal självstyrelse*, s. 92.

Sverige ratificerade i augusti 1989 den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse, som antagits av Europarådet några år tidigare. Den bygger på ett decentraliserat beslutsfattande som en nödvändig grund för demokratin. I konventionen fastslås vissa grundläggande principer för statens förhållande till kommunerna. Områden som berörs är bl.a. den kommunala självstyrelsens rättsliga reglering, skyddet för den kommunala indelningen, den administrativa strukturen, de förtroendevaldas arbetsvillkor och statlig tillsyn.<sup>3</sup>

### 3.1 Regleringen av den kommunala kompetensen

Kommunernas och landstingens existens, ställning, organisation och verksamhet är reglerade i regeringsformen, kommunallagen (1991:900, omtryckt 2004:93) och ett stort antal författningar med inriktning på speciella verksamhetsgrenar, exempelvis socialtjänst, skolväsende och sjukvård. I egenskap av offentliga rättssubjekt är kommunerna även bundna av EG-rätten.

Av grundläggande betydelse för kommunernas och landstingens kompetens är att de utöver sina lagreglerade åligganden har en fri sektor inom vilken de kan ombesörja egna angelägenheter, s.k. frivillig verksamhet. Frivilligheten ligger i att staten inte ställer upp några särskilda krav vad gäller t.ex. kvalitet eller omfång.<sup>4</sup> Inom detta område finns utrymme för en kommunal initiativrätt som är ett viktigt inslag i den kommunala självstyrelsen.

#### 3.1.1 Regeringsformen

Av 8 kap. 5 § RF framgår att grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestäms i lag. Vidare framgår av samma bestämmelse att i lag ska också meddelas föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden. Enligt regeringsformens terminologi innefattar kommun även landsting, jfr 1 kap. 7 § RF.

---

<sup>3</sup> Prop. 1988/99:119 *Europakonventionen om kommunal självstyrelse*.

<sup>4</sup> *Kommunallagen – Kommentarer och praxis*, Sveriges Kommuner och Landsting, s. 132.

### 3.1.2 Kommunallagen

Kommunallagen (KL) innehåller bl.a. bestämmelser om kommunala indelningsgrunder, kommunernas uppgifter, kompetens och maktbefogenheter, handläggningen av kommunala ärenden samt kommunernas ekonomi och avgiftsättning.

Medlem i en kommun är enligt 1 kap. 4 § KL den som är folkbokförd, äger fast egendom eller är taxerad till kommunalskatt i kommunen. Medlem i ett landsting är den som är medlem i en kommun inom landstinget. Även en juridisk person kan vara kommun- och landstingsmedlem om den äger fast egendom i kommunen.

Lagens andra kapitel innehåller bestämmelser om kommunernas och landstingens befogenheter. Den grundläggande bestämmelsen om kommunernas och landstingens allmänna kompetens finns i 2 kap. 1 § KL, där det slås fast att kommuner och landsting själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. (Ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och landsting diskuteras närmare i betänkandets kapitel 6.) Vad som avses med begreppet ”någon annan” framgår inte av förarbetena, men den vanligaste tolkningen är att uttrycket är relaterat till övrig offentlig sektor och inte till det privata näringslivet.<sup>5</sup> Exempel på ”någon annan” torde kunna vara andra offentliga organ än myndigheter som t.ex. arbetslöshetskassorna och vissa bolag som Apoteket AB.

Allmänintresset bedöms ytterst i utgångspunkten om det är lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att kommunen eller landstinget befattar sig med angelägenheten. Om det med hänsyn till arten av ett visst ändamål anses vara ett allmänt intresse att en kommun eller ett landsting främjar ett visst ändamål, är de berättigade till detta, även om åtgärden bara kommer en mindre del av kommunens eller landstingets område eller ett mindre antal av medlemmarna direkt till godo.<sup>6</sup>

Vid sidan av den allmänna kompetensbestämmelsen finns bl.a. kompletterande bestämmelser om kommunernas och landstingens kompetens i näringslivsfrågor i 2 kap. 7 och 8 §§ KL. Enligt 2 kap. 7 § KL har kommuner och landsting rätt att vara verksamma på en

<sup>5</sup> SOU 2000:117 *Konkurrens på lika villkor*, s. 45f.

<sup>6</sup> Prop. 1990/91:117 *Ny kommunallag*, s. 148.

rad områden som brukar benämnas sedvanlig kommunal affärsverksamhet. Utgångspunkten för bedömningen av det tillåtna är vad som kan anses vara ett allmänt intresse. Som kompetenslig verksamhet anses att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna, exempelvis bostadsföretag, el- gas- och värmeverk, hamnar och kollektivtrafik. En ytterligare förutsättning enligt 2 kap. 7 § KL är att verksamheten drivs utan vinstsyfte.

Utredningen har utifrån sitt uppdrag haft anledning att närmare granska 2 kap. 8 § KL. (Frågor om kommunalt stöd till näringslivet och medfinansiering av EG:s strukturfonder och program behandlas i betänkandets kapitel 7 och 8). I 2 kap. 8 § KL regleras kommunernas förhållande till det egentliga näringslivet, där kommuner och landsting i princip endast är tillåtna att vidta åtgärder som allmänt främjar näringslivet i kommunen eller landstinget. Till sådana åtgärder kan bl.a. höra att tillhandahålla mark och teknisk service till företag. För individuellt riktat stöd till enskilda näringsidkare krävs synnerliga skäl.

Regleringen i andra kapitlet är dock inte uttömmande utan genom en hänvisning i 2 kap. 4 § KL framgår att det på vissa områden finns särskilda föreskrifter om kommunernas och landstingens befogenheter och skyldigheter. Det innebär att en stor del av kommunernas och landstingens kompetens är specialreglerad och återfinns i speciallagar. En närmare avgränsning av kompetensen har också skett i rättspraxis.

### 3.1.3 Specialreglerad kompetens

Den specialreglerade kompetensen är omfattande och mycket skiftande. Det finns specialreglering som tar sikte på att göra vissa angelägenheter obligatoriska för kommunerna eller landstingen. Sådana lagar finns t.ex. inom plan- och byggväsendet, skolområdet, socialtjänsten samt hälso- och sjukvården. De uppgifter som en kommun eller ett landsting är skyldiga att handha brukar kallas kommunal kärnverksamhet.

En del obligatorisk verksamhet är att anse som myndighetsutövning mot enskild, t.ex. ärenden om bistånd eller bygglov. Det finns dock även obligatorisk verksamhet som inte innefattar myndighetsutövning. Det kan handla om s.k. faktiskt handlande som undervisning eller sjukvård.



Dessutom finns ett antal kompetensutvidgande lagar som ger kommunen vissa befogenheter samtidigt som de inte innebär några åligganden för kommunen, de s.k. smålagarna. (Förslag om samordning av den kompetensutvidgande lagstiftningen behandlas i betänkandets kapitel 5.)

### 3.1.4 EG-rätten

Grunden för EG-rätten är EG-fördraget (även kallat Romfördraget) och Euroatomfördraget som innehåller EG-rättens grundprinciper. De ger EU:s institutioner rätt att anta följeregler, som förordningar och direktiv, med rättslig grund i fördragen. När en förordning trätt i kraft gäller den direkt som lag i Sverige och kan åberopas i svensk domstol. Direktiven ställer upp vissa krav som den nationella lagstiftningen ska följa, men det är upp till den svenska regeringen att besluta hur ett direktiv ska införlivas. Det kan t.ex. ske genom att stifta en ny lag, att regeringen utfärdar en förordning eller uppdrar åt en myndighet att utfärda nya föreskrifter. Vidare visar också EG-domstolens rättspraxis hur EG-rättens regler ska tolkas i olika situationer.<sup>7</sup>

I egenskap av offentliga rättssubjekt är kommuner och landsting bundna av EG-rätten och har en därmed förknippad skyldighet att självmant beakta att verksamheten utövas i enlighet med EG-rätten. I den mån EG-rätten strider mot svensk rätt kan EG-rätten ha företräde. Livsmedelslagen (2006:804) och djurskyddslagen (1988:534), som reglerar kommunernas utövning av tillsynsansvar på dessa områden, har t.ex. anpassats till EG-förordningar kring offentlig kontroll.<sup>8</sup> EG-rätten innefattar ett detaljerat regelverk för offentlig upphandling, vilket kommuner och landsting har att beakta i fråga om entreprenader och upphandlingar. EG-rätten har vidare en förhållandevis sträng syn på konkurrensbegränsande åtgärder och offentliga stöd i olika former, vilket kan innebära begränsningar för kommunala stödåtgärder.

---

<sup>7</sup> EU-upplysningen, Sveriges riksdag ([www.eu-upplysningen.se](http://www.eu-upplysningen.se)).

<sup>8</sup> Prop. 2005/06:128 *Anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurbälsa, djurskydd och växtskydd m.m.*

### 3.2 Kommunalrättsliga grundprinciper

Inom kommunalrätten finns vissa grundprinciper som i de flesta fall begränsar den kommunala kompetensen. Dessa grundprinciper, som utvecklats i rättspraxis sedan 1860-talet, har i samband med översyner under 1990-talet förts in i kommunallagen.

De kommunalrättsliga principerna utgörs dels av *kompetensbegränsande principer*, dels av vissa principer som aktualiseras när en kommun agerar *inom ramen för sin kompetens*.

De kompetensbegränsande principerna anger den yttre ramen för kommunernas handlingsfrihet. Till dessa kompetensbegränsande principer hör lokaliseringsprincipen, förbud mot att tillägga sig uppgifter som enbart ankommer på någon annan, förbudet mot att understödja såväl enskilda personer som företag samt ett förbud mot att driva spekulativa företag.

När en kommun agerar inom ramen för sin kompetens, dvs. företar en enligt de kompetensbegränsande principerna tillåten åtgärd, är kommunen bunden av vissa andra principer, nämligen självkostnadsprincipen, likställighetsprincipen och principen om förbud mot beslut med retroaktiv verkan.<sup>9</sup>

Principerna har tillkommit för att definiera avgränsningen för den kommunala kompetensen, men också för att kommuner och landsting ska dimensionera sina resurser till de egna medlemmarnas behov. Principerna fyller flera funktioner, bl.a. att säkerställa lika-behandling av kommunmedlemmarna och att utgöra en garanti för att kommunala medel används på ett sätt som främjar dessa.

Utmärkande för de kommunalrättsliga grundprinciperna är att de på grund av hur de är utformade, och de mycket skiftande förhållanden för vilka de är avsedda att gälla, inte kan medge någon exakthet i tillämpningen. I rättspraxis har principerna därför behandlats som allmänna målsättningsprinciper.<sup>10</sup>

De kommunalrättsliga grundprinciperna är generellt tillämpliga och för undantag från dessa krävs lagstöd. De lagstadgade undantagen från lokaliseringsprincipen och självkostnadsprincipen diskuteras närmare i kapitel 4.

I det följande redogörs kortfattat för de kommunalrättsliga grundprinciper som är av centralt intresse för den fortsatta framställningen, nämligen *lokaliseringsprincipen*, *självkostnadsprincipen* och *likställighetsprincipen*.

---

<sup>9</sup> Bohlin, A. *Kommunalrättens grunder*, s. 87f.

<sup>10</sup> Prop. 1990/91:117 *Ny kommunallag*, s. 27.

### 3.2.1 Lokaliseringsprincipen

Lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1 § KL innebär att kommunala åtgärder ska ha anknytning till kommunens eller landstingets geografiska område eller deras medlemmar för att anses som kompetensenliga.

Mot bakgrund av bl.a. ofullkomligheter i kommunindelningen och befolkningens rörlighet är lokaliseringprincipen försedd med viktiga modifieringar. Lokaliseringprincipen innebär inget hinder mot att en kommun engagerar sig i markinnehav och anläggningar inom en annan kommuns område förutsatt att dessa anordningar behövs för den egna kommunen. Som exempel kan nämnas att kommuner enligt rättspraxis ansetts kunna engagera sig i verksamheter inom en annan kommuns område, t.ex. för flygtrafik (RÅ 1974 A 2082), vägtrafik (RÅ 1938 ref. 19) och eldistribution (RÅ 1976 Ab 236) när anläggningarna i fråga varit till nytta för den egna kommunen och dess invånare.

Riksområdet utgör i detta sammanhang inte heller någon undantagslös geografisk begränsning för kommunala insatser. Det har i rättspraxis ansetts tillåtet för en kommun att engagera sig i en utrikes färjeförbindelse (RÅ 1960 I 187 och 1979 Ab 12). Vidare har ett landsting, i avsikt att bl.a. få en jämnare fördelning av personalens semestrar, ansetts kunna hyra fritidsbostäder i Italien (RÅ 1968 K 659 och 662). Kommunfullmäktiges beslut om deltagande i en västsvensk EG-representation i Bryssel samt om anslag till den samma har också ansetts kompetensenligt (RÅ 1994 ref. 23).

Det förekommer även internationella överenskommelser som berör lokaliseringprincipen. Sverige har bl.a. träffat en överenskommelse med Norge, Danmark och Finland om kommunalt samarbete över nordiska riksgränser. I överenskommelsens artikel 2 sägs att fördragsslutande stat erkänner en rätt för kommun i det egna landet att samarbeta med kommun i annat fördragsslutande land om vården av sina angelägenheter, i den mån hinder för sådant samarbete ej föreligger i det egna landets lagar och övriga bestämmelser om kommunernas befogenhet, organisation och verksamhet. Överenskommelsen innebär således inte en utvidgning av lokaliseringprincipen eftersom sådan måste ske genom lag.<sup>11</sup>

Lokaliseringprincipen hindrar däremot kommuner och landsting och deras företag från att konkurrera med sin verksamhet

<sup>11</sup> Prop. 1977/78:44 om godkännande av överenskommelse mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om kommunalt samarbete över nordiska riksgränser, SÖ 1978:1.

utanför den egna kommunen eller landstinget och sälja sina tjänster som entreprenörer åt andra kommuner och landsting.<sup>12</sup> I befintlig lagstiftning har ett antal undantag gjorts från lokaliseringsprincipen, jfr kapitel 4.

### Proportionalitetsbedömning

När kommuner gör insatser inom verksamheter som faller inom den kommunala kompetensen, men där insatserna går utanför den egna kommunen eller har en regional eller större räckvidd, kan fråga uppkomma om insatsen strider mot lokaliseringsprincipen. Vid tidigare domstolsprövningar, där tillämpning av lokaliseringsprincipen varit aktuell, har en proportionell intresseavvägning gjorts mellan kostnaden för den aktuella åtgärden och den förväntade nyttan för kommunen eller kommunmedlemmarna. Vid en sådan proportionalitetsbedömning ankommer det på den enskilda kommunen att påvisa nyttan med insatsen.

Som exempel kan nämnas att Regeringsrätten fann att det inte var en kommunal angelägenhet att anslå 61 mnkr till ett permanent internationellt vatteninstitut.<sup>13</sup> Bakgrunden var att Stockholms kommun beslutat att bilda stiftelsen Stockholm International Water Institute (SIWI) som i sin tur skulle bilda ett bolag (SIWI AB) tillsammans med den redan befintliga stiftelsen Stockholm Water Foundation (SWF) samt att sammanlagt 61 mnkr skulle tillställas dessa två stiftelser. Stiftelsen och bolaget skulle i samverkan med andra aktörer i hela världen främja forskning och utveckling relaterad till vatten, bl.a. genom forskningsprojekt och konferenser. Kammarrätten, vars dom fastställdes av Regeringsrätten, fann inledningsvis att sådan forskning och utveckling i sig inte kan anses falla utanför den kommunala kompetensen, men vid bedömningen beaktades att det får antas att anslagna medel till stor del kommer att användas för internationellt inriktad forsknings- och utredningsverksamhet. Kammarrätten fann att det inte förelåg en rimlig proportion mellan de av kommunen beslutade utgifterna och den beskrivna nyttan som verksamheten kan förväntas medföra för kommunen.

---

<sup>12</sup> *Kommunallagen – Kommentarer och praxis*, Sveriges Kommuner och Landsting, s. 59.

<sup>13</sup> RÅ 2006 ref. 81.

## Kommunal samverkan

Även en kommuns befogenhet att samverka kan ge ett särskilt innehåll till lokaliseringsprincipen. Inom de offentlighetsrättsliga samverkansformerna kommunalförbund och gemensam nämnd är samverkan inom deras gemensamma geografiska område förenligt med lokaliseringsprincipen. Kompetensenligheten av samverkan i avtalsform får däremot bedömas utifrån den allmänna kompetensregeln i 2 kap. 1 § KL. En kommun får t.ex. inte vidta åtgärd utslutande eller väsentligen i en annan kommuns intresse. Det ska finnas ett ömsesidigt kommunalt intresse av samarbetet och varje kommuns deltagande bör stå i rimlig proportion till det egna kommunintresset.

Om det har angetts i lag att en särskild förvaltningsuppgift ska handhas av kommunens egna organ får uppgiften inte överlåtas till en annan kommun utan särskilt lagstöd. Det betyder principiellt sett att det i fråga om obligatorisk verksamhet krävs särskilt lagstöd för att få träffa avtal mellan kommunerna om uppgiften.<sup>14</sup> Lagstiftaren har inom vissa områden infört möjlighet – och i vissa fall en skyldighet – att samverka över kommungränserna. Bestämmelser om avtalssamverkan finns bl.a. i djurskyddslagen (1988:534), miljöbalken (1998:808) och lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Genom dessa bestämmelser kan kommuner samverka utan att det strider mot lokaliseringsprincipen.

### 3.2.2 Självkostnadsprincipen

Enligt 8 kap. 3 c § KL får kommuner och landsting inte ta ut högre avgifter än vad som motsvarar kostnaden (löner, räntor, avskrivningar m.m.) för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller. Självkostnadsprincipen gäller som huvudregel för all verksamhet som kommuner och landsting bedriver, vare sig det är fråga om frivillig eller specialreglerad verksamhet.<sup>15</sup> Den kommunala förmögenhetsförvaltningen eller enskilda kommunala affärsuppgörelser berörs dock inte av principen. Självkostnadsprincipen gäller vidare oberoende av om verksamheten drivs i egen regi eller på entreprenad. Om verksamheten utförs i egna företag måste tillämpningen av självkostnadsprincipen regleras i avtal, bolagsordning etc.

<sup>14</sup> Hilborn, I. och Riberdahl, K. *Kommunala samverkansformer*, s 17f.

<sup>15</sup> *Kommunallagen - Kommentarer och praxis*, Sveriges Kommuner och Landsting, s. 351.

I förarbetena uttalas att självkostnadsprincipen gäller både gentemot egna kommun- och landstingsmedlemmar och andra. Självkostnadsprincipen gäller alltså för en verksamhet även om det på mottagarsidan finns ett inslag av personer som inte är medlemmar i kommunen eller landstinget.<sup>16</sup>

Principen syftar bl.a. till att hindra kommunen från att utnyttja den monopolsituation som ofta finns för avgiftsfinansierad kommunal verksamhet som bedrivs på marknader med icke fungerande konkurrens. Principen innebär därför inget hinder mot att kommunen sätter priser som understiger de faktiska kostnaderna för verksamheten, dvs. att verksamheten subventioneras med skattemedel. Självkostnadsprincipen innebär inte heller att avgifterna aldrig får överstiga kostnaderna. Det finns ofta osäkra komponenter i beräkningsunderlaget för avgiftssättningen. Därför godtas ett överuttag av avgifter så länge som avgifterna inte väsentligen överstiger självkostnaden för verksamheten. Det totala avgiftsuttaget får dock inte överstiga de totala kostnaderna för verksamheten under en längre tid.<sup>17</sup>

Självkostnadsprincipen syftar på det totala avgiftsuttaget för en verksamhet. Kostnaderna i det enskilda fallet har således ingen betydelse för tillämpningen av självkostnadsprincipen, om inte lagstöd finns för något annat. I allmänhet kan sägas att i princip samtliga kostnader som vid en normal affärsmässig drift är motiverade från företagsekonomisk synpunkt bör kunna läggas till grund för självkostnadsberäkningen. Kostnaderna för flera verksamheter får däremot inte läggas till grund för självkostnadsberäkningen.

I speciallagstiftningen finns på flera områden särskilda bestämmelser som begränsar avgiftsuttaget för viss verksamhet. Dessa bestämmelser gäller i sådana fall istället för den allmänna självkostnadsprincipen. Det är emellertid vanligt att avgiftsuttaget begränsas till just självkostnaden.

I samband med att självkostnadsprincipen skrevs in i kommunallagen uttalades i förarbetena att självkostnadsprincipen som huvudregel också omfattar konkurrensutsatt verksamhet, om inte annat är särskilt föreskrivet eller accepterat enligt rättspraxis.<sup>18</sup> På flera områden har det ansetts motiverat med lagstadgade undantag från självkostnadsprincipen, där det föreskrivs att verksamheten ska bedrivas på affärsmässig grund (jfr kapitel 4).

---

<sup>16</sup> Lindquist, U. och- Losman, S. *Kommunallagen i dess lydelse den 1 januari 2005*, s. 184.

<sup>17</sup> *Kommunallagen – Kommentarer och praxis*, Sveriges Kommuner och Landsting, s. 355.

<sup>18</sup> Prop. 1993/94:188 *Lokal demokrati*, s. 83f.

### 3.2.3 Likställighetsprincipen

Kommunallagens likställighetsprincip tar sikte på relationerna mellan kommunen eller landstinget och dess medlemmar. Enligt likställighetsprincipen ska kommuner och landsting behandla sina medlemmar lika, om de inte finns sakliga skäl för något annat (2 kap. 2 § KL). Principen innebär att det inte utan lagstöd är tillåtet att särbehandla vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar annat än på objektiv grund. Detta gäller undantagslöst vid myndighetsutövning, medan en viss skillnad i servicenivå mellan olika kommundelar anses naturlig på andra områden. Principen gäller bara kommunens egna medlemmar, just i egenskap av kommunmedlemmar och inte t.ex. när en kommun anställer personal, gör en upphandling eller vid köp och försäljning av fastigheter.<sup>19</sup>

Likställighetsprincipen har framför allt betydelse vid fastställande av avgifter och taxor. I fråga om kommunala avgifter innebär principen att sådana inte utan särskilt författningsstöd får bestämmas till olika belopp beroende på konsumentens betalningsförmåga i det enskilda fallet. Principen hindrar dock inte att t.ex. barn eller pensionärer får en lägre entréavgift till en kommunal anläggning. Vidare finns författningsstöd för inkomstdifferentierade taxor inom t.ex. socialtjänsten och barnomsorgen.

### 3.3 Laglighetsprövning

Kommunala beslut, för vilka det inte finns några särskilda bestämmelser om överklagande, kan som regel underkastas laglighetsprövning enligt 10 kap. KL. Sådana särskilda bestämmelser finns t.ex. för överklagande av beslut genom förvaltningsbesvär.<sup>20</sup>

Varje kommunmedlem har genom laglighetsprövning möjlighet att överklaga ett kommunalt beslut, oavsett om han eller hon berörs av beslutet (10 kap. 1 § KL). Skälet för att lagligheten i kommunala beslut enbart kan överklagas av kommunmedlemmar är att endast en kommunmedlem anses vara berörd av hur de

<sup>19</sup> *Kommunallagen – Kommentarer och praxis*, Sveriges Kommuner och Landsting, s. 62.

<sup>20</sup> Kännetecknande för förvaltningsbesvär är att talerätten begränsas till den som beslutet rör, att både laglighets- och lämplighetsfrågor kan prövas, och att bifall till klagandens talan kan leda till att besvärsinstansen sätter ett annat och nytt beslut i det överklagade beslutets ställe. Förvaltningsbesvär används i allmänhet i fråga om beslut som har karaktären av myndighetsutövning.

kommunala angelägenheterna sköts.<sup>21</sup> På samma sätt får lagligheten av en gemensam nämnds beslut överklagas av varje medlem i de samverkande kommunerna eller landstingen och ett kommunalförbunds beslut överklagas av varje medlem i de kommuner eller landsting som ingår i kommunalförbundet samt av förbundsmedlemmarna.

Att kretsen klagoberättigade enligt 10 kap. KL är begränsad till kommunmedlemmar har beskrivits som ett problem för övriga marknadsaktörer, eftersom dessa i många fall därmed inte har rätt att överklaga de kommunala besluten.

Som huvudregel får beslut av fullmäktige, av en nämnd, av ett partssammansatt organ eller av revisorerna i fråga om deras förvaltning överklagas genom laglighetsprövning. Motsvarande gäller beslut av den beslutande församlingen i ett kommunalförbund, av förbundsstyrelsen eller en annan nämnd eller ett partssammansatt organ i ett kommunalförbund. Beslut av rent förberedande art eller rent verkställande art kan emellertid inte överklagas.

Beslut fattade av kommunala bolag kan inte heller överklagas. Däremot kan kommunens beslut rörande bolagsordningens utformning eller ett annat kommunalt beslut som rör bolagets verksamhet överklagas.

Talan om laglighetsprövning väcks hos länsrätten, vars beslut kan överklagas till kammarrätten. Mot kammarrättens beslut kan talan föras hos Regeringsrätten. Vid överklagande till kammarrätten och Regeringsrätten krävs prövningstillstånd. Enligt 10 kap. 6 § KL ska överklagande ha inkommit till länsrätten inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens, landstingets eller kommunalförbundets anslagstavla att protokollet över beslutet justerats. Tidsfristen för överklagande av en gemensam nämnds beslut räknas från det att tillkännagivandet, att protokoll över beslutet justerats, har anslagits på anslagstavlor i samtliga samverkande kommuner eller landsting. Anslaget om protokolljusteringen måste vara uppsatt på anslagstavlan under hela klagotiden för att tiden ska löpa ut. Har ingen överklagat inom denna tid vinner beslutet laga kraft. Beslutet står då fast oavsett om det är kompetensenligt eller inte.

Vid en laglighetsprövning kan besluten endast ifrågasättas med utgångspunkt i de grunder som anges i 10 kap. 8 § KL. Dessa är att beslutet inte har tillkommit i laga ordning, att beslutet hänför sig

---

<sup>21</sup> Prop. 1990/91:117 *Ny kommunallag*, s. 25.



till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget, att det organ som fattat beslutet har överskridit sina befogenheter eller att beslutet strider mot lag eller annan författning. Klaganden behöver dock inte uttryckligen åberopa någon av grunderna utan det väsentliga är att de fel som påtalas kan hänföras till någon av dessa.

Domstolen är enligt 10 kap. 10 § KL bunden av klagandens utformning av talan och klaganden måste inom besvärstiden ha hänvisat till de omständigheter som gör beslutet olagligt. Felaktigheter som åberopas efter besvärstidens utgång beaktas inte. Där emot har klaganden möjlighet att under pågående process utveckla sin talan. Prövningen omfattar endast lagligheten av ett beslut och inte dess lämplighet eller skälighet. Bifalls överklagandet kan domstolen endast upphäva – kassera – beslutet, men inte ändra dess innehåll eller ålägga kommunen att fullgöra en viss prestation, eftersom något annat beslut inte får sättas i det överklagades ställe (jfr 10 kap. 8 § sista stycket).

Om ett beslut upphävs ska rättsläget återställas som det var innan det överklagade beslutet fattades. Enligt 10 kap. 15 § KL gäller att beslut om återgång ska meddelas utan oskäligt dröjsmål. Ett sådant beslut kan prövas genom laglighetsprövning med avseende på lagligheten av kommunens ställningstagande i rättelsefrågan. En kommuns eller ett landstings passivitet i frågan kan därmed motverkas. Om sådan passivitet ändå skulle förekomma från styrelsens eller annan nämnds sida, har den kommunala revisionen skäl att granska det inträffade.

## 4 Undantag från lokaliseringsprincipen och självkostnadsprincipen

Utredningen ska enligt dir. 2006:47

- utforma generella riktlinjer för undantag från självkostnads- och lokaliseringsprinciperna samt ange när undantagen kan bli tillämpliga, och
- särskilt beakta behovet av att uppnå en balans mellan det allmännas intressen och intresset av väl fungerade marknader med sunda konkurrensförhållanden för näringslivet.

Utredningsuppdraget omfattar enligt direktiven inte en översyn av den kompetensutvidgande lagstiftningen eller lokaliserings- och självkostnadsprinciperna som sådana.

Utredningen har utifrån direktiven riktat in sitt arbete på att beskriva befintliga lagstadgade undantag från principerna, utan att göra någon översyn eller bedömning av innehållet i lagstiftningen. Utredningen har utifrån granskningen av befintliga undantag dragit vissa slutsatser som bl.a. legat till grund för de förslag till riktlinjer som utredningen lägger fram.

Självkostnadsprincipen och lokaliseringsprincipen gäller som huvudregler för all kommunal verksamhet och undantag från dessa principer kräver lagstöd. De generella riktlinjer för undantag från självkostnads- och lokaliseringsprinciperna som utredningen har i uppdrag att utforma får inte någon formell juridisk status. Riktlinjerna kan fungera som underlag vid utformning av undantag inom ramen för statliga utredningar eller liknande. Riktlinjerna kan också användas av riksdag och regering vid bedömning av behovet av eventuella framtida undantag från principerna.

Härutöver har utredningen funnit skäl att föreslå att det införs ett lagstadgat krav att kommuner och landsting som med stöd av

2 kap. 1 och 7 §§ bedriver intäktsfinansierad näringsverksamhet inom frivilliga icke lagreglerade områden på en marknad som är ägnad för konkurrens, ska bedriva denna verksamhet på affärsmässig grund, trots bestämmelserna i 2 kap. 2 och 7 §§ samt 8 kap. 3 c § KL. Syftet med förslaget är att skapa mer konkurrensneutrala villkor. Förslaget påverkar dock inte innebörden av självkostnadsprincipen som sådan. Förslaget presenteras närmare i avsnitt 4.8.

## 4.1 Lokaliseringsprincipen

Den grundläggande kompetensbestämmelsen i 2 kap. 1 § KL ger bl.a. uttryck för den så kallade lokaliseringsprincipen. Den innebär att en kommunal åtgärd måste vara knuten till kommunens eller landstingets eget område eller deras medlemmar. En insats som går utanför det egna området måste vara av allmänt intresse för medlemmarna. Enligt förarbetena ska allmänintresset i 2 kap. 1 § KL bedömas med utgångspunkt i om det är lämpligt, ändamålsenligt, skäligt osv. att kommunen befattar sig med åtgärden.<sup>1</sup> Lokaliseringsprincipen beskrivs närmare i betänkandets kapitel 3.

Redan idag finns enligt rättspraxis ett utrymme för kommuner att agera på ett sätt som är förenligt med lokaliseringsprincipen, då insatser bedöms ligga inom ramen för allmänintresset hos kommunmedlemmarna även om insatserna går utanför kommunens geografiska gränser. Lokaliseringsprincipen har exempelvis inte ansetts utgöra hinder för en kommun att engagera sig i markinhav eller anläggningar inom en annan kommuns område.<sup>2</sup> På några områden har dock lagstiftaren beslutat att göra lagstadgade undantag från lokaliseringsprincipen. Vi återkommer till dessa längre fram.

I takt med samhällsutvecklingen har kommunerna allt mer kommit att agera utanför den egna kommungränsen. Det har delvis att göra med befolkningens förändrade levnadsmönster med ökat resande över kommun- och länsgränser mellan bostad, arbete, utbildning och fritidssysselsättningar. Det är också en konsekvens av arbetet med lokal och regional utveckling och ökat internationellt engagemang och samarbete. Som framgår av betänkandets kapitel 6 lämnar kommuner och landsting i olika utsträckning

---

<sup>1</sup> Prop. 1990/91:117 *Ny kommunallag*, s. 148.

<sup>2</sup> Prop. 1990/91:117 *Ny kommunallag*, s. 149.

bidrag till både statliga infrastrukturinvesteringar och till högskoleverksamhet, vilket i många fall innefattar satsningar utanför de egna gränserna som dock av kommunen bedöms vara av allmänt intresse för medlemmarna. Vid en eventuell domstolsprövning har berörd kommun eller berört landsting bevisbördan för att deras handlande är förenligt med lokaliseringsprincipen.

Kulturområdet är ett exempel på ett område där såväl kommunerna och landstingen som staten gör insatser och där det ofta är aktuellt med en vidare spridning av verksamheterna än i enbart den egna kommunen eller landstinget. Den kommunala kompetensen har t.ex. nyligen diskuterats i samband med domstolsprövningar av två olika satsningar på Västra Götalandsregionens bolag Film i Väst, som är ett regionalt centrum för film.

I det första målet beslutade Uddevalla kommun att bevilja Film i Väst ett kulturellt stöd om 0,9 mnkr. Beslutet upphävdes dock av Länsrätten i Göteborg som ansåg att stödet utgjorde ett stöd till en enskild näringsidkare och stred mot 2 kap. 8 § KL. Kammarrätten avlog överklagandet av länsrättens dom, dock med motiveringen att Film i Västs verksamhet saknade en tydlig anknytning till Uddevalla kommun och att kommunens stöd därför var oförenligt med bestämmelsen i 2 kap. 1 § KL. I det andra målet hade Västra Götalandsregionen, Regionutvecklingsnämnden, beviljat Film i Väst ett anslag om 20 mnkr. Länsrätten fann att Regionutvecklingsnämndens beslut var olagligt och upphävde detta bl.a. med motiveringen att Film i Väst har ett vidare syfte än vad lokaliseringsprincipen tillåter i form av stöd till kulturella aktiviteter i regionen. Kammarrätten upphävde emellertid länsrättens dom med motiveringen att Film i Västs verksamhet har en tydlig koppling till regionen och att Film i Västs investeringar måste anses innebära nyttoeffekter för invånarna i Västra Götalandsregionen som står i rimlig proportion till det av regionen utgivna stödet. Vidare fann kammarrätten att utgivandet av bidraget varken kunde anses strida mot 2 kap. 7 eller 8 § KL.<sup>3</sup> Kammarrättens domar visar att kommunala beslut kan bedömas på olika sätt, bl.a. beroende på kommunens eller landstingets förmåga att påvisa nyttan med den aktuella satsningen.

---

<sup>3</sup> Mål nr 6766-06 och 3608-06.

#### 4.1.1 Kommunal samverkan och lokaliseringsprincipen

Den ökade förekomsten av kommunal samverkan är ett exempel på att kommuner och landsting i sina insatser allt oftare agerar utanför det egna geografiska området, då de trots att insatserna saknar den geografiska anknytningen bedömer att de tillgodoser en allmän nytta för kommunen och medlemmarna. (Frågor om kommunal samverkan behandlas närmare i betänkandets kapitel 9.)

Markus Gossas beskriver i sin avhandling *Kommunal samverkan och statlig nätverksstyrning* en utveckling han benämner ”lokaliseringsprincipens upplösning”.<sup>4</sup> Efter 1970-talets kommunsammanslagningar inleddes en rad decentraliseringar av ansvar – t.ex. inom räddningstjänst, miljötillsyn, vård och omsorg – som på sikt ökade behovet av kommunal samverkan. Bakom utvecklingen låg bl.a. en vilja till minskad statlig detaljstyrning av kommunerna och därmed en förstärkning av det kommunala självstyret. Gossas beskriver en utveckling där regeringen förespråkar ett indelningssystem med mer eller mindre flexibla kommungränser. Reformeringen av kommunalförbunden, de nya möjligheterna att bilda gemensamma nämnder samt att samverka genom interkommunala avtal på specialreglerade områden innebar ytterligare led i vad Gossas kallar ”lokaliseringsprincipens upplösning”.

Kommunmedlemmarnas intressen kan genom samhällsutvecklingen inte längre sägas vara koncentrerade i huvudsak till närområdet och den egna kommunen på samma sätt som tidigare. Även det alltmer omfattande kommunala samarbetet har bidragit till att kommunernas och medborgarnas territoriella intressesfär har utökats. Förutsättningarna för hur lokaliseringsprincipen ska tolkas kan härigenom anses ha modifierats och att den numera har en vidare innebörd och omfattning än tidigare. Alltjämt uttrycker dock lokaliseringsprincipen gränsen för kommuners och landstings territoriella kompetens och ska i egenskap av rättsprincip spegla vad som kan anses vara till nytta för kommunen eller kommunmedlemmarna.

---

<sup>4</sup> Gossas, M. *Kommunal samverkan och statlig nätverksstyrning*.

#### 4.1.2 Internationellt engagemang och samarbete

Kommuner och landsting kan i vissa fall engagera sig i verksamhet som sträcker sig utanför rikets gränser utan att ett sådant engagemang kommer i konflikt med lokaliseringsprincipen. Utrikes- och biståndspolitik hör annars traditionellt sett till det statliga ansvarsområdet. Som framgår av avsnitt 4.4 har vissa undantag gjorts i speciallagstiftning.

Kommunal samverkan över riksgräns har traditionellt skett främst inom Norden. Ett uttryck för detta är överenskommelsen mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om kommunalt samarbete över nordiska riksgränser.<sup>5</sup> (Överenskommelsen beskrivs närmare i kapitel 3). På senare år har även samarbetet i Barentsregionen och kring Östersjön utvecklats, bl.a. i och med de baltiska ländernas inträde i EU.

Regeringen har i samband med tidigare lagstiftningsarbete inte sett behov av någon ytterligare kompetensutvidgande lagstiftning för att kommuner och landsting ska kunna medverka i ett normalt vänortssamarbete, eftersom det är troligt att en domstol vid en prövning skulle finna att sådant samarbete är att anse som kompetensligt. Detta motiverades med att vänortssamarbete har en klar kommunal karaktär, dvs. de områden och åtgärder som det omfattar skulle sannolikt anses vara kommunala angelägenheter inom en svensk kommun eller landstings geografiska område. Vidare att även utanför en kommuns geografiska område så får åtgärderna anses vara av allmänt intresse med anknytning till kommunmedlemmarna. Slutligen tydde det mesta på att vänortssamarbeten relativt sett inte innefattar särskilt stora ekonomiska åtaganden i de kommunala budgetarna. Regeringen konstaterade dock vidare att kommuner och landsting under senare tid har spelat en allt större roll i det internationella samarbetet och att det finns former av internationell verksamhet som de ägnar sig åt som i sig är både behjärtansvärda och till gagn för den egna kommunen, men som från kommunalrättsliga utgångspunkter kan ifrågasättas. Regeringen menade att det därför finns skäl att fortsätta se över frågor om den kommunala kompetensen vid internationell verksamhet. Regeringen uttalade också att det kunde finnas anledning att senare återkomma till riksdagen i frågan men att det är väsentligt att en

---

<sup>5</sup> Prop. 1977/78:44 om godkännande av överenskommelse mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om kommunalt samarbete över nordiska riksgränser, SÖ (Sveriges internationella överenskommelser) 1978:1.

utvidgning av kommunernas möjligheter att delta i internationellt arbete föregås av ett noggrant övervägande av olika konsekvenser, ansvarsförhållanden och finansieringsfrågor.<sup>6</sup>

Beträffande kommuners och landstings medfinansiering av bl.a. projekt inom ramen för EG:s strukturfonder och program, gör utredningen bedömningen att dessa kan komma i konflikt med lokaliseringsprincipen och föreslår ett undantag från bestämmelsen i 2 kap. 1 § KL, se betänkandets kapitel 8.

## 4.2 Självkostnadsprincipen

Enligt 8 kap. 3 c § KL får kommuner och landsting inte ta ut högre avgifter än vad som motsvarar kostnaden (löner, räntor, avskrivningar m.m.) för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller. Självkostnadsprincipen gäller både gentemot de egna medlemmarna och andra. Principen syftar bl.a. till att hindra kommunen från att utnyttja den monopolsituation som ofta finns vid avgiftsfinansierad kommunal verksamhet. Självkostnadsprincipen gäller som huvudregel för all kommunal verksamhet, oberoende av om verksamheten drivs i egen regi eller på entreprenad. (Självkostnadsprincipen beskrivs närmare i betänkandets kapitel 3.)

I samband med att självkostnadsprincipen infördes i kommunallagen uttalades att denna inte bör vara tillämplig i fråga om förvaltning av kommunal egendom. Inte heller den kommunala medelsförvaltningen eller kommunal fastighetsförvaltning ansågs omfattas av principen.<sup>7</sup> Frågan om hur man för kommunala bostadsföretag kan formulera någon form av långsiktig självkostnadsprincip är för närvarande under utredning. Utredningen om allmännyttans villkor (M 2005:04) ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 mars 2008.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Prop. 2000/01:42 *Kommuner och landsting i internationell samverkan*.

<sup>7</sup> Prop. 1993/94:188 *Lokal demokrati*, s. 83.

<sup>8</sup> Dir. 2005:116 *Allmännyttans villkor och förutsättningar*, dir. 2007:18 och 2007:73 *Tilläggsdirektiv*.

#### 4.2.1 Tillämpning av självkostnadsprincipen på konkurrensutsatta marknader

Enligt 2 kap. 7 § KL får kommuner och landsting driva näringsverksamhet om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna. Dessa verksamheter brukar benämnas sedvanlig kommunal affärsverksamhet och innefattar t.ex. eldistribution, renhållning och busstrafik (bestämmelserna i 2 kap. 7 § KL beskrivs närmare i betänkandets kapitel 3).

I den juridiska litteraturen har förhållandet mellan förbudet mot vinstsyfte enligt 2 kap. 7 § KL (även kallat förbudet mot spekulativa företag) och självkostnadsprincipen enligt 8 kap. 3 c § KL uttryckts på följande sätt:<sup>9</sup>

Den huvudsakliga skillnaden mellan de båda principerna är, att medan ”förbudet mot spekulativa företag” är en kompetensbegränsande princip, vilken tar sikte på lagligheten av verksamheten som sådan, så är självkostnadsprincipen en princip som gäller inom ramen för den kommunala kompetensen. Den senare utgör sålunda en spärr mot att en i sig kompetenslig verksamhet lämnar vinst.

Självkostnadsprincipen utgör ett tak för kommuners och landstings avgiftsuttag och är ett hinder för tillämpning av en marknadsmässig prissättning. Kommunal näringsverksamhet som bedrivs enligt självkostnadsprincipen riskerar att konkurrera ut de privata företagens verksamhet, som bedrivs med vinstsyfte. Detta är ett generellt problem inom alla de områden där kommunen agerar på en konkurrensutsatt marknad. En del av den kritik som framförts från det privata näringslivet mot kommunal verksamhet är inriktad på konsekvenserna för privat verksamhet av skillnaden mellan dessa två prissättningar, vilket kan uppfattas som otillbörlig konkurrens.

Självkostnadsprincipen vilar bl.a. på tanken om ett skydd för medborgarna mot monopolprissättning och s.k. olaga särbeskattning. I de fall kommuner och landsting tillhandahåller prestationer på en konkurrensutsatt marknad föreligger inget behov av skydd mot monopolprissättning. Konkurrensutsatt verksamhet är emellertid inte generellt undantagen från självkostnadsprincipen.

När det gäller tillhandahållande av prestationer på konkurrensutsatta marknader fastslog regeringen i förarbetena att det inte skulle göras något generellt undantag från självkostnadsprincipen.

---

<sup>9</sup> Bohlin, A. *Kommunala avgifter*, s. 265.



Detta skulle enligt regeringens mening ge felaktiga signaler till kommuner och landsting. Utgångspunkten för den kommunala verksamheten är att den ska vara av allmännyttig karaktär, vilket innebär att det råder ett principiellt förbud mot verksamhet som drivs med vinstsyfte.<sup>10</sup> Frågor om behovet av undantag från självkostnadsprincipen behandlas närmare i avsnitt 4.8.

### 4.3 Lagstadgade undantag från lokaliserings- och självkostnadsprinciperna

Kommunallagen reglerar och ger uttryck för kommunernas kompetens och utgångspunkten är att kommunerna har att hålla sig inom de befogenheter som medges enligt bl.a. lokaliseringsprincipen och självkostnadsprincipen. För att frångå principerna krävs lagstöd. I vissa fall har lagstadgade undantag tillkommit till följd av kommuners faktiska handlande som vid en laglighetsprövning i förvaltningsdomstol visat sig vara ett överskridande av den kommunala kompetensen enligt kommunallagen, men där ett kommunalt engagemang bedömts önskvärt av lagstiftaren. Dessa situationer torde enbart ha berört lokaliseringsprincipen. Beträffande kommunalt engagemang på konkurrensutsatta marknader har motiven varit att lagstiftaren funnit att det existerat behov av kommunal medverkan på marknaden, men att det varit behövligt att frångå självkostnadsprincipen för att undvika konkurrensnedvridande effekter.

Mot bakgrund av tidigare övervägda eller införda undantagsstadganden kan *motiv* för lagstadgade undantag från lokaliseringsprincipen och självkostnadsprincipen sammanfattas i följande huvudområden.

- Nya behov att frångå de territoriella kompetensbegränsningarna inom kommunernas och landstingens verksamheter. Behoven har tillkommit som en följd av samhällsutvecklingen och bl.a. den ökade betydelsen av internationellt samarbete. Exempel på detta är lagen (2001:151) om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd.
- Intentioner att skapa stordriftsfördelar och samordningsvinster. Som exempel härpå kan nämnas lagen (2005:952) om vissa kommunala befogenheter i fråga om kollektivtrafik och lagen

---

<sup>10</sup> Prop. 1993/94:188 *Lokal demokrati*, s. 83f.

(2004:1225) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sjuktransporter.

- Avsikt att ge kommunala företag och övriga aktörer likvärdiga konkurrensvillkor på konkurrensutsatta marknader. Denna avsikt kommer t.ex. till uttryck i ellagen (1997:857).

Lagstiftaren har i olika utsträckning valt att knyta *villkor* till undantagen, som t.ex. krav på att verksamheten ska bedrivas i en egen juridisk person och ske på affärsmässiga grunder, krav på särredovisning eller geografiska begränsningar till näraliggande kommuner.

I det följande redovisas de undantag som gjorts i lagstiftning från lokaliserings- och självkostnadsprinciperna. På några områden görs endast undantag från lokaliseringsprincipen, men på flera områden görs undantag från båda principerna. Inom ett område görs endast undantag från självkostnadsprincipen.

#### 4.3.1 Turistbefogenhetslagen

Enligt lagen (1968:131) om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet får kommun vidta åtgärder för uppförande och drift av turistanläggningar i den mån det är påkallat för att främja turistväsendet inom kommunen. Lagen utgör ett undantag från lokaliseringsprincipen, som vid denna tidpunkt inte var lagreglerad. Motivet var att undanröja det hinder för kommunala åtgärder på området, som ligger i att sådana åtgärder enligt praxis inte får vidtas för andra än i huvudsak kommunens egna medlemmar.<sup>11</sup>

#### 4.3.2 Kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd

Kommunal tjänsteexport och biståndsverksamhet började öka i omfattning på 1970-talet. På senare år har arbetet ändrat fokus mot kunskapsutbyte och rådgivning, ofta inom ramen för decentraliserade samarbeten som ger ömsesidig nytta. Kommuner och lands-ting har ansetts kunna bidra med kunskaper på bl.a. miljöområdet och inom sjukvården, men också med viktiga erfarenheter till demokratiseringsprocessen i t.ex. Östeuropa.

---

<sup>11</sup> Kungl. Maj:ts proposition nr 44 år 1968, s. 20.

Lagen (2001:151) om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd infördes mot bakgrund av ett behov av ett enklare och modernare regelverk som tog hänsyn till de förändringar som skett i det kommunala engagemanget och i omvärlden. Samtidigt vidhölls att utrikes- och biståndspolitik huvudsakligen tillhör statens ansvarsområden.<sup>12</sup> Med en kommunal tjänst avses enligt 2 § sådana kunskaper och erfarenheter som redan finns i den kommunala verksamheten. Det var inte regeringens avsikt att kommuner och landsting ska konkurrera med privata företag på områden där det redan finns ett kunnande inom näringslivet.

Lagen innehåller ett undantag från lokaliseringsprincipen eftersom verksamheten enligt 1 § får ske oberoende av bestämmelserna i kommunallagen. Lagen innehåller vidare krav på att kommunal tjänsteexport ska ske på affärsmässiga grunder, vilket i praktiken innebär ett undantag från självkostnadsprincipen. En viktig utgångspunkt är att kommunmedlemmarna ska känna sig säkra på att skattemedel inte används på ett sätt som inte är avsett. I lagen uppställs därför krav på att en kommun, utom i vissa undantagsfall, förvissas sig om att bistånd kommer till avsedd användning (9 §). Det kommunala risktagandet ska också begränsas (4 §).

#### 4.3.3 Kommuners rätt att bistå utländska studerande

Lagen (1962:638) om rätt för kommun att bistå utländska studerande ger kommuner och landsting befogenhet att vidta åtgärder i syfte att underlätta vistelsen och främja välfärden och trivseln för utländska studerande som i anslutning till svenskt utvecklingsbistånd vistas i kommunen eller landstinget för studier eller annan utbildning. Befogenheten omfattar åtgärder som kan sägas vara av socialt eller kurativt slag t.ex. kost, bostäder och fritidssysselsättningar. Däremot faller hjälpinsatser i form av penningstipendier utanför kompetensen.

Förutom att lagen innebär en befogenhet för kommuner och landsting att medverka i internationell biståndsverksamhet, vilket är en statlig uppgift, så innebär bestämmelsen också ett undantag såväl från förbudet att stödja enskild som från lokaliseringsprincipen. I förarbetena uttalas bl.a. att lokaliseringsprincipen utgör en viktig grund för den lokala självstyrelsen och att man därför bör gå fram med största försiktighet då det är fråga om att göra avsteg

---

<sup>12</sup> Prop. 2000/01:42 *Kommuner och landsting i internationell samverkan*, s. 14.

från principen. Det framhölls dock att aktuella insatser också har en given lokal anknytning till kommunen och kan sägas gagna ortens kulturliv och utbildningen av ortens ungdom i lika hög grad som den främjar stipendiatutbildningen, varför avsteget från lokaliseringsprincipen kan sägas vara tämligen obetydligt.<sup>13</sup>

#### 4.3.4 Extraordinära händelser

Med ”extraordinär händelse” avses en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting (lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap). Sådana händelser kan ställa krav på snabbare beslutsfattande än vad som är vanligt i ordinarie kommunal verksamhet. Som exempel på sådana händelser kan nämnas diskoteksbranden i Göteborg 1998 och översvämningarna i Arvika 2000.<sup>14</sup>

Kommuner och landsting får på begäran lämna hjälp till andra kommuner och landsting som drabbats av en extraordinär händelse i fredstid (4 kap. 1 §). Insatserna måste ligga inom den kommunala kompetensen och kan röra sig om exempelvis räddningstjänst eller socialtjänst. Bestämmelser om kommuners och landstings möjlighet att hjälpa annan kommun eller annat landsting med hälso- och sjukvårdsresurser vid extraordinär händelse finns i 26 c § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

Genom bestämmelsen skapas en ökad möjlighet till samverkan över kommun- och landstingsgränserna, både för planering och för hantering av extraordinära händelser. Krishanteringsresurser får dock inte mer permanent användas på ett sådant sätt att de egna medlemmarnas nytta kan ifrågasättas. Kommunen eller landstinget har rätt till skälig ersättning för sina kostnader.<sup>15</sup>

Om en kommun eller ett landsting har en för totalförsvaret viktig uppgift och denna blir oskäligt betungande till följd av krigsskada eller andra utomordentliga förhållanden är andra kommuner och landsting skyldiga att lämna hjälp (4 kap. 2 §).

---

<sup>13</sup> Kungl. Maj:ts proposition nr 191 år 1962, s. 29f.

<sup>14</sup> Prop. 2001/02:184 *Extraordinära händelser i kommuner och landsting*, s. 8f.

<sup>15</sup> Prop. 2001/02:184 *Extraordinära händelser i kommuner och landsting*, s. 22; prop. 2005/06:133 *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle*, s. 161.

Bestämmelsen i 4 kap. 1 § samma lag innebär ett undantag från lokaliseringsprincipen. Av förarbetena framgår att regeringen ansåg att det var nödvändigt för att kunna lämna bistånd även till ickekommunmedlemmar.<sup>16</sup> Varken i den tidigare lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting eller i den nu gällande lagen framgår uttryckligen att bestämmelsen utgör ett undantag från bestämmelsen i 2 kap. 1 § KL.

#### 4.3.5 Energiförsörjning

Elförsörjningen har sedan en lagändring 1948 ansetts falla under den allmänna kommunala kompetensen.<sup>17</sup> I samband med den s.k. elmarknadsreformen 1996 har kommunala elföretag getts vidgad kompetens att agera på affärsmässig grund utanför den egna kommunen. Kommuner kan även leverera fjärrvärme till sina kommunmedlemmar. Kommunala företag har även givits vidgad kompetens att bedriva handel med naturgas på affärsmässig grund utanför den egna kommunen.

#### Elproduktion, nätverksamhet och fjärrvärme

Enligt 7 kap. 1 § ellagen (1997:857) får kommunala företag bedriva produktion av och handel med el samt därmed sammanhängande verksamhet utan hinder av bestämmelsen i 2 kap. 1 § KL om anknnytning till kommunens område eller dess medlemmar. Som villkor för verksamheten gäller att den bedrivs i en egen juridisk person, t.ex. i bolagsform. Vidare ska verksamheten bedrivas på affärsmässig grund och redovisas särskilt (7 kap. 2 § ellagen). Genom bestämmelserna har undantag gjorts från lokaliserings-, likställighets- och självkostnadsprinciperna. Motiven bakom bestämmelserna i ellagen handlar bl.a. om att skapa likvärdiga konkurrensvillkor för kommunala elföretag och andra företag på elmarknaden. Om elproduktion däremot drivs i förvaltningsform, t.ex. kommunalt verk, gäller kommunallagens allmänna regler om lokalisering och självkostnad m.m.

Nätverksamhet och distribution av el omfattas däremot endast av undantag från lokaliseringsprincipen. För detta undantag upp-

<sup>16</sup> Prop. 2001/02:184 *Extraordinära händelser i kommuner och landsting*, s. 21f.

<sup>17</sup> Prop. 1948:140 *Förslag till lag angående ändring i lagen den 6 juni 1930 (nr 251) om kommunstyrelse på landet*.

ställs krav på geografisk närhet och samband med nätverksamheten i den egna kommunen.<sup>18</sup>

I samband med att undantag från lokaliserings- och självkostnadsprinciperna infördes för produktion av och handel med el gjordes även ett undantag från självkostnadsprincipen för distribution av fjärrvärme (7 kap. 2 §) i syfte att upprätthålla konkurrensneutraliteten mellan energislagen.<sup>19</sup> Av 3 kap. 2 § samma lag framgår att nätverksamhet och fjärrvärmeverksamhet ska ekonomiskt redovisas var för sig och skilt från annan verksamhet. (Se vidare nedan angående Fjärrvärmeutredningens förslag om undantag från lokaliseringsprincipen.)

## Naturgas

Enligt 5 kap. 1 § naturgaslagen (2005:403) medges undantag från lokaliseringsprincipen i två fall, dels handel med naturgas och därmed sammanhängande verksamhet, dels överföring av naturgas. Det sistnämnda fallet gäller endast i geografisk närhet till kommunens rörledningsnät. I båda fallen måste verksamheten bedrivas i en egen juridisk person. Liksom för produktion av och handel med el gäller att verksamhet i en fristående juridisk person måste drivas på affärsmässig grund.

Verksamhet som ska drivas på affärsmässig grund ska redovisas särskilt. Vidare framgår av 5 kap. 2 § samma lag att om företaget även bedriver produktion av el och handel med el så får de berörda verksamheterna redovisas tillsammans.

### 4.3.6 Vissa kommunala befogenheter i fråga om kollektivtrafik

I mitten av 1990-talet fick kommunala aktiebolag möjlighet att på försök bedriva uppdragsverksamhet inom området kollektivtrafik. Bakgrunden var ett behov av vidgad kompetens för kommunala trafikaktiebolag, som inte hade samma möjligheter som andra bussföretag att agera på konkurrensutsatta marknader. De kommunala bolagen hade inte möjlighet att erbjuda sina tjänster utanför sitt geografiska område, exempelvis då de förlorat en upphand-

---

<sup>18</sup> Prop. 1996/97:136 *Ny ellag*, s. 71, 167f.

<sup>19</sup> Prop. 1993/94:162 *Handel med el i konkurrens*, s. 128.

ling som kommunen eller landstinget ordnat. Vidare såg regeringen en risk att de stora bussbolagen skulle komma att dominera marknaden, med bristande konkurrens som följd.

Lagstiftaren valde att permanenta den tidigare försökslagstiftningen genom lagen (2005:952) om vissa kommunala befogenheter i fråga om kollektivtrafik. Därmed fick kommunala trafikföretag möjlighet att bedriva lokal och regional kollektivtrafik (buss, tunnelbana, pendeltåg och spårvagn) även utan anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar. Enligt förarbetena ger inte lagen stöd för att bedriva beställningstrafik, långväga expressbusstrafik eller s.k. kringtjänster. Befogenheterna att bedriva sådan verksamhet ska bedömas utifrån de allmänna kompetensreglerna i kommunallagen.<sup>20</sup>

Regeringen angav flera skäl till varför lagen skulle göras permanent, bl.a. de skilda förutsättningarna för konkurrens på olika huvudmäns geografiska marknader, den ökade koncentrationen på marknaden, de ökade kostnaderna för kollektivtrafiken i kombination med den höga graden av skattefinansiering av verksamheten samt det faktum att en effektiv kollektivtrafik idag kräver att trafikföretag ges möjlighet att verka över kommungränser. Regeringen pekade också på det faktum att människor allt oftare reser över kommun- och länsgränser mellan bostad, arbete och utbildning.<sup>21</sup>

För att säkerställa att alla aktörer har liknande förutsättningar på den konkurrensutsatta marknad som kollektivtrafiken drivs på, så ska verksamheten bedrivas på affärsmässiga grunder. Lagen ställer vidare krav på särredovisning av uppdragsverksamheten, vilket också syftar till att åstadkomma mer neutrala spelregler på marknaden. Redovisningskraven preciseras genom en uppräkningslista av vilka uppgifter som särredovisningen ska innehålla (3 §).

#### 4.3.7 Sjuktransporter

Många landsting har kommit att utnyttja kommunernas resurser i en eller annan form för sjuktransporter. Det finns också en lång tradition av samordning mellan räddningstjänst och sjuktransporter. Regeringsrätten ansåg dock i rättsfallet RÅ 2003 ref 98 att ett

---

<sup>20</sup> Prop. 2004/05:159 *Kommunal uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken*, s. 14, 21.

<sup>21</sup> Prop. 2004/05:159 *Kommunal uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken*, s. 12.

beslut av en kommunal nämnd att lämna anbud till ett landsting vid upphandling av sjuktransporter var kompetensöverskridande.

Mot bakgrund härav och då befintliga samverkansformer, gemensam nämnd och kommunalförbund, av olika skäl inte ansågs tillräckliga föreslog regeringen att kommunernas befogenheter skulle utvidgas så att de fick möjlighet att ingå avtal med landsting om att utföra sjuktransporter och hälso- och sjukvård i väntan på sådana transporter.<sup>22</sup> I 2 § lagen (2004:1225) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sjuktransporter fastslås att den verksamhet som avtalet gäller får bedrivas utan sådan anknytning till kommunens område eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § KL.

De skäl som angavs för undantag från lokaliseringsprincipen är främst effektivitetsskäl, dvs. att det ofta är lämpligt att en större kommun sköter sjuktransporter även för omkringliggande, mindre kommuner. Ett annat skäl som nämndes är att det sannolikt är enklare för ett landsting att ingå avtal som omfattar hela landstingets geografiska område.

Flera remissinstanser som lämnat synpunkter på de ursprungliga förslagen i Ds 2004:18 Kommunal medverkan i landstingets sjuktransporter framförde att undantaget från lokaliseringsprincipen borde begränsas till det landsting där avtalsslutande kommun är belägen. Lagen hindrar emellertid inte en kommun från att sluta avtal även med annat landsting än det landsting vari kommunen är belägen. Regeringen framhöll dock att avsikten inte var att en kommun ska bedriva sjuktransporter eller hälso- och sjukvård i väntan på sådana transporter åt ett landsting som är beläget långt från kommunen.<sup>23</sup>

I lagen fastslås också att verksamheten ska ske på affärsmässiga grunder. En tillämpning av självkostnadsprincipen skulle annars kunna leda till underprissättning av de kommunala tjänsterna och därmed en snedvridning av konkurrensen. Lagen innehåller inte något särskilt krav på särredovisning, trots synpunkter från några remissinstanser. Av förarbetena framgår att regeringen ansåg att kostnaderna för sjuktransportverksamheten ändå blir tydliga genom att de redovisas så att de kan särskiljas inom ramen för kommunens redovisning.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Prop. 2004/05:17 *Kommunal medverkan i landstingens sjuktransporter*, s. 11.

<sup>23</sup> Prop. 2004/05:17 *Kommunal medverkan i landstingens sjuktransporter*, s. 16.

<sup>24</sup> Prop. 2004/05:17 *Kommunal medverkan i landstingens sjuktransporter*, s. 17f.



### 4.3.8 Allmänna vattentjänster

I den nya lag (2006:412) om allmänna vattentjänster som trädde i kraft den 1 januari 2007 görs ett undantag från lokaliseringsprincipen (57 §). Därigenom är det möjligt för en kommunal huvudman att sköta driften av va-anläggningar i andra kommuner. Ett villkor för undantag är att verksamheten sker på affärsmässiga grunder och med krav på särredovisning.

En kommun kan välja att organisera huvudmannaskapet genom ett bolag, vilket är en vanlig lösning. I egenskap av huvudman kan kommunen välja att lägga ut driften på entreprenad, vilket kräver upphandling i enlighet med lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU). En kommunal aktör kan delta i en upphandling om driften av en va-anläggning i annan kommun i konkurrens med privata aktörer. En driftsentreprenad får inte innebära att fastighetsägarna riskerar att betala mer för vattentjänsterna än om huvudmannen själv skött driften.<sup>25</sup>

## 4.4 Förslag från andra utredningar om nya undantag

Det har de senaste åren presenterats flera förslag om nya undantag från lokaliserings- och självkostnadsprinciperna.

Fjärrvärmeutredningen (N 2003:03) föreslår i sitt slutbetänkande att ett undantag från lokaliseringsprincipen ska göras i den av utredningen föreslagna fjärrvärmelagen. Undantaget skulle begränsas på så vis att en kommun endast får bedriva verksamhet i geografiskt närbelägna kommuner. Motivet till förslaget är att underlätta integrering av fjärrvärmenät mellan närbelägna orter, vilket skulle kunna motverka utbyggnaden av kommunal fjärrvärme. Utredningen hänvisar bl.a. till de redan etablerade samarbeten som sker över kommungränser utan hinder av lokaliseringsprincipen. Vidare ser utredningen fördelar i form av ökad rationalitet i produktion och distribution.<sup>26</sup> Enligt uppgift från Näringsdepartementet förbereds en lagrådsremiss med ett förslag om undantag i enlighet med det Fjärrvärmeutredningen föreslår, som ska läggas fram hösten 2007.

Tolkförmedlingsutredningen (N 2002:09) föreslog i sitt slutbetänkande att kommuner och landsting utan hinder av lokaliserings-

---

<sup>25</sup> Prop. 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster*, s. 111f.

<sup>26</sup> SOU 2005:33 *Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden*, s. 77f.

principen skulle få förmedla tolktjänster till andra uppdragsgivare än den egna kommunen eller landstinget.<sup>27</sup> Några remissinstanser tillstyrkte förslaget, men bl.a. Statskontoret, Konkurrensverket och Almega avstyrkte.<sup>28</sup> Enligt uppgift från Integrations- och jämställdhetsdepartementet har regeringen för närvarande inga planer på att föreslå något undantag i enlighet med Tolkförmedlingsutredningens förslag.

Gymnasieentreprenadutredningen (U 2004:01) föreslog i sitt slutbetänkande utökade möjligheter till entreprenad i gymnasieskolan. I förslaget låg att begränsningen av vem som kunde anlitas som entreprenör skulle tas bort och att kommuner skulle ges rätt att verka utanför sitt eget område. Utredningen fann att kommunal samverkan i avtalsform var otillräcklig då personal från en kommun behöver tjänstgöra i en annan kommun. Inte heller kommunalförbundsformen ansågs lämplig för samverkan i mer begränsad omfattning, som här var fallet. Utredningen föreslog därför att kommuner genom att sluta avtal med annan kommun skulle få svara för utförande av uppgifter för annan kommuns räkning, utan hinder av lokaliseringsprincipen.<sup>29</sup> Sedan valet 2006 och därav följande regeringsskifte har förslagen inte beretts vidare.

#### 4.5 Särskilt om förslag till undantag på avfallsområdet

Kommunerna har idag ansvar (skyldighet) för omhändertagande av hushållsavfall (med undantag för avfall som omfattas av producentansvar, se 15 kap. 6 § miljöbalken). Kommunens ansvar för annat avfall än hushållsavfall har successivt utvecklats. Den kommunala ensamrätten i fråga om annat icke-farligt avfall än hushållsavfall (verksamhetsavfall) upphörde år 2000. Den kommunala möjligheten till ensamrätt för hantering av sådant farligt avfall som inte är hushållsavfall avskaffades fr.o.m. 1 juli 2007.<sup>30</sup>

Kommunerna väljer att organisera avfallshanteringen på olika sätt, antingen i egen förvaltning, eget bolag eller ett med andra kommuner samägt bolag. Egen förvaltning inkluderar även gemensam nämnd och kommunalförbund. Det är viktigt att skilja mellan

---

<sup>27</sup> SOU 2004:15 *Tolkförmedling – kvalitet, registrering, tillsyn*, s. 51f.

<sup>28</sup> Dnr Ju2003/1300/IM.

<sup>29</sup> SOU 2006:1 *Skola och samhälle*, s. 147f.

<sup>30</sup> Avfallsförordningen (SFS 2001:1063).

infrastrukturen för avfallshantering, t.ex. behandlingsanläggningarna, och transporter av avfall. För transport av avfall anlitas i stor utsträckning privata entreprenörer.

#### 4.5.1 Kommunernas roll i avfallshanteringen - propositionen som drogs tillbaka

Den 16 mars 2006 fattade regeringen beslut om propositionen Kommunernas roll i avfallshanteringen.<sup>31</sup> Propositionen innehöll bl.a. förslag om att tydliggöra att kommuner får transportera och ta hand om sådant avfall som inte är hushållsavfall. För hanteringen föreslogs undantag från lokaliserings- och självkostnadsprinciperna. Undantaget från lokaliseringsprincipen ansågs påkallat för att

- tillgänglig kapacitet som huvudsakligen tillhandahålls av kommuner ska kunna utnyttjas,
- anläggningar ska kunna drivas i den mest lämpliga och effektiva storleken,
- miljöskäl (utnyttja kommunernas kapacitet samt garantera att driften sker i den mest lämpliga och effektiva storleken)
- uppnå konkurrensneutralitet.

Genom att verksamheten enligt förslaget skulle ske på affärsmässiga grunder kunde inte självkostnadsprincipen tillämpas, eftersom den kunde leda till underprissättning av de kommunala tjänsterna.

Regeringen återkallade emellertid propositionen p.g.a. att en trolig riksdagsmajoritet vänt sig emot de förslag som innebär att kommunerna får möjlighet att göra undantag från lokaliseringsprincipen.<sup>32</sup> Motståndarna till förslaget menade att återvinningsindustrin skulle få sämre konkurrensmöjligheter. Även miljöeffekter genom att förslaget antogs leda till mer förbränning och mindre återvinning lyftes fram i debatten.

Riksdagen beslutade den 17 juni 2006 att bifalla miljö- och jordbruksutskottets förslag om att regeringen efter översyn av undantag från lokaliserings- och självkostnadsprinciperna återkommer till riksdagen med förslag för en samlad bedömning av avfallsmarknaden.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Prop. 2005/06:176 *Kommunernas roll i avfallshanteringen*.

<sup>32</sup> Skr. 2005/06:211.

<sup>33</sup> Rskr. 2005/06:392, bet. 2005/06:MJU29.

Förslaget innebar bifall till en motion från (s), där motionären bl.a. framhöll följande:<sup>34</sup>

Riksdagen bör ta ett samlat grepp över kommunernas och de kommunala bolagens roll på avfallsmarknaden innan en avreglering införs. Under de senaste åren har undantag från lokaliserings- och självkostnadsprinciperna införts för bl.a. kollektivtrafik, ambulanstransporter och VA-området. Regeringen har aviserat en samlad översyn av undantagen från lokaliserings- och självkostnadsprinciperna. Denna översyn bör genomföras skyndsamt och utgöra en grund för en genomgripande debatt om kommunerna och de kommunala bolagens roll.

#### 4.5.2 Ståndpunkter i frågan

Förslaget om undantag från principerna hade tidigare remitterats genom promemorian Kommunernas roll i avfallshanteringen.<sup>35</sup> En majoritet av remissinstanserna tillstyrkte förslaget om undantag från lokaliserings- och självkostnadsprinciperna. De kommuner som yttrade sig tillstyrkte. Främst näringslivets branschorganisationer och representanter för privata aktörer avstyrkte förslaget. Vissa remissinstanser avstod från att yttra sig i den del av förslagen som rörde principerna. Konkurrensverket, Statskontoret m.fl. ansåg att promemorian inte tog upp de erfarenheter som fanns av kommunala aktörer går in på konkurrensutsatta marknader och vilka följder det får för privata företag. Ragn-Sells AB ansåg att undantag från principerna måste utredas närmare och behandlas i ett större sammanhang, i en allmän översyn av gränserna för den kommunala kompetensen. Återvinningsindustrierna anförde att avsteg från principerna måste baseras på en i grunden förändrad värdering om vad kommunerna ska ägna sig åt.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) lämnade inte något remissyttrande. SKL har däremot tillsammans med Avfall Sverige (dåvarande Svenska Renhållningsverksföreningen) i en skrivelse till regeringen (2006-06-16) föreslagit att regeringen vidtar åtgärder som ger kommuner en tydlig rätt att överlåta hela eller delar av sitt ansvar för hushållsavfall enligt miljöbalken till en annan kommunal huvudman, såsom ett av kommunen helägt bolag eller ett bolag som ägs tillsammans med flera kommuner. Som lämplig lösning på organisationsfrågorna föreslås den modell av överföring av huvud-

<sup>34</sup> Motion 2005/06:MJ62.

<sup>35</sup> Dnr M2005/5797/KK.

mannaskap för va-tjänster som beslutats genom förslag i prop. 2005/06:78 Allmänna vattentjänster. Avfall Sverige och SKL anför vidare att det inte borde vara fråga om ett offentligt kontrakt i EG-rättslig bemärkelse då kommuner väljer att överlåta hela eller delar av avfallshanteringen till eget eller med andra kommuner samägt bolag.<sup>36</sup>

Även Svenskt Näringsliv och Återvinningsindustrierna har tillskrivit regeringen i denna fråga, och lyfter bl.a. fram vikten av att privata företag inte hålls utanför marknaden för behandling av hushållsavfall (2006-12-13). Organisationerna skriver att kommunal samverkan kring avfallshantering bör ske genom kommunalförbund eller i gemensam nämnd vilket möjliggör insyn och möjlighet att pröva verksamheten. De menar att konkurrensen snedvrids när kommuner överlåter sitt ansvar för hushållsavfall till annan kommunal huvudman, som ett hel- eller delägt kommunalt bolag.<sup>37</sup>

#### 4.5.3 Upphandling från samägt kommunalt bolag i Skåne

I Regeringsrätten pågår för närvarande mål som berör det kommunala bolaget SYSAV.<sup>38</sup> Bolaget ägs av 14 skånska kommuner och tillhandahåller renhållningstjänster. En av frågorna i målen är om aktuell kommun (Simrishamn kommun respektive Tomelilla kommun) borde ha upphandlat de tjänster (omhändertagande av kommunens avfall) de lämnat i uppdrag till SYSAV att utföra. Länsrätten i Skåne län förordnade att Simrishamn kommun och Tomelilla kommun skulle göra om upphandlingen i enlighet med LOU.<sup>39</sup> Sedan respektive kommun överklagat länsrättens dom avslog Kammarrätten i Göteborg överklagandena.<sup>40</sup>

Regeringsrättens domar kommer att få betydelse för att klargöra de svenska rättsförhållandena vad gäller frågan om kommuners och landstings upphandling från egna bolag. Bl.a. svarar miljöminister Andreas Carlgren på en fråga i riksdagen angående kommuners vägran att upphandla avfallshantering att han avser att avvakta Regeringsrättens avgörande innan han tar ställning till behovet av åtgärder för att säkerställa att LOU följs på avfallsområdet.<sup>41</sup>

---

<sup>36</sup> Dnr Fi2006/3393/RS/X.

<sup>37</sup> Dnr M2006/5699/Kk.

<sup>38</sup> Mål nr 172--179-06.

<sup>39</sup> Mål nr 15060--15063-04 E, mål nr 15064--15066-04 E och mål nr 15068-04 E.

<sup>40</sup> Mål nr 1236--1239-05 och mål nr 1241--1244-05.

<sup>41</sup> Svar på skriftlig fråga 2006/07:684 den 28 februari 2007.

#### 4.5.4 Kommunala kompetensutredningens uppdrag och avfallsfrågorna

Utredningens uppdrag omfattar inte en översyn av de lagstadgade undantagen eller lokaliserings- och självkostnadsprinciperna som sådana. Utifrån denna avgränsning bedömer inte utredningen att regeringen givit utredningen i uppdrag att göra en sådan översyn som riksdagen efterfrågade i samband med diskussionen om förslagen i propositionen 2005/06:176 Kommunernas roll i avfallshanteringen. Därtill vill utredningen betona att en översyn av eventuella undantag från principerna på avfallsområdet förutsätter en mer djupgående granskning och analys av ansvarsfördelning och organisation av avfallshanteringen i stort, som förutom konkurrensfrågorna även innefattar bedömningar av miljömässiga konsekvenser av olika alternativ.

Inom utredningens uppdrag ligger samtidigt att se över frågor om kommunal samverkan. Med dagens kommunstruktur med många mindre kommuner är det nödvändigt med samverkan för att t.ex. infrastrukturen i form av anläggningar ska ha lämplig storlek och för att uppnå stordriftsfördelar. Utredningen vill samtidigt understryka att kommunal samverkan inte med nödvändighet innebär att de samverkande kommunerna bedriver verksamheten i egen regi.

#### 4.6 Riktlinjer för eventuella framtida undantag från principerna

**Utredningens förslag:** Regeringen bör formulera ett antal riktlinjer för beredning och utformning av undantag från lokaliseringsprincipen och självkostnadsprincipen, samt ange när dessa kan bli tillämpliga. Utredningen lämnar förslag på sådana riktlinjer.

Utgångspunkten för utredningens överväganden och förslag är att lokaliseringsprincipen och självkostnadsprincipen utgör grundläggande kommunalrättsliga principer som uppfattas som viktiga. Utredningen är samtidigt införstådd med att det som en följd av samhällsutvecklingen kan komma att uppstå nya behov hos kommuner och landsting som är svåra att förutse i dagsläget, t.ex. mot bakgrund av internationaliseringen och det ökade samarbetet inom

EU. Nya behov av undantag kan även uppstå när det finns möjlighet att skapa stordriftsfördelar och samordningsvinster. Införande av ytterligare undantag på enskilda verksamhetsområden bör dock enligt utredningens mening ske restriktivt, med tanke på att principerna uppfattas som grundläggande och viktiga för den kommunala verksamheten.

Det finns samtidigt grundläggande skillnader mellan lokaliseringsprincipen och självkostnadsprincipen. Som beskrivits i betänkandets kapitel 3 är lokaliseringsprincipen en kompetensbegränsande princip som anger en yttre gräns för kommuners och landstings kompetens. Självkostnadsprincipen är emellertid en princip som aktualiseras när en kommun eller ett landsting agerar inom ramen för sin kompetens. Ur ett kommunalrättsligt kompetensperspektiv innebär detta att lokaliseringsprincipen har en vidare funktion och större betydelse än självkostnadsprincipen.

Framtida undantag som kan behöva göras från lokaliseringsprincipen med hänsyn till den kommunala kompetensens omfattning måste även fortsättningsvis övervägas från fall till fall med beaktande av den allmänna kompetensbestämmelsen i 2 kap. 1 § KL. Eftersom kommunallagen ger uttryck för en grundläggande kompetensfördelning bör noga övervägas om det kommer att uppstå kompetenskonflikter i fall undantag från lokaliseringsprincipen görs. Analysen bör innefatta en granskning av hur den föreslagna verksamheten förhåller sig till områden som enbart ankommer på annan och vilka konsekvenser en utvidgad kompetens kan tänkas få för andra aktörer. Mot bakgrund av lokaliseringsprincipens grundläggande betydelse bör införande av ytterligare undantag från lokaliseringsprincipen enligt utredningens mening ske restriktivt.

I jämförelse med lokaliseringsprincipen är självkostnadsprincipen av mer begränsad betydelse, eftersom dess tillämpning aktualiseras när en kommun agerar inom ramen för sin kompetens. Enligt vad som anförs i det följande finns enligt utredningens mening anledning att ifrågasätta självkostnadsprincipens syfte och funktion i de fall kommuner och landsting agerar på en konkurrensutsatt marknad.

#### 4.6.1 Konkurrensutsatta marknader

Enligt direktiven ska utredningen särskilt beakta behovet av att uppnå en balans mellan det allmännas intressen och intresset av väl fungerade marknader med sunda konkurrensförhållanden för näringslivet.

I de fall som kommuner och landsting agerar på en konkurrensutsatt marknad har undantag i lagstiftning vanligtvis gjorts från både lokaliseringsprincipen och självkostnadsprincipen. Del av den debatt som förts i samband med införandet av de lagstadgade undantagen är av principiell eller ideologisk art. Huvudfrågan när det gäller t.ex. kollektivtrafik är inte så mycket om kommunen ska tillåtas köra buss i grannkommunen, utan snarare om en kommun över huvud taget ska ägna sig åt näringsverksamhet.<sup>42</sup> Vissa frågor inom området konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor ska analyseras närmare i den utredning som regeringen i Budgetproposition för 2008 aviserar att man ska tillsätta.<sup>43</sup>

En fråga som är avgörande för behovet av framtida undantag från lokaliserings- och självkostnadsprinciperna är vilken inriktning den kommunala verksamheten kommer att ha i framtiden. Vid överväganden om införandet av nya undantag bör en intresseavvägning ske huruvida kommuner och landsting, mot bakgrund av kommunallagens regler i 2 kap. 7 § om möjligheter för en kommun att bedriva näringsverksamhet, över huvud taget ska bedriva näringsverksamhet på en konkurrensutsatt marknad.

För att få ett bedömningsunderlag kring vilka effekter ett kommunalt engagemang i en enskild bransch kan komma att få för det privata näringslivet kan en branschanalys vara ett lämpligt instrument. En jämförelse kan göras med de överväganden som gjorts på energiområdet rörande el, naturgas respektive fjärrvärme för att uppnå konkurrensneutralitet mellan energislagen.

Statskontoret har sammanfattat sina erfarenheter av konkurrensfrågor i offentlig sektor när både offentliga och privata aktörer deltar på en marknad i skriften *Konkurrens i gränslandet mellan det offentliga och privata*.<sup>44</sup> Statskontoret ställer sig frågan hur det offentliga åtagandet ska dimensioneras och avgränsas, bl.a. ur ett effektivitetsperspektiv. Enligt Statskontorets mening bör offentliga

<sup>42</sup> Motioner 1995/96:K33 och 1995/96:K34 samt motioner 2004/05:K23, 2004/05:K24, 2004/05:K25.

<sup>43</sup> Prop. 2007/08:1 *Budgetproposition för 2008*, utgiftsområde 24.

<sup>44</sup> *Konkurrens i gränslandet mellan det offentliga och det privata*, Statskontorets rapport 2005:19.



aktörers näringsverksamhet, dvs. ekonomisk verksamhet som inte är myndighetsutövning eller renodlade myndighetsuppgifter, prövas noggrant och i första hand avgränsas till sådan verksamhet som inte marknaden kan erbjuda. I den mån offentliga aktörer ändå förordas bedriva näringsverksamhet bör detta föregås av en analys av konkurrensförhållanden i varje enskild bransch. En sådan branschanalys bör enligt Statskontoret bl.a. belysa vilka hinder som föreligger för att fler privata företag ska kunna inträda på marknaden och hur dessa hinder kan undanröjas så att offentlig produktion blir överflödigt. Faktorer att undersöka inom ramen för en branschanalys kan vara:<sup>45</sup>

- Vilka faktiska och potentiella aktörer finns på marknaden?
- Hur ser de institutionella förhållandena ut (myndigheter, andra offentliga organ, reglering och styrning)?
- Vilka etableringshinder finns (exempelvis författningsreglerade hinder, behörigheter och formella krav på utbildning, infrastruktur, teknik och närvaro av offentliga utförare)?
- Hur ser etableringsmöjligheterna ut och går hinder härför att undanröja (exempelvis genom att konkurrensutsätta den kompetensliga verksamheten och utformningen av upphandling för att stimulera fler anbudsgivare, underlätta övergångar av personal och överlåta eller hyra ut infrastruktur till anbudsvinnare)?

#### 4.6.2 Förslag till riktlinjer för undantag från lokaliserings- och självkostnadsprinciperna

I det följande redovisas utredningens förslag till generella riktlinjer för beredning och utformning av undantag från lokaliseringsprincipen och självkostnadsprincipen och när dessa bör bli tillämpliga. Utredningens förslag till riktlinjer bygger på sådana behov och problem som legat till grund för undantag som införts eller övervägts, samt med beaktande av framtida behov. De två första riktlinjerna handlar om hur nya förslag till undantag ska beredas och utformas. De tre sista riktlinjerna utgår från en uppdelning i tre huvudgrupper; (1) undantag från lokaliseringsprincipen, (2) undan-

---

<sup>45</sup> Uppgifter från Statskontorets representant i utredningens referensgrupp för frågor om riktlinjer för undantag samt kommunal samverkan.

tag från självkostnadsprincipen och (3) samtidigt undantag från båda principerna.

### Beredning av förslag om nya undantag

Överväganden om förslag om undantag från lokaliserings- och självkostnadsprinciperna kan innefatta svåridentifierade konsekvenser för olika intressen som berörs av en sådan förändring. För att få bättre överblick över sådana eventuella konsekvenser bör förslag om nya undantag utredas grundligt.

Riktlinje för beredning av förslag om nya undantag:

*Nya förslag om lagstadgade undantag från lokaliserings- och självkostnadsprinciperna bör utredas inom ramen för det statliga kommittéväsendet.*

*I direktiven till ett sådant utredningsuppdrag bör även ingå att göra en branschanalys, i de fall en sådan anses vara behövlig. En sådan branschanalys bör bl.a. innefatta att identifiera om det föreligger ett marknadsmisslyckande eller om det offentliga kan ingripa för att underlätta marknadens funktionssätt genom att eliminera etableringshinder alternativt skapa stordriftsfördelar eller ökad effektivitet.*

### Allmänna krav på lagtext

Av utredningens direktiv framgår att de lagstadgade undantag från principerna som finns idag inte samordnats. Det saknas också i vissa fall av undantag från lokaliseringsprincipen en uttrycklig hänvisning till 2 kap. 1 § KL annat än i förarbeten (se t.ex. lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap).

Begreppet ”på affärsmässig grund” innebär att varken självkostnadsprincipen eller likställighetsprincipen får tillämpas. Vidare är det enligt utredningens mening även ett undantag från det förbud mot vinstgivande verksamhet som uppställs i 2 kap. 7 § KL. Om avsikten är en annan bör detta framgå av lagtexten.

Riktlinje rörande allmänna krav på lagtext:

*Undantagen bör i tydlighetens och överskådlighetens intresse formuleras på ett så likartat sätt som möjligt.*

*Ett sätt att åstadkomma tydlighet kan vara att det för undantag från lokaliseringsprincipen anges i lagtexten att det är fråga om ett undantag från lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1 § KL. I fråga om undantag från självkostnadsprincipen kan det vedertagna begreppet "att verksamheten ska drivas på affärsmässig grund" uttryckas i lagtexten.*

### **Undantag från lokaliseringsprincipen**

Under förutsättning att kommuner samverkar med varandra i kommunalförbund eller gemensam nämnd utsträcks lokaliseringsprincipen till att omfatta de samverkande kommunernas hela område. Eftersom utredningen förordar att restriktivitet ska råda för införande av nya undantag från lokaliserings- och självkostnadsprinciperna på enskilda verksamhetsområden, bör därför i första hand övervägas om konflikter med lokaliseringsprincipen kan undvikas genom att berörda kommuner väljer att samverka i någon form.

Samtidigt har dessa samverkansmöjligheter i vissa fall bedömts som otillräckliga. I sådana fall behövs en uttrycklig lagändring för att utvidga den kommunala kompetensen.

Riktlinje för undantag från lokaliseringsprincipen:

*I första hand bör möjligheten att samverka i kommunalförbund eller gemensam nämnd övervägas, eftersom lokaliseringsprincipen då utsträcks till de samverkande kommunernas område. Först om det ändå bedöms att den avsedda verksamheten inte kan hanteras på detta sätt bör undantag övervägas.*

*Om undantag ska införas bör övervägas om det finns skäl att begränsa undantaget geografiskt, t.ex. till angränsande kommuner eller landsting.*

Denna riktlinje bör i första hand bli tillämplig när det bedöms angeläget att kommuner och landsting får vidta åtgärder utanför den egna kommun- eller landstingsgränsen.

## Undantag från självkostnadsprincipen

Riktlinje för undantag från självkostnadsprincipen:

*Om en kommun eller ett landsting bedriver verksamhet på en konkurrensutsatt marknad ska denna verksamhet vara undantagen från självkostnadsprincipen.*

*Vid undantag i dessa fall bör särskilt övervägas om villkor ska uppställas på att verksamheten ska*

- *bedrivas i egen juridisk person, respektive*
- *särredovisas.*

Vid avregleringar av marknader där kommunen eller landstinget är aktör ska överväganden om undantag från självkostnadsprincipen alltid göras i syfte att åstadkomma konkurrensneutralitet.

Som framgår i avsnitt 4.8 (nedan) föreslår utredningen ett *generellt* undantag från självkostnadsprincipen, med vissa avgränsningar, på konkurrensutsatta marknader. Om lagstiftaren skulle besluta i enlighet med utredningens förslag, blir denna riktlinje inte aktuell på tillämpningsområdet som omfattas av utredningens förslag.

## Undantag från både lokaliseringsprincipen och självkostnadsprincipen

När det gäller undantag från både lokaliseringsprincipen och självkostnadsprincipen blir såväl riktlinjerna för undantag från lokaliseringsprincipen som för självkostnadsprincipen tillämpliga (se ovan).

Tillämpning av riktlinjerna för undantag från både lokaliserings- och självkostnadsprinciperna blir i första hand aktuell när det bedöms befogat att kommuner och landsting bedriver verksamhet på en konkurrensutsatt marknad enligt affärsmässiga principer utanför den egna kommun- eller landstingsgränsen.

#### 4.7 Förslag om ett generellt undantag från självkostnadsprincipen på konkurrensutsatta marknader

**Utredningens förslag:** Ett lagstadgat krav införs att kommuner och landsting, som med stöd av 2 kap. 1 och 7 §§ KL bedriver intäktsfinansierad näringsverksamhet inom frivilliga icke lagreglerade områden på en marknad som är ägnad för konkurrens, ska bedriva denna verksamhet på affärsmässig grund. Sådan verksamhet ska redovisas särskilt och skilt från annan verksamhet.

Utredningen kan konstatera att samhällsutvecklingen medfört att verksamheter där privata och offentliga aktörer konkurrerar ökat under senare tid.

Enligt Svenskt Näringsliv upplever många företagare i Sverige en allt hårdare konkurrens från kommunala aktörer, vilka ofta har helt andra förutsättningar än en privat näringsidkare. *Konkurrensen mellan privata företag och offentlig verksamhet kommer aldrig att ske på helt lika villkor, beroende på att den kommunala sektorn har skatteinstrumentet som yttersta finansieringskälla*, framhåller organisationen i en skrivelse till statsrådet Mats Odell rörande utredningens uppdrag.<sup>46</sup> Svenskt Näringsliv har vidare framhållit att vissa verksamheter som kommuner bedriver tenderar att konkurrera på ett osunt sätt, t.ex. genom att varor och tjänster underprissätts eller korssubventioneras.<sup>47</sup> Motsvarande uppfattning har också framförts till utredningen av olika näringslivsrepresentanter under arbetets gång. Det har även framkommit tydliga önskemål om att de intressekonflikter som finns på området måste rättas till.

Regeringen aviserar i Budgetproposition för 2008 att man planerar att remittera en promemoria rörande konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden. Syftet är att tillskapa ett system för att i domstol lösa konkurrenskonflikter mellan offentlig och privat säljverksamhet när sådana uppstår. Regeringen avser därutöver att tillsätta en utredning för att se över vissa andra frågor inom området konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor.<sup>48</sup>

<sup>46</sup> Dnr Fi2006/2348.

<sup>47</sup> Agorelius, J. och Larsson, F. m.fl. *Osund konkurrens – kommunalt företagande för miljarder*.

<sup>48</sup> Prop. 2007/08:1 *Budgetproposition för 2008*, utgiftsområde 24.

Enligt utredningens mening är det angeläget att finna vägar att komma till rätta med de konkurrensproblem som infinner sig på de områden där kommuner och landsting agerar på konkurrensutsatta marknader.

#### 4.7.1 Behov av mer konkurrensneutrala villkor

Konkurrensrådet bedömde i sitt slutbetänkande att det finns två alternativa vägar till hur intressekonflikten mellan offentliga och privata aktörer på konkurrensutsatta marknader skulle kunna lösas. Den ena lösningen är att den offentliga sektorn drar sig tillbaka från det konkurrensutsatta området, den andra är att konkurrensförutsättningarna görs så lika som möjligt för offentliga och privata aktörer.<sup>49</sup>

Kommuner och landsting har i rättspraxis bedömts ha viss kompetens att bedriva verksamhet inom frivilliga sektorer som traditionellt inte betraktats som kommunal verksamhet. Den kritik som riktas mot att kommuner och landsting i vissa fall agerar i konkurrens med näringslivet på ett osunt sätt, gör emellertid ingen skillnad på om det är fråga om kompetensenlig eller icke kompetensenlig verksamhet.

Att förorda att kommuner och landsting ska dra sig tillbaka från konkurrensutsatta marknader, där det enligt rättspraxis är fråga om kompetensenlig verksamhet, skulle därmed innebära en inskränkning av den kommunala kompetensen. Detta skulle i sin tur skulle leda till oönskade och svåröverblickbara konsekvenser för kommuners och landstings nuvarande verksamhet.

I valet mellan de två alternativa vägar som Konkurrensrådet presenterar, förordar utredningen därför ett alternativ där det tillskapas mer konkurrensneutrala villkor. Att framhålla att kommunala aktörer fortsatt ska få agera på konkurrensutsatta marknader, där det enligt rättspraxis är fråga om kompetensenlig verksamhet, innebär inte någon utvidgning av den kommunala kompetensen.

