

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 stordriftsfördelar 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 näringsidkare. 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 § 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 (M2005:04).

Kommunal medfinansiering

I skrivelser till regeringen har kritik framförts mot att kommunallagen 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 demokratin 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 obligatorisk 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)