

# Regeringens proposition

## 2008/09:21

Kommunala kompetensfrågor m.m.

Prop.  
2008/09:21

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 18 september 2008

*Fredrik Reinfeldt*

*Mats Odell*  
(Finansdepartementet)

### Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ny lag om vissa kommunala befogenheter och ett antal ändringar i kommunallagen (1991:900).

Genom den nya lagen om vissa kommunala befogenheter sammanförs de kompetensutvidgande s.k. smålagarna i en gemensam lag. Även de nya kompetensutvidgande bestämmelser som regeringen föreslår i denna proposition förs in i den gemensamma lagen. Enligt dessa bestämmelser ges kommuner och landsting utvidgad kompetens att lämna bidrag till byggande av statlig väg och järnväg, lämna bidrag till högskoleverksamhet samt medfinansiera projekt inom ramen för EG:s strukturfonder och program. Därutöver tas bestämmelser in i lagen som innebär ett förtydligande och vissa förändringar av kommunernas kompetens att tillhandahålla lokaler till företag.

Ändringarna i kommunallagen innebär dels ett förtydligande av reglerna om minoritetsåterremiss, dels att reglerna om uppsiktsplikt och vidaredelegering utvidgas till att omfatta även samverkan i gemensam nämnd.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 mars 2009.

|       |                                                                                                             |    |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1     | Förslag till riksdagsbeslut .....                                                                           | 5  |
| 2     | Lagtext .....                                                                                               | 6  |
| 2.1   | Förslag till lag om vissa kommunala befogenheter .....                                                      | 6  |
| 2.2   | Förslag till lag om ändring i kommunallagen<br>(1991:900) .....                                             | 13 |
| 2.3   | Förslag till lag om ändring i väglagen (1971:948) .....                                                     | 15 |
| 3     | Ärendet och dess beredning .....                                                                            | 16 |
| 4     | Den kommunala kompetensen .....                                                                             | 17 |
| 4.1   | Regleringen av den kommunala kompetensen .....                                                              | 17 |
| 4.1.1 | Inledning .....                                                                                             | 17 |
| 4.1.2 | Regeringsformen .....                                                                                       | 17 |
| 4.1.3 | Kommunallagen .....                                                                                         | 17 |
| 4.1.4 | Den specialreglerade kompetensen .....                                                                      | 18 |
| 4.1.5 | EG-rätten .....                                                                                             | 18 |
| 4.2   | Kommunalrättsliga grundprinciper .....                                                                      | 19 |
| 4.2.1 | Inledning .....                                                                                             | 19 |
| 4.2.2 | Lokaliseringsprincipen .....                                                                                | 20 |
| 4.2.3 | Självkostnadsprincipen .....                                                                                | 20 |
| 4.3   | Samhällsutvecklingens konsekvenser för den<br>kommunala kompetensen .....                                   | 20 |
| 5     | Undantag från lokaliseringsprincipen och<br>självkostnadsprincipen .....                                    | 21 |
| 5.1   | Möjligheter till undantag i dag .....                                                                       | 21 |
| 5.2   | Utgångspunkter vid framtida undantag .....                                                                  | 24 |
| 5.3   | Generellt undantag från självkostnadsprincipen? .....                                                       | 26 |
| 6     | Kommunal finansiering av statlig verksamhet .....                                                           | 29 |
| 6.1   | Allmänt om ansvarsfördelningen mellan stat,<br>kommun och landsting .....                                   | 29 |
| 6.2   | Infrastruktur .....                                                                                         | 30 |
| 6.2.1 | Ansvarsfördelningen för vägar och<br>järnvägar .....                                                        | 30 |
| 6.2.2 | Utvidgad kompetens för kommuner och<br>landsting att lämna bidrag till byggande<br>av väg och järnväg ..... | 31 |
| 6.2.3 | Förskottering av väg- och<br>järnvägsinvesteringar .....                                                    | 38 |
| 6.2.4 | Redovisningsaspekter på kommunala<br>bidrag till statlig infrastruktur .....                                | 40 |
| 6.3   | Högskoleverksamhet .....                                                                                    | 42 |
| 6.3.1 | Ansvarsfördelning för<br>högskoleverksamhet .....                                                           | 42 |
| 6.3.2 | Utvidgad kompetens för kommuner och<br>landsting att lämna bidrag till<br>högskoleverksamhet .....          | 43 |
| 7     | Kommunalt stöd till näringslivet .....                                                                      | 48 |