Vidare anser utredningen att det är värdefullt ur ett konkurrensperspektiv att det finns en offentlig närvaro på vissa marknader i syfte att förebygga bristande konkurrens och framväxt av oligopolmarknader. Kommuner och landsting kan härvid spela en viktig roll för att uppnå en balans mellan det allmännas intressen och intresset av väl fungerade marknader med sunda konkurrensför-

---

<sup>49</sup> SOU 2000:117 *Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor.*

hållanden för näringslivet. Som exempel kan nämnas att många kommuner sålde sina elbolag efter avregleringen av elmarknaden på 1990-talet med rädsla för att lägre elpriser skulle innebära för stora risktaganden. I stället har oligopoliseringen av elmarknaden ökat, med höjda elpriser som långsiktig följd.<sup>50</sup> Vidare har positiva effekter av kommunalt engagemang på konkurrensutsatta marknader lyfts fram av regeringen när det gäller kollektivtrafik. På den marknaden fanns risk att några få aktörer blev allt större och köpte upp de små bussföretagen. Här ansågs större kommunala enheter kunna konkurrera med de stora aktörerna på marknaden och genom detta vidmakthålla eller öka konkurrenstrycket.<sup>51</sup>

Ett hinder för möjligheten att skapa mer konkurrensneutrala villkor är att kommuners och landstings prissättning som huvudregel styrs av självkostnadsprincipen, oavsett om man agerar inom konkurrensutsatta marknader eller inte. På vissa specifika marknader har dock, som beskrivits i kapitlets inledande avsnitt, undantag från självkostnadsprincipen gjorts där det av olika skäl bedömts lämpligt att kommuner ska agera enligt marknadsmässiga villkor.

Av utredningens direktiv framgår att de undantag som har gjorts från bl.a. självkostnadsprincipen inte har samordnats och att det därför saknas generella riktlinjer för när undantag bör tillåtas. Vidare framgår att även om det finns behov av undantag på vissa områden finns en risk för att tillämpningen av befintliga principer blir otydlig och inkonsekvent. Ett alternativ till att fortsätta med att införa undantag för undantag på ett verksamhetsområde i taget, är att överväga ett generellt undantag från självkostnadsprincipen. Det skulle kunna vara ett sätt att skapa mer jämlika konkurrensvillkor på sådana marknader där offentliga aktörer agerar i konkurrens med privata.

#### 4.7.2 Tidigare överväganden om ett generellt undantag från självkostnadsprincipen

Frågan om ett generellt undantag från självkostnadsprincipen övervägdes i samband med att principen fördes in i kommunallagen, men tillbakavisades av regeringen. Regeringens dåvarande ståndpunkt var att det var lämpligare att överväga särskild reglering på

---

<sup>50</sup> Högselius, P. och Kaijser, A. *När folkbemselen blev internationell. Elavregleringen i ett historiskt perspektiv*. Jfr även DN debatt 2007-06-19.

<sup>51</sup> Prop. 1995/96:167 *Kommunal uppdragsverksamhet avseende kollektivtrafik, m.m.*, s. 26f.

enstaka områden, snarare än en generell reglering. Konkurrensaspekten ansågs t.ex. kunna motivera särskilda regler om underlag för avgiftsuttaget utifrån affärsmässiga grunder.<sup>52</sup> Den utveckling som skett med undantag som därefter tillkommit löpande utan samordning, bl.a. som en följd av avregleringar av olika marknader, går i linje med regeringens ståndpunkt. Av regeringens förarbetsuttalanden framgår också att man inte avsett att förhindra kommunerna från att erbjuda tjänster till marknadsbestämda priser inom verksamheter som anknyter till kompetensenlig verksamhet, t.ex. inom energiområdet. I de fall då kommunala aktörer konkurrerar med andra producenter borde strävan enligt regeringens mening vara att reglera alla producenter lika.<sup>53</sup>

Att införa ett generellt undantag från självkostnadsprincipen när kommuner agerar på en konkurrensutsatt marknad hade tidigare diskuterats av den s.k. Avgiftsgruppen. I promemorian Avgifter inom kommunal verksamhet framhöll Avgiftsgruppen att självkostnadsprincipen inte har relevans inom de kommunala verksamheter som bedrivs på marknader med en fungerande konkurrens mellan alternativa producenter. Garantin mot oskäligen avgifter består i sådana fall i att abonnenterna kan välja en annan producent. Avgiftsgruppen föreslog ett generellt undantag från självkostnadsprincipen på konkurrensutsatta marknader i kommunallagen med följande lydelse.<sup>54</sup>

Om näringsverksamheten bedrivs på en marknad med fungerande konkurrens skall den drivas på affärsmässiga grunder. Verksamheten skall redovisas särskilt och får inte understödjas med skattemedel på ett sådant sätt att den fria konkurrensen hämmas.

I specialmotiveringen till stadgandet anfördes bl.a. följande.

Att kommun och landsting får driva näringsverksamhet på affärsmässiga grunder på en marknad med fungerande konkurrens innebär inte någon utvidgning av den kommunala kompetensen eller avvikelser från förbudet mot spekulativ verksamhet. Att driva näringsverksamhet på affärsmässiga grunder är inte fråga om någon grundläggande förändring i synen på att den kommunala verksamhetens främsta mål är att tillgodose kommunmedlemmarnas behov. Det är enbart fråga om ett affärsmässigt beteende och en korrekt prissättning då kommuner och landsting tillhandahåller vissa tjänster eller nyttigheter där prestationen, utan att vara dimensionerande för verksamheten, tillhandahålls i

<sup>52</sup> Prop. 1993/94:188 *Lokal demokrati*, s. 83f.

<sup>53</sup> Prop. 1993/94:188 *Lokal demokrati*, s. 84.

<sup>54</sup> Ds 1993:16 *Avgifter inom kommunal verksamhet – en modifierad självkostnadsprincip*, s. 64f.



konkurrens med det privata näringslivet på den lokala marknaden. Verksamheten skall redovisas särskilt och får inte understödjas med skattemedel på ett sådant sätt att den fria konkurrensen påverkas.

Frågan om självkostnadsprincipens betydelse på konkurrensutsatta marknader har därefter aktualiserats av bl.a. Konkurrensrådet.<sup>55</sup> Rådet anförde bl.a. att antalet verksamheter, enligt rådets uppfattning, där privata och offentliga aktörer konkurrerar ökat påtagligt under senare tid och att konfliktytorna mellan offentlig och privat sektor därmed har vidgats. Som framgick ovan ansåg rådet att problemen kan lösas, antingen genom att den offentliga sektorn drar sig tillbaka eller genom att konkurrensförutsättningarna görs så lika som möjligt.

Enligt rådets uppfattning finns det inga betänkligheter från konkurrensneutralitetssynpunkt att offentliga aktörer formulerar ett mer ambitiöst lönsamhetsmål än full kostnadstäckning, om den kommunala självkostnadsprincipen inte sätter hinder i vägen. En sådan ordning minskar olikheterna i förutsättningar för offentliga och privata aktörer. Det kan finnas skäl att ifrågasätta om självkostnadsprincipens bestämmelser är nödvändiga på marknader med fungerande konkurrens. Dessa bestämmelser syftar primärt till att åstadkomma ett konsumentskydd mot s.k. monopolprissättning. På en marknad med fungerande konkurrens föreligger inga sådana risker. Frågan om att i en eller annan form upphäva självkostnadsprincipens bestämmelser på marknader med fungerande konkurrens bör dock enligt rådets mening övervägas noga. För det första kan det vara svårt att avgöra hur väl fungerande konkurrensen är på olika marknader. Förhållanden kan också ändras över tiden. För det andra måste det uppmärksammas i vilken utsträckning följdändringar kan inträffa i annan lagstiftning, t.ex. förbudet i kommunallagen att bedriva verksamheter i vinstsyfte. För det tredje kan andra bevekelsegrunder för skyddet mot monopolister analyseras. En sådan grund är att brukarna av en kommunal tjänst inte ska subventionera annan kommunal verksamhet. Konkurrensrådet ansåg slutligen att frågan var så pass principiellt viktig att den borde utredas ytterligare.

---

<sup>55</sup> SOU 2000:117 *Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor*, s. 12 f, 148.

### 4.7.3 Utredningens överväganden

Som nämndes inledningsvis bedömer utredningen att samhällsutvecklingen medfört ett större inslag av konkurrens mellan kommunala och privata aktörer, än vid tidpunkten för regeringens uttalande i samband med införandet av självkostnadsprincipen i kommunallagen. Utredningen har därför övervägt möjligheten att föra in ett generellt undantag från självkostnadsprincipen i kommunallagen.

Eftersom självkostnadsprincipen för närvarande är utgångspunkt för all kommunal verksamhet, där inte uttryckliga undantag införts, möter det emellertid svårigheter att formulera ett generellt undantag från självkostnadsprincipen.

Att utan avgränsningar införa ett generellt undantag från självkostnadsprincipen skulle t.ex. innebära att all kommunal näringsverksamhet, utan närmare överväganden, skulle underkastas ett krav på marknadsmässighet. Detta skulle få svåröverskådliga konsekvenser. Det måste beaktas att det finns områden där självkostnadsprincipen har viktiga funktioner att fylla. Självkostnadsprincipen har i många fall ett egenvärde när det gäller att tillhandahålla kommunala tjänster ur ett socialt eller allmännyttigt perspektiv, där det finns behov av att tillämpa underprissättning. I vissa fall är det nödvändigt att ha ett skydd mot monopolprissättning, t.ex. i fråga om s.k. naturliga monopol.

En generell regel som omfattar all kommunal näringsverksamhet skulle också förutsätta en total och genomgripande översyn av samtliga bestämmelser som berör kommuners och landstings verksamheter. Vid en sådan översyn skulle t.ex. hänsyn behöva tas till de områden där det redan idag gjorts undantag, såsom beskrivits ovan. En sådan översyn är dessutom långt mer omfattande än vad utredningens tidsram och andra resurser medger.

Mot denna bakgrund har utredningen bedömt att det är nödvändigt att ett generellt undantag utformas med begränsad räckvidd i fråga om tillämpningsområde. I det fortsatta redovisar utredningen därför de överväganden som gjorts vad gäller avgränsningen av tillämpningsområdet för ett generellt undantag.

### Kommunal verksamhet och det EG-rättsliga marknadsbegreppet

En förutsättning för att kunna formulera ett generellt undantag från självkostnadsprincipen är att kunna identifiera vad som är en konkurrensutsatt marknad. Kommuners och landstings verksamheter har stor bredd, vilket gör det svårt att formulera ett enhetligt marknadsbegrepp.

Som påpekas i betänkandets kapitel 7 finns grundläggande skillnader mellan svensk rätt och EG-rätten på det kommunala området, t.ex. när det gäller definitioner av marknadsbegreppet och vad som kan betecknas som tjänsteverksamhet. En viktig fråga i det här sammanhanget är hur självkostnadsprincipens tillämpning förhåller sig till bl.a. EG-rättens indelning i tjänster av allmänt ekonomiskt intresse respektive icke-ekonomiskt intresse samt till tjänstedirektivet. Det kan jämföras med den traditionella svenska synen, som tar sin utgångspunkt i om en viss tjänst traditionellt tillhandahålls av det allmänna eller det privata näringslivet. Utredningen vill fästa uppmärksamhet på att denna principiella skillnad från det EG-rättsliga synsättet, vid en konflikt skulle innebära att EG-rätten har företräde.

En tillämpning av självkostnadsprincipen på konkurrensutsatta marknader skulle i vissa fall även kunna strida mot EG-rättens regler om konkurrens och statsstöd. Ett problem kan vara att den kommunala självkostnadsprincipen endast stadgar en maximinivå för avgiftsuttag, inte en miniminivå. Det är möjligt att ett företag som till följd av att kommunen tillämpar självkostnadsprincipen och därigenom erhåller en lägre kostnad, kan riskera att få mellanskillnaden bedömd som ett bidrag och därmed ett otillåtet statligt stöd. Utredningen bedömer därför att det är oklart om den nuvarande tillämpningen av självkostnadsprincipen kan anses uppfylla de krav på marknadsmässighet som EG-rätten uppställer.

Europaparlamentet och ministerrådet antog i december 2006 ett direktiv om tjänster på den inre marknaden. Det så kallade *tjänstedirektivet* är av ramkaraktär och innehåller allmänna principer avsedda att tillämpas på hela tjänstesektorn. Direktivet omfattar dock inte bl.a. icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse såsom det statliga skolsystemet, transporttjänster, hälso- och sjukvårdstjänster, tjänster som innebär myndighetsutövning samt sociala tjänster under statligt inflytande som rör subventionerat boende, barnomsorg och stöd till behovande.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> [www.eu-upplysningen.se](http://www.eu-upplysningen.se)

Den s.k. *transparenslagen*, som innebär en implementering av det s.k. transparensdirektivet<sup>57</sup>, innehåller ett vidsträckt företagsbegrepp. Utanför begreppet faller egentligen bara myndighetsutövning liksom övervägande skattefinansierad obligatorisk verksamhet som är motiverad av ett allmänt ekonomiskt intresse. Avgörande är om det kan finnas en marknad där tillhandahållandet av produkten täcker kostnaderna, så att leverantörer eller investerare skulle ha ett incitament att leverera den.

Konkurrensverket anser att verksamheter som har ett socialt syfte och är offentligrättsligt reglerade, och som inte erbjuds under marknadsliknande förhållanden, typiskt sett inte hör till begreppet företag.<sup>58</sup> Också ekonomisk eller kommersiell verksamhet som kommuner och landsting bedriver i förvaltningsform kan omfattas av företagsbegreppet även när transparensdirektivets tröskelvärden inte uppnås.

Enligt utredningens mening bör en bestämning av vad som är en konkurrensutsatt marknad i kommunala sammanhang kunna göras mot bakgrund av det EG-rättsliga marknadsbegreppet. Enligt EG-domstolens praxis innebär det EG-rättsliga marknadsbegreppet att tillhandahålla en vara eller tjänst på en marknad. Det saknar härvid intresse om varan eller tjänsten tillhandahålls av en kommun eller inte.

Mot bakgrund av det EG-rättsliga synsätt som kommer till uttryck i bl.a. tjänstedirektivet och transparenslagen kan det dock förutsättas att tjänster som har en hög grad av skattefinansiering inte kan anses omfattas av marknadsbegreppet, eftersom det ofta är fråga om s.k. icke-ekonomiska tjänster som skola, socialtjänst eller kultur. Om en vara eller tjänst är skattefinansierad kan det, med hänsyn till att konsumenten inte direkt betalar för tjänsten, inte heller anses som något som omsätts på en marknad. Förekomsten av skattefinansiering bör därför även kunna ligga till grund för ett marknadsbegrepp i samband med tillämpningen av kommunallagens självkostnadsprincip.

---

<sup>57</sup> Kommissionens direktiv 80/723/EEG av den 25 juni 1980 om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag samt i vissa företags ekonomiska verksamhet (EGT L 195, 29.7.1980, s. 35, Celex 31980L0723), senast ändrat genom kommissionens direktiv 2000/52/EG av den 26 juli 2000 (EGT L 193, 29.7.2000, s. 75, Celex 32000L0052).

<sup>58</sup> Konkurrensverket, PM 2007-06-04, dnr 260/2005.

#### 4.7.4 Utredningens förslag om ett generellt undantag från självkostnadsprincipen

Med hänsyn till det ovan anförda, och då utredningen enligt direktiven särskilt ska beakta behovet av att uppnå en balans mellan det allmännas intressen och intresset av väl fungerade marknader med sunda konkurrensförhållanden för näringslivet, är det motiverat att införa ett generellt undantag från självkostnadsprincipen. Förslaget innebär att kommuner eller landsting som med stöd av 2 kap. 1 och 7 §§ KL bedriver intäktsfinansierad näringsverksamhet inom frivilliga icke lagreglerade områden på en marknad som är ägnad för konkurrens, om inte särskilda skäl föreligger, ska bedriva denna på affärsmässig grund.

Kännetecknande för det område som omfattas av utredningens förslag är att det utgör en sektor där det är frivilligt för kommuner och landsting att agera och där det även är frivilligt för den enskilde att ta tjänsterna i anspråk.

#### Begreppet kommunal näringsverksamhet

Med begreppet näringsverksamhet avses verksamheter som brukar betecknas som *sedvanlig kommunal affärsverksamhet*. Kommuners och landstings möjligheter att bedriva näringsverksamhet är enligt kommunallagen begränsad till sådan näringsverksamhet som kan benämnas sedvanlig kommunal affärsverksamhet. Det ska röra sig om s.k. allmännyttiga anläggningar eller tjänster som syftar till att betjäna kommunens egna medlemmar. Kommunal näringsverksamhet utöver vad som kallas sedvanlig kommunal näringsverksamhet är i princip inte tillåten. Undantag från denna grundprincip kan klassificeras i de tre grupperna specialreglerad kompetens, anknytningskompetens samt försäljning av tillfälligt överskott.<sup>59</sup>

Kommunernas och landstingens möjligheter att agera på den öppna och konkurrensutsatta marknaden är ytterst begränsade. När de bedriver en kompetensenlig verksamhet kan de dock ägna sig åt annan verksamhet som normalt faller utanför ramen för den kommunala kompetensen, men som ändå accepteras av domstolarna om den drivs i mindre skala och har ett nära eller naturligt samband med den befintliga och erkända kommunala verksamhe-

---

<sup>59</sup> *Myndigheter och marknader*, Konkurrensverket, s. 76.

ten.<sup>60</sup> Som exempel på anknyttande verksamhet som i rättspraxis ansetts laglig kan nämnas stuveriverksamhet i kommunalägd hamn, försäljning från kommunalägda grustag och försäljning av plantskoleväxter från stadsträdgårdar. På samma sätt kan kommunen sannolikt driva en kaféörelse eller ett gym i anslutning till en kommunal simhall. Landsting har i praxis även ansetts under en övergångstid få sälja tillfällig överproduktion i mindre omfattning av interna tjänster och produkter i etablerad och erkänd verksamhet, under förutsättning att det inte utgör brott mot lokaliseringsprincipen.<sup>61</sup>

Utredningens förslag avser omfatta all sådan anknytningskompetens, oavsett om den etablerade verksamhet den grundar sig på är obligatorisk eller frivillig.

Förslaget avser däremot över huvud taget inte påverka självkostnadsprincipens nuvarande tillämpning avseende den kommunala näringsverksamheten inom lagreglerade områden. Förslaget begränsas till kompetenslig kommunal verksamhet inom det frivilliga området. Utredningens förslag omfattar inte obligatoriska verksamheter eller sådan frivillig verksamhet som regleras av speciallag. På vissa sådana områden, t.ex. i ellagen har även särskilda överväganden beträffande självkostnadsprincipens tillämpning bl.a. beroende på driftsform gjorts, vilka således inte till någon del är avsedda att påverkas av utredningens förslag.

### Ingen utvidgning av den kommunala kompetensen

Utredningens förslag innebär att det inom bestämmelsens tillämpningsområde uppställs ett krav på att kommuner och landsting ska iaktta marknadsmässig prissättning. Någon förändring eller utvidgning av den kommunala kompetensen i övrigt är inte avsedd. Kommuners och landstings agerande ska alltjämt vara förenligt med lokaliseringsprincipen och det ska vara fråga om kompetenslig verksamhet. Avgränsningen av de verksamheter som omfattas av utredningens förslag tar sin utgångspunkt i den allmänna kompetensbestämmelsen i 2 kap. 1 § KL. Verksamheten ska ligga i kommunens eller landstingets och medlemmarnas intresse och dimensioneras utifrån de egna medlemmarnas behov. Bestämmel-

---

<sup>60</sup> Bohlin, A. *Kommunalrättens grunder*, s. 99.

<sup>61</sup> RÅ 1993 ref 12.

sen i 2 kap. 7 § KL rörande kommunal näringsverksamhet är en kompletterande bestämmelse till 2 kap. 1 § KL.

Utredningens förslag innebär inte någon inskränkning av förbudet mot spekulativ verksamhet. Ingen utvidgning av möjligheterna att sälja tillfällig överskottsproduktion är heller avsedd.

Utredningen vill betona att de kommunalrättsliga principer som kommuner och landsting ska iaktta i sin verksamhet gäller även då verksamheten handhas av ett kommunalt företag, t.ex. ett bolag. De kommunala företagen har sålunda inte vidare kompetens än vad kommunen eller landstinget har.

### Skattefinansiering kontra intäktsfinansiering

Mot bakgrund av svårigheterna med att fastställa vad som är en marknad i kommunala sammanhang, kan förekomsten av skattefinansiering tjäna som utgångspunkt för en sådan bestämning.

Utredningen har, med hänsyn till att det föreslagna undantaget från självkostnadsprincipen avgränsas till frivillig kommunal näringsverksamhet, och då de kommunala affärsområdena på lagreglerade områden inte omfattas av förslaget, stannat vid att föreslå att endast tjänster som bör vara helt intäktsfinansierade ska omfattas av undantaget. Typfallet är när en kommun eller ett landsting uppträder som aktör på den allmänna marknaden och där erbjuder tjänster och nyttigheter i konkurrens med privata företag.

Motsatsvis omfattas förslaget således inte verksamheter som till någon del är skattefinansierade. Därmed undantas t.ex. samtliga frivilliga områden som av tradition har en hög grad av skattefinansiering. Det gäller exempelvis stora delar av kultur- och fritidssektorn med anläggningar som museer, länsteatrar, ishallar eller simhallar.

EG-rätten ger enligt vad som tidigare anförts uttryck för att tjänster som har en hög grad av skattefinansiering inte kan anses omsättas på en ekonomisk marknad. Förslagets avgränsning av ett marknadsbegrepp för kommunala tjänster med utgångspunkt i skattefinansiering ligger således i linje med det EG-rättsliga synsättet.

Det generella undantaget avser endast omfatta kommunal näringsverksamhet som ur en objektiv synvinkel utövas i frånvaro av direkt skattefinansiering, på en marknad som är ägnad för och där det typiskt sett förekommer konkurrens. Denna utgångspunkt ger,

i förening med att tillämpningsområdet avgränsas till näringsverksamhet som bedrivs inom ramen för den allmänna kompetensen enligt 2 kap. 1 och 7 §§ KL och den s.k. anknytningskompetensen, ett underlag för att avgöra vad som utgör en konkurrensutsatt marknad och inte. Enskilda kommuner och landsting bör således inte efter eget skön kunna påverka marknadsbegreppet genom att välja alternativt inte välja att skattesubventionera en viss verksamhet.

### Begreppet affärsmässig grund

Som beskrevs ovan innebär begreppet ”affärsmässig grund” att varken självkostnadsprincipen eller likställighetsprincipen får tillämpas, samt att det görs ett undantag från vinstförbudet i 2 kap. 7 § KL.

Att verksamheten ska drivas på affärsmässig grund innebär främst att företaget ska ha ett affärsmässigt beteende och tillämpa en korrekt prissättning. En vinstmarginal bör normalt räknas in i priset. De villkor som gäller för det privata näringslivets affärskrivande verksamhet ska normalt vara vägledande.<sup>62</sup>

Regeringen har tidigare uttalat att det inte behöver strida mot kravet på affärsmässighet att vid speciella situationer inte räkna med någon vinst eller enbart med en mycket liten vinst. Marknadsituationen kan vid olika tillfällen vara sådan att utrymmet för att ta ut en vinst är litet eller i stort sett obefintligt.<sup>63</sup> Utredningens förslag innebär att självkostnaden utgör en miniminivå för prissättningen av den verksamhet som kommuner och landsting bedriver inom tillämpningsområdet.

### Innebörden av ett generellt undantag

Ett *generellt* undantag från självkostnadsprincipen innebär att marknadsmässiga villkor gäller alla verksamheter inom tillämpningsområdet. Kommuner och landsting kan således inte välja huruvida de ska undanta de aktuella verksamheterna från självkostnadsprincipen eller fortsatt tillämpa principen. Detta lämnar frågan

---

<sup>62</sup> Prop. 2004/05:62 *Genomförande av EG:s direktiv om gemensamma regler för de inre marknaderna för el och naturgas, m.m.*, s. 226.

<sup>63</sup> Prop. 1995/96:167 *Kommunal uppdragsverksamhet avseende kollektivtrafik m.m.*, s. 32f.



om vad som ska gälla om en kommun eller ett landsting inte klarar av att iaktta marknadsmässiga villkor obesvarad.

Undantagsvis kan det finnas situationer där det är befogat att en kommun eller ett landsting skattefinansierar viss verksamhet som under normala omständigheter skulle ha drivits under marknadsmässiga former enligt den föreslagna undantagsbestämmelsen. Enligt utredningens förslag bör därför finnas en möjlighet att frångå kravet på affärsmässighet om det föreligger särskilda skäl. En sådan situation kan föreligga när det finns ett allmänt intresse av att en kommun driver viss samhällsnyttig verksamhet. Det kan vara fråga om viktig samhällsservice eller liknande som på grund av marknadsförhållandena inte går att driva på affärsmässig grund. Detta överensstämmer även med rättspraxis.

### Särredovisning

När kommunal verksamhet drivs på affärsmässig grund kan det vara av väsentligt intresse att kommunen håller isär kostnader hänförliga till denna verksamhet från övriga verksamheter, så att den affärsmässiga verksamheten inte subventioneras av övriga verksamheter eller med skattemedel. I syfte att kunna kontrollera att korssubventionering inte sker har det i vissa lagstiftningssammanhang ställts krav på att verksamheten ska bedrivas i egen juridisk person och/eller särredovisas.<sup>64</sup>

Konkurrensrådet angav i sitt betänkande vissa rekommendationer för redovisning av konkurrensutsatt verksamhet och som bör kunna tjäna till ledning för frågor om särredovisning. Av dessa riktlinjer framgår bl.a. att det inte bör råda någon oklarhet om vilken del av verksamheten som omfattas av det ekonomiska målet, även när den konkurrensutsatta verksamheten bedrivs som en del av en större myndighet. Konkurrensutsatta verksamheter som sinsemellan saknar naturligt samband och därför kan anses befinna sig på olika marknader bör redovisas var för sig. I kommunala bolag bör det ekonomiska utfallet av verksamheten vara särredovisat. Resultatet bör vara presenterat som en balans- och resultaträkning, eller enbart som en resultaträkning. Sker verksamheten i förvaltningsform behöver inte resultatet för en enskild konkurrensutsatt

---

<sup>64</sup> Se t.ex. prop. 1993/94:162 *Handel med el i konkurrens*, s. 128; prop. 2004/05:62 *Genomförande av EG:s direktiv om gemensamma regler för de inre marknaderna för el och naturgas*, m.m., s. 226 samt prop. 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster*, s. 153.

verksamhet redovisas publikt, men det ska vara möjligt att ta del av resultatet för granskning. Redovisningssystemet bör kunna medge en god budgetuppföljning av det ekonomiska målet för en konkurrensutsatt verksamhet.<sup>65</sup>

För att sådan verksamhet som avses i utredningens förslag inte ska kunna korssubventioneras och/eller understödjas med skattemedel föreslår utredningen att det ställs krav på att verksamheten särredovisas. I de fall kommuner och landsting driver flera olika verksamheter inom en och samma juridiska person, krävs att verksamheterna redovisas var och en för sig.

---

<sup>65</sup> SOU 2000:117 *Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor*, s. 156.

## 5 Samordning av kompetensutvidgande lagstiftning

Utredningen har enligt dir. 2006:47 i uppdrag att lämna förslag av lagstiftningsteknisk karaktär som syftar till att ge en bättre översikt över smålagarna. I utredningens uppdrag ligger inte att göra en översyn av lagarna som sådana.

### 5.1 Kompetensutvidgande lagstiftning

#### 5.1.1 Den allmänna kompetensen

Kommunallagens andra kapitel innehåller regler om kommunernas och landstingens befogenheter. Denna reglering är dock inte uttömmande. Genom en hänvisning i 2 kap. 4 § KL framgår att det på vissa områden finns särskilda föreskrifter om kommunernas och landstingens befogenheter och skyldigheter. Det innebär att en stor del av kommunernas och landstingens kompetens återfinns i speciallagar.

#### 5.1.2 Den specialreglerade kompetensen

Den specialreglerade kompetensen är omfattande och mycket skiftande. Det finns specialreglering som tar sikte på att göra vissa angelägenheter obligatoriska för kommunerna eller landstingen. Sådana lagar finns t.ex. inom plan- och byggnadsväsendet, skolområdet, socialtjänsten samt hälso- och sjukvården. Det finns också specialreglerad kompetens som är inriktad på att ge ett visst till-

skott till den allmänna kompetensen. I kommunalrättsliga sammanhang brukar denna typ av lagar kallas ”smålagar”.<sup>1</sup>

De kompetensutvidgande smålagarna lägger inte något tvång på kommunerna, utan ger i stället vissa handlingsmöjligheter. De har alla en begränsad räckvidd och kan beskrivas som speciella undantag främst från kommunallagens kompetensregler. Smålagarna har tillkommit efter hand för att ge kommuner och landsting möjlighet att vidta åtgärder som framstått som angelägna, fastän de inte rymts vare sig under kommunallagens regler om den allmänna kompetensen eller under några av de många tvingande lagverken. Ibland har de inneburit ett förtydligande av den allmänna kompetensen på något område där det funnits tveksamhet om kompetensen, och tveksamheten ansetts hämmande för önskvärda kommunala insatser.<sup>2</sup> Flertalet av smålagarna har tillkommit som en följd av att det i rättspraxis ansetts att den uppgift eller verksamhet som lagarna tillåter tidigare fallit utanför den kommunala kompetensen.

Det finns undantagsvis speciallagar som begränsar den allmänna kommunala kompetensen. Ett sådant exempel är lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag, som begränsar kommunernas möjligheter att avhända sig sina bostadsföretag. På vissa håll i den juridiska litteraturen används begreppet smålag även för sådana lagar.<sup>3</sup>

De kompetensutvidgande smålagarna reglerar vitt skilda områden. I några fall har kompetensutvidgande bestämmelser arbetats in i befintliga lagar. Det gäller t.ex. i 7 kap. 1 och 2 §§ ellagen (1997:857) som ger kommunala företag vidgad kompetens att på affärsmässig grund bedriva produktion av och handel med el utanför kommunens område samt i 57 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster som ger kommunal huvudman vidgad kompetens att på affärsmässiga grunder sköta driften av va-anläggningar i andra kommuner.

Vidare finns det lagar som innehåller vidgade befogenheter för kommunerna och landstingen, men även reglerar annat än den kommunala kompetensen. Till denna kategori hör t.ex. lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor som möjliggör för statliga myndigheter, en kommun eller ett landsting att ingå avtal om att för varandras räkning lämna upplysningar, vägledning, råd

---

<sup>1</sup> Prop. 1990/91:117 *Ny kommunallag*, s. 35.

<sup>2</sup> Lindquist, U. *Kommunala befogenheter*, s. 21.

<sup>3</sup> Lindquist, U. och Losman, S. *Kommunallagen i dess lydelse den 1 januari 2005*, s. 14f.

och annan sådan hjälp till enskilda och i övrigt handlägga enklare förvaltningsärenden med vissa begränsningar eller att använda varandras personal till att utföra sådan verksamhet.

### 5.1.3 Tidigare överväganden rörande smålagarna

I samband med tillkomsten av 1991 års kommunallag inarbetades bestämmelserna i två tidigare smålagar i kommunallagen; det var bestämmelserna i lagen (1969:596) om kommunalt partistöd som arbetades in i kompetenskapitlet och bestämmelserna i lagen (1983:565) om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner som fördes in i kapitlet om förtroendevalda. Det diskuterades också huruvida fler smålagar borde skrivas in i den nya lagens kompetenskapitel.

Kommunallagsgruppen hade uttryckt sin tveksamhet mot att skriva in fler smålagars bestämmelser i kommunallagen, men stannade slutligen för att föreslå en sådan inskrivning. De föreslog även en bestämmelse i kompetenskapitlet där de viktigaste av de övriga speciallagar som reglerar kommunernas och landstingens kompetens räknades upp.<sup>4</sup>

Kommunallagskommittén delade inte uppfattningen att det fanns ett behov av att föra in fler smålagar i kommunallagen, i vart fall inte i den omfattning som Kommunallagsgruppen föreslog. Detta motiverades enligt följande:<sup>5</sup>

Kommunallagen har i detta sammanhang i huvudsak karaktären av ramlag. Den bör därför inte förses med sådana detaljföreskrifter som många av bestämmelserna i smålagarna utgör. Flera av smålagarna rör dessutom verksamhetsområden som är udda och som sällan är föremål för kommunernas och landstingens intresse. Ett avsnitt i kommunallagen med bestämmelser från smålagarna kan därför kanske också ge en felaktig bild av vad kommunerna och landstingen sysslar med. Ett av huvudsyftena med den nya kommunallagen är visserligen att den skall vara mer informativ än vad den nuvarande kommunallagen är. Enligt vår mening bör emellertid informationsintresset få stå tillbaka för de synpunkter som redovisats.

Kommunallagskommittén ansåg inte heller att någon uppräkningslista av olika speciallagar i kompetenskapitlet borde göras. En sådan bestämmelse skulle medföra att lagtexten betungades på ett

---

<sup>4</sup> Ds 1988:52 *Ny lag om kommuner och landsting*, s. 84f.

<sup>5</sup> SOU 1990:24 *Ny kommunallag*, s. 69.

olämpligt sätt. Vidare ansåg man att en annan nackdel med en sådan bestämmelse var att den kan behöva ändras så snart en ny speciallag tillkommer eller faller bort. Slutligen påpekades även att bestämmelsens värde ur informationssynpunkt var begränsat, eftersom den inte tar upp alla de lagar utanför kommunallagen som innehåller bestämmelser om kommunernas och landstingens befogenheter och skyldigheter. Kommunallagskommittén föreslog istället att en allmän hänvisningsbestämmelse skulle tas in i kapitlet.<sup>6</sup>

Under remissbehandlingen ansåg även några remissinstanser att fler s.k. smålagar borde inarbetas i kommunallagen, men regeringen gjorde samma bedömning som Kommunallagskommittén. Regeringen framhöll att flera av smålagarna rör verksamhetsområden som är relativt udda och som därför sällan är föremål för kommunernas eller landstingens intresse. Vidare ansåg regeringen att det skulle vara olämpligt att förse kommunallagen med sådana detaljföreskrifter som många av bestämmelserna i smålagarna utgör. Istället föreslog regeringen att det i anslutning till reglerna om den allmänna kompetensen tas in en regel som hänvisar till att det finns särskilda bestämmelser om kommunernas och landstingens befogenheter och skyldigheter.<sup>7</sup> Denna bestämmelse finns nu i 2 kap. 4 § KL.

## 5.2 Aktuella smålagar

I det följande beskrivs de smålagar som utredningen anser vara aktuella för uppdraget. De nämns i kronologisk ordning.

### 5.2.1 Kommunal delegationslag

Kommunala delegationslagen (1954:130) medger att kommunen uppdrar åt en kommunal arbetsgivarorganisation att med bindande verkan för kommunen reglera anställningsvillkoren för arbetstagare i kommunal tjänst. Lagen utgör en kompetensutvidgning av kommunallagens delegationsregler. Huvudregeln är annars att kommunfullmäktiges beslutanderätt enbart kan delegeras till kommunala nämnder.

---

<sup>6</sup> SOU 1990:24 *Ny kommunallag*, s. 73.

<sup>7</sup> Prop. 1990/91:117 *Ny kommunallag*, s. 36.

### 5.2.2 Avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m.

Lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m. innehåller bl.a. bestämmelser som innebär att vissa avgifter kan bestämmas med bortseende från självkostnadsprincipen och i viss mån även likställighetsprincipen. Vidare har en kommun rätt att för upplåtelse av viss kvartersmark som förvaltas av kommunen med nyttjanderätt träffa civilrättsliga avtal.

### 5.2.3 Kommuners rätt att bistå utländska studerande

Lagen (1962:638) om rätt för kommun att bistå utländska studerande ger kommuner och landsting befogenhet att vidta åtgärder i syfte att underlätta vistelsen och främja välfärden och trivseln för utländska studerande som i anslutning till svenskt utvecklingsbistånd vistas i kommunen eller landstinget för studier eller annan utbildning. Befogenheten omfattar åtgärder som kan sägas vara av socialt eller kurativt slag. Förutom att lagen innebär en befogenhet för kommuner och landsting att medverka i internationell biståndsverksamhet, vilket är en statlig uppgift, så innebär bestämmelsen också ett undantag från lokaliseringsprincipen samt från förbudet att stödja enskild.

### 5.2.4 Turistbefogenhetslagen

Enligt lagen (1968:131) om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet får en kommun vidta åtgärder för uppförande och drift av turistanläggningar i den mån det är påkallat för att främja turistväsendet inom kommunen. Lagen innebär ett undantag från lokaliseringsprincipen, som vid denna tidpunkt inte var lagreglerad. Motivet var att undanröja det hinder för kommunala åtgärder på ifrågavarande område som ligger i att sådana åtgärder enligt praxis inte får vidtas för andra än i huvudsak kommunens egna medlemmar. Vidare uttalades i förarbetena att de allmänna principer som i övrigt gäller för den kommunala kompetensen fortfarande bör gälla.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet ; given Stockholms slott den 1 mars 1968, s. 20.

### 5.2.5 Sysselsättning för handikappade

Lagen (1970:663) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade ger kommunen befogenhet att under vissa förutsättningar driva affärsverksamhet i syfte att ge arbetsanställning åt handikappade personer i kommunen. Den kommunala verksamheten får inte bli mer omfattande än vad som behövs för att täcka behovet av arbetsanställningar för handikappade.

### 5.2.6 Kommunalt stöd till ungdomsorganisationer

Enligt lagen (1989:977) om kommunalt stöd till ungdomsorganisationer får kommuner och landsting lämna ekonomiskt stöd till ungdomsorganisationer. Ett sådant stöd får också omfatta politisk verksamhet. Det behöver inte vara fråga om kontanta bidrag utan även andra typer av stöd är tillåtna. Det kommunala stödet ska fördelas på ett ur likställighetssynpunkt godtagbart sätt, så att inte en viss organisation obehörigen gynnas eller missgynnas framför någon annan. Den utökade befogenheten innebär ett avsteg från det principiella förbudet mot stöd till enskilda.

### 5.2.7 Kommunalt stöd till boendet

Enligt lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet får en kommun lämna enskilda hushåll ekonomiskt stöd i syfte att minska deras kostnader för att anskaffa eller inneha en permanentbostad. Stödet kan bl.a. avse kommunal borgen samt bostadsbidrag men kan även omfatta annat stöd, eftersom syftet med stödet är att sänka hushållens bostadskostnader.<sup>9</sup> Vidare får en kommun också ställa säkerhet för att ett avtal om hyra av bostadslägenhet fullgörs i syfte att enskilda hushåll ska få en permanentbostad med hyresrätt som är förenad med rätt till förlängning, om det enskilda hushållets behov av en sådan bostad inte kan tillgodoses på annat sätt. Lagen innebär en kompetensutvidgning i förhållande till bestämmelsen att kommuner endast får handha angelägenheter av allmänt intresse och likställighetsprincipen, av vilka följer att det inte är tillåtet att ge understöd till enskilda.

---

<sup>9</sup> Prop. 1992/93:242 om minskad statlig reglering av kommunernas ansvar för boendefrågor, s. 29.



### **5.2.8 Arbetsmarknadspolitiska program**

Lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program innehåller bestämmelser som ger kommunen vissa befogenheter inom arbetsmarknadspolitiken, vilket huvudsakligen är ett statligt ansvarsområde. Lagen ersatte lagen (1995:706) om kommuners ansvar för ungdomar, lagen (1997:1268) om kommuners ansvar för ungdomar mellan 20 och 24 år, och lagen (1998:1781) om arbetsmarknadspolitiska aktiviteter. I prop. 2006/07:118 En jobbgaranti för ungdomar föreslås vissa ändringar i lagen om arbetsmarknadspolitiska program. Förslagen har ännu inte beslutats av riksdagen.

### **5.2.9 Kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd**

Lagen (2001:151) om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd innehåller vissa begränsade kommunala befogenheter inom utrikes- och biståndspolitiken, som allmänt sett är en exklusiv angelägenhet för staten. Lagen innehåller ett undantag från lokaliseringsprincipen och även ett krav på att kommunal tjänsteexport ska ske på affärsmässiga grunder, vilket innebär att varken självkostnadsprincipen eller likställighetsprincipen får tillämpas. Att tjänsteexporten ska ske på affärsmässiga grunder utgör också ett undantag från förbudet mot vinstgivande verksamhet som uppställs i 2 kap. 7 § KL.

### **5.2.10 Stöd till åtgärder i vissa investeringsprogram**

Enligt lagen (2002:683) om rätt för kommuner att ge stöd till åtgärder i vissa investeringsprogram får en kommun som fått statligt bidrag för åtgärder i lokala investeringsprogram, som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället, eller för klimatinvesteringsåtgärder, använda det för att ge ekonomiskt och annat stöd till enskilda i enlighet med de föreskrifter som gäller för bidraget. Lagen utgör ett avsteg från det principiella förbudet att ge understöd till enskilda.

### 5.2.11 Kommunal medverkan vid statlig trängselskatt

Enligt lagen (2004:772) om kommunal medverkan vid statlig trängselskatt får en kommun eller ett landsting träffa avtal med staten om att biträda staten med information om systemet med trängselskatt och förvaltning och upphandling med anledning av trängselskatten. Lagen innebär att kommuner och landsting får en befogenhet att ta hand om vissa uppgifter som ankommer på annan huvudman, dvs. inte utgör en kommunal angelägenhet.

### 5.2.12 Sjuktransporter

Enligt lagen (2004:1225) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sjuktransporter får en kommun ingå avtal med ett landsting om att utföra sjuktransporter och att utföra hälso- och sjukvård i väntan på sådana transporter. Förutom att bestämmelsen innebär en befogenhet för kommunerna inom landstingets ansvarsområde så innehåller lagen också ett undantag från lokaliseringsprincipen. Vidare ska verksamheten ske på affärsmässiga grunder, vilket bl.a. innebär ett undantag från självkostnadsprincipen.

### 5.2.13 Vissa kommunala befogenheter i fråga om kollektivtrafik

Lagen (2005:952) om vissa kommunala befogenheter i fråga om kollektivtrafik ger kommunala trafikföretag möjlighet att bedriva lokal och regional kollektivtrafik utan anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar. Verksamheten ska bedrivas på affärsmässiga grunder. Lagen innehåller således undantag från såväl lokaliseringsprincipen som självkostnadsprincipen.

### 5.2.14 Servicetjänster åt äldre

Lagen (2006:492) om kommunal befogenhet att tillhandahålla servicetjänster åt äldre ger kommuner möjlighet att utan föregående individuell behovsprövning tillhandahålla servicetjänster åt personer som fyllt 67 år i syfte att förebygga skador, olycksfall eller ohälsa och som inte utgör personlig omvårdnad. Lagen innebär ett undantag från förbudet att ge stöd till enskilda.

### 5.3 Förslag om en gemensam lag för vissa kommunala befogenheter

**Utredningens förslag:** De kompetensutvidgande smålagarna sammanförs i en gemensam lag; lagen (2007:000) om vissa kommunala befogenheter. De tre kompetensutvidgande bestämmelser som utredningen föreslår i betänkandets kapitel 6 och 8 förs in i den nya lagen.

Smålagarna har under senare år ökat i antal och är svåra att överblicka. För att få en bättre översikt av smålagarna har utredningen övervägt följande alternativ:

- att arbeta in smålagarna i kommunallagen och i första hand i kompetenskapitlet,
- att göra en uppräknings hänvisning av smålagarna i den allmänna hänvisningen i 2 kap. 4 § KL, eller
- att samordna smålagarna i en gemensam lag.

Som framgått ovan har tidigare övervägts att föra in fler smålag i kompetenskapitlet, men att det av olika skäl bedömts olämpligt. Även om det vore möjligt att arbeta in några av smålagarna i kommunallagen så har lagen karaktär av ramlag och är i sin nuvarande utformning redan mycket omfattande både vad gäller antal regler och antal kapitel. Det finns därför enligt utredningens mening inte skäl att göra en annan bedömning idag, varför alternativet att skriva in ytterligare smålag i kommunallagen inte framstår som en lämplig lösning.

Att räkna upp smålagarna i den allmänna hänvisningen framstår inte heller som en lämplig lösning bl.a. eftersom bestämmelsen även åsyftar övriga speciallagar.

Utredningen föreslår därför att *flertalet* smålag sammanförs i en gemensam lag. Det faktum att antalet smålag tenderar att öka och att det sannolikt kommer att tillkomma fler bestämmelser av detta slag, talar för att det kan vara värdefullt att sammanföra bestämmelserna i en lag. Vid en samordning av smålagarna i en gemensam lag uppstår flera frågor.

### 5.3.1 Vilka smålagar ska tas med?

En första fråga är om samtliga s.k. smålagar är lämpliga att föra in i en sådan lag. Enligt utredningens mening bör en samordning endast ske av sådana smålagar som innehåller ökade befogenheter för kommunerna eller landstingen och som huvudsakligen innebär avsteg från den grundläggande allmänna kompetensbestämmelsen och de kommunalrättsliga principerna.

Det finns för närvarande 13 smålagar som innehåller sådana kompetensutvidgande bestämmelser. Vidare finns den kommunala delegationslagen (1954:130), vilken inte direkt kan hänföras till denna kategori men som är av ”smålagstyp”. Ett skäl för att utelämna någon av dessa lagar skulle kunna vara att lagen ifråga är känd och relativt omfattande. Utredningen har dock inte funnit att någon av de aktuella lagarna tillhör den kategorin.

Det har dock kommit till utredningens kännedom att regeringen föreslår olika förändringar som påverkar lagen om arbetsmarknadspolitiska program. I Budgetproposition för 2008 föreslås bl.a. en ny lag om kommuners medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder träda i kraft den 1 januari 2008.<sup>10</sup> Utredningen finner därför i dagsläget att lagen om arbetsmarknadspolitiska program bör utelämnas från den gemensamma lagen, men utesluter inte att andra bestämmelser om kommuners möjligheter att genomföra arbetsmarknadspolitiska åtgärder i framtiden kan komma att föras in.

Därutöver tillkommer de tre kompetensutvidgande bestämmelser som utredningen föreslagit i andra delar av sitt uppdrag. I betänkandets kapitel 6 föreslås dels en bestämmelse som ger kommuner och landsting möjlighet att lämna bidrag till byggande av statliga vägar och järnvägar, dels en bestämmelse som ger kommuner och landsting möjlighet att bl.a. lämna bidrag till högskolor och universitet. I betänkandets kapitel 8 föreslås en bestämmelse som ger kommuner och landsting möjlighet att medfinansiera projekt inom ramen för EG:s strukturfonder och program samt regionala tillväxtprogram utan krav på anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar, dvs. ett undantag från lokaliseringsprincipen.

---

<sup>10</sup> Prop. 2007/08:1 *Budgetproposition för 2008*, utgiftsområde 13, s. 75f.

### 5.3.2 Hur ska kapitelindelningen se ut?

Utredningen har också övervägt i vilken ordning smålagarna bör arbetas in i den gemensamma lagen. Ett alternativ vore att föra in dem i kronologisk ordning varefter de tillkommit. Ett annat alternativ, som utredningen förordar, är att försöka gruppera bestämmelserna efter någon form av system som ger bättre överskådlighet. En utgångspunkt skulle kunna vara att sortera bestämmelserna efter vilka kompetensregler de utgör undantag från. Några av smålagarna innehåller dock olika typer av kompetensutvidgningar, vilket innebär att en lag kan utgöra undantag från flera principer. Det är heller inte självklart att som läsare fundera på vilken princip en bestämmelse utgör undantag från, utan det är den aktuella bestämmelsen man enkelt vill hitta. Syftet med den gemensamma lagen är ju också att förenkla. En gruppering bör därför enligt utredningens mening utgå från ämnesområden.

Utredningen föreslår att den gemensamma lagen får följande kapitelindelning. Under respektive rubrik nämns vilken eller vilka bestämmelser som tas in.

#### *1 kap. Inledande bestämmelser*

#### *2 kap. Befogenhet att utföra uppgifter som ankommer på annan*

Bestämmelserna i lagen om kommunal medverkan vid statlig trängselskatt förs in i detta kapitel.

#### *3 kap. Rätt att lämna olika former av bistånd, bidrag och stöd*

Bestämmelserna i lagen om rätt för kommun att bistå utländska studerande, lagen om kommunalt stöd till ungdomsorganisationer, lagen om kommunalt stöd till boendet, lagen om rätt för kommuner att ge stöd till åtgärder i vissa investeringsprogram och lagen om kommunal befogenhet att tillhandahålla servicetjänster åt äldre förs in i detta kapitel. Vidare kan de tre föreslagna kompetensutvidgande bestämmelserna som rör bidrag till byggande av statliga vägar och järnvägar, bidrag till högskolor och universitet samt medfinansiering av projekt inom ramen för EG:s strukturfonder och program samt regionala tillväxtprogram föras in i detta kapitel.

#### *4 kap. Rätt att bedriva vissa typer av näringsverksamhet*

Bestämmelserna i lagen om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade, lagen om vissa kommunala

befogenheter i fråga om sjuktransporter och lagen om vissa kommunala befogenheter i fråga om kollektivtrafik förs in i detta kapitel.

*5 kap. Turism*

Bestämmelserna i lagen om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet förs in i detta kapitel.

*6 kap. Möjlighet att ta ut avgifter i vissa fall*

Bestämmelserna i lagen om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m., förs in i detta kapitel.

*7 kap. Tjänsteexport och internationellt bistånd*

Bestämmelserna i lagen om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd förs in i detta kapitel.

*8 kap. Övriga befogenhetsutvidgande bestämmelser*

Bestämmelserna i kommunala delegationslagen förs in i detta kapitel.

### 5.3.3 Finns behov av redaktionella ändringar?

Vidare kan anmärkas att några av lagarna tillkommit för över trettio år sedan och att språkbruket därför framstår som ålderdomligt. Det kan gälla enstaka ord, som t.ex. vidtaga och uppdraga. Det kan också gälla lagtexten som helhet, som i fallen med lagen om rätt för kommun att bistå utländska studerande och lagen om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att några av bestämmelserna ändras redaktionellt i samband med att de samordnas. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Enligt nya riktlinjer från Regeringskansliet bör *ska* istället för *skall* användas genomgående i alla lagförslag som lämnas till riksdagen fr.o.m. riksdagsåret 2007/08. I ändringsförfattningar måste, enligt riktlinjerna, vissa avvägningar göras. Utredningen föreslår dock att formen *ska* genomgående används i den föreslagna lagen om vissa kommunala befogenheter.

#### **5.3.4 Får förslaget några konsekvenser för annan lagstiftning?**

Som en följd av att kommunala delegationslagen föreslås ingå i den gemensamma lagen, föreslår utredningen en omformulering av 3 kap. 11 § KL vari en hänvisning till den föreslagna lagen görs.

## 6 Kommunal finansiering av statlig verksamhet

Utredningen ska enligt dir. 2006:47

- analysera för- och nackdelar med väglagens bestämmelse om kommuners och landstings rätt att bidra till statliga vägbyggen,
- allmänt överväga behovet och konsekvenserna av kommunal finansiering av annan statlig verksamhet, och
- vid behov lämna författningsförslag.

Under arbetets gång har utredningen funnit att en avgränsning till vägbyggen på infrastrukturuområdet skulle vara för begränsad, varför även frågor om finansiering av järnväg, sjöfart och luftfart analyserats.

När det gäller annan statlig verksamhet har utredningen granskat och analyserat frågor om kommunala bidrag till högskoleverksamhet. Utredningens överväganden och förslag i denna del presenteras närmare i avsnitt 6.4.

### 6.1 Den kommunala kompetensen och statliga angelägenheter

Av bestämmelsen i 2 kap. 1 § KL följer att kommuner och landsting inte själva får ha hand om sådana angelägenheter som ankommer enbart på staten att handha. Denna begränsning i den allmänna kompetensregeln infördes uttryckligen i 1991 års kommunallag, men ansågs även följa av begreppet ”sina angelägenheter” i den tidigare kompetensregeln.

I propositionen till 1991 års kommunallag (1991:900) förs en allmän diskussion om förhållandet stat – kommun.<sup>1</sup> Där framhålls

---

<sup>1</sup> Prop. 1990/91:117 *Ny kommunallag*, s. 11f.



att kommunerna och staten delar ansvaret för den samhälleliga verksamheten på en mängd områden. Vidare anges att olika åtgärder har vidtagits under senare tid för att undanröja de hinder som finns för att kommuner och landsting ska kunna prioritera mellan olika uppgifter och anpassa verksamheten efter de lokala förutsättningarna. Syftet har bl.a. varit att skapa klarare ansvarsförhållanden.

Det anses vara en grundläggande princip att kommuner och landsting inte ska lämna ekonomiska bidrag till statens verksamhet. I tidigare rättspraxis har dock – vid tillämpning av äldre bestämmelser av i sak samma innehåll som den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 1 § KL - i vissa fall ansetts ligga inom den kommunala kompetensen att lämna bidrag till statlig verksamhet. Kommuner har t.ex. ansetts ha rätt att utan ersättning överlåta markområde till staten för flygflottilj samt att utan anslutningsavgift tillhandahålla vatten och avlopp vid tomtgräns för fångvårdsanstalt.<sup>2</sup> I fallet RÅ 1970 ref. 55 gavs Växjö stad rätt att täcka ett underskott som uppkommit i samband med anordning av akademiska kurser, vilka enligt särskilda regleringsbrev skulle bekostas av statliga medel.

## 6.2 Allmänt om ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och landsting

Det finns områden som allmänt sett är en exklusiv angelägenhet för staten, t.ex. utrikes- och biståndspolitik. Genom speciallagstiftning finns dock vissa begränsade kommunala befogenheter inom detta område. Exempelvis har kompetensen utvidgats genom lagen (2001:151) om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd. Även det militära försvaret bedöms i princip vara en exklusiv statlig angelägenhet. I förarbetena till 1948 års kompetensreform ansågs t.ex. anslag till militära ändamål falla utanför den kommunala kompetensen.<sup>3</sup> Däremot skulle kommuner kunna få tillgodose behov av lokaler hos hemvärdet och andra liknande frivilligorganisationer inom försvaret. I praxis har också anslag till samlingslokaler för hemvärdet godtagits som kompetensligt, t.ex. RÅ 1954 I 183.

Både arbetsmarknadspolitik och näringspolitik är huvudsakligen statliga ansvarsområden, men kommunernas betydelse på

---

<sup>2</sup> RÅ 1942 S 460, RÅ 1956 I 123.

<sup>3</sup> Prop. 1948:140 *Förslag till lag angående ändring i lagen den 6 juni 1930 (nr 251) om kommunstyrelse på landet*, s. 79.

dessa områden har ökat. Kommunerna har sedan början av 1990-talet blivit allt viktigare aktörer när det gäller arbetsmarknadspolitiska insatser på lokal nivå.<sup>4</sup> Samverkan mellan privata och offentliga aktörer har blivit en allt vanligare strategi för lokal ekonomisk utveckling.<sup>5</sup>

Vidare finns samhällseliga angelägenheter som kan betecknas som på en gång statliga och kommunala, som naturvård, infrastruktur och kommunikationer. Kulturområdet är ett exempel på ett område där både kommunen, landstinget och staten gör insatser och där det ofta är aktuellt med en vidare spridning av verksamheterna än den egna kommunen eller landstinget. Regeringen tillsatte i juni 2007 en utredning som bl.a. ska överväga möjligheterna till utveckling och förnyelse av det kulturpolitiska samspelet mellan staten, landstinget och kommunerna.<sup>6</sup>

Regeringen har också på senare år allt tydligare uppmuntrat till ökad samverkan mellan statliga och kommunala aktörer, t.ex. kring olika servicefunktioner där medborgaren har kontakt med flera myndigheter i ett ärende.<sup>7</sup> Förvaltningskommittén (Fi 2006:08) har i uppdrag att se över den statliga förvaltningens uppgifter och organisation, bl.a. i syfte att skapa en förvaltningsstruktur som underlättar samverkan mellan statlig och kommunal förvaltning.<sup>8</sup> Även när det gäller exempelvis regional utveckling och tillväxt har samverkan mellan nationell, regional och lokal nivå vuxit sig starkare.<sup>9</sup>

Gränserna för uppgiftsfördelningen mellan statliga och kommunala organ har även mjukats upp något genom särskild lagstiftning, t.ex. genom lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser samt lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor.

I en rapport till Ansvarskommittén (Fi 2003:02) har ansvarsskiftet mellan stat, kommun och landsting under perioden 1970–2003 kartlagts. Kartläggningen visar att ansvarsskiftet skett i olika riktningar och inte, som ofta görs gällande, bara mot en ökning av det kommunala ansvaret. Vid en granskning av regeringens propositioner och skrivelser under den senaste tioårs-

---

<sup>4</sup> *Lokal samverkan i arbetsmarknadspolitiken – möjligheter och gränser*, Sveriges Kommuner och Landsting.

<sup>5</sup> Montin, S. *Moderna kommuner*, s. 52f.

<sup>6</sup> Dir. 2007:99 *Kulturpolitikens inriktning och arbetsformer*.

<sup>7</sup> Jfr dir. 2007:68 *Myndighetssamverkan vid lokala servicekontor*.

<sup>8</sup> Dir. 2006:123 *Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation*.

<sup>9</sup> Jfr t.ex. prop. 2001/02:4 *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*.

perioden återfanns 144 förslag om förändrad ansvarsfördelning mellan stat, kommun och landsting. Mer än hälften av förslagen handlade om preciseringar av ansvar inom ramen för gällande ansvarsfördelning, medan endast 16 förslag avsåg huvudmannaskapsförändringar.<sup>10</sup> Ansvarskommittén skriver i sitt delbetänkande att statsmakterna ofta ändrar regler om ansvars- och uppgiftsfördelning.<sup>11</sup>

Anders Lidström och Kerstin Kolam, Umeå universitet har i en studie beskrivit ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner under tre decennier – från 1974 till 2002. De pekar på följande huvuddrag:<sup>12</sup>

**Tabell 6.1 Ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner under tre decennier.**

70-talet	kommunsammanläggningar decentralisering färre specialdestinerade statsbidrag avreglering
80-talet	fortsatt decentralisering målstyrning och utvärdering frikommunförsök
90-talet	ytterligare decentraliseringsåtgärder rättighetslagar resursbegränsningar generellt statsbidrag och finansieringsprincipen återcentralisering sammanvävning

De två forskarna beskriver en utveckling i början av 2000-talet då kommunernas handlingsutrymme vidgats väsentligt, samtidigt som det finansiella läget begränsat möjligheterna att använda detta utrymme. Den ”sammanvävning” som också präglar denna period kan exemplifieras av en ökad användning av tidsbegränsade projekt, t.ex. inom regionalpolitiken, som ofta förutsätter samfinansiering mellan statliga och kommunala aktörer. Lidström och Kolam

<sup>10</sup> Lemne, M. och Strömberg, I. *Från ansvarskiften till samordning – om ansvarsförändringar mellan staten, kommunerna och landstingen under 30 år.*

<sup>11</sup> SOU 2003:123 *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*, s. 92f.

<sup>12</sup> Lidström, A. och Kolam, K. *Kommunal självstyrelse i förändring.*

menar vidare att kombinationen av kommunalt huvudmannaskap och övergripande statlig reglering skapar gränsdragningsproblem som tilltagit på senare år.

## 6.3 Infrastruktur

Infrastruktur och kommunikationer har stor betydelse ur ett kommunalt perspektiv. Människor reser i högre utsträckning mellan boende, arbete, fritid och studier vilket ställer krav på pendlingsmöjligheter över kommun- och länsgränser. Infrastrukturen är viktig för näringslivets transporter och därmed för företagsetableringar. Vidare har infrastruktur betydelse för turismen. Det talas dessutom allt mer om behov av regionförstoring och regional utveckling. Andra faktorer som påverkar intresset för infrastrukturfrågorna är efterfrågan på miljövänligt resande och höjda krav på trafiksäkerhet.

### 6.3.1 Ansvarsfördelning för vägar

Vägnätet är indelat i gator, enskilda vägar och allmänna vägar. Allmänna vägar delas in i riksvägar och länsvägar.

I tätorter med detaljplan är gator upplåtna för allmänt utnyttjande. I normalfallet ansvarar kommunen för väghållningen – s.k. kommunalt huvudmannaskap för allmän plats. En kommun kan dock besluta att planområdets fastigheter ska svara för väghållningen inom området, s.k. enskilt huvudmannaskap för allmän plats.

Enskilda vägar är alla vägar som inte är gata eller allmän väg. Väghållare för enskild väg är enskilda fastighetsägare, andra markägare, samfällighetsföreningar eller kommuner.

Allmän väghållning regleras i väglagstiftningen – väglagen (1971:948) och vägkungörelsen (1971:954). Med väghållning avses byggande av väg och drift av väg. Till byggande av väg räknas anläggning av ny väg, omläggning av väg i ny sträckning samt ombyggnad av väg. Väghållaren är således ansvarig för att vägen hålls i stand och dessutom är farbar. Till väg hör vägbana och övriga väganordningar. Parkeringsplats, rastplats eller annan uppställningsplats för fordon kan utgöra väganordning, liksom i vissa fall ett s.k. bullerplank.

Av 5 § väglagen framgår att staten som huvudregel är väghållare för allmänna vägar. Om det främjar en god och rationell väghållning får dock regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, besluta att en kommun ska vara väghållare inom kommunen. Beslutet kan begränsas till att avse vissa vägar eller vissa områden inom kommunen. Denna ansvarsfördelning fastslogs genom det trafikpolitiska beslutet 1988. Beslutet innebär att kommunerna fick ett ökat ansvar för den lokala väghållningen i de större tätorterna, medan staten fick ansvaret för de övergripande vägarna såväl på landsbygden som i tätort.<sup>13</sup>

För närvarande är 202 av landets 290 kommuner förordnade som väghållare enligt väglagen. I normalfallet begränsas kommunernas väghållning till ett avgränsat tätortsområde. Inom detta område är staten genom Vägverket normalt väghållare för "övergripande vägar" dvs. riksvägar och länsvägar med nummer under 500, oavsett om området berörs av detaljplan eller inte. Kommunen är normalt väghållare för alla allmänna vägar fr.o.m. nummer 500 inom det beslutade väghållningsområdet. Om väghållningsområdet däremot berörs av detaljplan med kommunalt huvudmannaskap för allmän plats är "vägen" inte allmän väg enligt väglagen, utan gata enligt plan- och bygglagen (1987:10). Om vägen inte alls är planlagd, eller den är planlagd med enskilt huvudmannaskap för allmän plats, är den dock en allmän väg enligt väglagen.<sup>14</sup>

Ett tiotal år efter det trafikpolitiska beslutet bedömde regeringen att väghållaransvaret i grunden är ändamålsenligt avgränsat mellan staten och kommunerna. Samtidigt föreslår regeringen att en översyn bör göras av väghållningen och vägtrafikorganisationen i stort. Förslaget ställs mot bakgrund av storstadsregionernas specifika problem, men också den nya informationsteknikens utveckling. Andra faktorer som enligt regeringens mening bör belysas är svårigheterna att i det kommunala vägnätet genomföra många transportpolitiskt angelägna åtgärder.<sup>15</sup>

Finansutskottet har gjort följande ställningstagande rörande kommunernas ansvar vid nationella infrastruktursatsningar:<sup>16</sup>

Det finns en klar uppdelning mellan de vägar som är statens ansvar och de som är kommunernas när det gäller det befintliga vägnätet. I fråga om nyinvesteringar är dock ansvarsfördelningen inte alltid given, inte

---

<sup>13</sup> Prop. 1987/88:50 *Trafikpolitiken inför 1990-talet*, s. 3.

<sup>14</sup> Uppgifter från Vägverket.

<sup>15</sup> Prop. 1997/98:56 *Transportpolitik för en hållbar utveckling*, s. 139f.

<sup>16</sup> Bet. 2003/04:FiU22.

minst då infrastrukturinvesteringar i många fall kan vara ett ömsesidigt intresse för staten och de berörda kommunerna. Frågor om finansieringsansvar för sådana investeringar avgörs i förhandlingar mellan staten och kommunerna. Staten har emellertid ingen möjlighet att formellt ålägga kommuner eller landsting att delta i finansieringen av den nationella infrastrukturen.

Utskottet bedömer att det knappast är möjligt att dra någon skarp gräns mellan statens och kommunernas ansvar i fråga om framtida investeringar i infrastruktur, utan sådana frågor kommer att behöva avgöras från fall till fall i förhandlingar mellan de berörda parterna.

Finansutskottets ställningstagande innebar att en motion från Centerpartiet avstyrktes, i vilken motionären efterfrågade ett klargörande av ansvar och spelregler rörande nationella satsningar på infrastruktur. Motionären menade att företeelsen att ålägga kommuner och landsting att bidra med finansiering till nationella infrastrukturprojekt skapar en ohållbar situation för kommunerna.<sup>17</sup> Frågor om finansiering av infrastruktur behandlas närmare under avsnitt 6.3.3.

### 6.3.2 Ansvarsfördelning för järnvägar

Under 1900-talets första del kan den svenska järnvägssektorn beskrivas som ett tvådelat system där staten tog ansvar för de nationella järnvägarna medan det stod privata intressen fritt att bygga regionala och lokala järnvägar. 1939 beslutade dock riksdagen att hela det enskilda järnvägsnätet skulle förstatligas och Statens Järnvägar, SJ, fick en monopolställning inom järnvägssektorn.

Banverket bildades 1988 genom att SJ delades i två delar; Banverket med förvaltningsansvar för den statliga järnvägens infrastruktur och SJ som affärsverk med ansvar för trafik. Staten tog, genom Banverket, huvudansvaret för finansieringen av järnvägens infrastruktur och SJ skulle i fortsättningen betala avgifter för att utnyttja bannätet. Reformen innebar också att det ersättningsberättigade statliga järnvägsnätet och affärsbanenätet slopades och ersattes med en uppdelning i ett nät av stomjärnvägar och länsjärnvägar. Länstrafikhuvudmännen fick överta trafikeringsansvaret för persontrafik på länsjärnvägarna. Investeringar i länsjärnvägarna beslutades i respektive länsplan under perioden fram till 2004, då de

---

<sup>17</sup> Motion 2003/04:Fi14.

överfördes till Banverkets banhållningsplan (med benämningen ”Övriga järnvägar”).

Under perioden 1993–1996 avreglerades delar av marknaden och öppnades för konkurrens. Som en konsekvens av att allt fler trafikföretag släpptes in på marknaden överfördes också trafikledningen från SJ till Banverket. Vidare gick en rad funktioner till separata bolag 2001, t.ex. uppgiften att förvalta stationer som nu innehas av Jernhusen AB.

Lagen (1995:1649) om byggande av järnväg reglerar vilka villkor som ställs vid byggande av järnväg och innehåller bestämmelser om bl.a. förstudier, järnvägsutredningar och järnvägsplan, ianspråktagande av mark, inlösen och ersättning. Med järnväg avses enligt lagen spåranläggning för järnvägstrafik. Till spåranläggning hör spår och de övriga fasta anordningar som behövs för spårens bestånd, drift eller brukande, signal- och säkerhetsanläggningar i övrigt, trafikledningsanläggningar samt anordningar för elförsörjning av trafiken. Med byggande av järnväg avses enligt lagen att anlägga en ny järnväg, lägga om spår i en ny sträckning, lägga ut ytterligare spår och på annat sätt bygga om en järnväg. Lagen gäller för den som avser att bygga en järnväg oavsett om byggherren är stat eller kommun eller om byggherren är privat. Lagen är således tillämplig såväl för byggande av enskild järnväg som för järnväg som utgör del av det järnvägsnät som tillhör staten.

Järnvägslagen (2004:519) innehåller bestämmelser om järnvägsinfrastruktur och järnvägsfordon samt utförande och organisation av järnvägstrafik. Enligt 4 § denna lag är infrastrukturförvaltare den som förvaltar järnvägsinfrastruktur och driver anläggningar som hör till infrastrukturen. Vidare framgår av samma lagrum att med begreppet järnvägsinfrastruktur avses för järnvägstrafik avsedda spår-, signal och säkerhetsanläggningar, trafikledningsanläggningar, anordningar för elförsörjning av trafiken samt övriga fasta anordningar som behövs för anläggningarnas bestånd, drift eller brukande. I förarbetena till järnvägslagen uttalas att med järnvägsinfrastruktur avses bl.a. banunderbyggnader, banöverbyggnader samt plattformar vid stationer, men inte själva stationshuset.<sup>18</sup>

Under remissbehandlingen av Järnvägsutredningens (N 2001:09) delbetänkande<sup>19</sup> påpekade Järnvägsstyrelsen att innebörden av infrastrukturförvaltarens åtagande när det gäller drift av spåranläggning inte analyserats tillräckligt. Regeringen hänvisade härvid

<sup>18</sup> Prop. 2003/04:123 *Järnvägslag*, s. 170.

<sup>19</sup> SOU 2002:48 *Rätt på spåret*, remissammanställning (dnr N2002/5865/IR).

till vad som anförts i förarbetena till järnvägssäkerhetslagen (prop. 1990/91:1, s. 31). I dessa uttalades att drift av spåranläggningar bör omfatta konstruktion, byggande, tillverkning, underhåll och övriga åtgärder som får en bana funktionsduglig för trafik och säkerhetsmässigt godtagbar. Vidare uttalades att till driften bör hänföras även åtgärder med avseende på fordon och materiel som i och för sig inte hör till spåranläggningen, men som behövs för att bygga, handha och underhålla banan, samt elförsörjningen. Regeringen ansåg att dessa uppgifter även i fortsättningen kan hänföras till förvaltning av infrastruktur.<sup>20</sup>

Enligt 1 § förordningen (1998:1392) med instruktion för Banverket är verket central förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar, sektorsansvar, för hela järnvägstransportsystemet i Sverige. Vidare, enligt 3 §, ska Banverket, såvitt inte annat beslutats, vara infrastrukturförvaltare enligt järnvägslagen för de järnvägsnät som tillhör staten. Uppgiften innefattar drift, förvaltning, kapacitetstilldelning och trafikledning.

Banverket ansvarar således för banhållningen, vilket innefattar att driva, underhålla och utveckla den statliga järnvägsinfrastrukturen. Med begreppet ”statlig järnvägsinfrastruktur” avses normalt den järnvägsinfrastruktur som ”tillhör” eller ägs av staten och förvaltas av Banverket. Det finns även järnvägar som ägs av staten men där någon annan är infrastrukturförvaltare, t.ex. Arlandabanan och Inlandsbanan.

Vidare kan nämnas att kommuner och landsting har kompetens att köra sin trafik på järnvägsnät som förvaltas av staten. Enligt 5 kap. 1 § järnvägslagen meddelar regeringen föreskrifter om vem som har rätt att utföra eller organisera persontrafik på järnvägsnät som förvaltas av staten. I 4 kap. 3 § st. 1 järnvägsförordningen (2004:526) stadgas att en trafik huvudman har rätt att inom länet utföra och organisera lokal och regional persontrafik på järnvägsnät som förvaltas av staten. Landstinget och kommunerna i ett län är gemensamt länstrafikansvariga, förutom i Stockholms län där landstinget är länstrafikansvarigt och i Gotlands län där kommunen är länstrafikansvarig.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Prop. 2003/04:123 *Järnvägslag*, s. 97.

<sup>21</sup> Lag (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik.



### 6.3.3 Finansiering av infrastruktur

Riksdagen beslutar om mål, ekonomiska ramar, planeringskriterier och ansvarsfördelning för infrastrukturplaneringen. Utifrån dessa kriterier upprättar Banverket, Vägverket och länen (länsstyrelse, regionalt självstyrelseorgan eller kommunalt samverkansorgan) långsiktiga planer för nationell respektive regional transportinfrastruktur. Regeringen analyserar myndigheternas förslag och fastställer den nationella väghållningsplanen, den nationella banhållningsplanen samt ekonomiska ramar till länsplanerna. Banverket och Vägverket har sedan i uppdrag att utifrån tilldelad budget genomföra åtgärderna i planerna. Anslag fastställs årsvis i samband med budgetproposition och regleringsbrev.

Enligt 22 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) ska andra tillgångar än sådana som används i statens verksamhet finansieras med anslag på statsbudgeten. Väg och järnväg är sådana tillgångar. Finansiering med anslag innebär att hela anskaffningsutgiften belastar statsbudgetens utgiftssida vid investeringstillfället, s.k. direktavskrivning. Enligt 23 § budgetlagen kan emellertid riksdagen för viss anskaffning besluta att finansiering ska ske på annat sätt än med anslag.

Med alternativ finansiering av väg och järnväg avses andra former av finansiering än över statsbudgeten.<sup>22</sup> Det finns flera exempel på alternativ finansiering av infrastruktur. Ibland kan flera olika finansieringsformer nyttjas för ett och samma projekt.<sup>23</sup>

Omkring 20 procent av de planerade investeringarna i väg och järnväg under planperioden 2004–2015 kommer att finansieras genom lån i Riksgäldskontoret. Lånen finansieras genom att myndigheternas anslag belastas med kostnader för räntor och återbetalning av skuld under lånets återbetalningstid, istället för att anslaget belastas direkt vid investeringstillfället såsom är fallet med anslagsfinansiering. Det gör bl.a. att investeringen tar mindre utrymme i anspråk under det s.k. utgiftstaket.<sup>24</sup> Lånefinansiering av stora projekt kan också ha sina fördelar genom att det sprider investeringens belastning på statsbudgeten över flera år.<sup>25</sup> Genom lånefinansiering kan finansieringen av framför allt stora projekt frikopplas från den osäkerhet som den årliga budgettilldelningen innebär, vilket ger en större flexibilitet i byggskedet. Det kan ibland vara svårt att förutse

<sup>22</sup> Ds 2000:65 *Alternativ finansiering genom partnerskap*.

<sup>23</sup> Riksdagens revisorers rapport 2000/01:5, s. 5.

<sup>24</sup> *Alternativ finansiering av vägar och järnvägar*, ESV-rapport 2006:29, s. 21.

<sup>25</sup> Riksdagens revisorers rapport 2000/01:05, s. 29.

när en byggstart kan ske för ett större projekt, exempelvis då flera parallella beslut ska fattas om detaljplaner, miljökonsekvensbeskrivning m.m. Att reservera en stor del av ett anslag i statsbudgeten för en viss investering kan också vara olämpligt i fall det dyker upp nya omständigheter och behov som kräver snabba insatser. Eftersom lånefinansierade investeringar återbetalas genom att anslagsmedel avsätts för betalning av räntor och amorteringar, innebär ett beslut om lånefinansiering en in-teckning av ett framtida anslagsutrymme. Därmed ges ett minskat politiskt handlingsutrymme för kommande riksdagar att besluta om nya investeringar eller ändra inriktning eller omfattning av infrastrukturen.<sup>26</sup>

OPP/OPS (Offentligt-privat partnerskap/samverkan) eller PPP (Public-Private Partnership) innebär att offentliga huvudmän och näringslivet samverkar. Förutom att den privata sektorn projekterar och bygger en anläggning svarar den för finansieringen under byggtiden. Entreprenören får rätt att mot betalning sköta drift och underhåll av anläggningen under en längre period (s.k. koncession), vilket fungerar som en slags säkerhet för den kommersiella finansieringen. En av fördelarna med modellen är att riskerna med investeringarna fördelas mellan staten och andra aktörer i samhället. Arlandabanan är ett exempel på ett större projekt som genomförts med en PPP-lösning.<sup>27</sup>

Ytterligare ett exempel på alternativ finansiering av infrastrukturinvesteringar är trafikavgifter, som vägtullar eller vägavgifter.<sup>28</sup> Det finns också vissa EU-bidrag. Inom EU pågår arbetet med att bygga ut det transeuropeiska transportnätverket (TEN) för att öka personers och varors rörlighet. EU kan medfinansiera medlemslän-ders infrastrukturprojekt som ligger på de nätverk av vägar, järnvägar, flygplatser, hamnar, sjömotorvägar och inre vattenvägar som EU beslutat om. Under 2005 fick Sverige omkring 45 miljoner euro i bidrag för ett antal större projekt.<sup>29</sup>

Vissa investeringar finansieras gemensamt av t.ex. kommuner, landsting och Banverket eller Vägverket. Det gäller särskilt vid större investeringar i storstadsområdena. Ett sådant exempel är Citytunnelprojektet i Skåne. Banverket ansvarar för planering, projektering, byggande och driftsättning av Citytunneln. Projektet är kostnadsberäknat till 9,45 mdkr (i 2001 års penningvärde).

---

<sup>26</sup> SOU 2006:33 *Andra vägar att finansiera nya vägar*, s. 61, 67.

<sup>27</sup> *Alternativ finansiering av vägar och järnvägar*, ESV-rapport 2006:29.

<sup>28</sup> SOU 2006:33 *Alternativa vägar att finansiera nya vägar*, s. 9.

<sup>29</sup> Prop. 2006/07:1 *Budgetproposition för 2007*, utgiftsområde 22, s. 72.

Malmö kommun står för 1,088 mdkr och Region Skåne för 0,859 mdkr.<sup>30</sup> Vi återkommer till frågor om kommunala bidrag till statliga väg- och järnvägsinvesteringar längre fram.

### Politiken rörande alternativa finansieringslösningar för infrastrukturen

Av regeringsförklaringen den 6 oktober 2006 framgår att regeringen kommer att verka för nya finansieringslösningar för infrastrukturen. Av Budgetproposition för 2008 framgår att regeringen överväger nya metoder att organisera finansieringslösningar för infrastruktur, däribland s.k. OPS. Sådana alternativa former kan inkludera nya verktyg för att möjliggöra medfinansiering och ökad delaktighet från offentliga och privata intressenter, såsom kommuner, regioner och näringsliv, i form av exempelvis brukaravgifter och investeringsmedel.<sup>31</sup>

Både riksdagen och regeringen har även i tidigare sammanhang förespråkat större inslag av alternativ finansiering. I det trafikpolitiska beslutet år 1988 fastslås exempelvis att nya finansieringsformer bör prövas för angelägna väginvesteringar som inte inom rimlig tid kan finansieras över statsbudgeten.<sup>32</sup>

Några år senare uttalade sig trafikutskottet avseende statens ansvar för bannätet, med anledning av motioner i vilka yrkades att Banverket ska ansvara såväl för underhåll som för reinvesteringar på alla statligt ägda järnvägar och att dessa kostnader inte får övervältras på landsting eller kommuner.<sup>33</sup>

Utskottet konstaterar att Banverket – inom ramen för tillgängliga resurser – har ansvaret för att statens spåranläggningar hålls i ett betryggande skick för aktuell trafik. Detta sker genom drift och underhåll samt genom att förslitna anläggningar byts ut genom reinvesteringar när standarden inte längre kan upprätthållas med god ekonomi genom underhåll. Som utgångspunkt för Banverkets verksamhet gäller ett samhällsekonomiskt betraktelsesätt, vilket bl.a. innebär att olika intressenter kan ge ekonomiska bidrag för att få en högre banstandard än vad som annars vore möjligt eller tidigarelägga tidpunkten för upprustningen. Den samhällsekonomiska utgångspunkten innebär vidare att banhållningsinsatserna begränsas eller upphör om trafiken på den aktuella banan är alltför begränsad. Vidare kan tilläggas att för

<sup>30</sup> [www.citytunneln.com](http://www.citytunneln.com)

<sup>31</sup> Prop. 2007/08:1 *Budgetproposition* för 2008, utgiftsområde 22, s. 23.

<sup>32</sup> Prop. 1987/88:50 *Trafikpolitiken inför 1990-talet*, bet. 1987:88:TU19, rskr. 1987/88:260.

<sup>33</sup> Bet. 1990/91:TU25.

investeringar som främst har lokalt och regionalt värde, gäller principen att kommuner och landsting som har nytta av investeringen kan medverka ekonomiskt.

I Budgetpropositionen 1993 föreslog regeringen en övergång från anslagsfinansiering till lånefinansiering (lån i Riksgäldskontoret) för investeringsanslag som gäller vägar och järnvägar, med syfte att höja investeringsnivån.<sup>34</sup> Finansutskottet menade dock att en övergång till lånefinansiering inte skulle skapa något ökat reall utrymme för investeringar. Utskottet ansåg att infrastrukturinvesteringar bör ske med anslag över statsbudgeten. Utskottet såg också en risk att riksdagens inflytande skulle minska.<sup>35</sup>

Utskottet delar således inte uppfattningen att en finansiering av infrastrukturinvesteringarna med lån i RGK skulle göra det möjligt att höja investeringarna utöver vad en finansiering över anslag skulle innebära. Däremot kan en sådan ordning påverka vilket inflytande riksdagen får över besluten om infrastrukturinvesteringarna. Enligt regeringens förslag skulle på statsbudgeten endast tas upp ett kapitalkostnadsanslag som skulle belastas med räntor och amorteringar på upptagna lån. Ett ställningstagande från riksdagens sida till omfattningen av ett eller flera kapitalkostnadsanslag kan inte ersätta ett inflytande över investeringarnas omfattning.

Trafikutskottet delade finansutskottets uppfattning att medel för infrastrukturinvesteringar bör anvisas över anslag på statsbudgeten och att en sådan finansiering väl kan förenas med planeringsramar eller investeringsbemyndiganden som gör det möjligt att långsiktigt planera verksamheten. Trafikutskottet ansåg vidare att det var väsentligt att anslagssystemet utformas på ett sådant sätt att behovet av långsiktighet i planeringen tillgodoses samtidigt som möjligheten till flexibilitet skapas genom viss omfördelning av resurser mellan budgetåren.<sup>36</sup>

I den infrastrukturpolitiska proposition som lades fram i december 1996 föreslogs att regeringen bemyndigas att utnyttja anslagsmedel från planeringsramen för bidrag till samfinansieringsprojekt med privata intressenter.<sup>37</sup>

Det är givetvis angeläget att förutsättningarna för att organisera ytterligare samfinansieringsprojekt undersöks i den fortsatta planerings-

---

<sup>34</sup> Prop. 1992/93:100 *Budgetpropositionen 1993*, bilaga 7 Kommunikationsdepartementet, s. 4, 154.

<sup>35</sup> Bet. 1992/93:FiU10.

<sup>36</sup> Bet. 1992/93:TU35.

<sup>37</sup> Prop. 1996/97:53 *Infrastrukturinriktning för framtida transporter*, s. 63f.

processen såväl när det gäller investeringar i de nationella stamvägarna och stomjärnvägarna, som när det gäller mindre projekt inom ramen för den regionala trafikplaneringen. Därigenom kan anslagsmedel frigöras för andra ändamål.

I mars 1998 beslutade regeringen om propositionen Transportpolitik för en hållbar utveckling. I propositionen gör regeringen bedömningen att drift och underhåll samt investeringar i det statliga väg- respektive järnvägsnäten i huvudsak bör finansieras med statliga anslag, men att det bör finnas möjlighet för dem som drar nytta av en viss investering att kunna delta i finansieringen. Vidare framhöll regeringen att finansiering av investeringar i transportinfrastruktur på annat sätt än med anslag borde kunna prövas när så bedöms lämpligt och ändamålsenligt t.ex. för att finansiera infrastrukturinvesteringar i storstadsområden eller ”särskilt omfattande nybyggnadsprojekt som ej kan etappindelas”.<sup>38</sup>

Mot bakgrund av att riksdag och regering ansåg det angeläget att utreda möjligheten till alternativ finansiering av infrastruktur tillsattes en arbetsgrupp inom Regeringskansliet för att utvärdera alternativ finansiering.<sup>39</sup> Arbetsgruppen föreslog en modell för tillhandahållande av infrastrukturtjänster i partnerskap med den privata sektorn.<sup>40</sup>

Riksdagens revisorer genomförde år 2000 en granskning av väg- och järnvägsinvesteringar med alternativ finansiering (annan finansiering än anslagsfinansiering). Revisorerna föreslog bl.a. att regeringen skulle förbättra sin redovisning av motiv till, risker med och ekonomiska konsekvenser av vald finansieringsform vid varje förslag om en väg- och järnvägsinvestering som föreslås finansieras på annat sätt än med anslag över statsbudgeten. De föreslog också att regeringen skulle förbättra sin årliga samlade redovisning av omfattningen på och de statsfinansiella konsekvenserna av de väg- och järnvägsinvesteringar som finansieras på annat sätt än med anslag över statsbudgeten.<sup>41</sup>

Trafikutskottet ansåg i likhet med revisorerna att det är viktigt att motiven för valet av alternativa finansieringsformer redovisas i varje enskilt fall. Utskottet menade vidare att de ekonomiska konsekvenserna bör beskrivas på ett sådant sätt att olika finansierings-

---

<sup>38</sup> Prop. 1997/98:56 *Transportpolitik för en hållbar utveckling*, s. 112f, 163f.

<sup>39</sup> Prop. 1999/2000:1 *Budgetpropositionen för 2000*, bet. 1999/2000:TU1.

<sup>40</sup> Ds 2000:65 *Alternativ finansiering genom partnerskap*, s. 7f.

<sup>41</sup> *Riksdagens revisorers förslag angående Nya vägar till vägar och järnvägar? Rapport 2000/01:RR11*.

alternativ kan jämföras med varandra och att kostnaderna för infrastrukturen kan följas upp i efterhand.<sup>42</sup>

Riksdagen gav, med anledning av förslagen från Riksdagens revisorer, regeringen i uppdrag att bl.a. vidta åtgärder för att förbättra beslutsunderlaget för investeringar i vägar och järnvägar. Riksdagen såg bl.a. ett behov av en bättre analys och motivering av olika finansieringsbeslut, uppföljning och utvärdering av genomförda investeringar och en årlig redovisning av statens samtliga finansiella åtaganden.<sup>43</sup> Följande år redovisade regeringen i propositionen *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem* sin bedömning av lämplig fördelning mellan anslag och lån, liksom en sammanställning av Vägverkets och Banverkets upptagna lån. I propositionen gör regeringen samma bedömning som ett par år tidigare, nämligen att den övervägande delen av de infrastrukturprojekt som ska genomföras 2004–2015 bör finansieras med anslag och att en begränsad del av projekten bör finansieras med lån.<sup>44</sup>

Frågan om finansiering av statens infrastrukturinvesteringar behandlades även av finansutskottet ett par år senare, mot bakgrund av regeringens förslag om tilläggsbudget för 2004. Enligt finansutskottets uppfattning bör huvudprincipen för finansiering av infrastrukturinvesteringar vara att de ska anslagsfinansieras. Då den föreslagna låneramen för de aktuella projekten enligt regeringens förslag motsvarade ca 20 procent av den totala investeringsramen ansåg emellertid finansutskottet att huvudprincipen om anslagsfinansiering kunde anses upprätthållen.<sup>45</sup>

Sammanfattningsvis kan sägas att både riksdag och regering under lång tid diskuterat frågor om alternativa finansieringslösningar för infrastrukturen. Även om olika lösningar diskuterats har den grundläggande ståndpunkten hela tiden varit att anslagsfinansiering ska utgöra huvudprincipen.

### **Ansvarskommitténs bedömningar rörande finansiering av transportinfrastruktur**

Ansvarskommittén gör bedömningen att ett regionalt medfinansieringsansvar för investeringar i statliga vägar och järnvägar bör övervägas på sikt. Kommittén anser att en finansiering i storleks-

<sup>42</sup> Bet. 2000/01:TU16.

<sup>43</sup> Protokoll 2000/01:125.

<sup>44</sup> Prop. 2001/02:20 *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem*, s. 123f.

<sup>45</sup> Bet. 2003/04:FiU21.

ordningen 5–20 procent är rimlig och hänvisar bl.a. till att denna typ av finansiering redan förekommer i praktiken. Systemet skulle kunna finansieras genom att investeringarna ”bakas in i” utjämningsystemet alternativt att ett riktat statsbidrag införs, anser kommittén. Fördelen med ett sådant system skulle vara att det tvingar fram tydligare regionala prioriteringar och större återhållsamhet i kravet på statliga insatser.<sup>46</sup>

#### 6.3.4 Kommunala bidrag till statliga väg- och järnvägsbyggen

**Utredningens förslag:** En gemensam kompetensregel införs, som visar att kommuner och landsting har befogenhet att lämna bidrag till byggande av statlig väg och järnväg. Bestämmelsen förs in i den lag (2007:000) om vissa kommunala befogenheter som utredningen föreslår i kapitel 5.

**Utredningens bedömning:** Det saknas skäl att låta befogenhetsutvidgningen även omfatta ett undantag från lokaliseringsprincipen, då kommunala bidrag till vägbyggen utanför den egna kommunen redan enligt nuvarande rättspraxis kan vara kompetensenliga.

Mot bakgrund av att kommuner kan vara väghållare för allmän väg, men också att en allmän väg under statligt väghållarskap kan gå genom en kommuns tätort, så uppstår situationer där det blir aktuellt att diskutera vem som ska finansiera en viss investering. En praxis har utvecklats genom åren där Vägverket och berörd kommun för diskussioner om hur en ny investering ska finansieras. Det kan t.ex. vara så att kommunen vill exploatera ett nytt område för att bygga bostäder och därför är i behov av en tillfartsled som inte ligger i plan. En kommun kan också ha önskemål om t.ex. bullerplank eller trafikplatser i anslutning till allmän väg med statligt väghållarskap. Vidare kan kommunen ha planerat för ombyggnad av gator, cykelbanor etc. och är i behov av att samordna sina nyinvesteringar med planerade investeringar i vägar med statligt väghållarskap. Eftersom infrastrukturplanerna har en långsiktig horisont, kan kommunal medfinansiering bli aktuell i syfte att tillgodose nya omständigheter och behov utifrån t.ex. nya

<sup>46</sup> SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, s. 202f.

företagsetableringar. IKEA:s etablering i Haparanda föranledde t.ex. att Vägverket finansierade flytten av en del av E 4 (efter att regeringen reviderat den nationella väghållningsplanen), medan kommunen fick bekosta trafikplats i anslutning till den nya vägsträckningen.<sup>47</sup>

Kommunal medfinansiering är vanlig i de fall då stora investeringar ska göras, som Södra länken i Stockholm eller den tidigare nämnda Citytunneln i Skåne. Det förekommer att Banverket eller Vägverket på direkt uppdrag från regeringen undersöker förutsättningarna för kommunal eller regional medfinansiering av nya investeringar och att detta mer eller mindre anses vara en grundförutsättning för att projektet ska äga rum.<sup>48</sup>

Det är inför den fortsatta framställningen viktigt att framhålla att ansvarsfördelningen utgör en viktig utgångspunkt för bedömning av om det kan hävdas att en kommun eller ett landsting finansierar statlig verksamhet. Dvs. en bedömning av ansvarsfördelningen bör ta en första utgångspunkt i vem som är väghållare (byggande av väg) respektive infrastrukturförvaltare (byggande av järnväg). Såsom Finansutskottet (jfr avsnitt 6.3.1) fastslår är ansvarsfördelningen i fråga om nyinvesteringar inte alltid given, varför frågor om finansieringsansvar för nya investeringar i dessa fall får avgöras i förhandlingar mellan stat och kommun.

### **Väglagens bestämmelse om kommunala bidrag till byggande av statlig väg**

Som framgått i avsnitt 6.3.1 är staten som huvudregel väghållare för allmänna vägar enligt 5 § väglagen. I 9 § väglagen anges att bestämmelserna i lagen inte utgör hinder för en kommun eller en landstingskommun att lämna bidrag till byggande av väg. Vad som avses med bidrag framgår vare sig av lagtexten i 9 § eller i förarbetena till nu gällande väglag.

Avsikten med bestämmelsen, som sedan 1905 funnits i väglagstiftningen (12 § i 1943 års väglag), var att förekomma att kommunallagens bestämmelser om de uppgifter till vilka en kommun får anslå medel skulle utgöra hinder för kommuner att lämna bidrag till väghållningen. Mot bakgrund av statens övertagande av ansvaret för den allmänna väghållningen diskuterades om bestämmelsen skulle

<sup>47</sup> Uppgifter från Vägverket.

<sup>48</sup> Jfr t.ex. beslut rörande Partihallsförbindelsen i Göteborg (dnr N2005/8857/IR).



bibehållas. Departementschefen ansåg dock att det även efter förstatligandet kan uppkomma fall då landsting eller kommun anser att det är förenligt med sina intressen att bidra till viss väg i stad eller stadsliknande samhälle. Därför ska det även framledes finnas möjlighet för kommun att, på samma sätt som då var fallet, bidra till anskaffande av mark, som erfordras för nyanläggning av väg.<sup>49</sup>

Det förekommer också att kommuner och landsting lånar ut pengar räntefritt till Vägverket för vägbyggen, s.k. *förskottering* (se avsnitt 6.3.5). Förskottering har vid domstolsprövning ansetts omfattas av begreppet bidrag i 9 § väglagen, även om det kan göras gällande att "bidraget" endast utgörs av den kostnad som kommunen eller landstinget i slutändan har i form av räntekostnader eller uteblivna ränteintäkter.

### Väglagens ställning i förhållande till den grundläggande kompetensregeln i 2 kap. 1 § KL

Som nämndes inledningsvis följer av bestämmelsen i 2 kap. 1 § KL att kommuner och landsting inte själva får ha hand om angelägenheter som ankommer enbart på staten att handha. Bestämmelsen i 9 § väglagen är en kompetensregel för kommunerna och landstingen och syftet med lagrummet är att slå fast att bidrag till byggande av allmän väg ligger inom den kommunala kompetensen. Härav följer att finansiering av ett statligt vägbygge inte kan anses vara en exklusiv statlig angelägenhet eftersom det inte föreligger hinder för en kommun eller ett landsting att lämna bidrag till sådant vägbygge.

Huruvida eller landstinget har rätt att lämna bidrag måste emellertid även bedömas i förhållande till den övriga regleringen i 2 kap. 1 § KL. Till att börja med krävs att angelägenheten ska vara av allmänt intresse. Allmänintresset bedöms ytterst i utgångspunkten om det är lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att kommunen eller landstinget befattar sig med angelägenheten. Vidare måste åtgärden vara knuten till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar. Denna del av bestämmelsen ger uttryck åt den s.k. lokaliseringsprincipen (principen beskrivs närmare i kapitel 3.) I förarbetena till kommunallagen uttalas att en kommun kan engagera sig i markinnehav och anläggningar inom en annan kommuns

---

<sup>49</sup> Prop. 1943:223 *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna vägar m. m.*; given Stockholms slott den 30 april 1943, s. 72.

område för exempelvis vägtrafik, förutsatt att dessa anordningar behövs för den egna kommunen.<sup>50</sup>

### Rättspraxis rörande kommunala bidrag till vägbyggen

I tidigare rättspraxis har bidrag till statligt vägbygge ansetts förenligt med kommunallagens kompetensregel. När *Munkedals kommun* i början av 1980-talet beslutade att bevilja anslag till projektering för en ombyggnad av väg 813 överklagades beslutet av ett antal kommunmedlemmar med hänvisning till att kommunen skulle åta sig arbetsuppgifter och kostnader som åligger staten. Kammarrätten upphävde fullmäktiges beslut. Regeringsrätten fann dock att beslutet var kompetensenligt med hänvisning till 9 § väglagen samt till att det var i kommunens intresse att lämna bidrag eftersom en ombyggnad av vägen har påtaglig betydelse när det gäller att anordna ändamålsenliga kommunikationer i kommunen.<sup>51</sup>

Även engagemang i vägbyggen utanför den egna kommunen, men i nära anslutning till denna, har i tidigare praxis ansetts kompetensenligt.

I RÅ 1938 ref 19 ansågs *Stockholms stad* ha rätt att lämna bidrag till byggande av allmän väg som låg utanför stadens område. Regeringsrätten fann att bestämmelsen i väglagen inte lade något hinder i vägen för en kommun att besluta om bidrag till byggande av allmän väg även utom kommunens område, om kommunen har särskilt intresse av vägbygget men inte kan få det tillgodosett utan att lämna bidrag till det. I detta fall ansågs *Stockholms stad* ha sådant särskilt intresse av vägen eftersom den var en förbindelseled med norra kyrkogården, Hagaparken och Karolinska sjukhuset.

I RÅ 1977 ref 77 hade *Göteborgs kommuns* gatunämnd åtagit sig att inom Mölndals kommun bygga en tillfartsled till en större trafikled, som nämnden byggde inom den egna kommunen. Regeringsrätten såg inget hinder mot att Göteborgs kommun engagerade sig ekonomiskt i byggande av leden i den utsträckning som motsvarade kommunens nytta av densamma, med hänsyn till den betydelse tillfartsleden hade för ordnandet av kommunikationer till och inom Göteborg. Regeringsrätten fann att nämnden inte hade överskridit sin befogenhet med hänsyn dels till den anläggnings-

---

<sup>50</sup> Prop. 1990/91:117 *Ny kommunallag*, s 148f.

<sup>51</sup> RÅ 1986 not 83.

verksamhet nämnden redan bedrev på den större leden, dels till kommunens nytta av tillfartsleden.

Rättspraxis visar således att en kommun kan engagera sig i vägbyggen utanför de egna gränserna, men främst i direkt angränsande områden. Var den geografiska gränsen går för kommuners engagemang i vägbyggen utanför den egna kommunen är oklart men det finns ett par avgöranden där kommuner engagerat sig i vägbyggen på längre avstånd från den egna kommunen.

I ett avgörande från Länsrätten i Blekinge län har det ansetts kompetensenligt för *Olofströms kommun* att bidra till räntekostnaderna för ett lån som det kommunala samverkansorganet Region Blekinge skulle uppta för att förskottera kostnader avseende förstudier, projektering och arbetsplaner för ombyggnad av E22.<sup>52</sup> Kommunfullmäktiges beslut innebar att kommunen gav sitt medgivande till Region Blekinge att uppta erforderligt lån om maximalt 27 mnkr. Länsrätten motiverade sitt beslut med att även om E22 inte går igenom Olofströms kommun så får det, med hänsyn till att E22 för kommuninvånarna utgör en viktig förbindelselänk såväl till övriga Blekinge som till andra delar av landet, anses ligga även i Olofströms kommuns intresse att en ombyggnad företas. Länsrättens dom överklagades men varken Kammarrätten i Jönköping eller Regeringsrätten meddelade prövningstillstånd.

Vidare finns två avgöranden från Kammarrätten i Sundsvall som rör *Falu kommuns* respektive Hedemora kommuns beslut att bidra till ett vägbygge norr om Sala (den s.k. Salaproppen). Det första målet avsåg Falu kommuns beslut att tillsammans med Borlänge kommun förskottera Vägverket för vägbygget.<sup>53</sup> Länsrätten i Dalarnas län ansåg att kommunen får anses oförhindrad att lämna bidrag till byggande av den nya vägen samt att kommunens ekonomiska bidrag och övriga engagemang stod i rimlig proportion till kommunmedlemmarnas intresse i frågan.<sup>54</sup> Det andra målet avsåg Hedemora kommuns beslut att delta i finansieringen av vägbygget.<sup>55</sup> Länsrätten i Dalarnas län fann att beslutet berörde sådana förhållanden som är av intresse både för kommunen som helhet som för dess invånare.<sup>56</sup>

I båda målen fann dock kammarrätten, mot bakgrund av den bristande anknytningen till kommunens område, att den påstådda

---

<sup>52</sup> Mål nr 1271-04.

<sup>53</sup> Mål nr 1190-06.

<sup>54</sup> Mål nr 520-06.

<sup>55</sup> Mål nr 2563-06.

<sup>56</sup> Mål nr 1023-06.

nyttan inte var tillräckligt tydlig. Därvid beaktades bl.a. att det var fråga om en tidigareläggning av ett vägbygge som ändå skulle komma till stånd inom en relativt snar framtid. Kammarrätten ändrade därför länsrättens domar och upphävde respektive kommunfullmäktiges beslut med hänvisning till att det överklagade beslutet hänförs till något som inte är en angelägenhet för kommunen.

Kammarrättens domar är överklagade till Regeringsrätten som ännu inte tagit ställning till frågan om prövningstillstånd.

Avgörandena visar att kommunala bidrag till statliga vägbyggen utanför den egna kommunen, och som inte heller ligger i direkt anslutning till kommunen, kan vara kompetensliga under förutsättning att kommunen kan påvisa nytta antingen för kommunen eller för kommunmedlemmarna och att det ekonomiska engagemanget står i rimlig proportion till nyttan. Vid en domstolsprövning har kommunen således bevisbörda för att engagemanget är kompetensligt.

### Kommunala bidrag till byggande av järnväg

Liksom när det gäller väginvesteringar förekommer kommunala bidrag till statliga järnvägsprojekt, både i form av forskottering och av medfinansiering av investeringar.

Ett aktuellt exempel på en investering som finansieras gemensamt av staten, kommuner och landsting är avtalet mellan staten, Västernorrlands och Västerbottens läns landsting samt Kramfors, Örnsköldsviks, Nordmalings och Umeå kommuner om byggande av *Botniabanan*. Utgångspunkten för utbyggnaden av Botniabanan var att regionala och lokala parter deltog i finansieringen av sträckan Nyland – Örnsköldsvik – Umeå.<sup>57</sup>

Staten och berörda kommuner har bildat ett gemensamt aktieföretag, Botniabanan AB, som ansvarar för att finansiera, projektera, upphandla, bygga och hyra ut Botniabanan. Staten äger 91 procent och berörda kommuner 9 procent av aktierna i bolaget. Kostnaden för järnvägen har beräknats till 13,2 mdkr (1 januari 2003). Järnvägen ska finansieras av lån som tas upp av Botniabanan AB. När hela eller delar av järnvägen färdigställts ska den med tillhörande anläggningar hyras ut till Banverket, som ska vara infrastrukturförvaltare enligt järnvägslagen. Järnvägen ska ingå i det *järnvägsnät* som förvaltas av staten. Botniabanan AB ska hyra ut den färdiga

<sup>57</sup> Prop. 1996/97:53 *Infrastrukturinriktning för framtida transporter*, s. 92.

banan till Banverket fram till år 2050. När lånen är betalda förbinder sig staten genom Banverket att köpa järnvägen av Botniabanan AB.<sup>58</sup>

Om en kommun äger mark som behövs till Botniabanan ska denna kostnadsfritt ställas till förfogande.<sup>59</sup> Vidare ska kommunerna finansiera nya resecentra, vilket innefattar stationsbyggnader, plattformsoverbyggnader samt gator och parkeringsanläggningar. Kostnaderna för resecentra har av kommunerna uppskattats till ca 750 mnkr exklusive mervärdesskatt (i kostnadsläge per den 1 januari 2003). Respektive kommun äger och ansvarar för förvaltning och drift av resecentra.<sup>60</sup>

*Citybanan* är ett annat aktuellt och omdiskuterat järnvägsprojekt där kommunal medfinansiering utgör en viktig del. Bakgrunden är att det sedan lång tid tillbaka råder brist på spårkapacitet i Stockholm mellan Centralstationen och Stockholm Södra. Citybanan är en tvåspårig järnväg med två nya stationer i en ca sex kilometer lång tunnel mellan pendeltågstationen Södra Station och Tomtebodan.

Regeringen gav i mars 2005 klartecken att bygga och driva Citybanan. Regeringens beslut innebar att Banverket kunde arbeta vidare med en utbyggnad av ökad spårkapacitet enligt alternativet Citybanan.<sup>61</sup> Banverket, Stockholms läns landsting och Stockholms kommun träffade inledningsvis en principöverenskommelse och har herefter tecknat ett genomförandavtal för Citybanan. Avtalet innebär att Banverket är huvudfinansiär och ansvarar för planering, projektering och byggnation av hela Citybanan och stationerna. Stockholms läns landsting och Stockholms kommun är delfinansierare av stationerna. Vidare framgår att Banverket ska äga Citybanan i sin helhet dock med vissa specificerade undantag för vilka Stockholm läns landsting är ägare.<sup>62</sup>

Såväl Stockholms kommuns beslut att godkänna principöverkommelsen för Citybanan som beslutet att godkänna genomförandavtalet för densamma har varit föremål för laglighetsprövning. Klaganden anförde vid överklagandet av det första beslutet att det stred mot 2 kap. 1 § och 2 kap. 6 § KL<sup>63</sup> med hänvisning bl.a. till att

---

<sup>58</sup> Huvudavtalet 2005-11-14 (dnr N2001/8246/IR).

<sup>59</sup> Prop. 1997/98:62 *Regional tillväxt – för arbete och välfärd*, s. 85.

<sup>60</sup> Huvudavtalet 2005-11-14 (dnr N2001/8246/IR).

<sup>61</sup> Ytspårsutredningen 2006-12-29 (dnr N2006/9955/IR).

<sup>62</sup> Principöverenskommelse 2005-03-21 och Genomförandavtal 2006-05-04.

<sup>63</sup> 2 kap. 1 § KL beskrivs närmare i kapitel 3. I 2 kap. 6 § KL stadgas att Stockholms läns landsting får ha hand om sådana angelägenheter inom en del av landstinget som

kollektivtrafiken i Stockholms län är en angelägenhet för landstinget i enlighet med en överenskommelse med kommunerna, att Citybanan är en nationell angelägenhet för det statliga Banverket samt att banan inte är en angelägenhet för medlemmarna i Stockholms kommun. Länsrätten i Stockholms län fann genom dom den 23 september 2005 att kommunens engagemang i Citybanan vare sig stred mot 2 kap. 1 § eller 2 kap. 6 § KL.<sup>64</sup> Vid bedömningen beaktade länsrätten bl.a. den betydelse Citybanan, enligt principöverenskommelsen, har för kommunens utvecklingsmöjligheter och för trafiksituationen i innerstan. Det andra beslutet överklagades av samma klagande och i stort sett med samma grund. Länsrätten fann inte heller att detta beslut var olagligt utan avslög överklagandet genom dom den 22 september 2006.<sup>65</sup> Domen överklagades men varken Kammarrätten i Stockholm eller Regeringsrätten meddelade prövningstillstånd.

På uppdrag av regeringen utsågs under november månad 2006 en utredare med uppgift att se över förutsättningarna för en utökad spårkapacitet med en ytspårlösning genom centrala Stockholm som alternativ till Citybanan. Den 29 december 2006 förordade dock Ytspårsutredningens utredare att regeringen skulle besluta att genomföra Citybanan. Den skulle kosta 15,9 mdkr och kunna tas i drift under år 2017. Av utredningen framgår att ett tredje spår skulle vara genomförbart till en kostnad av 6,5 mdkr. Vidare framgår att efter avräkning av vad Banverket i sin framtidsplan reserverat för Citybanan och det som Stockholms läns landsting och Stockholms kommun enligt avtal ska medfinansiera (ca 4 mdkr) återstår drygt 5 mdkr att finansiera. Enligt utredaren bör projektets stora nytta och det faktum att kapacitetsbehovet i Mälardalen och Östergötland tillgodoses för lång tid innebära att merkostnaden jämfört med ett tredje spår delvis täcks genom att kommuner och landsting deltar i finansieringen.<sup>66</sup>

I januari 2007 fick Carl Cederschiöld i uppdrag att förhandla om medfinansiering av Citybanan. Av regeringens uppdrag att utse förhandlingsman framkom bl.a. att förhandlingen skulle ske inom länets infrastrukturplaners finansieringsram, men att t.ex. trängselskatt eller lokal och regional medfinansiering kunde användas

---

kommunerna där egentligen skall sköta, om det finns ett betydande behov av samverkan och detta inte kan tillgodoses på annat sätt.

<sup>64</sup> Mål nr 13369-05.

<sup>65</sup> Mål nr 14565-06.

<sup>66</sup> Ytspårsutredningen 2006-12-29 (dnr N2006/9955/IR).

som komplement.<sup>67</sup> Av ett kompletterande uppdrag till förhandlingsmannen framgick att förhandling skulle ske med i första hand regionala och lokala aktörer i Mälardalen och Östergötland.<sup>68</sup>

Den 26 april 2007 undertecknades en avsiktsförklaring om kommunal medfinansiering av Citybanan. Ett antal kommuner och landsting i Mälardalen och Östergötland gav löfte om att satsa 2 mdkr. I avsiktsförklaringen skrivs bl.a.:<sup>69</sup>

Parterna är överens om att de kommunala bidragen i första hand bör utgå som direkta bidrag för Citybanans utbyggnad och avser att i den fortsatta förhandlingsprocessen klarlägga rättsliga och andra förutsättningar för val av metod för utbetalning.

Statsmakterna bör i positiv anda pröva olika alternativ till ändringar i lagar och förordningar för att möjliggöra kommunal medfinansiering av Citybanan enligt den metod som de kommunala parterna förordar.

Den 31 maj 2007 beslutade regeringen att ge förhandlingsmannen i uppdrag att fortsätta förhandlingen med syfte att redovisa färdiga avtal senast den 1 december 2007.

### Ligger det inom den kommunala kompetensen att lämna bidrag till byggande av statlig järnväg?

I den kraftiga utbyggnaden av järnvägar som skedde under 1800-talets senare hälft hade kommunerna en betydande roll både som bidragsgivare och som delägare i järnvägsaktiebolag. I tidigare praxis har också kommunala engagemang i järnvägsaktiebolag ansetts kompetensförmåga.<sup>70</sup> Även enligt nuvarande lagstiftning får det anses ligga inom den kommunala kompetensen att bygga järnväg, exempelvis stickspår på industriområden. Frågan för utredningen är snarare om det ligger inom den kommunala kompetensen att *lämna bidrag* till byggande av statlig järnväg.

Den första frågan att ta ställning till är om byggande av statlig järnväg är att anse som en angelägenhet som enbart ankommer på staten att handha (jfr 2 kap. 1 § KL), dvs. om det är en exklusiv statlig angelägenhet. Till skillnad från väglagens bestämmelser om väghållarskap finns vare sig i järnvägslagen eller lagen om byggande av järnväg någon bestämmelse som uttryckligen föreskriver att

---

<sup>67</sup> Dnr N2006/9229/IR.

<sup>68</sup> Dnr N2007/289/IR.

<sup>69</sup> Avsiktsförklaring om Citybanans medfinansiering 26 april 2007, s. 3.

<sup>70</sup> RÅ 1910 ref. 102 och ref. 105.

staten ansvarar för viss järnvägsinfrastruktur. Däremot framgår det av järnvägslagen att det för järnvägsnät ska finnas en infrastrukturförvaltare samt att det finns järnvägsnät som förvaltas av staten. Vidare framgår av förordningen med instruktion för Banverket att verket, såvitt annat inte beslutats, ska vara infrastrukturförvaltare enligt järnvägslagen för de järnvägsnät som tillhör staten. Det finns därmed ett uttalat statligt ansvar, genom Banverket, för de järnvägsnät som tillhör och förvaltas av staten.

Men är det en kommunal uppgift att bidra till den statliga järnvägsinfrastrukturen? Vid jämförelse med 9 § väglagen finns ingen motsvarande kompetensregel som slår fast att det ligger inom den kommunala kompetensen att lämna bidrag till byggande av statlig järnväg.

Det är möjligt att kommuner och landsting med stöd av den allmänna kompetensen i 2 kap. 1 § KL kan lämna bidrag till byggande av statlig järnväg. I förarbetsuttalandena i propositionen till kommunallagen anges att det inte finns något som hindrar att kommuner engagerar sig i anläggningar inom en annan kommuns område för exempelvis flygtrafik och vägtrafik.<sup>71</sup> Detta uttalande skulle kunna tolkas som att lagstiftaren ansett att viss infrastruktur är en gemensam samhällelig angelägenhet, trots att någon annan har ett huvudansvar.

Vidare visar rättspraxis att det även för verksamhet som uttryckligen är förbehållen staten finns visst utrymme att lämna bidrag (jfr RÅ 1999 ref. 67 om kommuns bidrag till universitet). Bidragets ändamål och storlek har dock betydelse. Såvitt utredningen erfarit finns dock, förutom länsrättsavgörandet avseende Citybanan, inget nyare domstolsavgörande avseende kommunala bidrag till statligt järnvägsbygge. Beträffande den aktuella kommunala medfinansieringen avseende Citybanan kan också enligt utredningens mening ifrågasättas om den till någon del utgjorde medfinansiering av själva järnvägsinfrastrukturen, eftersom medfinansieringen avsåg stationerna. Som nämndes ovan ingår nämligen inte stationshus i begreppet järnvägsinfrastruktur (avsnitt 6.3.2).

I ett underlag till den arbetsgrupp inom Regeringskansliet som tillsattes för att utvärdera alternativ finansiering (se avsnitt 6.3.3) gjorde Mannheimer Swartling Advokatbyrå bedömningen att det är osäkert om lämnande av bidrag för byggande av järnväg omfattas av den kommunala kompetensen. I arbetsgruppens rapport kommen-

---

<sup>71</sup> Prop. 1990/91:117 *Ny kommunallag*, s. 40.



teras dock inte frågan närmare eftersom den inte var av betydelse för gruppens förslag till modell för genomförande av infrastrukturprojekt i partnerskap mellan staten och den privata sektorn.<sup>72</sup> Frågan har emellertid fått aktualitet i samband med diskussioner om lokal och regional medfinansiering av Citybanan.

### **Behov av förtydligande av den kommunala kompetensen att ge bidrag till byggande av statlig järnväg**

Mot bakgrund av det ovan anförda anser utredningen att rättsläget vad gäller kommunal kompetens att ge bidrag till byggande av järnväg som staten ansvarar för är oklart. Samtidigt förekommer bidrag, såväl medfinansiering som förskottering, i ökad omfattning. Regeringen har aviserat att den kommer att verka för nya finansieringslösningar för infrastrukturen. Utredningen ser därför ett behov av en kompetensregel i förtydligande syfte som visar att kommuner och landsting har denna befogenhet. Utredningen föreslår att kommuners och landstings kompetens att lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för regleras i en gemensam kompetensutvidgande bestämmelse. Som framgår av betänkandets kapitel 5 föreslår utredningen att flera av de befogenhetsutvidgande lagar som finns sammanförs i en gemensam lag. Utredningen föreslår att den gemensamma bestämmelsen om kommunala bidrag till väg och järnväg tas in i den nya lagen och att 9 § väglagen därmed upphävs.

Ett alternativ till en gemensam bestämmelse hade annars varit att bibehålla 9 § väglagen och att en motsvarande bestämmelse införs i lagen om byggande av järnväg. Mot bakgrund av att lagarna inte är uppbyggda på samma sätt är det dock, enligt utredningens mening, inte någon lämplig lösning. Genom en gemensam bestämmelse för bidrag till både väg och järnväg skapas istället likartade förutsättningar för båda typerna av infrastruktur. Det torde förenkla för såväl kommuner och landsting som för statliga myndigheter i hanteringen av finansieringsfrågorna. Till skillnad från väglagens bestämmelse, av vilken framgår att bestämmelserna i väglagen inte utgör hinder för en kommun eller en landstingskommun att lämna bidrag till byggande av väg, innebär den föreslagna bestämmelsen att kommunala bidrag till byggande av väg

---

<sup>72</sup> Ds 2000:65 *Alternativ finansiering genom partnerskap*, bilang Övergripande rättsliga frågor, s. 34.

och järnväg som staten svarar är en angelägenhet av allmänt intresse.

Utredningen vill betona att bidragen är frivilliga åtaganden från kommuner och landsting och att det genom den föreslagna bestämmelsen inte skapas något utökat utrymme för staten att ställa krav på kommunal medfinansiering.

### Frågor om undantag från lokaliseringsprincipen

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har i en skrivelse till utredningen (2007-06-15) framhållit att det föreligger ett behov av att göra avsteg från lokaliseringsprincipen för förskottering av väg- och järnvägsbyggen, då dessa ofta är till godo för medborgare även utanför den kommun där själva byggandet sker.<sup>73</sup>

Som framgick av redovisningen av rättspraxis i avsnitt 6.3.4 kan kommunal finansiering av vägbyggen utanför den egna kommunen vara kompetenslig under förutsättning att kommunen vid en domstolsprövning kan påvisa nytta antingen för kommunen eller för kommunmedlemmarna samt att det ekonomiska engagemanget står i rimlig proportion till nyttan. Utredningen ser därför inte att det finns skäl att låta den föreslagna bestämmelsen även omfatta ett undantag från lokaliseringsprincipen.

### 6.3.5 Förskottering av väg- och järnvägsinvesteringar

**Utredningens bedömning:** Utredningen har övervägt att föreslå en avveckling av systemet med förskotteringar, men bedömer inte ett sådant förslag som realistiskt med hänsyn till rådande planerings- och finansieringssystem.

**Utredningens förslag:** Regeringen bör i regleringsbrevet till Banverket och Vägverket föra in tydligare riktlinjer för hanteringen av förskotteringar. Informationen till riksdagen om förskotterade projekt bör förbättras.

<sup>73</sup> Dnr Fi2006:04/2007/9.

## Förskottering – en bakgrund

Genom riksdagens trafikpolitiska beslut år 1988 skapades möjlighet för olika intressenter, t.ex. kommuner och företag, att via förskottering av medel bidra till att genomföra vägojekt som annars inte skulle kunna förverkligas inom rimlig tid. De förskotterade medlen skulle återbetalas när medel fanns tillgängliga. Samtliga beslut skulle underställas regeringens prövning.<sup>74</sup> Departementschefen uttalade i samband med förslaget bl.a. följande.<sup>75</sup>

En ny väg eller bättre vägförbindelse kan i vissa fall medföra betydande ekonomiska fördelar för enskilda företag eller för möjligheterna att utveckla t.ex. ett industriområde. En tidigareläggning av en sådan investering kan för vissa intressenter t.o.m. vara en förutsättning för verksamheten samtidigt som investeringen sammantaget inte förmår att konkurrera med andra samhällsekonomiskt angelägna investeringar.

Nuvarande system innebär att en sådan investering inte alltid kan komma till utförande inom rimlig tid. Lokalt kan detta även medföra betydande nackdelar. Det är angeläget att undanröja detta hinder. I vissa speciella fall bör det således kunna tillåtas att de som berörs av en väginvestering får förskottera medel så att investeringen kan tidigareläggas. De förskotterade medlen återbetalas till intressenterna först när medel finns tillgängliga inom ramen för de tioåriga väginvesteringarna.

Givetvis får inte tidigareläggningar ske på ett sådant sätt eller i en sådan omfattning att väginvesteringplaneringen äventyras genom att det tidigarelagda projektet medför att andra projekt försenas. Tidigareläggning genom förskottering bör därför endast vara aktuell i sådana fall när den som förskotterar har så stor nytta av vägojektets tillkomst att någon förräntning på insatt kapital normalt inte erfordras.

Vid trafikutskottets behandling av propositionsförslaget framförde en motionär att ersättning för räntekostnader vid tidigareläggning borde utgå för objekt inom stödområdet med hänvisning till att om en sådan ersättning inte beviljas blir det en fortsatt koncentration av vägbyggen till områden utanför stödområdet. Utskottet anslöt sig dock till vad som sades i propositionen på denna punkt. Utskottet påpekade vidare att en ordning med ränteutbetalningar dels skulle innebära att ett helt nytt moment infördes i vägprioriteringssystemet med negativa konsekvenser för den medelstillgång som kan användas för själva vägbyggandet, dels sannolikt skulle komma att bli administrativt betungande.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Prop. 1987/88:50 *Trafikpolitiken inför 1990-talet*, bet. 1987/88:TU20, rskr. 1987/88:297.

<sup>75</sup> Prop. 1987/88:50 *Trafikpolitiken inför 1990-talet*, bilaga 1, s. 184.

<sup>76</sup> Bet. 1987/88:TU20.

Genom riksdagens beslut om Budgetpropositionen för 1991 fick regeringen medge tidigareläggningar av investeringar i både vägar och järnvägar om utgifterna förskotteras av kommuner eller enskilda.<sup>77</sup> I propositionen framhölls att förskotteringsförfarandet i allt väsentligt kommit att bli rutinärenden.<sup>78</sup> Därför föreslogs att Vägverket självt skulle få besluta om förskotteringsärenden som inte överstiger 20 mnkr. Däremot skulle förskotteringar, som innebär att Vägverkets åtaganden överstiger detta belopp, sträcker sig mer än en planperiod (dvs. objektet återfinns i vägplanen efter kommande revideringstillfälle) eller innehåller index- och/eller räntevillkor o.d. även fortsättningsvis underställas regeringens prövning. Summan av de av Vägverket och regeringen godkända förskotteringarna borde dock inte överstiga 20 procent av de under året beviljade anslagen. Vidare framgår av propositionen att regeringen under det gångna året hade prövat förskottering av medel till byggande av länsjärnväg. Samma rutiner föreslogs även gälla för Banverket vid järnvägsinvesteringar i både stom- och länsjärnvägar men att beloppsgränsen för Banverket att självt få besluta istället skulle uppgå till 50 mnkr.<sup>79</sup>

För att möjliggöra ytterligare tidigareläggningar höjdes 2001 den högsta tillåtna omfattningen av förskotteringar från 20 till 30 procent av de medel som under respektive anslag är tillgängligt för investeringar. Regeringen angav som skäl för sitt förslag att det var en fördel om planerade investeringar kunde genomföras tidigare än de anvisade anslagsmedlen tillåter eller planen förutser, under förutsättning att kommuner eller enskilda förskotterat medel och inga krav ställs på indexuppräknning eller ränta på förskotterat belopp.<sup>80</sup>

Av Vägverkets regleringsbrev för budgetåret 2007 framgår att Vägverket får tidigarelägga byggandet av allmänna vägar där förskottering (lån) sker från kommuner eller enskilda. Avtal får inte innehålla villkor som innebär indexuppräknning av eller räntor på förskotterat belopp. Förskottering av objekt med byggkostnad på över 20 mnkr ska underställas regeringens prövning. Den sammanlagda skulden får inte överstiga 30 procent av de medel som är tillgängliga för infrastrukturinvesteringar.<sup>81</sup>

<sup>77</sup> Prop. 1990/91:100 *Regeringens proposition nr 100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1991/92*, bilaga 8; bet. 1990/91:TU25 och TU26, rskr 1990/91:326 och 325.

<sup>78</sup> Totalt 12 objekt förskotterades under åren 1988, 1989 och 1990 (enligt uppgift från Vägverket).

<sup>79</sup> Prop. 1990/91:100 *Regeringens proposition nr 100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1991/92*, bilaga 8, s. 43, 66.

<sup>80</sup> Prop. 2000/01:1 *Budgetproposition för 2001*, utgiftsområde 22, s. 154f.

<sup>81</sup> Dnr N2006/10971/IR, N2006/11614/BS.

Av Banverkets regleringsbrev för budgetåret 2007 framgår att Banverket får finansiera investering i järnvägsanläggning med lån från kommuner eller enskilda i syfte att tidigarelägga investeringar eller att undvika senareläggningar av investeringar i förhållande till gällande banhållningsplan. Avtal får inte innehålla villkor som innebär indexuppräknung av eller räntor på förskotterat belopp. Även för Banverket gäller reglerna om regeringsbeslut för förskotteringar över 20 miljoner kronor samt ett ”tak” på 30 procent.<sup>82</sup> Tidigare fattade regeringen beslut endast om förskotteringar över 50 mnkr, men i och med regleringsbrevet för 2006 ändrades beloppet för att harmoniera med Vägverkets regleringsbrev.<sup>83</sup>

### Kan förskottering definieras som ett lån?

I praktiken innebär förskottering att kommuner och landsting ger ett räntefritt lån till staten. Till skillnad från vanlig lånefinansiering, t.ex. lån i Riksgäldskontoret, ingår emellertid inte förskotterade belopp i den låneram som riksdagen beviljar. Förskotteringarna kan istället betraktas som ett investeringsbidrag vid sidan av statsbudgeten.

I vart fall inledningsvis verkar det ha varit möjligt för kommuner och landsting att, efter regeringens prövning, erhålla ränta för förskotterade medel. Numera framgår tydligt att avtalen inte får innehålla villkor som innebär räntor på förskotterat belopp. Det har inte kunnat klarläggas om skälet till detta är att man ansett att den som förskotterar har så stor nytta av investeringen att det inte är aktuellt med förräntning på insatt kapital, att räntekostnader medför minskat anslagsutrymme eller att det finns lagliga hinder. Som ett skäl har framförts att förskottering egentligen inte per definition är ett lån eftersom det saknas räntevillkor. Skulle kommuner och landsting erhålla ränta kunde förskotteringen komma att betraktas som upplåning och därmed strida mot lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning. Det har även framförts att det kan finnas anledning att fundera hur förskotteringsinstrumentet förhåller sig till denna lag. Även om utredningens uppdrag i och för sig är begränsat till den kommunala kompetensen, kan det knappast ligga i kompetensen att förskottera medel under sådana villkor att det kan komma att utgöra en

---

<sup>82</sup> Dnr N2006/9970/IR, N2006/11614/BS och N2006/10137/IR.

<sup>83</sup> Uppgift från Näringsdepartementet.

otillåten upplåning. Huruvida förskotteringsinstrumentet är förenligt med denna lag framstår enligt utredningens mening som oklart.

### Förekomsten av förskottering

Det första avtalet om förskottering av ett vägprojekt skrevs 1988 och fram till årsskiftet 2006/07 har omkring 110 objekt förskotterats, merparten under 2000-talet. Det är projekt i olika storlekar och i olika delar av landet. En förklaring till att förskotteringarna av vägprojekt ökat de senaste åren är det låga ränteläget. En annan är att ett antal större aktörer, framför allt Västra Götalands läns landsting och Skåne läns landsting, gjort stora infrastruktursatsningar. Statskontoret ger i en rapport exempel på att självstyrelseorganen i dessa båda län under genomförandeprocessen har påskyndat byggandet av vissa objekt genom att täcka räntekostnader för kommuner som förskotterat objekten.<sup>84</sup>

Av Vägverkets årsredovisning för 2006 framgår att den totalt beviljade förskotteringsvolymen 2006-12-31 är ca 2,6 mdkr.<sup>85</sup>

Möjligheten att genom förskottering tidigarelägga järnvägsinvesteringar har inte nyttjats i samma utsträckning som när det gäller vägbyggen. Trots att möjligheten att förskottera tillkom redan 1990 skrevs det första avtalet om förskottering av järnväg år 2000. Sedan dess har ett tjugotal projekt förskotterats. Ett av de senaste exemplen utgörs av ett avtal mellan Banverket och Stockholms läns landsting varigenom utbyggnaden av Nynäsbanan tidigareläggs med minst fyra år. Landstinget förskotterar 250 mnkr till Banverket. Den totala kostnaden för utbyggnad av dubbelspår är beräknad till lite drygt det dubbla.<sup>86</sup> Karaktäristiskt för de avtal som förekommit på järnvägssidan är korta tidigarelägningsperioder, stora lånebelopp samt att objekten som tidigareläggs har starka samband med andra investeringsobjekt. Ibland utgör tidigarelägningsobjektet en etapp av ett tidigare startat större objekt.<sup>87</sup>

Av uppgift från Banverket framgår att den totalt beviljade förskotteringsvolymen 2007-06-01 är ca 0,7 mdkr.

---

<sup>84</sup> *Regionalt ansvar på försök i Skåne och Västra Götaland*, Statskontorets rapport 2004:32, s. 16.

<sup>85</sup> Årsredovisning 2006, Vägverkets publikation 2007:19, s. 65.

<sup>86</sup> [www.banverket.se](http://www.banverket.se), dnr N2006/6403/IR.

<sup>87</sup> Uppgift från Banverket.

## Ekonomiska konsekvenser av förskottering för kommuner och landsting – en fallstudie

Ulf Lennartsson, Sveriges Kommuner och Landsting har på uppdrag av utredningen undersökt ett urval av 18 förskotterade väg- och järnvägsinvesteringar. Det övergripande syftet med studien var att analysera de ekonomiska konsekvenserna av förskottering för kommuner och landsting.<sup>88</sup>

De synbara ekonomiska konsekvenserna för kommunen (eller landstinget) är räntekostnader för de lån som tas upp för att finansiera förskotteringen eller det ränteintäktsbortfall som följer av att tillgängliga likvida medel används för detta ändamål istället för att placeras med ränte- eller annan avkastning. Andra ekonomiska konsekvenser kan vara följdinvesteringar som kommunen måste göra, marklösen etc. Dock skulle de inträffa även om objektet genomförs enligt plan varför det inte kan sägas utgöra en merkostnad eller en merinvestering.

Initiativet till förskotteringen förefaller vanligen komma från berörd kommun eller landsting. Utgångspunkt för initiativet kan dock även vara signaler från verket i fråga att ett objekt på grund av begränsade medel måste flyttas längre fram i tiden. I några fall har specifika händelser legat bakom avtal om förskottering. Det gäller t.ex. Falu kommun (Lugnetleden 1991) som arrangerade VM i längdskidåkning 1993 och Åre kommun (Tunnel vid Åre 2005) som svarade för VM i alpin skidåkning vintern 2007.

Det finns exempel på medverkan från näringslivet och kommun- eller landstingsägda bolag både i form av förskottering och av bidrag (Åretunneln, trafikplats i Södertälje, plattform i Bjuv, järnväg i Hylte). I ett par fall finns borgensåtaganden. Södertälje kommun gick i borgen, såsom för egen skuld, för Vägverkets förpliktelse om återbetalning mot AstraZeneca AB i samband med AstraZenecas förskottering tillsammans med Söderenergi AB av en ny sträckning av väg 225. Borgensåtagandet innebär att Södertälje kommun förbundit sig att återbetala AstraZenecas förskottering (37,5 mnkr) ifall denna återbetalning ej gjorts av Vägverket senast den 31 december 2010. Kommunen skulle sedan återkräva motsvarande belopp av Vägverket.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> Lennartsson, U. och de Beer, D. *Ekonomiska konsekvenser av förskottering av väg- och järnvägsinvesteringar*. Sveriges Kommuner och Landsting. Dnr Fi2006:04/2006/12.

<sup>89</sup> Kommunfullmäktige Södertälje kommun 2001-11-26 (dnr 01/318).

Förskotteringen är i de flesta fall lika stor som objektets totalkostnad eller näst intill. Vissa kommuner i studien har beräknat sin räntekostnad (oavsett om de tagit upp särskilda lån eller inte). Andra har, utan att precisera räntekostnaden i fullmäktiges beslut, angivit på vilket sätt förskotteringen ska finansieras. Vanligen har förskotteringen skett genom belastning av finansnettot. I några fall har kommunen träffat avtal med andra parter med intressen i objektet om bidrag till räntekostnaden.

I några av de granskade fallen har kommunen tagit upp lån för att finansiera delar av den förskotterade summan. I övriga fall har medel hämtats ur likviditeten och/eller inom ramen för kommunens allmänna låneram. I praktiken lånar kommuner och landsting sällan specifikt till en viss investering eller ett projekt. Beslut som tas i den årliga budgeten om långfristig upplåning bygger istället på en samlad bedömning av behovet av lån för att finansiera den del av beslutade investeringar som inte finansieras med avskrivningar eller överskott.

Utbetalningarna följer i de flesta fall en avtalad utbetalningsplan. Som standardöverenskommelse för återbetalning gäller att det ska ske när medel finns tillgängliga i respektive verks budget för det angivna objektet. Vanligen finns ett tillägg i avtalet om att återbetalning ska ske efter den tänkta byggplanen. Återbetalningen sker med nominellt utbetalt belopp och utan ränta eller indexuppräknings. Löptiden på utestående förskottering varierar men det rör sig ofta om 3–5 år innan hela förskottet är slutbetalt. Trots grundregeln att återbetalning sker när medel finns tillgängliga i verkens budget, finns det i flera avtal fastställda återbetalningsplaner eller en angiven senaste tidpunkt för sista återbetalning. Det är dock inte givet att den faktiska återbetalningen skett enligt dessa. Det finns exempel på såväl snabbare som senare återbetalningar.

Hanteringen av ärenden om förskottering går i kommunerna via kommunstyrelsens arbetsutskott (eller motsvarande) till kommunstyrelsen och slutligen fattas beslut i kommunfullmäktige om avtalet om förskotteringen. Ett flertal av förskotteringarna har inte beslutats enhälligt i de politiska församlingarna utan det finns reservationer för avslag på förslaget. Till fullmäktigebeslutet finns vanligen underlag som belyser den ekonomiska innebörden som finansiellt medelsbehov, finansiering av räntekostnader och eventuella följdskostnader för kommunen, där detta går att precisera. I ett sådant underlag och i beslutet ges ofta en kort beskrivning av angelägenheten med objektet. Nuvarande besvärliga trafiksituation,



möjlighet att få persontrafik tillbaka (stationsinvesteringar för järnväg), ökad kapacitet, trafiksäkerhet, fördel för turisttrafiken och för näringslivets transportbehov samt särskilda idrottsevenemang, är några av de argument som ligger till grund för de granskade besluten.Utförligare finansieringskalkyler och samhällsekonomiska utredningar har inte framkommit i samband med de granskade förskotteringsbesluten, men har sannolikt avklarats redan i samband med den ordinarie planeringsprocessen för infrastruktur.

I analysen av förskotteringssystemet får också vägas in att medel som förskotteras tar utrymme från andra kommunala verksamheter, även om kostnaden för kommunen eller landstinget i slutändan främst består av räntekostnader eller uteblivna ränteintäkter.

I ett positionspapper (2005-02-11) inför den senaste transportpolitiska propositionen kommenterar Sveriges Kommuner och Landsting systemet med förskottering på följande sätt:<sup>90</sup>

I nuläget lånar dessutom många kommuner och regioner ut stora belopp till Vägverket för tidigareläggning av statliga regionala vägprojekt som osäkra fordringar och utan ränta, men grundat på ovanstående värderingar av långsiktig nytta. Medel som samtidigt tar ekonomiskt utrymme från andra kommunala kärnuppgifter. Utlåningen uppgår för närvarande till cirka 1,8 miljarder kronor (december 2004). Osäkerheten i dessa fordringar förstärks dessutom av de snabba förändringar som redan gjorts i de nyligen beslutade tolvåriga investeringsplanerna.

### Vilka behov ligger bakom viljan att förskottera?

Eftersom infrastrukturplaneringen görs på lång sikt, men investeringar görs utifrån årligen beslutade anslagsramar, uppstår löpande situationen att planerna måste revideras. Detta system skapar en rädsla hos kommuner och landsting för att deras projekt ska få ändrade tidsplaner eller tas ur plan, varför förskottering används som ett medel för att försäkra sig om att byggstart sker enligt plan eller tidigareläggs. Som en följd av beslutet om "Trollhättepaketet" 2004 skedde också förskottering för några redan påbörjade projekt som riskerade att inte bli slutförda.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> *En ökad tillväxtorientering av transportpolitiken*, Sveriges Kommuner och Landsting.

<sup>91</sup> I november 2004 beslöt regeringen efter överläggning med stödpartierna att prioritera infrastrukturinvesteringar kring Trollhättan. I "Trollhättepaketet" ingick utbyggnad av väg 44 samt dubbelspår på järnvägen Trollhättan-Göteborg. Investeringarna finansierades främst

Kommuner kan också vilja samordna projekt rörande t.ex. gator och cykelbanor med planerade investeringar i statlig infrastruktur. En viktig förutsättning för objekten är att alla erforderliga planfrågor, marklösen m.m. måste vara klara för att ett objekt ska kunna genomföras. Det är i mångt och mycket en kommunal uppgift.

En annan vanlig anledning till förskottering är vad som kan betecknas som ”nya omständigheter och behov”. Det kan röra sig om en vilja att exploatera nya områden för att bygga bostäder, särskilda behov som uppstår i samband med stora idrottsevenemang, nya behov mot bakgrund av företagsetableringar eller satsningar på turism. Att genom förskottering få till stånd ett infrastrukturprojekt i den egna kommunen eller regionen kan även göras som en politisk markering, som ett tecken på handlingskraft och framåtanda. En förbättrad infrastruktur kan stärka kommunens konkurrenskraft i förhållande till andra kommuner. Fokus på ökad tillväxt och utveckling har blivit större de senaste åren, vilket också avspeglar sig i viljan att satsa på t.ex. infrastruktur.

### **Hur påverkar förskottering turordningen mellan olika projekt? (Eller – ”kan man köpa sig före i kön”?)**

I utredningens direktiv anges att lån från kommuner eller landsting kan leda till att Vägverket tidigarelägger byggandet av allmänna vägar i förhållande till det som beslutats i infrastrukturplanerna, medan andra kommuner kan få sina vägbyggen senarelagda.

Som framgått av den tidigare framställningen bibehölls bestämmelsen som gav kommuner möjlighet att lämna bidrag till byggande av väg även efter att väghållningen för allmänna vägar förstatligades 1944. Av förarbetena till 1943 års väglag framgår att Svenska vägstyrelsernas förbund bl.a. påtalade att det fanns risk för att kommuner, särskilt under tider med stor arbetslöshet, på denna bakväg kunde skaffa sig förtursrätt till vissa vägarbeten och att vissa traktors vägbyggnadsplaner rubbas och förskjuts av ovidkommande hänsyn.<sup>92</sup>

Enligt ett uttalande från andra särskilda utskottet vid 1943 års riksdag rörande förslagen i propositionen till 1943 års lag om all-

---

genom att 13 projekt i den nationella planen ströks och två projekt senarelades. Se t.ex. [www.vackertrattvik.nu](http://www.vackertrattvik.nu).

<sup>92</sup> Prop. 1943:223 *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna vägar m. m.; given Stockholms slott den 30 april 1943*, s. 72.

männa vägar (1943:431) får bestämmelsen om bidrag till byggande av väg inte utnyttjas på sådant sätt att en kommun skaffar sig förtursrätt till utförande av företag framför annat, som är av större angelägenhetsgrad, så att upprättade vägbyggnadsplaner bryts.<sup>93</sup> Som ovan citerades uttalade också departementschefen i samband med förslaget att skapa möjlighet till förskottering att tidigareläggningar inte får ske på ett sådant sätt eller i sådan omfattning att det tidigarelagda objektet medför att andra objekt försenas.<sup>94</sup>

Det är sammanfattningsvis tydligt att avsikten med bidrag och förskottering inte har varit att ändra turordningen mellan olika projekt i plan. Samtidigt är det en vanlig uppfattning att förskottering innebär ”att gå före i kön”. Det finns inte ett entydigt svar på om så är fallet, men vi ska beskriva två alternativa synsätt.

Förskottering i syfte att tidigarelägga ett projekt innebär förvisso att projektet genomförs tidigare än vad som beslutats enligt planen. Detta faktum kan tolkas som att den förskotterande aktören får ”gå före i kön”. Samtidigt behöver inte tidigareläggning innebära att andra projekt senareläggs, utan de behåller sin tidsplan. Förskotteringen av medel innebär ju att verken kan utöka sin kapacitet, så det ska inte enligt detta synsätt vara tal om någon förskjutning av plan. (Utredningen har inte haft möjlighet att undersöka hur tidigareläggning av förskotterade projekt faktiskt påverkat tidsplanen för andra objekt.)

Ett annat sätt att se på frågan är ur ett mer finansiellt perspektiv, dvs. hur återbetalningen av förskotteringen sker. Enligt verkens regleringsbrev behöver de inte återbetala förskotterade medel förrän de har utrymme i budget. Enligt uppgift från Banverket och Vägverket är deras ambition att återbetala förskotterade medel vid den tidpunkt objektet skulle ha byggts enligt ursprunglig plan. Det sker därmed ingen omprioritering av budgeten i och med en förskottering, utan verken tar objekten i tur och ordning enligt plan (såvida inte omprioritering sker av andra skäl). Bestämmelsen om att verken återbetalar lån när utrymme finns i budget är ett sätt att se till att kommuner/landsting som förskotterar inte får förtur. Om återbetalningstidpunkt fastställs i avtal kan kommunen eller landstinget komma ”före i kön” i förhållande till andra projekt i planen om den revideras.

---

<sup>93</sup> Utlåtande nr. 2, s. 11.

<sup>94</sup> Prop. 1987/88:50 *Trafikpolitiken inför 1990-talet*, bilaga 1, s. 184.

## För- och nackdelar med kommunala bidrag till statlig infrastruktur

Enligt dir. 2006:47 ingår i utredningens uppdrag att analysera för- och nackdelar med väglagens bestämmelse om kommuners och landstings rätt att bidra till statliga vägbyggen. Utredningen väger även in bidrag till järnvägsbyggen i den analysen.

Ett första konstaterande från utredningens sida är att ökningen av kommunala bidrag medverkar till att skapa en oklar ansvarsfördelning mellan stat, kommun och landsting, vilket är en nackdel. Det kan också för medborgarna upplevas som en nackdel att kommunala skattemedel används till infrastrukturinvesteringar som i grunden är ett statligt ansvar.

Det kan ur medborgarnas synvinkel även finnas fördelar i att t.ex. få bättre kommunikationer och pendlingsmöjligheter eller säkrare trafiklösningar.

För statens del är det en fördel att kunna få till stånd angelägna investeringar som har samhällsintresse samt en spridning av belastningen på statsbudgeten över flera år. Ur de ansvariga verkens del kan det däremot uppfattas som en nackdel att vara beroende av att finna olika finansieringslösningar när anslagen inte motsvarar behoven enligt plan. Det är först under gällande förutsättningar, dvs. otillräckliga anslag i förhållande till planerna, som de kommunala bidragen blir en fördel för verken. Ur ett mer långsiktigt perspektiv torde dock en mer heltäckande statlig finansiering vara mer betryggande och minska risk för det merarbete som det innebär att skriva avtal med enstaka kommuner eller landsting om bidrag.

Det framstår också som en nackdel ur ett bredare samhälleligt perspektiv att planerna, som är resultatet av omfattande planeringsprocesser på lokal, regional och nationell nivå, omkullkastas av otillräcklig statlig finansiering.

De tydligaste fördelarna för kommuner och landsting är de påverkansmöjligheter det skapar att genom bidrag kunna tidigarelägga, påskynda eller över huvud taget få genomfört investeringar av stor lokal eller regional betydelse. Det gäller även då nya omständigheter och behov uppstår, som inte kan förutses i den långsiktiga infrastrukturplaneringen. Vidare finns samhällsekonomiska vinster såsom restidvinster och trafiksäkerhetseffekter.

En nackdel är dock att alla kommuner och landsting inte har samma förutsättningar att lämna bidrag. Utredningen ser därmed en orättvisa i och med olika kommuners och landstings skiftande

betalningsförmåga. En liten kommun har inte de möjligheter som t.ex. de regionala självstyrelseorganen i Skåne och Västra Götaland har.

Utredningen vill också mer specifikt uttala sig om systemet med förskotteringar. Den ökning av förskotteringar som sker gör att utredningen ifrågasätter om systemet med förskotteringar kan följa de ursprungliga intentionerna om att inte "äventyra" planerna (jfr prop. 1987/88:50 som citeras ovan). De samhällsekonomiska prioriteringar som ligger bakom planerna får inte längre samma vikt när genomförandet av projekt även styrs av vilka finansieringslösningar som kan finnas (även om alla objekt som finns i plan har utretts och bedömts ha samhällsekonomisk relevans.)

När det gäller att frågå de ursprungliga intentionerna har utredningen även fått exempel på att förskottering inte bara sker "i vissa speciella fall", utan även används som ett påverkansmedel i samband med att länsplaner tas fram. Dvs. kommuner eller lands-ting kan genom att ge löften om förskottering redan i planeringsstadiet försäkra sig om att det egna objektet prioriteras i planen.<sup>95</sup> Ett sådant förfarande går även emot regeringens intentioner i 2001 års infrastrukturproposition, där regeringen markerar att prioriteringar som görs i planerna ska bygga på samhällsekonomiska grunder och att kriterierna för prioritering ska gälla för alla objekt *oavsett finansieringsform*.<sup>96</sup> (Kriterier för prioritering är t.ex. samhällsekonomisk effektivitet, uppfyllelse av de transportpolitiska målen och samband med åtgärder i de nationella planerna.) Utredningen ser en risk att förskottering utvecklas till ett verktyg för påverkan för de kommunala aktörer som har stort ekonomiskt utrymme att förskottera, och inte en lösning "i vissa speciella fall".

Såväl regering som riksdag har tydligt markerat att infrastrukturinvesteringar i första hand ska anslagsfinansieras. Även om alternativa finansieringslösningar också kommit att bli en förutsättning för genomförandet av infrastrukturinvesteringar, finns inte några tidigare riksdags- eller regeringsbeslut som stödjer just förskottering som en sådan alternativ lösning att överväga i alla projekt. Frågan är om förskotteringar över huvud taget kan klassas som en alternativ finansiering, eftersom de återbetalas mot framtida anslag och inte innebär något egentligt tillskott av medel. Konse-

---

<sup>95</sup> Uppgift enligt diskussion i utredningens referensgrupp för frågor om kommunal finansiering av statlig verksamhet.

<sup>96</sup> Prop. 2001/02:20 *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem*, s. 122 (vår kursivering).

kvensen blir densamma som för lån, dvs. in-tecknat anslagsutrymme och minskat politiskt handlingsutrymme. Förskotteringen får därmed en nytta för den enskilde aktören som får sitt projekt utfört eller tidigarelagt, men statens utrymme för investeringar ökar inte.

Hittills har omfattningen av förskotteringarna varit sådan att det varit möjligt att vid revidering av planer behålla de investeringar som förskotterats. Med en ökning av antalet förskotterade projekt väcks dock frågan om vad som händer om ett förskotterat objekt vid revidering försvinner ur planen. Skulle staten börja garantera kommuner och landsting som förskotterar att deras projekt därigenom "säkras" i plan, uppstår frågan om det medför orättvisor i form av att andra projekt försenas eller lyfts ur planen. Det kan hävdas att förskotteringen utgör en osäker fordran och det är en risk som kommunen eller landstinget får ta om de väljer att förskottera ett projekt. Utredningen vill dock framhålla den nackdel det innebär att en ökning av förskotteringen medför ett risktagande för den enskilda kommunen eller landstinget att få sitt projekt utlyft ur planen. I och med ökningen av ansökningarna till framför allt Vägverket om att få förskottera väcks också frågan om vilka konsekvenser det kan få när "taket" på 30 procent av de medel som är tillgängliga för infrastrukturinvesteringar nås. Det innebär att kommuner eller landsting som ansöker för sent, när "taket" är nått, inte har möjlighet att förskottera.

Utredningen bedömer sammantaget att det finns flera orättvise-aspekter i och med otydligheten i systemet med förskotteringar, att det saknas tydliga politiska ställningstaganden från regering och riksdag och att man i praktiken frångått de ursprungliga intentionerna med förskotteringen. Mot denna bakgrund har utredningen analyserat möjligheten att avveckla systemet med förskottering.

## Möjligheten att avveckla systemet med förskottering

En avveckling skulle kunna ske genom att alla nu skrivna avtal om förskottering fullföljs, men att det fr.o.m. år 2008 inte skrivs några nya avtal.<sup>97</sup> En sådan avveckling skulle kunna genomföras direkt eller stegvis, enligt följande:

En *direkt avveckling* skulle innebära att alla förskotterade medel återbetalas vid en given tidpunkt (t.ex. 1/1 2008), men att projekten skulle genomföras enligt avtalens tidsplan. Enligt verkens regleringsbrev ska återbetalning ske när medel finns tillgängliga i verkens budget. Om regeringen anslår medel för att återbetala alla förskotteringar vid en given tidpunkt är detta i enlighet med vad regleringsbrevet föreskriver. Detta tillvägagångssätt skulle vara en fördelaktig lösning för kommuner och landsting som både får sina projekt genomförda och slipper låna ut pengar, vilket också besparar dem räntekostnader eller uteblivna ränteintäkter. Det skulle dock sannolikt upplevas som orättvist av andra kommuner och landsting som inte skrivit avtal om förskottering.

En återbetalning av alla förskotterade medel den 1/1 2008 skulle kräva ett extra anslag till Banverket om ca 0,5 mdkr respektive för Vägverket ca 1,7 mdkr. Verken får på detta sätt en resursförstärkning som frigör senare anslag för faktiska investeringar istället för amorteringar.

En komplikation är att kommuner och landsting ska inbetala medel stegvis under kommande år enligt flera nu gällande avtal. Dessa medel behöver således inte återbetalas vid en direkt avveckling, men pengarna behövs för genomförande av projekten enligt avtal. Det innebär att verken måste kompenseras för de kostnader de får i och med uteblivna förskotteringar. Det kan handla om behov av ökade anslag för att finansiera projekt men också för att täcka ökade räntekostnader i fall att behovet av lån från Riksgäldskontoret ökar.

En *stegvis avveckling* skulle kunna genomföras genom att nu gällande avtal genomförs men att inga nya avtal får tecknas fr.o.m. den 1/1 2008. Det skulle innebära att det fram till år 2015 (enligt nu gällande planer) kan ske inbetalningar och återbetalningar. En

---

<sup>97</sup> Avtal om förskottering sluts mellan kommun eller landsting (alternativt mellan flera kommuner och/eller landsting) och Banverket eller Vägverket. Utbetalning av lån från kommun/landsting kan ske vid ett tillfälle eller under en flerårsperiod, t.ex. om bygget pågår under flera år. I de flesta fall är beloppet fixerat i avtalet, men det förekommer att kommuner och landsting förbinder sig att även förskottera byggkostnader som överstiger den ursprungligen beräknade kostnaden.

sådan ordning skulle under en period skapa två parallella system – ett enligt den gamla ordningen för avtal om förskottering skrivna t.o.m. den 31/12 2007 respektive ett system enligt en ny ordning då andra alternativa finansieringsformer får utvecklas.

Vid en stegvis avveckling skulle staten återbetala medel till kommuner och landsting enligt nuvarande praxis, dvs. när medel finns tillgängliga i verkens budget. Vissa inbetalningar skulle också ske från kommuner och landsting i enlighet med gällande avtal som skrivs fram till 31/12 2007. Parallellt skulle dock ett annat system med olika typer av alternativ finansiering behöva utvecklas, där t.ex. kommunal medfinansiering i form av bidrag kan vara ett inslag men där framför allt de statliga anslagen i högre utsträckning måste täcka de behov som finns enligt planerna. Det kan även bli nödvändigt för verken att låna mer från Riksgäldskontoret eller skapa OPS-lösningar. Det är svårt att göra en analys av de ekonomiska konsekvenserna av en stegvis utveckling, annat än för den del som rör inbetalning och återbetalning av förskotteringar enligt befintliga avtal. Om man antar att verken i högre utsträckning ska finansiera investeringar med lån istället för förskotteringar i framtiden, behöver verken en årlig budgetförstärkning som motsvarar den räntekostnad som de tidigare sluppit betala till de förskotterande aktörerna. Utifrån dagens förskotteringsvolym skulle en anslagsökning med hänsyn till ökade räntekostnader för lån istället för förskottering röra sig om ca 20–30 mnkr/år för Vägverket respektive ca 40–60 mnkr/år för Banverket, beroende på räntenivå.

Sammanfattningsvis ställer en avveckling av systemet med förskotteringar krav på att andra finansieringslösningar utvecklas. Regeringen ser nu över olika möjliga alternativa finansieringslösningar. Sådana lösningar behöver kunna tillgodose nya omständigheter och behov på ett mer flexibelt sätt.

Att de årliga anslagen till verken inte alltid motsvarar planernas omfattning är en viktig faktor i sammanhanget. Detta faktum framstår emellertid enligt utredningens uppfattning som en bredare problematik än den som enbart rör systemet med förskotteringar, som snarare kan uppfattas som ett symptom på att finansieringsystemet som helhet inte fungerar trots en gedigen planeringsprocess med tydliga prioriteringar. Denna problematik bedöms dock ligga utanför utredningens uppdrag och får hanteras i särskild ordning, t.ex. då regeringen ser över olika möjliga alternativa finansieringslösningar. Till en sådan översyn kan även frågan om



hur nya omständigheter och behov, som inte tillgodoses i de långsiktiga planerna, ska hanteras och finansieras.

I de överväganden som utredningen gjort om att avveckla systemet med förskotteringar har vi dock gjort bedömningen att ett sådant förslag inte är realistiskt med hänsyn till nu gällande planerings- och finansieringssystem. En avveckling skulle bl.a. kräva ett årligt tillskott till verkens budget för att klara investeringar i enlighet med planerna även utan de förskotterade medlen.

Utredningen har vidare funnit att det finns ett stöd för systemet med förskotteringar hos bl.a. Banverket och Vägverket. I en skrivelse från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) till utredningen (2007-06-15) motsätter sig SKL att systemet med förskotteringar tas bort. SKL menar att förskottering utifrån dagens planerings- och finansieringssystem är en nödvändighet för att kommuner och landsting ska få till stånd angelägna infrastruktur-objekt. Samtidigt betraktas systemet med förskotteringar som en övervältring av kostnader från staten till lokala och regionala aktörer. I första hand bör staten, enligt SKL:s mening, tillskjuta de resurser som behövs för att uppfylla infrastrukturplanerna.<sup>98</sup> Det bör samtidigt nämnas att kritik mot systemet framförts till utredningen från enskilda kommuner och landsting.

### Utredningen föreslår tydligare riktlinjer för förskottering

Med bibehållen möjlighet att förskottera föreslår utredningen att tydligare riktlinjer för hanteringen av förskotteringar införs i regleringsbrev till Banverket och Vägverket. Tydliga riktlinjer skapar ett rättvisare och mer transparent system, där alla inblandade aktörer vet vilka förutsättningar som gäller.

Förslag till riktlinjer:

1. Ett projekt som förskotteras får maximalt tidigareläggas med fem år.
2. Skälen för behovet av förskottering ska anges i den förskotterande aktörens ansökan till respektive verk.
3. För att sluta avtal om förskottering ska kommunen eller landstinget uppvisa fullmäktigebeslut i ärendet.

---

<sup>98</sup> Dnr Fi2006:04/2007/9.

4. Konsekvenserna för fullföljandet av den långsiktiga planen ska utredas innan avtal ingås och eventuell påverkan på andra objekt ska klargöras.

Utredningen har inte gjort några särskilda överväganden vad gäller "taket" på 30 procent respektive kravet på regeringsbeslut för förskotteringar över 20 mnkr.

Utredningen har även övervägt att lämna förslag om en riktlinje som innebär att tidpunkt för återbetalning ska fastställas i avtalet om förskottering. Ur kommunal synvinkel skulle det vara en fördel att få en tidpunkt för återbetalning av lån fastställd i avtal. Det tycks dock problematiskt att fastställa en tidpunkt eftersom förskotteringen då mer får karaktären av ett lån och eventuellt kan strida mot lagen om statens upplåning.

### Riksdagen bör få samlad information om förskotterade projekt

Upp till 30 procent av verkens årliga anslag kan in-tecknas för förskotteringar från kommuner, landsting och andra. Detta påverkar utrymmet för andra investeringar och minskar det nationella politiska handlingsutrymmet. Utredningen anser därför att regeringen bör ge riksdagen en samlad information om förskotterade projekt. Riksdagen anger övergripande mål och riktlinjer för planering och fastställer finansiella ramar för infrastrukturplaneringen. Det är inte riksdagens främsta uppgift att ta ställning till enskilda infrastrukturobjekt eller andra enskilda åtgärder.<sup>99</sup> Det finns emellertid inget som hindrar riksdagen från att göra mer preciserade ställningstaganden i enskilda frågor, t.ex. vad gäller investeringar som kräver särskilda finansieringslösningar.<sup>100</sup>

Utredningen föreslår därför att det i underlaget för riksdagens prövning av de årliga anslagen till infrastrukturinvesteringar tydligt framgår hur stor andel som är in-tecknad för återbetalningar av förskotteringar. Sådan information kan lämpligen ingå i regeringens budgetpropositioner. Utredningen föreslår också att Banverket i likhet med Vägverket i sitt regleringsbrev får i uppdrag att redovisa förskotterade projekt i årsredovisningen.

---

<sup>99</sup> Rskr. 1998/99:8, bet. 1998/99:TU5, rskr. 1998/99:150.

<sup>100</sup> Riksdagens revisorers rapport 2000/01:05, s. 13.

### 6.3.6 Luftfart

**Utredningens bedömning:** Med hänsyn till Flygplatsutredningens (N 2006:06) pågående uppdrag finner inte utredningen anledning att närmare gå in på frågan om kommunal finansiering av statliga flygplatser.

#### Flygplatsinfrastrukturen

De första svenska trafikflygplatserna tillkom under senare delen av 1920-talet och drevs i kommunal regi. Under andra världskriget tillkom militära flygplatser som tidigt också fick civil trafik. När den statliga flygplansmyndigheten Luftfartsverket (LFV) bildades 1947 övergick flera flygplatser från kommunalt huvudmannaskap till att bli en del av det statliga flygplanssystemet. Den stora utvecklingen av inrikes linjetrafik kom med bildandet av Linjeflyg 1957.

Den befintliga flygplatsinfrastrukturen är idag omfattande och täcker stora delar av landet. Reguljär linjetrafik bedrivs vid 42 flygplatser. Staten äger 16 av dessa flygplatser samt är delägare tillsammans med kommuner och andra intressenter för två. Två flygplatser är privatägda och övriga 22 flygplatser ägs av kommuner.

#### Ansvarsförhållanden

Ansvariga myndigheter inom verksamhetsområdet civil luftfart är Luftfartsstyrelsen och affärsverket Luftfartsverket. En av Luftfartsverkets huvuduppgifter är att ansvara för drift och utveckling av statens flygplatser för civil luftfart.<sup>101</sup> Luftfartsstyrelsen är en central förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar, sektorsansvar, för den civila luftfarten. I styrelsens huvuduppgifter ingår bl.a. att pröva frågor om tillstånd att inrätta och driva allmänna flygplatser samt fastställa villkor för tillståndet. Luftfartsstyrelsen meddelar även föreskrifter om underhåll och drift av allmänna flygplatser.

---

<sup>101</sup> Förordning (2004:1120) med instruktion för Luftfartsverket.

## Finansiering av flygplatser

Alla flygplatser som bedriver reguljär trafik finansieras huvudsakligen genom avgifter, vilka betalas av resenärerna. Vad gäller de statliga flygplatserna är statens krav på Luftfartsverket att utveckla och driva de statliga flygplatserna så att full kostnadstäckning uppnås och även leverera avkastning till staten på investerat kapital. Överskott hos större flygplatser täcker underskott hos mindre.

Statliga bidrag till kommunala och privata trafikflygplatser har förekommit i olika former både till investeringar och till drift. Genom 1998 års transportpolitiska riksdagsbeslut infördes det nuvarande statliga stödet till de icke-statliga flygplatserna, det så kallade driftbidraget, som ersatte de tidigare stöden.<sup>102</sup> Driftbidraget har sedan 1999 årligen fördelats mellan samtliga kommunala och privata trafikflygplatser där det bedrivs reguljär passagerartrafik. Undantagen har varit när en flygplats nått en sådan trafikvolym att den kan anses ha goda förutsättningar att bedriva en lönsam verksamhet. Det totala driftbidraget 2006 uppgick till närmare 103 mnkr, varav 81 mnkr från statsbudgeten och 22 mnkr från Luftfartsverket, och fördelades till 21 flygplatser.

Det har också förekommit kommunala investeringsbidrag till statliga flygplatser. Genom bl.a. 1963 års trafikpolitiska beslut fastställdes normer för samverkan mellan stat och kommun om investeringar.<sup>103</sup> Enligt dessa normer skulle kommunerna, förutom markkostnaderna, även svara för en viss del av investeringsutgifterna för byggnader och anläggningar för statliga flygplatser. Genom samarbetet mellan staten och kommunerna på luftfartsområdet ansågs förutsättningar ha skapats för ett kommunalt inflytande och medansvar vid utbyggnad också av landets primärflygplatser, liksom för en gemensam bedömning av projektens angelägenhetsgrad i förhållande till andra samhälleliga investeringsbehov.

Även om dessa normer numera delvis slopats pågår fortfarande en omfattande planeringssamverkan och i vissa fall samfinansiering av flygets infrastruktur på de statliga flygplatserna. Det förekommer att kommuner finansierar vissa investeringar vid utbyggnad av statliga flygplatser som t.ex. terminaler och hangarer, vilka sedan hyrs ut till Luftfartsverket. Huvudsyftet är att så effektivt som

<sup>102</sup> Prop. 1997/98:56 *Transportpolitik för en hållbar utveckling*, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:226.

<sup>103</sup> *Kungl. Maj:ts proposition (nr 191) till riksdagen angående riktlinjer för den statliga trafikpolitiken m.m.; given Stockholms slott den 18 oktober 1963*, Sammansatta stats- och tredje lagutskottets utlåtande nr 1, rskr. nr 424 år 1963.

möjligt anpassa flygplatsernas kapacitet och servicenivå till de behov och den efterfrågan på flygresor som följer av den lokala och regionala utvecklingen.

### **Kommunal kompetens att engagera sig i flygplatser och flygtrafik**

I rättspraxis har kommuner ansetts ha kompetens att engagera sig i byggandet av flygplatser, även när det varit fråga om privata flygplatser. Den återkommande motiveringen har varit att kommunen varit i behov av kommunikationsmöjligheterna. Kommuner har också tillåtits engagera sig i flygplatser utanför den egna kommunens område. Vad gäller kommuners engagemang i rent statliga flygplatser finns endast ett relevant avgörande. I det fallet hade en kommun överlåtit mark till staten för byggande av en statlig flygflottilj, vilket ansågs ligga inom kommunens kompetens.<sup>104</sup>

### **Flygplatsutredningen (N 2006:06)**

Regeringen har tillkallat en särskild utredare för att göra en översyn av det samlade svenska flygplatssystemet.<sup>105</sup> Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 31 december 2007. Syftet med översynen är bl.a. att lämna förslag till inriktning och prioritering av det långsiktiga statliga ansvaret för flygplatser. Förutsättningarna för och effekterna av en eventuell omfördelning av ansvaret för statliga och kommunala flygplatser ska analyseras.

I uppdraget ingår vidare att föreslå en robust och långsiktigt hållbar finansieringsmodell. Utredaren ska se över det nuvarande driftbidragssystemet och ge förslag till ett system som i högre grad är prestationsanpassat och bygger på ersättning i stället för bidrag. Vid överväganden kring finansieringsmodell ska utredaren sträva efter att finna en lämplig ansvarsfördelning mellan stat, regioner, kommuner och näringsliv.

---

<sup>104</sup> RÅ 1942 S 460.

<sup>105</sup> Dir. 2006:60 *Flygplatsöversyn*, dir. 2006:104 *Tilläggsdirektiv*.

## Utredningens bedömning

Det förekommer att kommuner finansierar vissa investeringar, såsom terminaler och hangarer, vid utbyggnad av statliga flygplatser. Luftfartsstyrelsen meddelar föreskrifter rörande allmänna bestämmelser om byggnader, anläggningar och utrustning vid godkänd flygplats (LFS 1996:2). Om Luftfartsstyrelsen i sådana föreskrifter ställer krav på att en viss anläggning måste finnas för driften på flygplatsen, bör investeringen enligt utredningens mening åligga staten. Huruvida dessa kommunala investeringar kan avse frivilliga åtaganden inom ramen för den allmänna kompetensen är oklart. Med hänvisning till Flygplatsutredningens pågående uppdrag finner dock inte utredningen anledning att närmare gå in på frågan.

### 6.3.7 Sjöfart

**Utredningens bedömning:** Med hänsyn till att Hamnstrategiutredningen (N 2006:09) för närvarande utvärderar gällande principer avseende kostnadsfördelningen för de allmänna farlederna finns inte skäl för utredningen att närmare analysera frågan om kommunal finansiering av statlig verksamhet inom sjöfartsområdet.

Sjöfarten har en dominerande roll i transportsystemet. Längs Sveriges kuster finns ett 50-tal allmänna hamnar och ett antal industriägda lastageplatser genom vilka i stort sett hela den svenska utrikeshandeln passerar. Över 95 procent av all import och export går på lastfartyg eller färjor. Hamnarna utgör knutpunkten mellan land- och sjötransporterna och har därmed stor betydelse för att hela transportkedjan fungerar effektivt.

Staten svarar genom Sjöfartsverket för framkomlighet och yttre säkerhetsanordningar på vattenvägarna medan kommunerna i princip är huvudmän för hamnväsendet.

## Sjöfartssektorn

Verksamhetsområdet sjöfart omfattar bl.a. sjönäring, sjösäkerhets- och miljöarbete och den sjöfartsinfrastruktur som inte faller under hamnarnas ansvar.

Sjöfartsverket är ansvarig sektorsmyndighet inom sjöfartsområdet. I Sjöfartsverkets huvuduppgifter ingår bl.a. lotsning, farleder, isbrytning sjöräddning, sjökartläggning och sjöfartsinspektion. Sjöfartsverket ansvarar för att sjöfarten har god tillgång till farleder med god framkomlighet och hög säkerhet året runt på samtliga hamnar av betydelse. Verksamhet ska huvudsakligen bedrivas med inriktning på handelssjöfarten, men fritidsbåtstrafiken, fiskets och marinens intressen ska också beaktas.

Då verksamheten huvudsakligen finansieras genom avgifter på handelssjöfarten, benämns Sjöfartsverket affärsverk. Verket får dock även anslag för att finansiera tjänster inom verkets ansvarsområde som inte ska belasta handelssjöfarten. Exempel på sådana kostnader är informationsinsatser för att förbättra sjösäkerhet, sjöräddning och farledsverksamhet samt vissa kostnader för fritidsbåtstrafiken och yrkesfisket.<sup>106</sup>

## Allmän farled och allmän hamn

De vatten som sjöfarten använder kallas för farleder. Att ”hålla farleder” är en av Sjöfartsverkets huvuduppgifter och däri ingår sjömätning, drift och underhåll av farleder (inklusive fyrar, bojar och prickar) samt isbrytning.<sup>107</sup>

Sjöfartsverket svarar således för utveckling och underhåll av de allmänna farleder som enligt verket bör handhas av staten. Allmänna farleder kan också helt eller delvis skötas av andra parter såsom kommuner och industri- eller hamnföretag. Av förteckningen över allmänna farleder framgår att Sjöfartsverket svarar för ett stort antal farleder tillsammans med en kommun.<sup>108</sup> När det gäller anslutningsfarlederna till de allmänna hamnarna ansvarar Sjöfartsverket normalt för farleden fram till hamnområdesgränsen

---

<sup>106</sup> Prop. 2006/2007:1 *Budgetproposition för 2007*, utgiftsområde 22, s. 82.

<sup>107</sup> Lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn.

<sup>108</sup> Sjöfartsverkets kungörelse med tillkännagivande av beslut om allmänna farleder och allmänna hamnar (SJÖFS 1988:5).

medan hamnen, dvs. oftast en kommun, svarar för farlederna inom hamnområdet.

### Hamnväsendet

Den svenska hamnstrukturen har främst utvecklats och finansierats inom den kommunala sektorn och till största delen är hamnväsendet en oreglerad kommunal angelägenhet. De allmänna hamnarna i Sverige är i huvudsak kommunalt ägda men formerna för driften varierar. I de flesta hamnarna drivs verksamheten i aktiebolagsform och det förekommer att bolagen även äger hamnen. Aktiebolaget är ofta kommunägt men kan i vissa fall ha blandat ägande, där kommunen vanligtvis har majoritet. Det finns även några hamnar som drivs som en del av den kommunala förvaltningen. I några få hamnar drivs verksamheten av privata intressenter.

Även i rättspraxis har konstaterats att kommuner har kompetens att bedriva hamnverksamhet. Det är däremot inte en kommunal angelägenhet att äga och driva ett skeppsvarv.<sup>109</sup> Vidare finns en omfattande praxis vad avser kommuns befogenheter att engagera sig i hamnverksamhet som bedrivs av privata företag. I denna praxis har kommuner i stor utsträckning ansetts ha befogenhet att ekonomiskt stödja rederier och enskilda företag.

Huruvida det förekommer kommunala bidrag till vad som kan anses utgöra statlig verksamhet inom sjöfartsområdet är okänt. Det finns heller ingen praxis inom området.

### Hamnstrategiutredningen (N 2006:09)

Regeringen har tillkallat en statlig förhandlingsman för att ta fram förslag till åtgärder för hur hamnarnas samlade infrastruktur och resurser bör kunna utnyttjas mer effektivt. Förhandlaren ska identifiera hamnar av strategisk betydelse och föreslå regeringen vilka hamnar som ska ges prioritet i förhållande till andra hamnar när det gäller statligt finansierad infrastruktur. I uppdraget ingår även att utvärdera nuvarande principer avseende kostnadsfördelningen för de allmänna farlederna. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 oktober 2007.<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> RÅ83 2:15.

<sup>110</sup> Dir. 2006:61 *Hamnstrategi*.



## Utredningens bedömning

Såvitt utredningen erfarit förekommer inte någon kommunal finansiering av vad som kan betecknas som enbart statlig verksamhet inom sjöfartsområdet. Med hänsyn härtill och då nuvarande principer avseende kostnadsfördelningen för de allmänna farlederna för närvarande utvärderas av Hamnstrategiutredningen finns inte skäl att närmare utreda frågan.

## 6.4 Kommunalt engagemang i högskoleverksamhet

Den utbyggnad som skett av högskolan från slutet av 1970-talet och framåt har lett till ett ökat kommunalt engagemang i högskolornas<sup>111</sup> utveckling, vilket bl.a. kan ses som ett led i den lokala och regionala näringslivs- och arbetsmarknadspolitiken där kompetensutvecklingsfrågorna är centrala. Engagemanget innefattar även kommunala bidrag till högskolornas verksamhet. Förutom generella bidrag utan "öronmärkning" rör det sig om en rad olika ändamål, t.ex. till forskning, professorer, doktorandtjänster och centumbildningar. Det finns också exempel på bidrag till studentkårerna och till marknadsföringsinsatser. Kommuner bistår också med infrastruktur och stödfunktioner för högskoleutbildning som bedrivs utanför högskoleorterna.

### 6.4.1 Rättspraxis rörande kommunala bidrag till högskoleverksamhet

Regeringsrättens praxis visar att kommunala bidrag ligger inom den kommunala kompetensen under vissa förutsättningar. I rättsfallet RÅ 1999 ref. 67 ansågs det kompetensenligt för Uppvidinge kommun att bidra med 100 000 kronor till finansieringen av ett s.k. professorsprogram vid Högskolan i Växjö (sedermera Växjö universitet). Regeringsrätten fann inledningsvis att det aktuella bidraget, med beaktande av dess ändamål och begränsade omfattning, utgjorde en angelägenhet av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område och till kommunens medlemmar. Regeringsrätten konstaterade att den avgörande frågan därmed blev om

---

<sup>111</sup> I texten används begreppet "högskolor", vilket innefattar både statliga universitet och högskolor. I de flesta fall omfattas även s.k. enskilda utbildningsanordnare med examensrätt.

det kan anses att bidraget lämnats för en angelägenhet som ska handhas enbart av någon annan och, om så var fallet, om beslutet att lämna bidraget därför föll utanför kommunens kompetensområde. Härvid uttalade Regeringsrätten följande:

Det står klart att begränsningen av den kommunala kompetensen till angelägenheter som inte ska handhas enbart av någon annan innebär att en kommun inte får starta och driva en verksamhet som är förbehållen staten. Enligt sin ordalydelse kan bestämmelsen uppfattas så att den innebär ett absolut förbud för en kommun att engagera sig ekonomiskt i en sådan verksamhet. I rättstillämpningen har bestämmelsen dock inte getts denna innebörd.

Regeringsrätten fann att det förhållandet att staten var huvudman för Växjö universitet inte innebar att det låg utanför Uppvidinge kommuns kompetensområde att lämna ett allmänt bidrag av ifrågasvarande storlek av det s.k. professorsprogrammet.

Avgörandet visar således att bestämmelsen i 2 kap. 1 § KL inte utgör hinder för en kommun att lämna ett allmänt bidrag till ett statligt lärosäte under förutsättning att kommunens ekonomiska engagemang inte innebär att kommunen startar eller driver verksamheten. Vidare framgår att bidraget ansågs ha anknytning till kommunens område och till kommunens medlemmar trots att universitet låg utanför den egna kommunens geografiska gränser. Regeringsrätten måste således ha ansett att bidraget stod i rimlig proportion till den nytta som åtgärden förväntades medföra för kommunen och dess medlemmar och därför var förenligt med den s.k. lokaliseringsprincipen.

Kammarrätten i Stockholm ansåg däremot inte att det var en kommunal angelägenhet för Botkyrka kommun att finansiera inrättandet av en "mångfaldsprofessur" vid Södertörns högskola, som är en statlig högskola.<sup>112</sup> Den klagande hade bl.a. anfört att kommunens beslut innebar att det startas och drivs en ny verksamhet genom att den nya professuren inrättas med placering vid Fittja gård och med ett nytt ämnesområde som inte tidigare fanns inom högskolan. Botkyrka kommun hade bl.a. anfört att de var en mångkulturell kommun och att Mångkulturellt centrum i kommunen sedan 15 år var ett centrum för forskning kring internationell migration, etniska relationer m.m. Botkyrka kommun hävdade vidare att kostnaden för professuren (1,5 mnkr per år under 12 år, totalt ca 18 mnkr) var ringa i förhållande till de kostnader kommu-

---

<sup>112</sup> Mål nr 6206-02.

nen har för t.ex. integrationsfrågor. Kammarrättens dom innebar en ändring av en tidigare dom från Länsrätten i Stockholms län, som ansett att den forskning som skulle bedrivas genom den aktuella professuren var en angelägenhet av allmänt intresse för kommunen.<sup>113</sup> Omständigheten att forskningen skulle bedrivas inom ramen för en statlig högskola skulle enligt länsrätten inte i sig föranleda att ett kompetensöverskridande skett. Kammarrättens dom överklagades till Regeringsrätten som inte meddelade prövningstillstånd.<sup>114</sup>

Kammarrätten i Jönköping fann i en nyligen meddelad dom att Regionförbundet i Kalmar läns beslut om ett bidrag till Högskolan i Kalmar rymdes inom det kommunala kompetensområdet.<sup>115</sup> Bidraget uppgick till drygt 2,5 mnkr och skulle utgå under en treårsperiod till ett professorsprogram för forskningsuppbyggnad. Kammarrättens dom innebar en ändring av en tidigare dom från Länsrätten i Kalmar län, som hade funnit att bidraget inte kan betraktas som ett sådant allmänt bidrag som faller inom den kommunala kompetensen. I sin bedömning uttalade länsrätten bl.a. att såvitt kan förstås kan Högskolan i Kalmar inte använda bidraget fritt.<sup>116</sup> Men kammarrätten gör dock bl.a. bedömningen att den omständighet att högskolan inte fritt kunnat avgöra hur medlen kan användas, inte innebär att bidragsgivningen går utöver Regionförbundets kompetens. Kammarrätten uttalade vidare att en större kommun bör kunna tillåtas lämna ett högre bidrag än en mindre kommun.

I det följande analyseras frågor om kommunala bidrag till högskoleverksamhet genom en beskrivning av områdena samverkan, forskning och utbildning.

#### 6.4.2 Samverkan med högskolorna

Som ett led i det kommunala engagemanget kring kompetensutveckling utgör samverkan mellan kommuner, landsting, näringsliv och högskolor en viktig del. Inom ramen för den regionala utvecklingspolitiken har regeringen lyft fram potentialen för högskolor och universitet att bidra till regional utveckling och tillväxt i samverkan med det omgivande samhället. I detta ligger möjligheterna

---

<sup>113</sup> Mål nr 21283-01.

<sup>114</sup> Mål nr 4490-04.

<sup>115</sup> Mål nr 4440-06.

<sup>116</sup> Mål nr 1029-06.

till diskussion och överenskommelser med lokala och regionala aktörer, men även till ökad förståelse mellan arbetsmarknadens behov och högskolans verksamhet.<sup>117</sup>

Lärosäten med läkar- och tandläkarutbildning har särskilt omfattande samarbete med landstingen. Genom avtal mellan staten och vissa landsting om samarbete lämnar staten ersättning för landstingens medverkan i grundutbildningen. Lärosäten med lärarutbildning har ett omfattande samarbete med kommunerna eftersom studenterna gör den verksamhetsförlagda delen (VFU) av utbildningen i skolan. Samarbete skola – högskola är även viktigt för lärarnas kompetensutveckling och vidareutbildning.<sup>118</sup>

En annan aspekt på samverkan rör den praktikinräna forskningen och samspelet forskning – praktik. Inför den senaste forskningspolitiska propositionen överlämnade Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet en forskningsstrategi till regeringen där bl.a. behovet för högskolor och universitet att forska *med* kommuner och landsting och inte bara *om* dem och deras verksamheter lyftes fram.<sup>119</sup>

Vissa samverkansprojekt för kompetensutveckling, forskning m.m. sker inom ramen för (och medfinansieras av) EG:s fonder och program.

Ett antal åtgärder inom EG:s strukturfonder syftar till att bygga upp forskningsmiljöer, främja innovation samt öka samverkan mellan näringsliv och högskolor inom olika områden. Vidare fokuserar åtgärder inom strukturfonderna på insatser som i vid mening gör ny kunskap från universitet och högskolor och andra FoU-utförare mer tillgänglig för näringslivet.<sup>120</sup>

## Högskolans samverkansuppgift

Högskolor och universitet ska enligt 1 kap. 2 § högskolelagen (1992:1434) samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet. Uppgiften att samverka är lagstadgad sedan 1997.<sup>121</sup> Initialt benämndes samverkan med det omgivande samhäl-

---

<sup>117</sup> Prop. 2001/02:4 *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*, s. 35f.

<sup>118</sup> Prop. 2006/07:1 *Budgetproposition för 2007*, utgiftsområde 16, s. 130f.

<sup>119</sup> *En forskningsstrategi för kommuner, landsting och regioner*, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

<sup>120</sup> Prop. 2004/05:80 *Forskning för ett bättre liv*, s. 31.

<sup>121</sup> Prop. 1996/97:1 *Budgetproposition för 1997*, Utgiftsområde 16, s. 160f.

let ”den tredje uppgiften”, vid sidan av forskning och utbildning. Sedan år 2000 används istället begreppet ”samverkansuppgiften”.<sup>122</sup>

Högskoleverket har angett tre mål med universitetens och högskolornas samverkan med omvärlden: (1) demokratiutveckling, (2) kunskapsutveckling och tillväxt samt (3) bättre utbildning.<sup>123</sup> Högskoleverket har även kartlagt ”goda exempel på samverkan”. I rapporten finns en rad exempel på samverkan mellan lärosätena och kommunala aktörer, t.ex.:<sup>124</sup>

- samarbete mellan Karolinska institutet (KI), Huddinge gymnasium och Huddinge kommun för breddad rekrytering till KI samt ökat intresse för naturvetenskap, medicin och vård,
- samarbete inom näringsliv, turism, forskning m.m. mellan Länsstyrelsen i Skåne, Region Skåne och Lunds universitet kring 250-årsjubileet av Carl von Linnés skånska resa,
- samarbete mellan Göteborgs kommun, Chalmers, Volvo, Ericsson m.fl. kring Lindholmen Science Park för forskning och utveckling av bl.a. fordons- och transportsystem, mobilt Internet och modern design,
- Sociorama Kronoberg – en försöksverksamhet för kunskapsutveckling inom socialt arbete mellan Växjö universitet och de sociala verksamheterna i Kronobergs åtta kommuner,
- Innovationsgruppen på Högskolan i Halmstad hjälper studenter och anställda att starta företag (Halmstads kommun och Region Halland bidrar till verksamheten),
- samarbete mellan Högskolan på Gotland och lokala myndigheter på Gotland för att ge studenter som läser förvaltningsrätt möjlighet till praktisk erfarenhet av offentlig verksamhet, samt
- samverkan mellan Högskolan Dalarna, den kommunala vuxenutbildningen, folkbildningen och kommunala lärcentra för att bl.a. underlätta övergången till högskolestudier och göra högskolans utbildningar tillgängliga för alla delar av regionen.

Samverkansuppgiften ska genomföras inom ramen för lärosätenas ordinarie resurser, dvs. anslag för grundutbildning och anslag för forskning och forskarutbildning.

Riksrevisionen skriver i en rapport att lärosätena anser sig ha svårt att frigöra medel från sakanslagen till samverkansuppgiften, vilket får till följd att samverkansarbetet till stor del externfinansieras. Samtidigt som lärosätena ser de externa bidragen som värdefulla för utvecklingen av samverkansarbetet så menar vissa att den

<sup>122</sup> Prop. 1999/2000:1 *Budgetpropositionen för 2000* (jfr även prop. 1996/97:5 *Forskning och samhälle*).

<sup>123</sup> *Högskolan samverkar*, Högskoleverkets rapport 2004:38 R.

<sup>124</sup> *Högskolan samverkar – Goda exempel*, Högskoleverkets rapport 2005:9 R.

tidsmässiga begränsning som externa projektmedel innebär förhindrar långsiktigt syftande åtgärder. Riksrevisionen ser ett behov av att samverkansuppgiften definieras bättre, att uppgiften blir en målstyrd verksamhet som övrig högskoleverksamhet samt att uppgiften får tydliga återrapporteringskrav.<sup>125</sup>

#### 6.4.3 Kommunala bidrag till forskning och forskarutbildning vid statliga lärosäten

Målet för regeringens forskningspolitik är att Sverige ska vara en ledande forskningsnation, där forskning bedrivs med hög vetenskaplig kvalitet. Den statliga forskningspolitiken utgår från en helhetssyn på t.ex. olika vetenskapsområden. Internationellt forskningssamarbete är en annan viktig faktor för den statliga forskningspolitiken. Staten har ett särskilt ansvar för att stödja grundforskning. Staten finansierar också grund- och tillämpad forskning till stöd för olika samhällssektorer. För forskning som bedrivs med statliga medel finns särskilda krav på hög vetenskaplig kvalitet.<sup>126</sup>

Av den offentligt finansierade forskningen i Sverige utförs nästan två tredjedelar vid universitet och högskolor. Speciellt för forskningen vid de statliga lärosätena är rätten att utfärda examina inom viss forskarutbildning (gäller de 14 universiteten samt några högskolor och enskilda utbildningsanordnare). Bland övriga offentliga forskningsutförare finns industriforskningsinstitut, vissa sektorsmyndigheter samt kommuner och landsting.<sup>127</sup> Den största delen av svensk FoU-verksamhet utförs och finansieras dock i företagssektorn.<sup>128</sup>

Det finns således en mängd aktörer som finansierar och utför FoU-arbete. Regeringen har också betonat behovet av samordnade, strategiska satsningar mellan olika aktörer, både näringslivet och det offentliga.<sup>129</sup>

Samtidigt som staten har ett tydligt och uttalat ansvar för grundforskning har staten även ett intresse att stödja forskning som utgår från olika samhällssektors behov, inklusive de behov som finns inom näringslivet. I den offentliga debatten framkommer ibland en motsätt-

<sup>125</sup> *Tillväxt genom samverkan?*, Riksrevisionens rapport 2005:02, s. 2f, 69f.

<sup>126</sup> Jmf t.ex. prop. 1996/97:5 *Forskning och samhälle*, s. 2.

<sup>127</sup> [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

<sup>128</sup> År 2004 avsatte staten och näringslivet sammantaget ca 3,7 procent av BNP för FoU varav ca 25 procent var statliga medel (Prop. 2006/07:1 *Budgetproposition för 2007*, utgiftsområde 16, s. 285).

<sup>129</sup> Prop. 2004/05:80 *Forskning för ett bättre liv*, s. 9f.

ning mellan grundforskning och behovsriktad, ofta mer tillämpad, forskning. Motsättningen kan till del ha sin upprinnelse i en begreppsförvirring. Behovsmotiverad forskning utgår från ett problem eller en frågeställning inom en sektor och kan innehålla element av både grundforskning och tillämpad forskning. Forskare kan samtidigt vara engagerade i såväl grundforskning som tillämpad forskning. Det är inte ovanligt att just sådana forskningsmiljöer är framstående.

Den forskningspolitik som sedan 1970-talet vuxit fram genom de forskningspolitiska propositionerna ger uttryck för en vilja att sätta in forskningspolitiska insatser i breda samhälleliga sammanhang.<sup>130</sup> I den senaste forskningspolitiska propositionen betonar regeringen kopplingen mellan forskning och praktik.<sup>131</sup>

Av stor vikt är också att dialogen mellan forskare och avnämare stärks. Kunskapsöverföring betraktas ofta som en envägskommunikation från forskare till avnämare. Men forskningen berikas lika mycket av kunskap från andra delar av samhället och blir därigenom mer relevant för samhället i stort. Generellt sett är det angeläget att de stora mängder forskningsresultat som kontinuerligt produceras görs åtkomliga för samhället utanför.

Sammantaget går det inte att definiera forskning som en renodlat statlig angelägenhet. Längre fram diskuteras frågor om den kommunala kompetensen och FoU i kommunal regi. Utifrån utredningens uppdrag om kommunal finansiering av statlig verksamhet gör utredningen i detta sammanhang en närmare analys av kommunala bidrag till forskning och forskarutbildning som bedrivs av statliga lärosäten.

### Lärosätenas intäkter för forskning och forskarutbildning

Staten stödjer grund- och tillämpad forskning genom direkta anslag till lärosätena för forskning och forskarutbildning, men också genom medel som fördelas av forskningsråden och olika myndigheter till såväl lärosätena som andra aktörer.

De statliga anslagen för forskarutbildning (utbildning på forskarnivå) och forskning anges i lärosätenas regleringsbrev. Där anges också hur beloppet ska fördelas mellan de olika vetenskapsområdena och hur stor andel som ska gå till studiefinansiering i

---

<sup>130</sup> Edqvist, O. i Sandström, U. (red.) *Det nya forskningslandskapet: Perspektiv på vetenskap och politik.*

<sup>131</sup> Prop. 2004/05:80 *Forskning för ett bättre liv*, s. 10.

forskarutbildningen. Högskolorna kan också få externa medel från t.ex. EU, forskningsråd, stiftelser, kommuner, landsting och privata företag. Allmänt kan sägas att den externa forskningsfinansieringen vuxit i betydelse för de statliga lärosätena den senaste tioårsperioden. Uppdragsforskningen ökar, medan rena forskningsbidrag minskar vilket innebär att finansiärerna får större inflytande över forskningen (forskningsbidragen är intäkter för forskning utan krav på motprestation, dvs. bidragsgivaren kan inte förbehålla sig rätten till forskningsresultaten).

Näringslivet och andra intressenter, bl.a. kommuner och landsting, bidrar också *indirekt* till att finansiera forskning och forskarutbildning vid lärosätena. Indirekt finansiering kan t.ex. ske genom att ett företag eller en organisation finansierar en professor (lönkostnader) som är anställd vid statligt lärosäte. Hösten 2006 finansierade 2 100 doktorander sin forskarutbildning genom anställning i ett företag utanför högskolan (s.k. företagsdoktorander). Därutöver genomförde omkring 1 100 läkare sin forskarutbildning med försörjning utanför högskolan. Vidare fanns hösten 2006 omkring 700 adjungerade lärare som forskade och undervisade vid högskolorna, men fick lön från annan arbetsgivare, i hälften av fallen kommun eller landsting.<sup>132</sup> (Antalet doktorander var 2005 tidpunkt cirka 19 200 stycken).<sup>133</sup>

De sammanlagda intäkterna för forskning och forskarutbildning vid högskolorna uppgick år 2006 till omkring 24,5 mdkr. Ca 11 mdkr, eller omkring 46 procent, var direkta anslag från staten. Ytterligare 5,8 mdkr, eller ca 24 procent, av intäkterna kom från olika statliga myndigheter. Privata finansiärer som näringsliv och stiftelser tillförde omkring 4,5 mdkr, eller ungefär 18 procent. Vidare stod EU-medel för ca 1 mdkr. Knappt 0,9 mdkr kom från kommuner och landsting. Av dessa utgjordes ca 0,25 mdkr av rena bidrag till forskning och forskarutbildning, resten är uppdragsforskning. Offentliga medel står därmed för över 80 procent av finansieringen av forskning och forskarutbildning vid statliga lärosäten.<sup>134</sup>

Mer precist lade landstingen under 2005 ut 126 mnkr i form av understöd och uppdrag till universitet och högskolor, vilket motsvarar ungefär 54 procent av landstingens totala utbetalda medel för

<sup>132</sup> *Universitet & högskolor – Högskoleverkets årsrapport 2007*, rapport 2007:33 R.

<sup>133</sup> [www.scb.se](http://www.scb.se), *Forskning och utveckling inom universitet och högskolor 2005*, SCB Statistiska meddelanden UF 13 SM 0601.

<sup>134</sup> [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se); *Universitet & högskolor – Högskoleverkets årsrapport 2007*, rapport 2007:33 R.



s.k. utlagd FoU. Övriga medel för utlagd FoU gick till branschforskningsinstitut och privata icke-vinstdrivande organisationer (ca 80 mnkr) respektive till kommuner och andra landsting samt lokala och regionala FoU-enheter (ca 30 mnkr). Motsvarande uppgift för kommunerna 2005 var 54 mnkr för utlagd FoU, varav 27 mnkr var FoU-understöd och – uppdrag till universitet och högskolor medan 17 mnkr gick till lokala och regionala FoU-enheter. Övriga medel gick till branschforskningsinstitut, svenska företag samt landsting och övriga kommuner.<sup>135</sup> Det saknas en motsvarande statistik rörande s.k. indirekt finansiering genom t.ex. kommun-doktorander eller bidrag till lönekostnader för anställda vid högskolorna.

#### 6.4.4 FoU i kommunal regi

**Utredningens bedömning:** Regeringen bör överväga att i samband med nästa forskningspolitiska proposition, som aviserats till hösten 2008, uppmärksamma frågan om den kommunala kompetensen att bedriva FoU-verksamhet med anknytning till de egna verksamheterna.

Kommuner och landsting har de senaste decennierna gjort en ökad satsning på FoU, bl.a. i form av uppdragsverksamhet, stipendier och forskningsanslag till högskolorna. Forskning inom många discipliner, t.ex. medicin, ekonomi, pedagogik och folkhälsovetenskap, har direkt bäring på de kommunala verksamheterna. Kommuner och landsting har också utvecklat egen FoU-verksamhet, framför allt med fokus på praktisk forskning. Den bedrivs inom ramen för ordinarie verksamheter, men också genom ett 80-tal lokala och regionala forskningsmiljöer (FoU-enheter), huvudsakligen med mångvetenskapliga inriktningar mot kommunala kärnverksamheter som hälso- och sjukvård eller socialtjänst.<sup>136</sup> Det finns också s.k. kommundoktorander, dvs. doktorander vid statliga lärosäten som har sin anställning i kommuner eller landsting. Det förekommer också att kommuner och landsting erbjuder egna

---

<sup>135</sup> *Forskning och utveckling i kommuner och landsting samt FoU i lokala och regionala FoU-enheter*, SCB Statistiska meddelanden UF 11 SM 0701.

<sup>136</sup> Prop. 2004/05:80 *Forskning för ett bättre liv*, s. 206f.

anställda som forskar ersättning för t.ex. apparatur, lön till projektanställd, analyser, material och resor.<sup>137</sup>

Det finns flera forskningsmiljöer som forskar kring kommunala frågor där verksamheten bedrivs i samverkan mellan kommunala aktörer och statliga lärosäten. Två exempel är Centrum för kommunstrategiska studier (CKS) som drivs i samarbete mellan kommunerna i Östergötland och Linköpings universitet samt KommunForskning i Västsverige (Kfi) som utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och landsting i Västsverige och Göteborgs universitet.

### Kommunal finansiering av egen FoU-verksamhet

Statistiska centralbyrån (SCB) har undersökt omfattningen av kommuners och landstings utgifter för FoU under 2005.<sup>138</sup> Undersökningen visade att kommuner och landsting under 2005 satsade cirka 3,2 mdkr på egen FoU.<sup>139</sup> Av dessa medel stod landstingen för ungefär 3 mdkr, medan kommunerna stod för 66 mnkr och de regionala och lokala FoU-enheterna för 79 mnkr. Inom landstingens del avser satsningarna i princip uteslutande FoU med inriktning på hälso- och sjukvård. Kommunerna prioriterade i första hand utbildningssektorn och de lokala och regionala FoU-enheterna inriktar sig ofta på socialtjänst och social miljö.

Landstingens FoU-satsningar finansieras främst genom två i princip lika stora källor. Dels egna medel, dels s.k. ALF-medel (ersättning från staten för den merkostnad landstingen har för den kliniska forskning som utförs vid landstingen i samarbete med universitetssjukhusen). Cirka 96 procent av den FoU som landstingen bedriver i egen regi sker i landsting där universitetssjukhusen är belägna.

Kommunernas egen FoU-verksamhet är till tre fjärdedelar självfinansierad medan statliga myndigheter står för omkring 10 procent. De regionala och lokala FoU-enheterna är till hälften finansierade av kommuner och till 12 procent finansierade av

---

<sup>137</sup> Se t.ex. Örebro läns landstings forskningskommitté: [www.orebroll.se/forskningskommitten](http://www.orebroll.se/forskningskommitten).

<sup>138</sup> *Forskning och utveckling i kommuner och landsting samt FoU i lokala och regionala FoU-enheter*, SCB Statistiska meddelanden UF 11 SM 0701.

<sup>139</sup> SCB uppger att uppgifterna om kommunal FoU-verksamhet i undersökningen är underskattade, eftersom uppgifter från några större kommuner saknas. Dessutom har några kommuner uppgivit att uppgifterna inte omfattar FoU inom samtliga förvaltningar.

landsting. Ytterligare 10 procent av verksamheten är självfinansierad.

### Finns en kommunal kompetens att bedriva forskning?

I en rapport från Dalarnas forskningsråd år 2000 kritiserades regeringens ensidiga forskningspolitiska fokus på statligt finansierad forskning. De omfattande lokala och regionala FoU-satsningarna ansågs ha kommit i skymundan. I rapporten beskrivs de lokala och regionala FoU-enheterna som länkorganisationer mellan forskning och praktik. Rapportens titel *Det dolda universitetet* förklaras av att de lokala och regionala FoU-miljöerna liksom statliga lärosäten ägnar sig åt forskning, utbildning och samverkan med det omgivande samhället.<sup>140</sup>

Det har också hävdats att kommuner och landsting tagit ansvar för delar av en verksamhet som betraktats som renodlat statligt, eftersom merparten av den statligt finansierade forskningen skett vid de statliga lärosätena. Kommuner och landsting skulle enligt ett sådant betraktelsesätt genom egen FoU-verksamhet ha fyllt ett ”tomrum” rörande praktiktäna forskning kring kommunala kärnverksamheter, men också vad gäller samverkan forskning – praktik och skapandet av mötesplatser för forskare, politiker, tjänstemän m.fl.

Centrum för kommunstrategiska studier (CKS) diskuterar kommunal forsknings- och utvecklingspolitik i en rapport och skriver bl.a. rörande kommunala respektive statliga aktörer som bedriver och finansierar forskning att *ingående parter förblir ansvariga inför sina vanliga huvudmän och med tillämpning av etablerade regler inom varje sfär*.<sup>141</sup> Dåvarande Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet ser lokala och regionala FoU-miljöer som komplementära till lärosätenas verksamhet, snarare än som konkurrerande organisationer. *En annan slutsats är att dessa nya FoU-organisationer precis som andra forskningsorganisationer producerar ny kunskap, men att de i första hand skapar nya forskningsmiljöer*, skriver förbunden.<sup>142</sup> Utifrån detta synsätt kan kommunal FoU betraktas som en verksamhet som vuxit fram ur lokala och regionala initi-

---

<sup>140</sup> Bergström, E. m.fl., *Det dolda universitetet*.

<sup>141</sup> Jonsson, L. m.fl. *Kommunal forsknings- och utvecklingspolitik*.

<sup>142</sup> *En forskningsstrategi för kommuner, landsting och regioner*, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, s. 20, 93.

ativ, och inte som ett övertagande av ett statligt ansvar som traditionellt legat på högskolorna.

Enligt 26 b § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) ska kommuner och landsting medverka vid finansiering, planering och genomförande av kliniskt forskningsarbete på hälso- och sjukvårdens område samt av folkhälsovetenskapligt forskningsarbete. Kommunerna och landstingen ska i dessa frågor, i den omfattning som behövs, samverka med varandra samt med berörda universitet och högskolor. Av förarbetena framgår följande kring regeringens argument för att lagfästa kompetensen:<sup>143</sup>

Mot denna bakgrund står det klart att en ändring i hälso- och sjukvårdslagen behövs som klargör att landstingen har en rätt och ett ansvar att bedriva denna typ av forsknings- och utvecklingsarbete.

Den komplettering av hälso- och sjukvårdslagen som nu föreslås är allmänt hållen och beskriver endast övergripande huvudmännens ansvar. Regeringen vill dock betona att det inte är något nytt ansvar som läggs till landstingens tidigare åtaganden utan snarare något som bekräftar och lagfäster de förhållanden som nu råder. Syftet är på intet sätt att ändra någon tidigare ansvarsfördelning. Förslaget får därför inte heller några konsekvenser för resursfördelningen mellan stat och kommun. Omfattningen och inriktningen av den av landstinget finansierade FoU-verksamheten är och förblir ett landstingskommunalt beslut.

Det finns däremot inte någon särskild bestämmelse som mer generellt reglerar kommunal FoU-verksamhet kring exempelvis socialtjänst eller utbildningsfrågor. Samtidigt blir kvalificerad kunskapsbildning, strategiska analyser samt förmåga att hantera information och kunskap allt viktigare för kommuner och landsting, skriver regeringen i den senaste forskningspolitiska propositionen. Sådan kunskap kan nås genom ett aktivt FoU-arbete, men också genom att omsätta forskningsbaserad kunskap i praktik.<sup>144</sup>

Av praxis framgår att forskning och utveckling samt även relaterade aktiviteter *kan* falla inom den kommunala kompetensen (RÅ81 2:53 och RÅ 2006 ref. 81).<sup>145</sup> Det förutsätter dock bl.a. att forskningen utgör en angelägenhet av allmänt intresse och rör ämnen av betydelse för kommunen. Vidare ska verksamheten vara förenlig med lokaliseringsprincipen. En prövning måste således göras utifrån den grundläggande kompetensregeln i 2 kap. 1 § KL.

<sup>143</sup> Prop. 1996/97:5 *Forskning och sambälle*, bilaga 1, s. 174.

<sup>144</sup> Prop. 2004/05:80 *Forskning för ett bättre liv*, s. 206f.

<sup>145</sup> RÅ 2006 ref. 81 beskrivs närmare i kapitel 3, avsnitt 3.2.1.

Utredningen anser att kommuners och landstings FoU-arbete är viktigt ur strategisk synpunkt, för att utveckla verksamheter och möta nya krav, men även genom de forskningsmiljöer och mötesplatser det skapar. FoU-arbete är enligt utredningens mening en kommunal angelägenhet, som med fördel bedrivs i samspel med statliga och andra aktörer.

Regeringen har aviserat en forskningspolitisk proposition till hösten 2008. Utredningen bedömer att det kan finnas anledning för regeringen att överväga att föra en diskussion om behovet av att tydliggöra den kommunala kompetensen att finansiera och bedriva FoU-arbete även för annan kommunal verksamhet än hälso- och sjukvård och folkhälsoarbete. Ett sådant tydliggörande skulle kunna ge kommunal FoU-verksamhet ökad legitimitet, utan att innebära något utökat åtagande för kommuner och landsting eller någon förändrad ansvarsfördelning.

#### **6.4.5 Ansvarsfördelning mellan stat, kommun och landsting på utbildningsområdet**

##### **Skola, vuxenutbildning och folkbildning**

Kommunerna är huvudmän för för-, grund- och särskola. Kommuner och landsting är huvudmän för gymnasieskolan. Staten är huvudman för specialskolan och sameskolan.

Kommuner och landsting är vidare huvudmän för kommunal vuxenutbildning, dvs. grundläggande vuxenutbildning, gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning.<sup>146</sup> Kommunerna är huvudmän för vuxenutbildning för utvecklingsstörda (Särvux) och svenskundervisning för invandrare (sfi), men även landsting kan efter överenskommelse med kommun överta huvudmannaskap. Vissa folkhögskolor drivs i kommunal regi, främst av landsting.<sup>147</sup>

Utbildningsformerna inom vuxenutbildningsområdet innefattar även den statliga vuxenutbildningen, kvalificerad yrkesutbildning (KY), kompletterande utbildning och folkbildning. Utbildningsutbudet för vuxna omfattar också olika slags arbetsmarknadsutbildning samt kompetensutveckling i arbetslivet.

---

<sup>146</sup> Skollagen (1985:1100) samt förordningen (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning.

<sup>147</sup> [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

## Högskoleutbildning

Högre utbildning ges på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå.<sup>148</sup> Staten är huvudman för bedrivandet av högskoleutbildning. Det finns idag minst en högskola i varje län. Skillnaden mellan ett universitet och en högskola är att universitetet har rätt att utfärda examina på forskarnivå. Vissa högskolor med s.k. vetenskapsområde har dock rätt att bedriva forskarutbildning inom ett visst område. Det finns 14 universitet och 22 högskolor med statlig huvudman. Dessutom finns drygt ett 10-tal enskilda utbildningsanordnare, varav Chalmers tekniska högskola, Högskolan i Jönköping och Handelshögskolan i Stockholm är de största (dessa tre är stiftelser, bland övriga finns bl.a. aktiebolag och ideella föreningar). Enskilda utbildningsanordnarna definieras av Högskoleverket som "utbildningsanordnare som inte är stat eller kommun och som har examensrätt i ett eller fler ämnen".<sup>149</sup>

Det som skiljer högskoleutbildning från annan eftergymnasial utbildning är dels kravet på ett nära samband mellan forskning och utbildning och att högskoleutbildning ska vila på vetenskaplig grund, dels att organisation och styrning m.m. regleras i högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100). Kunskapsutvecklingen i ämnet eller ämnesområdet är en viktig utgångspunkt för högskoleutbildningen. Högskolorna har också för merparten av sina utbildningar rätt att utfärda examina. Vidare bör betonas att högskolornas uppdrag är nationellt, dvs. att de utbildar efter det nationella behovet och att de rekryterar nationellt. Det är också viktigt att framhålla högskolornas roll när det gäller internationalisering av högre utbildning och forskning.<sup>150</sup>

## Finansiering av högskoleutbildning

1993 års högskolereform innebar att en ny högskolelag och högskoleförordning infördes. Högskolorna fick större möjligheter att själva besluta om studieorganisation och utbildningsutbud. Detta gällde även användandet av resurser och intern organisation.

---

<sup>148</sup> Prop. 2004/05:162 *Ny värld – ny högskola*, s. 83.

<sup>149</sup> Närmare bestämmelser om examinationsrätt finns i lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina samt förordning (1993:956) om tillstånd att utfärda vissa examina.

<sup>150</sup> Prop. 2004/05:162 *Ny värld – ny högskola*.

Resurstilldelningen för grundläggande utbildning förändrades totalt.<sup>151</sup>

Lärosätena tilldelas anslag för grundutbildningen (utbildningen på grund- och avancerad nivå) enligt vissa principer som utgår från nationella ersättningsnivåer. Anslaget betalas ut per helårsstudent och per helårsprestation (dvs. det totala antalet studenter omräknat till antal heltidsstudenter, 40 veckors studier per år). Ersättningsnivån per helårsstudent varierar beroende på utbildningsområde. I lärosätenas regleringsbrev anges hur de statliga anslagen ska fördelas mellan de olika vetenskapsområdena. Respektive vetenskapsområdes fakultet bestämmer sedan hur anslaget ska fördelas mellan fakultetens verksamhetsområden t.ex. mellan olika typer av utbildningar, lokalkostnader etc. Riksdagen sätter också ett takbelopp som anger hur stort anslag ett universitet eller en högskola högst kan få.

Mot bakgrund av att lärosätena har stor frihet att fatta beslut om fördelningen av resurser finns det inte någon centralt utformad kostnadsfördelningsmodell som lärosäten och kommuner kan använda när högskoleutbildning bedrivs på distans och kommunen är med och finansierar t.ex. utvecklingen av en utbildning eller infrastruktur för bedrivandet av utbildning.

### **Kommunal kompetens att anordna högskolor**

Staten kan ge kommuner kompetens att anordna egna högskolor. Högskolelagens bestämmelser omfattar universitet och högskolor under statligt, kommunalt eller landstingskommunalt huvudmannaskap. Enligt 1 kap. 10 § högskolelagen får kommuner och landsting anordna högskolor endast med regeringens medgivande. Enligt 5 kap. 5 § högskolelagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om organisationen av kommuners och landstings högskoleutbildning samt om kommuners och landstings befattning i övrigt med sådan utbildning. Bestämmelser kring organisation och styrning av kommuners och landstings högskoleutbildning finns i 11 kap. högskoleförordningen.

I dagsläget finns så vitt utredningen erfar inga kommunala högskolor, bl.a. eftersom vårdhögskoleutbildningarna förstatligades 2002. Bakgrunden till förstatligandet var att regeringen ansåg att

---

<sup>151</sup> *Universitet & högskolor – Högskoleverkets årsrapport 2006, rapport 2006:26 R.*

högre utbildning var en nationell angelägenhet och att staten har ett ansvar för att högskoleutbildning av hög kvalitet och på lika villkor bedrivs inom samtliga samhällssektorer.<sup>152</sup> I propositionen som låg till grund för beslutet och förstatligande förs ingen diskussion kring bestämmelsen i 1 kap. 10 § högskolelagen.

### **Annan eftergymnasial utbildning**

I och med 1977 års högskolereform samlades i princip all eftergymnasial utbildning inklusive forskarutbildning i högskolan. Samtidigt fattade riksdagen beslut om att grundläggande bestämmelser om högskolan skulle anges i en högskolelag.<sup>153</sup>

När försök med KY-utbildning inleddes på 1990-talet infördes återigen ett system med eftergymnasial yrkesutbildning utanför högskolan. Utvecklingen har sedan gått mot en ökad mångfald. Begreppet eftergymnasial betecknar i princip alla utbildningar som för tillträde kräver avslutad gymnasieskola, som KY-utbildning, viss folkhögskoleutbildning, kompletterande utbildning samt påbyggnadsutbildning. Utbildningarna kan anordnas av universitet eller högskolor, kommuner, landsting och enskilda utbildningsanordnare.<sup>154</sup> I Budgetpropositionen för 2007 fastslår regeringen att den eftergymnasiala yrkesutbildningen utanför högskolan måste förstärkas, som ett ”kraftfullt alternativ till akademisk utbildning”.<sup>155</sup>

### **Mångfald av utbildningsformer för vuxna**

Staten har på senare år fattat flera beslut med inriktning mot ett mer flexibelt utbildningssystem och breddad rekrytering, bl.a. med utgångspunkt i tankar om ”det livslånga lärandet” men också mot bakgrund av arbetsmarknadens efterfrågan på kompetens.<sup>156</sup> Parallellt med utvecklingen av de eftergymnasiala yrkesutbildningarna har det exempelvis skett en omfattande reformering och förnyelse av den kommunala vuxenutbildningen (t.ex. genom Kunskapslyftet 1996–2002) samt en betydande expansion av grundläggande hög-

---

<sup>152</sup> Prop. 2000/01:71 *Nytt huvudmannskap för vårdhögskoleutbildningar*, s. 26-27; Principöverenskommelse mellan svenska staten och Landstingsförbundet den 11 januari 2001; riksdagens protokoll 2000/01:123.

<sup>153</sup> Prop. 1976/77:59 *Regeringens proposition om utbildning och forskning inom högskolan*.

<sup>154</sup> Dir. 2006:33 *Översyn av den eftergymnasiala yrkesutbildningen*, s. 2f.

<sup>155</sup> Prop. 2006/07:1 *Budgetproposition för 2007*, utgiftsområde 16, s. 122.

<sup>156</sup> Se t.ex. prop. 2000/01:72 *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen*.



skoleutbildning. Andra exempel på insatser är Rekryteringsdelegationens uppdrag att bredda rekryteringen till högskolan<sup>157</sup>, inrättandet av Myndigheten för nätverk och samarbete inom högre utbildning<sup>158</sup> samt Samverkansdelegationens uppdrag att främja samverkan om högre utbildning.<sup>159</sup> En viktig drivkraft för utvecklingen av svensk vuxenutbildning är EU:s Lissabonstrategi, där lärandet beskrivs som en huvudstrategi för att möta behoven av långsiktig arbetskrafts- och kompetensförsörjning.<sup>160</sup>

Insatserna för ett flexiblare utbildningssystem och breddad rekrytering har således varit omfattande. Till detta kommer utvecklingen av olika slags arbetsmarknadsutbildning inom ramen för arbetsmarknadspolitiken.<sup>161</sup> Men även om fler och fler skaffar sig eftergymnasial utbildning har den något splittrade utvecklingen stött på kritik från flera håll. Vuxnas lärandeutredningen (U 2005:04) skriver i sitt slutbetänkande att de studerande har svårt att se skillnader mellan utbildningsformerna.<sup>162</sup>

Samverkansdelegationen drog av sitt arbete slutsatserna att utbildning och kompetensutveckling för vuxna idag hör till olika politikområden och huvudmän, ligger på flera samhällseliga nivåer och faller inom olika administrativa regelverk. Enligt delegationen uppfattas ofta olika myndigheters regler som svåra att förena och ibland direkt motverkande, t.ex. för arbetet inom vuxenutbildning och högskoleutbildning å den ena sidan samt för arbetskrafts- och kompetensförsörjning å den andra.<sup>163</sup>

I mars 2007 fattade regeringen beslut om att tillsätta en utredning om införandet av en yrkeshögskola. I ”Yrkeshögskolan” kommer bl.a. KY-utbildningarna, påbyggnadsutbildningar och kompletterande utbildningar att ingå. Utbildningarna ska vara kvalificerade, men inte akademiska, och kunna bedrivas av olika huvudmän. Utredningen ska bl.a. analysera ansvarsfördelningen mellan olika intressenter liksom formerna för finansiering av

---

<sup>157</sup> Prop. 2001/02:15 *Den öppna högskolan*; förordning (2001:935) om statligt stöd för att främja och bredda rekryteringen till universitet och högskolor. (Rekryteringsdelegationen fördelade totalt 120 mnkr år 2002–2004.)

<sup>158</sup> [www.nshu.se](http://www.nshu.se)

<sup>159</sup> Prop. 2001/02:4 *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*, förordning (2002:8) om statligt stöd för regional tillväxt och rekrytering till högre utbildning. (Samverkansdelegationen fördelade totalt 150 mnkr år 2002–2004.)

<sup>160</sup> Skr. 2005/06:23 *Sveriges handlingsprogram för tillväxt och sysselsättning*.

<sup>161</sup> Se t.ex. lag (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program samt förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

<sup>162</sup> SOU 2006:38 *Vuxnas lärande – En ny myndighet*, s. 46f.

<sup>163</sup> *Ett samlat grepp – Samverkan om utbildning för utveckling och tillväxt*, s. 94f.

utbildningarna inom ramverket ”Yrkeshögskolan”. Uppdraget ska redovisas senast i februari 2008.<sup>164</sup>

### Sammanfattande kommentar om ansvarsfördelning för vuxnas utbildning

Högskoleutbildning tillhör de områden som traditionellt sett uppfattas som ett renodlat statligt ansvarsområde. I och med utvecklingen av olika slags eftergymnasial utbildning och satsningar på vuxenutbildning och arbetsmarknadsutbildning har det emellertid uppstått utbildningsformer för vuxna där både statliga och kommunala aktörer (och andra) agerar anordnare, vilket gör ansvarsfördelningen mindre tydlig. Detta försvårar också möjligheterna till en klar uppdelning av finansieringsansvaret. Utredningen har inte i uppdrag att se över ansvarsfördelningen mellan stat och kommun på utbildningsområdet. Vissa av frågeställningarna kommer också att hanteras inom ramen för den nytillsatta utredningen om införandet av en yrkeshögskola. Därför lämnar utredningen inte några förslag rörande ansvarsfördelningen mellan olika aktörer, även om de har viss betydelse för finansieringsfrågorna.

Utredningen har däremot funnit det angeläget att göra en närmare granskning av den kommunala finansieringen av infrastruktur och olika stödfunktioner för grundläggande högskoleutbildning då den sker utanför högskolornas campus. I detta sammanhang spelar kommunala lärcentra<sup>165</sup> en framträdande roll.

#### 6.4.6 Högskoleutbildning utanför campus

**Utredningens bedömning:** Samhällsutvecklingen har medfört att det inte alltid är ändamålsenligt att vid en prövning av kompetensenligheten i en insats göra skillnad mellan syftet att bygga lokaler dels för näringslivet, dels för utbildning. Detta eftersom sådana satsningar allt oftare görs samlat, t.ex. i teknikparker.

Tillgängligheten till högre utbildning har på senare år förbättrats genom en ökning av antalet studieplatser samt en större regional

<sup>164</sup> Dir. 2007:50 *Utredning om införandet av en yrkeshögskola*.

<sup>165</sup> Benämns även bl.a. studiecentrum, kompetenscentrum, kunskapscentrum.

spridning av lärosäten. Men även utvecklingen av distansutbildning har bidragit till ökad tillgänglighet. Läsåret 2005/06 studerade drygt 20 procent av antalet studenter på distans utanför högskolornas campus.<sup>166</sup> Umeå universitet har exempelvis i sitt regleringsbrev ett uppdrag att ordna distansutbildning för minst 100 helårsstudenter. Luleå tekniska universitet har ett liknande uppdrag rörande minst 270 helårsstudenter.<sup>167</sup>

Högskoleutbildning på annan ort behöver inte alltid vara distansutbildning, utan kan även betecknas som decentraliserad utbildning från högskolans huvudort. Mittuniversitetet har t.ex. fyra campus i Härnösand, Sundsvall, Östersund och Örnsköldsvik.

I början av 2000-talet fick högskolornas IT-stödda distansutbildning ett tydligare politiskt uppdrag och en mer institutionaliserad form.<sup>168</sup> Myndigheten för nätverk och samarbete inom högre utbildning har till uppgift att stödja och främja utvecklingen av högre utbildning, vilket bl.a. annat innefattar breddad rekrytering och IT-stödd distansutbildning, det sistnämnda främst genom Nätuniversitetet. Idag samordnar Nätuniversitetet de nät-distribuerade kurser som lärosätena erbjuder och svarar för ungefär tre fjärdedelar av alla distansstudenter.

Förväntningarna på staten att ge kommuner även utan eget lärosäte möjlighet att erbjuda sina medlemmar högre utbildning i hemkommunen, i vissa fall genom specialutformade utbildningar, tycks också öka bland kommunerna. En utveckling mot att högskoleutbildning bedrivs på allt flera platser väcker frågan om det går att bibehålla en hög kvalitet på utbildningen och motsvara krav på vetenskaplig grund? Regeringen bedömer att den högre utbildningens expansion i det stora hela är positiv, men att den skett till priset av en försämrad kvalitet. Flera åtgärder för förbättrat kvalitetsarbete presenterades i Budgetproposition för 2007.<sup>169</sup>

Utredningen har från kommunalt håll uppmärksammat på den ojämlika situation som kan uppstå mellan kommuner *med* respektive *utan* eget lärosäte i den egna kommunen. Det handlar främst om att en kommun utan lärosäte kan anmodas stå för kostnader för högskoleutbildning som lokaliseras till kommunen, kostnader som aldrig skulle bli aktuella för en kommun med eget lärosäte. Det kan uppfattas som en slags dubbel orättvisa att inte ha något lärosäte i

<sup>166</sup> *Universitet & högskolor – Högskoleverkets årsrapport 2007*, rapport 2007:33 R.

<sup>167</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende universitet och högskolor m.m. (dnr U2006/9555/UH, bilaga 5 Umeå universitet och bilaga 9 Luleå tekniska universitet).

<sup>168</sup> Prop. 2001/02:15 *Den öppna högskolan*.

<sup>169</sup> Prop. 2006/07:1 *Budgetproposition för 2007*, utgiftsområde 16, s. 147.

kommunen och dessutom få ta vissa kostnader för högskoleutbildning för sina medlemmar. Det kan samtidigt från lärosätenas sida hävdas att de inom ramen för sina anslag inte kan erbjuda all utbildning som kommunerna efterfrågar och att det därför måste ställas villkor om medfinansiering, exempelvis då en kommun efterfrågar en specialanpassad högskoleutbildning som t.ex. har till syfte att tillgodose det lokala näringslivet med viss kompetens. (Här avses inte s.k. uppdragsutbildning som kommuner t.ex. kan beställa för den egna personalens räkning.)

För att öka tillgängligheten, men också för att tillgodose arbetsmarknadens behov av kompetens, förekommer att lärosätena i samverkan med t.ex. kommuner och näringsliv anpassar vissa högskolekurser till särskilda lokala och regionala behov. Samtidigt har högskolorna ett nationellt och internationellt uppdrag att fylla.

### Infrastruktur för vuxnas lärande

I maj 2001 fastställde riksdagen riktlinjer för den fortsatta reformeringen av vuxenutbildningen. En viktig del i reformeringen var ett statligt stöd till kommunerna om 350 mnkr för utveckling av samverkan och en infrastruktur för vuxnas lärande. Med infrastruktur avsågs förutom lokaler och IT-stöd t.ex. information, uppsökande verksamhet, vägledning och studieplanering, liksom samverkan mellan kommunen, arbetsförmedlingen, parter på arbetsmarknaden, näringslivet, högskolan och andra utbildningsanordnare. Syftet med att förbättra infrastrukturen för vuxnas lärande var bl.a. att skapa goda lärmiljöer, att kunna erbjuda ett bredare utbildningsutbud och att i samverkan utveckla utbildning.<sup>170</sup> I många fall använder sig studenterna som läser utbildningar på distans av kommunal infrastruktur som lärcentra och bibliotek för att få tillgång till olika slags stödfunktioner, men även för social samvaro.

Regeringen har särskilt betonat betydelsen av samverkan mellan olika utbildningsanordnare för vuxna, inte bara vad gäller det offentliga skolväsendet för vuxna. Enligt regeringens mening är de totala resurserna för vuxnas lärande stora om olika aktörer på olika nivåer samverkar för att se till att vuxnas lärande tas tillvara. Regeringen menar vidare att det är särskilt viktigt med en utveck-

---

<sup>170</sup> Att utveckla en infrastruktur för vuxnas lärande – lokalt utvecklingsarbete med statligt stöd, Myndigheten för skolutveckling.

ling på regional nivå med hänsyn till det arbete med tillväxt och kompetensförsörjning som pågår där.<sup>171</sup>

Även Samverkansdelegationen bedömde att utväxlingen av olika satsningar skulle bli högre om de samordnades bättre. Delegationen förordade en översyn av främst statens och kommunernas finansiering av den högre utbildningen, men också en undersökning av möjligheten att samordna ("poola") befintliga resurser hos statliga myndigheter, kommuner, stiftelser och företag. Samverkansdelegationen förespråkade också en förstärkning av infrastrukturen för flexibelt lärande för vuxna. Lärmiljöer, t.ex. lärcentra, där utbildningsanordnare, arbetsförmedling och arbetsgivare samverkar utifrån en helhetssyn ses som en del av infrastrukturen. Delegationen såg en risk för att kommuner med sviktande arbetsmarknad och dålig ekonomi tvingas prioritera bort satsningar på t.ex. lärcentra för att klara av sina andra åtaganden. De föreslog också att en försöksverksamhet initieras för att ge erfarenheter av hur en infrastruktur bör byggas upp och fungera för att kunna spela en roll för lokal och regional utveckling och tillväxt.<sup>172</sup>

I takt med att samverkan ökar mellan kommuner, högskolor och näringsliv och att samverkan sker i t.ex. lärcentra eller teknikparker väcks frågan om kommuners kompetens att bistå med infrastruktur i form av lokaler för verksamheten. Som framgår i betänkandets kapitel 7 finns begränsningar för kommuners möjligheter att bygga lokaler för näringslivet, t.ex. teknikparker. Kammarrätten i Sundsvall ansåg exempelvis inte att Sandvikens kommuns beslut att bygga ut teknikparken Sandbacka Park var kompetensenligt, med hänvisning till att kommunen avsåg att tillhandahålla lokaler även åt andra företag än småföretag och till företag som är nischade inom IT-teknik.<sup>173</sup> Enligt 2 kap. 8 § KL får kommuner och lands-ting genomföra allmänt näringsfrämjande åtgärder. I förarbetena till kommunallagen anges som exempel på åtgärd som kan vara allmänt näringsfrämjande att tillgodose hantverket och den mindre industrins behov av lokaler under förutsättning att verksamheten inriktas på företagarkollektivet i allmänhet.

Detta kan jämföras med de satsningar kommuner gör på infrastruktur som gör det möjligt att erbjuda högskoleutbildning till kommunmedlemmarna, när det saknas eget lärosäte. Ett sådant

---

<sup>171</sup> Prop. 2005/06:148 *Vissa frågor om vuxnas lärande, m.m.*, s. 44.

<sup>172</sup> *Ett samlat grepp – Samverkan om utbildning för utveckling och tillväxt*, Samverkansdelegationen, s. 86, 95f, 102.

<sup>173</sup> Mål nr 82-06.

exempel är Varbergs kommun, som saknar egen högskola. År 2003 invigdes "Campus Varberg" där högskoleutbildningar från i första hand fyra högskolor i närområdet erbjuds, tillsammans med annan eftergymnasial utbildning. Lokalerna har uppförts av det kommunala fastighetsbolaget. Kommunen har sedan tecknat hyreskontrakt på merparten av lokalytorna. För att ge plats åt ytterligare studenter har kommunen beslutat om ny- och ombyggnation av campus under 2007–2008.<sup>174</sup> Kommunfullmäktige har också beslutat om en långsiktig planering för Campus Varberg, där ett viktigt inslag är fördjupat samarbete med näringslivet och andra lokala och regionala aktörer, eventuellt genom samlokalisering i befintliga lokaler.<sup>175</sup>

Utredningen finner att det i takt med utvecklingen av samspelet kommun – högskola – näringsliv (*triple helix*) kan uppstå en konflikt mellan syftet att bygga lokaler dels för näringslivet, dels för utbildning, då dessa satsningar i t.ex. teknikparker ofta görs samlat. Utredningen bedömer att samhällsutvecklingen medfört att en sådan uppdelning mellan olika syften med byggandet av lokaler inte alltid är ändamålsenlig vid en prövning av kompetensenligheten i insatserna. Det är en av anledningarna till att utredningen föreslår en utvidgning av kommuners och landstings kompetens när det gäller att tillhandahålla lokaler till näringslivet (förslaget presenteras i kapitel 7).

### Stödfunktioner för distansstudenter

Myndigheten för nätverk och samarbete inom högre utbildning gjorde år 2006 en studie om stödfunktioner för distansstudenter. Med begreppet "stödfunktioner" avsågs t.ex. IT-stöd, bibliotekstjänster, studievägledning, pedagogiskt stöd till funktionshindrade studenter och språkstöd. Bakgrunden till studien var den ökade förekomsten av distansutbildning, ofta utan fysiska träffar, och vilka konsekvenser det får för distansstudentens lärmiljö och förutsättningar att fullfölja studierna m.m. Studien baserar sig på en enkät ställd till 28 lärosäten. I rapporten konstateras att distansstuderande är en heterogen grupp med olika förutsättningar och behov. För distansstuderande utan tidigare studievana bedöms stöd och vägledning av lärare, sociala kontakter med studiekamrater

<sup>174</sup> [www.campus.varberg.se](http://www.campus.varberg.se)

<sup>175</sup> Sammanträdesprotokoll kommunfullmäktige Varbergs kommun, 2004-11-16.

samt teknikstöd som särskilt viktigt för att fullgöra studierna. Men också datorvana och förmåga till egna initiativ och självdisciplin har stor betydelse.<sup>176</sup>

### Kommunala lärcentra

Lärcentra kan sägas ha funnits i olika former åtminstone sedan 1950-talet, men det var i samband med IT-utvecklingen som framväxten av lärcentrumens verksamheter tog verklig fart.<sup>177</sup> Det finns omkring 250 lärcentra i kommunal regi, varav omkring 180 stycken har högskoleutbud.<sup>178</sup> Lärcentra finns i åtminstone 80 procent av landets kommuner. Det finns även lärcentra inom t.ex. folkbildningen och hos fackförbund. I samspel med olika aktörer som arbetsförmedlingen, högskolor och näringsliv och lokala utbildningsanordnare försöker lärcentret tillgodose specifika lokala och regionala behov av utbildning. Vid lärcentra erbjuds en mängd olika utbildningar – framför allt gymnasial vuxenutbildning och högskoleutbildning, men också t.ex. KY-utbildning, uppdragsutbildning och sfi. Lärcentra är samtidigt inga utbildningsanordnare, utan *förmedlare* av utbildning. Lärcentra tillhandahåller service och stöd inför och under studietiden i form av t.ex. vägledning, lokaler, datorer, bibliotek, IT-stödd distansutbildning och tentamensmöjligheter. Lärcentra kan även fungera som en lokal/regional samlingsplats för frågor kring kompetensutveckling och rekrytering.<sup>179</sup>

För en kommun kan ett lärcentrum fylla flera funktioner, t.ex. att öka övergången till högre utbildning, minska ungdomsutflyttningen, öka inflyttningen och förse kommunen med attraktiv arbetskraft. Det finns en tydlig koppling mellan utbildningsfrågorna och lokal arbetsmarknads- och näringslivspolitik.<sup>180</sup> Men utbildningsfrågorna har också en viktig social dimension, t.ex. när det gäller att möjliggöra och stimulera för personer med funktionshinder att studera. Många högskolestuderande på kommunala lärcentra tillhör socioekonomiska grupper som vanligtvis är lågt

---

<sup>176</sup> Eklann, A. *Stödfunktioner för distansstudenter*, Myndigheten för nätverk och samarbete inom högre utbildning.

<sup>177</sup> Hattinger, M. m.fl. *Lärcentrum – perspektiv och möjligheter*, Nationellt centrum för flexibelt lärande.

<sup>178</sup> *Lärcentra 2003 – sammanställning av enkätsvar*, Glesbygdsverket, s. 2.

<sup>179</sup> Utkast till rapport *Lärcentra 2005 – lokal infrastruktur för kompetensförsörjning*. Nationellt centrum för flexibelt lärande.

<sup>180</sup> *Kartläggning av lärcentra i Sverige 2001*, Glesbygdsverket.

representerade vid lärosätenas campusförlagda utbildning.<sup>181</sup> Regeringen har uttalat sig positivt kring lärcentrumens förmåga att agera brobyggare mellan olika politikområden.<sup>182</sup>

Glesbygdsverket konstaterar i en kartläggning att lärcentra framför allt spelat en roll för att göra högskoleutbildning tillgänglig i de kommuner som ligger långt från universitetens och högskolornas campus.<sup>183</sup> Men på senare år har allt fler lärcentra också utvecklats i storstadsområden, t.ex. i Stockholms invandrartäta förorter.<sup>184</sup>

### Finansiering av högskoleutbildning vid kommunala lärcentra

Glesbygdsverket fann i en kartläggning av kommunala lärcentra att det var svårt att ge en fullständig bild av hur stora kostnaderna för dessa är eller hur de finansieras, eftersom budget- och bokförings-systemet skiljer sig mycket åt mellan kommunerna. Karaktäristiskt för finansieringen är kortsiktighet och ett stort inslag av olika projektmedel. Det finns också stora variationer av finansieringslösningar mellan olika kommuner.<sup>185</sup> I huvudsak har kommunernas lärcentra finansierats från tre håll:<sup>186</sup>

- Anslag från kommunens egen budget för täckning av driftskostnader samt investering i lokaler m.m.
- Statliga bidrag.
- Medel från EG:s strukturfonder (främst under 1990-talet).

Glesbygdsverket granskade särskilt de kostnader som kommunerna har för att tillhandahålla högskoleutbildning. Som exempel anges t.ex. kostnader för administrativ personal, teknisk utrustning, lokaler, bibliotek, marknadsföring och studiesocial support. Inom ramen för en enkätstudie som genomförts av Nätverket för kommunala lärcentra (Nitus) rörande verksamhetsåret 2005 görs en uppskattning av kommunala kostnader för högskoleutbildning vid lärcentra till ca 500 mnkr per år.<sup>187</sup>

---

<sup>181</sup> Skrivelse från Nitus – Nätverket för kommunala lärcentra 2003-12-12.

<sup>182</sup> Prop. 2005/06:148 *Vissa frågor om vuxnas lärande m.m.*, s. 44.

<sup>183</sup> *Kartläggning av lärcentra i Sverige 2001*, Glesbygdsverket, s. 3.

<sup>184</sup> *Ett samlat grepp – Samverkan om utbildning för utveckling och tillväxt*, Samverkansdelegationen, s. 85.

<sup>185</sup> *Kartläggning av lärcentra i Sverige 2001*, Glesbygdsverket, s. 47f.

<sup>186</sup> Hattinger, M. m.fl. *Lärcentrum – perspektiv och möjligheter*, Nationellt centrum för flexibelt lärande.

<sup>187</sup> Utkast till rapport *Lärcentra 2005 – lokal infrastruktur för kompetensförsörjning*. Nationellt centrum för flexibelt lärande.



Det förekommer också att kommuner ersätter lärosätena för kurser och program, t.ex. för att kunna genomföra kursen utanför campus. I vissa fall bidrar kommunerna även till utvecklingskostnaderna för utbildning som behöver specialanpassas till den lokala arbetsmarknadens behov. Några kommuner tar också, genom s.k. ”förlustgarantier” gentemot lärosätena, på sig ansvaret för eventuellt utebliven statlig finansiering om antalet studenter skulle bli färre än planerat. I flera fall ingår genomförandet av en högskoleutbildning i en kommun i en bredare överenskommelse mellan kommunen och lärosätet, där även t.ex. forskningsstatsningar eller tillhandahållande av lokaler ingår.

Glesbygdverket menar att olika delar av lärcentrumens verksamheter behöver tydliggöras och att de olika aktörernas ansvar för kostnaderna måste preciseras. I rapporten görs följande analys:<sup>188</sup>

De studerande behöver lika självklart som de som läser vid campus tillgång till en god studiemiljö och en god handledning. Kostnaderna härför bör rimligen jämföras med och finansieras på samma sätt, dvs. inom ramen för utbildningspolitiken. Självklart är detta en lång omställningsperiod där lärosätena idag är uppbyggda av fasta kostnader för lokaler etc. Men på sikt torde en annan hantering av ekonomiska och styrsystemen vara strategisk för att få till stånd en kraftfullare utbyggnad och en kvalitetsmässig utveckling av de flexibla distanskurserna.

I en nyligen publicerad rapport från Nationellt centrum för flexibelt lärande skriver författarna följande rörande fördelning av kostnader för högskoleutbildning:<sup>189</sup>

En ofta återkommande fråga är hur utbildningskostnaderna ska fördelas mellan kommun och högskola. Medan grundskole- och gymnasieutbildningen är ett kommunalt ansvar är det staten som ska stå för högskoleutbildningen. Kommunerna får emellertid inga centralt riktade anslag från Utbildningsdepartementet för sin högskoleverksamhet. Hela utbildningsanslaget för en student går till högskolan/universitetet medan bibliotek, sociala insatser, studievägledning, teknisk utrustning och dylikt finansieras av kommunen (ofta genom vuxenutbildningsanslaget).

---

<sup>188</sup> Kartläggning av lärcentra i Sverige 2001, Glesbygdverket, s. 47f.

<sup>189</sup> Hattinger, M. m.fl. *Lärcentrum – perspektiv och möjligheter*, Nationellt centrum för flexibelt lärande.

## Riksdagens behandling av frågor om statligt stöd till lärcentra

Frågan om möjligheten att ge någon form av statligt stöd till kommunala lärcentra har diskuterats vid flera tillfällen i riksdagens utbildningsutskott mot bakgrund av motioner från bl.a. s och fp.<sup>190</sup>

I såväl slutet av förra som innevarande mandatperiod har utskottet haft uppfattningen att det dels är bra att många lärosäten samverkar med kommunerna i sin region och anpassar sitt utbildningsutbud till behoven där, dels att det är befogat att kommunerna bidrar med vissa resurser för att dess invånare ska kunna få tillgång till distansutbildning på hemorten. Utskottet hänvisar också bl.a. till Samverkansdelegationens insatser samt till det statsbidrag om 350 mnkr som delades ut till infrastruktur för vuxnas lärande 2002. Statligt stöd direkt till lärcentra skulle även innebära att man frångår principen att resurserna för högskoleutbildning fördelas till statliga lärosäten och vissa enskilda utbildningsanordnare.<sup>191</sup>

Det tycks därmed finnas ett brett erkännande av lärcentras verksamhet hos de flesta riksdagspartierna, samtidigt som ingen ställt sig bakom förslag om mer permanenta finansieringslösningar eller ett ökat ansvar för lärosätena för högskoleutbildning som bedrivs på distans och där studenterna nyttjar infrastruktur och stödtjänster vid lärcentra.

Utbildningsutskottet har även diskuterat huruvida lärosätena bör ges ett större ansvar för lärcentra som erbjuder högskoleutbildning på distans. Frågor om ansvarsfördelning har dock vid flera tillfällen hänskjutits till Ansvarskommitténs uppdrag.<sup>192</sup>

## Ansvarskommitténs förslag om ett sammanhållet regionalt utbildningsuppdrag

Ansvarskommittén (Fi 2003:02) har nu lagt fram sitt slutbetänkande. Kommittén bedömer att en tänkbar beståndsdel i ett framtida, vidgat regionalt utvecklingsuppdrag för de föreslagna regionkommunerna skulle kunna vara ett sammanhållet regionalt utbildningsuppdrag till högskolan och andra anordnare av eftergymnasial utbildning med fokus på yrkesutbildningar. Regionkommunerna föreslås bildas år 2010/2011. Det nyss beskrivna utbildningsupp-

<sup>190</sup> Motion 2005/06:Ub455 (s), motion 2006/07:Ub293 (fp).

<sup>191</sup> Bet. 2005/06:UbU1, 2006/07:UbU4.

<sup>192</sup> Motion 2004/05:Ub473 (kd), motion 2005/06:Ub557 (kd), motion 2006/07:Ub265 (v) bet. 2004/05:UbU1, bet. 2005/06:UbU1, bet. 2006/07:UbU1, bet. 2006/07:UbU4.

draget finns dock inte med i det förslag till lag om regionalt utvecklingsarbete som kommittén lägger fram, utan är tänkt som en framtida förstärkning av det regionala utvecklingsuppdraget.<sup>193</sup> I en sekretariatsrapport skriver Ansvarskommittén att det finns ett tydligt behov av att profilera och bättre anpassa högskolans grundutbildning och annan eftergymnasial utbildning efter lokala och regionala behov och förutsättningar. Ett sammanhållet regionalt utbildnings- och forskningsuppdrag på högskoleområdet skulle utgöra ett komplement till det nationella uppdraget och hel- eller delfinansiera sådana grundutbildningar och sådan forskning som regionen och dess näringsliv har särskilt stort intresse av. Ansvarskommittén menar att uppdraget borde kunna finansieras inom befintliga ekonomiska ramar, genom omdisposition av medel ur anslagen till universitet och högskolor, till forskning, till kvalificerad yrkesutbildning samt till arbetsmarknadspolitik.<sup>194</sup>

#### 6.4.7 En utvidgad kompetens för kommuner och landsting att lämna bidrag till högskoleverksamhet

**Utredningens förslag:** Kommuner och landsting ges en utökad kompetens att lämna bidrag till utbildning och forskning vid statliga universitet och högskolor, liksom till enskilda utbildningsanordnare med examensrätt, samt att bistå med stödfunktioner och infrastruktur för högskoleutbildning. Bestämmelsen förs in i den lag (2007:000) om vissa kommunala befogenheter som utredningen föreslår i kapitel 5.

**Utredningens bedömning:** Samverkan mellan lärosätena och kommuner och landsting är mycket viktig och aktörerna bör i möjligaste mån försöka finna ändamålsenliga lösningar för sin samverkan, exempelvis modeller för kostnadsfördelning. Även samverkan med näringslivet bör eftersträvas.

Insatser för kompetensutveckling eller kunskapsutveckling inom kommunala verksamheter genom generella och riktade bidrag till högskolor och universitet, genom förmedling av högskoleutbildning via lärcentra liksom genom delfinansiering av samverkanspro-

<sup>193</sup> SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, s 190f, 196, 215f.

<sup>194</sup> SOU 2007:13 *Regional utveckling och regional samhällsorganisation*, s. 211f.

jekt är exempel på viktiga satsningar inom kommuners och landstings lokala och regionala utvecklingsarbete. Kommuner får vidare enligt utredningens mening anses ha ett visst ansvar för högskolestudenter, i egenskap av kommunmedlemmar, och behoven av service de har utöver själva undervisningen. Det är viktigt ur ett samhällsperspektiv att se det mervärde som det innebär att den infrastruktur och service som kommunerna redan idag erbjuder för t.ex. vuxenutbildning och KY-utbildning även kommer till nytta för högskolestuderande. Det underlättar också studenternas övergång mellan olika utbildningsformer. Utredningen bedömer också att det finns ett intresse från kommunalt håll att göra denna typ av insatser.

Mot denna bakgrund vill utredningen föreslå att kommuner och landsting får en utökad kompetens att lämna bidrag till utbildning och forskning samt att genom lärcentra eller liknande bistå med stödfunktioner och infrastruktur för högskoleutbildning. Med begreppen stödfunktioner och infrastruktur avses lokaler, teknisk utrustning, bibliotek, studievägledning och sociala insatser.

Förslaget är en kompetensregel som ger kommuner och landsting möjlighet att lämna bidrag till utbildning och forskning vid statliga universitet och högskolor, liksom till enskilda utbildningsanordnare med examensrätt. Bestämmelsen ger kommuner och landsting rätt att lämna bidrag och det ankommer på kommunen eller landstinget att besluta om bidragets storlek. Regeln utgör ett undantag från bestämmelsen i 2 kap. 1 § KL att kommuner och landsting inte själva får ha hand om sådana angelägenheter som ankommer enbart på staten att handha.

När det gäller enskilda utbildningsanordnare (t.ex. stiftelser, aktieföretag och ideella föreningar) torde de vara att betrakta som näringsidkare enligt 2 kap. 8 § KL. Enligt detta lagrum får kommuner och landsting lämna individuellt riktat stöd till enskilda näringsidkare bara om det finns synnerliga skäl. Utredningen har inte funnit anledning att i den föreslagna bestämmelsen göra skillnad mellan statliga lärosäten och enskilda utbildningsanordnare när det gäller bidrag. Bestämmelsen utgör därmed en befogenhetsutvidgning från 2 kap. 8 § KL. Den föreslagna bestämmelsen avses endast att omfatta sådan verksamhet som de enskilda utbildningsanordnarna bedriver i enlighet med lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. När det gäller sådana projekt där det ingår andra privata aktörer än sådana enskilda utbildningsanordnare, får

en bedömning göras i särskild ordning om ett kommunalt bidrag strider mot bestämmelserna i 2 kap. 8 § KL.

Kostnadsfri nationell utbildning utgör inte någon tjänst på en ekonomisk marknad varför bidrag till sådan verksamhet inte kommer i konflikt med EG-rätten. När det gäller bidrag till grundforskning kommer sådan inte i konflikt med EG-rätten. Det gör inte heller bidrag som beviljas ett institut för högre utbildning eller för forskning utan vinstsyfte, under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda, bl.a. ska resultaten ställas till gemenskapsföretags förfogande på ett icke-diskriminerande sätt.

Den föreslagna bestämmelsen innebär inte något undantag från lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1 § KL. Om en kommun eller ett landsting lämnar ett bidrag till en högskola eller ett universitet utanför den egna kommunen eller landstinget krävs att det finns en rimlig proportion mellan kommunens kostnader och den nytta som åtgärden kan förväntas medföra för kommunen eller dess medlemmar för att åtgärden ska vara kompetenslig. Vid en eventuell rättslig prövning är det flera aspekter som har betydelse för proportionalitetsbedömningen. Det ankommer på kommunen att kunna påvisa nyttan med bidraget för kommunen eller kommunmedlemmarna. Det bör därför vara relevant för kommuner att i samband med beslut om bidrag göra en bedömning av bidragets storlek bl.a. i förhållande till kommunens ekonomi, storlek samt hela projektets (eller motsvarande) kostnad, i den utsträckning det är möjligt.

Utredningen vill samtidigt betona att det är ett frivilligt för kommuner och landsting att lämna bidrag. Utredningen har inte heller för avsikt att genom den föreslagna bestämmelsen öppna för en obegränsad kommunal finansiering av högskoleverksamhet. Bestämmelsen ger exempelvis inte kommuner eller landsting kompetens att starta eller driva högskoleverksamhet (utöver den kompetens att anordna högskolor som följer av 1 kap. 10 § högskolelagen). Bestämmelsen ger inte heller högskolorna rätt att kräva att kommunerna bistår med infrastruktur och stödfunktioner. S.k. förlustgarantier för tomma platser har t.ex. inte stöd i den föreslagna bestämmelsen. Ansvaret för utveckling av utbildningar, undervisning och examination m.m. är i enlighet med bl.a. högskolelagen och högskoleförordningen ett statligt ansvar. Dessa kostnader bör ligga på lärosätena och inte ingå i det som benämns stödfunktioner och infrastruktur för högskoleutbildning. Utredningen anser det också skäligt att lärosätena täcker en del av kost-

naderna för stödfunktioner och infrastruktur genom anslagen för grundutbildning.

I den föreslagna bestämmelsen görs ingen skillnad mellan om bidragen är generella eller riktade. Det har ibland hävdats att riktade bidrag får en allt för styrande effekt på högskolornas verksamhet. Tvärtom är det enligt utredningens mening viktigt att kommuner och landsting kan argumentera för nyttan av insatserna för de egna medlemmarna. Lämpligen kan bidraget vara en del i en överenskommelse mellan kommunen/landstinget och lärosätet, där t.ex. förväntningar om resultat tydligt framgår. Ett riktat bidrag ska samtidigt inte innebära att kommuner eller landsting startar eller driver högskoleverksamhet.

Utredningen bedömer att samverkan mellan lärosätena och berörda kommuner och landsting är mycket viktig på det här området och att aktörerna i möjligaste mån bör försöka finna ändamålsenliga lösningar, exempelvis modeller för kostnadsfördelning. Regeringen har tydligt uttalat att den önskar se mer av samverkan kring vuxnas lärande och att en ändamålsenlig infrastruktur fyller flera viktiga funktioner för att tillgodose medborgarnas behov av utbildning, men också arbetsmarknadens behov av kompetens. Samverkan bör även involvera näringslivet. Utredningen ser positivt på samlokalisering av utbildning och FoU-verksamhet till t.ex. teknikparker eller lärcentra där kommuner, högskolor och näringsliv kan mötas. Det skapar förutsättningar för studenternas övergång mellan utbildning och arbetsliv, men också för samverkan kring lokalanpassade utbildningar som motsvarar företagets kompetensbehov.

## 7 Kommunalt stöd till näringslivet

Utredningen ska enligt dir. 2006:47

- med utgångspunkt från hittillsvarande rättspraxis belysa och generellt se över utrymmet för kommuner och landsting att lämna stöd till näringslivet,
- särskilt analysera om bestämmelserna i 2 kap. 8 § kommunallagen är förenliga med och väl avvägda i förhållande till gemenskapsrättens bestämmelser om statligt stöd,
- vid behov lämna författningsförslag,
- allsidigt belysa konsekvenserna av eventuella författningsförslag och då särskilt ta hänsyn till konkurrensförhållandena på lokala och övriga marknader, och
- särskilt i denna del av uppdraget samråda med den särskilda utredare som regeringen avser tillsätta för att analysera vissa konkurrensfrågor på området för offentlig näringsverksamhet (prop. 2005/06:100, s. 22) och Utredningen om allmännyttans villkor och förutsättningar (M 2005:04).

Enligt direktiven skulle samråd ske med den utredning som regeringen avsåg att tillsätta för att analysera vissa konkurrensfrågor på området för offentlig näringsverksamhet. Varken dåvarande eller sittande regering har tillkallat någon utredare. Regeringen aviserar emellertid i Budgetproposition för 2008 att man planerar att remittera en promemoria rörande konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden. En proposition avses presenteras 2008. Syftet är att tillskapa ett system för att i domstol lösa konkurrenskonflikter mellan offentlig och privat säljverksamhet när sådana uppstår. Regeringen avser därutöver att tillsätta en utredning för

att se över vissa andra frågor inom området konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor.<sup>1</sup>

## 7.1 Kommunalt engagemang i näringslivsfrågor

Även om det inte föreligger någon skyldighet för kommuner att genomföra insatser för näringslivet så finns knappast någon kommun som inte är engagerad i arbetet med näringslivsfrågor. Många kommuner upprättar också egna planer för näringslivsutveckling och tillväxt och ofta finns en uttalad strategi att främja ett gott företagsklimat. Det anses viktigt att kunna bistå näringslivet med information och service och flera kommuner har också inrättat särskilda näringslivsavdelningar för detta ändamål. Vidare är de aktiva parter i de regionala tillväxtprogrammen och har blivit stora medfinansierare till EG:s strukturfondsprogram.

Kommuners och landstings befogenheter att på olika sätt engagera sig i näringslivet har varit föremål för offentligt utredningsarbete och debatt i stort sett sedan 1970-talet. Vid 1991 års kommunallagsreform fanns det ett omfattande underlag för att bedöma hur de kommunala befogenheterna i förhållande till näringslivet borde vara utformade. Övervägandena mynnade ut i att gällande rätt, som framgick av förarbeten och en mängd rättsfall från Regeringsrätten, i allt väsentligt borde vara oförändrad men att särskilda regler i ämnet borde tas in i den nya kommunallagen. Kommuners och landstings kompetens i näringslivsfrågor kom att regleras i 2 kap. 7 och 8 §§ KL.

Kommunallagen vilar på synen att det är staten som har det övergripande ansvaret för näringspolitiken och att det därför främst är en statlig uppgift att medverka till en från samhällelig synpunkt lämplig lokalisering av näringslivet. I förarbetena framhölls att det av olika regionalpolitiska skäl inte är lämpligt att kommunerna engagerar sig i enskilda företag med direkt stöd samt att de internationella överenskommelser som Sverige på senare år slutit ytterligare ger grund för att inte tillåta konkurrensnedvridande stödåtgärder till företag. Genom införandet av rekvisitet *synnerliga skäl* i 2 kap. 8 § KL som krav för att godkänna kommunala stödinsatser till enskilda företag markerades den restriktiva syn som lagstiftaren ansåg ska gälla inom området. I förarbetena angavs dock att när det gäller avgränsningen av tillåtna insatser måste

---

<sup>1</sup> Prop. 2007/08:1 *Budgetproposition för 2008*, utgiftsområde 24.



rättstillämpningen kunna anpassas till samhällsutvecklingen och att vad som ska ligga i begreppet synnerliga skäl kan komma att förändras beroende på utvecklingen i samhället.<sup>2</sup>

## 7.2 Samhällsutvecklingen sedan ikraftträdandet av 1991 års kommunallag

Som framgår av utredningens direktiv har en stor del av dagens rättspraxis rörande näringslivsfrämjande åtgärder sin grund i 1950- och 60-talen och är på många sätt otidsenlig. Laglighetsprövningar på området tyder på att både lagstiftning och rättspraxis blivit svåra att tolka och överblicka. De förslag som Kommunallagskommittén presenterade för regeringen och som låg till grund för förslaget till ny kommunallag (i de delar som rör näringslivsfrågorna) hade sin grund i Ds C 1986:16 Kommunal näringslivspolitik.<sup>3</sup> Den bild av samhället som lagstiftningen bygger på är således över tjugo år gammal. En viktig utgångspunkt för utredningens analys och förslag är därför att teckna en bild av det näringslivsfrämjande arbete kommuner och landsting bedriver idag.

### 7.2.1 Nya förutsättningar för lokalt och regionalt näringslivsarbete

Sedan början av 1990-talet har förutsättningarna för lokalt och regionalt näringslivsarbete förändrats. Näringslivets strukturella förändringar, internationaliseringen och omvandlingen av statlig verksamhet (t.ex. försvaret) har utgjort stora utmaningar för många kommuner. Som den viktigaste uppgiften ses inte längre i första hand att främja företagsetableringar genom att tillhandahålla mark och billiga lokaler eller ge subventioner. Ambitionen är istället att i samverkan med olika offentliga och privata aktörer inom och utanför kommun- eller regiongränsen *forma ett gynnsamt näringslivsklimat* för både befintliga företag och företag som kan ha intresse av en etablering. Arbetskraftens och kapitalets stora rörlighet och inte minst kraven på arbetstagares kompetens innebär att man måste förlita sig på mer än mark och lokaler för att binda företag och entreprenörer till sig. Kommunernas näringslivs-

---

<sup>2</sup> Prop. 1990/91:117 *Ny kommunallag*, s. 31f, 151f.

<sup>3</sup> Prop. 1990/91:117 *Ny kommunallag*, s. 32.

ansvariga arbetar aktivt med att tillvarata och exploatera idéer, sammanföra kompetens och företag och marknadsföra kommunens olika förtjänster.

Behovet och efterfrågan på infrastrukturinvesteringar utifrån nya pendlingsmönster har ökat. Den tekniska utvecklingen har skapat helt nya förutsättningar för företagande och offentlig verksamhet, t.ex. genom nya kommunikationsvägar och möjligheter till distansarbete.

Den ekonomiska utvecklingen och den ökade arbetspendlingen har drivit fram ökad offentlig samverkan över kommun- och länsgränser för att kommuner och regioner ska kunna tillmötesgå företagens och medborgarnas behov. EU-medlemskapet har också gjort kommuner och regioner till medfinansiärer och deltagare i utvecklingsprojekt som ibland även är nationsgränsöverskridande.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har genomfört en enkätundersökning till personer ansvariga för näringslivsfrågor i kommunerna i syfte att bl.a. få en bild av hur kommunernas arbete med näringslivsfrågor ser ut.<sup>4</sup> Fyra av fem ansåg att näringslivsfrågorna prioriteras högt eller mycket högt i deras kommun. Vidare framgår att följande faktorer i nämnd ordning bedömdes som viktigast för ekonomisk tillväxt i kommunerna:

1. Regionförstoring - kommunikationer
2. Lokalt företagsklimat
3. Goda boendemiljöer
4. Kompetensförsörjning
5. Lokal- och markförsörjning
6. God offentlig service
7. Diversifiering av näringsliv
8. Annan faktor
9. Regionalpolitiska stödåtgärder

### 7.2.2 Kompetensförsörjning

Kompetensförsörjningen har blivit en allt viktigare fråga. Det är inte bara arbetskraft, utan arbetskraft med *rätt kompetens* som behövs och den bör vara bosatt i närområdet. En betydelsefull faktor i sammanhanget är regionaliseringen av högskoleutbildningen. Det förekommer att kommuner lämnar bidrag till högsko-

---

<sup>4</sup> www.skl.se

lorna för olika ändamål som utbildning och forskning, eller på annat sätt verkar för att säkra kompetensförsörjningen. Kommuner och landsting kan också vid sidan av den statliga arbetsmarknadsutbildningen få behov av att för ett specifikt företag ”köpa” utbildning av länsarbetsnämnden eller inom ramen för den egna organisationen arrangera en skräddarsydd utbildning.

### 7.2.3 Företagens mångfacetterade behov

Denna utveckling ställer nya krav på kommunerna som går utöver den traditionella rollen som producent av välfärdstjänster. Sett från det enskilda företags perspektiv är den geografiska belägenheten viktig utifrån ett antal behov. I närområdet kan företaget ha behov av:

- arbetskraft med rätt kompetens;
- anställdas tillgång till
  - fungerande barnomsorg,
  - bra skolor,
  - möjligheter till rekreation,
  - goda boendemiljöer och
  - kollektivtrafik och infrastruktur som möjliggör pendling; samt
- vidareutbildning i olika former för att matcha arbetsmarknadens behov,
- kunder eller goda kommunikationer till kunder,
- innovationsmiljöer, och
- underleverantörer.

I gles- och landsbygdsområden har framför allt små företag särskilda förutsättningar och behov när det gäller kapitalförsörjning. Glesbygdsverket gör i en studie bedömningen att tillgången till kapital är bristfällig i många gles- och landsbygder. Nedläggningen av bankkontor i gles- och landsbygdsområden har enligt verket minskat den lokala kännedomen hos bankerna om företagen och dess förutsättningar. Riskkapitalbolag och småföretagare har svårt att nå varandra. Enskilda företagare tvingas ibland lämna personliga borgensåtaganden för att få lån.<sup>5</sup> Även Landsbygdskommittén (Jo 2004:05) beskriver i sitt betänkande de problem med

---

<sup>5</sup> *Kapitalförsörjning i gles- och landsbygder*, Glesbygdsverket, s. 7f.

kapitalförsörjning som många landsbygdsföretag har, särskilt vad gäller lånemöjligheter under företagets startperioder. Både Glesbygdsverket och Landsbygdskommittén förordar en utveckling av alternativa lokala och regionala lösningar utifrån de specifika behov och förutsättningar som finns i glesbebyggda områden.<sup>6</sup>

Kommuner har i stor utsträckning varit delaktiga i de kreditgarantiföreningar som vuxit fram de senaste åren, både med driftsbidrag och med kapitalinsatser.<sup>7</sup> Kreditgarantiföreningar lånar inte ut egna pengar, utan står för säkerheter och garantier till småföretagare för lån och andra krediter hos banker och andra kreditinstitut. Nutek har åren 2005–2007 ett särskilt program för att stötta framväxten av kreditgarantiföreningar genom aktiviteter för utveckling, drift och samordning.<sup>8</sup>

Det är alltså sammantaget en mängd faktorer såsom infrastruktur och välfärdstjänster med koppling till kompetensförsörjning, som skapar grunden för kommuners och landstings näringslivsfrämjande arbete. Innan vi går närmare in på den kommunala kompetensen på näringslivsområdet, följer en översiktlig beskrivning av statens näringspolitik och statliga stöd.

### 7.3 Den statliga näringspolitiken och statliga stöd

Som fastslogs inledningsvis är det staten som har det övergripande näringspolitiska ansvaret. I Budgetproposition för 2008 föreslår regeringen att målet för näringspolitiken ska vara att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag, för att därigenom bryta utanförskapet. De näringspolitiska insatserna ska också bidra till att uppnå målen i EU:s gemensamma strategi för tillväxt och sysselsättning.<sup>9</sup>

Regeringen ser det som angeläget att varje region i Sverige utvecklas utifrån egna förutsättningar, men också utifrån ett globalt perspektiv. Staten har ett ansvar för att säkerställa att det finns en grundläggande service och infrastruktur i hela landet som skapar förutsättningar för företagsamhet. I Sverige förekommer statligt stöd till näringslivet inom ramen för näringspolitiken, men också inom andra politikområden i form av t.ex. arbetsmarknadspolitiskt

---

<sup>6</sup> SOU 2006:101 *Se Landsbygden! – Myter, sanningar och framtidsstrategier*, s. 100f.

<sup>7</sup> Uppgift från Kreditgarantiföreningen i Sverige 2007-02-20.

<sup>8</sup> [www.nutek.se](http://www.nutek.se)

<sup>9</sup> Prop. 2007/08:1 *Budgetproposition för 2008*, utgiftsområde 24, s. 21.

stöd, regionala stöd och energistöd. Regeringen har samtidigt utifrån ett konkurrensperspektiv en restriktiv syn på användning av statligt stöd till företag.

### 7.3.1 Den regionala utvecklingspolitiken

Målet för den regionala utvecklingspolitiken är väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå för kvinnor och män i hela landet. Politiken omfattar en mängd områden, allt från utbildning till transport. Regionalt och lokalt inflytande utgör en viktig del i den regionala utvecklingspolitiken.

(I Budgetproposition för 2008 upplyser regeringen om att benämningen på politikområdet ändras till regional tillväxtpolitik. Regeringen föreslår vidare att målet för den regionala tillväxtpolitiken ska vara utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft.)<sup>10</sup>

För politikens genomförande finns ett antal program på regional nivå med olika syften. *Regionala utvecklingsprogram* (RUP) är länens strategier för en hållbar regional utveckling, vilket innebär att de tas fram utifrån ett helhetsperspektiv på länets långsiktiga utveckling.<sup>11</sup> Programmen utgör ett strategiskt underlag för olika program och åtgärder i länen och på flerlänsnivå, bl.a. regionala tillväxtprogram (RTP) och EG:s strukturfondsprogram.<sup>12</sup>

De regionala tillväxtprogrammets syfte är att samordna insatser inom områden där sektorssamverkan bidrar till att utveckla hållbara lokala arbetsmarknadsregioner utifrån ett näringslivsperspektiv. Programmen utformas och finansieras i samverkan mellan olika offentliga och privata aktörer. År 2006 omfattade beslutade projektmedel inom ramen för tillväxtprogrammen ca 26 mdkr. Staten står för drygt hälften av medlen (54 procent), privata aktörer 23 procent, kommuner 4 procent och landsting 9 procent. Finansieringen från EU beräknas till omkring 9 procent.<sup>13</sup> (De regionala tillväxtprogrammen beskrivs närmare i betänkandets kapitel 8.)

---

<sup>10</sup> Prop. 2007/08:1 *Budgetproposition för 2008*, utgiftsområde 19, s. 13f.

<sup>11</sup> Enligt förordningen (2003:595) om regionalt utvecklingsarbete ska regionala utvecklingsprogram tas fram som grund för det regionala utvecklingsarbetet.

<sup>12</sup> Prop. 2007/08:1 *Budgetproposition för 2008*, utgiftsområde 19, s. 18.

<sup>13</sup> *Regionala tillväxtprogrammen 2006 – På väg mot ett fokuserat tillväxtarbete*, Nutek.

### 7.3.2 Allmänna regionalpolitiska åtgärder

Utgiftsområdet regional utvecklingspolitik omfattar huvudsakligen medel för programlagt regionalt utvecklingsarbete och kapitalförsörjning för regional näringslivsutveckling. I anslaget 33:1 för allmänna regionalpolitiska åtgärder (det s.k. länsanslaget) ingår bl.a. medel för regional och central projektverksamhet, regionala företagsstöd och stöd till kommersiell service. Medlen förfogas av länsstyrelserna och i flertalet län av regionala självstyrelseorgan eller samverkansorgan samt av Nutek och regeringen. Medlen ska bl.a. användas för medfinansiering av EG:s strukturfondsprogram. Regeringen fördelar anslaget mellan län och anslagposter efter vissa kriterier såsom behov av medfinansiering av EG:s strukturfonder, stödområdestillhörighet samt särskilda omställningsproblem. (I Budgetproposition för 2008 föreslår regeringen att anslaget 33:1 fr.o.m. 2008 benämns *Regionala tillväxtåtgärder*.)<sup>14</sup>

#### Bidrag till projektverksamhet

Det finns dels central projektverksamhet med stöd av Nutek, dels regional projektverksamhet med stöd av länsstyrelser, samverkansorgan och självstyrelseorgan. Den regionala projektverksamheten ska bedrivas i enlighet med de regionala utvecklingsprogrammen (RUP) och i så stor utsträckning som möjligt inom de regionala tillväxtprogrammen (RTP) och de regionala strukturfondsprogrammen för konkurrenskraft och sysselsättning. Bidraget får inte utgöra driftsstöd och får inte avse åtgärder som omfattas av vissa andra stödförordningar.<sup>15</sup>

#### Regionala företagsstöd

Inom ramen för de riktlinjer för regionalstöd som Europeiska kommissionen beslutat för perioden 2007–2013 anmälde den svenska regeringen en ny nationell stödkarta. Stödkartan styr i vilka områden regionalt investeringsstöd och sysselsättningsbidrag kan

---

<sup>14</sup> Prop. 2007/08:1 *Budgetproposition för 2008*, utgiftsområde 19, s. 45.

<sup>15</sup> Förordning (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala utvecklingspolitiken.

lämnas.<sup>16</sup> Det finns två stödområden, A och B. Den nya stödkartan har godkänts av kommissionen.

I verksamhetsområdet Kapitalförsörjning för regional näringslivsutveckling ingår olika former av regionala företagsstöd:<sup>17</sup>

**Regionalt investeringsstöd:**<sup>18</sup> Regionalt investeringsstöd kan lämnas till företag i stödområdet som delfinansiering av hårda och mjuka investeringar, t.ex. i byggnader och maskiner, utbildning, konsulttjänster, informationskampanjer och kunskapsspridning. Regionalt investeringsstöd får lämnas till industriell och industri-liknande verksamhet, industriserviceverksamhet, tjänste- och serviceverksamhet som är inriktad på en större marknad än en lokal eller regional marknad, turistverksamhet, uppförande av lokaler för uthyrning, samt annan verksamhet som bedöms ha särskild betydelse för den regionala utvecklingen.

Regionalt investeringsstöd kan även utgå till kommuner och till direkt eller indirekt kommunägda företag. Sådant stöd får under vissa villkor lämnas till turistverksamhet och till uppförande, ombyggnad och restaurering av lokaler för uthyrning.

**Regionalt bidrag till företagsutveckling:**<sup>19</sup> Regionalt bidrag till företagsutveckling kan lämnas till små och medelstora företag i främst landsbygds- och glesbygdsområden i hela landet som bedriver verksamhet på marknadsmässiga villkor. Avgränsningen av vad som räknas som landsbygd respektive glesbygd fastställs regionalt. Stödformen är inriktad på att främja samverkan mellan företag och företagsutveckling. Bidrag kan även lämnas för mjuka och hårda investeringar. Stödformen är också anpassad för att kunna förenkla och motivera enskilda företags deltagande i regionala tillväxtprogram och EG:s strukturfondsprogram. Stödet är maximerat till mellan 25 och 50 procent av godkänd investering, dock högst 800 000 kronor under en treårsperiod.

---

<sup>16</sup> Enligt 1 § förordningen (1999:1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd.

<sup>17</sup> Prop. 2007/08:1 *Budgetproposition för 2008*, utgiftsområde 19, s. 25.

<sup>18</sup> Bestämmelser om regionalt investeringsstöd finns i förordningen (2007:61) om regionalt investeringsstöd. Stödformen har anpassats till kommissionens nya riktlinjer för regionalstöd och investeringsstödet lämnas i enlighet med de villkor som anges i kommissionens förordning (EG) nr 1628/2006 av den 24 oktober 2006 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt regionalt investeringsstöd, kommissionens förordning (EG) nr 70/2001 av den 12 januari 2001 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd till små och medelstora företag samt kommissionens förordning (EG) nr 68/2001 av den 12 januari 2001 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på stöd till utbildning.

<sup>19</sup> Förordning (2000:283) om regionalt bidrag till företagsutveckling.

**Sysselsättningsbidrag:**<sup>20</sup> Sysselsättningsbidrag kan lämnas som ett bidrag per nytt arbetstillfälle till företag som skapar nya och varaktiga arbetstillfällen inom stödområde A och B.

**Såddfinansiering:**<sup>21</sup> Såddfinansiering kan lämnas i hela landet för att finansiera de inledande faserna i utvecklingen av innovativa produkt- och affärsidéer.

**Transportbidrag:**<sup>22</sup> Syftet med transportbidrag är att kompensera för kostnadsnackdelar till följd av långa transportavstånd samt stimulera till höjd förädlingsgrad i transportbidragsområdets näringsliv. Transportbidraget utgör till skillnad från de andra företagsstöden ett driftsstöd och kan inte användas till medfinansiering av EG:s strukturfondsprogram.

### Stöd till kommersiell service

Enligt förordning (2000:284) om stöd till kommersiell service kan stöd lämnas för att befolkningen i serviceglesa områden ska ha en "tillfredsställande försörjning" av dagligvaror och drivmedel. Mottagare av det finansiella stödet är kommuner och näringsidkare med fasta försäljningsställen.

### 7.3.3 Kapitalförsörjning till små och medelstora företag

Staten erbjuder olika typer av lån och krediter till små och medelstora företag. ALMI Företagspartner AB kan ge s.k. "mikrolån" från 50 000 kronor till 100 000 kronor utan krav på medfinansiering.<sup>23</sup> Den statliga stiftelsen Norrlandsfonden verkar för tillväxt i de fem nordligaste länens näringsliv, främst genom olika typer av lån till små och medelstora företag.<sup>24</sup>

Regeringen har också aviserat att de planerar ytterligare åtgärder, t.ex. för att underlätta för företag att erhålla banklån. Regeringen vill bl.a. förändra reglerna kring förmånsrätten (jfr förmånsrättslagen SFS 1970:979) för att underlätta för företag att få banklån. En särskild utredare har fått i uppdrag att föreslå en förstärk-

---

<sup>20</sup> Förordning (1998:996) om sysselsättningsbidrag.

<sup>21</sup> Förordning (1995:1254) om statligt stöd till forskning, industriellt utvecklingsarbete och uppfinnarverksamhet.

<sup>22</sup> Transportbidraget är ett generellt företagsstöd och ingår inte i det s.k. länsanslaget.

<sup>23</sup> Prop. 2006/07:100 *2007 års ekonomiska vårproposition*, s. 38.

<sup>24</sup> Prop. 2007/08:1 *Budgetproposition för 2008*, utgiftsområde 19, s. 31.



ning av företagsinteckningens förmånsrätt.<sup>25</sup> Regeringen ser särskilt stora behov av ett system för kreditgarantier i de delar av landet där fastighetspriserna är låga.<sup>26</sup> Direktiv till en utredning om statliga kreditgarantier för små och medelstora företag bereds för närvarande i Regeringskansliet, enligt uppgift från Näringsdepartementet.

Det kan också i sammanhanget nämnas att Europeiska kommissionen inom ramen för strukturfondsperioden 2007–2013 erbjuder satsningen *Jeremie*, som syftar till att förbättra tillgången till kapital för små och medelstora företag i regioner som har identifierat marknadssvårigheter inom kapitalförsörjning.<sup>27</sup>

### 7.3.4 Ansvarskommitténs förslag om ett sammanhållet regionalt utvecklingsuppdrag

Ansvarskommittén föreslår att en regionkommun får ett sammanhållet regionalt utvecklingsuppdrag i varje län.<sup>28</sup> Uppdraget ska enligt förslaget regleras i en särskild lag om regionalt utvecklingsarbete. Enligt definitionen avses med regionalt utvecklingsarbete de insatser som görs inom de allmännas verksamhet för att skapa förutsättningar för tillväxt och hållbar utveckling i ett län. Regionkommunen ska samverka med länets kommuner och länsstyrelsen och övriga berörda statliga myndigheter samt samråda med företrädare för berörda organisationer och näringslivet i länet. Regionkommunen får i uppgift att bl.a. utarbeta regionala program, liksom bereda och ta ställning till ansökningar om bidrag ur strukturfondsprogram. Vidare innebär förslaget att respektive regionkommun i sin helhet får disponera ett s.k. regionalt utvecklingsanslag, vilket motsvaras av nuvarande länsanslag. Anslaget fördelas mellan länen efter fasta kriterier. Eventuell nationell programverksamhet bör dock enligt förslaget finansieras genom andra anslag och det regionala utvecklingsanslaget ska kunna användas till såväl medfinansiering av projekt som företagsstöd. Båda dessa former av stöd används idag för medfinansiering av strukturfondsprojekt.

Beslut om användningen av det regionala utvecklingsanslaget förblir enligt kommitténs förslag författningsreglerat, vilket innebär att regionkommunerna inte ska kunna avsätta kommunala

<sup>25</sup> Dir. 2007:13 En starkare företagsinteckning

<sup>26</sup> Prop. 2006/07:1 *Budgetproposition för 2007*, utgiftsområde 24, s. 25.

<sup>27</sup> [www.eif.europa.eu/jeremie](http://www.eif.europa.eu/jeremie)

<sup>28</sup> SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, s. 177f.

medel till företagsstöd utan är hänvisade till den statliga ram som anvisats för ändamålet. Detta motiveras med att i 2 kap. 8 § KL anges att kommuner och landsting får lämna stöd till enskilda näringsidkare endast om synnerliga skäl föreligger samt att också EG:s statsstödsregler begränsar möjligheterna till företagsstöd. Vidare vore en utveckling där kommunala organ lockas att konkurrera om arbetstillfällen med hjälp av stöd till enskilda företag olycklig även ur ett samhällsperspektiv, enligt Ansvarskommitténs mening.

## **7.4 Kommunalt kompetens på näringslivsområdet**

Kommunernas och landstingens möjligheter att engagera sig på näringslivsområdet styrs i huvudsak av den allmänna kompetensregeln i 2 kap. 1 § KL (som beskrivs närmare i betänkandets kapitel 3). Närmare reglering av kommuners och landstings kompetens på näringslivsområdet sker i 2 kap. 7 och 8 §§ KL.

### **7.4.1 Kommunal näringsverksamhet**

Enligt 2 kap. 7 § KL får kommuner och landsting driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget.

Lagrummet behandlar sådana områden där kommuner och landsting 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 biografier.

På vissa områden finns också speciallagstiftning som vidgar kommunernas befogenheter att driva affärsverksamhet. Som exempel kan nämnas lagen (1970:663) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade och lagen (2001:151) om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd.

### 7.4.2 Allmänt näringslivsfrämjande åtgärder

Enligt 2 kap. 8 § första stycket KL får kommuner och landsting genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget. Enligt andra stycket får individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det. Bestämmelserna reglerar kommunernas och landstingens förhållande till den del av näringslivet som traditionellt är förbehållna den enskilda företagsamheten, det som kan kallas det egentliga näringslivet.

I motiven till 1948 års kompetensreform framhölls att det fick anses höra till kommunernas befogenhet att allmänt främja näringslivets utveckling inom kommunen. Som exempel på sådana befogenheter angavs att ställa i ordning byggklara industriområden med trafikleder, stickspår, vatten och avlopp m.m. samt att anskaffa och ställa i ordning särskilda byggnader, där ett flertal verkstäder för hantverk och småindustri kunde inrymmas. Sådana och därmed jämförliga åtgärder ansågs p.g.a. sin allmänna natur falla inom kommunernas kompetensområde.

I förarbetena till nya kommunallagen uttalades att det inte finns någon anledning att begränsa kommunernas och landstingens nuvarande befogenheter vad avser deras allmänt näringsfrämjande insatser. Sådana åtgärder kan ofta ha stor betydelse för företagens utveckling och vara ett komplement till statliga insatser.<sup>29</sup>

Tillåtna åtgärder är bl.a. att tillhandahålla mark och kommunalteknisk service till företagen. I tidigare praxis har det godtagits att en generell lågprislinje tillämpas vid upplåtelse av mark eller elkraft, men individuella prisförmåner får inte förekomma. Det är dock tveksamt om denna praxis alltjämt är hållbar vad gäller markupplåtelser, eftersom den strider mot de riktlinjer som Europeiska kommissionen utfärdat. Härvid gäller att det ska vara öppen aktion eller en värdering av oberoende värderingsman inför en försäljning.<sup>30</sup> Framtida laglighetsprövningar får utvisa konsekvenserna av tillämpningen av kommissionens riktlinjer. (Jfr Åre kommuns försäljning av tomtmark som beskrivs närmare i avsnitt 7.4.5.)

Generellt sett är det inte en uppgift för kommunerna att tillhandahålla lokaler till näringslivet. De får emellertid tillgodose hantverkets och den mindre industrins behov av lokaler under

<sup>29</sup> Prop. 1990/91:117 *Ny kommunallag*, s. 32.

<sup>30</sup> Kommissionens meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader, EGT C 209, 10/7/1997, s. 3f.

förutsättning att verksamheten inriktas på detta företagarkollektiv i allmänhet. Utanför kompetensen faller individuellt anpassad lokalhållning åt enstaka industriföretag. (Vi återkommer till lokalfrågan i avsnitt 7.5.) Andra tillåtna åtgärder kan vara kommunala engagemang i utställningar, mässor och annan kollektiv marknadsföring.

Enligt tidigare rättspraxis har det bl.a. ansetts vara en kommunal angelägenhet att anslå medel till en rådgivningsverksamhet bland kommunens jordbrukare, dvs. en form av branschstöd. Regeringsrätten ansåg att anslaget var en åtgärd av allmän natur i syfte att främja jordbruksnäringen i kommunen och att komplettera den statliga verksamheten på området.<sup>31</sup>

I rättsfallet RÅ 1993 ref. 35 hade kommunfullmäktiges beslut att anslå 250 000 kronor för sponsring av en golftävling överklagats. Av utredningen i målet framgick att kommunens stöd till golftävlingen avsetts utgöra ett led i strävanden att sprida information om kommunen beträffande företagsverksamhet, arbetstillfällen, fritid och service. Kommunen hade särskilt betonat att man velat främja en ökad inflyttning till kommunen och allmänt tillgodose det lokala näringslivet och kommunförvaltningens arbetskraftsbehov. Regeringsrätten ansåg inte att kommunen överskridit sin befogenhet. I bedömningen uttalade Regeringsrätten följande:

Enligt rättspraxis har kommunerna befogenhet att inom vissa gränser vidta åtgärder för att främja nu angivna intressen. Mot bakgrund av vad kommunen anfört får antas att kommunens stöd till golftävlingen varit ägnat att leda till effekter av det slag som eftersträvats. Det har inte visats att stödet skulle ha haft en omfattning som stått i missförhållande till den förväntade nyttan av evenemanget eller att det skulle ha innefattat något otillbörligt gynnande av någon enskild.

### 7.4.3 Individuellt riktat stöd

Individuellt riktat stöd till enskilda näringsidkare får bara lämnas om det finns synnerliga skäl för det. Det är således endast i undantagsfall som det finns ett rättsligt utrymme för kommunala stödinsatser. I glesbygdsområden, där avstånden mellan olika serviceinrättningar är långa, kan bortfall av enskild service, t.ex. avsaknad av en livsmedelsbutik eller en bensinstation, medföra att en kommun har rätt att ekonomiskt stödja en innehavare om stödet är nödvändigt för att uppnå en viss minimistandard av kommersiell service åt

---

<sup>31</sup> RÅ 1974 ref. 33.

hushållen. En kommun anses även kunna understödja hotellverksamhet, när enskilda personer och företag inte är beredda att göra de nödvändiga insatser som krävs för att trygga tillgången till hotell i kommunen.

I betänkandet till ny kommunallag föreslog Kommunallagskommittén att individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare skulle få lämnas endast om det var nödvändigt för att motverka större arbetslöshet i kommunen eller landstinget och om stödet kunde antas ha avsevärd betydelse för att motverka arbetslösheten eller om det fanns andra särskilda skäl för det. Någon ändring av gällande praxis åsyftades inte av kommittén i detta hänseende.<sup>32</sup> Kommitténs förslag till utformning av bestämmelsen om individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare godtogs dock inte, utan bestämmelsen fick i stället den utformning den har enligt gällande lag.

I specialmotiveringen till 2 kap. 8 § KL angavs följande exempel på vad som kan tillåtas.<sup>33</sup>

Om en viss verksamhet, trots att den normalt faller utanför den kommunala kompetensen, har en anknytning till redan befintlig och erkänd kommunal verksamhet kan det te sig opraktiskt eller verklighetsfrämmande att inte tillåta verksamheten. Några praktiska exempel är stuveriverksamhet i kommunägda hamnar, förädling och försäljning från kommunägda grustag samt försäljning av plantskoleväxter från stads-trädgårdar.

När det enskilda initiativet viker eller faller bort på ett visst serviceområde som normalt hävdas av den privata företagsamheten kan det uppkomma ett rättsligt utrymme för kommunala åtgärder som annars skulle betraktas som otillåtna.

Denna kompetensgrund har särskild betydelse i glesbygdsområden där det har blivit allt längre mellan livsmedelsaffärerna och bensinstationerna. När servicenivån sjunker klart under det acceptabla kan kommunen ha rätt att ekonomiskt understödja enskilda näringsidkare för att garantera en viss minimistandard av kommersiell service till hushållen.

Många kommuner har sett sig föranlåtna att göra ekonomiska insatser för att trygga tillgången på hotell i kommunen. Sådana insatser kan vara kompetensenliga, när det står klart att enskilda företag och personer inte är beredda att göra de nödvändiga insatserna.

Tidigare återopades ofta rådande eller befarad arbetslöshet som motiv för att tillåta kommunala ingripanden i det egentliga näringslivet. Regeringen har nyligen lagt fram en proposition om näringspolitik för tillväxt (prop. 1990/91:87). I denna framhålls bl.a. den fortsatta

<sup>32</sup> SOU 1990:24 *Ny kommunallag*, s. 16, 67.

<sup>33</sup> Prop. 1990/91:117 *Ny kommunallag*, s. 152.

strukturomvandlingens betydelse för landets framtida ekonomiska resurser och att den typ av uppehållande företagsstöd som tillämpades under 1970-talet inte längre är lämpliga. Allmänt sett gäller alltså en restriktiv syn på kommunala stödinsatser gentemot enskilda företag. När det gäller avgränsningen av tillåtna insatser måste dock rättstillämpningen kunna anpassas till samhällsutvecklingen. Vad som ska ligga i begreppet synnerliga skäl kan således komma att förändras beroende på utvecklingen i samhället.

#### 7.4.4 Rättspraxis

Frågan hur konkurrenshänsyn påverkar den kommunala kompetensen har i tidigare rättspraxis berörts i rättsfallet RÅ 1993 ref. 93. Bakgrunden var att kommunfullmäktige i Bodens kommun beslutat att till ett enskilt företag vid namn Företagarnas Hus i Boden AB bevilja dels ett avskrivningslån om 2 mnkr, dels ett treårigt driftsbidrag om 0,5 mnkr. Stödet avsåg uppförandet av ett Hälsans Hus i Boden som bl.a. skulle innehålla en företagshälsovårdscentral som skulle ha som inriktning "att arbeta med och bli en resurs" för i huvudsak småföretagare inom Bodens kommun.

Beslutet överklagades och klaganden anförde bl.a. att beslutet om bidrag vilade på orättvis grund samt att kommunfullmäktige överskridit sin befogenhet med hänsyn till att bidrag gavs till ett privat kommersiellt företag. Kommunen anförde för sin del att kommunen har rätt att allmänt främja näringslivets utveckling inom kommunen och därför måste kunna engagera sig i extern företagshälsovård.

Inledningsvis fann Regeringsrätten att kommunens åtgärd att lämna lån och bidrag för inrättande av en företagshälsovårdscentral i Hälsans Hus inte kan anses ägnad att på sådant sätt främja näringslivets utveckling inom kommunen att beslutet enbart på denna grund skulle omfattas av den kommunala kompetensen. Här efter gick Regeringsrätten in på ordningen med företagshälsovård och fann, med hänvisning till riksdagens behandling av frågan att det uppenbarligen fanns ett ställningstagande från statsmakternas sida i sak som går ut på att kommuner i förekommande fall bör engagera sig i även extern företagshälsovård, att det med fog kunde göras gällande att en kommuns engagemang i extern företagshälsovård i och för sig omfattas av den kommunala kompetensen. Emellertid ska, fortsatte Regeringsrätten, de ifrågakvarande lånen och bidragen lämnas till ett visst enskilt företag, nämligen Företagarnas Hus i

Boden AB. Detta företag avses i sin tur engagera sig i företagshälsovård som dock ska bedrivas av ett annat rättssubjekt i konkurrens med andra enskilda företag som inte får del av motsvarande förmåner. Den nu ifrågavarande företagshälsovården kommer sålunda att gynnas framför annan, av andra företag bedriven företagshälsovård. I målet har inte visats att förekommande behov av extern företagshälsovård inte kan tillgodoses på annat sätt. Regeringsrätten fann därför att kommunfullmäktiges beslut måste anses vila på orättvis grund, och avlog därför överklagandet.

I det följande beskrivs rättsfall där Regeringsrätten har prövat frågan om synnerliga skäl för individuellt inriktat stöd till enskild näringsidkare från en kommun enligt 1991 års kommunallag.

### **Borgenstecknande för ett privat företags lån i syfte att främja sysselsättningen inom kommunen**

I rättsfallet RÅ 1993 ref. 98 hade kommunfullmäktige i Eksjö kommun tecknat borgen såsom för egen skuld för att förhindra en konkurs i ett trähusföretag, vilket enligt kommunens uppfattning skulle ha lett till omfattande arbetslöshet i en redan svår arbetslöshetsituation. Kammarrätten, vars dom fastställdes av Regeringsrätten, ansåg att kommunalt stöd till enskild näringsidkare, i vart fall för att motverka arbetslöshet, enligt den nya lagen inte kan godtas annat än i rena undantagsfall. Då borgensåtagandet avsåg ett företag i en bransch som var föremål för en omfattande strukturomvandling och vad kommunen anfört inte visat att den ifrågavarande kommunala stödåtgärden skulle ha sådan betydelse för motverkande av arbetslöshet inom kommunen att kravet på synnerliga skäl var uppfyllt, upphävde kammarrätten det överklagade beslutet.

### **Kommunalt stöd till hotell- och restaurangrörelse**

I rättsfallet RÅ 1995 ref. 98 har ett beslut av kommunfullmäktige om stöd till hotell- och restaurangrörelse ansetts kompetensligt. Kommunfullmäktige i Ödeshögs kommun hade beslutat om ett nytt arrendeavtal avseende driften av hotell- och restaurangverksamhet för ett hotell som kommunen hyrde sedan lång tid. I målet var ostridigt att det aktuella hotellet var det enda som var beläget i kommunens centrum och att närmaste hotell och motell var

belägna åtta respektive tio kilometer därifrån. Det fanns – främst med hänsyn till näringslivet i kommunen – behov av centralt tillgängliga hotellrum, och det stod vidare klart, att den aktuella hotell- och restaurangrörelsen inte skulle ha kommit till stånd utan stöd från kommunen.

### Kommunalt borgensåtagande för ett lån

I rättsfallet RÅ 2000 ref. 1 var frågan om Hallstahammars kommun överskridit sin befogenhet genom ett borgensåtagande för ett lån om 42 mnkr som det kommunala bolaget Resurs & Utveckling i Hallstahammar AB, RUTAB, avsåg att lämna för finansiering av bygginvesteringar i lokaler för ett privat strukturfondsprojekt.

Projektet ”Hollyhammar” innebar att fyra privata bolag bildade ett särskilt bolag, Hollyhammar AB, som skulle utveckla ett TV- och filmcentrum i f.d. industrilokaler i Hallstahammar. Ett av de privata bolagen, som ägde fastigheten, skulle stå för grundläggande bygginvesteringar om ca 9 mnkr, varav bolaget skulle söka lokaliseringsstöd enligt nationella regler för 20 procent. RUTAB skulle hyra omkring 10 000 kvm av fastigheten, svara för kompletterande bygginvesteringar om 42 mnkr, som skulle finansieras med banklån, och förväntades bli täckta av stöd från EG:s strukturfond till 20 procent och av motsvarande bidrag från länsstyrelsen. RUTAB skulle hyra ut lokalerna till Hollyhammar AB, som skulle svara för investeringar om ca 20 mnkr i teknik och personal. Hollyhammar AB skulle vidare söka lokaliseringsstöd enligt nationella regler för 20 procent samt marknadsföra de samlade inspelningsresurserna bland produktionsbolag m.fl., men även marknadsföra projektet som besöksmål för företag och allmänheten.

Kammarrätten fann inledningsvis att det aktuella borgensåtagandet inte kunde anses allmänt främja näringslivet i kommunen utan att det var fråga om individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare. Vad avsåg frågan om det förelåg synnerliga skäl för stödet uttalade kammarrätten följande:

Vad kommunen anfört och åberopat rörande arbetslöshetssituationen och därtill hörande problem visar inte, enligt kammarrättens mening, att beslutet om borgensåtagande har sådan betydelse för sysselsättningen och befolkningsutvecklingen i kommunen att det på denna grund kan anses kompetensenligt. Kommunens hänvisning till att turism och utbildning gynnas medför inte någon annan bedömning. Inte heller kan vad kommunen anfört angående EU:s regionalpolitiska stöd



och att sådant förutsätter regional eller kommunal medverkan leda till att beslutet om borgen faller inom den kommunala kompetensen. Slutligen anser kammarrätten att de omständigheter kommunen åberopat sammantaget inte visar att kravet på synnerliga skäl är uppfyllt.

Kammarrätten fann således att kommunfullmäktige genom det överklagade beslutet överträtt sin befogenhet och upphävde därför beslutet. Sedan kommunen överklagat kammarrättens dom fastställde Regeringsrätten domen.

#### 7.4.5 Aktuella avgöranden av intresse

Kammarrätten i Stockholm har i ett mål, som rör frågan om ett kommunalt borgensåtagande för Friskis & Svettis IF i Haninge utgör ett otillåtet stöd till enskild näringsidkare, fört in konkurrenssynpunkter i sin bedömning.<sup>34</sup> Domen är överklagad men Regeringsrätten har ännu inte tagit ställning till frågan om prövningstillstånd.<sup>35</sup>

Bakgrunden var att kommunfullmäktige i Haninge kommun beviljade Friskis & Svettis IF i Haninge kommunal borgen under vissa villkor för ett lån på högst 18,5 mnkr avsett för uppförande av en egen lokal. Beslutet överklagades och klagandena anförde bl.a. att borgensförbindelsen stred mot 2 kap. 8 § KL eftersom Friskis & Svettis i detta avseende måste betraktas som enskild näringsidkare och att det inte är någon kommunal angelägenhet att lämna sådant stöd som borgen.

Inledningsvis fann kammarrätten att den verksamhet som Friskis & Svettis IF i Haninge bedriver är sådan att den faller inom området för den kommunala kompetensen, men konstaterade att även kompetensenliga insatser emellertid är underkastade de allmänna principer som gäller för kommunal verksamhet. Vidare fann kammarrätten, vid en samlad bedömning av vad som framkommit om Friskis & Svettis IF i Haninges verksamhet, att föreningen är att betrakta som en näringsidkare enligt 2 kap. 8 § KL. Härefter gjorde kammarrätten följande bedömning:

Det ifrågasatt borgensåtagandet ska således lämnas till en viss näringsidkare, vilken ska bedriva verksamhet i konkurrens med andra näringsidkare, som inte får del av motsvarande förmån. I målet har inte visats att förekommande behov av sådan verksamhet som Friskis &

<sup>34</sup> Mål nr 6516-05.

<sup>35</sup> Mål nr 3258-06.

Svettis IF i Haninge bedriver inte kan tillgodoses på annat sätt. Inte heller har det i övrigt framkommit några synnerliga skäl för undantag från förbudet mot understöd till enskilda näringsidkare.

Kammarrätten fann därför att kommunfullmäktiges beslut stred mot lag och upphävde beslutet.

En aktuell tomtmarkförsäljning som är föremål för laglighetsprövning enligt kommunallagen och där även Europeiska kommissionen inlett ett formellt granskningsförfarande är Åre kommuns försäljning av tomtmark till Konsum för 2 mnkr. Priset låg strax under taxeringsvärdet och Lidl hade anmält intresse för att köpa samma mark för 6,6 mnkr.

I målet återopade klaganden som grund för att beslutet var olagligt att det innefattar ett otillåtet stöd till en enskild näringsidkare och även innefattar ett otillåtet statsstöd. Klaganden anförde bl.a. att den aktuella överlåtelsen inte har föregåtts av något anbudsförfarande och att det inte har gjorts en oberoende värdering av marken. Vidare hade Lidl meddelat kommunen att företaget var berett att betala 6,6 mnkr för marken vilket innebär att kommunen gått miste om 4,6 mnkr.

Kommunen anförde bl.a. att markförsäljningen till Konsum är av synnerligen stor vikt för samhällsutvecklingen och innebär att flera viktiga samhällsfunktioner kan lokaliseras enligt kommunens planer för att uppnå optimal samhällsnytta med kvaliteter i samhällsbyggandet för byns framtoning, service, miljö och kommersialitet. Det pris som fastställts är skäligt och något ”stöd” föreligger inte ur prissynpunkt.

Länsrätten i Jämtlands län fann att det inte framkommit att Åre kommun genom beslutet gynnat Konsum och inte heller att beslutet innebär ett stöd som avses i artikel 87 första stycket EG-fördraget.<sup>36</sup> Länsrättens dom är överklagad till Kammarrätten i Sundsvall som meddelat prövningstillstånd.<sup>37</sup>

Den 19 juli 2006 beslutade Europeiska kommissionen att inleda ett formellt granskningsförfarande avseende markförsäljningen.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Mål nr 791-05.

<sup>37</sup> Mål nr 1715-06.

<sup>38</sup> Stöd nr C 35/2006. Försäljning av tomtmark under marknadspris, uppmaning att komma in med synpunkter enligt artikel 88.2 i EG-fördraget, EGT C 204, s. 5f.

## 7.5 Kommuners kompetens att tillhandahålla lokaler till näringslivet

**Utredningens huvudförslag:** En bestämmelse införs i 2 kap. 8 § KL som ger kommuner vidgad kompetens att tillhandahålla lokaler för uthyrning till företag under förutsättning att marknadshyra tillämpas.

**Ett alternativt förslag:** En bestämmelse införs i 2 kap. 8 § KL som tydliggör kommuners kompetens att tillgodose små företags behov av lokaler samt, om särskilda skäl föreligger, även tillgodose övriga företags behov av lokaler.

I många kommuner är lokalförsörjningen en viktig del i de kommunala näringslivsinsatserna för att medverka till företagsetableringar och till de lokala företagens expansion, även om det som vi beskrivit ovan även finns många andra faktorer av betydelse. I vissa fall är kommunerna den dominerande aktören på den lokala fastighetsmarknaden. På orter där det finns andra aktörer som tillgodoser företagens behov av lokaler avvecklar många kommuner sitt fastighetsinnehav. Det har heller inte alltid varit fråga om att kommuner aktivt valt att utöka sitt fastighetsinnehav. I samband med t.ex. konkurser kan kommuner känna sig tvingade att förvärva lokalerna eftersom det saknas andra intressenter. Vidare pågick under 1970-talet en statlig satsning genom Stiftelsen Industricentra som byggde industrilokaler. När staten avvecklade Industricentra och sålde sina lokaler kom en stor del av dessa att köpas av kommuner och kommunala bolag.

Många kommuner är verksamma i s.k. teknikparker (science parks) och inkubatorer ("företagskuvöser"). En teknikpark kan sägas vara ett innovationssystem byggt på triple-helix-principen, som tar sin utgångspunkt i samspelet mellan kommuner, näringsliv och högskola. Teknikparkerna ska vara en kreativ miljö, där företagen utvecklas och expanderar. Företagens utveckling kan underlättas genom t.ex. forskning, kompetensutveckling, nätverksaktiviteter, sociala aktiviteter och gemensam marknadsföring. Förutom företagslokaler kan det finnas lokaler för utbildning och forskning samt konferensverksamhet och ett antal servicefunktioner. En inkubator stödjer unga företag i deras utveckling av affärskunnande i en miljö som främjar företagsutveckling. Inkubatorn kan vara ett verktyg

för att utveckla nya idéer och ny teknologi. Som framgår i betänkandets kapitel 6 gör utredningen bedömningen att samhällsutvecklingen medfört att en det inte alltid är ändamålsenligt att vid en prövning av kompetensligheten i en insats göra skillnad mellan syftet att bygga lokaler dels för näringslivet, dels för utbildning. Detta eftersom sådana satsningar allt oftare görs samlat.

Även Europeiska kommissionen uppmuntrar inrättande av olika former av kluster av små och medelstora företag och innovativa poler runt offentliga forskningsinstitut.<sup>39</sup>

Några teknikparker är helt kommunalt ägda medan andra kan ägas av privata företag eller gemensamt med kommuner. Verksamheten utvecklas ofta av en ideell förening, en stiftelse, ett bolag eller inom ett projekt. Deltagare förutom kommuner kan vara högskolor och universitet, landsting, länsstyrelser, Företagarna och Svenskt Näringsliv. Det finns också flera teknikparker där det inte finns någon kommunal inblandning.

Som exempel på teknikparker kan Science Park Jönköping, Mjärdevi Science Park i Linköping och Ideon Science Park i Lund nämnas. När det gäller Science Park Jönköping ägs fastigheten av kommunen, men en ideell förening bestående av högskolan, fyra kommuner, landstinget, Handelskammaren, Företagarna, Svenskt Näringsliv och länsstyrelsen driver parken genom ett aktiebolag. Fastigheten till Mjärdevi Science Park ägs av sju olika fastighetsägare men utvecklingen av parken styrs av ett kommunalt bolag. Ideon Science Park ägs och drivs i aktiebolagsform utan något kommunalt ägande.

### **7.5.1 Vad är en allmänt näringslivsfrämjande åtgärd ifråga om lokaler?**

Det är generellt sett inte någon uppgift för kommunerna att tillgodose näringslivets behov av lokaler. Det enskilda näringslivet utgörs av enskilda företag/näringsidkare. Vad som åsyftas med näringsidkare framgår inte av kommunallagen. Lagens förarbeten ger inte heller någon närmare ledning. Begreppet näringsidkare torde tolkas vitt vilket innebär att det enskilda näringslivet kan utgöras av ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ.

---

<sup>39</sup> Gemenskapens rambestämmelser för statligt stöd till forskning, utveckling och innovation (2006/C 323/01).

Var gränserna går för den kommunala kompetensen i dagsläget, utifrån den samhällsutveckling som skett sedan bestämmelserna i 2 kap. 8 § infördes i kommunallagen, är enligt utredningens uppfattning oklart. I förarbetena till kommunallagen angavs som exempel på åtgärd som kan vara allmänt näringsfrämjande att tillgodose hantverkets och den mindre industrins behov av lokaler under förutsättning att verksamheten inriktas på företagarkollektivet i allmänhet. Förarbetsuttalandet bygger på äldre förarbetsuttalanden och rättspraxis. Vid denna tid var det vanligt att kommuner uppförde hantverks- och industrihus på sina industriområden för att bereda hyreslokaler åt de ofta kredit- och kapitalsvaga småföretag som för sin verksamhet behövde tillgång till detta. Att det fortfarande ligger inom ramen för kompetensen att bygga småindustri- och hantverkshus förefaller klart. Sedan dess har dock andra typer av företag och verksamheter vuxit fram och antalet småföretag har ökat betydligt inom tjänstesektorn.

Att en kommun *tillgodoser behov av lokaler* avser att en kommun uppför eller förvärvar lokaler i syfte att hyra ut lokalerna till företagen. Det förhållandet att kommuner hyr ut lokaler som redan finns i deras ägo har, såvitt utredningen erfarit, inte ansetts kompetensöverskridande.

### 7.5.2 Tidigare rättspraxis

I praxis har grundsatsen att kommunala åtgärder ska ha en allmän inriktning ansetts överträdd när det varit fråga om att uppföra industribyggnad för huvudsakligen ett enda företag.<sup>40</sup> Frågor om gränsdragning mellan vad som utgör otillåtna eller tillåtna lokalhållningsåtgärder har förekommit bl.a. i fall då det varit fråga om lagligheten av en kommuns beslut att bilda ett särskilt rättssubjekt för lokalhållningsändamål eller att tillskjuta kommunala medel till sådant rättssubjekt. Att tillgodose hantverkets och småindustrins behov av lokaler under förutsättning att verksamheten inriktas på företagarkollektivet i allmänhet har dock ansetts kompetensligt.<sup>41</sup> Däremot har, oavsett verksamhetens ändamål enligt bolagsordning eller stadgar, en kommun ansetts överskrida sina befogenheter när det varit fråga om lån eller borgensåtagande till rättssubjekt för att uppföra industribyggnad som skulle hyras ut till

<sup>40</sup> Jfr t.ex. RÅ 1975 ref. 23.

<sup>41</sup> RÅ 1966 ref. 7.

ett enda enskilt industriföretag.<sup>42</sup> Detsamma gäller medelstillskott i syfte att gottgöra hyresbortfall som uppkommit genom att ett enskilt företag befriats från att betala hyra.<sup>43</sup>

Utformningen av bolagsordning eller stadgar kan också ha betydelse för om beslutet anses kompetensenligt. Det är en grundläggande princip att den verksamhet som överlämnas till privatrechtliga organ ska falla inom den kommunala kompetensen och att risken för kompetensöverskridanden vid verksamhetens utövande ska vara ringa.<sup>44</sup> Avsaknad av precision i ändamålsbestämningen i bolagsordning eller stadgar genom formuleringen ”annan därmed förenlig verksamhet” kan således medföra att det kommunala beslutet blir kompetensöverskridande.

### 7.5.3 Aktuella rättsfall

#### Kommunalt fastighetsbolag i Lycksele

Om det kan anses ligga inom den kommunala kompetensen att även tillhandahålla lokaler för bl.a. handels- och tjänsteverksamhet har nyligen avgjorts i ett mål av Kammarrätten i Sundsvall.<sup>45</sup> Bakgrunden var att kommunfullmäktige i *Lycksele kommun* beslutat att anta en ny bolagsordning för ett av kommunen helägt bolag. Enligt bolagsordningen har bolaget till föremål för sin verksamhet att inom Lycksele kommun förvärva, bebygga, förvalta, uthyra och försälja fastigheter eller tomträtter avsedda för hantverk, industri, handel och tjänsteverksamhet samt främja kommunens näringsliv och att vara en del av kommunens näringslivspolitik bl.a. genom att tillhandahålla lokaler och mark. Länsrätten i Västerbottens län upphävde beslutet med följande motivering:<sup>46</sup>

I propositionen till nu gällande kommunallag anknyts till äldre praxis att hantverkets och den mindre industrins behov av lokaler kan tillgodoses om verksamheten inriktas på företagarkollektivet i allmänhet. Någon förändring av praxis har härefter inte skett genom nytt avgörande av Regeringsrätten. Länsrätten finner att det överklagade beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eftersom bolagsordningen inte begränsar bolagets verksamhet till vad som enligt nuvarande praxis faller inom den kommunala kompetensen.

---

<sup>42</sup> RÅ 1966 I 15 och RÅ 1967 K 767.

<sup>43</sup> RÅ 1967 K 1477.

<sup>44</sup> Prop. 1990/91:117 *Ny kommunallag*, s. 50.

<sup>45</sup> Mål nr 3410-05.

<sup>46</sup> Mål nr 2115-05

Lycksele kommun överklagade länsrättens dom men överklagandet avslogs av kammarrätten med följande motivering:

På de av länsrätten anförda skälen finner kammarrätten att det i praxis och gällande bestämmelser, även med beaktande av den samhällsutveckling som skett inom området, inte finns stöd för den utformning som bolagsordningen i det överklagade beslutet erhållit.

Kammarrättens dom är överklagad till Regeringsrätten, som ännu inte tagit ställning till frågan om prövningstillstånd.

### Kommunalt bolag i Tranemo kommun

Ett liknande mål, såvitt framgår avseende ett kommunalt bolag med närmast identisk bolagsordning, har avgjorts med annan utgång vid Länsrätten i Vänersborg.<sup>47</sup> I det fallet var det kommunfullmäktige i *Tranemo kommun* som beslutade att bilda ett helägt kommunalt fastighetsbolag. Beslutet överklagades och klaganden anförde bl.a. att en kommun i dessa sammanhang endast har rätt att vara verksam för att tillgodose hantverkets och den mindre industrins behov av lokaler samt åberopade till stöd härför några rättsfall. I domskälen noterade länsrätten att åberopade rättsfall var mellan 30 och 40 år gamla och saknade i huvudsak någon motivering mer än att det inte är kommunens angelägenhet. Länsrätten fann att verksamheten inte innebar någon subvention till ett enskilt företag utan en åtgärd som var ägnad att helt allmänt stödja det enskilda näringslivet i kommunen och därmed i förlängningen också motarbeta arbetslöshet. Vid bedömningen beaktades även att Regeringsrätten öppnat för ett liknande resonemang i ett av klaganden åberopat rättsfall från år 1974. Länsrätten avslog därmed överklagandet. Domen överklagades till Kammarrätten i Göteborg som inte meddelade prövningstillstånd.

### Sandbacka Park

Vid Kammarrätten i Sundsvall har nyligen avgjorts ett mål som rör utbyggnad av en s.k. teknikpark.<sup>48</sup> Kommunfullmäktige i *Sandvikens kommun* beslutade om utbyggnad av Sandbacka Park, etapp 5. Beslutet överklagades och klaganden anförde bl.a. att beslutet stred

<sup>47</sup> Mål nr 95-04.

<sup>48</sup> Mål nr 82-06.

mot 2 kap. 1 och 8 §§ KL. Kommunen bestred bifall till överklagandet och anförde bl.a. att uppförandet av Sandbacka Park etapp 5 är en kommunal angelägenhet som syftar till att främja näringslivet i kommunen. Vidare syftar projektet inte till att stödja enskilda näringsidkare.

Av handlingarna framgår bl.a. att det i Sandbacka Park finns en blandning av stora och små företag, utbildningar samt forsknings- och utvecklingsinriktade organisationer. Kommunens målsättning är att skapa en tillväxtmiljö med ett bra företagarklimat där företag etablerar sig och nya arbetstillfällen skapas. Vid årsskiftet 2004/2005 fanns 51 hyresgäster. Målet med utbyggnaden av etapp 5 är att de företag som finns i Sandbacka Park ska ges möjlighet att utvecklas och expandera samt att åstadkomma fler företagsetableringar.

Länsrätten i Gävleborgs län gjorde följande bedömning:<sup>49</sup>

För att en kommun ska få ha hand om en angelägenhet krävs att det är av allmänt intresse att så sker. I målet är således fråga om det kan anses vara en kommunal angelägenhet att projektera, investera och finansiera utbyggnaden av Sandbacka Park etapp 5 för att möjliggöra uthyrning av hyreslokaler till bl.a. företag. Enligt länsrättens mening medför det överklagade beslutet ett ingripande på det egentliga näringslivets område. Kommunala ingripanden på det området är i princip bara tillåtna om det handlar om allmänt näringsfrämjande åtgärder. Till det allmänt näringsfrämjande och kompetensenliga åtgärderna hör att tillhandahålla mark till näringslivet för dess lokaler och övriga anläggningar. Däremot är det generellt sett inte en kommunal uppgift att tillgodose näringslivets behov av lokaler. Av förarbetena till kommunallagen framgår dock att kommunen har viss befogenhet att vara verksam för att tillgodose hantverkets och den mindre industrins behov av lokaler. Enligt visionen och målen för Sandbacka Park ska det inom området finnas bl.a. både stora och små företag. De företag som redan finns ska ges möjlighet att utvecklas och expandera. Bland hyresgästerna finns bl.a. Sandvik AB med ett av dess dotterbolag. Utifrån vad som framkommit finner länsrätten att kommunfullmäktiges beslut inte kan anses allmänt främja näringslivet i kommunen utan istället anses utgöra individuellt inriktade stöd till enskilda näringsidkare. För att sådana stöd ska vara tillåtna erfordras att det föreligger synnerliga skäl till stödet. I målet har inte framkommit att det enskilda initiativet för att hyra ut lokaler skulle ha vikit eller fallit bort eller att det i övrigt finns synnerliga skäl för beslutet. Åtgärderna från kommunens sida för att möjliggöra uthyrning av hyreslokaler kan därför inte anses motiverad på grund av synnerliga skäl. Med hänsyn till det

---

<sup>49</sup> Mål nr 140-05.



anförda har kommunfullmäktige överskridit sin befogenhet och beslutet ska upphävas i sin helhet.

Sandvikens kommun överklagade länsrättens dom men överklagandet avslogs av kammarrätten genom dom den 13 mars 2007 med följande motivering:

Av utredningen framgår att utbyggnaden av Sandbacka Park inte endast avser att tillgodose hantverkets och den mindre industrins behov av lokaler utan också – enligt kommunens egna uppgifter – att tillhandahålla lokaler åt andra företag än småföretag och vidare till företag som är nischade inom vissa områden såsom IT-teknik. Kommunen anser att ett sådant tillhandahållande är tillåtet och vidare att praxis speglar dåvarande förhållanden i samhället och därför är otidsenlig. Varken av tidigare nämnda förarbetena eller i övrigt, såsom avgöranden från Regeringsrätten, framgår enligt kammarrättens mening att kommunernas kompetens på näringslivsområdet och när det gäller stöd, direkt eller indirekt till enskilda företag för att påverka deras lokalisering skulle ha ökat i förhållande till tidigare rättspraxis. Kommunfullmäktiges beslut är därför olagligt.

Kammarrättens dom är överklagad till Regeringsrätten, som ännu inte tagit ställning till frågan om prövningstillstånd.

### Samägt fastighetsbolag i Lessebo kommun

Ett annat aktuellt avgörande som rör lokalförsörjning är en dom meddelad av Länsrätten i Kronobergs län.<sup>50</sup> Länsrätten fann att *Lessebo kommun* genom sitt beslut om nyemission till ett fastighetsbolag, som kommunen äger tillsammans med ett privat företag, överskridit sin befogenhet och upphävde beslutet. Bakgrunden var följande. Kommunen äger sedan tidigare fastighetsbolaget Kosta Köpmanshus AB tillsammans med ett privat företag, New Wave Group AB (NWG). Kommunen innehar 51 % av aktierna i bolaget. Enligt bolagsordningen ska föremålet för Kosta Köpmanshus verksamhet vara att äga och förvalta industrilokaler inom Lessebo kommun samt hyra ut lokaler till olika företag och därmed förenlig verksamhet. Under 2005 uppförde fastighetsbolaget ett handelscentrum där NWG indirekt genom dotterbolag är hyresgäst till 38 procent, medan resterande del hyrs ut till andra företag.

Kommunfullmäktiges beslut om nyemissionen till fastighetsbolaget innebar att aktiekapitalet skulle utökas med 45 mnkr, varvid

<sup>50</sup> Mål nr 296-07.

kommunens andel uppgick till 22,95 mnkr. Nyemissionen skulle möjliggöra byggnation av ett hotell, en saluhall och en glasbar. Beslutet överklagades och klagandena anförde bl.a. att fastighetsbolaget som sådant faller utanför den kommunala kompetensen och att beslutet strider mot 2 kap. 8 § KL.

Kommunen bestred bifall till överklagandena och anförde bl.a. följande. Beslutet avser endast ett förvaltande av en sedan tidigare beslutad investering i ett aktiebolag som ska äga och förvalta fastigheter och vars verksamhet riktar sig mot den allmänna marknaden. Ett samarbete med ett företag i syfte att rent allmänt stödja näringslivet kan inte innebära att detta ska anses vara ett individuellt inriktat stöd till förmån för samarbetsparten.

Vidare anförde kommunen, för det fall att beslutet innebär ett individuellt riktat stöd till enskild näringsidkare, att det finns synnerliga skäl med hänvisning till fördelarna för andra näringsidkare, för kommunen att få ett hotell, den besvärliga befolkningsutvecklingen, bekymren i Glasriket samt att satsningen gör att kommunen kan upprätthålla ett rimligt näringsliv och därigenom också kan ge en rimlig service till medborgarna.

Länsrätten fann att den aktuella nyemissionen inte kan anses allmänt främja näringslivet i kommunen, utan att det i första hand var fråga om ett individuellt ekonomiskt stöd till en enskild näringsidkare, NWG. Vid sin bedömning beaktade länsrätten bl.a. att även om NWG indirekt genom dotterbolag endast i begränsad omfattning kommer vara hyresgäst i de tilltänkta lokalerna så innebär nyemissionen i praktiken att kommunen står för 51 procent av kostnaderna för byggnation av lokaler som NWG:s dotterbolag behöver. Vad kommunen anfört och åberopat utgjorde enligt länsrättens mening inte skäl som medförde att kravet på synnerliga skäl var uppfyllt.

Vidare, när det gällde bolagsordningen för fastighetsbolaget, ansåg länsrätten att uttrycket ”därmed förenlig verksamhet” saknade tillräcklig precision i ändamålsbestämningen vilket innebar att den angivna verksamheten inte var begränsad till handhavande av sådana uppgifter, som kan anses utgöra kommunala angelägenheter, och därmed gick utanför den kommunala kompetensen. Länsrätten konstaterade också att det gemensamma ägandet av fastighetsbolaget med ett börsnoterat företag, vars syfte är att ge vinst till fördelning mellan aktieägarna, gör att en nyemission till fastighetsbolaget faller utanför den kommunala kompetensen. Samman-

fattningsvis fann därför länsrätten att kommunfullmäktige genom sitt beslut om nyemission överskridit sin befogenhet.

Länsrättens dom är överklagad till Kammarrätten i Jönköping som har meddelat prövningstillstånd.<sup>51</sup>

#### 7.5.4 Förslag om en utvidgad kompetens att tillhandahålla lokaler

Om det varit lagstiftarens avsikt att begränsa kommuners kompetens till att endast få tillgodose hantverkets och den mindre industrins behov av lokaler är oklart. Som framgått ovan nämndes redan i motiven till 1948 års kompetensreform att ett exempel på åtgärd som ansågs falla inom kommunernas kompetensområde var att anskaffa och ställa i ordning särskilda byggnader där ett flertal verkstäder för hantverk och småindustri kunde inrymmas. Enligt utredningens mening framstår det som kompetensenligt att bidra med lokalhållning i kollektiva former för små företag oavsett företagets inriktning, eftersom de bakomliggande motiven torde vara desamma. I vart fall kan inte utredningen se något sakligt skäl till åtskillnad. Det är möjligt att förarbetsuttalandet endast var avsett som en exemplifiering och att syftet var just att begränsa kompetensen till *små* företags behov. Kammarrätten i Sundsvall har i en dom rörande utbyggnad av en teknikpark använt sig av formuleringen *lokaler åt andra företag än småföretag*<sup>52</sup>, vilket enligt utredningens mening kan utgöra stöd för en sådan tolkning (jfr avsnitt 7.5.3).

Vidare bör uppmärksammas att en kommun, enligt de bestämmelser som finns för regionalt investeringsstöd, kan vara berättigad till regionalt investeringsstöd för uppförande av lokaler för uthyrning under förutsättning att lokalerna hyrs ut endast till *små och medelstora företag* som bedöms sakna möjlighet att själva bygga lokaler.<sup>53</sup> Beslutet ska förenas med villkor om hyrans storlek och bestämmas lägst till en sådan nivå att den inte innebär en subvention utöver vad som följer av det regionala investeringsstödet. Det innebär att regeringen, som beslutat och utfärdat förordningen, anser att kommuner i vissa fall har kompetens att tillgodose inte bara små företags behov av lokaler. Förordningen innebär samtidigt

---

<sup>51</sup> Mål nr 2494-07.

<sup>52</sup> Mål nr 82-06.

<sup>53</sup> Förordning 2007:61 om regionalt investeringsstöd.

att en kommun kan erhålla regionalt investeringsstöd för att uppföra lokaler för uthyrning till små och medelstora företag, men faktiskt riskera att få sitt beslut upphävt av domstol om det överklagas eftersom det kan komma att bedömas vara olagligt enligt kommunallagen. Denna diskrepans mellan bestämmelserna om regionalt investeringsstöd och kommunallagen är enligt utredningens uppfattning olycklig, och ger kommunerna olika signaler vad gäller deras kompetens inom området.

Det är främst en statlig uppgift att medverka till en från samhällelig synpunkt lämplig lokalisering av näringslivet. Som ett skäl för att det inte ingår i kommunernas och landstingens befogenheter att påverka företagets lokalisering och utveckling angavs i förarbetena att det inte är rimligt att ekonomiskt svagare kommuner tar på sig den tunga ekonomiska bördan som denna typ av stödåtgärder utgör.<sup>54</sup> Det kan dock mot bakgrund av globaliseringen ifrågasättas om staten fortfarande har samma möjligheter att kunna styra etableringar och investeringar till de delar av landet som bedöms behöva tillskott. Konkurrensen om t.ex. etableringar sker i en internationell miljö där det inte i första hand är nationer, utan regioner och kommuner som konkurrerar.

Att kommuner och landsting genomför åtgärder för att allmänt främja näringslivet behöver inte innebära någon form av subvention. Enligt utredningens mening bör lokalfrågan ses som en infrastrukturfråga, snarare än en fråga om stöd. Företag är inte alltid intresserade av att bygga egna lokaler utan föredrar att hyra. Detta kan bl.a. bero på att de inte har möjlighet att binda upp företagets kapital i lokaler. På flera orter saknas också ändamålsenliga lokaler.

Många företag har inte ekonomiska förutsättningar att själva kunna bygga lokaler. För vissa företag, främst i glesbygd, kan det vara svårt att låna pengar till att uppföra lokaler då dessa p.g.a. låg värdering inte fungerar som säkerhet för lån. Gles- och landsbygdsföretagare verkar i områden som har marknadsmässigt lägre värden på fasta tillgångar som fastigheter och byggnader.<sup>55</sup> Bankerna kan bedöma att risken är högre med glesbygdsföretagande och därför kräva högre räntor av dessa företag.<sup>56</sup> Utredningen vill samtidigt inte se frågan om lokalförsörjning som en glesbygdsfråga, utan betonar att behoven att tillhandahålla lokaler till näringslivet finns i hela landet. Det är t.ex. teknikparkerna ett exempel på.

---

<sup>54</sup> Prop. 1990/91: 117 *Ny kommunallag*, s. 32.

<sup>55</sup> *Kapitalförsörjning i gles- och landsbygder*, Glesbygdsverket, s. 7f.

<sup>56</sup> SOU 2006:101 *Se på landsbygden! – Myter, sanningar och framtidsstrategier*, s. 100f.

Enskilda företag är sällan beredda att genomföra sådana stora satsningar som teknikparker på egen hand, men situationen kan bli en annan om kommunen är intresserad av att delta. Kommunens engagemang ger så att säga viss legitimitet för investeringen. Länsrättsavgörandet rörande Lessebo kommuns engagemang i ett gemensamt, med ett privat företag, ägt fastighetsbolag visar också att det sannolikt inte är möjligt att genomföra sådana satsningar tillsammans med det privata näringslivet bl.a. för att det kan komma att betraktas som ett individuellt riktat stöd. För att åtgärden ska vara kompetensenligt krävs i så fall att det föreligger synnerliga skäl.

### **Utredningens förslag om en vidgad kompetens att tillhandahålla lokaler**

Utredningen anser att kommunernas möjligheter att bistå det lokala näringslivet med lokaler enligt nuvarande lagstiftning och rättspraxis är för begränsade. Det måste finnas möjlighet för kommuner att kunna skapa förutsättningar för företagsamhet. Ett exempel på sådana insatser är tillhandahållande av lokaler till företag som är intresserade av att etablera sig på orten. Detta är särskilt viktigt för kommuner som ligger inom stödområdet. Vidare är det viktigt att kommuner har möjlighet att kunna genomföra satsningar som t.ex. teknikparker när det finns intresse och förutsättningar för dylika investeringar.

Utredningen föreslår att det införs en generell rätt för kommuner att tillhandahålla lokaler till det lokala näringslivet. I begreppet tillhandahålla innefattas att uppföra eller förvärva lokaler i syfte att tillgodose företagets behov, men även att hyra ut befintliga lokaler som redan finns i kommunens ägo. Bestämmelsen utgör inget hinder för att tillhandahålla lokaler även till enskilda företag, men avsikten är inte att det ska vara fråga om specialanpassade lokaler. Uppförande av en specialanpassad lokal skulle också kunna komma i konflikt med EG-rätten.

Avsikten med den föreslagna bestämmelsen är inte att det i första hand är kommuner som ska bygga lokaler. Om det finns privata aktörer som kan tillgodose behovet saknas anledning för kommunerna att konkurrera med dessa.

En förutsättning för en utvidgning av kommuners kompetens att tillhandahålla lokaler till det lokala näringslivet är att marknads-

hyra tillämpas. Bestämmelser om hyra finns i 12 kap. jordabalken (1970:994). En vedertagen definition av begreppet marknadshyra finns i 12 kap. 57 a § jordabalken. Av denna framgår att marknadshyran i första hand ska bestämmas med utgångspunkt i en jämförelse med hyran för andra liknande lokaler på orten. Enligt förarbetena är avsikten med uttrycket ”bestämmas med utgångspunkt i” att markera att prövningen ska ske med utgångspunkt från de lokaler på orten som kan ge vägledning i fråga om marknadshyran för det aktuella slaget av lokal.<sup>57</sup> En kommun kan endast avstå från att göra en jämförelseprövning om det saknas lokaler på orten som kan ge underlag för prövningen.

En bestämmelse som förutsätter att marknadshyra tillämpas kommer inte i konflikt med kommunallagens bestämmelser. Dels är bestämmelsen förenlig med förbudet mot vinstsyfte. En grundförutsättning för att kommuner ska få bedriva näringsverksamhet är ju att verksamheten drivs utan vinstsyfte. Det råder dock inget absolut vinstförbud men vinst får inte vara det huvudsakliga syftet. Dels anses inte den kommunala medelsförvaltningen omfattas av självkostnadsprincipen. Stöd för detta finns i 8 kap. 2 § KL, vari sägs att kommunerna ska förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses. Till förvaltning av kommunal egendom räknas både upplåtelse och överlåtelse av fast och lös egendom.

Genom tillämpning av marknadshyra bedömer utredningen att någon osund konkurrens inte uppstår. Bestämmelsen medför även att i de fall kommuner hyr ut redan befintliga lokaler, så krävs att marknadshyra tillämpas.

Utredningen vill betona att den föreslagna bestämmelsen är begränsad till själva lokalerna och inte innefattar sådana servicefunktioner som receptionstjänster, växeltelefoni eller café/restaurangverksamhet som är vanliga i t.ex. teknikparker. Avsikten med utredningens förslag är inte att vidga kommuners och landstings kompetens på det område som brukar betecknas som anknytningskompetens. Utredningen förordar att sådana servicefunktioner i första hand erbjuds till privata företag att utföra.

---

<sup>57</sup> Prop. 2001/02:41 *Hyresgästinflytande vid ombyggnad och andra hyresrättsliga frågor*, s. 76.

## Ett alternativt förslag

Utredningen lägger även ett alternativt förslag rörande kommuners möjlighet att tillhandahålla lokaler till näringslivet. Bakgrunden till det alternativa förslaget är att kommuner inom det egentliga näringslivet i princip endast får företa allmänt näringslivsfrämjande åtgärder. Förslaget har också sin grund i den debatt som förekommer kring kommuners engagemang och konkurrensförhållandena mellan offentliga och privata aktörer inom området.

Under utredningens gång har diskussioner förts, bl.a. inom referensgruppen för frågor om kommunalt stöd till näringslivet, om vilken kompetens kommuner bör ha när det gäller att tillgodose företags behov av lokaler. Vissa företrädare för näringslivet menar att 2 kap. 8 § KL överhuvudtaget inte bör ändras och att det enligt gällande bestämmelser finns ett utrymme för stöd vid ett marknadsmisslyckande. Som framgått ovan ser utredningen dock lokalfrågan som en infrastrukturfråga, snarare än en fråga om stöd. Det förtjänar också att anmärkas att lagrummet med dess krav på synnerliga skäl för att få lämna ett individuellt riktat stöd är synnerligen restriktivt. Förvisso har bortfall av enskild service utgjort skäl för stöd och en kommun har även ansetts kunna understödja hotellverksamhet när enskilda personer och företag inte är beredda att göra de nödvändiga insatserna. Enligt utredningens mening torde det dock vara svårt att kunna påvisa ett marknadsmisslyckande vad gäller lokaler som ännu inte är uppförda.

Det alternativa förslaget innebär ett förtydligande av den kompetens som kommuner får anses ha att tillgodose små företags behov av lokaler. Vidare innebär det alternativa förslaget att kompetensen vidgas om särskilda skäl föreligger. Det ska då även vara möjligt att tillgodose enskilda företags behov av lokaler. Exempel på särskilda skäl är t.ex. när kommunen utgör stödområde (enligt bilaga till förordningen (1999:1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd). Även investeringar såsom byggande av teknikparker ska kunna utgöra en sådan situation som omfattas av rekvisitet "särskilda skäl" i den föreslagna bestämmelsen. Det förutsätts dock att det finns ett behov av lokaler och att det inte framkommit att privata aktörer är beredda att göra investeringen.

## Analys i förhållande till EG-rätten

Om verksamheten bedrivs enligt marknadsmässiga villkor med möjligheter till vinst, marknadsmässig utdelning och utan något stöd, är det utredningens mening att EG:s statsstödsregler inte kommer att aktualiseras varken i huvudförslaget eller i det alternativa förslaget.

Begreppet stöd i EG-rätten är summan av tillämpningen av kriterierna i artikel 87.1 EG-fördraget (se vidare i avsnitt 7.6). I statsstödsbegreppet omfattas staten i alla dess former, även myndigheter, kommuner och landsting. Begreppet stöd omfattar inte bara konkreta förmåner som subventioner, utan även ingripanden som på olika sätt minskar de kostnader som normalt belastar ett företags budget och som därigenom, utan att vara subvention i strikt mening, är av samma karaktär och har identiskt lika effekter. Exempel på statsstöd är t.ex. upplåtande av byggnader gratis eller till ett pris understigande gällande marknadspriser.

När det gäller beräkningen av stöd finns det fastslagna beräkningsmetoder för hur stödekivalenten fastställs. Metoderna varierar beroende på vilken form av stöd det är fråga om. Vid beräkningen av stöd som är kopplade till redovisningsregler finns däremot inte några särskilda regler om vilka värden som ska användas. Kravet är endast att de beräkningsmodeller som används stämmer överens med god redovisningssed.

Förutom kriterierna i artikel 87.1 EG-fördraget tillämpas också två principer, effektprincipen och principen om den ekonomiske investeraren (alternativt den privata investeraren), vid prövningen av om en åtgärd utgör statligt stöd enligt artikeln. (Denna praxis kring investeringar kallas på engelska *private investor principle* eller *market economy investor principle*.)

*Effektprincipen* innebär att någon hänsyn inte tas till orsaken eller syftet med de aktuella åtgärderna, utan istället definierar dem i förhållande till deras verkningar. Tillämpningen av principen har inneburit att många åtgärder ansetts utgöra stöd trots att de vid ett första påseende kanske inte uppfattats som stöd, t.ex. åtgärder som på ytan framstått som generella men som vid närmare granskning istället har visat sig ha fått till följd att vissa aktörer gynnas.

*Principen om den ekonomiske investeraren* får kanske störst betydelse vid stöd till offentliga organ. Ett stöd kan nämligen enligt statsstödsreglerna även utgå till ett eget bolag, t.ex. när det gäller investeringar som inte är marknadsmässiga. Om ett offentligt organ



gör en investering på motsvarande villkor som en privat investerare under marknadsmässiga förhållanden, är det inte fråga om statsstöd. Om det stödmottagande företaget är lönsamt eller ej är inte i sig av avgörande betydelse. Däremot ska denna fråga beaktas vid bedömningen av om den offentliga investeraren har agerat som en privat investerare i en marknadsekonomi, eller om det mottagande företaget har beviljats ekonomiska fördelar som det inte skulle ha erhållit enligt normala marknadsmässiga villkor. I det senare fallet utgör investeringen ett statsstöd.

Om det finns en fungerande marknad så görs en faktisk jämförelse med privata aktörer på marknaden. Om det däremot inte finns någon fungerande marknad görs en hypotetisk jämförelse med en normal marknadsaktör. Enligt utredningens mening bör detta krav motsvara den jämförelse som görs vid bestämmande av marknadshyra enligt jordabalken. I ett mål som rörde ett monopol har EG-domstolen uttalat att för att kunna bedöma om en statlig åtgärd utgör stöd måste det avgöras om det mottagande företaget får ekonomiska fördelar som det inte skulle ha erhållit enligt normala villkor.<sup>58</sup>

En kommun som avser att uppföra en lokal för uthyrning måste därför göra en grundlig ekonomisk analys och kalkyl. Av den ekonomiska analysen ska framgå att det är möjligt att täcka de faktiska kostnaderna (samtliga kostnader för fastighetsförvaltning och medel för konsolidering och utdelning på insatt kapital) samt att, för det fall detta inte görs, verksamheten inte blir beroende av stöd eller korssubventioner.

## 7.6 Förhållandet mellan 2 kap. 8 § KL och EG:s statsstödsregler

**Utredningens bedömning:** Bestämmelserna i 2 kap. 8 § KL är förenliga med gemenskapsrättens bestämmelser om statligt stöd. Det finns inte behov av att anpassa lagrummet till EG-rätten.

Enligt dir. 2006:47 har utredningen i uppdrag att analysera om bestämmelserna i 2 kap. 8 § kommunallagen är förenliga med och väl avvägda i förhållande till gemenskapsrättens bestämmelser om statligt stöd.

<sup>58</sup> Mål C-39/94 Syndicat français de l'Express international (SFEI) m.fl. mot La Poste m.fl.

EG:s regler om statligt stöd är en del av EG:s konkurrensreglerverk. Fördragsreglerna finns i artiklarna 87–89 i EG-fördraget. Artikel 87.1 innehåller kriterierna för att en åtgärd ska klassificeras som statligt stöd. I artikeln föreskrivs:

Om inte annat föreskrivs i detta fördrag, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Begreppet ”stöd som ges av en medlemsstat” i artikel 87 EG-fördraget innefattar staten i alla dess former, således regeringen och dess departement, myndigheter, kommuner och landsting. Begreppet ”stöd som ges av en medlemsstat eller med statliga medel” har givits en vid tolkning av EG-domstolen. Även stödåtgärder som kanaliseras genom offentligägda bolag, stiftelser eller liknande kan anses ske med statliga medel. För att EG-fördragets statsstödsregler ska vara tillämpliga ska det vara fråga om en märkbar påverkan på konkurrensen.

Begreppet stöd i artikel 87 EG-fördraget omfattar inte enbart konkreta förmåner som bidrag. Även sådana ingripanden omfattas som på olika sätt minskar de kostnader som normalt belastar ett företags budget och som därigenom, utan att det är fråga om subventioner i strikt bemärkelse, är av samma karaktär och har identiskt lika effekter. Statsstöd kan t.ex. bestå i:

- bidrag,
- lån till ränta som understiger marknadspris eller räntebidrag,
- borgensåtaganden eller andra former av lånegarantier av det allmänna för vilka mottagaren inte betalar marknadsmässigt pris,
- skattelättnader, underlåtenhet att driva in skatter, avgiftslättnader,
- nedsättning av sociala avgifter,
- att få köpa varor eller tjänster från det allmänna till pris som understiger marknadspris, t.ex. lokalhyra till underpris,
- försäljning av fastigheter eller byggnader till underpris,
- att det allmänna åtar sig att köpa varor eller tjänster till överpris från ett företag (överkompensation), eller
- investeringar eller kapitalinjektioner som inte är marknadsmässiga.

### 7.6.1 Anmälningsskyldighet

EG:s regelverk om statsstöd bygger på en förbudsprincip där statsstöd som utgångspunkt är otillåtet. Vidare är förbudet kopplat till ett genomförandeförbud och en skyldighet att anmäla (notifiera) statsstöd till Europeiska kommissionen enligt artikel 88.3 EG-fördraget, som lyder:

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 någon sådan plan inte är förenlig med den gemensamma marknaden enligt artikel 87, ska den utan dröjsmål inleda det förfarande som anges i punkt 2. Medlemsstaten ifråga får inte genomföra åtgärden förrän detta förfarande lett till ett slutgiltigt beslut.

EG-rätten ställer inte några speciella krav på hur den faktiska hanteringen av statsstödsreglerna sker på nationell nivå och följaktligen har medlemsstaterna valt olika lösningar för hur statsstödsreglerna hanteras. Det kan konstateras att det är vanligt att statsstödsfrågorna hanteras nära regeringsnivån. Det finns även stora skillnader mellan medlemsstaterna beträffande hur mycket man arbetar med att nå ut med information om statsstödsreglerna till myndigheter på regional och lokal nivå.

I lag (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler finns bestämmelser om tillämpningen av vissa av de konkurrensregler samt de regler om statsstöd som till följd av det svenska EU-medlemskapet gäller i Sverige. Enligt lagens 6 § är kommuner och landsting skyldiga att lämna upplysningar till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer om alla former av stöd som planeras och som kan bli föremål för prövning av Europeiska kommissionen.

För svenskt vidkommande har nationella domstolar och myndigheter samt kommuner och landsting en på EG-fördraget grundad skyldighet att tillämpa EG:s statsstödsregler. Det föreligger en skyldighet att se till att anmälningsskyldigheten och genomförandeförbudet upprätthålls, dvs. att förekomsten av statsstöd identifieras, att stöd över tröskelvärdena (se nedan) anmäls till Europeiska kommissionen genom Näringsdepartementet och att inga stödåtgärder vidtas innan kommissionen lämnat sitt godkännande till dem.

I kommissionens förordning nr 1998/2006 fastslås ett tröskelvärde för att stöd ska behöva anmälas hos kommissionen. Enligt dessa *de minimis-regler* omfattas inte stöd till ett enskilt företag av

artikel 87 om de sammanlagda stödbeloppen understiger 200 000 euro under en treårsperiod. Stödet anses då som försumbart. Stödprogram som lämnar lägre stöd behöver inte anmälas till kommissionen. Förordningen kan inte tillämpas på exportstöd, jordbruk, fiske och transporter. Vidare finns ett krav på kumulationskontroll i förhållande till annat försumbart stöd, dvs. ett företag ska inte kunna motta flera stöd om dessa sammantaget överstiger tröskelvärdet, även om varje enskilt stöd kan betecknas som försumbart.

### 7.6.2 Undantag från statsstödsreglerna

I artiklarna 87.2 och 87.3 i EG-fördraget finns vissa undantag från artikel 87.1 för stöd som är, respektive kan anses, förenligt med den gemensamma marknaden. Dessa kan användas av Europeiska kommissionen som grund för eventuella beslut om godkännande av en viss stödåtgärd efter anmälan. Kommissionen har antagit riktlinjer för statligt regionalstöd för 2007–2013, vilka rör tillämpningen av undantagen i artiklarna 87.3 a och 87.3 c. Riktlinjerna tillämpas på regionala stöd som beviljas inom alla verksamhetssektorer, dock med vissa undantag för bl.a. fiskesektorn och kolindustrin, jordbrukssektorn, stålindustrin och syntetfiberindustrin. Kommissionen har godkänt en *nationell regionalstödkarta* för undantag enligt artikel 87.3 c för perioden 2007–2013.

Syftet med regionalstöd är att möjliggöra investeringsstöd i mindre gynnade områden för att skapa sysselsättning och främja företagsetablering. Regionalstöd som avser att minska ett företags löpande kostnader (driftsstöd) är i regel förbjudet.

Europeiska kommissionen har genom förordningar antagit även följande gruppundantag:

- stöd till utbildning (förordning nr 68/2001),
- stöd till små och medelstora företag (förordning nr 70/2001),
- sysselsättningsstöd (förordning nr 2204/2002), och
- investeringsstöd (förordning nr 1628/2006).

Stöd som utformats i enlighet med de regler och de riktvärden som angivits i förordningarna är undantagna från plikten att anmäla. Det är dock kommissionens uppgift att tolka reglerna och avgöra om de stödprogram som medlemsstaterna vill införa kan anses vara förenliga med den gemensamma marknaden. För de stödprogram som

kommissionen godkänner kräver de sedan en årlig redovisning av hur stora belopp som lämnas i stöd.<sup>59</sup>

Kommissionen har även gett ut riktlinjer för stöd för undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter. Det kan enligt riktlinjerna vara förenligt med den gemensamma marknaden att lämna stöd till företag som befinner sig i insolvens- eller obeståndssituationer inom vissa ramar. Sådant stöd måste dock anmälas till och godkännas av kommissionen i förväg.

### 7.6.3 Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse respektive tjänster av allmänt intresse

I artikel 16 och 86 EG-fördraget regleras *tjänster av allmänt ekonomiskt intresse* (Services of General Economic Interest, SGEI). Sådana tjänster utförs i allmänhetens intresse på affärsmässiga grunder och omfattas därför av särskilda skyldigheter från medlemsstaternas sida. Utmärkande för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är att det i fråga om dessa tjänster finns ett större spelrum för offentlig finansiering än vad som annars gäller enligt EG:s statsstödsregler.

Genom artikel 16 EG-fördraget erkänns den betydelse som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har för unionens gemensamma värderingar och den roll de spelar för att främja social och territoriell sammanhållning. Genom artikel 36 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna föreskrivs det att unionen för att främja social och territoriell sammanhållning i unionen ska erkänna och respektera tillgång till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Det finns ingen EG-rättslig definition av begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Till sådana tjänster brukar bl.a. transport, energi och kommunikationer räknas. I praxis har bl.a. lotsning, allmän postbefordran, eldistribution, vattendistribution, telekomtjänster och TV-sändningar bedömts vara tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Europeiska kommissionen har även utfärdat beslut avseende ersättning till sjukhus och företag med ansvar för

---

<sup>59</sup> Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) ansvarar för att bevaka omfattningen av det statliga stödet till näringslivet i Sverige. Det görs med hjälp av en årlig undersökning där stödgivande myndigheter och organisationer bl.a. uppger till vilka belopp de lämnat stöd föregående år. ITPS ansvar omfattar inte stöd som lämnas av EU eller stöd inom ramen för jordbruks- och fiskepolitiken. ITPS vidarebefordrar sedan uppgifterna till Näringsdepartementet som anmäler till Europeiska kommissionen.

subventionerat boende. För svenskt vidkommande har endast verksamhet som utövas av Svensk Kassaservice prövats av kommissionen enligt artikel 86.2 EG-fördraget och befunnits vara en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Frågan om svenska allmännyttiga bostadsföretag är ännu öppen.<sup>60</sup>

I avsaknad av en EG-rättslig definition har medlemsstaterna ett ganska stort utrymme att definiera vad som tillhör tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Kommissionen ska enbart ingripa när klassificeringen är uppenbart felaktig. Ytterst är det dock EG-domstolen som tar ställning till vad som utgör tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Kommissionens kriterier för att godkänna statsstöd syftar till att det ska vara möjligt att kontrollera att det faktiskt är fråga om en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och att statens ersättning till den som utför tjänsten inte är större än de faktiska kostnaderna. Det ska också vara möjligt att kontrollera att företaget inte använder delar av ersättningen för annan kommersiell verksamhet som ligger utanför det offentliga uppdraget.<sup>61</sup> Bedömningen kan underställas gemenskapsdomstolarna, antingen genom statsstöds mål initierade av kommissionen eller genom nationell domstols begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG-fördraget. Artikel 86.2 EG-fördraget har direkt effekt och kan således åberopas av enskilda inför nationella domstolar.

I Sverige saknas motsvarighet till EG-fördragets bestämmelser i fråga om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. I Sverige har diskussionen i stället snarare handlat om en viss verksamhet tillhör ”sedvanlig offentlig affärsverksamhet” eller det ”traditionella näringslivet”.

Någon motsvarande uppdelning i vad som traditionellt utförs i offentlig regi och vad som traditionellt är en uppgift för näringslivet finns inte i EG-rätten, bl.a. med anledning av att medlemsstaternas traditioner är alltför olika. EG-rätten ger dock möjligheten att viss verksamhet som utgör ett allmänt ekonomiskt intresse överhuvudtaget inte träffas av någon av fördragets regler, vare sig vad gäller konkurrens eller statsstöd. I den juridiska litteraturen har ifrågasatts om den svenska uppdelningen är något att bygga vidare på i konkurrensrätten och att det synes vara viktigare att skilja ut vilken verksamhet som ska skyddas på detta sätt, jämfört med att

---

<sup>60</sup> Jfr Utredningen om allmännyttans villkor och förutsättningar (M 2005:04).

<sup>61</sup> [www.eu-upplysningen.se](http://www.eu-upplysningen.se)

avgöra om en verksamhet traditionellt sett brukar utföras i offentlig regi.<sup>62</sup>

Till skillnad från den traditionella svenska synen tar EG-rätten sin utgångspunkt i tjänsten som sådan, oavsett om utövningen sker i offentlig eller privat regi. Det kan således konstateras att det råder en principiell skillnad mellan det svenska och det EG-rättsliga synsättet. Vid en konflikt skulle EG-rätten ha företräde.

Vidare framhåller juristfirman Öberg & Associés AB, i en analys som utförts på uppdrag av utredningen, att en korrekt tillämpning av artikel 87 EG-fördraget i svenska kommuner och landsting förutsätter att dessa också kan utnyttja det utrymme för politiskt beslutsfattande som artikel 86 EG-fördraget om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse faktiskt medger.<sup>63</sup>

Till skillnad från tjänster av allmänt ekonomiskt intresse omfattas *tjänster av allmänt intresse* (Services of General Interest, SGI) – såsom utbildning, sociala och kulturella verksamheter och rättsväsendet – inte av EU:s inre marknad eller av reglerna om konkurrens och statligt stöd. EU:s principer om icke-diskriminering på grund av nationalitet och reglerna om offentlig upphandling tillämpas dock även för tjänster av allmänt intresse.

## Transparenslagen

För svenska kommuner och landsting har frågan om vad som är att hänföra till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse respektive tjänster av allmänt intresse främst betydelse för frågor som har samband med redovisning enligt transparenslagen. Tjänster som tillhör kategorin tjänster av allmänt intresse, dvs. verksamheter som bedrivs utan ekonomisk ersättning inom de sociala och kulturella områdena samt inom utbildningsväsendet faller som regel utanför sådana verksamheter som omfattas av transparenslagens bestämmelser.

Lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m., den s.k. transparenslagen, trädde i kraft den 1 augusti 2005. Lagen ställer krav på viss redovisning i offentliga företag, genom krav på öppen och separat redovisning.<sup>64</sup> Syftet med lagen är att implemen-

<sup>62</sup> *Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat*, Konkurrensverket, s. 161.

<sup>63</sup> *Utlåtande avseende 2 kap. 8 § kommunallagen och EG:s statsstödsregler*, Öberg & Associés AB. Dnr Fi2006:04/2006/4.

<sup>64</sup> Cirkulär 2006:6, Sveriges Kommuner och Landsting.

tera kommissionens direktiv 80/723/EEG i svensk lag, det s.k. transparensdirektivet. Reglerna avser att motverka konkurrensproblem och underlätta kommissionens insyn i finansiella förbindelser mellan det allmänna och offentliga företag samt i vissa företags ekonomiska verksamhet. Lagen gäller från och med räkenskapsåret 2006.

Lagen omfattar offentliga företag där staten, kommuner eller landsting har ett direkt dominerande inflytande genom ägande, finansiell medverkan eller genom de regler som gäller för företaget. Även ekonomisk eller kommersiell verksamhet som kommuner och landsting bedriver i förvaltningsform kan falla in under begreppet företagsverksamhet. Däremot omfattar lagen inte myndighetsutövning eller myndigheternas förvaltningsuppgifter.

För att omfattas av transparenslagen ska kommunen, landstinget eller företaget ha en sammanräknad nettoomsättning av de kommersiella verksamheterna uppgående till mer än 40 miljoner euro för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren. Denna sammanställning ska göras för varje kommun, landsting och företag eftersom de var och en är en juridisk person.

#### **7.6.4 Analys av EG:s statsstödsregler i förhållande till 2 kap. 8 § KL**

Juristfirman Öberg & Associés AB har på uppdrag av utredningen analyserat om bestämmelserna i 2 kap 8 § KL är förenliga med och väl avvägda i förhållande till gemenskapsrättens bestämmelser om statligt stöd samt om det finns några hinder mot att svenska kommuner och landsting har mindre långtgående stödmöjligheter än vad EG-rätten lämnar utrymme för. Deras slutsatser är bl.a. följande.<sup>65</sup>

Bestämmelserna i 2 kap. 8 § KL är förenliga med gemenskapsrättens bestämmelser om statligt stöd. EG:s statsstödsregelverk påverkar inte den interna kompetensfördelningen mellan stat och kommun i fråga om det övergripande ansvaret för näringspolitiken. Eftersom EG-fördraget vilar på ett principiellt förbud mot statligt stöd, uppställer EG-rätten inte några principiella hinder mot att en medlemsstat i sin interna kompetensfördelning förbjuder eller föreskriver mer restriktiva villkor för kommuner och landsting att

---

<sup>65</sup> Utlåtande avseende 2 kap. 8 § kommunallagen och EG:s statsstödsregler, Öberg & Associés AB. Dnr Fi2006:04/2006/4.



ge statsstöd än vad som följer av artikel 87 EG-fördraget. EG:s statsstödsregler – i de fall de är tillämpliga – kan därmed inte i sig utvidga den kommunala kompetensen. I den utsträckning kommunallagen skulle föreskriva mer långtgående möjligheter för kommuner och landsting att ge statsstöd än vad som följer av artikel 87 och 88 EG-fördraget, skulle kommunallagen däremot med stöd av principen om EG-rättens företräde inte tillämpas eftersom en sådan åtgärd vore oförenlig med EG-rätten.

I kraft av artiklarna 87 och 88 EG-fördragets direkta tillämplighet, direkta effekt och företräde är kommuner och landsting därför skyldiga att ex officio, dvs. utan att någon begärt det, kontrollera att planerade stödåtgärder – som ligger inom den kommunala kompetensen – även är förenliga med EG-rätten.

Frågan om 2 kap. 8 § KL är väl avvägd i förhållande till gemenskapsrätten får bedömas utifrån en analys av likheter respektive skillnader mellan regelverken.

2 kap. 8 § KL och EG:s statsstödsregler har vissa gemensamma nämnare såvitt gäller grundinställningen till stöd till företag. De svenska förarbetena präglas, liksom EG-rätten, av en restriktiv hållning till stödåtgärder, samtidigt som både nationell rätt och EG-rätten medger stöd för att överbrygga marknadsmisslyckanden. Kommunallagen medger åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget, och här finns en övergripande (om än inte absolut) parallellitet med EG-rättslig praxis i statsstödsfall, där sådana åtgärder oftast inte anses gynna något enskilt företag.

På det hela taget är skillnaderna mellan regelverken ändå betydliga. Inledningsvis saknas en svensk motsvarighet till artikel 86 EG-fördraget, som medger större handlingsfrihet vid finansiering av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Därutöver har själva stödbegreppet kommit att tolkas extensivt inom EG-rätten, och omfattar olika former av gynnande som kommunerna inte i dagsläget betraktar som stöd. Som exempel kan nämnas försäljning av mark enligt lågprispolitik, kommunal finansiering av sporthallar som sedan överläts eller upplåts under förmånliga villkor till lokala idrottsföreningar, eller vissa s.k. public private partnerships (PPP) där infrastrukturprojekt finansieras gemensamt av offentliga aktörer och näringslivet.

Vidare anses stöd under vissa beloppsgränser inte påverka samhandeln eller snedvrinda konkurrensen och hamnar därför helt utanför artikel 87 EG-fördraget, medan 2 kap 8 § KL inte innefattar några motsvarande tröskelvärden. Undantagsmöjligheterna är sam-

mantaget påtagligt mer generösa inom EG-rätten än i 2 kap 8 § KL och dess rekvisit ”synnerliga skäl”.

Medan 2 kap 8 § KL reglerar stöd till näringslivet i traditionell mening, omfattar det principiella förbudet mot statsstöd i artikel 87 EG-fördraget även stöd till bolag som ägs av kommun och landsting. Inom EG-rätten kan en mottagare av otillåtet stöd vara såväl ett privat som ett offentligägt företag. Stödgivning som kanaliseras genom offentligägda bolag, stiftelser eller liknande kan enligt fast praxis från EG-domstolen anses ske med statliga medel. EG-domstolen har framhållit att förmåner som ges direkt eller indirekt med hjälp av statliga medel betraktas som stöd, och då inbegrips inte endast stöd som ges direkt av staten utan också stöd som ges av offentliga eller privata organ som utsetts eller inrättats av staten, kommuner eller landsting.

Kommuner och landsting kan enligt kommunallagen genomföra stödåtgärder direkt efter att beslut har fattats i laga ordning, dock kan sådana beslut ogiltigförklaras efter laglighetsprövning i förvaltningsdomstol. EG-rätten bygger däremot på en princip om förhandskontroll. Åtgärder som klassificeras som stöd måste, som beskrivits ovan, anmälas till Europeiska kommissionen och godkännas innan de sätts i verket såvida de inte omfattas av något gruppundantag. Då är åtgärderna automatiskt undantagna, utan föregående anmälan. De förfaranden som är förknippade med anmälningsskyldigheten innebär en tydlig processuell skillnad jämfört med kommunallagen.

#### **7.6.5 Utredningens bedömningar rörande behov av att anpassa kommunallagen till EG-rätten**

Det kan konstateras att bestämmelserna i 2 kap 8 § KL är förenliga med gemenskapsrättens bestämmelser om statligt stöd. Vid jämförelse mellan EG:s statsstödsregler och 2 kap. 8 § KL framgår att det inom EG-rätten finns undantagsmöjligheter för stöd som är mer generösa än regleringen i kommunallagen. Det finns dock andra nationella bestämmelser om regionala företagsstöd, vilka är anpassade och utformade i enlighet med kommissionens riktlinjer för regionalstöd och de gruppundantag som kommissionen antagit. En anpassning av kommunallagen till EG-rätten skulle få flera konsekvenser. För det första kan den kommunala kompetensen vad gäller stöd till enskilda företag komma att variera i landet. För det

andra skulle stödprogram i vissa fall behöva anmälas till Europeiska kommissionen, eftersom det är kommissionens uppgift att tolka reglerna och avgöra om de stödprogram som medlemsstaterna vill införa kan anses vara förenliga med den gemensamma marknaden. För det tredje skulle en utökning av antalet myndigheter som hanterar statsstödsreglerna ställa krav på mer kontroll, vilket i sin tur även skulle kunna medföra olika praktiska problem. Slutligen bygger kommunallagen på en mer restriktiv syn vad gäller kommunala stödinsatser till enskilda företag, vilket bl.a. har sin grund i den svenska traditionen av ett övergripande statligt ansvar för näringspolitiken.

Sammantaget finns det enligt utredningens mening flera skäl för att inte anpassa kommunallagen till EG-rätten på detta område och därmed vidga den kommunala kompetensen vad gäller stöd till enskilda näringsidkare. Enlig utredningens mening bör det inte heller införas någon bestämmelse som möjliggör stöd en under viss beloppsgräns, motsvarande *de minimis*, eftersom även ett mindre stöd kan medföra att konkurrensen snedvrids på vissa orter.

Juristfirman Öberg & Associés AB har i sin analys anförts att det hos kommuner och landsting råder ett stort informationsunderskott om EG-rätten på statsstödsområdet. De betonar vidare att genomförandeförbudet och anmälningsskyldigheten i artikel 88.3 EG-fördraget har direkt effekt. Förutsättningen för att veta att artikel 88 EG-fördraget är tillämplig är att en åtgärd först identifierats som statsstöd. Därför kan nationella domstolar, för att kunna avgöra huruvida en åtgärd vidtagits i strid med fördraget, bli tvungna att tolka begreppet statligt stöd i artikel 87.1 EG-fördraget. Av 2 kap. 8 § KL framgår emellertid inte att svenska kommuner, myndigheter och domstolar kan behöva göra en sådan EG-rättslig analys. Juristfirman Öberg & Associés AB anser därför att en hänvisning till artikel 88.3 EG-fördraget skulle kunna införas i anslutning till 2 kap. 8 § KL.

Utredningen har övervägt att föreslå att det i anslutning till 2 kap. 8 § KL införs en hänvisning till artikel 88.3 EG-fördraget eller till 6 § lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler, alternativt till båda dessa bestämmelser. Det kan emellertid konstateras att såväl EG-fördraget som lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler utgör gällande rätt. Kommuner och landsting är därför redan bundna av att iaktta och följa dessa bestämmelser. Även om det skulle vara en

fördel ur informationssynpunkt, framstår det enligt utredningens mening som överflödigt att föreslå att en sådan uttrycklig hänvisning förs in i kommunallagen.

## 8 Kommunal finansiering av EG:s strukturfonder och program

Utredningen ska enligt dir. 2006:47

- utreda behovet av samt beakta för- och nackdelarna med att tillåta kommuner och landsting att, inom ramen för EG:s strukturfonder, ramprogram eller liknande, medfinansiera olika företags projekt. Med sådana projekt avses enskilda företags och allmänt näringslivsfrämjande projekt samt andra projekt vars finansiering och resultat inte enbart kommer kommunens eller landstingets invånare till godo, och
- lämna författningsförslag, om utredaren finner att fördelarna med kommunal medfinansiering överväger nackdelarna.

Utredningen har uppfattat att direktiven, trots ordalydelsen, inte enbart är begränsade till medfinansiering av olika företags projekt utan även omfattar projekt som kommuner och landsting bedriver. Vidare har utredningen uppfattat att direktiven i första hand avser medfinansiering av projekt med anknytning till EG:s strukturfonder och andra program som förutsätter nationell offentlig medfinansiering. Under arbetets gång har utredningen även uppmärksammat på att det inom de regionala tillväxtprogrammen förekommer kommunala insatser, vilka också borde beaktas i detta sammanhang.

### 8.1 Europeiska unionens sammanhållningspolitik

Europeiska unionens (EU:s) sammanhållningspolitik har som mål att bidra till ekonomisk och social sammanhållning inom EU och syftar till att minska regionala skillnader och ojämlikhet mellan människor. Sammanhållningspolitiken bedrivs i sjuåriga program

och finansieras av strukturfonderna, vilka utgör en tredjedel av EU:s sammanlagda budget.

Strukturfonderna koncentreras till stor del på olika mål som har definierats som prioriteringar för EU:s sammanhållningspolitik. För att få stöd från strukturfonderna ställs följande krav:

- additionalitet (att EU-medlen ska komplettera och aldrig får ersätta nationella medel),
- koncentration (att medlen ska användas där de bäst behövs),
- nationell medfinansiering, samt
- partnerskap (nära samverkan mellan kommissionen, medlemslandet, medverkande myndigheter och andra aktörer).

Kravet på nationell medfinansiering förutsätter en samordning av EU-insatserna och de nationella insatserna. I Sverige lämnas den nationella offentliga medfinansieringen av statliga, regionala eller lokala myndigheter. I andra länder förekommer det att staten svarar för hela medfinansieringen och erbjuder företag att söka medel.

Vid sidan av strukturfondsprogrammen finns det möjlighet att ansöka om EU-medel även inom andra typer av EU-program, vilka också förutsätter nationell medfinansiering. Som exempel kan nämnas det nationella Landsbygdsprogrammet.

### **8.1.1 EG:s strukturfondsprogram 2007–2013**

För perioden 2007–2013 har EU fastställt tre mål för sammanhållningspolitiken: Konvergens, Regional konkurrenskraft och sysselsättning samt Territoriellt samarbete. Strukturfonder under programperioden är Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF), Europeiska socialfonden (ESF) och Sammanhållningsfonden.

Målet Regional konkurrenskraft och sysselsättning ersätter tidigare Mål 2 och Mål 3 och syftar till att förutse och främja ekonomiska förändringar genom ett begränsat antal prioriteringar under rubrikerna innovation och kunskapssamhälle, tillgänglighet, miljö och riskförebyggande samt fler och bättre jobb. Målet finansieras av ERUF och ESF.

Målet Territoriellt samarbete är en vidareutveckling av det s.k. gemenskapsinitiativet Interreg och syftar till ökad integration och samarbete mellan regioner för att bidra till utveckling av EU:s regioner. Målet finansieras av ERUF.

Målet Konvergens avser insatser för tillväxt och skapande av arbetstillfällen i vissa regioner. Målet ersätter tidigare Mål 1 och kommer inte att beröra Sverige.

Samtliga regioner i Sverige kommer under perioden att tilldelas medel för insatser inom målen Regional konkurrenskraft och sysselsättning samt Territoriellt samarbete. Sverige har tilldelats ca 17 mdkr (i löpande priser) från EG:s strukturfonder för perioden 2007–2013.

Innehållet i strukturfondsprogrammen styrs av förordningar som är gemensamma för EU. Förordningarna anger huvudmålen för programperioden och styr hur programmen ska tas fram och den programlogik man ska arbeta utifrån i respektive medlemsstat. Innehållsmässigt är dock ramarna tämligen vida och ger utrymme för anpassning till både nationella och regionala förhållanden. De nationella programmen ska dock godkännas av Europeiska kommissionen.

### 8.1.2 Programperioden 2007–2013 i Sverige

Genomförandet av sammanhållningspolitiken kommer under programperioden 2007–2013 att präglas av en tydlig strategisk inriktning. Det innebär bl.a. att strategiska riktlinjer för sammanhållningspolitiken har tagits fram på europeisk nivå samt att medlemsstaterna utarbetat nationella strategier för politikens genomförande.

Den svenska nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013 beslutades av regeringen den 14 december 2006. Regeringen anger fyra nationella prioriteringar:

- Innovation och förnyelse,
- Kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud,
- Tillgänglighet samt
- Strategiskt gränsöverskridande samarbete.

I strategin anges bl.a. att organisationsstrukturen ska underlätta för gemensamma nationella och regionala prioriteringar mellan regional utvecklingspolitik, arbetsmarknadspolitik och EU:s sammanhållningspolitik.<sup>1</sup> (I Budgetproposition för 2008 upplyser

<sup>1</sup> *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013*, Näringsdepartementet 2006, s. 5, 35.

regeringen om att benämningen på politikområdet regional utvecklingspolitik ändras till regional tillväxtpolitik för att bättre återspegla den verksamhet som kommer att bedrivas inom politikområdet.)<sup>2</sup>

### 8.1.3 Organisationsstruktur för genomförandet av strukturfondsperioden 2007–2013

Inom ramen för målet Regional konkurrenskraft och sysselsättning har åtta regionala strukturfondsprogram för ERUF och ett nationellt strukturfondsprogram för ESF utformats i Sverige. För genomförandet av dessa program är landet indelat i åtta regioner. Programstrukturen för de regionala strukturfondsprogrammen syftar till att främja ett flerlänsamarbete, och följer EU:s regionala områdesindelning för statistik och regional utveckling, NUTS II.<sup>3</sup>

Inom varje område för ett regionalt strukturfondsprogram och motsvarande regionala ESF-plan för det nationella strukturfondsprogrammet ska ett gemensamt strukturfondspartnerskap bildas.<sup>4</sup> Partnerskapen ska ha till uppgift att under beredningen av ärenden om stöd från EG:s strukturfonder avge bindande yttranden om vilka av de projektansökningar som godkänts av den förvaltande myndigheten som ska prioriteras. Det formella beslutet om stöd fattas därefter av respektive förvaltande myndighet.<sup>5</sup>

För målet Regional konkurrenskraft och sysselsättning är Nutek förvaltande och attesterande myndighet för de regionala strukturfondsprogrammen, medan Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (ESF-rådet) är förvaltande och attesterande myndighet för det nationella strukturfondsprogrammet.

Genomförandet av målet Territoriellt samarbete kommer att ske genom tre programtyper: gränsöverskridande, transnationella och interregionala program. Följande myndigheter är förvaltande och attesterande myndighet för programmen inom målet: Länsstyrelsen i Västerbottens län (Botnia-Atlantica), Länsstyrelsen i Norrbottens län (Nord), Länsstyrelsen i Västerbottens län (Norra Periferin), Länsstyrelsen i Jämtlands län (Sverige-Norge) och Nutek (Öresund-Kattegatt-Skagerrak).

---

<sup>2</sup> Prop. 2007/08:1 *Budgetproposition för 2008*, utgiftsområde 19, s. 13f.

<sup>3</sup> *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013*, Näringsdepartementet 2006, s. 33.

<sup>4</sup> Lag (2007:459) om strukturfondspartnerskap.

<sup>5</sup> Prop. 2006/07:92 *Lag om strukturfondspartnerskap*, s. 6.



Frågor om stöd prövas av den förvaltande myndigheten för programmet. Avser ansökan stöd från de regionala strukturfondsprogrammen eller det nationella strukturfondsprogrammet framgår av 4 och 5 §§ i förordningen (2007:14) om förvaltning av EG:s strukturfonder att sökanden ska ange hur annan offentlig medfinansiering ordnats. Enligt 10 § första stycket ska den förvaltande myndigheten kontrollera att ansökan avser stöd som är förenligt med det berörda strukturfondsprogrammet samt med tillämpliga nationella och gemenskapsrättsliga bestämmelser. Bestämmelsen innebär således att den förvaltande myndigheten har en skyldighet att kontrollera att de planerade stödåtgärderna (inklusive medfinansieringen) är förenliga såväl med nationella bestämmelser som med EG-rätten, och i sistnämnda fall främst i förhållande till artiklarna 87.1 och 88.3 EG-fördraget. Skyldigheten att även kontrollera stödets förenlighet med nationella bestämmelser fanns inte i tidigare förordning.<sup>6</sup>

Vilka tillämpliga nationella bestämmelser som avses framstår enligt utredningens mening som oklart. I propositionen till förslaget om lag om strukturfondspartnerskap uttalas att de förvaltande myndigheterna, utifrån ett laglighetsperspektiv, ska godkänna ansökningar om stöd till projekt.<sup>7</sup> Enligt uppgift från Näringsdepartementet avses t.ex. lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Skälet för införandet av bestämmelsen har dock inte varit att kontrollera att en kommunal medfinansiering är laglig i förhållande till kommunallagens bestämmelser.

#### 8.1.4 Exempel på andra program

Det nationella *Landsbygdsprogrammet* har som övergripande mål att stödja en ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden. Programmet finansieras både från EU-budgeten och nationellt och omfattar totalt cirka 35 mdkr, eller cirka fem mdkr per år. Inom ramen för programmet utarbetas 21 regionala genomförandestrategier med länen som utgångspunkt. Kommuner, näringsliv, ideell sektor och myndigheter får möjlighet att bilda Leaderområden och utveckla lokala utvecklingsstrategier för landsbygden. Leaderområdet kan omfatta ett antal kommuner inom ett eller flera län.

<sup>6</sup> Jfr 7 § förordningen (1999:1424) om förvaltning av EG:s strukturfonder.

<sup>7</sup> Prop. 2006/07:92 *Lag om strukturfondspartnerskap*, s. 8.

EG:s sjunde ramprogram för forskning och utveckling är uppdelat i fyra huvudområden: Samarbete, Idéer, Människor och Kapacitet. Totalbudgeten för sjunde ramprogrammet är ca 50,5 miljarder euro och för kärnenergiforskningen i Euratom 2,7 miljarder euro. Programmet är öppet för olika typer av organisationer som universitet och högskolor, stora och små företag, forskningsinstitut, kommuner och landsting, myndigheter och nationella forskningsfinansiärer, enskilda forskare m.fl. Förutsättningen för att delta är oftast att projektet bedrivs i samverkan mellan flera europeiska länder. Vinnova är svensk kontaktpunkt för ramprogrammet. Svenska kommuner och landsting har deltagit i flera projekt som delfinansierats av EG:s tidigare ramprogram.<sup>8</sup>

EG:s ramprogram för konkurrenskraft och innovation (CIP) stödjer åtgärder för konkurrenskraft och innovation i EU, särskilt inom informationsteknik, miljövänlig teknik och förnybar energi. Programmet har en budget på 3,6 miljarder euro och omfattar olika program, nya åtgärder och samverkan med andra program. De särskilda programmen är: (1) Programmet för entreprenörskap och innovation, (2) IKT-stödprogrammet (informations- och kommunikationsteknologi) samt (3) Programmet intelligent energi – Europa.

## 8.2 Medfinansiering av EG:s fonder och program

För att erhålla medel från strukturfonderna erfordras annan offentlig *medfinansiering*. Medfinansiering kan utgöras av rena bidrag men även bestå i tillhandahållande av fastigheter, lokaler, utrustning, material, forskning eller förvärvsarbete.<sup>9</sup>

Den grundläggande tanken är att medel från strukturfonderna ska utgå till samarbetsprojekt. För projekt som bedrivs i samarbete är någon av aktörerna projektägare eller huvudman, om inte en juridisk person bildats. Ett projekt kan således medfinansieras av flera aktörer men bara finansieras från en fond och under ett program, eftersom strukturfonderna inte ska få finansiera varandra.

Det är bara i undantagsfall som enskilda personer eller företag kan få EU-stöd för egen verksamhet. Ett sådant exempel är de s.k. ramprojekt som fanns i programmen under strukturfondsperioden 2000–2006. För dessa projekt har strukturfondsdelegationen först

<sup>8</sup> EU-ABC för kommuner och landsting, Sveriges Kommuner och Landsting, s. 13.

<sup>9</sup> Jfr 19 § förordningen (2007:14) om förvaltning av EG:s strukturfonder.

beviljat stöd till en länsstyrelse alternativt ett självstyrelseorgan, som sedan förvaltat själva ramprojekten. Företag har fått ansöka om stöd direkt från länsstyrelsen/självstyrelseorganet som fattat beslut om såväl nationella medel som EU-medel.<sup>10</sup>

### 8.2.1 Kommunal medfinansiering i förhållande till kommunallagen

Kommunal medfinansiering av projekt inom ramen för EG:s strukturfonder och program kan begränsas av kommunallagens regler att åtgärden ska vara av *allmänt intresse och ha anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar* (2 kap. 1 §) samt att individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare bara får lämnas om det finns *synnerliga skäl* för det (2 kap. 8 §). Det är oklart i vilken omfattning kommunal medfinansiering av strukturfondsprojekt ansetts olaglig vid domstolsprövning. De avgöranden som utredningen tagit del av visar att kommunal medfinansiering även kan komma i konflikt med kommunallagens bestämmelse om möjligheter för en kommun att bedriva näringsverksamhet (2 kap. 7 §).

Det förhållandet att regional och lokal medfinansiering erfordras för att medel ska kunna erhållas från EG:s strukturfonder har inte ansetts utgöra synnerliga skäl för att godta en kommunal borgen för ett lån som ett kommunalt bolag avsåg att lämna för finansiering av lokaler för ett privat strukturfondsprojekt, RÅ 2000 ref. 1, "Hollyhammar-målet".

Vidare finns två avgöranden från Länsrätten i Göteborg. Medfinansieringen har i dessa båda fall ansetts ligga utanför den kommunala kompetensen med hänvisning till att det inte ansågs vara en kommunal angelägenhet. Det var dels fråga om verksamhet som normalt inte ankommer på en kommun att bedriva, dels verksamhet som till stor del bedrevs utanför den egna kommunen. Det sistnämnda betyder att kommunal medfinansiering kan begränsas av lokaliseringsprincipens krav på anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar. (Lokaliseringsprincipen beskrivs närmare i betänkandets kapitel 3).

I det första målet var bakgrunden följande.<sup>11</sup> *Uddevalla kommun* bedrev sedan 1997 ett projekt, Microbind House, i samarbete med

<sup>10</sup> *Organisera för näringslivets medverkan*, Nuteks rapport B 2005:5, s. 29.

<sup>11</sup> Mål nr 6390-03.

Chalmers, Högskolan i Trollhättan och Uddevalla (HTU), Västra Götalandsregionen och Länsstyrelsen i Västra Götaland. Syftet med projektet var att förstärka basen för utbildning, forskning, utveckling och tillverkning inom mikroteknologi, telematik och trådlös kommunikation i regionen. Projektet hade erhållit medel från EG:s strukturfonder, mål 2 västra Sverige. Sedan kommunen beslutat att anslå 2 mnkr till projektet för att bilda ett helägt aktiebolag, Microbind, överklagades beslutet. Klaganden anförde bl.a. att det inte är en angelägenhet för kommunen att bedriva spekulativ näringsverksamhet som riktar sig till andra än kommunens medlemmar. Länsrätten gjorde följande bedömning:

För att kommunen skall ta befattning med en sådan verksamhet som här är fallet måste stöd kunna hämtas i kommunallagens allmänna kompetensregler. Det grundläggande kravet är därvid att den ifrågasatta åtgärden uppbärs av ett allmänt till kommunen knutet intresse. Det är inte tillräckligt att åtgärden inte står i strid med det allmänna intresset. Kommunen har härvid anfört att avsikten med projektet i första hand är att stärka näringslivet, främst små och medelstora företag i kommunen. Enligt 2 kap. 8 § KL får kommunen genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen. Härvid gäller dock fortfarande de allmänna principer som uppbär kommunallagen. Som exempel på kompetensenliga åtgärder för att främja näringslivet har i förarbetena nämnts tillhandahållande av mark och teknisk service. Allmänna strukturpolitiska åtgärder skall dock vara förbehållet staten. Det kan finnas utrymme för kommunala åtgärder i verksamheter som normalt tillhandahålls av näringslivet, men där det enskilda initiativet fallit bort. Microbinds verksamhet är dock inte av en så grundläggande och allmän natur att det finns skäl att frånga huvudregeln. Att anslå medel för att förstärka basen för utbildning, forskning, utveckling och tillverkning inom mikroteknologi, telematik och trådlös kommunikation i regionen och således till stor del utanför den egna kommunen kan inte anses vara en angelägenhet för en kommun.

I det andra målet var frågan om *Uddevalla kommuns* beslut att anslå medel till projektet Nordiskt Dekorförråd (Filmdekor) var kompetensenligt.<sup>12</sup> Bakgrunden var följande. Projektet var kostnadsberäknat till drygt 4 mnkr, varav kommunens insats uppgick till drygt 0,8 mnkr. Övriga delar betalades av Västra Götalandsregionen och EG:s strukturfonder. Enligt kommunen var projektet i första hand ett arbetsmarknadsprojekt som syftade till sysselsättning för personer anvisade till arbetsmarknadsåtgärder, samt deltagare med aktivitetsstöd eller socialbidrag. Kommunen var

---

<sup>12</sup> Mål nr 7375-04.

projektets huvudman. Basen i Filmdekors verksamhet var ett dekor- och rekvisitalager som genom uthyrning skulle tillhandahållas olika intressenter. Enligt projektbeskrivningen skulle Filmdekor bli ledande inom sitt branschområde i västra Sverige med intilliggande skandinavisk region.

Länsrätten fann att beslutet inte kunde anses vara en kommunal angelägenhet med hänvisning till att projektet vänder sig till hela regionen och på sikt även intilliggande skandinavisk region samt att det inte kan anses utgöra en sådan näringsverksamhet som normalt sett ankommer på en kommun att bedriva.

Båda domarna överklagades men varken Kammarrätten i Göteborg eller Regeringsrätten meddelade prövningstillstånd.

## 8.2.2 Strukturfondsperioden 2000–2006

Under perioden 2000–2006 satsade EU cirka 20 mdkr i Sverige genom de fyra strukturfonderna; Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF), Europeiska socialfonden (ESF), Jordbruksfonden (EUGFJ) och Fonden för fiskets utveckling (FFU). Strukturfondsprogrammen omfattade under perioden omkring 60 mdkr inklusive offentlig och privat medfinansiering.

Strukturfonderna var huvudsakligen inriktade på tre målprogram - Mål 1, Mål 2 samt det nationella programmet Växtkraft Mål 3. Vidare förekom nationella och regionala program inom ramen för de olika gemenskapsinitiativen Interreg III, Leader+, Equal och Urban II. Gemenskapsinitiativen var EU:s särskilda regionalpolitiska instrument. De var inriktade på olika teman och varje initiativ finansierades endast av en strukturfond. Sverige berördes även av programmet Innovativa åtgärder som syftade till att främja innovativa metoder och insatser för att förbättra genomförandet av några av målprogrammen.

Av en rapport från Nutek halvvägs genom perioden 2000–2006 framgår bl.a. att de offentliga aktörerna dominerade i programgenomförandet samt att det var ett problem att näringslivet, en av de viktigaste målgrupperna för programinsatserna, inte deltog i tillräcklig utsträckning. Vidare har det i flera av halvtidsutvärderingarna för Mål 1, Mål 2, Interreg IIIa och Urban Göteborg konstaterats att för många projekt har en allmän

inriktning och som exempel nämns rådgivningsprojekt, evenemangsprojekt, turistprojekt och marknadsföringsprojekt.<sup>13</sup>

Till och med april 2007 hade beslut fattats om ca 13 mdkr för målen 1 och 2, Interreg IIIA samt Urban II och Leader+. Detta motsvarade ca 100 procent av de tilldelade/budgeterade EU-medlen för perioden i dessa program. Den nationella offentliga medfinansieringen i dessa projektbeslut uppgick till ca 15,5 mdkr och den privata till ca 10,6 mdkr. Av den nationella medfinansieringen har för målen 1 och 2 samt Urban II och Leader+, kommunerna stått för 33 procent, länsstyrelserna 25 procent, regionala självstyrelseorganen och samverkansorganen 6 procent, landstingen 4 procent och övrig statlig medfinansiering 33 procent till och med april 2007.<sup>14</sup>

### Kommunal medfinansiering av projekt ur Europeiska regionala utvecklingsfonden

Utredningens uppdrag är framför allt avgränsat till projekt som innehåller ett tydligt näringslivsperspektiv, vilket innebär att det i första hand är sådana projekt som finansieras ur Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) som är av intresse. Utredningen har från Nutek inhämtat uppgifter om kommuners och landstings faktiska medfinansiering av olika projekt ur ERUF under programperioden 2000–2006 t.o.m. februari 2007.<sup>15</sup>

Av Nuteks sammanställning framgår att den kommunala medfinansieringen av projekt som finansierats från ERUF främst avsett utbyggnad av bredband och andra infrastruktursatsningar, utbyggnad av lärcentra, forskning och utveckling, näringslivsutveckling samt attraktiv miljö. Av sammanställningen framgår inte om medfinansieringen avsett egna projekt eller om det varit fråga om medfinansiering av andras projekt. Detta har heller inte närmare kunnat utredas.

---

<sup>13</sup> *EU:s strukturfonder – ett verktyg för regional utveckling. Erfarenheter i halvtid 2000–2006*, Nutek, s. 138, 145.

<sup>14</sup> Prop. 2007/08:1 *Budgetproposition för 2008*, utgiftsområde 19, s. 23.

<sup>15</sup> Dnr Fi2006:04/2006/10.

## Sjätte ramprogrammet för forskning och utveckling

En utvärdering av sjätte ramprogrammet visar att det svenska deltagandet varit stort i förhållande till Sveriges storlek och att det ökat markant i andel sedan femte ramprogrammet. Det var dock universitet och högskolor som stod för den största andelen av de kontrakterade medlen (ca 60 procent) och näringslivets andel var ca 15 procent. Kommuners och landstings deltagande redovisas i statistiken under posten ”Offentliga aktörer” tillsammans med bl.a. statliga myndigheter. Offentliga aktörer stod för ca åtta procent eller 40 miljoner euro av kontrakterade medel. Det var dock förhållandevis få svenska kommuner och landsting som deltog i sjätte ramprogrammet. Bland de som erhöll störst andel medel var Malmö och Stockholms kommuner samt Skåne läns landsting.<sup>16</sup>

### 8.3 Regionala tillväxtprogram

För den regionala tillväxtpolitikens genomförande finns ett antal program på regional nivå.<sup>17</sup> De regionala tillväxtprogrammen (RTP) har till syfte att samordna insatser inom områden där sektorssamverkan bidrar till att utveckla hållbara lokala arbetsmarknadsregioner utifrån ett näringslivsperspektiv. De insatser som genomförs är indelade i fem nationella uppföljningsområden; arbetskraftsförsörjning, entreprenörskap, företagsklimat och företagsutveckling, kluster och innovationssystem, infrastruktur och den attraktiva regionen. Tillväxtprogrammen är framför allt ett arbetssätt för att åstadkomma sektorsöverskridande samarbete för att tydliggöra mål och kraftsamla inom länen kring viktiga tillväxtfrågor.

RTP är i första hand strategiska program inom respektive län. Programmen utformas och finansieras i partnerskap mellan offentliga och privata aktörer. Ansvaret för att hålla ihop och driva arbetet med tillväxtprogrammen är fördelat på länsstyrelser, självstyrelseorgan och kommunala samverkansorgan. RTP finns i alla län, men det praktiska genomförandet ser olika ut. Programstrukturen varierar mellan att vara genomförandeorienterade handlingsprogram med åtgärder för olika verksamhetsområden, och att vara mer övergripande strategidokument inriktade på att samordna och styra

<sup>16</sup> Svenskt deltagande i sjätte ramprogrammet, Vinnova 2007-02-21.

<sup>17</sup> Prop. 2007/08:1 Budgetproposition för 2008, utgiftsområde 19, s. 18.

andra insatser i regionerna. Genomförandet av programmens insatser kan utföras i ordinarie organisationers verksamhet eller i form av gemensamma projekt. Även den innehållsiga avgränsningen av programmen varierar.

Genomförandet av RTP utgår ifrån befintliga resurser. Programmen står för en samlad redovisning av genomförande och finansiering av olika planerade insatser och projekt. Programmen har således ingen egen finansiering utan alla ingående aktörer förväntas bidra till programmens finansiering. År 2006 omfattade beslutade projektmedel inom ramen för tillväxtprogrammen ca 26 mdkr. Staten står för drygt hälften av medlen (54 procent), privata aktörer 23 procent, kommuner 4 procent och landsting 9 procent. Finansieringen från EU beräknas till omkring 9 procent.<sup>18</sup>

EG:s strukturfonder är viktiga finansiella instrument för RTP. Introduktionen av EG:s strukturfonder var också bakgrunden till framväxten av RTP.

Regeringens beslut i december 2006 om en nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013 innebar bl.a. att tidsbegränsningen av tillväxtprogrammen har upphört.<sup>19</sup>

#### **8.4 En utvidgad kompetens för kommuner och landsting att medfinansiera projekt inom ramen för EG:s strukturfonder och program samt regionala tillväxtprogram**

**Utredningens förslag:** En kompetensutvidgande bestämmelse införs som ger kommuner och landsting möjlighet att, trots bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) om anknytning till kommunens område eller dess medlemmar, medfinansiera projekt inom ramen för EG:s strukturfonder och program samt regionala tillväxtprogram. Bestämmelsen förs in i den lag (2007:000) om vissa kommunala befogenheter som utredningen föreslår i kapitel 5.

<sup>18</sup> *Regionala tillväxtprogrammen 2006 – På väg mot ett fokuserat tillväxtarbete*, Nutek, s. 65.

<sup>19</sup> Prop. 2007/08:1 *Budgetproposition för 2008*, utgiftsområde 19, s. 19.



**Utredningens bedömning:** Kravet på offentlig medfinansiering utgör i dagsläget inte skäl för att vidga kommuners och landstings möjligheter att lämna individuellt riktat stöd till enskilda näringsidkare eller deras kompetens att bedriva näringsverksamhet.

Den kommunala internationella verksamheten bedrivs i dag under delvis andra förutsättningar än de som gällde fram till 1990-talets början, då den nuvarande kommunallagen trädde i kraft. En viktig faktor är Sveriges EU-medlemskap. En direkt konsekvens av EU-medlemskapet är Sveriges möjligheter att få del av unionens ekonomiska medel, bl.a. för strukturpolitiskt utvecklingsarbete. EU:s sammanhållningspolitik syftar till att utveckla hela regioner och är inte begränsad till enskilda kommuner.

För att få del av de medel som tilldelats Sverige inom ramen för strukturpolitiskt arbete krävs nationell offentlig medfinansiering.

Det är bl.a. utifrån detta grundläggande krav som behovet av kommunal medfinansiering uppstår. Det är ett faktum att Sveriges möjligheter att nyttja EU-medel skulle komma att påverkas för det fall den kommunala medfinansieringen inte skulle vara kompetensenlig.

Inledningsvis kan konstateras att kommuner och landsting har varit stora medfinansiärer till strukturfondsprogrammen. Det har i programmen ibland angivits att kommunal medfinansiering är önskvärd men det förekommer också uppgift att programmen ställt krav på sådan medfinansiering. Det har också ansetts angeläget att ha kommunernas aktiva engagemang i projekten. Vidare har kommuner och landsting uppmuntrats att bedriva egna projekt. I de första halvtidsutvärderingarna av perioden 1995–1999, som i Sverige kom redan i programmets inledningsskede, var bristen på kommunal medfinansiering en av de stora frågorna.<sup>20</sup> Även om staten inte ställer några uttryckliga krav på kommunal medfinansiering, så förväntas och budgeteras för en sådan.

Den kommunala medfinansieringen är således förhållandevis stor. För det fall att kommunallagen utgör hinder för sådan medfinansiering får antingen den kommunala kompetensen utvidgas eller andra offentliga aktörer blir mer aktiva medfinansiärer.

Den modell som Sverige använt sig av för att genomföra programmen innebär ett starkt regionalt och lokalt inflytande över

<sup>20</sup> *Regionala tillväxtprogrammen 2006 – På väg mot ett fokuserat tillväxtarbete*, Nutek, s. 30.

hur medlen fördelas. Detta faktum i kombination med en omfattande kommunal medfinansiering har sannolikt bidragit till att många kommunala företrädare anser att de fått en betydelsefull roll i arbetet med att skapa tillväxt.

#### **8.4.1 Lokaliseringsprincipen utgör hinder för projekt med nationell och internationell inriktning**

Kommuners och landstings engagemang i många av EG:s fonder och program bygger på samverkan mellan olika aktörer och projekten kan vara inriktade på åtgärder utanför kommungränsen samt i vissa fall även över nationsgränsen. De nya regionala strukturfondsprogrammen bygger dessutom på ett flerlänssamarbete. Även ett projekt inom den egna kommunen kan ha en tydlig nationell eller internationell inriktning.

I rättspraxis har, vid bedömning av om insatser för främjande av t.ex. forskning, turism och näringsliv är kompetensenliga, omfattningen av kommunens insats ställts mot den förväntade kommunala nyttan av åtgärden. Kommunal medfinansiering kan i sådant fall komma att bedömas strida mot lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1 § KL, eftersom det kan vara svårt att påvisa tillräckligt tydlig nytta för kommunen eller landstinget eller kommunmedlemmarna.

Utredningen föreslår att ett undantag från lokaliseringsprincipen införs för att principen inte ska utgöra hinder för kommuners och landstings internationella samarbete kring t.ex. forskning och satsningar som kan anses motiverade utifrån regional nytta.

Bestämmelsen innebär dock endast ett undantag från lokaliseringsprincipens krav på anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar. För att en åtgärd ska vara kompetenslig krävs alltså att den ska avse en angelägenhet av allmänt intresse. Allmänintresset bedöms ytterst i utgångspunkten om det är lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att kommunen eller landstinget befattar sig med angelägenheten.

#### **8.4.2 Ett undantag från lokaliseringsprincipen bör även omfatta de regionala tillväxtprogrammen**

Utredningen föreslår att undantaget från lokaliseringsprincipen även omfattar de regionala tillväxtprogrammen. Bakgrunden till förslaget i denna del är att utredningen uppmärksammas på att det finns kommunala insatser inom den regionala utvecklingspolitiken (numera regionala tillväxtpolitiken, se ovan) som sker över kommungräns och att sådana insatser kan strida mot lokaliseringsprincipen. Därför behöver även dessa insatser beaktas i utredningens förslag. Det skulle annars kunna ifrågasättas varför kommuner och landsting inom ramen för EG:s program ska få finansiera vissa åtgärder med undantag från lokaliseringsprincipen, men inte inom ramen för andra program. Många av de projekt som medfinansieras inom ramen för strukturfonderna återfinns också i tillväxtprogrammen. Vad som gäller för kommunal medfinansiering av strukturfonderna gäller därför i viss utsträckning också insatser inom ramen för regionala tillväxtprogram. Till skillnad från strukturfondsprogrammen är tillväxtprogrammen i och för sig begränsade till ett län. Vissa insatser kan dock t.ex. vara internationellt inriktade.

#### **8.4.3 Allmänt näringslivsfrämjande åtgärder**

I utredningens direktiv framhålls att bestämmelsen i 2 kap. 8 § andra stycket KL gör att kommuner och landsting har väldigt begränsade möjligheter att lämna stöd till enskilda näringsidkare. En fråga för utredningen är därför om det finns behov av en kompetensutvidgning för att kommuner och landsting ska kunna medfinansiera enskilda företags projekt.

Som framgått ovan har kommuner och landsting varit mycket aktiva aktörer i föregående programperiod 2000–2006, i vart fall avseende den Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF), och de har också varit en av de största medfinansierarna. I vilken omfattning de medfinansierat sådana projekt som de själva ansvarat för eller medfinansierat andras projekt har inte närmare kunnat utredas. Det kan inte uteslutas att ett projekt riktat mot ett fåtal företag skulle kunna komma att bedömas som individuellt riktade stöd till dessa företag vid en domstolsprövning, och därmed strida mot 2 kap. 8 § KL, eftersom åtgärden inte inriktats på företagarkollektivet i allmänhet. Även det förhållandet att ett projekt vänder

sig mot ett mycket begränsat antal näringsidkare kan innebära att allmänintresset i 2 kap. 1 § KL inte är uppfyllt. Den sammanställning som utredningen inhämtat från Nutek talar emellertid för att det främst handlat om generella insatser för näringslivet.<sup>21</sup> Då andelen offentliga projektägare varit hög talar även det för att kommuner och landsting i vart fall inte i någon större omfattning medfinansierat enskilda företags projekt, utan att de flesta insatser som gjorts sannolikt kan betecknas som allmänt näringslivsfrämjande åtgärder.

I regeringens nationella strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013 anges att förutsättningarna för näringslivets deltagande i strukturfondsprogrammen bör förbättras samt att det ska bli mer fokuserade program.<sup>22</sup> Vidare har regeringen uttalat att en stor andel av projekten bör bedrivas av andra än offentliga aktörer.<sup>23</sup> Om fler projekt kommer att bedrivas av enskilda företag så kan konsekvensen bli att andelen kommunal medfinansiering blir lägre, eftersom sådana projekt som regel inte kommer att kunna medfinansieras p.g.a. bestämmelsen i 2 kap. 8 § KL. Om mer fokuserade program kan påverka kommuners och landstings möjligheter att medfinansiera är oklart.

Mot denna bakgrund bedömer inte utredningen att kravet på offentlig medfinansiering i dagsläget utgör skäl för att vidga kommuners och landstings möjligheter att lämna individuellt riktat stöd till enskilda näringsidkare.

#### 8.4.4 Kommunal näringsverksamhet

Vidare framgår av direktiven att det i skrivelser till regeringen framförts kritik mot att kommunallagen utgör ett hinder för ett ändamålsenligt utnyttjande av de strukturfondsmedel m.m. som finns tillgängliga för svenska aktörer. De skrivelser som åsyftas kommer från Uddevalla kommun.<sup>24</sup> De domar som legat till grund för skrivelserna har beskrivits ovan (avsnitt 8.2.1) När det gällde projektet Nordiskt Dekorförråd (Filmdekor) fann länsrätten bl.a. att verksamheten inte kunde anses utgöra sådan näringsverksamhet som normalt sett ankommer på kommun att bedriva.

---

<sup>21</sup> Dnr Fi2006:04/2006/10.

<sup>22</sup> *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013*, Näringsdepartementet 2006, s. 35, 37.

<sup>23</sup> Prop. 2006/07:1 *Budgetproposition för 2007*, utgiftsområde 19, s. 42.

<sup>24</sup> Dnr Fi2004/2831.

Enligt 2 kap. 7 § KL har kommuner och landsting rätt att vara verksamma på en rad områden som brukar benämnas sedvanlig kommunal affärsverksamhet. Utredningen har inte funnit anledning att utifrån kommuners och landstings behov av att kunna utnyttja strukturfondsmedel föreslå någon kompetensutvidgning i denna del. En eventuell utvidgning av kommuners kompetens att bedriva näringsverksamhet måste bedömas utifrån en bredare analys av andra faktorer än EG:s fonder och program. Att göra en sådan analys ligger utanför utredningens uppdrag.

## 9 Kommunal samverkan

Utredningen har enligt dir. 2006:47 ett omfattande uppdrag rörande kommunal samverkan. Utredningen ska översiktligt beskriva erfarenheterna av samverkan samt utvärdera konsekvenserna av samverkan för bl.a. verksamhetens effektivitet och för den lokala demokratin. Utredningen har även i uppdrag att se över kommunallagens former för samverkan, överväga behovet av att införa en generell regel för interkommunala avtal i kommunallagen samt av vidgade möjligheter till delegering av uppgift till anställd i annan kommun.

Utredningens uppdrag begränsar sig till frågor om samverkan mellan kommuner och/eller mellan landsting. Det innebär att vi inte närmare går in på t.ex. samverkan mellan kommuner och statliga myndigheter<sup>1</sup> eller näringslivet. Vi tar heller inte upp frågor om gränsöverskridande kommunal samverkan med våra nordiska grannländer. (I viss mån berör vi samverkan med andra länder i den del av vårt uppdrag som rör medfinansiering av EG:s strukturfonder och program m.m., se kapitel 8.)

### 9.1 Bakgrund

Begreppet samverkan saknar en entydig definition. Med kommunal samverkan avses en mängd fenomen som interkommunala avtal, gemensamma förvaltningar (kommunalförbund och gemensamma nämnder), interkommunala företag, gemensamma tjänster, projekt och andra typer av samrådsorgan.<sup>2</sup> Det går också att tala om olika grader av samarbete eller samverkan. Från t.ex. samråd som utgörs av sporadiska kontakter och informationsutbyte till fördjupad sam-

---

<sup>1</sup> Regeringen beslutade den 31 maj 2007 att tillsätta en utredning som bl.a. ska utreda former för samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner (dir. 2007:68 *Myndighetssamverkan vid lokala servicekontor*).

<sup>2</sup> Gossas, M. *Kommunal samverkan och statlig nätverksstyrning*, s. 9.

verkan som innebär en gemensam politik på ett eller flera områden.<sup>3</sup> Utredningen använder genomgående begreppet samverkan, oavsett om det avser tillfälliga projekt eller fördjupad samverkan inom ramen för ett kommunalförbund.

Det finns en lång tradition av kommunal samverkan i olika omfattning och form. På senare år har kommunal samverkan allt mer framställts som ett sätt att effektivisera verksamheter, att öka kompetensen, att hantera krav på specialistkunskaper m.m. Samverkan har även nämnts som en tänkbar lösning på de utmaningar den offentliga sektorn står inför mot bakgrund av den ekonomiska och demografiska utvecklingen, och mer eller mindre som en nödvändighet för små kommuner. *Det är uppenbart att interkommunal samverkan kommer att vara nödvändig även i framtiden, oavsett om kommunstrukturen på sikt förändras eller ej*, skriver Ansvarskommittén i sitt slutbetänkande.<sup>4</sup>

Omfattande reformer av samhällsorganisationerna i våra nordiska grannländer har också lagt grunden för en diskussion om ansvarsfördelningen mellan staten, landstingen och kommunerna och om kommunsammanläggningar även i Sverige. I underlag till Ansvarskommittén skriver Sören Häggroth å ena sidan att det på längre sikt finns så stora fördelar med större kommuner att staten redan nu aktivt bör stimulera en sådan utveckling.<sup>5</sup> Å andra sidan skriver Björn Sundström och Lennart Tingvall att behovet att ändra på kommunstrukturen långt ifrån är akut. Deras beräkningar utifrån dagens utjämningsystem visar att glesbygdskommunerna i Norrlands inland skulle förlora ekonomiskt på en sammanläggning.<sup>6</sup>

Medan de danska kommunerna tvingats till sammanläggning utifrån tanken att en kommun behöver minst 30 000 invånare, har den svenska regeringen hittills inte tagit initiativ till några motsvarande reformer. Den rådande meningen har varit att sådana initiativ ska komma från kommunerna själva. Viss uppmuntran gavs av förra regeringen genom möjligheten att söka bidrag för att utreda fördjupad samverkan och sammanläggning, vilket beviljades till

---

<sup>3</sup> Baldersheim, H. m.fl. *Demokratins geografiska gränser – en antologi om storlek, demokrati och effektivitet*, s 94f.

<sup>4</sup> SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, s. 271.

<sup>5</sup> Häggroth, S. *Staten och kommunerna*, s. 85.

<sup>6</sup> Sundström, B. och Tingvall, L. *Färre kommuner?*, s. 138.

Åsele, Vilhelmina och Dorotea samt till Mariestad, Töreboda och Gullspång.<sup>7</sup>

I en första delrapport från Åsele, Vilhelmina och Dorotea beskrivs de ekonomiska sparbetning som kommer att följa för kommunerna utifrån den demografiska utvecklingen framöver (minskade behov av skola, ökade behov av vård och omsorg). En viktig fråga för framtiden blir hur man ska klara av att tillhandahålla god kommunal service och hur personalförsörjningen ska tryggas. En sammanläggning av de tre kommunerna skulle dock med dagens utjämningsystem innebära att den nybildade kommunen får intäktsförluster. Samtidigt noteras att de juridiska begränsningar som finns för samverkan elimineras vid sammanläggning.<sup>8</sup> I februari 2007 uttalade dock politiska företrädare för de tre kommunerna att de inte är mogna för en sammanläggning, utan i första hand ska inrikta sig på samverkan.<sup>9</sup>

Kommunala förnyelsekommittén (Fi 1995:02) lade för drygt tio år sedan fram ett antal förslag på bättre förutsättningar för kommunal samverkan, och skrev då bl.a. följande:<sup>10</sup>

Den rådande ekonomiska situationen för den offentliga verksamheten kräver att kommunerna och landstingen utnyttjar sina allt mer begränsade resurser effektivt. Vidgade möjligheter till sambruk och samverkan inom den kommunala sektorn kan bidra till ytterligare effektivisering och till att bibehålla en god kvalitet i verksamheten. Kommunal samverkan bör därför underlättas och stimuleras.

Texten har stor aktualitet även för dagens situation. Vad har då hänt sedan Kommunala förnyelsekommitténs uppdrag? Svenska kommuner och landsting har en bredare erfarenhet av att samverka, EU-medlemskapets konsekvenser – t.ex. genom EG-rätten – har blivit allt tydligare och den tekniska utvecklingen har skapat nya förutsättningar för samverkan med IT-stöd. Den svenska regeringen har de senaste åren gjort en mängd insatser för att främja ökad kommunal samverkan. Det handlar t.ex. om ny lagstiftning, informationsspridning och ekonomiska bidrag.

Utredningen anser vidare att det skett en förändring i *inställningen till* kommunal samverkan. Inom de tekniska verksamheterna

<sup>7</sup> Dnr Fi2006/365/OFA/KE, Fi2006/3254/OFA/KE. Ansökningar om medel från Arjeplogs, Arvidsjaurs, Sorsele och Malå (dnr Fi2006/2651) kommuner respektive från Borgholms och Mörbylånga kommuner (dnrFi2006/6664) beviljades ej.

<sup>8</sup> *Befolkningen och den kommunala ekonomin – en förstudie av sammanläggning av Dorotea, Vilhelmina och Åsele kommuner*, Länsstyrelsen i Västerbotten, s. 43f.

<sup>9</sup> Västerbotten-Kuriren 2007-02-19.

<sup>10</sup> SOU 1996:137 *Kommunalförbund och gemensam nämnd*, s. 71.



och senare även gymnasieskolan har samverkan länge varit ett etablerat arbetssätt. På senare år har samverkan utvecklats inom så gott som samtliga kommunala verksamheter, och ”samverkan” var i början av 2000-talet närmast ett modeord som fanns med överallt som en patentrösning på de flesta problem och framtida utmaningar. Vi menar nu att inställningen gått från att se samverkan som en problemlösare (”vi måste samverka för att spara pengar”) till att vara en av flera verksamhetsformer. Syftet är inte bara att bli mer effektiv och minska kostnader, utan framför allt att öka kompetensen i organisationen och skapa en bättre beredskap för framtida utmaningar.<sup>11</sup> Denna förändrade inställning har också inneburit högre krav på kvaliteten i samverkan. Det ställs krav på att samverkan verkligen innebär effektivisering och ökad kvalitet i utförandet samt innefattar demokratiska kontrollfunktioner.

Björn Sundström har i ett underlag till utredningen bl.a. beskrivit behoven av samverkan för att klara den framtida personal- och kompetensförsörjningen i kommuner och landsting. Frågan om hur kommunerna ska trygga personalförsörjningen är central redan idag, mycket p.g.a. det rekryteringsbehov som uppstår när generationen av fyrtioåringar lämnar arbetsmarknaden. Behovet av personal kommer också förändras inom olika verksamheter, i takt med att befolkningens sammansättning förändras och det t.ex. blir en större andel äldre. Även den tilltagande specialiseringen i kommunala verksamheter ställer ökade krav på framför allt de mindre kommunerna. Personalstatistik från Sveriges Kommuner och Landsting som bygger på en uppdelning av 147 yrkeskoder visar t.ex. att i stort sett samtliga yrken finns representerade i de större kommunerna medan bara omkring hälften finns i de små.<sup>12</sup>

## 9.2 Bilder av samverkan

Det saknas en heltäckande bild av den kommunala samverkan som förekommer i Sverige. En del material har dock producerats i form av ett antal kartläggningar och rapporter som beskriver kommunal samverkan, både utifrån olika verksamheter och utifrån samverkansform. Utredningen kommer i det följande översiktligt sammanfatta delar av detta material.

---

<sup>11</sup> Jfr t.ex. Eriksson, S. *A matter of trust – Strategic Alliances in the Swedish Municipal Context*.

<sup>12</sup> Sundström, B. *Samverkan i samverkansområden*. Dnr Fi2006:06/2006/13.

Det bör påpekas att det är svårt att göra en historisk tillbakablick över utvecklingen av kommunal samverkan. De uppgifter som finns tillgängliga är den statistik som Statistiska centralbyrån fört om kommunalförbund sedan 1950-talet. Övrigt material berör främst 1990-talet och början av 2000-talet.

### 9.2.1 Kartläggningar av samverkan

År 2000 respektive 2002 genomförde dåvarande Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet enkätundersökningar bland samtliga kommuner och landsting för att kartlägga och analysera kommunal samverkan i landet. Undersökningen resulterade i en sammanställning av ca 360 samverkansprojekt. Samtidigt konstateras att det sannolikt fanns långt fler samverkansprojekt än vad sammanställningen visar. Studien drar följande mer allmänna slutsatser av de projekt som granskades.<sup>13</sup>

- Största delen av samverkan sker i löst reglerade former som projekt, nätverk och avtal.
- Det är vanligast att samverkan sker mellan både kommuner och landsting, tätt följt av samverkan endast mellan kommuner.
- Största delen av samverkan sker mellan angränsande kommuner inom det egna länet.
- Alla kommuner och landsting deltar i någon form av samverkan.

Förbundens uppgift om 360 projekt kan jämföras mot data i andra studier. Markus Gossas har kartlagt samverkan inom Borlänge kommun och där funnit ett 80-tal samverkanskonstellationer med andra kommuner.<sup>14</sup> En kartläggning av interkommunal samverkan i östgötaregionen identifierade nära 280 pågående interkommunala samverkansaktiviteter i Östergötlands län.<sup>15</sup> Øresundsinstitutet har på uppdrag av utredningen och Kommunförbundet Skåne genomfört en enkätstudie riktad till samtliga 33 kommuner i Skåne. Inom ramen för studien rapporteras 168 exempel på formell samverkan. Det främsta skälet till samverkan enligt tillfrågade kommuner i Skåne är kompetensbehovet – såväl när det gäller att i

<sup>13</sup> *Interkommunal samverkan – En undersökning av samverkan mellan kommuner och landsting i Sverige*, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

<sup>14</sup> Gossas, M. *Kommunen som nätverksaktör – En kommunreform för 2000-talet*.

<sup>15</sup> Hådal, L. m.fl., *Kommunala samverkansmönster*.

allmänhet rekrytera kompetent personal, som att rekrytera specialistkompetens.<sup>16</sup>

I rapporten *Färre kommuner? – Om små kommuners problem och utmaningar* beskrivs förekomsten av samverkan i de 75 kommuner i Sverige som har färre än 10 000 invånare. Av rapporten framgår att 65 av kommunerna deltar i en eller flera gemensamma nämnder eller kommunalförbund. Fem kommuner har valt att endast samverka genom avtal eller tjänsteköp och från övriga fem saknas uppgift. Det är främst inom verksamheter som har skalfördelar som samverkan sker, t.ex. räddningstjänst och renhållning. P.g.a. de stora avstånden samverkar kommuner i Norrlands inland i mindre utsträckning än övriga kommuner i studien.<sup>17</sup>

Glesbygdsverket har gjort en kartläggning av kommunal samverkan i 22 glesbygdskommuner i norra Sverige. Kommunerna samverkade i hög utsträckning inom tekniska verksamheter. Samverkan förekom också i de fall kommuner delade på specialistkompetens, då en ensam kommun inte själv hade möjlighet att erbjuda en heltidstjänst. Samverkan var däremot mindre vanlig inom välfärdsområdet, sannolikt på grund av de långa geografiska avstånden. Samordning av verksamheter inom skola, barn- och äldreomsorg var vanligare *inom* respektive kommun. En slutsats av Glesbygdsverkets studie var att viljan att höja kompetensen i kommunen var ett tyngre motiv bakom samverkan än behovet att göra besparingar.<sup>18</sup>

Utan att räkna antalet samverkansprojekt eller liknande gjorde Sveriges Kommuner och Landsting en mer generell analys av inom vilka verksamhetsområden samverkan är vanligast. Av studien framkom bl.a. att informell samverkan finns på alla verksamhetsområden. Formell samverkan är inte så vanlig på välfärdsområdet, med undantag för uppgifter som fordrar specialistkompetens eller kräver en kritisk massa som underlag. Den slutsats som dras är att välfärdstjänster levereras där människor bor, vilket gör att det inte finns några skalfördelar med samverkan på det området. Skalfördelar finns däremot inom områdena miljö, plan- och bygg samt kommunal teknik.<sup>19</sup>

Samverkansformerna kommunalförbund och gemensam nämnd beskrivs närmare i avsnitt 9.3. Inledningsvis kan dock sägas att

---

<sup>16</sup> *Kommunalt samarbete i Skåne*, Øresundsinstitutet. Dnr Fi2006:04/2006/6.

<sup>17</sup> Sundström, B. och Tingvall, L. *Färre kommuner?*, s. 70f.

<sup>18</sup> *Samordning av kommunal verksamhet – en kartläggning*, Glesbygdsverket.

<sup>19</sup> *Samverkan pågår – möjligheter och begränsningar*, Sveriges Kommuner och Landsting.

antalet kommunalförbund och gemensamma nämnder ökat på senare år och att ungefär 260 av Sveriges 290 kommuner deltar i något sådant samarbete. Av de 20 landsting som deltar i kommunalförbund eller gemensam nämnd. I underlag från Sveriges Kommuner och Landsting framgår att det inte finns någon koppling mellan kommunstorlek och deltagande i kommunalförbund och gemensamma nämnder. Det är alltså inte bara de mindre kommunerna som väljer att samverka i dessa former för att skapa ett större befolkningsunderlag. Det är lika vanligt att en stor och en liten kommun väljer att samverka, t.ex. för att möta ökade effektivitetskrav.<sup>20</sup>

### 9.2.2 Övrigt material

Vid sidan av ovan nämnda, mer generella kartläggningar av kommunal samverkan går det att finna redogörelser för samverkan inom olika verksamhetsområden i flera statliga utredningar. Exempelvis ger Samverkansutredningen (S 1999:05) i sitt slutbetänkande exempel på samverkan rörande psykiatri, äldreomsorg samt barn- och ungdomar. Inom dessa områden är det vanligt med länsövergripande avtal mellan landsting och kommuner. Samverkan utformas inte sällan i gemensamma och övergripande policyprogram, handlingsprogram eller generella överenskommelser om samverkan.<sup>21</sup> Ytterligare exempel på kommunal samverkan inom vård och omsorg presenterades av Äldrevårdsutredningen (S 2003:04), som bl.a. lyfte fram betydelsen av samverkan mellan kommuner och landsting i vårdkedjan.<sup>22</sup> I ett underlag till PBL-kommittén (M 2002:05) ges exempel på mellankommunal planeringssamverkan om bl.a. miljöfrågor, infrastrukturplanering och avfallshantering. Även internationell samverkan förekommer kring t.ex. Östersjöområdet, Öresundsregionen samt i gränsområdena mellan Sverige och Norge.<sup>23</sup> Tillväxtdelegationen (N 2002:02) beskriver hur utvecklingsprocesser allt oftare bedrivs i nätverk, men också i mer fast organiserade former som gemensamma nämnder eller kommunalförbund. Enligt delegationen samverkar

<sup>20</sup> Rosén, T. och Wikell, S. *Kommunalförbund och gemensamma nämnder*. Dnr Fi2006:04/2006/15.

<sup>21</sup> SOU 2000:114 *Samverkan – om gemensamma nämnder på vård- och omsorgsområdet*, s. 129f.

<sup>22</sup> SOU 2004:68 *Sammanhållen hemvård*.

<sup>23</sup> *Regional och mellankommunal planeringssamverkan*, kartläggning till PBL-kommittén 2004-02-03, Plan- och miljösektionen Svenska Kommunförbundet.

kommuner i olika konstellationer, beroende på tradition, behov och möjligheter.<sup>24</sup>

Vidare gör flera statliga myndigheter regelbundet lägesbeskrivningar av olika kommunala verksamheter, där redogörelser för pågående samverkan utgör en del. Konsumentverket konstaterar t.ex. i en rapport om kommunernas konsumentverksamhet att samverkan blir allt vanligare, t.ex. genom gemensam telefonrådgivning.<sup>25</sup> Verket noterar också att större kommuner ofta säljer konsumentverksamhet till mindre, närbelägna kommuner (52 svenska kommuner säljer verksamhet till en eller flera andra kommuner). Livsmedelsverket visar att det blivit allt vanligare med tillsynsmyndigheter som börjat samverka över kommungränserna för att få en mer effektiv tillsyn. Det blir också vanligare med att flera kommuners förvaltningar går samman.<sup>26</sup> Socialstyrelsen beskriver i sin lägesrapport för 2006 kring vård och omsorg om äldre att det finns strukturella hinder för samverkan på flera områden, t.ex. kring rehabilitering, mat och palliativ vård där multisjuka har behov av vård och omsorg från flera huvudmän. Ett vanligt sätt att överbrygga klyftor mellan huvudmannaskap och professioner är att organisera verksamheten i team.<sup>27</sup>

Även Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har publicerat en mängd skrifter om samverkan på olika verksamhetsområden, exempelvis vatten- och avloppsförsörjning<sup>28</sup>, vård och omsorg<sup>29</sup>, gymnasieskola<sup>30</sup> och kommunalteknik.<sup>31</sup>

Exempel på samverkan återfinns också i rapporter om särskilda statliga samverkanssatsningar, som finansiell samordning inom socialförsäkring, socialtjänst och hälso- och sjukvård (SOCSAM)<sup>32</sup> samt i utvärderingen av regeringens samverkansbidrag 2002–2004.<sup>33</sup> Därutöver har enskilda kommuner eller landsting utvärderat egna samverkansprojekt. Det förekommer också uppsatser och

---

<sup>24</sup> SOU 2004:126 *Vänd på kuttingen! – Tillväxt och utveckling i ett nytt perspektiv*.

<sup>25</sup> *Kommunernas konsumentverksamhet*, Konsumentverkets rapport 2006:9

<sup>26</sup> *Rapportering av tillsynen år 2005*, Livsmedelsverkets rapport nr 11/2006.

<sup>27</sup> *Vård och omsorg om äldre 2006*, Socialstyrelsen.

<sup>28</sup> *Va i samverkan – samverkansformer inom vatten- och avloppsförsörjning*, Sveriges Kommuner och Landsting.

<sup>29</sup> *Samsynt och framsynt – Framgångsfaktorer för samverkan*, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

<sup>30</sup> *Kommunal samverkan för elevens bästa*, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

<sup>31</sup> *Bundsförvanter i Bergslagen – Kommunalförbund för kommunalteknik*, Sveriges Kommuner och Landsting.

<sup>32</sup> *SOCSAM - Försök med politisk och finansiell samordning*, Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen.

<sup>33</sup> *Statsbidrag till kommunala samverkansprojekt*, Statskontorets rapport 2005:23.

forskningsrapporter från högskolor och universitet som på olika sätt berör frågor om kommunal samverkan.

Sammanfattningsvis finns en mängd dokumentation kring kommunal samverkan inom olika verksamheter som belyser den mångfald av projekt, samverkansformer och samverkanskonstellationer som är utmärkande för bilden av samverkan. Mer heläckande, problematiserande rapporter eller studier tycks dock saknas.

### 9.3 Former för samverkan

**Utredningens bedömning:** En generell regel för interkommunala avtal skulle leda till stora principiella förändringar rörande den kommunala kompetensen. Dessutom skulle en sådan bestämmelse få konsekvenser för konkurrensen mellan kommunala och andra aktörer. Vidare kan en omfattande utvidgning av möjligheterna till avtalssamverkan få negativa demokratiska konsekvenser. Utredningen bedömer därför att det inte finns skäl att föreslå någon sådan generell regel.

Det finns både offentlighetsrättsliga och privaträttsliga former för kommunal samverkan. De offentlighetsrättsliga formerna är kommunalförbund och gemensam nämnd. Privaträttsliga former är företag, stiftelser och föreningar. Den vanligaste formen för samverkan är emellertid interkommunala avtal. Valet av form styrs i stor utsträckning av vilken verksamhet samverkan rör sig kring, om den t.ex. innefattar myndighetsutövning eller om den bedrivs på en konkurrensutsatt marknad, men också av omfattningen på verksamheten. Det bör även nämnas att samverkan i mer lösa, informella konstellationer är mycket vanlig. Det kan t.ex. handla om nätverk för erfarenhetsutbyte inom olika yrkesgrupper.

#### 9.3.1 Interkommunala avtal

Kommunallagen saknar uttryckliga regler om avtal som samverkansform. Frågan om lagreglering diskuterades vid tillkomsten av 1957 års kommunalförbunds lag, men avvisades bl.a. med hänvisning till att de uppgifter som var föremål för avtalssamverkan var så skiftande att avtalsreglerna skulle få ett mycket allmänt innehåll.

En reglering sågs också som ett olämpligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen.<sup>34</sup>

I frånvaro av särskild reglering får kompetensenligheten i avtals-samverkan bedömas utifrån 2 kap. 1 § KL. En kommun får t.ex. inte vidta åtgärder uteslutande i en annan kommuns intresse, eller utan rimlig ersättning för sina insatser. Det ska finnas ett ömse-sidigt kommunalt intresse av samarbetet. Som framgår nedan finns särskilt lagstöd för avtalssamverkan i speciallagstiftning på flera områden. Sådant lagstöd krävs t.ex. när det gäller samverkan kring uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Därför är interkom-munala avtal i första hand lämpade för frivillig verksamhet eller för sådan obligatorisk verksamhet där utrymme ges för andra alterna-tiva lösningar än egen regi.<sup>35</sup>

Det finns flera områden där kommuner genom särskilt lagstöd i speciallag har möjlighet att samverka i avtalsform.

**Socialtjänst:** Enligt 2 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) får en kommun sluta avtal med annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Genom ett sådant avtal får en kom-mun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun. Beslutsfattande (i ärenden som innefattar myndighetsutövning) går dock inte att överlåta på annan kommun, utan ligger kvar på ansvarig nämnd.

**Stöd och service till vissa funktionshindrade:** Enligt 17 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade får ett landsting eller en kommun med bibehållet ansvar sluta avtal med någon annan om att tillhandahålla insatser enligt LSS. Ansvar för uppgifter kan även överlåtas från en kommun till ett landsting eller vice versa.

**Skolan: Förskolan m.m.:** Enligt 2 a kap. 5 § och 2 b kap. 2 § skollagen (1985:1100) får en kommun sluta avtal med annan om att utföra kommunens uppgifter inom förskoleverksamhet och skol-barnomsorg respektive förskoleklass.

Enligt 4 kap. 8 § skollagen kan en elev från annan kommun med hänsyn till sina personliga förhållanden få grundskoleundervisning utanför hemkommunen.

*Gymnasieskola, särskola och gymnasiesärskola:* Genom bestä-melser i 5 kap. 5 § skollagen kan kommuner genom att sluta avtal med annan kommun eller annat landsting uppfylla sina skyldigheter att erbjuda gymnasieutbildning på nationella program.

---

<sup>34</sup> Prop. 1957:150 *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om kommunalförbund, m.m.; given Stockholms slott den 8 mars 1957*, s. 56.

<sup>35</sup> Hilborn, I. och Riberdahl, C. *Kommunala samverkansformer*, s. 17f.

Även när det gäller särskola och gymnasiesärskola kan kommuner fullgöra sina skyldigheter genom avtalsamverkan med annan kommun (6 kap. 5 § och 6 kap. 9 § skollagen).

**Skolhälsovård:** Kommunerna är huvudmän för skolhälsovården, men kan teckna avtal med landstinget om skolhälsovård. I 14 kap. skollagen finns allmänna bestämmelser om skolhälsovård. Närmare reglering om avtal kring skolhälsovård finns i 1 kap. 14 § gymnasieförordningen (1992:394), 1 kap. 5 § grundskoleförordningen (1994:1194), 1 kap. 6 § sameskoleförordningen (1995:205), 1 kap. 12 § specialskoleförordningen (1995:401), 1 kap. 12 § förordning (1994:741) om gymnasiesärskolan och 1 kap. 5 § särskoleförordningen (1995:206).

**Tillsyn:** Enligt 26 kap. 7 § miljöbalken (1998:808) får en kommun träffa avtal med en annan kommun om att tillsynsuppgifter ska skötas helt eller delvis av den andra kommunen. En kommun kan även delegera beslutanderätt till anställda i andra kommuner (med begränsning enligt 6 kap. 34 § KL). Liknande bestämmelser om avtal och delegering har även införts i 24 c § djurskyddslagen (1988:534) och 14 § livsmedelslagen (2006:804) avseende djurskydds- respektive livsmedelstillsyn.

**Räddningstjänst:** Enligt 3 kap. 12 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor kan en kommun träffa avtal med annan om att uppgifter som kommunen har enligt lagen kan utföras av den andra kommunen.

**Serveringstillstånd:** Enligt 7 kap. 16 § alkohollagen (1994:1738) får en kommun träffa avtal med en annan kommun om att uppgifter som kommuner har enligt lagen ska ombesörjas helt eller delvis av den andra kommunen. Kommunen kan dock inte överlåta befogenhet att avgöra ärenden.

**Parkeringsövervakning:** Enligt 6 § lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning m.m. får en kommun till parkeringsvakter även förordna arbetstagare hos andra kommuner.

**Plan- och byggområdet:** Det förekommer sedan länge att kommuner anlitar privata konsulter eller andra kommuners anställda i plan- och byggärenden. Det kan t.ex. handla om att ha en gemensam stadsarkitekt. Enligt 11 kap. 4 § plan- och bygglagen (1987:10) ska kommunen ha tillgång till personal i den omfattning och med den kompetens som behövs för att byggnadsnämnden ska kunna fullgöra sina uppgifter. Denna bestämmelse och dess förarbeten anses tillräckliga som stöd för att få överlämna utredningsuppgifter



till anställd i annan kommun. Däremot saknas lagstöd för delegering av beslutanderätt till tjänsteman i annan kommun.<sup>36</sup>

### 9.3.2 Frågan om en generell regel för interkommunala avtal i kommunallagen

Utredningen ska enligt dir. 2006:47 bl.a. analysera behovet och konsekvenserna av en generell regel för interkommunala avtal i kommunallagen och i sammanhanget beakta erfarenheter av motsvarande bestämmelser i Finland samt konsekvenserna för den lokala demokratin.

#### Generella regler om avtalssamverkan i Finland

Finland har ca 415 kommuner och 19 landskap samt det självstyrda Åland. Den största kommunen (Helsingfors) har ca 561 000 invånare och den minsta (Velkua) har ca 245 invånare. Det finns 60 kommuner med färre än 2000 invånare.<sup>37</sup> Kommunerna ansvarar bl.a. för grund- och gymnasieskola, socialtjänst, hälso- och sjukvård, kollektivtrafik, räddningstjänst, bibliotek och miljöskydd.

Finland har inte någon direktvald regional nivå motsvarande de svenska landstingen. Det är däremot vanligt att samarbeta i s.k. samkommuner som ansvarar för vissa specifika verksamheter, framför allt hälsovård. Det finns idag omkring 250 samkommuner.<sup>38</sup> Regleringen om samkommuner i början av 1990-talet ersatte tidigare bestämmelser om kommunalförbund. Bakgrunden var en vilja att öka medlemskommunernas beslutanderätt samt att skapa flexibla regler för samkommunernas förvaltning.

De grundläggande bestämmelserna om det offentlighetsrättsliga samarbetet mellan kommunerna regleras i den finska kommunallagen (365/1995). Sådant samarbete som omfattas av bestämmelserna i kommunallagen bygger alltid på avtal. Dessutom finns specialbestämmelser i annan lagstiftning, t.ex. avseende specialiserad sjukvård och yrkesläroanstalter.

---

<sup>36</sup> Hilborn, I. och Riberdahl, C. *Kommunala samverkansformer*, s. 27.

<sup>37</sup> *Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om en kommun- och servicestrukturreform samt om ändring av kommunindelninglagen och av lagen om överlåtelseskatt*, s. 7f. Finland.

<sup>38</sup> *Kommunalförvaltningen i Finland*, Finlands Kommunförbund.

Enligt 2 § finska kommunallagen kan kommunen med stöd av avtal åta sig att sköta andra offentliga uppgifter än sådana som hör till dess självstyrelse. Kommunen sköter sina lagstadgade uppgifter själv eller i samarbete med andra kommuner. Enligt 3 § kan en samkommun som bildats av kommunerna i fråga sköta uppgifter som enligt lag ska skötas av en kommun eller flera kommuner tillsammans. Likaså kan det överenskommas om att dessa uppgifter ska skötas av en annan kommun eller en samkommun som bildats av andra kommuner. Det innebär att samverkan är möjlig i alla de fall då inte lagen uttryckligen förutsätter att varje kommun sköter sina uppgifter självständigt.<sup>39</sup>

Enligt 76 § samma lag kan kommuner med stöd av avtal sköta sina uppgifter tillsammans. Kommunerna kan komma överens om att anförtro en annan kommun att sköta en uppgift för en eller flera kommuners räkning eller att uppgiften ska skötas av en samkommun. Kommunerna kan också komma överens om att en uppgift som enligt lag kan delegeras till en tjänsteman även kan anförtros en tjänsteman i annan kommun. Om en kommuns skyldighet att höra till en samkommun inom något verksamhetsområde eller på ett visst område stadgas särskilt. Samkommunen är en juridisk person som bildas på basis av ett grundavtal (regleras i 78 § finska kommunallagen).<sup>40</sup>

Om en kommun sköter en uppgift för en eller flera andra kommuners räkning kan kommunerna avtala om inrättande av en gemensam tjänst eller skötsel av myndighetsuppgifter genom köp av tjänster. Att ha en gemensam tjänst innebär att tjänsteinnehavaren kan sköta uppgifter i två eller flera kommuner. När en kommun köper tjänster som innefattar myndighetsutövning ställs särskilda krav på att tjänsteansvarsfrågorna är reglerade. En uppgift kan anförtros en annan kommuns tjänsteinnehavare som sköter den under s.k. tjänsteansvar, vilket innefattar ett ansvar för att verksamheten är lagenlig. Tjänsteinnehavaren har ett tjänsteavtalsförhållande till dessa kommuner, men arbetsgivarskyldigheterna innehas endast av en av kommunerna. Övriga kommuner delar på kostnaderna på avtalat sätt.<sup>41</sup>

Enligt 77 § finska kommunallagen kan en kommun som med stöd av avtal sköter en uppgift för en eller flera andra kommuners räkning, komma överens om att en del av ledamöterna i det organ i

<sup>39</sup> Harjula, H. och Prettälä, K., *Kommunallagen*, s. 95, 134f, 548.

<sup>40</sup> Harjula, H. och Prettälä, K., *Kommunallagen*, s. 542f.

<sup>41</sup> Harjula, H. och Prettälä, K., *Kommunallagen*, s. 550.

denna kommun ("värdkommunen") som sköter uppgiften ska utses av de andra kommunerna. Det gemensamma organet utgörs oftast av en nämnd.<sup>42</sup>

Det finska inrikesministeriet har i ett projekt för utveckling av den kommunala demokratin bl.a. analyserat frågor om lokal demokrati och kommunal samverkan. I en delrapport från projektet framhålls t.ex. att kommunerna får ett minskat inflytande över de egna verksamheterna och dess finansiering i takt med att allt mer serviceproduktion sker i samverkan med andra, samtidigt som de bibehåller ansvaret för desamma. *Då ansvaret för samkommunernas verksamhet och finansiering likväl alltid ligger på primärkommunerna, kan det folkevalda kommunfullmäktige närmast följa utvecklingen från sidan och betala räkningarna från samkommunen, vilket innebär att man hamnat långt från verklig demokrati.* Projektgruppen ser den växande förekomsten av samverkan och nätverksbildande som en inskränkning i den kommunala självstyrelsen.<sup>43</sup>

Finland har stött på problem genom att den utbredda tradition av samverkan i avtalsform som de utvecklat inte kan ske utan hänsyn till upphandlingslagstiftningen. Detta lyftes bl.a. fram i samband med det finska ordförandeskapet i EU hösten 2006. I en promemoria presenterad vid ett möte i Turku i oktober 2006 belyser man ett antal oklarheter när det gäller den finska samverkanstraditionens utrymme inom ramen för EG-rätten.<sup>44</sup> Vid mötet fick Finland i uppdrag att påverka kommissionen till att klargöra reglerna kring offentlig upphandling och kommunal samverkan, bl.a. med hänvisning till hur kommunal samverkan utgör en grundförutsättning för att ge medlemmar även i små kommuner god service.<sup>45</sup> Flera europeiska länder har liknande förutsättningar vad gäller kommunstruktur och samverkanstraditioner, t.ex. Nederländerna, Sverige och Österrike.

För närvarande pågår en kommun- och servicestrukturreform i Finland (beslut av den finska riksdagen i januari 2007).<sup>46</sup> Enligt propositionen stärks kommunstrukturen genom kommunsammanslagningar och att delar av kommuner ansluts till andra kommuner.

<sup>42</sup> Harjula, H. och Prettälä, K., *Kommunallagen*, s. 543, 552.

<sup>43</sup> *Grönbok för den kommunala demokratin*, Inrikesministeriets publikationsserie 10/2005.

<sup>44</sup> *Public procurement and public-public co-operation*, High Level Meeting on Governance and the EU, Turku 2-3 October 2006.

<sup>45</sup> Uppgift från Finansdepartementet.

<sup>46</sup> *Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om en kommun- och servicestrukturreform samt om ändring av kommunindelningsslagen och av lagen om överlåtelseskatt* (RP 155/2006).

Servicestrukturerna stärks genom att den service som förutsätter ett större befolkningsunderlag än en kommun sammanförs och genom att samarbetet mellan kommunerna utökas. Sammanlagingsunderstöd kommer att beviljas för kommunsammanslagningar som verkställs vid ingången av åren 2008–2013. Förluster av s.k. statsandelar (motsvarar det svenska utjämningsbidraget) kompenseras till fullt belopp under fem år.

För att stärka samarbetet kan kommunerna inrätta samarbetsområden, som består av en funktionell enhet. I en kommun eller inom ett samarbetsområde som sköter primärvården och uppgifter inom socialväsendet som är anslutna till primärvården ska det finnas åtminstone omkring 20 000 invånare. I en kommun eller ett samarbetsområde som fått tillstånd att anordna grundläggande yrkesutbildning ska det finnas åtminstone omkring 50 000 invånare. För den specialiserade sjukvården och omsorgerna om utvecklingsstörda används ett brett befolkningsunderlag för att trygga servicen. Undantag från kraven på invånarantal för samarbetsområdet är möjligt med hänvisning till långa avstånd, inom skärgårdsområden eller om speciella språkliga eller kulturella skäl föreligger.

Enligt 2 kap. 5 § lagen om en kommun- och servicestrukturreform ska en kommun bestå av en pendlingsregion eller någon annan sådan funktionell helhet som har ekonomiska förutsättningar och på personella resurser grundade förutsättningar att ansvara för ordnandet och finansieringen av servicen. Vidare kan skötseln av ett samarbetsområdes uppgifter – i enlighet med kommunallagen – anförtros en värdkommun. För ändamålet inrättas i så fall ett gemensamt organ (nämnd, direktion eller kommitté) för kommunerna i området.

### **Bedömningar av konsekvenser av införandet av en generell bestämmelse om interkommunala avtal**

Som redovisats ovan finns bestämmelser om interkommunala avtal i speciallag inom många kommunala verksamhetsområden. Att införa en generell bestämmelse om interkommunala avtal i kommunallagen enligt finsk modell har bl.a. förordats av Statskontoret<sup>47</sup>, men också efterfrågats av kommunala företrädare som ett enklare alternativ till kommunalförbund eller gemensam nämnd.

<sup>47</sup> *Asymmetrisk ansvarsfördelning*, Statskontorets rapport 2005:24.

Att en form är enkel kan t.ex. innebära att de ingående kommunerna inte behöver skapa en politisk överbyggnad för varje enskild fråga eller verksamhet de vill samverka kring. I en enkätundersökning om kommunal samverkan i Skåne framhålls också att de mindre, enkla samverkansprojekten kan utgöra grogrund för att större samarbeten ingås.<sup>48</sup> Regelverket kring samverkansformen ska inte heller upplevas som krångligt. Förslag om utökade möjligheter till samverkan genom interkommunala avtal har också bl.a. framförts av Arbetsgruppen för samverkan<sup>49</sup> och Tillväxtdelegationen.<sup>50</sup>

Utredningen kan se fördelar med vidgade möjligheter till avtals-samverkan, t.ex. för mindre kommuner som på ett enkelt sätt vill kunna dela på specialistkompetens. En sådan bestämmelse skulle också enligt utredningens mening kunna innebära en förenkling, jämfört med de olika bestämmelser om interkommunala avtal som finns i speciallagstiftningen. Vid överväganden om en generell bestämmelse har dock utredningen sammantaget funnit flera nackdelar med en sådan långtgående bestämmelse och bedömer därför att en sådan inte bör införas.

Framför allt skulle en sådan bestämmelse leda till stora principiella förändringar rörande den kommunala kompetensen. Det är normalt inte kompetensligt för kommuner och landsting att genom avtal med annan vidta åtgärder som i första hand riktar sig mot den andra kommunens eller landstingets medlemmar. Till skillnad från den tillfälliga överkapacitet som ansetts godtagbar i rättspraxis, skulle detta innebära att en mer permanent överkapacitet skapas. Ett sådant förlopp skulle också kunna få ett ökat ekonomiskt risktagande till följd.

En generell regel skulle också få konsekvenser för konkurrensen mellan kommunala och privata aktörer. Medan kompetensproblemen, som beskrevs ovan, uppkommer för kommun eller landsting som tillhandahåller en tjänst inom ramen för avtals-samverkan så ställer LOU krav på upphandling hos de köpande kommunerna eller landstingen. Förvisso är många tjänster inom det obligatoriska området sådana att de inte finns att tillgå på den privata marknaden, men många tjänster där samverkan sker idag ska upphandlas i enlighet med LOU. Som tidigare beskrivits har även Finland, som ofta framhålls som förebild vad gäller avtals-samverkan, stött på problem i form av att deras utbredda praxis av avtals-samverkan inte kan ske

---

<sup>48</sup> *Kommunalt samarbete i Skåne*. Öresundsinstitutet. Dnr Fi2006:04/2006/6.

<sup>49</sup> Ds 2001:61 *Samverkan mellan kommuner – för ökad attraktivitet, tillväxt och sund ekonomi*.

<sup>50</sup> SOU 2004:126 *Vänd på kuttingen! – Tillväxt och utveckling i ett nytt perspektiv*.

utan hänsyn till upphandlingslagstiftningen. Ur konkurrenshänsyn kan heller inte uteslutas att utökad samverkan kan påverka valet av driftsform för de verksamheter där det idag förekommer entreprenadverksamhet.

Som framgår längre fram anser också utredningen att den ökade mångfalden av samverkanslösningar, t.ex. i avtal och projekt, kan få vissa negativa konsekvenser för demokratin genom att systemet på sikt riskerar att bli omöjligt att överskåda då allt fler överlappande nätverk utvecklas.

Christer Hjert, KommunLex AB har på uppdrag av utredningen översiktligt analyserat behovet och konsekvenserna av att införa en generell regel som ger kommuner rätt att dels träffa avtal med annan kommun om skötsel av vissa uppgifter, dels delegera uppgifter till anställd i annan kommun. Hjert menar att det sannolikt finns ett visst behov av en generell bestämmelse om samverkansavtal med därtill kopplade delegationsmöjligheter. Han menar samtidigt att en helt obegränsad möjlighet till samverkan och delegation mellan kommuner kan få allt för långtgående och svåröverblickbara konsekvenser. Hjert drar därför slutsatsen att det krävs någon form av begränsning i en sådan bestämmelse om ett sådant förslag ska framstå som realistiskt, t.ex. till uppgifter enligt specialförfattningarna som innefattar myndighetsutövning.<sup>51</sup>

Med dessa överväganden som grund har utredningen valt att gå vidare med frågan om utökade möjligheter till avtalssamverkan i mer begränsad form. Det innebär att utredningen i förslaget om försöksverksamhet med bildande av gemensam styrelse även lägger in en utökad möjlighet för kommuner som bildar gemensam styrelse att träffa avtal om att de uppgifter som innefattar myndighetsutövning mot enskild och som åligger kommuner enligt lag ska skötas helt eller delvis av en eller flera av de andra kommunerna (se vidare avsnitt 9.8).

### 9.3.3 Kommunalförbund

Reglerna om kommunalförbund fördes in i kommunallagen fr.o.m. den 1 januari 1998. Möjligheten att bilda kommunalförbund tillkom dock redan 1919 och regelverket fanns tidigare i en särskild kommunalförbunds lag. När reglerna infördes i kommunallagen var

---

<sup>51</sup> Hjert, C. *Generell författningsreglering kring avtalssamverkan*. Dnr Fi2006:04/2007/8.

ambitionen att skapa en mer användbar och flexibel samverkansform som skulle öka möjligheterna till kommunal samverkan.<sup>52</sup>

Kommunalförbundet är en offentligrättslig juridisk person som är fristående i förhållande till sina medlemskommuner. Kommunalförbundet blir huvudman för de frågor som medlemmarna flyttar över till förbundet. De frågor medlemmarna överlämnar till förbundet faller efter överlämnandet utanför deras egen kompetens.<sup>53</sup> Förbundet har i mångt och mycket samma organisatoriska uppbyggnad som en kommun eller ett landsting och benämns ibland ”specialkommun” eller ”minikommun”.

Ett kommunalförbund kan organiseras med fullmäktige eller med direktion. I det förstnämnda fallet tillsätts både fullmäktige, styrelse och eventuellt nämnder. I kommunalförbund med direktion är direktionen både beslutande församling och verkställande organ. Valet av organisationsform styrs bl.a. av verksamhetens art, antal kommuner, behovet av politiskt inflytande och kravet på representativitet. För större förbund som kan ha stor strategisk betydelse i en region är oftast fullmäktigemodellen en lämpligare form.<sup>54</sup>

I och med den modernisering av regelverket som skedde när bestämmelserna fördes in i kommunallagen ökade friheten för kommuner och landsting att organisera sin verksamhet. Parterna kan själva reglera sin samverkan i förbundsordningen med utgångspunkt i kommunallagens bestämmelser. Enligt 3 kap. 28 § KL ska exempelvis uppgifter om förbundets organisation, antal ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen och förbundsmedlemmarnas representation i den beslutande församlingen framgå. Förbundsordningen fastställs genom samstämmiga beslut i medlemmarnas fullmäktige. Ändring av förbundsordningen sker i princip på samma sätt. Det gäller t.ex. om medlemmarna vill lyfta in nya uppgifter i förbundet.

### Samverkan om alla kommunala angelägenheter

Enligt 3 kap. 20 § KL kan kommuner och landsting bilda kommunalförbund och överlämna vården av kommunala angelägenheter till sådana förbund. I förarbetena fastslår regeringen att

<sup>52</sup> Prop. 1996/97:105 *Kommunal samverkan*.

<sup>53</sup> *Kommunal IT i samverkan – Juridiska förutsättningar för olika samverkansformer*, Sveriges Kommuner och Landsting, s. 53.

<sup>54</sup> Hilborn, I. och Riberdahl, C. *Kommunala samverkansformer*, s. 61.

det enda krav som bör ställas på den verksamhet man vill samverka om i kommunalförbund är att uppgiften faller inom den överlämnande kommunens eller det överlämnande landstingets kompetens. Samverkan i kommunalförbund ska alltså vara möjlig för alla kommunala angelägenheter.<sup>55</sup>

Regeringen tar även upp frågan om överlämning av hela verksamheter eller avgränsade uppgifter till kommunalförbundet:<sup>56</sup>

Mot bakgrund av den frihet kommunerna har att organisera sin verksamhet är det naturligt att det också klargörs att kommunerna skall kunna ta kommunalförbundet i anspråk för samverkan om uppgifter som är begränsade på ett annat sätt än som förutsattes när kommunalförbundslagen kom till. Enligt regeringens mening bör därför kommunerna få lämna över till kommunalförbund att sköta hela verksamheter eller verksamhetsgrenar samt verksamheten vid en eller flera anläggningar som betjänar samtliga medlemmar eller vissa medlemmar.

Detta har bl.a. i en skrift publicerad av Sveriges Kommuner och Landsting tolkats som att det är möjligt att överlämna s.k. utföraruppgifter på förbundet samtidigt som beställarfunktionen och ansvaret för verksamheten ligger kvar på respektive medlemskommun och ansvarig nämnd. Avgränsningen av förbundets verksamhet sker vid utformning av förbundsordningen. I de fall där hela verksamheten är överlämnad på förbundet har det också hela det juridiska och politiska ansvaret. Har förbundet endast utförandeuppgifter fattar respektive förbundsmedlem beslut om verksamhetens mål, inriktning och omfattning. De politiska prioriteringarna görs då av varje förbundsmedlem.<sup>57</sup>

Regeringen såg vid moderniseringen av kommunalförbundsreglerna inget hinder för att bilda s.k. flersaksförbund i sådana fall då det finns verksamhetsmässiga skäl för det”.<sup>58</sup> Det finns flera exempel på flersaksförbund, t.ex. Ölands kommunalförbund (turism, räddningstjänst, konsumentvägledning m.m.), Dalslands kommuners kommunalförbund (affärsutveckling, gemensamt växelsystem, ekonomisystem m.m.) och Lapplands kommunalförbund (förmedling av högskoleutbildning, energirådgivning, inköp, upphandlingar m.m.). De kommunala samverkansorganen som bildas med stöd i lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen

<sup>55</sup> Prop. 1996/97:105 *Kommunal samverkan*, s. 67.

<sup>56</sup> Prop. 1996/97:105 *Kommunal samverkan*, s. 68.

<sup>57</sup> *Kommunal IT i samverkan – Juridiska förutsättningar för olika samverkansformer*, Sveriges Kommuner och Landsting, s. 53f.

<sup>58</sup> Prop. 1996/97:105 *Kommunal samverkan*, s. 67.



organiseras som kommunalförbund (med undantag för Gotlands län). Samverkansorganen är i praktiken flersaksförbund, även om de inte brukar benämnas så.

### Kommunalförbund efter verksamhetsområde

Nedan redovisas antalet kommunalförbund efter verksamhetsområde. Uppgifterna är sammanställda av Sveriges Kommuner och Landsting i februari 2007.<sup>59</sup> I uppgifterna ingår inte de kommunala samverkansorganen (dessa är 13 till antalet fr.o.m. 1 januari 2007).

**Tabell 9.1 Kommunalförbund efter verksamhetsområde**

Verksamhetsområde	Kommunalförbund
Sjukvård	0
Sjukvård/omsorg	3
Socialtjänst	3
Hjälpmedel	2
Utbildning	15
Kultur	5
Miljö/bygg	3
Räddningstjänst	32
Gator/park/kommunal teknik	2
Renhållning	0
Vatten/avlopp	5
Trafik	2
Löner	2
Upphandling	3
Överförmyndare	0
IT	3
Kost/folkhälsa	0
Övriga	9
<b>Totalt</b>	<b>89</b>

<sup>59</sup> Rosén, T. och Wikell, S. *Kommunalförbund och gemensamma nämnder*. Dnr Fi2006:04/2006/15.

### 9.3.4 Gemensam nämnd

Kommuner och landsting kan samverka i gemensam nämnd enligt bestämmelserna i 3 kap. 3 a–c §§ kommunallagen. En gemensam nämnd tillsätts i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen (s.k. *värddkommun*) och ingår i denna kommuns eller landstings organisation. Till skillnad från ett kommunalförbund så är en gemensam nämnd ingen egen juridisk person. Varje kommun eller landsting bibehåller sitt huvudmannaskap för de frågor man överlämnar till den gemensamma nämnden. Även om den gemensamma nämnden ingår i värddkommunens organisation, ska övriga ingående kommuner (eller landsting) ha lika mycket inflytande på nämnden som värddkommunen har.

Genom att den gemensamma nämnden är att betrakta som en företrädare för alla de samverkande huvudmännen, kan inte nämnden fatta beslut, ingå avtal eller anställa personal i eget namn. Beslut fattas formellt av den kommun eller det landsting som tillsatt nämnden. En gemensam nämnd företräder samtidigt samtliga sina huvudmän och kan ingå avtal för deras räkning. Gentemot externa avtalsparter är det de samverkande kommunerna och landstingen som är ansvariga för att avtal följs m.m. Varje huvudman är gentemot sina invånare ansvarig för nämndens verksamhet.<sup>60</sup> Hilborn och Riberdahl ifrågasätter förarbetenas uttalanden om relationen till huvudmannen och till utomstående, med hänvisning till 3 kap. 3 b § KL vari stadgas att vad som gäller för en nämnd enligt kommunallagen även ska gälla en gemensam nämnd, om inget annat sägs. De anser att en gemensam nämnd har samma möjlighet att ingå avtal eller anställa personal m.m. som vilken annan kommunal nämnd som helst i värddkommunen. De menar vidare att en utomstående som vill rikta civilrättsliga krav på grund av avtal som den gemensamma nämnden ingått har att hålla sig till enbart värddkommunen.<sup>61</sup>

De samverkande kommunerna ska ha en *överenskommelse* om samverkan (3 kap. 3 c § KL). Liksom andra kommunala nämnder ska den gemensamma nämnden också ha ett *reglemente*. Reglementet ska antas av fullmäktige i samtliga samverkande kommuner (6 kap. 32 § KL). Av reglementet ska bl.a. framgå vilka uppgifter som överläts till den gemensamma nämnden.

<sup>60</sup> Prop. 1996/97:105 *Kommunal samverkan*, s. 38f.

<sup>61</sup> Hilborn, I. och Riberdahl, C. *Kommunala samverkansformer*, s. 39f.

Ledamöterna och ersättarna i den gemensamma nämnden väljs av de samverkande kommunerna. Var och en av de samverkande parterna ska välja minst en ledamot och en ersättare. Genom kravet på representation säkras de samverkande parterna ett politiskt inflytande över den gemensamma nämndens verksamhet. I en gemensam nämnd blir vanligen antalet ledamöter från varje kommun mindre än i en inomkommunal nämnd. Det kan skapa problem både vad gäller förhållandet mellan de samverkande parterna och när det gäller proportionalitet mellan partier. Samtidigt kan inte nämnden bli för stor av praktiska skäl.<sup>62</sup>

Fullmäktige i värdkommunen utser ordförande och vice ordförande i en gemensam nämnd. Det finns dock inget som hindrar att fullmäktige utser en nämndledamot från någon annan av de samverkande kommunerna till ordförande. Eftersom valfrågor regleras i lag går det inte att i avtal bestämma eller binda upp hur ett framtida fullmäktige ska utse ordförande i en gemensam nämnd. Regeringen tar dock i förarbetena upp möjligheten att reglera frågor om roterande ordförandeskap och liknande i överenskommelsen, även om det inte skulle vara juridiskt bindande utan snarare fungera som parternas rekommendationer till det fullmäktige som har att formellt förrätta valen.<sup>63</sup>

### Vilka uppgifter kan överlåtas till en gemensam nämnd?

Vilka uppgifter som överlåts till nämnden ska framgå av reglementet. Närmare detaljer om samverkan ska framgå av överenskommelsen, vanligen ett avtal om samverkan.

En gemensam nämnd kan samverka kring i princip alla kommunala angelägenheter. Sådana uppgifter som kommunstyrelsen har vid höjd beredskap enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap får dock inte fullgöras av en gemensam nämnd. Den gemensamma nämnden kan, liksom andra nämnder, inte heller ges uppgifter som faller inom ramen för fullmäktiges exklusiva beslutanderätt enligt 3 kap. 9 § KL.

För viss specialreglerad verksamhet finns uttryckliga krav i lag om att det för verksamheten ska finnas en eller flera nämnder i varje kommun. Det gäller t.ex. lag (2003:778) om skydd mot

---

<sup>62</sup> Prop. 1996/97:105 *Kommunal samverkan*, s. 45f.

<sup>63</sup> Prop. 1996/97:105 *Kommunal samverkan*, s. 46f.

olyckor samt plan- och bygglagen (1987:10). Regeringen har inte sett något hinder för att samverka i gemensam nämnd även i dessa fall. Inte heller på socialtjänstens område, där socialtjänstlagen (2001:453) stadgar att fullmäktige ska bestämma vilken eller vilka nämnder som ska fullgöra vissa uppgifter, är en kommun förhindrad att överlåta uppgifter till en gemensam nämnd.<sup>64</sup>

I övrigt kan nämnas att kommuner med stöd i 19 kap. 16 § föräldrabalken (1949:381) får besluta att de ska ha en gemensam överförmyndarnämnd. Föreskrifter om en gemensam nämnd i kommunallagen gäller också en gemensam överförmyndarnämnd.

En gemensam nämnd ska i princip kunna tilldelas uppgifter i samma omfattning som en inomkommunal nämnd. Uppgifterna som överlämnas måste dock vara gemensamma för de samverkande kommunerna. Att uppgifterna ska vara gemensamma definieras i förarbetena som att *uppgiften som lämnas till den gemensamma nämnden skall vara en kommunal angelägenhet för var och en av de samverkande*.<sup>65</sup>

Att uppgiften ska vara en kommunal angelägenhet för var och en av de samverkande utgjorde tidigare ett hinder för samverkan mellan kommuner och landsting inom vård- och omsorgsområdet. Sedan den 1 juli 2003 finns dock möjlighet för ett landsting och en eller flera kommuner som ingår i landstinget att i en gemensam nämnd samverka kring både kommunens och landstingens uppgifter på vård- och omsorgsområdet.<sup>66</sup> Samverkan behöver inte gälla gemensamma uppgifter men däremot krävs att varje samverkanspart lämnar över någon uppgift inom det i lagen uppräknade området till den gemensamma nämnden.<sup>67</sup>

Kravet på att uppgifter som överlämnas måste vara gemensamma för de samverkande parterna kan dock tolkas på flera sätt när det gäller samverkan kommun-kommun eller landsting-landsting, i och med att dessa per definition ansvarar för samma kommunala angelägenheter. Å ena sidan kan det anses begränsa kommunernas möjligheter att överlämna olika uppgifter utan att dessa ska vara gemensamma för alla kommuner. Det skulle innebära att en kommun eller ett landsting inte kan överlämna mer än vad som överlämnas från de andra kommunerna eller landstingen. Å andra sidan kan en mindre långtgående tolkning göras där olika

<sup>64</sup> Prop. 1996/97:105 *Kommunal samverkan*, s. 40.

<sup>65</sup> Prop. 1996/97:105 *Kommunal samverkan*, s. 41.

<sup>66</sup> Lag (2003:192) om gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet.

<sup>67</sup> *Kommunallagen – Kommentarer och praxis*, Sveriges Kommuner och Landsting, s. 134f.

samarbetspartners lämnar över delvis olika uppgifter till den gemensamma nämnden.<sup>68</sup>

I underlag till utredningen skriver Christer Hjert, KommunLex AB att det när det gäller avtalssamverkan kan göras skillnad mellan rena köp-säljsituationer och renodlad samverkan där det finns ett ömsesidigt intresse hos flera parter. Hjert hänvisar bl.a. till Socialtjänstkommittén (SOU 1994:139 Ny socialtjänstlag) som när det gällde samverkansavtal på socialtjänstens område ville förhindra kommunala åtaganden som inte hade sin huvudsakliga grund i den egna kommunens behov, utan endast handlade om att sköta arbetsuppgifter åt en eller flera andra kommuner.<sup>69</sup> Eventuellt går det att dra en parallell mellan detta resonemang och frågan om begreppet ”gemensam uppgift” vid samverkan i gemensam nämnd, där en uppgift för att betraktas som gemensam bör hanteras av samverkande parter utifrån ett ömsesidigt intresse.

Det tycks med andra ord finnas vissa oklarheter kring tolkningen av begreppet ”gemensam uppgift”. Utredningen anser inte att en gemensam nämnd bör få skapas enbart för att göra det möjligt för en kommun eller ett landsting att sköta arbetsuppgifter åt en eller flera andra kommuner eller landsting. I ett sådant tillvägagångssätt saknas inslag av ”gemensam uppgift”. Det torde dock enligt utredningens uppfattning inte heller ha varit lagstiftarens mening att ställa krav på att ansvaret för exakt samma uppgifter överlåts till en gemensam nämnd, med tanke på att olika kommuners eller landstings verksamheter varierar i omfattning och inriktning. Givet är att det ska röra sig om uppgifter inom samma verksamhetsområde.

Vidare vill utredningen uppmärksamma frågan om möjligheten för en gemensam nämnd att samverka kring avgränsade uppgifter. Som framgick av föregående avsnitt är det enligt regeringens mening möjligt för ett kommunalförbund att sköta såväl hela verksamheter som verksamhetsgrenar. Regeringen går dock i förarbetena inte närmare in på frågan om samverkan i gemensam nämnd kring avgränsade uppgifter.

Samverkansutredningen (S 1999:05) tar i sitt slutbetänkande upp frågan om möjligheten att avgränsa en gemensam nämnds verksamhet till vissa sakfrågor eller geografiska områden. Samverkansutredningen menar att det bör vara tillåtet att i gemensam

---

<sup>68</sup> *Kommunal IT i samverkan – Juridiska förutsättningar för olika samverkansformer*, Sveriges Kommuner och Landsting, s. 37.

<sup>69</sup> Hjert, C. *Generell författningsreglering kring avtalssamverkan*. Dnr Fi 2006:04/2006/8.

nämnd samverka kring en begränsad verksamhet. De hänvisar till 3 kap. 4 § KL<sup>70</sup> vari stadgas att fullmäktige ska bestämma nämndernas verksamhetsområden samt till 3 kap. 3 b § KL som slår fast att vad som gäller för en nämnd enligt kommunallagen även ska gälla en gemensam nämnd. De ser heller inte att likställighetsprincipen i 2 kap. 2 § KL sätter upp hinder mot att inrätta en gemensam nämnd som omfattar exempelvis en del av en kommun.<sup>71</sup> I regeringens proposition om samverkan mellan kommuner och landsting inom vård- och omsorgsområdet fastslogs att möjligheter ges att avgränsa ansvarsområdet för den gemensamma nämnden så att nämnden inte behöver vara totalansvarig för ett helt område såsom all hälso- och sjukvård, utan en del av ansvaret kan ligga kvar hos huvudmännen i andra nämnder.<sup>72</sup>

Frågan om avgränsning av en uppgift kring vilken samverkan sker har bl.a. aktualiserats kring samverkan om sådana uppgifter där även privata aktörer har möjlighet att utföra uppgifterna på uppdrag av kommuner eller landsting, t.ex. olika administrativa tjänster. Det har då diskuterats om en administrativ tjänst är att betrakta som en kommunal angelägenhet, bl.a. med hänsyn till behovet av att upphandla den typen av tjänster.

Dagens lagstiftning förhindrar inte samverkan i gemensam nämnd kring uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Huruvida det är lämpligt eller inte att överlåta sådana beslut till ett gemensamt organ är en fråga för respektive kommun. Å ena sidan kan det upplevas olämpligt att förtroendevalda beslutar i ärenden som direkt rör invånare i en annan kommun, men å andra sidan är det i de flesta fall fråga om tillämpning av lag och utrymmet för olika tolkningar är litet. För de kommuner som vill att beslutsfattande ska ligga kvar på en nämnd i den egna kommunen kan det

---

<sup>70</sup> 3 kap. 4 § KL:

Fullmäktige skall, om inte något annat är föreskrivet, bestämma nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden. Fullmäktige får därvid besluta

1. att en nämnd skall ha hand om en eller flera verksamheter i hela kommunen eller landstinget,
2. att en nämnd skall ha hand om en eller flera verksamheter för en del av kommunen eller landstinget,
3. att en nämnd skall ha hand om verksamheten vid en eller flera anläggningar,
4. att en nämnd skall vara underställd en annan nämnd, och
5. att en nämnd skall vara gemensam med en annan kommun eller ett annat landsting.

<sup>71</sup> SOU 2000:114 *Samverkan – Om gemensamma nämnder på vård- och omsorgsområdet*, m.m., s. 87, 178.

<sup>72</sup> Prop. 2002/03:20 *Samverkan mellan kommuner och landsting inom vård- och omsorgsområdet*, s. 24.

vara av intresse att få inrikta samverkan på utredning och beredning av ärenden.

Utredningen instämmer i Samverkansdelegationens bedömning att kommuner eller landsting med stöd i 3 kap. 4 § KL samt 3 kap. 3 b § KL kan samverka i gemensam nämnd kring såväl hela verksamheter som verksamhetsgrenar, förutsatt att uppgiften är att anse som en kommunal angelägenhet.

En och samma gemensamma nämnd kan samverka kring flera olika uppgifter. Kommuner eller landsting som önskar samverka behöver således inte bilda en ny politisk överbyggnad för varje enskild uppgift de önskar samverka kring, på samma vis som s.k. flersaksförbund. Det kan invändas att en gemensam nämnd som samverkar kring olika uppgifter får svårt att planera och prioritera bland verksamheterna. Utredningen vill i det sammanhanget referera till den diskussion som fördes i förarbetena i samband med införandet av den fria nämndorganisationen i och med ”nya” kommunallagen 1992. Regeringens mening var då att kommuner och landsting skulle ges möjlighet att organisera sin verksamhet på ett friare sätt, t.ex. avseende fördelningen av uppgifter på olika nämnder. Regeringen betonade att en ökad organisatorisk frihet inte innebär att nationella mål eller statliga regler överges, samt att myndighetsutövningens speciella krav i fråga om kompetens och integritet särskilt ska beaktas. Regeringen framhöll även att varje enskilt ärende givetvis ska behandlas med utgångspunkt i lagstiftningen på respektive område:<sup>73</sup>

Man behöver därför inte enligt vår mening befara att det uppstår några oförenliga myndighetsroller. Tvärtom är det en normal uppgift för ett politiskt organ att göra avvägningar mellan olika samhällsintressen.

När det gäller möjligheten att samverka kring flera uppgifter eller verksamheter inom en och samma gemensamma nämnd, bör även noteras att en nämnd inte får utöva i lag eller annan författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver (3 kap. 5 § KL). Nämnden får m.a.o. inte granska sig själv.

---

<sup>73</sup> Prop. 1990/91:117 *Ny kommunallag*, s. 40f.

## Delegering från gemensam nämnd till anställd i de samverkande kommunerna

En gemensam nämnd får uppdra åt en anställd i någon av de samverkande kommunerna att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden (6 kap. 33 § KL). Liksom för övriga kommunala nämnder finns vissa begränsningar för delegeringen, t.ex. när det gäller ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt (6 kap. 34 § KL).

## Anställa personal

En gemensam nämnd kan inte anställa personal i eget namn. Personalen måste vara anställd av någon av huvudmännen. Regeringen skriver följande angående anställningsförhållanden:<sup>74</sup>

Rimligen bör den kommun eller det landsting som tillsätter nämnden i första hand komma i fråga som arbetsgivare. En annan möjlighet är att i överenskommelsen om samverkan lösa frågor om villkor för anställda och hur de organisatoriskt skall samarbeta trots att de har olika arbetsgivare. Frågor om vem som skall svara för pensioner m.m. måste då lösas.

Enligt 3 kap. 3 b § KL ska vad som gäller för en nämnd enligt kommunallagen, om inget annat sägs, även gälla en gemensam nämnd. Med grund i denna bestämmelse menar Hilborn och Riberdahl att en gemensam nämnd har samma möjligheter att ingå avtal eller anställa personal m.m. som vilken annan kommunal nämnd som helst i värdkommunen. Hilborn och Riberdahl skriver följande angående gemensamma nämnder som arbetsgivare:<sup>75</sup>

Används modellen med gemensam nämnd uppstår normalt inga speciella arbetsrättsliga problem, om man låter en av de berörda kommunerna vara "värdkommun" också i arbetsgivarhänseende. Då anställer värdkommunen samtliga arbetstagare som berörs av nämndens verksamhet. Dessa arbetstagare kan sedan mot ersättning arbeta för övriga berörda kommuner.

Kollektivavtalsfrågor liksom frågor om försäkringar och pensioner eller liknande behöver inte alls påverkas av organisationsformen gemensam nämnd.

---

<sup>74</sup> Prop. 1996/97:105 *Kommunal samverkan*, s. 55.

<sup>75</sup> Hilborn, I. och Riberdahl, C. *Kommunala samverkansformer*, s. 44, 84.



Samverkansutredningen (S 1999:05) förordar att all personal anställs av värdkommunen eller värdlandstinget. Samverkansutredningen menar samtidigt att det är fullt möjligt att även de övriga samverkande huvudmännen anställer viss del av den personal som ska arbeta i den verksamhet som den gemensamma nämnden ska svara för. Detta kan ske under förutsättning att de samverkande parterna genom en överenskommelse knyter den personal som är anställd hos någon av huvudmännen till den gemensamma nämndens verksamhet och förvaltning.<sup>76</sup> Finansieringen av den gemensamma nämndens verksamhet bestäms i den överenskommelse som träffas mellan huvudmännen.<sup>77</sup>

### Budget

Budgeten för en gemensam nämnd upprättas av den kommun som tillsatt nämnden, dvs. värdkommunen (8 kap. 4 § KL). Det är styrelsen i värdkommunen som ansvarar för budgetprocessen. Värdkommunen förvaltar också den gemensamma nämndens medel. Övriga samverkande parter får ta in en post i sina budgetar avseende de ekonomiska medel som kommunen bidrar med till den gemensamma nämndens verksamhet.

Enligt förarbetena ska kommunerna i överenskommelsen om samverkan ange procentsatser för de olika huvudmännens tillskjutande av medel. Denna fördelning ska beaktas när budgeten fastställs.<sup>78</sup>

### Offentlighet och sekretess m.m.

Samverkansutredningen (S 1999:05) tar i sitt slutbetänkande upp frågor om sekretess vid samverkan i en gemensam nämnd. De hänvisar i sin framställning till Lokaldemokratikommittén, som sammantaget menar att de sekretessproblem som kan uppstå genom att ärenden från olika sekretessområden handläggs i samma nämnd får lösas praktiskt genom en förnuftigt utformad förvaltningsorganisation.<sup>79</sup> Samverkansutredningen ser inte sekretess-

<sup>76</sup> SOU 2000:114 *Samverkan – Om gemensamma nämnder på vård- och omsorgsområdet, m.m.*, s. 90.

<sup>77</sup> Prop. 2002/03:20 *Samverkan mellan kommuner och landsting inom vård- och omsorgsområdet*, s. 25.

<sup>78</sup> Prop. 1996/97:105 *Kommunal samverkan*, s. 53.

<sup>79</sup> SOU 1992:140 *Sekretesslagen i en fri kommunal nämndorganisation*.

frågornas hantering i en integrerad nämndorganisation som ett specifikt problem för en gemensam nämnd, utan mer som en generell fråga som hänger ihop med införandet av den fria organisationsmöjligheten på det kommunala området.<sup>80</sup> Sveriges Kommuner och Landsting beskriver ett liknande problem vad gäller integrerad kommunal verksamhet i kommundelnämnder, om förtroendevalda och anställda kan få kunskap om en persons förhållande från ett område som inte får utnyttjas vid handläggningen av ett ärende inom ett annat område.<sup>81</sup>

I den efterföljande propositionen om samverkan inom vård- och omsorgsområdet fastslår regeringen att sekretessbelagda uppgifter som inhämtats i ett verksamhetsområde inte utan vidare kan lämnas till ett annat verksamhetsområde i en gemensam nämnd. Regeringen lägger inte några förslag i frågan utan hänvisar till Offentlighets- och sekretesskommitténs översyn av sekretesslagen.<sup>82</sup>

Offentlighets- och sekretesskommittén föreslår i sitt huvudbetänkande att en ny modell införs inom nämnder i kommuner och landsting när det gäller utformningen av sekretessgränser mellan verksamheter som är av olika slag. Kommittén framhåller bl.a. att det är viktigt med preciserade sekretessgränser med hänsyn till de stora möjligheter som finns att låta en och samma nämnd hantera verksamheter av vitt skilda slag.<sup>83</sup> Betänkandet har remissbehandlats.<sup>84</sup> I regeringens proposition 2005/06:161 Sekretessfrågor – Skyddade adresser, m.m. behandlas dock endast vissa delar av huvudbetänkandet. Enligt uppgift från Justitiedepartementet kommer i första hand övergripande frågor om sekretesslagstiftningen beredas de närmsta åren, innan det kan bli aktuellt att hantera kommitténs förslag om sekretessgränser mellan kommunala verksamheter.

Då sekretessfrågorna nyligen utretts och redovisats till regeringen finner inte utredningen anledning att närmare kommentera dessa, annat än betona att det är viktigt att de beaktas i det fall kommuner väljer att samverka kring flera verksamheter inom en och samma gemensamma nämnd (jfr även utredningens förslag om

---

<sup>80</sup> SOU 2000:114 *Samverkan – Om gemensamma nämnder på vård- och omsorgsområdet m.m.*, s. 183.

<sup>81</sup> *Kommunallagen – Kommentarer och praxis*, Sveriges Kommuner och Landsting, s. 137.

<sup>82</sup> Prop. 2002/03:20 *Samverkan mellan kommuner och landsting på vård- och omsorgsområdet*, s. 25f.

<sup>83</sup> SOU 2003:99 *Ny sekretesslag*, s. 267f.

<sup>84</sup> Dnr Ju2003/9737/L6.

försöksverksamhet med bildande av gemensam styrelse i avsnitt 9.8).

### Gemensamma nämnder efter verksamhetsområde

Följande uppgifter om antalet gemensamma nämnder är sammanställda av Sveriges Kommuner och Landsting i februari 2007.<sup>85</sup>

**Tabell 9.2** Gemensamma nämnder efter verksamhetsområde

	Gemensamma nämnder
Sjukvård	3
Sjukvård/omsorg	5
Socialtjänst	3
Hjälpmedel	8
Utbildning	8
Kultur	0
Miljö/bygg	10
Räddningstjänst	4
Gator/park/kommunal teknik	1
Renhållning	2
Vatten/avlopp	1
Trafik	3
Löner	5
Upphandling	6
Överförmyndare	4
IT	1
Kost/folkhälsa	3
Övriga	2
<b>Totalt</b>	<b>69</b>

<sup>85</sup> Rosén, T. och Wikell, S. *Kommunalförbund och gemensamma nämnder*. Dnr Fi2006:04/2006/15.

### 9.3.5 Kommunal samverkan i privaträttslig form

De privaträttsliga samverkansformerna är bolag, stiftelser och ideella föreningar. När två eller fler kommuner eller landsting samverkar i sådan form talar man om *interkommunala företag*. De är egna juridiska personer, men är inga myndigheter. De områden där det är vanligt med interkommunala bolag är näringslivsutveckling, turistnäringen och IT/bredband.

År 2005 fanns 1 533 kommunägda företag, varav 1 300 företag ägdes av en eller flera kommuner till 100 procent. Motsvarande uppgift för landsting var 122 företag totalt, varav 45 helägda.<sup>86</sup> År 2001 fanns 54 företag som till 100 procent ägdes av två eller flera kommuner eller landsting.<sup>87</sup>

Det finns vissa begränsningar för vilka kommunala angelägenheter som kan överlämnas till ett privaträttsligt organ. En grundläggande förutsättning är att den verksamhet som överlämnas faller inom den kommunala kompetensen. Enligt 3 kap. 16 § KL får kommuner och landsting överlämna vården av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ. Att särskild ordning föreskrivits gäller stora delar av den obligatoriska verksamheten, t.ex. grundskolan och räddningstjänsten. Vården av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning får enligt 11 kap. 6 § RF överlämnas endast om det finns stöd för det i lag. På vissa områden kan utförandet av verksamheter, t.ex. barnomsorg eller äldreomsorg, i den mån utförandeuppgifterna inte innefattar myndighetsutövning överlåtas till privaträttsliga associationer (bedrivs på entreprenad).

Om en kommun eller ett landsting överlämnar vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag, där kommunen eller landstinget innehar samtliga aktier, ska fullmäktige fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten, utse samtliga styrelseledamöter och se till att fullmäktige får ta ställning innan beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas (3 kap. 17 § KL). Även interkommunala företag är bundna av dessa villkor i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt (3 kap. 18 § KL).

<sup>86</sup> Årsbok för Sveriges kommuner 2007, Statistiska centralbyrån.

<sup>87</sup> *Kommunala företag – en faktabok om den kommunala företagssektorn vid utgången av 2001*, Svenska Kommunförbundet.

Kommunallagens regler rörande kommunala företag omfattar endast de specifika krav som lagstiftaren valt att ställa på kommunerna som bildare och ägare av företagen. Övriga bestämmelser för kommunala företag återfinns i speciallagstiftning, främst aktiebolagslagen (2005:551).

Frågor om kommuners och landstings upphandling från egna bolag behandlas närmare i avsnitt 9.6 rörande kommunal samverkan och upphandling.

Kommunala företags beslut kan inte överklagas enligt 10 kap. KL. Däremot finns möjlighet att överklaga inte bara fullmäktiges beslut om företagsbildning utan även andra, senare fattade kommunala beslut som rör förhållandet mellan kommunen och bolaget. När kommunfullmäktige beslutar att en viss verksamhet ska drivas i privaträttslig form, t.ex. genom ett aktiebolag, måste det vid sådan företagsbildning föreligga garantier för att bolagets verksamhet inte utsträcks över gränserna för den kommunala kompetensen. Har den i bolagsordningen angivna verksamheten inte begränsats till sådan verksamhet som typiskt sett kan godtas som kommunal, kan fullmäktiges beslut komma att upphävas efter överklagande. Det samma gäller om den eller de uppgifter som bolaget ska utföra är vagt angivna och risk föreligger för att verksamheten kommer att avvika från principerna för den kommunala kompetensen.<sup>88</sup>

Att kretsen klagoberättigade enligt 10 kap KL är begränsad till kommunmedlemmar har beskrivits som ett problem för övriga marknadsaktörer, eftersom dessa i många fall därmed inte har rätt att överklaga de kommunala besluten. Konkurrensrådet lyfte även fram svårigheten för näringslivet att kunna överklaga kommunala beslut p.g.a. att man noggrant måste följa med i det kommunala beslutsfattandet för att hinna med att överklaga inom stipulerad tid. En annan försvårande faktor, enligt rådet, var att verksamheter ibland kan utvecklas i annan riktning än det initiala beslutet innebar, men att det endast är själva beslutet som går att pröva.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> RÅ 1983 2:56, 1989 ref. 117 och 1984 2:25

<sup>89</sup> SOU 2000:117 *Konkurrens på lika villkor*, s. 52f.

## 9.4 Analys av behovet och konsekvenserna av utökade möjligheter till delegering av uppgift till anställd i annan kommun

**Utredningens bedömning:** En generell regel för delegering av myndighetsuppgifter i kommunallagen skulle leda till omfattande förändringar som är svåra att överblicka. En sådan regel är inte heller möjlig att införa utan en motsvarande generell bestämmelse för interkommunala avtal, vilket utredningen avvisar (jfr avsnitt 1.3).

**Utredningens förslag:** Bestämmelsen i 6 kap 37 § KL rörande vidaredelegering bör utvidgas vad gäller samverkan i gemensam nämnd, så att en förvaltningschef kan uppdra åt en anställd i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen att fatta beslut i ett ärende som delegerats av den gemensamma nämnden till förvaltningschefen.

Utredningen ska enligt dir. 2006:47

- analysera behovet och konsekvenserna av utvidgade möjligheter för kommuner och landsting att delegera uppgifter till anställda i en annan kommun eller ett annat landsting samt vid behov lämna författningsförslag, och
- analysera behovet och konsekvenserna av att införa en generell regel för delegering av myndighetsuppgifter i kommunallagen och vid behov lämna författningsförslag.

### 9.4.1 Allmänt om delegering

Enligt 3 kap. 9 § KL beslutar fullmäktige om ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget. Fullmäktige kan dock därutöver, med stöd i 3 kap. 10 § KL, uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Ärenden som enligt lag eller annan författning ska avgöras av fullmäktige får dock inte delegeras till nämnderna.

En nämnd får uppdra åt ett utskott, en ledamot eller ersättare eller en anställd hos kommunen eller landstinget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden (om

nämnders delegeringsrätt, se 6 kap. 33–38 §§ KL). Genom bestämmelserna i 6 kap. 34 § KL begränsas nämndernas möjligheter till delegering. I följande slag av ärenden får beslutanderätten inte delegeras:

1. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet,
2. framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats,
3. ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt, och
4. vissa ärenden som anges i särskilda föreskrifter.

Alla andra ärenden kan delegeras, alltså även andra än rena rutinärenden. *Ökad delegering av befogenheter till de anställda är också ett viktigt medel för förbättra servicen och effektiviteten inom förvaltningen*, slog regeringen fast i propositionen Ny kommunallag.<sup>90</sup>

Beslut som fattas med stöd av delegering ska anmälas till nämnden, så att denna kan följa hur uppdraget att fatta beslut utförs. Nämnden kan när som helst återkalla en lämnad delegering. Däremot kan i princip inte ett beslut som fattats med stöd av delegering återtas.<sup>91</sup>

Det kan vara svårt att dra gränsen mellan ren verkställighet och beslut. Kännetecknande för ett beslut är att det finns alternativa lösningar och att beslutsfattaren måste göra vissa överväganden och bedömningar. När det gäller ren verkställighet ska det däremot inte finnas utrymme för självständiga bedömningar. Ett beslut som fattas inom ramen för ren verkställighet är inte delegering i kommunallagens mening.<sup>92</sup>

#### 9.4.2 Delegering till anställd i annan kommun

Delegering av beslutanderätt kan inom vissa områden även ske till anställd i annan kommun. Särskilt lagstöd för delegering av beslutanderätt till tjänsteman i annan kommun finns i 24 c § djurskyddslagen (1988:534), 14 § livsmedelslagen (2006:804), 26 kap. 7 § miljöbalken (1998:808) och 3 kap. 12 § lagen (2003:778) om

<sup>90</sup> Prop. 1990/91:117 *Ny kommunallag*, s. 103.

<sup>91</sup> *Kommunallagen – Kommentarer och praxis*, Sveriges Kommuner och Landsting, s. 313.

<sup>92</sup> *Kommunallagen – Kommentarer och praxis*, Sveriges Kommuner och Landsting, s. 309f.

skydd mot olyckor. Dessa bestämmelser gör det möjligt för kommuner att teckna avtal om delegering av beslutanderätt. Det är viktigt att betona att ansvaret för verksamheten fortsatt ligger på den ansvariga nämnden i den delegerande kommunen (i enlighet med 6 kap. 7 § KL). Den anställda anmäler alltså de beslut han/hon fattar till en nämnd i en annan kommun än den han/hon är anställd i. Bestämmelserna innehåller också en föreskrift om att kommunalagens jävsbestämmelser gäller vid delegering till anställd i annan kommun.

Hilborn och Riberdahl konstaterar att det på plan- och byggområdet saknas lagstöd för att delegera uppgift till anställd i annan kommun, men menar att 11 kap. 4 § plan- och bygglagen (1987:10) tillsammans med förarbetena ger tillräckligt lagstöd för att överlämna utredningsuppgifter till anställd i annan kommun.<sup>93</sup>

I 10 kap. 4–6 §§ socialtjänstlagen (2001:453) finns bestämmelser om delegation från socialnämnd. Socialtjänstlagen innehåller också uttryckliga delegeringsförbud kring vissa ärenden som kan vara integritetskänsliga för den enskilde. Detsamma gäller t.ex. lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Dåvarande Svenska Kommunförbundet har översiktligt analyserat frågan om nämnders delegeringsrätt på socialtjänstområdet i samband med kommunal samverkan. I cirkuläret fastslås att eftersom en nämnds delegeringsrätt enligt 6 kap. 33 § KL begränsas till ”en anställd hos kommunen” så får inte en kommun anlita annans tjänsteman för beslutsfattande. Förbundet drar slutsatsen att ett sådant samarbete som innebär hjälp åt annan kommun endast kan gälla förberedande eller andra åtgärder som inte utgör beslut i rättslig mening, såvida inte samverkan sker i kommunalförbund eller att beslutanderätten ligger kvar hos nämnd i den kommun som har det yttersta ansvaret enligt socialtjänstlagen. Frågan om samverkan i gemensam nämnd berörs inte särskilt i underlaget.<sup>94</sup> Som beskrevs i avsnitt 9.3.4 kan dock en gemensam nämnd uppdras åt en anställd i någon av de samverkande kommunerna att besluta på nämndens vägnar, med de begränsningar som följer av 6 kap. 34 § KL.

---

<sup>93</sup> Hilborn, I. och Riberdahl, C. *Kommunala samverkansformer*, s. 27.

<sup>94</sup> Cirkulär 2002:46, Svenska Kommunförbundet.



### 9.4.3 Myndighetsärenden

Begreppet myndighetsutövning saknar en entydig definition, men begreppet innefattar beslut eller andra åtgärder som ger uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Myndighetsutövning kan handla om gynnande beslut, som tillståndsgivning, eller missgynnande beslut, t.ex. förbud eller föreläggande. För att myndighetsutövning ska föreligga krävs även att myndigheten grundar sin befogenhet att bestämma om ett visst förhållande på en författning eller något annat beslut av regeringen eller riksdagen. Det är endast ärenden som mynnar ut i bindande beslut som omfattas av begreppet myndighetsutövning.

När det gäller uppgifter som innefattar myndighetsutövning vill vi referera till Justitieombudsmannens (JO) utredning av frågan om uppdelning av myndighetsärenden i beredning respektive beslut. JO:s utredning rörde frågan om anlitan av privaträttsliga subjekt som utredare inom socialtjänsten. (Enligt 2 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453) får en kommun sluta avtal med annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Det yttersta ansvaret för kommunens uppgifter enligt socialtjänstlagen kan dock inte överlåtas på annan. Beslutsfattande i ärenden som innefattar myndighetsutövning kan därför inte överlåtas på annan kommun.) Enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen (RF) krävs stöd i lag för att överlämna en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning till ett bolag, förening, samfällighet, stiftelse, trossamfund eller enskild individ. JO gör tolkningen att beredning och beslut i ett myndighetsärende måste anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift. JO:s slutsats var därför att det inte fanns lagstöd för att överlämna handläggningen av ett ärende till ett privaträttsligt subjekt.

JO:s uttalande rörde förvisso anlitan av privaträttsliga subjekt. Utredningen finner ändå som intressant att JO uttalat att beredning och beslut i ett myndighetsärende måste anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift. Det skulle även kunna ha betydelse när det gäller möjligheten för kommuner eller landsting att samverka kring avgränsade uppgifter. Utredningen har dock inte närmare analyserat frågan.

#### 9.4.4 Utredningens bedömningar rörande behovet av en generell regel för delegering av myndighetsuppgifter

Liksom när det gäller en generell regel om interkommunala avtal bedömer utredningen att en generell regel för delegering av myndighetsutövning skulle få långtgående och svåröverblickbara konsekvenser samt innebära stora principiella förändringar rörande den kommunala kompetensen. Utredningen ser också att det redan idag finns en möjlighet för kommuner att delegera myndighetsuppgifter till anställd i annan kommun under förutsättning att de bildar en gemensam nämnd. Utredningen är också medveten om att det finns ett önskemål om ökade delegeringsmöjligheter. Det framgår bl.a. av den enkätundersökning som Øresundsinstitutet genomfört i Skåne på uppdrag av utredningen och Kommunförbundet Skåne.<sup>95</sup>

Mot denna bakgrund har utredningen valt att gå vidare med frågan om utökade möjligheter till delegering av uppgift till anställd i annan kommun i mer begränsad form. Det innebär att utredningen i förslaget om försöksverksamhet med bildande av gemensam styrelse även lägger in en utökad möjlighet för kommuner som bildar gemensam styrelse att uppdra åt anställda i de andra kommunerna att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende, utan att ansvaret för uppgiften läggs över på det gemensamma organet (se vidare avsnitt 9.8). Den utökade delegeringsmöjligheten som utredningen föreslår omfattar endast uppgifter som innefattar myndighetsutövning mot enskild och som åligger kommuner enligt lag.

#### 9.4.5 Förslag om utvidgning av bestämmelse om delegering från förvaltningschef till anställd

En nämnd som med stöd av 6 kap. 33 § KL uppdrar åt en förvaltningschef inom nämndens verksamhetsområde att fatta beslut, får även överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur uppdra åt en annan anställd inom kommunen eller landstinget att besluta istället (6 kap. 37 §).

Utredningen föreslår att bestämmelsen i 6 kap 37 § KL utvidgas till att även omfatta samverkan i gemensam nämnd, så att det finns

---

<sup>95</sup> *Kommunalt samarbete i Skåne*. Øresundsinstitutet. Dnr Fi2006:04/2006/6.

möjlighet för en förvaltningschef att uppdra åt en anställd i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen att fatta beslut.

Enligt förarbetena ska rätten till vidaredelegering normalt endast tillkomma en person inom en nämnds verksamhetsområde, t.ex. en socialdirektör eller en fastighetschef. Det ankommer på kommunerna och landstingen att i en arbetsordning eller liknande dokument bestämma vilka förvaltningschefer som ska ha rätt att vidaredelegera.<sup>96</sup> (När bestämmelsen tillkom i kommunallagen fanns ännu inte möjligheten att samverka i gemensam nämnd.)

En gemensam nämnd bestående av t.ex. tre kommuner, som inte samordnat förvaltningen kring den uppgift de samverkar, kan i praktiken ha tre förvaltningschefer. Till skillnad från regeringens förarbetsuttalande kan det m.a.o. finnas fler än en person inom en gemensam nämnds verksamhetsområde som kan ha behov av att vidaredelegera beslut. Genom utredningens förslag blir det möjligt för en gemensam nämnd att överlåta åt samtliga dessa förvaltningschefer att i sin tur uppdra åt en annan anställd i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen att besluta istället. Varje vidaredelegering får då avse olika ärenden eller grupper av ärenden. Den föreslagna bestämmelsen gör det också möjligt för en förvaltningschef i en kommun att uppdra åt anställd i en annan kommun att fatta beslut. Det sistnämnda kan t.ex. bli aktuellt om en gemensam nämnd samordnar en viss verksamhet eller del av en verksamhet under en gemensam förvaltningschef, som har sin anställning i en av kommunerna.

## 9.5 Kommunal samverkan och konsekvenser för den lokala demokratin

**Utredningens förslag:** Kommunallagens 6 kap. 1 § om uppsiktsplikt bör förtydligas vad gäller samverkan i gemensam nämnd.

**Utredningens bedömningar:** Kommunallagen erbjuder en rad verktyg för påverkan och kontroll av både kommunalförbund och gemensamma nämnder. Att åstadkomma kommunal samverkan i mer demokratiska former är därför i första hand en fråga om tillämpning av regelverket.

<sup>96</sup> Prop. 1990/91:117 *Ny kommunallag*, s. 205.

Det är framför allt den snabba utvecklingen mot allt fler, överlappande samverkanskonstellationer som är den stora bristen med kommunal samverkan ur demokratisk synvinkel.

Demokratifrågorna bör inte isoleras till interkommunal samverkan, utan lyftas fram ur ett bredare perspektiv på rådande samhällsstruktur, med ökad förekomst av breda partnerskap och nätverk över kommun-, läns- och nationsgränser.

Enligt dir. 2006:47 ska utredningen utvärdera konsekvenserna av kommunal samverkan för bl.a. den lokala demokratin.

### 9.5.1 Bakgrund

I takt med att kommunal samverkan blivit allt mer utbredd har också diskussionerna om de demokratiska konsekvenserna av samverkan tilltagit. Några mer djupgående utredningar av kommunal samverkan och konsekvenserna för den lokala demokratin har dock inte gjorts. Det finns förvisso en rad teorier kring hur demokratiska värden påverkas av kommunal samverkan, men det finns få empiriska studier av hur det fungerar i praktiken.

Den grundläggande frågan gäller medborgarnas möjligheter till insyn, påverkan och ansvarsutkrävande. I en enskild kommun eller ett landsting väljer medlemmarna sina representanter till fullmäktige och har insyn i fullmäktiges arbete. Vid nästkommande val kan medborgarna välja att ge sina representanter fortsatt förtroende, eller att rösta på någon annan. När det gäller kommunal samverkan uppstår däremot flera frågetecken kring medborgarnas insyns- och påverkansmöjligheter. Markus Gossas, Institutet för Framtidsstudier betonar bl.a. följderna av att kommuner ofta deltar i en rad olika, överlappande samarbeten:<sup>97</sup>

Även om de enskilda kommunerna finns kvar är de beroende av samverkan för att hantera sina uppgifter. Den enskilda kommunens handlingsutrymme blir därmed beroende av i vilka samarbeten den ingår. Detta ställer krav på ledande tjänstemän och politikers förmåga att förhandla sig till inflytande och att identifiera möjliga och fruktbara konstellationer av samverkan.

Vad "lokalt självstyre" innebär i praktiken i ett sådant system av invävdhet har inte studerats närmare. Hur påverkar den beskrivna utvecklingen den lokala demokratin förutsättningar? Samtidigt som

<sup>97</sup> Gossas, M. *Kommunal samverkan och statlig nätverksstyrning*.

systemet skänker flexibilitet och effektivitet medför det också ökad komplexitet vilket ställer höga krav på de medborgare som vill få insyn i beslutsprocesser. Eftersom den geografiska avgränsningen för kommunens verksamhet varierar mellan olika frågor så varierar även vilka som påverkas av interkommunala beslut. Därmed uppstår olika företräderskap, och en kommun kan delta i flera delvis överlappande samarbeten. I vissa frågor företräder dess kommunledare exempelvis länsnivån och tar då hänsyn till den regionens intressen, och i andra frågor företräder man helt andra indelningar med andra invånare. Den enskilda kommunen är i sin tur öppen för inflytande från dessa samarbeten genom vilka ledare från flera kommuner möts, förhandlar och beslutar. Medborgarnas möjlighet till insyn i hur beslut fattas och på vilka grunder är givetvis mer begränsad i ett sådant system jämfört med i en självständig kommun.

Ansvarskommittén anser att det finns vissa skäl till oro för vilka konsekvenser den allt mer utbredda samverkan får för tydligheten i samhällsorganisationen. Det kan bli oklart för invånarna av vem de ska utkräva ansvar. Kommittén föreslår att kommuner, genom ett tillägg i lagen (1997:614) om kommunal redovisning, åläggs att återkommande redovisa de mer formaliserade konstellationer i vilka kommunen samverkar, vilka ekonomiska resurser som berörs samt hur beslutsfattandet sker. Ansvarskommittén skriver vidare att det kan finnas skäl att skapa former som premierar långsiktighet och stabila samverkanskonstellationer främst bland angränsande kommuner. Kommittén anser också att mångfalden av organisationslösningar genom samverkan påverkar statens möjligheter att styra och följa upp kommunal verksamhet.<sup>98</sup>

### 9.5.2 Demokrati kontra effektivitet

Ibland ställs också värdena demokrati och effektivitet mot varandra. Det skedde bl.a. i riksdagsdebatten rörande reformeringen av regelverket för kommunalförbunden och införandet av samverkansformen gemensam nämnd.<sup>99</sup> I en sådan diskussion kan hävdas att samverkan visserligen innebär att det politiska beslutsfattandet flyttas längre från medborgarna och att insynen i beslutsprocessen försvåras, men att vinsterna i form av ökad effektivitet, höjd kompetens och minskade kostnader uppväger de demo-

---

<sup>98</sup> SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, s. 272f.

<sup>99</sup> Prop. 1996/97:105 *Kommunal samverkan*, protokoll 1996/97:109, bet. 1996/97:KU20.

kratiska konsekvenserna.<sup>100</sup> I debatten hävdas också ibland att medborgarnas främsta intresse ligger i resultatet av samverkan, t.ex. i förbättrad service eller ökad valfrihet, och inte så mycket i beslutsprocessen som leder fram till genomförandet av politiken. Det har också diskuterats om det är viktigare att värna de demokratiska värdena i vissa verksamheter som medborgarna oftare berörs av i sin vardag, t.ex. socialtjänst eller barnomsorg, än i andra, t.ex. tekniska verksamheter.

I ett underlag till utredningen skriver Sveriges Kommuner och Landsting exempelvis att det finns ett medborgerligt intresse kring vissa grundläggande samhällstjänster som vatten, avlopp och teknisk service enbart när det inte fungerar. Andra områden som trafik, vägar, plan- och byggfrågor samt miljö finns det ett allmänt och brett intresse kring. De menar vidare att det finns ett påtagligt intresse kring innehåll i samt lokalisering av service som skolor, äldreboenden och hälso- och sjukvård.<sup>101</sup>

### 9.5.3 Samverkan eller sammanläggning?

Som en ytterlighet i demokratidebatten kan också samverkan ställas mot sammanläggning. Det kan då å ena sidan hävdas att om samverkan fortsätter utvecklas i olika former och med olika partners blir till slut möjligheterna till styrning, kontroll och insyn så bristfälliga att kommunsammanslagning ur demokratisk synvinkel framstår som ett bättre alternativ. I gengäld framhålls att sammanläggning också kan få negativa konsekvenser för demokratin genom att det blir färre förtroendevalda, avstånden mellan väljare och valda ökar och att tillfällena till personliga möten i vardagen minskar.<sup>102</sup> Men det kan också hävdas att medborgarnas ”hemkommunkänsla” är av avgörande betydelse för deras intresse för lokalpolitiken, vilket skulle tala för sammanläggning till nya enheter där beslutsfattandet fokuseras till ett kommunfullmäktige istället för till olika indirekt valda samverkansorgan.<sup>103</sup> Även mot detta kan dock finnas invändningar, med tanke på hur kommundelar som slogs samman vid reformerna på 1950-, 60- och 70-talen

<sup>100</sup> *Kommun- och landstingssamarbete – En studie om demokrati och effektivitet*, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

<sup>101</sup> Rosén, T. och Wikell, S. *Kommunalförbund och gemensamma nämnder*. Dnr Fi2006:04/2006/15.

<sup>102</sup> Baldersheim, H. m.fl. *Demokratis geografiska gränser – en antologi om storlek, demokrati och effektivitet*.

<sup>103</sup> Ryyänen, R. *Gynnar kommunsammanslagningar i Finland demokratin eller effektiviteten?*

fortfarande värnar sin egen identitet inom ramen för den nya kommunen.

Kommunsammanläggningar skulle inte heller helt minska behovet av kommunal samverkan, då det fortfarande finns skalfördelar inom t.ex. klassiska samverkansområden som gymnasieskola och räddningstjänst.<sup>104</sup>

#### 9.5.4 Nätverk och partnerskap – ett bredare perspektiv

Ännu ett perspektiv skulle kunna anläggas, som är mer vidsträckt än utredningsdirektivens begränsning till samverkan mellan kommuner och/eller mellan landsting. Det handlar om utvecklingen av s.k. nätverksstyrning, som utgår från att offentliga åtgärder inte ges tillräcklig demokratisk legitimitet genom de formella institutioner – riksdag, regering och myndigheter – genom vilka den representativa demokratis ansvarslänkar är tänkta att upprätthållas. För att hantera medborgarnas behov och problem kan inte insatserna avgränsas och bearbetas inom formella myndighets- och sektorsgränser, utan kräver bredare nätverk.<sup>105</sup>

De nätverk som utvecklas i samhället idag mellan offentliga, privata och andra aktörer över kommun-, läns- och nationsgränser ger en bredare bas för diskussionen om demokrati, än enbart kommunal samverkan isolerat. En parallell kan också dras till framväxten av en mer decentraliserad, statlig styrning där *regioner* ges större ansvar för att inom partnerskap och nätverk leda utvecklingsarbete. Med den egna regionen som identitet kan offentliga aktörer, näringslivet, högskolor, intresseorganisationer m.fl. känna samhörighet och samordna sig kring gemensamma intressen gentemot andra aktörer som exempelvis centrala statliga organ. Men samtidigt som partnerskap öppnar för ett brett deltagande, finns risk att vissa aktörer inte inbjuds att delta. Vidare har partnerskap inte samma krav på öppenhet och ansvar som mer renodlad kommunal verksamhet.<sup>106</sup> I takt med att nätverken utvecklas minskar insynsmöjligheterna för den enskilde medborgaren.<sup>107</sup>

Utredningen har inte haft möjlighet att närmare analysera kommuners och landstings deltagande i olika typer av nätverk med

<sup>104</sup> SOU 2007:13 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, s. 271.

<sup>105</sup> Hertting, N. *Samverkan på spel – Rationalitet och frustration i nätverksstyrning och svensk stadsdelsförnyelse*, s. 15.

<sup>106</sup> Hudson, C. *Regionala partnerskap – ett hot mot eller ett förverkligande av demokrati?*

<sup>107</sup> *Grönbok för den kommunala demokratin*, Inrikesministeriets publikationsserie 10/2005.

övriga samhällsaktörer, men menar att diskussionen om demokratiska konsekvenser av samverkan inte bör isoleras till endast kommunal samverkan. Utredningen ser en risk att negativa demokratiska konsekvenser av samverkan mellan kommuner och/eller mellan landsting då kan ges orimliga proportioner. På samma vis kan diskussionen tjäna på ett jämförande perspektiv med demokratisk analys av samspelet inom enskilda kommuner eller landsting. Även här lyfts ibland enskilda nämnders fristående roller i förhållande till fullmäktige fram som ett problem när det gäller direktvalda representanters reella möjligheter att påverka de politiska besluten.

I takt med att samverkan ökat de senaste åren har också ibland, den något retoriska, frågan väckts om ”när en kommun upphör att vara en kommun”. Dvs. om en kommun överlåter merparten av sina uppgifter till olika (indirekt valda) samverkansorgan är frågan om kommunen fortfarande är att betrakta som en självstyrande enhet. Frågans relevans växer om samverkan fortsätter att öka i samma takt som i dagsläget med allt fler överlappande nätverk.

### 9.5.5 Tjänstemännens roll i samverkan

I en analys av kommunal samverkan och demokrati går heller inte att bortse från tjänstemännens roll och relationen mellan tjänstemän och politiker. Intressanta aspekter av tjänstemannarollen i det sammanhanget är t.ex. tjänstemännens betydande kontakter med kollegor utanför den egna kommunen. Det är vanligt med informella nätverk för erfarenhetsutbyte m.m. Medan de förtroendevalda knyter kontakter på ett mer övergripande plan med grannkommuner eller landsting, kan tjänstemännen ta initiativet till mer konkreta samverkansprojekt. När samverkan väl är ”sjösatt” är det inte ovanligt att en grupp samverkande kommuner använder parallella nätverk av dels kommunstyrelseordföranden, dels kommundirektörer som tillsammans påverkar utvecklingen av samverkan även om de formella besluten fattas av respektive fullmäktige eller t.ex. ett kommunalförbund.

Nätverk av förtroendevalda och tjänstemän och mellan kommuner och landsting i olika konstellationer har funnits under lång tid. Oftast är samverkan också ett resultat av dessa möten. Nätverken är informella i den meningen att de inte ingår i någon kommuns eller landstings politiska organisation. Vissa av dem kan



samtidigt vara fast etablerade med regelbundna möten.<sup>108</sup> Vid en granskning av den formella organisationen av och representationen i olika samverkanskonstellationer, är det relevant att även väga in förekomsten av olika informella nätverk och deras roll för t.ex. informationsspridning och förankring av olika frågor.

Likväl som det kan vara en utmaning att klargöra ansvarsfördelning mellan t.ex. medlemskommuner i ett kommunalförbund och själva förbundet, så krävs tydliga gränsdragningar mellan politikerns och tjänstemäns olika roller och befogenheter. Politikerns och tjänstemäns olika uppfattningar om sina roller är något som bl.a. Bergslagens Kommunalteknik stött på som ett problem. Stundtals fick förbundets tjänstemannaledning samtidigt försöka hantera motstridiga signaler från enskilda kommunledningarna (både politiker och tjänstemän) respektive från förbundsledningen. Det blir problem när det finns olika uppfattningar hos kommunledningarna och förbundsledningen och det upplevs som att den informella styrningen från kommunledningarna väger tyngre än den formella från förbundsledningen.<sup>109</sup>

### 9.5.6 Ett teoretiskt perspektiv på kommunal samverkan och demokrati

I en promemoria till utredningen anlägger Julia Falckerby och Markus Gossas, Institutet för Framtidsstudier två demokratiteoretiska perspektiv på samverkan. Å ena sidan *det formella perspektivet*, som utgår från att en kommuns anslutning till ett samverkansorgan inte i sig kan vara odemokratiskt, om det beslutats genom omröstning i fullmäktige och under förutsättning att fullmäktige också kan besluta om utträde ur samverkansorganet. Å andra sidan *det normativa perspektivet* där det ställs krav på att vissa demokratiska värden uppfylls, utöver fullmäktiges beslutsmyndighet. Som exempel på sådana värden nämns representativitet (att de styrande ska representera de styrdas åsikter) och demokratiskt ansvarsutkrävande, t.ex. genom insyn i beslutsprocesser.<sup>110</sup>

De båda perspektiven är användbara för en analys av demokratiska konsekvenser av samverkan i olika former, vilket vi

<sup>108</sup> Rosén, T. och Wikell, S. *Kommunalförbund och gemensamma nämnder*. Fi2006:04/2006/15.

<sup>109</sup> *Bundsförväntar i Bergslagen – Kommunalförbund för kommunalteknik*, Sveriges Kommuner och Landsting.

<sup>110</sup> Falckerby, J. och Gossas, M. *Kommunal samverkan och demokrati*. Dnr Fi2006:04/2006/5.

återkommer till nedan. Sammantaget kan sägas att fullmäktiges roll ofta bedöms vara av central betydelse vid bedömningen av vilka konsekvenser samverkan får för demokratin.

### 9.5.7 Demokratiska konsekvenser av samverkan i olika former

I regeringsformen (11 kap. 7 §) stadgas att ingen myndighet, inte heller kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet ska besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller som rör tillämpning av lag. Denna bestämmelse begränsar fullmäktiges möjligheter att styra hur ett kommunalförbund eller en gemensam nämnd ska fatta beslut i enskilda ärenden. Fullmäktige kan heller inte ingripa i deras verksamhetsområden.

Falkerby och Gossas analyserar samverkan i kommunalförbund respektive i interkommunala samrådsorgan (definieras av författarna som ”mer eller mindre informella eller organiserade som intresseföreningar”) ur det formella och det normativa demokrati-perspektivet. Formellt ser de inte anslutning till ett kommunalförbund som ett demokratiskt problem i sig, så länge det egna fullmäktige kan besluta om utträde ur förbundet. Ytterst sett ska också medborgarna utkräva det politiska ansvaret av det egna fullmäktige. Samtidigt kan demokratin anses hotad om större delen av kommunens uppgifter hanteras av olika samarbetsorgan, eftersom det torde begränsa den enskilda kommunens handlingsfrihet starkt. Författarna slår fast att den demokratiska legitimiteten kan hotas även om den demokratiska styrningskedjan formellt sett fungerar, t.ex. om styrningskedjan upplevs som allt för begränsad för att involvera medborgarna i politiken.

Som en tänkbar lösning på problemet anger Falkerby och Gossas möjligheten att införa direktval till kommunalförbundens beslutande församlingar. Frågan om direkt kontra indirekt valda församlingar diskuterades bl.a. i samband med riksdagens beslut att införa en möjlighet att bilda kommunala samverkansorgan i länen, med kommunalförbundet som organisationsform.<sup>111</sup> Även en annan tänkbar lösning, nämligen att begränsa kommunernas

---

<sup>111</sup> Prop. 2001/02:7 *Regional samverkan och statlig länsförvaltning*, motioner 2001/02:K19 (mp), 2001/02:K371 (c), 2001/02:K381 (mp), bet. 2001/02:KU7, rskr. 2001/02:138.

delegationsrätt till kommunalförbunden i principiellt viktiga ärenden, har diskuterats av riksdagen.<sup>112</sup>

Insyns- och representationsproblemen blir än tydligare i informella samrådsorgan, menar Falkerby och Gossas och skriver: *Vid sidan om den etablerade indelningen i kommuner och län växer det alltså fram territorier med en slags styrande organ; territorier som omfattar enstaka frågor och som relativt lätt kan bildas, omvandlas och upplösas.* Problem som lyfts fram med de här mer informella organen är t.ex. att förtroendevalda saknar kunskap om organets verksamhet (*den egna kommunens verksamhet är nog så komplex*) eller inte ges reell möjlighet att delta. Formellt sker beslutsfattandet förvisso i fullmäktige, men ur ett normativt demokrati-perspektiv kan kritik riktas mot att besluten då är så utredda och diskuterade i andra fora att fullmäktige saknar reellt inflytande över besluten. Medborgarna saknar dessutom ofta kännedom om samrådsorganens existens.

I avsnitt 9.3 beskrevs olika former för samverkan. Nedan görs en närmare analys av de demokratiska konsekvenserna av samverkan i olika former.

Före genomgången av de olika samverkansformerna kan dock sägas något om partirepresentationen vid samverkan i kommunalförbund och gemensam nämnd. Alla partier med representation i det egna fullmäktige kan sällan beredas plats i t.ex. ett kommunalförbund eller en gemensam nämnd, utan är hänvisade till mer indirekta insyns- och påverkanskanaler. Sveriges Kommuner och Landsting har på uppdrag av utredningen granskat ett tjugotal kommunalförbund och gemensamma nämnder, bl.a. vad gäller olika partiers representation i det gemensamma organet. Av undersökningen framgår bl.a. att det vanligaste är att varje kommun eller landsting har mellan en och tre representanter i det gemensamma organet. Antalet partier som representeras är av naturliga skäl större i takt med att antalet ledamöter och ersättare ökar. Vidare framgår att de partier som är störst i respektive medlemsfullmäktige också är väl representerade i samverkansorganen. De partier som oftast finns representerade är s, c och m. Eftersom studien baserar sig på ett relativt litet urval, kan inga långtgående slutsatser dras, men författarna har som hypotes att om det politiska handlingsutrymmet är påtagligt, eller verksamheten har stor finansiell omfattning, motiverar det en större representation (fler

---

<sup>112</sup> Bet. 1996/97:KU20, protokoll 1996/97:109.

ledamöter/ersättare) från medlemmarna än om det politiska handlingsutrymmet är lågt. Det sistnämnda gäller t.ex. verksamheter med betydande statlig reglering eller tillsyn över hur verksamheterna utformas.<sup>113</sup> Det kan också tilläggas att en förändring av den politiska sammansättningen av respektive medlemsfullmäktige efter allmänna val självklart får betydelse för sammansättningen av det gemensamma organet. Två kommuner som tidigare haft samma majoritet kan t.ex. få konfronteras med att fortsätta samverka utifrån olika majoriteter efter ett val.

### Demokratiska konsekvenser av samverkan genom interkommunala avtal

Mot bakgrund av Falkerby och Gossas resonemang kan hävdas att samverkan i avtalsform har en stark demokratisk förankring eftersom de samverkande kommunernas eller landstingens fullmäktige behåller ett stort mått av inflytande över verksamheten. Även när det gäller avtalsamverkan som regleras särskilt i speciallag för t.ex. djurskydds- och livsmedelstillsyn fattas de formella besluten av ansvarig nämnd i respektive kommun.

Vad som däremot kan hävdas ge negativa konsekvenser för demokratin är när antalet avtal blir så stort och avtal sluts med så många olika parter att systemet blir svårt att överblicka. Man kommer då in på de överlappande nätverk som beskrevs inledningsvis.

### Kontroll av och insyn i kommunalförbunden

En vanlig invändning mot att bilda kommunalförbund är att de förtroendevalda i medlemskommunerna (landstingen) upplever att de inte kan påverka förbundets verksamhet, att förbundet "lever sitt eget liv".<sup>114</sup> Vilka verktyg för styrning, påverkan och kontroll finns då att använda enligt dagens lagstiftning?

Som tidigare framgått kan ett kommunalförbund ha en direktion eller ett fullmäktige som beslutande organ. Direktionsmodellen är vanligast förekommande, då den upplevs som enklare

<sup>113</sup> Rosén, T. och Wikell, S. *Kommunalförbund och gemensamma nämnder*. Fi2006:04/2006/15.

<sup>114</sup> Jfr. t.ex. Öresundsinstittets rapport om *Kommunalt samarbete* i Skåne, dnr Fi2006:04/2006/6.

än modellen med fullmäktige. Ur demokratisynpunkt kan t.ex. anmärkas att direktionens sammanträden inte är offentliga, till skillnad från i kommunalförbund med fullmäktige, samt att den partipolitiska representationen inte blir lika lätt att tillgodose.

Kommunallagen ger ingående kommuners eller landstings fullmäktige och styrelser vissa ”verktyg” för att styra och påverka kommunalförbunden. Här följer en genomgång av några av dessa.

**Representation:** Medlemmarna i ett kommunalförbund är fria att bestämma antalet ledamöter och ersättare samt hur de ska vara representerade. Alla medlemmar måste dock vara representerade med minst en ledamot och en ersättare (jfr 3 kap. 23 § tredje stycket KL). I förarbetena uttalade regeringen att det bör vara möjligt att finna en lösning som möjliggör att ett stort antal medlemmar kan samverka utan att den beslutande församlingen blir ohanterligt stor. Fördelningen av platser, t.ex. mellan partier, får medlemmarna således själva komma överens om. Utöver beslutande församling och styrelse har medlemmarna stor frihet att bestämma om organisationen och vilka organ som ska finnas, t.ex. nämnder och utskott. Det är inte givet att samtliga medlemmar måste vara representerade i förbundets alla organ. Representationen kan regleras i förbundsordningen eller överlämnas till den beslutande församlingen att bestämma.<sup>115</sup>

**Möjligheter till reglering i förbundsordning:** I förbundsordningen kan också följande frågor regleras: *Rätt att väcka ärenden:* Det går att meddela föreskrift om att medlemmarna har rätt att ta upp frågor i den beslutande församlingen.

*Föreskrifter om kvalificerad majoritet:* I förbundsordningen finns möjlighet att meddela föreskrifter om kvalificerad majoritet för viktigare beslut. Annars gäller huvudregeln att utgången av ett ärende bestäms med enkel majoritet.

*Yttranderätt:* Det är inte givet att samtliga partier i medlemskommunerna blir representerade i ett förbunds beslutande församling. För att ge kommuner och partier som har svag representation en möjlighet till insyn och påverkan kan de ges yttranderätt i förbundets beslutande församling. Det ska framgå av förbundsordningen att sådana möjligheter finns. Den beslutande församlingen kan därutöver enligt 5 kap. 21 § KL, som kan tillämpas direkt på kommunalförbund, besluta att andra än ledamöter ska ha rätt att delta i överläggningar men inte i beslut.

---

<sup>115</sup> Prop. 1996/97:105 *Kommunal samverkan*, s. 75.

*Närvarorätt:* Medlemmarna har också möjlighet att i förbundsordningen bestämma om närvarorätt för förtroendevalda hos medlemmarna vid förbundsstyrelsens eller annan nämnds sammanträden. Den beslutande församlingen kan även ta initiativ till en sådan närvarorätt genom att tillämpa 4 kap. 23 § KL. I förarbetena uttalas att rätten att yttra sig och närvara kan ges generellt eller för vissa typer av frågor. Medlemmarna har således stor frihet att avgöra vad som är lämpligt.<sup>116</sup>

*Ramar och riktlinjer:* Medlemmarna kan ge föreskrifter om att förbundet ska upprätta sin budget inom de ekonomiska ramar och i övrigt enligt de riktlinjer som medlemmarna enats om. Man kan vidare ålägga förbundet att följa upp verksamheten och rapportera till medlemmarna på olika sätt. Kommunalförbund kan bilda bolag och stiftelse. Denna rätt kan dock genom föreskrifter i förbundsordningen inskränkas. Medlemmarna kan även inskränka förbundets möjligheter att ingå olika förpliktelser som att ta upp lån, ingå borgensförbindelser, förvärva fastigheter osv.

I förarbetena nämns även följande exempel på föreskrifter som medlemmarna kan ge i förbundsordningen.<sup>117</sup>

*Yttranderätt i frågor av principiell betydelse:* Medlemmarna kan i förbundsordningen tillförsäkra sig rätt att yttra sig i frågor av principiell betydelse eller av större vikt.

*Underställande:* Man kan tänka sig att förbundet i förbundsordningen åläggs att underställa medlemmarna vissa frågor. En sådan ordning kan dock vara svår att hantera annat än undantagsvis. Framförallt gäller detta om medlemmarna kommer att inta olika ståndpunkter i det ärende som underställs.

**Interpellationer och frågor inom ett förbund:** Interpellationer och frågor kan ställas inom ett förbund med fullmäktige men inte inom ett förbund med direktion, eftersom förbundsdirektionen har en dubbel roll som beslutande församling och verkställande och förvaltande organ. Bestämmelserna i 5 kap. 49–56 §§ KL om interpellationer och frågor gäller i tillämpliga delar för förbundsfullmäktige.

**Uppsiktsplikten:** I samband med införandet av bestämmelserna om kommunalförbund i kommunallagen vidgades möjligheterna att ställa frågor och interpellationer gällande kommunalförbundet i medlemmarnas fullmäktige genom att en skyldighet infördes för styrelsen att hålla uppsikt över sådana kommunalförbund som

<sup>116</sup> Prop. 1996/97:105 *Kommunal samverkan*, s. 84.

<sup>117</sup> Prop. 1996/97:105 *Kommunal samverkan*, s. 81.

kommunen eller landstinget är medlemmar i (6 kap. 1 § andra stycket KL). I förarbetena uttalade regeringen bl.a. följande.<sup>118</sup>

Kommuner och landsting kan överlämna omfattande och viktiga uppgifter till ett kommunalförbund. Det är viktigt att medlemmarnas styrning av och insyn i verksamheter som har överlämnats att deras respektive fullmäktige kan debattera förhållandena i ett förbund på sammanträdena. För medborgarnas information och möjlighet att påverka har en sådan öppen och offentlig diskussion om förbundets verksamhet stor betydelse.

Styrelsen har således ett ansvar för att vaka över verksamheten i ett kommunalförbund, men uppsikten innebär inga befogenheter för styrelsen att bestämma över förbundet. Kommunstyrelsen kan dock göra uttalanden, påpekanden och lämna råd om verksamheten. För att kunna fullgöra sin uppsiktsplikt måste styrelsen ha rätt att från kommunalförbundet begära in yttranden och upplysningar som behövs.<sup>119</sup>

En interpellation som rör ett kommunalförbund ska på grund av kommunstyrelsens uppsiktsplikt ställas till ordförande i kommunstyrelsen. Fullmäktige kan med stöd av 5 kap. 52 § första stycket KL bestämma att någon annan förtroendevald får interPELLERAS t.ex. en ledamot i fullmäktige som har uppdrag i förbundet. Medlemskommunernas fullmäktige får besluta att ordföranden i en nämnd får lämna över besvarandet av en interpellation eller en fråga till ordföranden i förbundsstyrelsen eller annat organ i förbundet (5 kap. 53 § KL).

**Den kommunala revisionen:** Den kommunala revisionen utgör också ett viktigt demokratiskt kontrollinstrument. Av 9 kap. 19 § KL framgår att bestämmelserna i 9 kap. om revision förutom 1 och 2 §§ gäller för kommunalförbund. I 9 kap. 19–22 §§ KL finns särskilt reglerat om kommunalförbund.

I förbund med *fullmäktige* väljer förbundsfullmäktige revisorer. Revisorerna avger revisionsberättelse till fullmäktige som har att besluta om ansvarsfrihet ska beviljas eller inte.

I ett förbund med *direktion* utser en av medlemmarnas fullmäktige revisorer. Revisorerna ska avge en revisionsberättelse till var och en av medlemmarnas fullmäktige. Varje fullmäktigeförsamling beslutar om ansvarsfrihet ska beviljas eller inte för hela direktionen. Om fullmäktigeförsamlingarna fattar olika beslut beträffande

---

<sup>118</sup> Prop. 1996/97:105 *Kommunal samverkan*, s. 84.

<sup>119</sup> Hilborn, I. och Riberdahl, C. *Kommunala samverkansformer*, s. 69.

ansvarsfrihet, har sådan inte beviljats.<sup>120</sup> Vad det får för konsekvenser för ledamöterna bestämmer de fullmäktige som utsett dem. Förbundsdirektionen prövar frågan om ansvarsfrihet ska beviljas eller inte för de nämnder som den tillsätter.

Revisorer i kommunalförbund är enligt 9 kap. 22 § KL skyldiga att på begäran lämna upplysningar om förbundets angelägenheter till de förtroendevalda revisorerna i kommun eller landsting som är medlem i förbundet. De upplysningar som avses är de uppgifter revisorerna behöver för att kunna granska att styrelsen fullgör sin uppsiktsplikt över kommunalförbundet enligt 6 kap. 1 § KL.

### Kontroll av och insyn i samverkan i gemensam nämnd

En gemensam nämnd tillsätts formellt av en av de samverkande parterna, värdkommunen. De övriga ingående kommunerna eller landstingen har dock insyns- och kontrollmöjligheter via sina representanter i nämnden.

När det gäller kommunal revision ska en gemensam nämnd granskas av var och en av de samverkande kommunerna eller landstingen (9 kap. 2 § tredje stycket KL). Av 5 kap. 25 a § KL framgår att fråga om ansvarsfrihet för en gemensam nämnd ska prövas av fullmäktige i var och en av de samverkande kommunerna eller landstingen. Revisionen av den gemensamma nämndens verksamhet är således en fråga för samtliga huvudmän. När det gäller återkallelse av uppdrag som förtroendevald kan den frågan emellertid endast prövas av fullmäktige som valt personen i fråga.

Det finns vidare särskilda bestämmelser i kommunallagen som möjliggör styrning, kontroll och insyn i en gemensam nämnd.

**Upplysningar:** Enligt 5 kap. 22 § KL har fullmäktige i kommuner eller landsting som bildat en gemensam nämnd rätt att begära upplysningar från nämnden. Vidare framgår att ordförande, vice ordförande samt anställda i de samverkande kommunerna eller landstingen är skyldiga att lämna upplysningar vid fullmäktiges sammanträden om inte sekretess enligt lag föreligger.

**Interpellationer och frågor:** Enligt 5 kap. 52 § och 54 § KL får ledamöter i fullmäktige i de kommuner eller landsting som har bildat en gemensam nämnd ställa interpellationer och frågor till den gemensamma nämndens ordförande. Möjligheterna att ställa frågor, interpellera och inhämta upplysningar kan också utnyttjas

<sup>120</sup> Prop. 1996/97:105 *Kommunal samverkan*, s. 119.



för att ge de politiska minoriteterna insyn och inflytande i nämndens verksamhet.

**Närvarorätt:** Vidare uttalas i förarbetena att man även kan tänka sig möjligheten att låta partier som inte finns representerade i nämnden få delta vid behandlingen av vissa frågor eller ge dem en mer generell närvarorätt (jfr 4 kap. 23 § och 6 kap. 19 § KL).<sup>121</sup>

Hilborn och Riberdahl anser att det härutöver bör finnas möjlighet att i avtalet (överenskommelsen) reglera vissa insynsfrågor, om detta inte strider mot lag. De menar att det är tänkbart att det kan finnas behov av sådana regler i fråga om den ekonomiska förvaltningen.<sup>122</sup>

### Särskilt om styrelsens uppsiktsplikt vid samverkan i gemensam nämnd

Enligt 6 kap. 1 § KL ska styrelsen ha uppsikt över *övriga* nämnders verksamhet. Lagrummet nämner dock inget särskilt om gemensamma nämnder. Stadgandet i 6 kap. 1 § KL innebär att i vart fall värdkommunen eller värdlandstinget har uppsiktsplikt över en gemensam nämnd, eftersom den gemensamma nämnden ingår i värdkommunens/värdlandstingets organisation. Det är dock osäkert om begreppet "övrig nämnd" i 6 kap. 1 § KL innefattar en gemensam nämnd för en kommun eller ett landsting som inte är värdkommun/värdlandsting. Det är därför oklart om uppsiktsplikten även åligger styrelsen i andra samverkande kommuner eller landsting än värdkommunen/värdlandstinget.<sup>123</sup>

Utredningen föreslår att kommunallagen förtydligas när det gäller samverkan i gemensam nämnd. Ett sådant förtydligande bör ske genom ett tillägg till 6 kap. 1 § KL. Utredningen ser ett förtydligande av uppsiktsplikten som ett sätt att säkra de samverkande parternas, och därmed kommun- eller landstingsmedlemmarnas, insyn och kontroll av omfattande och viktiga uppgifter som överlämnas till gemensamma nämnder.

---

<sup>121</sup> Prop. 1996/97:105 *Kommunal samverkan*, s. 46.

<sup>122</sup> Hilborn, I. och Riberdahl, C. *Kommunala samverkansformer*, s. 40.

<sup>123</sup> Jfr Rosén, T. och Wikell, S. *Kommunalförbund och gemensamma nämnder*. Dnr Fi2006:04/2006/15.

## Demokrati och samverkan i privaträttsliga former

Frågan om demokratiska konsekvenser av att driva kommunal verksamhet i bolagsform har diskuterats i riksdagen bl.a. mot bakgrund av en folkpartistisk motion som argumenterade för avveckling av kommunala bolag. I motionen framhölls att det endast är i förvaltningsform som det går att garantera att verksamheten drivs i demokratiska former och med full öppenhet och insyn för medborgarna samt möjlighet för de anställda att meddela sig med allmänhet och medier.<sup>124</sup>

De senaste åren har regeringen på olika sätt förbättrat möjligheten till insyn och kontroll av kommunala företag. Efter beslut om regeringens demokratipolitiska proposition ändrades bestämmelsen i 3 kap. 17 § KL så att fullmäktige, om vården av en kommunal angelägenhet överlämnas till ett helägt kommunalt aktiebolag, ska se till att fullmäktige får *ta ställning* innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars större vikt fattas. Genom beslut om prop. 2005/06:55 Stärkt revision och ansvarsprövning i kommuner och landsting kom även bestämmelserna om styrning, insyn och kontroll i 3 kap. 7 § KL att gälla indirekt ägda bolag (dotterbolag). Från den 1 juli 2006 gavs anställda och uppdragstagare i kommunala företag ett starkare och tydligare meddelarskydd. Det innebär att anställda och uppdragstagare i kommunala bolag, stiftelser och föreningar, som omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess, får meddelarfrihet i förhållande till arbetsgivaren respektive uppdragsgivaren på samma sätt som om de vore anställda i myndigheter.<sup>125</sup>

Vidare kan nämnas att styrelsens uppsiktsplikt (6 kap. 1 § KL) över kommunal verksamhet även gäller kommunala företag.

En annan fråga som är intressant att ta upp ur demokratisynpunkt är den begränsade möjligheten till laglighetsprövning av kommunala företags beslut (se avsnitt 9.3.5).

Sammantaget finns flera frågor om kommunala företag som kan diskuteras ur ett kommunaldemokratiskt perspektiv. Dessa har även bäring på interkommunala företag.

---

<sup>124</sup> Motion 2004/05:K458.

<sup>125</sup> Prop. 2005/06:162 Förstärkt meddelarskydd för anställda i kommunala företag m.m.

### 9.5.8 Utredningens bedömningar om kommunal samverkan och demokrati

Utredningen bedömer att dagens lagstiftning erbjuder en rad verktyg för påverkan och kontroll av både kommunalförbund och gemensamma nämnder. Att åstadkomma kommunal samverkan i mer demokratiska former är därför inte, i första hand en lagstiftningsfråga utan snarare en fråga om tillämpning av regelverket. Det behövs mer kunskap om vilka verktyg och möjligheter som står till buds samt sammanställning av erfarenheter av tillämpning av bestämmelserna i praktiken.

Vidare anser utredningen att problem utifrån ett demokratiperspektiv med t.ex. insyn och påverkansmöjligheter också kan relateras till samhällets struktur med exempelvis ökad förekomst av breda partnerskap och nätverk över kommun-, läns- och nationsgränser. Demokratifrågorna bör inte isoleras till samverkan mellan kommuner och/eller mellan landsting, utan lyftas fram ur ett bredare perspektiv på rådande samhällsstruktur.

Utredningen bedömer, i likhet med Ansvarskommittén, att det främst är den snabba utvecklingen mot allt fler, överlappande samverkanskonstellationer som är den stora bristen med kommunal samverkan ur demokratisk synvinkel. En fortsatt utveckling i den riktningen innebär att varken medborgare eller förtroendevalda i slutändan har någon överblick över den samverkan som den egna kommunen eller landstinget deltar i. Genom utredningens förslag om försöksverksamhet med bildande av gemensam styrelse, som presenteras i avsnitt 9.8, vill vi åstadkomma en mer strukturerad, strategisk och långsiktig samverkan mellan angränsande kommuner som också har demokratisk förankring.

## 9.6 Kommunal samverkan och upphandling

**Utredningens bedömning:** Utifrån en analys av de s.k. Teckalkriterierna bör det inte bli aktuellt med upphandling mellan medlemmarna och den gemensamma nämnden inom ramen för samverkan i gemensam nämnd.

Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) ska beaktas när kommuner och landsting köper, hyr, leasar eller "hyrköper" varor och tjänster. Den som levererar varor eller tjänster i samband

med offentlig upphandling är i många fall privata marknadsaktörer men kan också vara en kommun, ett landsting eller ett kommunalt bolag.

Huvudregeln är att kommuner och landsting definitionsmässigt är upphandlade enheter. När de ingår avtal med andra kommuner eller landsting ska LOU tillämpas, eftersom det rör sig om olika juridiska personer. Anskaffning internt mellan olika enheter inom en kommun omfattas däremot inte av LOU eller direktiven eftersom enheterna tillhör samma juridiska person.

### 9.6.1 Några undantagsmöjligheter

#### Utövande av offentlig makt

Att en uppgift kring vilken kommuner och/eller landsting vill samverka klassas som ett myndighetsärende har betydelse vid tillämpningen av LOU. Enligt EG-fördraget ska fördragets bestämmelser om friheten att tillhandahålla tjänster inte omfatta verksamhet som hos medlemsstaten är förenad med utövandet av offentlig makt.<sup>126</sup> Verksamhet som är förenad med utövandet av offentlig makt omfattas därför inte av direktivets bestämmelser och således inte heller av upphandlingsdirektiven eller LOU.

Samtidigt visar EG-domstolens praxis att EG-fördragets artikel 45 ska tolkas snävt och endast omfatta sådan verksamhet som i sig är direkt och specifikt förenad med utövandet av offentlig makt. Enligt praxis ska exempelvis stödtjänster till verksamhet som innebär utövande av offentlig makt inte omfattas av undantaget.<sup>127</sup>

#### Undantag på grund av ensamrätt

Enligt 5 kap. 2 § LOU ska bestämmelserna i kapitel 5 inte tillämpas vid upphandling av tjänster från annan upphandlande enhet som p.g.a. lag eller annan författning, som är förenlig med EG-fördraget, har ensamrätt att utföra tjänsten.

I svensk praxis har den aktuella undantagsmöjligheten bedömts i målet RÅ 2000 ref 60, där någon ensamrätt inte ansågs föreligga. Målet rörde ett landsting som avsåg att genom avtal med ett av landstinget och kommunerna i länet gemensamt ägt bolag bl.a.

<sup>126</sup> Artikel 45 och 55 EG-fördraget.

<sup>127</sup> Pedersen, K. *Myndighetsutövning in på bara kroppen*.

överlåta sin beställningscentral för sjukresor till bolaget och förbinda sig att mot ersättning anlita denna beställningscentral.

Nämnden för offentlig upphandling (NOU) uppger i underlag till utredningen att man i Rapport om köp från egna företag<sup>128</sup> behandlat undantagsmöjligheten p.g.a. lag eller annan författning. Beträffande förutsättningarna för när undantagsmöjligheten skulle kunna anses uppfyllda anfördes i rapporten bl.a. följande. Monopolet eller rättigheten som grundar ensamrätten måste vara klart definierad av en därtill kompetent myndighet eller kommun och framgå av lokal lag eller likvärdig handling. Därefter måste den publiceras på något sätt. Publiceringskravet anses inte uppfyllt genom att ett beslut har fattats, utan hela beslutet, dvs. hela förordningen, stadgan eller lagen måste ha publicerats. Detta bör ha skett i en för ändamålet särskilt avsedd författningssamling.

NOU anför i Rapport om köp från egna företag att vad som menas med ensamrätt behöver definieras bättre. Enligt förarbetena (prop. 1992/93:88, s. 96) anges att den ensamrätt som avses måste vara författningsbestämd och i praktiken är det fråga om ett monopol. Det måste klargöras om det finns sådana ensamrätter som en kommun eller ett landsting får överföra till ett bolag. Det är t.ex. synnerligen tveksamt om de uppgifter som kommuner har enligt renhållningslagen är sådan ensamrätt som kan överlåtas till ett kommunalt företag. Vidare anför NOU att de krav som ställs på bestämmelsen om ensamrätt är att den ska vara förenlig med EG-fördraget och med gemenskapsrättens grundläggande principer. Dock kan dessa krav vara förenade med vissa problem, eftersom ensamrätten i sig är en begränsning av exempelvis friheten att tillhandahålla tjänster. Möjligheterna att t.ex. tilldela kommunala företag ensamrätt inom vissa verksamhetsområden torde därför vara begränsade. Enligt NOU:s uppfattning är det i fråga om kommunala beslut en relevant fråga om tillkännagivandet på kommunens anslagstavla, att protokollet över beslutet justeras, uppfyller kravet på publicering. Med hänsyn till den tradition som utvecklats, kan detta hävdas mot i Sverige bosatta eller verksamma anbudsgivare. Frågan behöver dock utredas vidare, inte minst med tanke på andra medlemsstater.

---

<sup>128</sup> Regeringsuppdrag att utreda kommuners och landstings möjligheter enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) och gemenskapsrätten att genomföra köp från egna företag m.m., Nämnden för offentlig upphandling, dnr 1997/0165-29.

NOU påpekar att den engelska språkversionen är något utvidgad i förhållande till den svenska versionen av bestämmelsen, genom att ”administrative provision” anges.<sup>129</sup>

I det nya klassiska direktivet anges i art. 18, som gäller undantag för tjänstekontrakt som tilldelas på grundval av ensamrätt, att detta direktiv inte skall tillämpas på offentliga tjänstekontrakt som av en upphandlande myndighet tilldelas en annan upphandlande myndighet eller en sammanslutning av upphandlande myndigheter på grundval av en ensamrätt som dessa innehar enligt offentliggjorda lagar (*published law*) eller andra författningar (*regulation or administrative provision*) som är förenliga med fördraget.

Enligt NOU:s uppfattning kan det ifrågasättas om inte ett kommunalt beslut som tillkommit i laga ordning och som publicerats i enlighet med kommunallagen uppfyller kraven på publicering enligt direktiven och LOU.

Detta skulle i så fall kunna innebära att kravet på publicering även skulle kunna omfatta kommunala beslut som uppfyller de formella kraven. Alltjämt ska dock bestämmelsen om ensamrätt uppfylla de krav som uppställs om överensstämmelse med EG-fördraget och gemenskapsrättens grundläggande principer.

### 9.6.2 Avtalsamverkan och offentlig upphandling

Samverkan som innebär att kommuner tillhandahåller tjänster till en annan kommun kan ha karaktären av köp-säljsituationer. Detta gäller även om avtalet som reglerar samarbetet är benämnt samverkansavtal. Det är framför allt den säljande kommunen eller landstinget som måste göra en bedömning av om samverkan är kompetensenlig. Det ska finnas ett ömsesidigt kommunalt intresse av samarbetet där varje kommuns deltagande bör stå i proportion till den egna kommunens intresse. För den köpande kommunen är det å andra sidan viktigt att LOU tillämpas, dvs. kommunen kan inte bara vända sig till en annan kommun och köpa den efterfrågade tjänsten.<sup>130</sup>

Som framgår av utredningens direktiv blir LOU ofta tillämplig när kommuner och landsting säljer tjänster till varandra. Det finns

<sup>129</sup> Uppdrag rörande lagen (1992:1528) om offentlig upphandling och kommunal samverkan, Nämnden för offentlig upphandling, Dnr Fi2006:06/2006/11.

<sup>130</sup> *Kommunal IT i samverkan – Juridiska förutsättningar för olika samverkansformer*, Sveriges Kommuner och Landsting, s. 19.

dock flera undantagsmöjligheter från LOU. Exempelvis gäller LOU inte i samband med myndighetsutövning.

Det kan, som ovan beskrivits, även finnas möjlighet till undantag som grundas på ensamrätt enligt offentliggjorda lagar eller andra författningar. Vidare får enligt 6 kap. 2 § LOU direktupphandling användas om upphandlingens värde är lågt eller om det finns synnerliga skäl.<sup>131</sup> Det finns inget fastställt maximibelopp som anses utgöra lågt värde, detta fastställs vanligtvis i de upphandlande enheternas interna riktlinjer. Vad gäller förutsättningarna för direktupphandling på grund av synnerliga skäl skall detta främst avse sådana oförutsedda händelser som den upphandlande enheten inte själv kunnat råda över.

### Upphandlingsutredningen

Upphandlingsutredningen (Fi 2004:04) gör i sitt slutbetänkande en analys av möjligheten för kommuner och/eller landsting att samarbeta om administrativa stödfunktioner utan föregående upphandling. Utredningen slår bl.a. fast att en kommun som träffar avtal med annan kommun om att denna mot ersättning ska utföra vissa administrativa stödfunktioner ska genomföra en upphandling för dessa tjänster, oavsett om de avser s.k. A- eller B-tjänster och oavsett upphandlingens värde. Samtidigt ifrågasätter Upphandlingsutredningen om det ligger i en kommuns kompetens att lämna anbud i en sådan upphandling, eftersom det innebär att kommunen då skapar en överkapacitet som inte är kompetensenlig. (Jfr RÅ 2003 ref. 98 angående ambulansverksamhet i kommunal regi.)<sup>132</sup>

### Pågående förändringsarbete inom EU

Som nämndes ovan (avsnitt 9.3.2) uppmärksammade Finland under sitt ordförandeskap i EU hösten 2006 en rad oklarheter kring utrymmet för kommunal samverkan inom ramen för EG-rätten. På sikt kan det också skapas nya möjligheter till kommunala samverkansavtal utifrån det förändringsarbete som pågår inom EU.

---

<sup>131</sup> Att denna möjlighet även finns vid transaktioner mellan kommuner inbördes eller mellan en kommun och en av kommunen tillsammans med annan ägd juridisk person nämns även i Upphandlingsutredningens (Fi 2004:04) slutbetänkande SOU 2006:28 *Nya upphandlingsregler* 2, s. 264 f.

<sup>132</sup> SOU 2006:28 *Nya upphandlingsregler* 2, s 259f.

Europeiska kommissionen har i ett meddelande om offentlig-privata partnerskap (OPP) konstaterat att ett förtydligande är nödvändigt för att fastställa i vilken utsträckning EG-rätten är tillämplig på tilldelningen av uppdrag till offentliga organ och vilka samverkansformer som inte omfattas av bestämmelserna för den inre marknaden. Kommissionen föreslog att ytterligare klargöranden i frågan skulle lämnas i ett tolkningsmeddelande.<sup>133</sup>

Europaparlamentet har därefter uttryckt sin syn på frågan om samverkan mellan offentliga myndigheter i en resolution.<sup>134</sup> Av denna framgår bl.a. att parlamentet anser att samverkansavtal som ingås mellan offentliga myndigheter inte kan undantas från bestämmelserna om upphandling genom en rättslig form i nationell lagstiftning (jfr målet Kommissionen mot Spanien<sup>135</sup>). Parlamentet framhåller vidare att de rättsliga bestämmelserna om upphandling inte ska betraktas som relevanta för samverkan mellan offentliga myndigheter

- om det rör sig om samarbete mellan kommunala myndigheter,
- om de uppgifter som dessa kommunala myndigheter har tilldelats antingen ska betraktas som en uppgift som gäller en omstrukturering av förvaltningen eller då den berörda lokala myndigheten utövar en kontroll över företaget som är likvärdig med den som den utövar på sina egna avdelningar, och
- om aktiviteterna huvudsakligen utförs för den berörda lokala myndigheten.

### Begreppet samverkansavtal

NOU har i underlag till utredningen framfört synpunkten att det kan finnas anledning att vid eventuell lagstiftning om kommunala samverkansformer som inte anses omfattas av LOU, benämna detta som något annat än samverkansavtal. NOU menar att det kan förefalla motstridigt att samverkansavtal ges en legaldefinition av "avtal", samtidigt som det inte anses omfattas av LOU. Samtidigt följer av EG-domstolens avgörande i det s.k. Scala-målet att alla avtal som omfattas av gemenskapsrättens tillämpningsområde ska

---

<sup>133</sup> Kommissionens meddelande den 15 november 2005 om offentlig-privata partnerskap och EG:s lagstiftning om offentlig upphandling och koncessioner, KOM (2005) 569.

<sup>134</sup> Europaparlamentets resolution den 26 oktober 2006 om offentlig-privata partnerskap och EG-rätten om offentlig upphandling och koncessioner (2006/2043(INI)).

<sup>135</sup> C-84/03 Kommissionen mot Spanien.



upphandlas, även om de i den nationella rätten kategoriseras på annat sätt. Avgörande för om LOU är tillämplig eller inte är om den aktuella situationen avser tilldelning av kontrakt med motprestation.<sup>136</sup>

### 9.6.3 Upphandling vid samverkan i kommunalförbund

Den gängse uppfattningen är att det inte blir aktuellt med upphandling mellan medlemmarna och förbundet av tjänster inom ramen för samverkan i kommunalförbund. Såvitt utredningen erfar har frågan dock inte varit föremål för prövning i domstol.

Frågan i vilken mån kommuners och landstings köp från kommunalförbund i vilka de är medlemmar ska föregås av upphandling i enlighet med LOU har utretts av NOU i ett ärende rörande Karlskoga kommun.<sup>137</sup> NOU drar flera slutsatser av sin utredning.

- Eftersom medlemmar i ett kommunalförbund *överlåter* uppgifter till förbundet krävs inget avtal mellan medlemmarna och förbundet.
- Endast kommuner och landsting kan vara medlemmar.
- Ett kommunalförbund har inte, som t.ex. ett aktiebolag, några ägare. Varje förbundsmedlems inflytande över verksamheten står i proportion till antalet ledamöter medlemmen har. Det är därför möjligt för en kommun att utöva en kontroll jämförbar med den kontroll kommunen utövar över den egna förvaltningen. (Detta förutsätter sannolikt att antalet medlemmar inte är för stort.)
- Kommunalförbundet är så starkt sammankopplat med kommunerna att avtal mellan kommunalförbundet och kommunerna kan jämföras med interna transaktioner.
- Det torde vara mycket ovanligt att ett kommunalförbund säljer varor eller tjänster till privata kunder i en sådan omfattning att de uppgifter som förbundet utför åt medlemmarna inte kan sägas utgöra huvuddelen av verksamheten.

---

<sup>136</sup> Uppdrag rörande lagen (1992:1528) om offentlig upphandling och kommunal samverkan, Nämnden för offentlig upphandling. Dnr Fi2006:06/2006/11, s. 5f.

<sup>137</sup> NOU dnr 3006/0100-26.

Som framgått i avsnitt 9.3.3 kan samverkan i kommunalförbund ske rörande alla kommunala angelägenheter, både vad gäller hela och delar av verksamheter. Skulle ett antal kommuner välja att överlåta endast utförandet av en uppgift och att var och en av dem behåller huvudmannskapet för uppgiften, är frågan om en upphandlingssituation kan uppstå. Frågan har bl.a. relevans när det gäller samverkan kring administrativa tjänster och IT. Upphandlingsutredningen (Fi 2004:04) skriver följande rörande möjligheten för kommuner och/eller landsting att samarbeta om administrativa stödfunktioner utan föregående upphandling: *Det är också tveksamt om gemensamma nämnder och kommunalförbund fullgör uppgifter som kan betecknas som administrativa stödfunktioner.*<sup>138</sup>

#### 9.6.4 Upphandling vid samverkan i gemensam nämnd

Upphandlingsutredningen gick inte närmare in på frågan om upphandling av tjänster mellan kommuner som ingår i en gemensam nämnd.<sup>139</sup> På uppdrag av utredningen har NOU belyst frågan om huruvida upphandlingsbestämmelserna omfattar gemensam nämnd. NOU konstaterar inledningsvis att varken LOU eller de bakomliggande direktiven är tillämpliga vid anskaffning internt inom en kommun. Något avtal i juridisk mening kan inte ingås mellan enheter inom en kommun. Vidare diskuteras gränsdragning mellan upphandling och utförande av uppdrag i egen regi. I det sammanhanget hänvisas till ett mål i Högsta domstolen, där NOU i ett yttrande uttalat att:<sup>140</sup>

När det gäller offentlig verksamhet kan stundom även avtal träffade inom samma juridiska person tänkas ha viss civilrättslig betydelse. Det kan i andra fall tänkas att enheterna är så fristående i förhållande till varandra att ett köp eller någon liknande transaktion dem emellan inte rimligen kan karaktäriseras som ett uttryck för egenregiverksamhet utan bör falla in under upphandlingsbegreppet.

NOU anför vidare att:<sup>141</sup>

Det beskrivna synsättet skulle kunna vara tillämpligt då det är fråga om tilldelning av upphandlingskontrakt mellan enheter, som är att

<sup>138</sup> SOU 2006:28 *Nya upphandlingsregler* 2, s. 259.

<sup>139</sup> SOU 2006:28 *Nya upphandlingsregler* 2, s. 259.

<sup>140</sup> *Uppdrag rörande lagen (1992:1528) om offentlig upphandling och kommunal samverkan*, Nämnden för offentlig upphandling, Dnr Fi2006:06/2006/11, s. 15f.

<sup>141</sup> *Uppdrag rörande lagen (1992:1528) om offentlig upphandling och kommunal samverkan*, Nämnden för offentlig upphandling, Dnr Fi2006:06/2006/11, s. 16f.

betrakta som upphandlande enheter inom samma juridiska person. Avgörande för om en transaktion är att betrakta som offentlig upphandling torde vara huruvida tjänstens tillhandahållande eller varuleveransen förutsätter en civilrättslig avtalsreglering.

NOU konstaterar att deras resonemang om egenregiverksamhet kan vara ett stöd vid bedömningen av skyldigheten för värdkommunen att följa upphandlingslagstiftningen, vilket skulle innebära att LOU inte blir tillämplig för värdkommunen. Däremot menar NOU att det sannolikt är nödvändigt att göra en prövning enligt de s.k. Teckalkriterierna om den gemensamma nämndens tjänster utförs åt en kommun som inte är värdkommun.

### Analys av Teckalkriterierna vid samverkan i gemensam nämnd

EG-domstolen har i målet Teckal (C-107/98) fastställt att bestämmelserna om offentlig upphandling är tillämpliga när en upphandlande enhet avser att ingå avtal avseende varor med ekonomiska villkor med en i förhållande till myndigheten fristående juridisk person, oberoende av om denna själv äger en del av den fristående juridiska personen. Huvudregeln är således att en upphandlande enhets köp från ett annat offentligt organ ska föregås av en offentlig upphandling.

I målet ARGE (C-94/99) har EG-domstolen fastslagit att motsvarande kriterier som i Teckal-målet även ska gälla i fråga om upphandling av tjänster.

Vidare har EG-domstolen i målet Stadt Halle (C-26/03) klargjort att varje undantag från denna skyldighet ska tolkas restriktivt och det är den som avser att åberopa undantagsbestämmelsen som har bevisbördan för att den är tillämplig. Ett privat ägande i det "egna bolaget" utesluter att kontrollkriteriet kan anses uppfyllt.

Innebörden av dessa s.k. Teckalkriterier är i korthet att om en upphandlande myndighet avser att sluta ett skriftligt kontrakt om leverans av varor eller tjänster med en formellt fristående enhet, vilken kan fatta egna beslut oberoende av denna myndighet, ska detta upphandlas i enlighet med LOU om inte

1. den upphandlande myndigheten samtidigt utövar en *kontroll* över den fristående enheten motsvarande den som den utövar över sin egen förvaltning, och

2. den fristående enheten bedriver *huvuddelen av sin verksamhet* tillsammans med den eller de myndigheter som innehar den.<sup>142</sup>

Vid en jämförelse av förhållandena vid samverkan i kommunalförbund enligt NOU:s slutsatser ovan och förhållandena mellan de medverkande kommunerna och en gemensam nämnd synes inga större skillnader föreligga. Det krävs inget avtal vid överlåtande av uppgifter, endast kommuner och landsting kan vara medlemmar och varje medlems inflytande över verksamheten i en gemensam nämnd bör vara minst lika stort som i ett kommunalförbund. Vidare har de medverkande kommunerna möjlighet att närmare reglera möjligheterna till insyn och kontroll vid utformande av reglemente för den gemensamma nämnden (jfr avsnitt 9.5 om samverkan och demokrati). Det bör därför vara möjligt för en kommun att utöva en kontroll över en gemensam nämnd som är jämförbar med den kontroll kommunen utövar över den egna förvaltningen. Det kan även förutsättas att den gemensamma nämnden inte säljer varor eller tjänster till privata kunder i en sådan omfattning att de uppgifter som den gemensamma nämnden utför åt medlemmarna inte kan sägas utgöra huvuddelen av verksamheten.

Utredningen bedömer därför att det inte bör bli aktuellt med upphandling mellan medlemmarna och den gemensamma nämnden inom ramen för en samverkan i gemensam nämnd.

#### 9.6.5 Köp mellan kommuner och kommunala bolag

Helägda kommunala bolag är upphandlande enheter enligt LOU, oavsett om bolaget ägs av en eller flera kommuner eller landsting. Det är däremot oklart om LOU ska tillämpas när en kommun eller ett landsting tar i anspråk tjänster från ett eget bolag.

Upphandlande enheters avtal med egna bolag har vid flera tillfällen ifrågasatts och i flera domar underkänts av EG-domstolen.<sup>143</sup> Även här har de s.k. Teckalkriterierna (se ovan) betydelse för bedömningen av om en tjänst ska upphandlas i enlighet med LOU. Dvs. en kommun ska utöva en kontroll över aktiebolagen som motsvarar den kontroll som den utövar över egen verksamhet och bolaget utövar huvuddelen av sin verksamhet för kommunen.

---

<sup>142</sup> [www.nou.se](http://www.nou.se)

<sup>143</sup> *Uppdrag rörande lagen (1992:1528) om offentlig upphandling och kommunal samverkan*, Nämnden för offentlig upphandling. Dnr Fi2006:06/2006/11., s. 19.

Europeiska kommissionen tog upp frågan om köp mellan en kommun och ett kommunalt företag i samband med översynen av EG-direktiven och föreslog att en bestämmelse motsvarande det som slås fast i Teckal-domen skulle kodifieras i de nya EG-direktiven. Medlemsstaterna och kommissionen kunde emellertid inte enas om en sådan bestämmelse, varför det inte tagits in någon närmare reglering av köp mellan kommun och kommunalt företag i de nya direktiven (2004/17/EG och 2004/18/EG).<sup>144</sup>

I Regeringsrätten pågår för närvarande mål som berör det kommunala bolaget SYSÄV.<sup>145</sup> Bolaget ägs av 14 skånska kommuner och tillhandahåller renhållningstjänster. En av frågorna i målen är om aktuell kommun (Simrishamns kommun respektive Tomelilla kommun) borde ha upphandlat de tjänster (omhändertagande av kommunens avfall) de lämnat i uppdrag till SYSÄV att utföra. Regeringsrättens domar kommer att få betydelse för att klargöra de svenska rättsförhållandena vad gäller frågan om kommuners och landstings upphandling från egna bolag.

### 9.6.6 Inköpscentraler

Upphandlingsdirektiven (2004/17/EG och 2004/18/EG) innehåller bestämmelser om inköpscentraler. Enligt direktivet får medlemsstaterna fastställa en möjlighet för flera upphandlande myndigheter att använda sig av en s.k. inköpscentral när myndigheten anskaffar byggentreprenader, varor och tjänster. Bestämmelserna i direktivet befriar de upphandlande myndigheterna från skyldigheten att upphandla den tjänst som inköpscentralen utför, dvs. även om ersättning utgår för tjänstens utförande. Detta gäller åtminstone i de fall då inköpscentralen inte bedriver upphandlingsverksamhet med ett vinstintresse. Reglerna om inköpscentraler är valfria att genomföra för medlemsstaterna.

Upphandlingsutredningen föreslog i sitt slutbetänkande att regeringen för in bestämmelser i båda tilltänkta upphandlingslagarna som gör det möjligt att använda en inköpscentral vid upphandling.<sup>146</sup> Redan i sitt delbetänkande hade utredningen förordat detta förslag, men bedömt att det krävde noggrannare analyser.<sup>147</sup>

---

<sup>144</sup> Prop. 2006/07:128 *Ny lagstiftning om offentlig upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster*, s. 188f.

<sup>145</sup> Mål nr 172--179-06

<sup>146</sup> SOU 2006:28 *Nya upphandlingsregler 2*, s. 159f.

<sup>147</sup> SOU 2005:22 *Nya upphandlingsregler*, s. 283f.

Regeringen gjorde dock bedömningen att direktivens bestämmelser om inköpscentraler inte ska införas i svensk lagstiftning. Detta förslag hade sin grund i Upphandlingsutredningens delbetänkande, då remissbehandlingen av slutbetänkandet ännu inte var avslutat. Regeringen avser att återkomma till frågan om inköpscentraler i samband med den fortsatta beredningen av slutbetänkandet.<sup>148</sup>

## 9.7 Kommunal samverkan och konkurrens

En aspekt som bör tas upp i samband med att kommunal samverkan ökar är konsekvensen för konkurrensen inom vissa sektorer. Hur påverkar det näringslivets möjlighet att vara med och konkurrera, när kommuner eller landsting samverkar?

Konkurrensfrågorna belystes i samband med att regeringen lade fram den proposition som föreslog att kommunal samverkan skulle kunna ske i en gemensam nämnd. Regeringen ansåg då att behovet av samverkan fanns inom alla områden och att tillämpningen av bestämmelserna borde ha möjlighet att variera efter behoven. I regeringens förslag förutsattes att samverkan i gemensam nämnd skulle bli tillåten inom alla kommunala verksamhetsområden.<sup>149</sup>

Konkurrensverket avstyrkte i sitt remissvar förslaget i den del som det innebar att samverkan i gemensam nämnd skulle få ske inom alla kommunala verksamheter. Konkurrensverket ansåg att konkurrensskäl talade för att samverkan på ett sådant sätt endast skulle få ske beträffande obligatorisk verksamhet och på områden där samverkan kan motiveras ”på samhällsekonomiska grunder, t.ex. inom räddningstjänsten”. När det gällde verksamheter på konkurrensutsatta marknader såg Konkurrensverket också en risk för korssubventionering, dvs. att icke konkurrensutsatta verksamheter får stödja eller subventionera den konkurrensutsatta. Verket ansåg vidare att en omfattande samverkan kring upphandling och därmed samordning på köpar- eller beställarsidan kunde medföra att små och medelstora företag inte kan delta i anbudsgivningar.<sup>150</sup>

I samband med riksdagens behandling av ovan nämnda proposition framkom en del synpunkter liknande Konkurrensverkets i två

<sup>148</sup> Prop. 2006/07:128 *Ny lagstiftning om offentlig upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster*, s. 183f.

<sup>149</sup> Prop. 1996/97:105 *Kommunal samverkan*, s 39f.

<sup>150</sup> Konkurrensverkets yttrande 1997-01-13 rörande SOU 1996:137 *Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan*.

olika reservationer. Medan konstitutionsutskottets majoritet ställde sig bakom regeringens förslag lämnade moderaterna i utskottet en reservation till det aktuella betänkandet. De moderata ledamöterna uttryckte att de delade regeringens uppfattning om att det behövs enkla och smidiga former för samverkan, men att de också hade farhågor för att de föreslagna reglerna skulle ha en negativ inverkan på konkurrensen. De skrev att samverkan i gemensam nämnd eller kommunalförbund därför i första hand skulle få förekomma för just upphandlingar och för myndighetsutövning. I det då föreliggande förslaget ville de att begränsningar skulle vidtas som kunde stimulera konkurrensutsättning istället för tvärtom. De ville se en bestämmelse som hindrar tjänsteproduktion i egen regi genom gemensam nämnd eller kommunalförbund om inte denna föregåtts av en konkurrensupphandling. Folkpartiets ledamöter i utskottet lämnade också en reservation. De påtalade att de ansåg att det krävdes tydliga avgränsningar för att förhindra att kommunala bolag som ägnar sig åt affärsdrivande verksamhet glider över i den nya samverkansformen.<sup>151</sup>

Enligt utredningens bedömning kan incitamenten för att göra en upphandling i konkurrens minska vid kommunal samverkan, eftersom kommunerna tillsammans kan hitta lösningar som gör att de i egen regi klarar av att bedriva verksamheten mer kostnads-effektivt än de klarat av tidigare.

Samverkan behöver samtidigt inte innebära att kommunerna eller landstingen utför sina uppgifter i egen regi. Även kommuner eller landsting som väljer att samverka i kommunalförbund eller gemensam nämnd kan välja att göra gemensamma upphandlingar från privata aktörer. Ett sådant tillvägagångssätt kan visserligen föra med sig att det kan bli svårare för mindre företag att konkurrera i och med att upphandlingarnas omfattning blir större, såsom Konkurrensrådet framhåller i sitt remissvar ovan. Det bör samtidigt understrykas att samverkande kommuner och landsting har dessa valmöjligheter, och att egenregi inte är ett självändamål. Hur samverkande kommuner väljer att bedriva sin verksamhet är däremot ett politiskt beslut för respektive samverkanskonstellation att fatta inom ramen för gällande lagstiftning.

---

<sup>151</sup> Bet. 1996/97:KU:20.

## 9.8 Utvidgade möjligheter till kommunal samverkan

**Utredningens förslag:** Två eller fler angränsande kommuner får bilda en gemensam styrelse för fördjupad samverkan kring olika uppgifter. Förutsättningarna för bildande av gemensam styrelse regleras närmare i den lag (2007:000) om försöksverksamhet med bildande av gemensam styrelse som utredningen föreslår.

Kommuner som bildat en gemensam styrelse får vidare, utan att överlåta ansvaret för dessa uppgifter till den gemensamma styrelsen, träffa avtal om att uppgifter som innefattar myndighetsutövning mot enskild och som åligger kommuner enligt lag ska skötas helt eller delvis av en eller flera av de andra kommunerna. Kommunerna får också för sådana uppgifter uppdra åt anställda i annan kommun att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden.

För att skapa intresse för att bilda gemensam styrelse föreslår utredningen att regeringen genomför en flerårig projektsatsning för försöksverksamheten, där kommuner som bildar gemensam styrelse bl.a. erbjuds metodstöd och möjligheter till erfarenhetsutbyte. Projektet bör samordnas av en särskild funktion inom Regeringskansliet.

Försöksverksamheten föreslås bli femårig och avslutas med en utvärdering.

Utredningens uppdrag i den del som rör samverkan är mycket omfattande. Det har exempelvis inte varit möjligt att göra någon djupgående analys av olika verksamhetsområden, utan i de flesta fall gör utredningen sina bedömningar om kommunal samverkan mer generellt rörande de kommunala verksamheterna. Några av de utgångspunkter vi anser grundläggande för de förslag vi lägger rörande kommunal samverkan är

- att samverkan ökar i omfattning och av många ses som nödvändig utifrån dagens kommunstruktur om kommuner ska klara sina åtaganden,
- att behovet av kompetens, bl.a. specialistkompetens, är den främsta anledningen till ökningen av samverkan,
- att kommunala företrädare efterfrågar enkla och flexibla former för samverkan,
- att kommunala företrädare ogärna skapar politiska överbyggnader för samverkan kring verksamheter i liten omfattning



- eller uppgifter som upplevs som "opolitiska" (administration, viss teknisk service),
- att krav på enkelhet och flexibilitet måste vägas mot insyns-, kontroll- och påverkansmöjligheter där demokratin värnas,
  - att den ökade mångfalden av samverkanslösningar och geografiska överlappningar kan ses både som ett demokratiskt och ett praktiskt problem,
  - att kommunala företrädare anser att ett av de största hindren mot samverkan är LOU, samt
  - att näringslivet upplever att kommuner och landsting brister när det gäller tillämpning av LOU vid kommunal samverkan som involverar köp av tjänster.

### 9.8.1 Försöksverksamhet med bildande av gemensam styrelse

Utredningen föreslår att regeringen tar initiativ till en försöksverksamhet med bildande av gemensam styrelse. En gemensam styrelse består av två eller flera angränsande kommuner, som utvecklar fördjupad samverkan kring flera uppgifter under en och samma politiska överbyggnad.

Modellen innebär inte att en ny juridisk form för samverkan tillskapas, utan bygger på kommunallagens bestämmelser för gemensam nämnd (jfr avsnitt 9.3.4 om samverkan i gemensam nämnd). Vid samverkan i gemensam styrelse utsträcks därmed lokaliseringsprincipen till att omfatta de samverkande kommunernas hela område. Det finns möjlighet att delegera uppgift till anställd i annan kommun. Det bör vidare inte vara aktuellt med upphandling mellan medlemmarna och den gemensamma styrelsen (jfr utredningens analys utifrån Teckal-kriterierna i avsnitt 9.6.4). Samverkan i gemensam styrelse har demokratisk förankring och de samverkande kommunernas fullmäktige kan behålla ett större mått av inflytande än i t.ex. kommunalförbund. Sammantaget ger därför organisationsformen de flesta av de möjligheter som efterfrågas från kommuner när det gäller kommunal samverkan.

Genom fördjupad samverkan enligt utredningens modell skapas tillit och förtroende mellan ingående parter, vilket av många framställs som de mest grundläggande förutsättningarna för samverkan, oavsett t.ex. ekonomiska eller juridiska möjligheter. Det skapar utrymme för ett givande och tagande och underlättar en utvidgning

och ytterligare fördjupning av samverkan. Strategiska helhetslösningar gör det också möjligt att se samband mellan enskilda verksamheters olika delar samt olika verksamheters koppling till varandra. En grupp kommuner som fördjupar sin samverkan kan bli en starkare part i förhållande till andra samhällsaktörer.

Den ökade mångfalden av samverkanslösningar i överlappande nätverk gör det svårt att säkra insyn och ansvarsutkrävande, vilket gör att samverkan kan få negativa konsekvenser för den lokala demokratin. Utredningen ser det som önskvärt att ur demokratisynpunkt minska antalet samverkanskonstellationer, något som bildandet av gemensamma styrelser på sikt torde kunna åstadkomma. En gemensam styrelse förväntas inte bara ta initiativ till ny samverkan utan även överta ansvar från befintliga samverkansprojekt eller gemensamma nämnder som skapats för enstaka uppgifter.

Ansvarskommittén skriver i sitt slutbetänkande att det på längre sikt kan bli aktuellt för staten att ställa krav – framför allt på små kommuner – på en utbyggd och formaliserad kommunal samverkan.<sup>152</sup> En gemensam styrelse enligt utredningens modell skulle kunna utgöra exempel på sådan formaliserad samverkan. Samverkan enligt utredningens modell kan dessutom ge likartade förutsättningar som en sammanläggning av kommuner, och lägger inte hinder i vägen för en sådan utveckling på sikt.

Utredningen vill betona att kommunal samverkan inte är att betrakta som en driftsform som innebär att service och tjänster *utförs* av kommunala aktörer i egen regi. Den gemensamma styrelsen kan även upphandla utförandet av tjänster från privata utförare.

### Bildande av gemensam styrelse

De kommuner som beslutar att bilda en gemensam styrelse ska anmäla detta till regeringen. Utredningen har inte för avsikt att föreslå lämpliga kommungrupperingar för bildande av gemensam styrelse. Initiativ till att bilda gemensam styrelse bör komma från kommunerna själva. Tänkbara kriterier för kommunerna att ta hänsyn till är bebyggelsestruktur, arbetspendling, flyttströmmar och kommersiell service (jfr Nuteks indelning i s.k. funktionella analysregioner, FA-regioner<sup>153</sup>).

---

<sup>152</sup> SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, s. 273.

<sup>153</sup> Sundström, B. *Samverkan i samverkansområden*. Dnr Fi2006:04/2006/13.

En gemensam styrelse kan hos regeringen begära att inte längre ingå i försöksverksamhet med gemensam styrelse. Till regeringen ska också anmälas i fall en eller flera kommuner beslutar att lämna den gemensamma styrelsen, men att kvarvarande kommuner fortsätter att samverka. Detsamma gäller om ytterligare kommuner önskar ansluta sig till en gemensam styrelse som fått regeringens godkännande.

Det kan finnas anledning att se över om administrativa eller juridiska problem kan uppstå om kommuner bildar gemensam styrelse över länsgräns, t.ex. vad gäller relationer till statliga myndigheter som utövar tillsyn över vissa kommunala verksamheter.

Utredningen ser inget hinder för att kommuner som bildar en gemensam styrelse även samverkar i andra former och med andra aktörer. I vissa frågor kan det t.ex. krävas samverkan inom ett helt län. Framför allt ser utredningen inte att den nya modellen ska hindra kommuner från att samverka med landsting.

### Politisk organisation och representation

Varje kommun utser minst en ledamot och en ersättare till den gemensamma styrelsen. I praktiken torde det bli aktuellt med fler ledamöter, så att t.ex. även oppositionen i de deltagande kommunerna blir representerad.

Den gemensamma styrelsen tillsätts formellt i en av de samverkande kommunerna, värdkommunen. Fullmäktige i värdkommunen utser ordförande och vice ordförande bland ledamöterna i den gemensamma styrelsen (jfr 6 kap. 15 § KL). Det hindrar inte att värdkommunen väljer en ledamot från en annan kommun än den egna till ordförande respektive vice ordförande.

Den gemensamma styrelsen föreslås samverka kring olika uppgifter. För att kunna hantera den mångfald av verksamheter det kan röra sig om samt att kunna ta ett strategiskt och långsiktigt utvecklingsansvar kan det inrättas utskott eller beredningar under den gemensamma styrelsen.<sup>154</sup> Medan utskott är politiskt sammansatta organ kan en beredning bestå av både förtroendevalda och tjänstemän. En gemensam styrelse kan delegera beslutanderätt åt

---

<sup>154</sup> Jfr 6 kap. 20 § KL vari stadgas att fullmäktige får bestämma att en nämnd ska ha ett eller flera utskott. Om fullmäktige inte har bestämt något om utskott får nämnden själv bestämma att utskott ska finnas. Enligt 6 kap. 21 § KL får en nämnd tillsätta de nämndberedningar som behövs.

ett utskott, en ledamot eller ersättare eller åt en anställd i någon av de samverkande kommunerna.

Endast ledamöter och ersättare i gemensamma styrelsen kan väljas till utskott enligt dagens bestämmelser (jfr 6 kap. 22 § KL). Utredningen anser att denna krets kan bli för begränsad, om man antar att en gemensam styrelse får en mängd olika uppgifter att hantera och för detta ändamål vill tillsätta flera utskott. Därför föreslår utredningen att det i lagen om försöksverksamhet med bildande av gemensam styrelse förs in en möjlighet för en gemensam styrelse att även utse andra förtroendevalda att representera kommunerna i utskotten. Det torde också kunna bredda representationen och bereda plats för minoritetspartier.

Fullmäktige kan också i enlighet med 3 kap. 4 § KL besluta att en nämnd ska vara underställd en annan nämnd. Det innebär att det går att inrätta en nämnd under en gemensam nämnd, vilket också kan vara ett sätt för de samverkande kommunerna att organisera sig i de fall de väljer att samverka kring många olika uppgifter.

Att leda och samordna förvaltningen av de samverkande kommunernas angelägenheter kvarstår som ett ansvar för respektive kommunstyrelse (jfr 6 kap. 1 § KL). Benämningen ”gemensam styrelse” signalerar m.a.o. inte att den gemensamma styrelsen får någon överordnad roll i förhållande till de egna kommunstyrelserna. Den gemensamma styrelsens ansvar framgår av det reglemente de samverkande kommunernas fullmäktige fattar beslut om. Som framgår i avsnitt 9.5 föreslår utredningen att styrelsens uppsiktsplikt enligt 6 kap. 1 § KL förtydligas vid samverkan i gemensam nämnd, vilket därmed även skulle bli aktuellt för samverkan inom ramen för försöksverksamhet med bildande av gemensam styrelse.

### **Gemensam personal, rekrytering m.m.**

Förvaltningen inom varje samverkande huvudmans område lyder under den gemensamma styrelsen, för att kunna omfattas av den gemensamma styrelsens beslutanderätt kring dess uppgifter. Genom att inrätta en gemensam styrelse kan det således vara ett alternativ för kommunerna att samordna förvaltningarna inom nämndens verksamhetsområden.

Den gemensamma styrelsen kan även välja att för en verksamhet ha en gemensam förvaltningschef, som har sin anställning i en av

kommunerna. Att anställa gemensamma förvaltningschefer kan framför allt bli aktuellt i de fall då det finns behov av nyrekrytering i samband med det kommande generationsskiftet i offentlig sektor. Det kan också vara ett resurseffektivt sätt för mindre kommuner att tillgodose behov av kompetens och samordning. En mindre långtgående variant är att den gemensamma styrelsen delegerar beslutanderätt till en förvaltningschef i någon av de samverkande kommunerna och att denne sedan ges möjlighet att vidaredelegera till anställda i de övriga kommunerna (jfr utredningens förslag om en utvidgning av bestämmelserna i 6 kap. 37 § KL, avsnitt 9.4).

En fördel med ett fördjupat och långsiktigt samverkansarbete är att det ger utrymme för ett "givande och tagande", t.ex. när det gäller att dela på tjänster. En gemensam styrelse kan planera för de verksamhetsområden där kommunerna ser behov av att dela på tjänster utifrån ett mer långsiktigt och brett perspektiv. För en mindre kommun kan det vara särskilt kännbart om samverkan kring en gemensam tjänst innebär att den egna kommunen får dra ner på sin personalstyrka. Ur ett mer långsiktigt perspektiv och med samverkan kring flera verksamheter är det mer sannolikt att alla samverkande parter får bistå med tjänster till de gemensamma uppgifterna.

### Den gemensamma styrelsens uppgifter

En gemensam styrelse kan samverka kring i princip alla kommunala angelägenheter. Genom att bilda en gemensam styrelse kan kommunerna under en och samma politiska överbyggnad samla alla de uppgifter de vill samverka kring. Detta kan jämföras med de kommunalförbund som drivs som s.k. flersaksförbund, dvs. när kommuner eller landsting väljer att bilda ett kommunalförbund och sedan överlåter flera uppgifter till ett och samma förbund. Det finns också exempel på långtgående samverkan mellan kommungrupperingar som inte valt någon av kommunallagens samverkansformer, t.ex. Umeåregionen och KÖBYT-samarbetet.<sup>155</sup>

I takt med att kommunerna vill fördjupa sin samverkan och överlåta ansvaret för ytterligare uppgifter till den gemensamma styrelsen, kan respektive fullmäktige fatta beslut om ändring i

---

<sup>155</sup> I Umeåregionen ingår Umeå, Vindeln, Nordmaling, Robertsfors, Vännäs och Bjurholm ([www.umearegionen.se](http://www.umearegionen.se)). Inom KÖBYT samverkar Kinda, Ödeshög, Boxholm, Ydre och Tranås ([www.koby.nu](http://www.koby.nu)).

reglementet för den gemensamma styrelsen. Förutom de demokratiska vinsterna med mer samordnad samverkan torde det vara mindre resurskrävande att utöka verksamheten för en gemensam styrelse, än att skapa en ny samverkanskonstellation för varje ny uppgift.

Förutom att ansvara för drift och förvaltning av de uppgifter kommunerna överlämnar till den gemensamma styrelsen, så kan den gemensamma styrelsen ha en mer strategisk roll som syftar till att se utvecklingsmöjligheter och nya potentiella samverkansområden. Den gemensamma styrelsen blir då en arena för att driva och hålla ihop samverkansarbetet mellan kommunerna. En sådan mer strategisk och utvecklingsinriktad roll torde också höja den gemensamma styrelsens status samt intresset bland kommunernas förtroendevalda för att delta i densamma.

Som nämnades inledningsvis baserar sig modellen med gemensam styrelse på kommunallagens regelverk för gemensam nämnd. Av förarbetsuttalandena framgår att uppgifter som överlämnas till en gemensam nämnd måste vara gemensamma för de samverkande kommunerna. Som framgick av avsnitt 9.3.4 kan det finnas vissa oklarheter kring hur begreppet ”gemensam uppgift” ska tolkas. Vad gäller den föreslagna modellen vill utredningen särskilt uppmärksamma att en situation kan uppkomma då tre eller fler kommuner bildar gemensam styrelse, men att det inom någon verksamhet bara är två av kommunerna som vill samverka och överlåta ansvaret för en viss uppgift. Utredningen föreslår därför att det enligt lagen om försöksverksamhet med bildande av gemensam styrelse ska vara möjligt att överlämna uppgifter som inte är gemensamma för alla samverkande kommuner. Uppgiften ska dock vara en gemensam uppgift för minst två av de samverkande kommunerna som bildat gemensam styrelse. För att hantera en uppgift där endast några av kommunerna har intresse av att samverka, kan kommunernas fullmäktige eller den gemensamma styrelsen besluta att tillsätta ett utskott. Det finns också möjlighet att delegera beslutanderätt till utskottet.

### Utvidgade möjligheter för kommuner som bildar gemensam styrelse att samverka genom interkommunala avtal

Förslaget om bildande av gemensam styrelse handlar framför allt om långsiktig och fördjupad samverkan med demokratisk förankring. Det kan samtidigt finnas uppgifter som kommuner vill samverka kring, men där de ogärna överlåter hela ansvaret för uppgiften till ett gemensamt organ. Genom samverkan i avtalsform behåller varje enskild kommun det politiska och rättsliga ansvaret för verksamheten, även om beredning och handläggning utförs av en annan kommun. Som beskrevs i avsnitt 9.3.1 finns i speciallagstiftning vissa begränsade möjligheter till samverkan genom interkommunala avtal.

Utökade möjligheter till samverkan genom interkommunala avtal kan vara ett sätt att öka flexibiliteten och underlätta för kommuner att samverka t.ex. inom verksamheter med höga krav på specialistkompetens. För att ytterligare underlätta samverkan vill därför utredningen, som en del i förslaget om försöksverksamhet med bildande av gemensam styrelse, föreslå utvidgade möjligheter till samverkan genom interkommunala avtal för sådana kommuner som bildar gemensam styrelse.

Förslaget innebär att kommuner som bildar gemensam styrelse ges rätt att samverka genom interkommunala avtal kring uppgifter som innefattar myndighetsutövning mot enskild och som åligger kommuner enligt lag, på motsvarande sätt som för närvarande är möjligt i vissa specialförfattningar. Uppgifterna kan exempelvis avse tillsyn, utredning och liknande. Myndighetsutövning tillhör odiskutabelt kommunernas kärnverksamhet och inom ramen för detta område bör det enligt utredningens mening inte uppkomma några problem i fråga om upphandling eller konkurrens.

Utredningens förslag innebär att en begränsad bestämmelse om interkommunala avtal förs in i den föreslagna lagen om försöksverksamhet med bildande av gemensam styrelse. Bestämmelsen bygger på motsvarande regler om avtalssamverkan som idag finns i 24 c § djurskyddslagen (1988:534), 14 § livsmedelslagen (2006:804), 26 kap. 7 § miljöbalken (1998:808), 2 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453), 7 kap. 16 § alkohollagen (1994:1738) och 3 kap. 12 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Bestämmelsen skapar därmed utvidgade möjligheter till samverkan i förhållande till vad som följer av dessa lagar. Den utökade möjligheten till avtalssamverkan kan därutöver exempelvis bli tillämplig inom

skolans område. Vidare innebär utredningens förslag en möjlighet att ingå avtal om kommunal samverkan på plan- och bygglagens område, eftersom det kan anses oklart om någon sådan möjlighet för närvarande inryms i 11 kap. 4 § plan- och bygglagen (1987:10).

Den utvidgade möjligheten att samverka i avtalsform är således begränsad till kommuner som bildar gemensam styrelse, men innebär inte att ansvaret för de uppgifter kring vilka kommunerna vill sluta avtal överläts till den gemensamma styrelsen. De behöver således inte tas med i den gemensamma styrelsens reglemente eller överenskommelse.

Utredningens syfte med förslaget är främst att skapa ytterligare incitament för angränsande kommuner som vill fördjupa sin samverkan att finna fler samverkansområden, även inom de kommunala kärnverksamheterna där det kan upplevas som politiskt känsligt att överlåta ansvar till ett gemensamt organ. En tänkbar möjlighet på längre sikt är också att kommunerna i ett första steg bestämmer sig för att samverka i avtalsform, för att sedan i ett andra steg – om samverkan fungerar bra – överlåta uppgiften till den gemensamma styrelsen.

Begränsningen i bestämmelsen till uppgifter som innefattar myndighetsutövning mot enskild samt åligger kommunerna enligt lag, gör att det kan finnas andra uppgifter där det framstår som ett mer lämpligt alternativ för kommunerna att överlåta ansvaret för uppgiften till den gemensamma styrelsen. Som beskrevs i avsnitt 9.6.2 kan viss samverkan ha karaktären av köp-säljsituationer, där det ställs krav på att den säljande kommunen gör en bedömning av om samverkan är kompetensenlig och att den köpande kommunen tillämpar lagen om offentlig upphandling.

### **Utvidgade möjligheter för kommuner som bildar gemensam styrelse att delegera uppgift till anställd i annan kommun**

Utredningen föreslår vidare att den föreslagna bestämmelsen om en utökad rätt för kommuner att ingå samverkansavtal förenas med utökade möjligheter för kommuner som ingår i en gemensam styrelse att delegera uppgifter till anställd i annan kommun. Inte heller här behöver kommunerna överlåta hela ansvaret för uppgiften och beslutsfattandet till den gemensamma styrelsen, utan överenskommelsen om delegering sluts genom ett avtal enligt förslaget ovan.



Den föreslagna bestämmelsen ingår i lagen om försöksverksamhet med bildande av gemensam styrelse och kompletterar de bestämmelser om delegering som för närvarande finns i djurskyddslagen, livsmedelslagen, miljöbalken och lagen om skydd mot olyckor. Den föreslagna bestämmelsen innebär också en utvidgning av kretsen delegater i förhållande till de generella delegationsbestämmelserna i kommunallagen.

I nuvarande lagstiftning finns inte någon delegationsmöjlighet i samband med att kommuner sluter samarbetsavtal med stöd av 2 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453) eller 7 kap. 16 § alkohollagen (1994:1738). Genom utredningens förslag tillskapas möjlighet för kommuner som bildat gemensam styrelse att delegera uppgifter till anställd i annan kommun även på dessa områden. Detta torde enligt utredningens bedömning vara värdefullt då frågor inom dessa verksamheter ofta är politiskt laddade och det kan finnas en ovilja att överlåta det politiska och rättsliga ansvaret för verksamheterna till ett gemensamt organ. Inom t.ex. socialtjänsten är samtidigt behovet av specialistkompetens påtagligt när det gäller s.k. ”sällan-ärenden”, vilket talar för att en utökad möjlighet till delegering av uppgift till anställd i annan kommun kan innebära ökad kvalitet och rättssäkerhet i handläggningen av enskilda ärenden. Det skapar också möjlighet för enskilda anställda att specialisera sig inom sina respektive områden.

Vidare innebär utredningens förslag en möjlighet till delegering till anställd i annan kommun på plan- och bygglagens område, eftersom någon sådan möjlighet för närvarande inte finns i plan- och bygglagen (1987:10).

Utredningen vill betona att för de uppgifter som kommunerna överlämnar till den gemensamma styrelsen behövs inget separat avtal om delegering. Den föreslagna bestämmelsen om utökade delegeringsmöjligheter är begränsad till de kommuner som ingår i en gemensam styrelse, men de anställda i de olika kommunerna till vilka ansvar delegeras har att redovisa till ansvarig nämnd i respektive kommun. Liksom beskrevs i avsnittet ovan om utökade möjligheter till avtalssamverkan, så är utökade delegeringsmöjligheter ett sätt att skapa flexibilitet och attrahera angränsande kommuner att på olika sätt fördjupa sin samverkan.

## Årlig redovisning

Den gemensamma styrelsen ska lämna en årlig redovisning till regeringen av de uppgifter, för vilka kommunerna överlätit ansvaret åt den gemensamma styrelsen. Till denna redovisning ska bifogas den överenskommelse som kommunerna upprättat i enlighet med 3 kap. 3 c § KL samt reglemente. Av den årliga redovisningen ska även framgå om, och i sådana fall för vilka uppgifter, kommunerna träffat avtal om skötsel och/eller delegering av uppgift till anställd i annan kommun.

## Försöksverksamheten bör ingå i en flerårig projektsatsning

Regeringen har på olika sätt sökt främja samverkan de senaste åren, bl.a. genom ny lagstiftning, information och projektbidrag. Utredningen bedömer att det inte uteslutande går att lagstifta fram kommunal samverkan, bl.a. då det redan idag finns ett omfattande regelverk kring samverkan i både kommunallagen och i speciallagstiftning. Ibland kan lagstiftningen snarare upplevas som ett hinder, då mångfalden av bestämmelser kan upplevas svåra att hantera i praktiken. Erfarenheter från kommuner och landsting visar att det framför allt är resurser till projektledning och liknande som efterfrågas för att realisera idéer om samverkan. Informationsinsatser kring dagens möjligheter till samverkan liksom kring både goda och dåliga erfarenheter av samverkan är också välbehövliga. Här har Sveriges Kommuner och Landsting en viktig roll för informationspridning och erfarenhetsutbyte.

Regeringens satsning på samverkansbidrag som genomfördes 2002–2004 ledde förvisso till att en mängd samverkansprojekt startades. Statskontorets uppföljning av satsningen visade samtidigt på att ett eventuellt framtida riktat statligt stöd bör utgå från tydliga kriterier och krav samt koncentreras till ett mindre antal projekt där det finns utrymme att ta ett större och mer omprövande grepp.<sup>156</sup>

För att få genomslag för modellen med gemensam styrelse föreslår därför utredningen att regeringen tar initiativ till en flerårig projektsatsning som stöd för försöksverksamheten med bildande av gemensam styrelse. Inom Regeringskansliet bör en samordnande funktion inrättas under projektiden. Som jämförelse för en sådan

---

<sup>156</sup> Rapport 2005:23 *Statsbidrag till kommunala samverkansprojekt*, s. 9f.

funktion kan erfarenhet hämtas från t.ex. Arbetsgruppen för samverkan mellan kommuner<sup>157</sup> eller Samverkansdelegationen.<sup>158</sup> Samordnaren kan handlägga ansökningar om bildande av gemensam styrelse, ta fram informationsmaterial, utveckla metoder för samverkan för olika verksamhetsområden, skapa mötesplatser för erfarenhetsutbyte mellan olika kommungrupperingar som bildat gemensam styrelse och i övrigt bistå kommunerna med råd och stöd. Övergripande frågor om t.ex. konsekvenser för den lokala demokratin och för konkurrensen mellan offentligt och privat kan också kunna hanteras av den samordnande funktionen genom t.ex. seminarier eller studier.

Försöksverksamheten med bildande av gemensam styrelse föreslås pågå under en femårsperiod 2009–2013 och avslutas med en utvärdering.

Utredningen bedömer också som möjligt att regeringen som en del i projektsatsningen överväger att erbjuda särskilda bidrag till kommuner som bildar gemensam styrelse. Bidraget skulle främst vara avsett för att kommunerna ska kunna avsätta personella resurser (projektledare) för att leda, samordna och utveckla samverkansarbetet.

## 9.9 Obligatorisk samverkan

Enligt dir. 2006:47 ska utredningen översiktligt belysa vilka följdverkningar bestämmelser om obligatorisk kommunal samverkan får för annan lagstiftning.

Utredningen har funnit två exempel på vad som i dagsläget skulle kunna betraktas som bestämmelser om obligatorisk samverkan. Dels ska kommuner och statliga myndigheter, enligt 1 kap. 6 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, samordna verksamhet samt samarbeta med varandra och med andra som berörs. Dels stadgas i 7 a § bibliotekslagen (1996:1596) bl.a. att bibliotek och bibliotekshuvudmän inom det allmänna biblioteksväsendet ska samverka.

I en promemoria om högspecialiserad sjukvård som lades fram 2003 föreslogs en lagreglerad skyldighet för de i en sjukvårdsregion ingående landsting att bilda en gemensam nämnd för handhavanden av sjukvårdsregionens angelägenheter. En region skulle även kunna

---

<sup>157</sup> Dnr Fi2000/4071.

<sup>158</sup> Dnr U2005/4465/UH.

välja att samverka i kommunalförbund eller bolag, varför kravet på gemensam nämnd då skulle falla.<sup>159</sup> En majoritet av remissinstanserna tillstyrkte utredningsförslaget.<sup>160</sup> Förslaget har dock inte beretts vidare.

Ansvarskommittén skriver i sitt slutbetänkande att de mindre kommunernas förmåga att hantera verksamhet som ställer krav på t.ex. specialisering, i framtiden skulle kunna föranleda krav från statens sida på en utbyggd och formaliserad kommunal samverkan.<sup>161</sup> Som beskrevs i avsnitt 9.3.2 har Finland valt att ställa krav på ett visst befolkningsunderlag för att t.ex. anordna grundläggande yrkesutbildning, vilket ställer krav på att mindre kommuner samverkar genom att inrätta s.k. samarbetsområden.

Det finns således ett antal exempel på att frågor om obligatorisk samverkan i olika sammanhang diskuterats eller föreslagits. Utredningen har dock inte övervägt något förslag om tvingande samverkan på något område. Sammantaget bedömer utredningen inte att frågan om obligatorisk samverkan i dagsläget har någon aktualitet. Att genom tvång främja samverkan framstår dessutom som ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

---

<sup>159</sup> Ds 2003:56 *Högspecialiserad sjukvård – kartläggning och förslag*.

<sup>160</sup> Remissammanställning dnr S2003/9641/HS.

<sup>161</sup> SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, s. 273.

## 10 Konsekvensbedömningar

I detta kapitel behandlas konsekvensbedömningar enligt kommittéförordningen (1998:1474). I 14 § kommittéförordningen anges att om förslaget i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska en beräkning av dessa redovisas i betänkandet. Om kostnadsökningar eller intäktsminskningar blir aktuella, ska kommittén ange en finansiering.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska konsekvenserna, enligt kommittéförordningens 15 §, anges i betänkandet. Det samma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Av 16 § kommittéförordningen framgår att regeringen anger närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande. Av utredningens direktiv framgår bl.a. att utredningen *allsidigt* ska belysa konsekvenserna av eventuella författningsförslag. Inom den del av uppdraget som rör kommunal samverkan har utredningen dessutom haft i uppdrag att mer specifikt utvärdera konsekvenserna av samverkan för bl.a. verksamhetens effektivitet och för den lokala demokratin. Utredningen har valt att i första hand göra sådana konsekvensbeskrivningar för de olika förslagen inom respektive kapitel samt i författningskommentaren.

## 10.1 Konsekvenser för kommunal självstyrelse

Den kommunala självstyrelsen har en lång tradition i Sverige. Som beskrevs i betänkandets kapitel 3 är viktiga konkreta förutsättningar för självstyrelsen exempelvis den lagstadgade kommunala kompetensen, möjligheten till laglighetsprövning, den kommunala beskattningsrätten samt möjligheten att utkräva ett politiskt ansvar av de förtroendevalda.

I Kommittéhandboken (Ds 2000:1) anges ett antal frågor som kan ge vägledning vid en analys av förslagets konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Två av frågorna bedömer utredningen som särskilt relevanta för uppdraget. Den första frågan är om förslagen har betydelse för den lokala demokratin, t.ex. vad gäller kommunalpolitikernas handlingsutrymme eller medborgarnas möjlighet att utöva inflytande. Den andra frågan är hur förslagen påverkar uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna.

Förslagets konsekvenser för den lokala demokratin har särskilt analyserats i kapitel 9 om kommunal samverkan. I denna del gör utredningen bedömningen att den snabba utvecklingen mot allt fler, överlappande samverkanskonstellationer är en brist ur demokratisk synvinkel. Det kan t.ex. vara svårt för medborgarna att utkräva ansvar av de förtroendevalda. Utredningens förslag om försöksverksamhet med bildande av gemensam styrelse har bl.a. till syfte att på sikt minska antalet samverkanskonstellationer. Med kommunallagens regelverk om gemensam nämnd som grund för förslaget finns också förutsättningar för inflytande för de samverkande kommunernas fullmäktige att utöva inflytande samt för medborgarna att få insyn i samverkansarbetet.

Frågan om uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna har särskilt berörts i kapitel 6 om kommunal finansiering av statlig verksamhet. Utredningens förslag om en vidgad kommunal kompetens att lämna bidrag till statliga väg- och järnvägsbyggen samt till utbildning och forskning vid statliga lärosäten ändrar inte den grundläggande uppgiftsfördelningen mellan stat, kommun och landsting. Som utredningen beskriver finns samtidigt ett flertal områden där kommunala aktörer och staten har gemensamma intressen, t.ex. när det gäller insatser för att allmänt främja lokal och regional utveckling och tillväxt, som också innefattar gemensam finansiering av olika investeringar. Denna utveckling medför att uppgifts- och ansvarsfördelningen i praktiken kan bli mer oklar. I och med att utredningens förslag emellertid inte

innebär att kommuner eller landsting tvingas att lämna bidrag eller, omvänt, att staten kan kräva kommunal finansiering, bedömer inte utredningen att förslagen medför några negativa konsekvenser för den kommunala självstyrelsen i denna del.

## 10.2 Ekonomiska konsekvenser

Utredningens uppdrag består framför allt i att anpassa den kommunala kompetensen till samhällsutvecklingen. Uppdraget har därmed en tydlig juridisk inriktning. Förslaget till lag om vissa kommunala befogenheter för att samordna de s.k. smålagarna (se kapitel 5) kan t.ex. närmast beskrivas som en lagteknisk åtgärd.

Flera av de områden som berörs i utredningen handlar om frivilliga åtaganden för kommuner och landsting. Det är därför svårt att göra någon mer exakt beräkning av de ekonomiska konsekvenserna av förslagen, i och med att det är upp till kommuner och landsting själva att fatta beslut om huruvida de t.ex. vill lämna bidrag till vissa statliga verksamheter (jfr kapitel 6). Denna typ av bidrag förekommer enligt uppgift redan idag i stor utsträckning, varför det heller inte går att uttala sig om utredningens förslag kommer att ytterligare öka förekomsten av sådana bidrag eller om förslaget snarare bidrar till att tydliggöra kompetensen på områdena.

I sammanhanget ligger det närmare till hands att ur ett bredare perspektiv tala om samhällsekonomiska konsekvenser. Några av utredningens förslag berör verksamheter där såväl staten som kommuner och landsting agerar. En bättre samordning av olika aktörers insatser torde få positiva samhällsekonomiska konsekvenser, t.ex. genom ett mer effektivt resursutnyttjande. Det är också möjligt att vissa förslag kan ge flerstegseffekter, om exempelvis en kommuns bidrag till en högskola medför att kompetensnivån i området höjs och att det i sin tur främjar företagsetableringar.

Förslaget om utökade möjligheter till samverkan i gemensam styrelse kan också ge kommuner potential att mer kostnadseffektivt bedriva sina verksamheter. Det finns samtidigt de som hävdar att kommuner som samverkar höjer sin ambitionsnivå och därmed ökar kostnaderna. Ur ett bredare samhällsekonomiskt perspektiv anser dock utredningen att samverkan kan skapa nytta för den enskilde medborgaren genom högre kvalitet, bredare serviceutbud eller bättre tillgänglighet.

### 10.3 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Frågan om eventuella konsekvenser för den offentliga servicen är given när det gäller ett sådant brett uppdrag som handlar om den kommunala kompetensen, vilken omfattar alla kommuner och landsting. I flera av uppdragets olika delar berörs faktorer som tillgång till service, kommunikationer eller arbetskraft. Dessa faktorer är betydelsefulla för både medborgarna och företagen och lyfts också fram av utredningen som argument för flera förslag. Ett sådant exempel är förslaget om en utvidgad kompetens att tillhandahålla lokaler till det lokala näringslivet, som bl.a. syftar till att underlätta för företag att etablera sig. Frågor om kommunikationer och arbetskraftsförsörjning är centrala för förslagen om utökade möjligheter för kommuner och landsting att lämna bidrag till statliga infrastrukturinvesteringar samt till högskoleutbildning och forskning.

När det gäller kommunal samverkan har utredningen framför allt lyft fram små kommuners möjlighet att genom samverkan tillgodose behov av specialistkompetens i olika verksamheter. Utredningen ser en potential för förbättrad tillgång till samt kvalitet i den offentliga servicen genom samverkan.

Utredningen har däremot avstått från att peka ut vissa delar av landet, t.ex. glesbygden, som målgrupp för olika förslag. Det finns inget i utredningens direktiv som talar för en sådan avgränsning. Tvärtom vill utredningen framhålla att behoven av att t.ex. tillhandahålla lokaler till näringslivet kan finnas i hela landet, men kan ta sig olika uttryck. Regionalpolitiska problem kan förvisso ha en större påverkan på kommuners och landstings möjlighet att upprätthålla samhällsservicen, vilket är en viktig bakomliggande faktor. Det får dock särskiljas från syftena med utredningens förslag, som inte tar någon specifik regional inriktning.

### 10.4 Konsekvenser för små företag

Det är framför allt två av utredningens förslag som kan antas få konsekvenser för små företag.

Det första förslaget rör ett generellt undantag från självkostnadsprincipen på konkurrensutsatta marknader. Förslaget syftar till att åstadkomma mer konkurrensneutrala villkor mellan



offentliga och privata aktörer. Det har bl.a. tillkommit utifrån den problematik som näringslivet beskriver när det gäller kommuners och landstings möjligheter att bedriva näringsverksamhet på konkurrensutsatta marknader, med tillämpning av självkostnadsprincipen. Genom utredningens förslag ställs krav på att verksamheten ska drivas på affärsmässig grund, vilket torde få positiva konsekvenser för små företags möjligheter att konkurrera med kommuner eller landsting på mer jämlika villkor.

Det andra förslaget rör en utökad kompetens för kommuner att tillhandahålla kommersiella lokaler till det lokala näringslivet. Förslaget kan antas få positiva konsekvenser för små företag på flera sätt. Det kan till att börja med underlätta för små företag att etablera sig i glesbygd, där det annars kan vara svårt att ordna kapitalförsörjning för att själv bygga lokaler. Det kan även skapa möjligheter för små företag att samverka med andra aktörer inom ramen för s.k. teknikparker.

Det område där utredningen sett en viss risk för negativa konsekvenser för små företag är då kommuner eller landsting gemensamt upphandlar tjänster, och det därmed kan bli svårare för mindre företag att konkurrera i och med att upphandlingarnas omfattning blir större (jfr avsnitt 9.7). Det är inte uteslutet att sådana situationer kan bli en konsekvens av utökad samverkan mellan angränsande kommuner i gemensam styrelse, enligt utredningens förslag. Detta är dock inte någon problematik som är specifik för just utredningens förslag, utan som kan gälla all kommunal samverkan. Utredningen bedömer dock att kommunal samverkan sammantaget har så stora fördelar att inte frågan om små företags möjligheter att konkurrera om en upphandling är av avgörande betydelse.

## 10.5 Övriga konsekvenser

Utredningen har inte funnit anledning att närmare analysera konsekvenserna för jämlikhet, integration och hållbar utveckling utifrån de förslag utredningen lägger fram i betänkandet. Utredningen bedömer inte heller att förslagen får några särskilda konsekvenser för brottsligheten.

# 11 Författningskommentar

## 11.1 Förslag till lag (2007:000) om vissa kommunala befogenheter

Förslaget till lag om vissa kommunala befogenheter har behandlats i betänkandets kapitel 5. Lagen ersätter kommunal delegationslag (1954:130), lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m., lagen (1962:638) om rätt för kommun att bistå utländska studerande, lagen (1968:131) om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet, lagen (1970:663) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade, lagen (1989:977) om kommunalt stöd till ungdomsorganisationer, lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet, lagen (2001:151) om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd, lagen (2002:683) om rätt för kommuner att ge stöd till åtgärder i vissa investeringsprogram, lagen (2004:772) om kommunal medverkan vid statlig trängselskatt, lagen (2004:1225) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sjuktransporter, lagen (2005:952) om vissa kommunala befogenheter i fråga om kollektivtrafik och lagen (2006:492) om kommunal befogenhet att tillhandahålla servicetjänster åt äldre.

I huvudsak innebär förslaget att befintliga bestämmelser utan ändring i sak sammanförs i en ny lag. Vissa redaktionella ändringar har gjorts, bl.a. mot bakgrund av att språkbruket i några av lagarna framstår som ålderdomligt. Vidare används *ska* istället för *skall*, utifrån nya riktlinjer från Regeringskansliet.

Bestämmelserna i 3 kap. 2–4 §§ är dock nya i förhållande till de lagar som nu föreslås upphöra att gälla. Bestämmelsen i 3 kap. 2 § ersätter dock till viss del 9 § väglagen (1971:948) som också föreslås upphävas. Bestämmelserna i 3 kap. 2–4 §§ har behandlats i betänkandets kapitel 6, avsnitt 6.3.4; kapitel 8 avsnitt 8.4 samt kapitel 6, avsnitt 6.4.7.

**1 kap.****1 §**

Inledande bestämmelser.

**2 kap.****1 §**

Bestämmelsen motsvarar lagen (2004:772) om kommunal medverkan vid statlig trängselskatt. Den medför ingen ändring i sak men har ändrats redaktionellt.

**3 kap.****1 §**

Bestämmelsen motsvarar lagen (1962:638) om rätt för kommun att bistå utländska studerande. Den medför ingen ändring i sak men har ändrats redaktionellt.

**2 §**

Förslaget har behandlats i betänkandets kapitel 6, avsnitt 6.3.4.

Paragrafen utvidgar kommunernas och landstingens befogenhet i förhållande till den grundläggande kompetensbestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900).

Bestämmelsen innebär att kommuner och landsting får lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för.

Med väg som staten ansvarar för avses allmän väg som staten är väghållare för. Med järnväg som staten ansvarar för avses den järnvägsinfrastruktur som tillhör eller ägs av staten och som förvaltas av Banverket.

Vad som avses med byggande av väg framgår av väglagen (1971:948) och vad som avses med byggande av järnväg framgår av lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Bestämmelsen ersätter till viss del nuvarande 9 § väglagen (1971:948). Till skillnad från väglagens bestämmelse innebär den föreslagna bestämmelsen att byggande av väg och järnväg som sta-

ten ansvarar för utgör en angelägenhet av allmänt intresse som en kommun eller ett landsting har rätt att lämna bidrag till.

Med bidrag avses i första hand medel för att finansiera en investering, men det kan även avse att kostnadsfritt ställa mark till förfogande. Avsikten är inte att begränsa vad som enligt tidigare praxis godtagits som bidrag till vägbygge, t.ex. räntekostnader eller uteblivna ränteintäkter vid förskotteringar. Bidragets storlek bestäms av kommunen eller landstinget. I begreppet bidrag ligger dock en begränsning såtillvida att det inte kan vara fråga om att helt finansiera viss investering.

Bestämmelsen utgör inte något undantag från lokaliseringsprincipen, vilket innebär att åtgärden måste ha anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar för att vara kompetensenlig.

### 3 §

Förslaget har behandlats i betänkandets kapitel 8, avsnitt 8.4.

Enligt paragrafen får kommuner och landsting medfinansiera projekt inom ramen för EG:s strukturfonder och program samt regionala tillväxtprogram utan den anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900). Bestämmelsen innebär enbart ett undantag från lokaliseringsprincipen. Någon geografisk begränsning finns inte i bestämmelsen. Om kommunen eller landstinget har rätt att medfinansiera måste bedömas i förhållande till den övriga regleringen i kommunallagen, vilket innebär att det ska vara fråga om verksamhet som faller inom ramen för den kommunala kompetensen. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att lokaliseringsprincipen inte ska utgöra hinder för kommuners och landstings internationella samarbete eller satsningar som kan anses motiverade utifrån regional nytta.

### 4 §

Förslaget har behandlats i betänkandets kapitel 6, avsnitt 6.4.7.

Paragrafen utvidgar kommunernas och landstingens befogenheter i förhållande till den grundläggande kompetensbestämmelsen

i 2 kap. 1 § och den kompletterande bestämmelsen i 2 kap. 8 § kommunallagen (1991:900).

Med stöd av bestämmelsen får kommuner och landsting lämna bidrag till utbildning och forskning som bedrivs vid statliga universitet och högskolor samt av enskilda utbildningsanordnare med examensrätt inom grundläggande högskoleutbildning. Utgångspunkten är att den enskilda utbildningsanordnaren, oavsett om det är fråga om en stiftelse, ett aktiebolag eller en förening, är att betrakta som en näringsidkare enligt 2 kap. 8 § kommunallagen (1991:900).

Med begreppet bidrag avses ett tillskott av medel. Någon begränsning vad gäller ändamålet, förutom att det ska vara fråga om bidrag till högskoleutbildning eller forskning, uppställs inte. Det kan således vara fråga om såväl allmänna som riktade bidrag. Bidragets ändamål och storlek ankommer på kommunen eller landstinget att besluta om. I begreppet bidrag ligger dock en begränsning såtillvida att det inte kan vara fråga om att helt finansiera viss verksamhet. Att starta eller driva högskoleverksamheten är dessutom förbehållet staten eller den enskilda utbildningsanordnaren.

Med stöd av bestämmelsen får kommuner och landsting även bistå med stödfunktioner och infrastruktur för högskoleutbildning, t.ex. vid s.k. lärcentra. Med begreppen stödfunktioner och infrastruktur avses lokaler, teknisk utrustning, bibliotek, studievägledning och sociala insatser.

Bestämmelsen utgör inte något undantag från lokaliseringsprincipen, vilket innebär att åtgärden måste ha anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar för att vara kompetensenlig.

## 5 §

Bestämmelsen motsvarar lagen (1989:977) om kommunalt stöd till ungdomsorganisationer. Den medför ingen ändring i sak men har ändrats redaktionellt.

## 6–7 §§

Bestämmelserna motsvarar lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet. De medför ingen ändring i sak men har ändrats redaktionellt.

## 8–11 §§

Bestämmelserna motsvarar lagen (2006:492) om kommunal befogenhet att tillhandahålla servicetjänster åt äldre. De medför ingen ändring i sak men har ändrats redaktionellt.

## 12 §

Bestämmelsen motsvarar lagen (2002:683) om rätt för kommuner att ge stöd till åtgärder i vissa investeringsprogram.

**4 kap.**

## 1 §

Bestämmelsen motsvarar lagen (1970:663) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade. Den medför ingen ändring i sak men har ändrats redaktionellt, bl.a. genom att begreppet *personer med funktionshinder* ersatt begreppet *handikappade*.

Det kan noteras att lagen får en ny lydelse fr.o.m. den 1 januari 2008, som en följd av beslut om lag (2007:399) om ändring i lagen (1970:663) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade.

## 2–4 §§

Bestämmelserna motsvarar lagen (2004:1225) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sjuktransporter. De medför ingen ändring i sak men har ändrats redaktionellt.

**5–7 §§**

Bestämmelserna motsvarar lagen (2005:952) om vissa kommunala befogenheter i fråga om kollektivtrafik. De medför ingen ändring i sak men har ändrats redaktionellt.

**5 kap****1 §**

Bestämmelsen motsvarar lagen (1968:131) om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet. Den medför ingen ändring i sak men har ändrats redaktionellt.

**6 kap****1–2 §§**

Bestämmelserna motsvarar lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m.

**7 kap.****1–10 §§**

Bestämmelserna motsvarar lagen (2001:151) om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd. De medför ingen ändring i sak men har ändrats redaktionellt.

I 1 § har begreppet regionförbund utgått. Begreppet tillkom utifrån lagen (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län. Denna lag är nu upphävd (SFS 2002:35). De kommunala samverkansorgan som bildas i enlighet med lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen, och som ofta benämns regionförbund, utgörs av kommunalförbund och omfattas därmed av bestämmelserna i 7 kap. 1 §.

## 8 kap.

### 1 §

Bestämmelsen motsvarar 1 § kommunal delegationslag (1954:130). Den medför ingen ändring i sak men har ändrats redaktionellt.

## 11.2 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

### 2 kap. 7 §

Förslaget har behandlats i betänkandets kapitel 4, avsnitt 4.7.

Bestämmelsen i paragrafens andra stycke är ny och utgör ett generellt undantag från självkostnadsprincipen. Bestämmelsen innebär att kommuner och landsting som bedriver näringsverksamhet på en konkurrensutsatt marknad ska bedriva denna på affärsmässig grund, trots bestämmelserna i 2 kap. 2 och 7 §§ samt 8 kap. 3 c § KL.

Undantaget omfattar näringsverksamhet som bedrivs med stöd av 2 kap. 1 och 7 §§ KL.

Undantaget begränsas till kompetensenliga områden där det är frivilligt för kommuner och landsting att bedriva näringsverksamhet. Tillämpningsområdet motsvarar det som normalt brukar benämnas ”sedvanlig kommunal affärsverksamhet”.

Vidare omfattas s.k. anknytningskompetens, oavsett om denna grundar sig på obligatorisk eller frivillig verksamhet. Ett krav är att det är fråga om kompetensenlig verksamhet.

Bestämmelsen omfattar inte några lagreglerade områden, varför varken myndighetsutövning eller sådan obligatorisk eller frivillig verksamhet som bedrivs med stöd av speciallag berörs av förslaget. Bestämmelsen påverkar inte sådana stadganden i speciallag där särskilda överväganden har gjorts beträffande vad som ska gälla för konkurrensutsatt verksamhet och självkostnadsprincipens tillämpning. Som exempel kan nämnas bestämmelserna i 7 kap. 1 och 2 §§ ellagen (1997:857), vilka inte till någon del påverkas av utredningens förslag.

Bestämmelsen är inte avsedd att utvidga den kommunala kompetensen i något avseende.

För att bestämma ett marknadsbegrepp i detta sammanhang bör utgångspunkten vara om den aktuella varan eller tjänsten typiskt



sett brukar vara intäktsfinansierad och ägnad att omsättas på en konkurrensutsatt marknad. Utanför detta marknadsbegrepp faller sådant som ur objektiv synvinkel normalt skattefinansieras av kommuner och landsting och inte kan anses omsättas på en marknad.

Om en verksamhet som faller inom undantagets tillämpningsområde p.g.a. marknadsförhållandena inte kan drivas på affärsmässig grund, kan det föreligga särskilda skäl att efterge kravet på marknadsmässighet. För att en sådan situation ska vara aktuell, bör krävas att det är fråga om en verksamhet som på objektiva grunder kan anses befogad av ett allmänt intresse som kommunen eller landstinget bör tillgodose. Exempelvis kan det vara fråga om bortfall av viktig samhällsservice p.g.a. marknadsförhållandena. Om sådana särskilda skäl föreligger ska självkostnadsprincipen tillämpas.

Näringsverksamhet som kommuner och landsting bedriver och som ska vara undantagen från självkostnadsprincipen enligt denna bestämmelse ska särredovisas i syfte att möjliggöra kontroll av att verksamheten inte bedrivs med stöd av korssubventionering eller skattefinansiering. Verksamheten ska redovisas särskilt och skilt från annan verksamhet.

## 2 kap. 8 §

### *Huvudförslag*

Förslaget har behandlats i betänkandets kapitel 7, avsnitt 7.5.

Bestämmelsen i paragrafens andra stycke är ny och innebär att kommuner har en generell rätt att tillhandahålla lokaler för uthyrning till företag i syfte att främja näringslivet i kommunen. I begreppet tillhandahålla innefattas att uppföra eller förvärva lokaler i syfte att tillgodose företagets behov, men även att hyra ut befintliga lokaler som redan finns i kommunens ägo. Bestämmelsen utgör inget hinder för att tillhandahålla lokaler även till enskilda företag, men avsikten är inte att det ska vara fråga om specialanpassade lokaler. Uppförande av en specialanpassad lokal skulle också kunna komma i konflikt med EG-rättens regler om statligt stöd. En förutsättning för att få tillhandahålla lokaler är att marknadshyra tillämpas. Marknadshyran ska i första hand bestämmas med utgångspunkt i en jämförelse med hyran för andra liknande lokaler

på orten. Det innebär att en kommun endast kan avstå från att göra en jämförelseprövning om det saknas lokaler på orten som kan ge underlag för prövningen.

#### *Ett alternativt förslag*

Förslaget har behandlats i betänkandets kapitel 7, avsnitt 7.5.

Bestämmelsen i paragrafens andra stycke är ny. Den första meningen är ett förtydligande och innebär att kommuner har kompetens att tillgodose små företags behov av lokaler under förutsättning att verksamheten inriktas på företagarkollektivet i allmänhet. Vilken verksamhet som bedrivs i lokalerna saknar betydelse.

Av bestämmelsens andra mening framgår att kommuner, om särskilda skäl föreligger, även får tillgodose övriga företags behov av lokaler. Det innebär att det kan vara möjligt att tillgodose större företags behov av lokaler men även enskilda företags behov av lokaler. Exempel på särskilda skäl kan vara att kommunen utgör stödområde enligt bilaga till förordningen (1999:1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd. Även vissa investeringar såsom byggande av teknikparker kan utgöra särskilda skäl.

En förutsättning att få tillgodose företag med lokaler enligt första och andra meningen är att marknadshyra tillämpas.

### **3 kap. 11 §**

Förslaget har behandlats i betänkandets kapitel 5, avsnitt 5.3.

Ändringen är en följd av förslaget om att föra in kommunala delegationslagen i lagen (2007:000) om vissa kommunala befogenheter.

### **6 kap. 1 §**

Förslaget har behandlats i betänkandets kapitel 9, avsnitt 9.5.

Enligt 6 kap. 1 § KL ska styrelsen ha uppsikt över *övriga* nämnders verksamhet. Lagrummet nämner dock inget särskilt om gemensamma nämnder.

Bestämmelsen innebär ett förtydligande av att samtliga samverkande kommuners eller landstings styrelser har uppsiktsplikt över

en gemensam nämnd. Uppsiktsplikten är således inte något som ankommer endast på värdkommunens eller värdlandstingets styrelser.

### 6 kap. 37 §

Förslaget har behandlats i betänkandets kapitel 9, avsnitt 9.4.

Bestämmelsen utvidgas till att även omfatta samverkan i en gemensam nämnd. Denna utvidgning innebär att det ges möjlighet för en förvaltningschef att uppdra åt en anställd i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen att fatta beslut.

## 11.3 Förslag till lag (2007:000) om försöksverksamhet med bildande av gemensam styrelse.

Lagen har behandlats i betänkandets kapitel 9, avsnitt 9.8.

### 1 §

I paragrafen anges under vilken tidsperiod försöksverksamheten ska pågå och vilka organ som får tillsätta en gemensam styrelse. Med angränsande kommuner avses ett sammanhängande geografiskt område bestående av närliggande kommuner men alla kommuner behöver inte gränsa till varandra.

### 2 §

I paragrafen ges en definition av gemensam styrelse.

Kommunallagens regler för gemensam nämnd gäller även för en gemensam styrelse om inte annat sägs i lagen.

### 3 §

I paragrafen anges att en gemensam styrelse får fullgöra uppgifter som ska vara gemensamma för minst två av de samverkande kommunerna. Varje samverkande kommun måste överlämna någon

uppgift till den gemensamma styrelsen. Till skillnad från vad som gäller för en gemensam nämnd måste dock inte alla uppgifter vara gemensamma för alla samverkande kommuner. I bestämmelsen uppställs dock krav på att uppgiften måste vara gemensam för minst två av kommunerna. Vidare kan samverkan avse såväl hela verksamheter som verksamhetsgrenar.

#### 4 §

I paragrafens *första stycke* föreskrivs att en kommun som tillsammans med annan eller andra kommuner har tillsatt en gemensam styrelse får, träffa avtal om att uppgifter som innefattar myndighetsutövning mot enskild och som åligger kommunen enligt lag ska skötas helt eller delvis av en eller flera av de samverkande kommunerna. Bestämmelsen innebär att kommuner som tillsätter en gemensam styrelse ges utökad möjlighet att samverka genom interkommunala avtal kring uppgifter som innefattar myndighetsutövning mot enskild och som åligger kommunerna enligt lag. Sådana bestämmelser finns redan i vissa specialförfattningar. Bestämmelsen innebär att endast själva utförandet av verksamheten överläts, men respektive kommun bibehåller det rättsliga och politiska ansvaret.

I *andra stycket* föreskrivs att kommunen, efter överenskommelse med en annan kommun i den gemensamma styrelsen, får överlåta beslutanderätt till en person som är anställd i den andra kommunen. Bestämmelsen innebär en utvidgning av personkretsen i förhållande till de generella delegationsbestämmelserna i 6 kap. 33 § kommunallagen (1991:900).

I *tredje stycket* anges att vad som nu föreskrivits i fråga om avtal och delegering inte gäller i den mån särskilda bestämmelser föreskrivits i annan författning. Särskilda bestämmelser finns för närvarande i 26 kap. 7 § miljöbalken (1998:808), 2 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453), 3 kap. 12 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 14 § livsmedelslagen (2006:804), 24 c § djurskyddslagen (1988:534) och 7 kap. 16 § alkohollagen (1994:1738). Dock innehåller socialtjänstlagen och alkohollagen ingen bestämmelse om delegering till anställd i annan kommun, vilket innebär att *andra stycket* kan tillämpas för verksamheter som omfattas av dessa lagar.

## 5 §

Bestämmelsen innebär en utvidgning av personkretsen av vilka som kan väljas till utskott. Enligt 6 kap. 22 § kommunallagen (1991:900) ska en nämnd välja utskott bland ledamöterna och ersättarna i nämnden. Genom bestämmelsen införs en möjlighet att välja utskott även bland andra förtroendevalda i de samverkande kommunerna.

## 6 §

När en gemensam styrelse tillsatts ska en anmälan göras om detta till regeringen. Om de formella förutsättningarna föreligger bestämmer regeringen från vilken tidpunkt som den gemensamma styrelsen får fullgöra sina uppgifter och som de samverkande kommunerna får träffa avtal i enlighet med 4 §.

## 7 §

I paragrafen anges att anmälan även ska ske till regeringen vid omstrukturering eller upplösning av en gemensam styrelse.

Regeringen beslutar från vilken tidpunkt som förändringen gäller.

## 8 §

I paragrafen anges att den gemensamma styrelsen ska lämna en årlig redovisning till regeringen och vad denna ska innehålla.

## 9 §

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela närmare föreskrifter som behövs för genomförande av försöksverksamheten.

# Referenser

## Riksdagstryck, propositioner och regeringens skrivelser

- Finansutskottets betänkande 1992/93:FIU10 *Den ekonomiska politiken och budgetregleringen m.m.*
- Finansutskottets betänkande 1994/95:FIU22 *Frågor om offentlig upphandling.*
- Finansutskottets betänkande 1998/99:FIU17 *Offentlig upphandling.*
- Finansutskottets betänkande 2003/04:FiU21 *Tilläggsbudget 1 för 2004.*
- Finansutskottets betänkande 2003/04:FIU22 *Statens styrning av kommunerna.*
- Finansutskottets betänkande 2005/06:FiU19 *Offentlig upphandling.*
- Finansutskottets betänkande 2006/07:FiU13 *Offentlig upphandling.*
- Konstitutionsutskottets betänkande 1996/97:KU20 *Kommunal samverkan.*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2001/02:KU7 *Regional samverkan och statlig länsförvaltning.*
- Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2005/06:MJU29 *Kommunernas roll i avfallshanteringen.*
- Kungl. Maj:ts proposition (1943:223) till riksdagen med förslag till lag om allmänna vägar m.m.; given Stockholms slott den 30 april 1943.
- Kungl. Maj:ts proposition (1957:150) till riksdagen med förslag till lag om kommunalförbund, m.m.; Given av Stockholms slott den 8 mars 1957.
- Kungl. Maj:ts proposition nr 191 till riksdagen angående riktlinjer för den statliga trafikpolitiken m.m.; given Stockholms slott den 18 oktober 1963.
- Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet; given Stockholms slott den 1 mars 1968.

- Motion 1995/96:K33 av förste vice talman Anders Björck m.fl. (m) med anledning av regeringens proposition 1995/96:167 Kommunal uppdragsverksamhet avseende kollektivtrafik.
- Motion 1995/96:K34 av Mats Odell m.fl. (kds), med anledning av prop. 1995/96:167 Kommunal uppdragsverksamhet avseende kollektivtrafik, m.m.
- Motion 2001/02:K19 av Per Lager m.fl. (mp) med anledning av regeringens proposition 2001/02:7 Regional samverkan och statlig länsförvaltning.
- Motion 2001/02:K371 av Agne Hansson m.fl. (c) *Demokrati*.
- Motion 2001/02:K381 av Matz Hammarström m.fl. (mp) *Demokrati*.
- Motion 2003/04:Fi14 av Lena Ek m.fl. (c) med anledning av förs. 2002/03:RR21 Riksdagens revisorers förslag om staten och kommunerna.
- Motion 2004/05:K23 av Elizabeth Nyström m.fl. (m) med anledning av prop. 2004/05:159 Kommunal uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken.
- Motion 2004/05:K24 av Ingvar Svensson m.fl. (kd) med anledning av prop. 2004/05:159 Kommunal uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken.
- Motion 2004/05:K25 av Tobias Krantz m.fl. (fp) med anledning av prop. 2004/05:159 Kommunal uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken.
- Motion 2004/05:Ub473 av Torsten Lindström m.fl. (kd) *Universitet, högskola och forskning*.
- Motion 2004/05:K458 av Karin Pilsäter m.fl. (fp). *Avveckling av kommunala bolag*.
- Motion 2006/07:Ub265 av Rossana Dinamarca m.fl. (v) *Finansiering av kommunala lärcentra*.
- Motion 2006/07:Ub293 av Hans Backman (fp) *Distansutbildningens kostnader*.
- Motion 2005/06:Ub455 av Åsa Lindestam (s) *Lärcentren*.
- Motion 2005/06:MJ62 av Sinikka Bohlin (s) med anledning av skr. 2005/06:211 Återkallelse av proposition 2005/06:176 Kommunernas roll i avfallshanteringen.
- Motion 2005/06:Ub557 av Torsten Lindström m.fl. (kd) *Högskola och universitet*.
- Regeringens proposition (1948:140) *Förslag till lag angående ändring i lagen den 6 juni 1930 (nr 251) om kommunstyrelse på landet*.

- Regeringens proposition (1976/77:59) *om utbildning och forskning inom högskolan.*
- Regeringens proposition (1977/78:44) *om godkännande av överenskommelse mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om kommunalt samarbete över nordiska riksgränser.*
- Regeringens proposition (1984/85:89) *om Företagshälsovård och arbetsanpassning.*
- Regeringens proposition (1987/88:50) *Trafikpolitiken inför 1990-talet.*
- Regeringens proposition (1988/99:119) *Europakonventionen om kommunal självstyrelse.*
- Regeringens proposition (1990/91:100) *Budgetpropositionen för 1991.*
- Regeringens proposition (1990/91:117) *Ny kommunallag.*
- Regeringens proposition (1992/93:100) *Budgetpropositionen för 1993.*
- Regeringens proposition (1992/93:242) *om Minskad statlig reglering av kommunernas ansvar för boendefrågor.*
- Regeringens proposition (1993/94:162) *Handel med el i konkurrens.*
- Regeringens proposition (1993/94:188) *Lokal demokrati.*
- Regeringens proposition (1995/96:167) *Kommunal uppdragsverksamhet avseende kollektivtrafik m.m.*
- Regeringens proposition (1996/97:1) *Budgetpropositionen för 1997.*
- Regeringens proposition (1996/97:5) *Forskning och samhälle.*
- Regeringens proposition (1996/97:53) *Infrastrukturinriktning för framtida transporter.*
- Regeringens proposition (1996/97:105) *Kommunal samverkan.*
- Regeringens proposition (1996/97:136) *Ny ellag.*
- Regeringens proposition (1997/98:56) *Transportpolitik för en hållbar utveckling.*
- Regeringens proposition (1997/98:62) *Regional tillväxt – för arbete och välfärd.*
- Regeringens proposition (1999/2000:1) *Budgetpropositionen för 2000.*
- Regeringens proposition (2000/01:1) *Budgetpropositionen för 2001.*
- Regeringens proposition (2000/01:42) *Kommuner och landsting i internationell samverkan.*
- Regeringens proposition (2000/01:71) *Nytt huvudmannaskap för vårdhögskoleutbildningar.*
- Regeringens proposition (2000/01:72) *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen.*



- Regeringens proposition (2001/02:1) *Budgetpropositionen för 2002.*
- Regeringens proposition (2001/02:4) *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet.*
- Regeringens proposition (2001/02:7) *Regional samverkan och statlig länsförvaltning.*
- Regeringens proposition (2001/02:15) *Den öppna högskolan.*
- Regeringens proposition (2001/02:20) *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem.*
- Regeringens proposition (2001/02:41) *Hyresgästinflytande vid ombyggnad och andra hyresrättsliga frågor.*
- Regeringens proposition (2001/02:122) *Åtgärder mot kommunalt domstolstrots.*
- Regeringens proposition (2001/02:184) *Extraordinära händelser i kommuner och landsting.*
- Regeringens proposition (2002/03:20) *Samverkan mellan kommuner och landsting inom vård- och omsorgsområdet.*
- Regeringens proposition (2003/04:123) *Järnvägslag.*
- Regeringens proposition (2004/05:17) *Kommunal medverkan i landstingens sjuktransporter.*
- Regeringens proposition (2004/05:62) *Genomförande av EG:s direktiv om gemensamma regler för de inre marknaderna för el och naturgas.*
- Regeringens proposition (2004/05:80) *Forskning för ett bättre liv.*
- Regeringens proposition (2004/05:159) *Kommunal uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken.*
- Regeringens proposition (2004/05:162) *Ny värld – ny högskola.*
- Regeringens proposition (2005/06:78) *Allmänna vattentjänster.*
- Regeringens proposition (2005/06:128) *Anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m.*
- Regeringens proposition (2005/06:133) *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle.*
- Regeringens proposition (2005/06:148) *Vissa frågor om vuxnas lärande m.m.*
- Regeringens proposition (2005/06:162) *Förstärkt meddelarskydd för anställda i kommunala företag m.m.*
- Regeringens proposition (2005/06:176) *Kommunernas roll i avfallshanteringen.*
- Regeringens proposition (2006/07:1) *Budgetproposition för 2007.*
- Regeringens proposition (2006/07:92) *Lag om strukturfondspartnerskap.*

- Regeringens proposition (2006/07:100) *2007 års ekonomiska vårproposition.*
- Regeringens proposition (2006/07:128) *Ny lagstiftning om offentlig upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.*
- Regeringens proposition (2007/08:1) *Budgetproposition för 2008.*
- Regeringens skrivelse 2005/06:126 *Strategiska utmaningar – En vidareutveckling av svensk strategi för hållbar utveckling.*
- Regeringens skrivelse 2005/06:211 *Kommunernas roll i avfalls- hanteringen.*
- Regeringens skrivelse 2005/06:23 *Sveriges handlingsprogram för tillväxt och sysselsättning.*
- Regeringens skrivelse 2005/06:95 *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006-2009.*
- Regeringens skrivelse 2005/06:126 *Strategiska utmaningar – En vidareutveckling av svensk strategi för hållbar utveckling.*
- Regeringens skrivelse 2006/07:102 *Utvecklingen inom den kommunala sektorn.*
- Trafikutskottets betänkande 1987/88:TU19 *om en framtidsinriktad järnvägsolitik m.m.*
- Trafikutskottets betänkande 1987/88:TU20 *om bilismen, lastbilstrafiken och vägarna*
- Trafikutskottets betänkande 1990/91:TU25 *Järnvägstrafik.*
- Trafikutskottets betänkande 1990/91:TU26 *Vägväsende m.m.*
- Trafikutskottets betänkande 1992/93:TU35 *Investeringar i trafikens infrastruktur m.m.*
- Trafikutskottets betänkande 1997/98:TU10 *Transportpolitik för en hållbar utveckling.*
- Trafikutskottets betänkande 1998/99:TU5 *Investeringsplaner för trafikens infrastruktur.*
- Trafikutskottets betänkande 1999/2000:TU1 *Utgiftsområde 22 Kommunikationer.*
- Trafikutskottets betänkande 2000/01:TU16 *Beslutsunderlag för investeringar i vägar och järnvägar.*
- Utbildningsutskottets betänkande 2004/05:UbU1 *Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.*
- Utbildningsutskottets betänkande 2005/06:UbU1 *Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.*
- Utbildningsutskottets betänkande 2006/07:UbU1 *Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.*
- Utbildningsutskottets betänkande 2006/07:UbU4 *Högskolan.*

## Departementsserien

- Ds C 1986:16 *Kommunal näringslivspolitik.*  
Ds 1988:52 *Ny lag om kommuner och landsting.*  
Ds 1993:16 *Avgifter inom kommunal verksamhet – en modifierad självkostnadsprincip.*  
Ds 2000:65 *Alternativ finansiering genom partnerskap.*  
Ds 2001:61 *Samverkan mellan kommuner – för ökad attraktivitet, tillväxt och sund ekonomi.*  
Ds 2003:56 *Högspecialiserad sjukvård – kartläggning och förslag.*

## Direktiv

- Dir. 1997:145 *Ett råd för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor.*  
Dir. 2005:116 *Allmännyttans villkor och förutsättningar.*  
Dir. 2006:61 *Hamnstrategi.*  
Dir. 2006:33 *Översyn av den eftergymnasiala yrkesutbildningen.*  
Dir. 2006:123 *Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation.*  
Dir. 2006:60 *Flygplatsöversyn.*  
Dir. 2006:104 *Tilläggsdirektiv till kommittédirektiv om flygplatsöversyn (N 2006:60).*  
Dir. 2007:13 *En starkare företagsinteckning.*  
Dir. 2007:18 *Tilläggsdirektiv till Utredningen om allmännyttans villkor.*  
Dir. 2007:50 *Utredning om införandet av en yrkeshögskola.*  
Dir. 2007:68 *Myndighetsamverkan vid lokala servicekontor.*  
Dir. 2007:73 *Tilläggsdirektiv till Utredningen om allmännyttans villkor.*  
Dir. 2007:99 *Kulturpolitikens inriktning och arbetsformer.*  
Dir. 2007:118 *Bredband i små orter och på landsbygd.*

## Statens offentliga utredningar

- SOU 1990:24 *Ny kommunallag.*  
SOU 1992:140 *Sekretesslagen i en fri kommunal nämndorganisation.*  
SOU 1996:137 *Kommunalförbund och gemensam nämnd.*  
SOU 2000:114 *Samverkan – Om gemensamma nämnder på vård- och omsorgsområdet, m.m.*

- SOU 2000:117 *Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor.*
- SOU 2002:48 *Rätt på spåret.*
- SOU 2003:99 *Ny sekretesslag.*
- SOU 2003:123 *Utvecklingskraft för hållbar välfärd.*
- SOU 2004:15 *Tolkförmedling – kvalitet, registrering, tillsyn.*
- SOU 2004:68 *Sammanhållen hemvård.*
- SOU 2004:126 *Vänd på kuttingen! – Tillväxt och utveckling i ett nytt perspektiv.*
- SOU 2004:135 *Inlandet har möjligheter.*
- SOU 2005:22 *Nya upphandlingsregler.*
- SOU 2005:33 *Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden.*
- SOU 2006:1 *Skola och samhälle.*
- SOU 2006:28 *Nya upphandlingsregler 2.*
- SOU 2006:33 *Andra vägar att finansiera nya vägar.*
- SOU 2006:38 *Vuxnas lärande – En ny myndighet.*
- SOU 2006:101 *Se Landsbygden! – Myter, sanningar och framtidsstrategier.*
- SOU 2006:115 *Eftergymnasiala yrkesutbildningar – beskrivning, problem och möjligheter.*
- SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.*
- SOU 2007:13 *Regional utveckling och regional samhällsorganisation.*

## Övriga referenser

- Agorelius, J. och Larsson, F. m.fl. (2006) *Osund konkurrens – kommunalt företagande för miljarder.* Svenskt Näringsliv.
- Baldersheim, H. m.fl. (2003) *Demokratins geografiska gränser – en antologi om storlek, demokrati och effektivitet.* Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.
- Befolkningen och den kommunala ekonomin – en förstudie av sammanläggning av Dorotea, Vilhelmina och Åsele kommuner.* Länsstyrelsen i Västerbotten 2006.
- Bergström, E. m.fl. (2002) *Det dolda universitetet.* Dalarnas Forskningsråd.
- Bohlin, A. (1984) *Kommunala avgifter.* Juridiska föreningen i Lund.
- Bohlin, A. (2007) *Kommunalrättens grunder.* 5 uppl. Norstedts Juridik.

- Edqvist, O. i Sandström, U. (red.) (2002) *Det nya forskningslandskapet: Perspektiv på vetenskap och politik*. Nora: Nya Doxa.
- Eklann, A. (2006) *Stödfunktioner för distansstudenter*. Myndigheten för nätverk och samarbete inom högre utbildning. *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013*. Näringsdepartementet 2006.
- Eriksson, S. (2007) *A matter of trust – Strategic Alliances in the Swedish Municipal Context*. Henley Management College.
- ESV-rapport 2006:29. *Alternativ finansiering av vägar och järnvägar. Ett samlat grepp – Samverkan om utbildning för utveckling och tillväxt*. Samverkansdelegationen 2005.
- Europaparlamentets resolution den 26 oktober 2006 om offentlig-privata partnerskap och EG-rätten om offentlig upphandling och koncessioner (2006/2043(INI))*.
- Europeiska kommissionen. *Handlingsplan för statligt stöd*. (Bryssel den 7 juni 2005, KOM (2005) 107 slutlig [SEC (2005) 795]).
- Falkerby, J. och Gossas, M. (2006) *Kommunal samverkan och demokrati*. Dnr Fi2006:04/2006/5.
- Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd för att främja riskkapitalinvesteringar i små och medelstora företag (EGT 2006/C194/02)*.
- Gemenskapens rambestämmelser för statligt stöd till forskning, utveckling och innovation (2006/C 323/01)*.
- Glesbygdsverket (2002) *Kartläggning av lärcentra i Sverige 2001*.
- Glesbygdsverket (2003) *Lärcentra 2003 – sammanställning av enkätsvar*.
- Glesbygdsverket (2006) *Kapitalförsörjning i gles- och landsbygder*.
- Glesbygdsverket (2006) *Samordning av kommunal verksamhet – en kartläggning*.
- Gossas, M. (2003) *Kommunen som nätverksaktör – En kommunreform för 2000-talet*. Institutet för framtidsstudier.
- Gossas, M. (2006) *Kommunal samverkan och statlig nätverksstyrning*. Institutet för framtidsstudier.
- Grönbok för den kommunala demokratin*. Inrikesministeriets publikationsserie 10/2005. Finland.
- Gustafsson, A. (1999) *Kommunal självstyrelse*. 7 uppl. SNS Förlag.
- Harjula, H. och Prettälä, K. (2004) *Kommunallagen*. Finlands Kommunförbund.
- Hattinger, M. m.fl. (2007) *Lärcentrum – perspektiv och möjligheter*. Rapport 1:2007, Nationellt centrum för flexibelt lärande.

- Hertting, N. (2003) *Samverkan på spel – Rationalitet och frustration i nätverksstyrning och svensk stadsdelsförnyelse*. Égalité.
- Hilborn, I. och Riberdahl, K. (2000) *Kommunala samverkansformer*. Svenska Kommunförbundet.
- Hjert, C. (2007) *Generell författningsreglering kring avtalssamverkan*. KommunLex AB. Dnr Fi2006:04/2007/8.
- Hudson, C. (2001) *Regionala partnerskap – ett hot mot eller ett förverkligande av demokrati?* Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
- Hådal, L. m.fl. (2005) *Kommunala samverkansmönster*. Rapport 2005:04, Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet
- Häggroth, S. (2005) *Staten och kommunerna*. Ansvarskommitténs skriftserie.
- Högselius, P. och Kaijser, A. (2007). *När folkhemselen blev internationell. Elavregleringen i historiskt perspektiv*. SNS Förlag.
- Högskoleverkets rapport 2004:38 R. *Högskolan samverkar*.
- Högskoleverkets rapport 2005:9 R. *Högskolan samverkar – Goda exempel*.
- Högskoleverkets rapport 2006:26 R. *Universitet & högskolor – Högskoleverkets årsrapport 2006*.
- Högskoleverkets rapport 2007:33 R. *Universitet & högskolor – Högskoleverkets årsrapport 2007*.
- Jonsson, L. m.fl. (2006) *Kommunal forsknings- och utvecklingspolitik*. Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet.
- Jonsson, L. (red.) (2006) *Kommunledning och samhällsutveckling*. Studentlitteratur.
- Justitieombudsmannens ämbetsberättelse 2001/02:JO1*. Dnr 2598-2000 och 2617-2000.
- Kommissionens direktiv 80/723/EEG av den 25 juni 1980 om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag samt i vissa företags ekonomiska verksamhet* (EGT L 195, 29.7.1980, s. 35, Celex 31980L0723), senast ändrat genom kommissionens direktiv 2000/52/EG av den 26 juli 2000 (EGT L 193, 29.7.2000, s. 75, Celex 32000L0052).
- Kommissionens meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader*. EGT C 209, 10/7/1997.

- Kommissionens meddelande den 15 november 2005 om offentlig-privata partnerskap och EG:s lagstiftning om offentlig upphandling och koncessioner*, KOM (2005) 569.
- Kommunalförvaltningen i Finland*. Finlands Kommunförbund 2007.
- Kommunalt samarbete i Skåne*. Øresundsinstitutet 2007. Dnr Fi2006:04/2006/6.
- Konkurrensverket 1997-01-13. *Yttrande rörande SOU 1996:137 Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan*.
- Konkurrensverkets rapport 2004:4 *Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat*.
- Konkurrensverket, PM 2007-06-04, dnr 260/2005.
- Konsumentverkets rapport 2006:9 *Kommunernas konsumentverksamhet*.
- Laurent, B. m.fl. (2007) *Kommunal konkurrens och kommunal upphandling*. Svenskt Näringsliv.
- Lemne, M. och Strömberg, I. (2003) *Från ansvarsskiften till samordning – om ansvarsförändringar mellan staten, kommunerna och landstingen under 30 år*.
- Lennartsson, U och de Beer, D. (2006) *Ekonomiska konsekvenser av förskottering av väg- och järnvägsinvesteringar*. Sveriges Kommuner och Landsting. Dnr Fi2006:04/2006/12
- Lidström, A. och Kolam, K. (2003) *Kommunal självstyrelse i förändring*. Umeå universitet.
- Lindquist, U. (2005) *Kommunala befogenheter*. 6 uppl. Norstedts juridik.
- Lindquist, U. och Losman, S. (2005) *Kommunallagen i lydelse från 1 januari 2005*. Norstedts Juridik.
- Livsmedelsverkets rapport nr 11/2006 *Rapportering av tillsynen år 2005*.
- Montin, S. (2002) *Moderna kommuner*. Liber.
- Myndigheten för skolutveckling 2004-03-09 *Att utveckla en infrastruktur för vuxnas lärande – lokalt utvecklingsarbete med statligt stöd*.
- Nationellt centrum för flexibelt lärande. *Lärcentra 2005 – lokal infrastruktur för kompetensförsörjning*. Utkast till rapport maj 2007.
- Nuteks rapport B 2005:5 *Organisera för näringslivets medverkan*.
- Nutek. *EU:s strukturfonder – ett verktyg för regional utveckling. Erfarenheter i halvtid 2000-2006*.

- Nutek (2007) *Regionala tillväxtprogrammen 2006 – På väg mot ett fokuserat tillväxtarbete.*
- Nämnden för offentlig upphandling. *Regeringsuppdrag att utreda kommuners och landstings möjligheter enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) och gemenskapsrätten att genomföra köp från egna företag m.m.* Dnr 1997/0165-29.
- Nämnden för offentlig upphandling. *Uppdrag rörande lagen (1992:1528) om offentlig upphandling och kommunal samverkan.* Dnr Fi2006:06/2006/11.
- Näringsdepartementets faktablad "Företagspaketet" om 2007 års ekonomiska vårproposition.
- Paper 6: Public procurement and public-public co-operation.* High Level Meeting on Governance and the EU, Turku 2-3 October 2006.
- Pedersen, K. *Myndighetsutövning in på bara kroppen.* Förvaltningsrättslig tidskrift nr 2/2004.
- Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om en kommun- och servicestrukturreform samt om ändring av kommunindelningenslagen och av lagen om överlåtelseskatt (RP 155/2006).* Finland.
- Riksdagens revisorer 2000/01:RR11. *Riksdagens revisorers förslag angående Nya vägar till vägar och järnvägar?*
- Riksdagens revisorers rapport 2000/01:5. *Beslutsunderlaget för Arlandabanan: en granskning av de samhällsekonomiska bedömningarna.*
- Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen (2001) *SOCSAM - Försök med politisk och finansiell samordning.*
- Riksrevisionens rapport 2005:02. *Tillväxt genom samverkan?*
- Rosén, T. och Wikell, S. (2007) *Kommunalförbund och gemensamma nämnder.* Dnr Fi2006:04/2006/15.
- Ryynänen, R. (2006) *Gynnar kommunsammanslagningar i Finland demokratin eller effektiviteten?* Uppsala universitet.
- Socialstyrelsen. *Vård och omsorg om äldre 2006.*
- Statistiska centralbyrån. *Årsbok för Sveriges kommuner 2007.*
- Statistiska centralbyrån. *Forskning och utveckling i kommuner och landsting,* Statistiska meddelanden UF 11 SM 0701.
- Statistiska centralbyrån. *Forskning och utveckling inom universitet och högskolor 2005,* Statistiska meddelanden UF 13 SM 0601.
- Statskontorets rapport 2004:32 *Regionalt ansvar på försök i Skåne och Västra Götaland.*



- Statskontorets rapport 2005:19 *Konkurrens i gränslandet mellan det offentliga och det privata.*
- Statskontorets rapport 2005:23 *Statsbidrag till kommunala samverkansprojekt.*
- Statskontorets rapport 2005:24 *Asymmetrisk ansvarsfördelning. Storstadsdelegationens årsrapport 2006.* Integrations- och jämställdhetsdepartementet.
- Sundström, B. och Tingvall, L., (2006) *Färre kommuner? Ansvarskommitténs skriftserie.*
- Sundström, B. (2007) *Samverkan i samverkansområden.* Dnr Fi2006:04/2006/13.
- Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet (2002) *Interkommunal samverkan – En undersökning av samverkan mellan kommuner och landsting i Sverige.*
- Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet (2002) *Samsynt och framsynt – Framgångsfaktorer för samverkan.*
- Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet (2003) *Kommunal samverkan för elevens bästa.*
- Svenska Kommunförbundet (2003) *Kommunala företag – en faktabok om den kommunala företagssektorn vid utgången av 2001.*
- Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet (2003) *Kommun- och landstingssamarbete – En studie om demokrati och effektivitet.*
- Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet (2003). *En forskningsstrategi för kommuner, landsting och regioner.*
- Svenska Kommunförbundet, Plan- och miljösektionen 2004-02-03. *Regional och mellankommunal planeringssamverkan, kartläggning till PBL-kommittén*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2005). *En ökad tillväxtorientering av transportpolitiken.*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2005). *Kommunal IT i samverkan – Juridiska förutsättningar för olika samverkansformer.*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2005) *Samverkan pågår – möjligheter och begränsningar.*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2005) *Va i samverkan – samverkansformer inom vatten- och avloppsförsörjning*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2006) *Bundsförvanter i Bergslagen - Kommunalförbund för kommunalteknik.*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2006) *Kommunallagen – Kommentarer och praxis.* Kommentus Förlag.

- Sveriges Kommuner och Landsting (2006). *Lokal samverkan i arbetsmarknadspolitiken – möjligheter och gränser.*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2007) *EU-ABC för kommuner och landsting.*
- Utlåtande avseende 2 kap. 8 § kommunallagen och EG:s statsstödsregler.* Öberg & Associés AB. Dnr Fi2006:04/2006/4.
- Vinnova (2007) *Svensket deltagande i sjätte ramprogrammet. Ytspårsutredningens rapport.* Dnr N2006/9955/ IR.

## Webbplatser

[www.banverket.se](http://www.banverket.se)  
[www.campus.varberg.se](http://www.campus.varberg.se)  
[www.eif.europa.eu/jeremie](http://www.eif.europa.eu/jeremie)  
[www.eu-upplysningen.se](http://www.eu-upplysningen.se)  
[www.koby.nu](http://www.koby.nu)  
[www.manskligarattigheter.gov.se](http://www.manskligarattigheter.gov.se)  
[www.nou.se](http://www.nou.se)  
[www.nshu.se](http://www.nshu.se)  
[www.nutek.se](http://www.nutek.se)  
[www.orebroll.se/forskningskommitten](http://www.orebroll.se/forskningskommitten)  
[www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)  
[www.scb.se](http://www.scb.se),  
[www.skl.se](http://www.skl.se)  
[www.vackertrattvik.nu](http://www.vackertrattvik.nu)  
[www.umearegionen.se](http://www.umearegionen.se)

# Kommittédirektiv



## Frågor om den kommunala kompetensen och kommunal samverkan Dir. 2006:47

---

Beslut vid regeringssammanträde den 27 april 2006

### Sammanfattning

En särskild utredare skall utreda frågor om den kommunala kompetensen och kommunal samverkan. Syftet med utredningen är att anpassa de kommunala befogenheterna till samhällsutvecklingen och i samband med det försöka uppnå en balans mellan medborgarnas rätt till likvärdig service, sunda konkurrensförhållanden för näringslivet och andra kommunala intressen.

Utredaren skall

- utforma generella riktlinjer för undantag från självkostnads- och lokaliseringsprinciperna samt ange när undantagen kan bli tillämpliga,
- analysera för- och nackdelar med kommuners och landstings möjligheter att finansiera statliga vägbyggen och annan statlig verksamhet samt vid behov lämna författningsförslag,
- lämna förslag av lagstiftningsteknisk karaktär som syftar till att ge bättre översikt över de s.k. smålagarna,
- tydliggöra utrymmet för kommuner och landsting att lämna stöd till näringslivet i förhållande till svensk rättspraxis och EG-rätten samt vid behov lämna författningsförslag,
- utreda behovet och konsekvenserna av att tillåta kommuner och landsting att medfinansiera EU:s strukturfonder, ramprogram eller liknande samt lämna författningsförslag om fördelarna med kommunal medfinansiering överväger nackdelarna, samt
- sammanställa erfarenheter av kommunal samverkan, utvärdera olika samverkansformer, överväga konsekvenserna och

behovet av generella regler för interkommunala avtal respektive för delegering av myndighetsuppgifter i kommunallagen samt lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget skall redovisas senast den 31 augusti 2007.

### **Riktlinjer för undantag från lokaliseringsprincipen och självkostnadsprincipen**

I rättspraxis har ett antal kommunalrättsliga principer vuxit fram som sedan förts in i kommunallagen (1991:900). Lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1 § kommunallagen innebär att kommuner och landsting själva får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar. Enligt självkostnadsprincipen i 8 kap. 3 b § får en kommun eller ett landsting inte ta ut högre avgifter än vad som svarar mot kostnaden för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller.

Det har i lagstiftning gjorts flera undantag från lokaliseringsprincipen och självkostnadsprincipen. I några fall handlar det om att kommunala aktörer skall kunna fortsätta att vara verksamma på avreglerade marknader som traditionellt sett ansetts vara sedvanliga kommunala verksamhetsområden. I något fall handlar det om att kommunala företag skall bidra till att skapa konkurrens på avreglerade marknader. Sådana undantag finns exempelvis i ellagen (1997:857) avseende kommunala aktiebolag som bedriver elhandel och i lagen (2005:952) om vissa kommunala befogenheter i fråga om kollektivtrafik. I andra fall motiveras undantagen med att stor-driftsfördelar och samordningsvinster kan uppnås i verksamheter av stor omfattning. Regeringen har t.ex. nyligen föreslagit att en kommunal huvudman skall tillåtas sköta driften av vatten- och avloppsanläggningar i andra kommuner (prop. 2005/06:78, s. 111).

De undantag som gjorts från lokaliserings- och självkostnadsprinciperna har inte samordnats. Därför saknas generella riktlinjer för när undantag bör tillåtas. Även om det finns behov av undantag på vissa områden finns en risk att tillämpningen av befintliga principer blir otydlig och inkonsekvent.

Utredaren skall

- utforma generella riktlinjer för undantag från självkostnads- och lokaliseringsprinciperna samt ange när undantagen kan bli tillämpliga, och
- särskilt beakta behovet av att uppnå en balans mellan det allmännas intressen och intresset av väl fungerade marknader med sunda konkurrensförhållanden för näringslivet.

Utredningsuppdraget omfattar inte en översyn av den kompetensutvidgande lagstiftningen eller lokaliserings- och självkostnadsprinciperna som sådana.

### Kommunal finansiering av statlig verksamhet

I 2 kap. 1 § kommunallagen anges bl.a. att kommuner och landsting får ha hand om sådana uppgifter av allmänt intresse som inte enbart skall skötas av någon annan. Det anses också vara en grundläggande princip att kommuner och landsting inte skall lämna ekonomiska bidrag till statens verksamhet (RÅ 1970 ref. 55). Det finns dock undantag från principen i speciallagstiftning.

I 9 § väglagen (1971:948) anges att väglagen inte utgör ett hinder för en kommun eller ett landsting att bidra till byggande av väg. Enligt regeringens bemyndigande får Vägverket ta emot lån från kommuner och landsting samt enskilda upp till 2,3 miljarder kronor (N2005/9759 IR och N2005/9907/BS). När en kommun, eller i förekommande fall ett landsting, räntefritt lånar ut pengar kan Vägverket å ena sidan tidigarelägga byggandet av allmänna vägar i förhållande till det som beslutats i de statliga väg- och infrastrukturplanerna. Å andra sidan kan andra kommuner få sina vägbyggen senarelagda.

Bestämmelsen i väglagen bygger på äldre lagstiftning och praxis. Emellertid framgår av äldre förarbeten att bestämmelsen i väglagen inte får utnyttjas på sådant sätt att en kommun skaffar sig förtursrätt som leder till att fastlagda vägplaner ändras (*Andra särskilda utskottet* vid 1943 års riksdag, utlåtande nr. 2, s. 11). Dagens tolkning av lagen kan således ifrågasättas. Dessutom framstår lagens ställning i förhållande till de grundläggande kompetensbestämmelserna i 2 kap. 1 § kommunallagen som oklar.

Grundprincipen att kommuner och landsting inte skall finansiera statlig verksamhet omfattas också av undantag i rättspraxis. Det har

ansetts vara kompetensenligt för en kommun att lämna bidrag till ett (statligt) universitet, bl.a. eftersom bidraget var av en begränsad storlek (RÅ 1999 ref. 67). Undantaget ger ett motsägelsefullt intryck, men är kanske ett uttryck för nya kommunala behov av att på olika sätt främja lokal och regional utveckling.

Utredaren skall

- analysera för- och nackdelar med väglagens bestämmelse om kommuners och landstings rätt att bidra till statliga vägbyggen,
- allmänt överväga behovet och konsekvenserna av kommunal finansiering av annan statlig verksamhet, och
- vid behov lämna författningsförslag.

### Samordning av kompetensutvidgande lagstiftning

Undantagen från de kommunala kompetensbestämmelserna har blivit svåra att överblicka. Som framgått ovan finns flera lagstadgade undantag från lokaliserings- och självkostnadsprinciperna. Ytterligare exempel på sådana s.k. smålagar är lagen (2004:772) om kommunal medverkan vid statlig trängselskatt, lagen (2001:151) om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd samt lagen (1997:1268) om kommuners ansvar för ungdomar mellan 20 och 24 år.

Utredaren skall

- lämna förslag av lagstiftningsteknisk karaktär som syftar till att ge en bättre översikt över smålagarna. I utredningens uppdrag ligger inte att göra en översyn av lagarna som sådana.

### Kommunalt stöd till näringslivet

#### *Översyn av kommunallagens bestämmelser om stöd till näringslivet*

Kommuner och landsting ansvarar för att bedöma om deras stöd till näringslivet omfattas av EG-fördragets statsstödsregler. Utformningen av EG:s bestämmelser skiljer sig från kommunallagens närmaste motsvarighet. Kommunallagen, som omfattar alla kommuner och landsting, tillåter allmänt näringslivsfrämjande stöd men förhåller sig mycket restriktiv till att stöd lämnas till enskilda när-

ingsidkare. Enligt gemenskapsrättens grunder är kommunalt och statligt stöd en form av konkurrenshinder. Det finns dock bestämmelser som tillåter sådant stöd som främjar utvecklingen i vissa regioner eller vissa näringsverksamheter. Inom ramen för dessa bestämmelser kan stöd lämnas till såväl enskilda näringsidkare som näringslivet i en bredare bemärkelse. Gemenskapsrätten tillåter därutöver stöd som uppgår till mindre belopp, s.k. försumbart stöd.

Under framför allt 1950- och 1960-talen utvecklades en omfattande rättspraxis kring kommuners möjligheter att bistå det lokala näringslivet med mark och lokaler. Praxis speglar dåvarande förhållanden i samhället och kan därför verka otidsenlig. Laglighetsprövningarna på området tyder på att lagstiftning och rättspraxis blivit svåra att tolka och överblicka. Allt detta i förening med en förhållandevis svårtillämpad EG-rätt ställer höga krav på kommunala förtroendevalda och tjänstemän som skall bedöma om ett stöd är tillåtet eller inte.

Utredaren skall

- med utgångspunkt från hittillsvarande rättspraxis belysa och generellt se över utrymmet för kommuner och landsting att lämna stöd till näringslivet,
- särskilt analysera om bestämmelserna i 2 kap. 8 § kommunalagen är förenliga med och väl avvägda i förhållande till gemenskapsrättens bestämmelser om statligt stöd,
- vid behov lämna författningsförslag,
- allsidigt belysa konsekvenserna av eventuella författningsförslag och då särskilt ta hänsyn till konkurrensförhållandena på lokala och övriga marknader, och
- särskilt i denna del av uppdraget samråda med den särskilda utredare som regeringen avser tillsätta för att analysera vissa konkurrensfrågor på området för offentlig näringsverksamhet (prop. 2005/06:100, s. 22) och Utredningen om allmännyttans villkor och förutsättningar (M2005:04).

### *Kommunal medfinansiering*

I skrivelser till regeringen har kritik framförts mot att kommunalagen utgör ett hinder för ett ändamålsenligt utnyttjande av de strukturfondsmedel m.m. som finns tillgängliga för svenska aktörer (dnr Fi2004/2831).

Medel från strukturfonderna skall utgöra ett komplement till de nationella resurserna och skall således inte ersätta landets egna insatser. Kommuners och landstings möjligheter att lämna stöd till enskilda näringsidkare är dock väldigt begränsade. Stöd får enligt 2 kap. 8 § andra stycket kommunallagen lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det. Bestämmelsen utgör ett undantag från den allmänna principen att kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

I rättspraxis har det gemenskapsrättsliga kravet på medfinansiering inte inneburit att ett kommunalt borgensåtagande till ett enskilt företag ansågs falla inom den kommunala kompetensen (RÅ 2000 ref. 1).

Vidare begränsas möjligheterna till kommunal medfinansiering av lokaliseringsprincipens krav på anknytning till kommunens eller landstingets område eller medlemmar.

Utredaren skall

- utreda behovet av samt beakta för- och nackdelarna med att tillåta kommuner och landsting att, inom ramen för EU:s strukturfonder, ramprogram eller liknande, medfinansiera olika företags projekt. Med sådana projekt avses enskilda företags och allmänt näringslivsfrämjande projekt samt andra projekt vars finansiering och resultat inte enbart kommer kommunens eller landstingets invånare till godo, och
- lämna författningsförslag, om utredaren finner att fördelarna med kommunal medfinansiering överväger nackdelarna.

## Kommunal samverkan

### *Konsekvenser av samverkan*

Kommunal samverkan har de senaste åren blivit allt vanligare. Det saknas en heltäckande bild av den kommunala samverkan som pågår i Sverige, men sannolikt finns hundratals samverkansprojekt i varje län i olika former och på olika verksamhetsområden.

En följd av samverkan är att varje kommun eller landsting har flera överlappande organisationslösningar på olika områden. Detta kan få olika konsekvenser, t.ex. för medborgarnas rätt till likvärdig service, för statens möjligheter att styra och följa upp kommunal verksamhet och för den lokala demokratin. Konsekvenser för de-



mokratin kan vara brist på insyn i verksamheterna eller en oklarhet för medborgarna kring vem som kan krävas på ansvar.

Sammanslagning av kommuner ger däremot en tydligare ansvarsfördelning. Det skall dock vägas mot risken att medborgarna hamnar på långt avstånd från sina förtroendevalda om en till ytan stor kommun bildas.

Utredaren skall

- översiktligt beskriva erfarenheterna av kommunal samverkan inom olika verksamhetsområden, företrädesvis genom att utnyttja befintlig kunskap,
- utvärdera konsekvenserna av samverkan för bl.a. verksamhetens effektivitet respektive för den lokala demokratin, och
- särskilt i denna del av uppdraget samråda med Ansvarskommittén (Fi2003:02).

### *Kommunallagens former för samverkan*

Det finns flera offentlighetsrättsliga former för samverkan. Kommunallagen innehåller bestämmelser om kommunalförbund och gemensam nämnd som kan användas för praktiskt taget vilken kommunal verksamhet som helst.

Från kommunala företrädare har det framförts att samverkansmöjligheterna inom ramen för befintliga former är för begränsade. Det upplevs som omständligt att bilda gemensamma politiska beslutsorgan i de fall samverkan rör en liten och begränsad uppgift eller då det handlar om verksamheter som inte anses behöva politisk överbyggnad. Det kan vara samverkan med IT-stöd, t.ex. i form av gemensamma tekniska grundfunktioner och servicekontor.

I Statskontorets rapport *Asymmetrisk ansvarsfördelning* (2005:24) görs bedömningen att formerna för politisk samverkan är väl utvecklade men att det saknas en möjlighet att inrätta en gemensam förvaltning för flera kommuner.

I Finland är de legala möjligheterna att samverka större än i Sverige. Den finska kommunallagen innehåller en generell rätt att skriva interkommunala avtal på i princip alla verksamhetsområden. Undantag från bestämmelsen görs i speciallag.

Det finns möjligheter att genom avtal mellan huvudmän flytta över ansvar för en verksamhet från landsting till kommun eller från kommun till landsting, exempelvis i 17 § lagen (1993:387) om stöd

och service till vissa funktionshindrade och i 18 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

Utredaren skall

- utvärdera samverkansformerna kommunalförbund och gemensam nämnd när det gäller t.ex. nyttjandegrad, upplevda möjligheter och hinder samt konsekvenser för den lokala demokratin,
- analysera behovet och konsekvenserna av en generell regel för interkommunala avtal i kommunallagen och i sammanhanget beakta erfarenheter av motsvarande bestämmelser i Finland samt konsekvenser för den lokala demokratin, och
- vid behov lämna författningsförslag.

### *Kommunal samverkan enligt speciallag*

Det finns bestämmelser för kommunal samverkan i speciallag inom många kommunala verksamhetsområden, t.ex. i miljöbalken (1998:808) och i socialtjänstlagen (2001:453). Inom Regeringskansliet bereds dessutom för närvarande flera förslag på utvidgade möjligheter till samverkan. Förändringarna i speciallag har skett undan för undan och utan samordning, vilket gör det svårt att överblicka samtliga möjligheter till kommunal samverkan.

Inom några områden ger speciallagstiftningen kommuner möjlighet att anlita en annan kommun för att utföra vissa uppgifter. Möjligheter att delegera beslutsfattande mellan samverkande kommuner efterfrågas även på andra verksamhetsområden. Statskontoret har föreslagit att en generell möjlighet att delegera myndighetsuppgifter till anställda i en annan kommun införs i kommunallagen (rapport 2005:24, Asymmetrisk ansvarsfördelning).

Kommuner och landsting kan genom samverkansavtal ”dela” på en tjänst, men det är förknippat med svårigheter i fråga om beskattning, semester och sociala förmåner. När kommuner och landsting säljer tjänster till varandra blir dessutom lagen (1992:1528) om offentlig upphandling ofta tillämplig, vilket upplevs som ett hinder.

Enligt 1 kap. 6 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor skall kommuner och statliga myndigheter samordna verksamhet samt samarbeta med varandra och med andra som berörs. Förslag om obligatorisk samverkan har även övervägts i andra sammanhang. Sådana förslag aktualiserar frågor kring rättslig reglering av obli-

gatorisk samverkan samt vilka följdverkningar sådan reglering får på annan lagstiftning.

Lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser gör det möjligt för kommuner, landsting, länsarbetsnämnd och försäkringskassa att samverka i ett samordningsförbund. Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag (dnr S2004/2440/SF) att till den 15 maj 2008 göra en översyn av samordningsförbundens verksamhet.

Utredaren skall

- beskriva de samverkansmöjligheter som speciallagstiftningen medger,
- analysera behovet och konsekvenserna av utvidgade möjligheter för kommuner och landsting att delegera uppgifter till anställda i en annan kommun eller ett annat landsting samt vid behov lämna författningsförslag,
- analysera behovet och konsekvenserna av att införa en generell regel för delegering av myndighetsuppgifter i kommunallagen och vid behov lämna författningsförslag,
- översiktligt belysa vilka följdverkningar bestämmelser om obligatorisk kommunal samverkan får för annan lagstiftning, och
- i samband med ovanstående frågeställningar särskilt utreda konsekvenserna av samverkan för den lokala demokratin och beakta dessa i samtliga förslag.

## Samråd

I sitt arbete skall utredaren samråda med Ansvarskommittén (Fi2003:02), Utredningen om allmännyttans villkor och förutsättningar (M2005:04) samt med den särskilda utredare som regeringen avser tillsätta för att analysera vissa konkurrensfrågor på området för offentlig näringsverksamhet (prop. 2005/06:100, s. 22).

Utredaren skall även samråda med Näringslivets nämnd för regelgranskning om redovisning av förslagets konsekvenser för små företag.

Utredarens uppdrag skall bedrivas utåtriktat och i kontakt med myndigheter, kommuner, landsting, Sveriges Kommuner och Landsting, näringslivet samt övriga intressenter.

### Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 31 augusti 2007.

(Finansdepartementet)

## Utlagda uppdrag

Utredningen har lagt ut uppdrag på forskare, myndigheter och andra organisationer att genomföra ett antal studier som underlag för utredningens arbete. Rapporterna finns publicerade på utredningens hemsida [www.sou.gov.se/kompetens](http://www.sou.gov.se/kompetens) så länge den är i drift, därefter arkiveras materialet.

- Andersson, J. (2006) *Kommunalt samarbete i Skåne*. Øresunds-institutet. Dnr Fi2006:04/2006/6.
- Eliasson, K. (2006) *Formell och informell samverkan i kommungrupperingar*. Dnr Fi2006:04/2006/14.
- Falkerby, J. och Gossas, M. (2006) *Kommunal samverkan och demokrati*. Institutet för Framtidsstudier. Dnr Fi2006:04/2006/5.
- Hjert, C. (2007) *Generell författningsreglering av avtalsamverkan*. KommunLex AB. Dnr Fi2006:04/2007/8.
- Lennartsson, U. och de Beer, D. (2006) *Ekonomiska konsekvenser av förskottering av väg- och järnvägsinvesteringar*. Sveriges Kommuner och Landsting. Dnr Fi2006:04/2006/12.
- Rosén, T. och Wikell, S. (2007) *Kommunalförbund och gemensamma nämnder*. Sveriges Kommuner och Landsting. Dnr Fi2006:04/2006/15.
- Simonsson, I. och Öberg, U. (2006) *Utlåtande avseende förhållandet mellan 2 kap. 8 § kommunallagen och EG:s statsstödsregler*. Juristfirman Öberg & Associés AB. Dnr Fi2006:04/2006/4.
- Sundström, B. (2007) *Samverkan i samverkansområden – Förslag till modell för fördjupad samverkan för att möta ökade krav och medborgarnas rätt till likvärdig service*. Dnr Fi2006:04/2006/13.
- Åkerlund, M. (2007) *Uppdrag rörande lagen (1992:1528) om offentlig upphandling och kommunal samverkan*. Nämnden för offentlig upphandling. Dnr Fi2006:04/2006/11.