|        |                                                                                                                                         |    |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 7.1    | Nuvarande bestämmelser om stöd.....                                                                                                     | 48 |
| 7.2    | Förhållandet mellan 2 kap. 8 § KL och EG:s<br>statsstödsregler .....                                                                    | 51 |
| 7.3    | Utvidgad kompetens för kommuner att<br>tillhandahålla lokaler .....                                                                     | 54 |
| 8      | Kommunal medfinansiering av EG:s strukturfonder och EG:s<br>program.....                                                                | 59 |
| 8.1    | Europeiska unionens sammanhållningspolitik .....                                                                                        | 59 |
| 8.2    | Exempel på andra program.....                                                                                                           | 61 |
| 8.3    | Medfinansiering av EG:s fonder och EG:s program .....                                                                                   | 61 |
| 8.4    | Utvidgad kompetens för kommuner och landsting att<br>medfinansiera projekt inom ramen för EG:s<br>strukturfonder och EG:s program ..... | 63 |
| 9      | Kommunal samverkan .....                                                                                                                | 66 |
| 9.1    | Former för samverkan .....                                                                                                              | 66 |
| 9.1.1  | Inledning.....                                                                                                                          | 66 |
| 9.1.2  | Interkommunala avtal .....                                                                                                              | 66 |
| 9.1.3  | Kommunalförbund .....                                                                                                                   | 67 |
| 9.1.4  | Gemensam nämnd .....                                                                                                                    | 68 |
| 9.1.5  | Kommunal samverkan i privaträttslig<br>form .....                                                                                       | 69 |
| 9.2    | Frågan om utvidgade möjligheter till kommunal<br>samverkan.....                                                                         | 70 |
| 9.2.1  | Interkommunala avtal .....                                                                                                              | 70 |
| 9.2.2  | Gemensam styrelse .....                                                                                                                 | 72 |
| 9.3    | Delegering och uppsiktsplikt vid samverkan i<br>gemensam nämnd .....                                                                    | 76 |
| 9.3.1  | Uppsiktsplikt .....                                                                                                                     | 76 |
| 9.3.2  | Delegering .....                                                                                                                        | 77 |
| 10     | Samordning av kompetensutvidgande lagstiftning .....                                                                                    | 78 |
| 10.1   | Den kommunala kompetensen .....                                                                                                         | 78 |
| 10.1.1 | Den allmänna kompetensen.....                                                                                                           | 78 |
| 10.1.2 | Den specialreglerade kompetensen.....                                                                                                   | 78 |
| 10.1.3 | Tidigare överväganden rörande<br>smålagarna.....                                                                                        | 79 |
| 10.2   | En gemensam lag för vissa kommunala befogenheter.....                                                                                   | 80 |
| 11     | Övriga frågor.....                                                                                                                      | 84 |
| 11.1   | Minoritetsåterremiss i kommuner och landsting .....                                                                                     | 84 |
| 11.1.1 | Gällande bestämmelser om<br>minoritetsremiss .....                                                                                      | 84 |
| 11.1.2 | Motivering av återremiss .....                                                                                                          | 84 |
| 11.1.3 | Hantering av ärenden som tidigare<br>bordlagts eller återremitterats .....                                                              | 86 |
| 11.2   | Politiskt förtroendevaldas situation på arbetsplatsen.....                                                                              | 88 |
| 12     | Konsekvenser och ikraftträdande .....                                                                                                   | 90 |
| 12.1   | Konsekvenser .....                                                                                                                      | 90 |
| 12.2   | Ikraftträdande .....                                                                                                                    | 90 |
| 13     | Författningskommentar .....                                                                                                             | 91 |

|           |                                                                                                                                                     |     |                  |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|------------------|
| 13.1      | Förslaget till lag om vissa kommunala befogenheter .....                                                                                            | 91  | Prop. 2008/09:21 |
| 13.2      | Förslaget till lag om ändring i kommunallagen<br>(1991:900).....                                                                                    | 101 |                  |
| 13.3      | Förslaget till lag om ändring i väglagen (1971:948) .....                                                                                           | 102 |                  |
| Bilaga 1  | Sammanfattning i betänkandet Kommunal kompetens i<br>utveckling (SOU 2007:72).....                                                                  | 103 |                  |
| Bilaga 2  | Lagförslag i betänkandet Kommunal kompetens i<br>utveckling (SOU 2007:72).....                                                                      | 117 |                  |
| Bilaga 3  | Förteckning över remissinstanserna för betänkandet<br>Kommunal kompetens i utveckling (SOU 2007:72) .....                                           | 128 |                  |
| Bilaga 4  | Sammanfattning i departementspromemorian<br>Minoritetsåterremiss i kommuner och landsting<br>(Ds 2007:42).....                                      | 130 |                  |
| Bilaga 5  | Lagförslag i departementspromemorian<br>Minoritetsåterremiss i kommuner och landsting<br>(Ds 2007:42).....                                          | 131 |                  |
| Bilaga 6  | Förteckning över remissinstanserna för<br>departementspromemorian Minoritetsåterremiss i<br>kommuner och landsting (Ds 2007:42) .....               | 132 |                  |
| Bilaga 7  | Sammanfattning i departementspromemorian<br>Kommunal medfinansiering av regionala<br>infrastrukturprojekt (Ds 2008:11).....                         | 133 |                  |
| Bilaga 8  | Lagförslag i departementspromemorian Kommunal<br>medfinansiering av regionala infrastrukturprojekt<br>(Ds 2008:11).....                             | 134 |                  |
| Bilaga 9  | Förteckning över remissinstanserna för departements-<br>promemorian Kommunal medfinansiering av regionala<br>infrastrukturprojekt (Ds 2008:11)..... | 135 |                  |
| Utdrag ur | protokoll vid regeringssammanträde den<br>18 september 2008 .....                                                                                   | 136 |                  |

Regeringen föreſlår att riksdagen antar regeringens förſlag till

1. lag om viſſa kommunala befogenheter,
2. lag om ändring i kommunallagen (1991:900), och
3. lag om ändring i väglagen (1971:948).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

### 2.1 Förslag till lag om vissa kommunala befogenheter

Härigenom föreskrivs följande.

#### **1 kap. Inledande bestämmelser**

##### **Innehåll**

1 § Denna lag innehåller bestämmelser som ger kommuner och landsting ökade befogenheter i förhållande till vad som gäller enligt kommunallagen (1991:900).

##### **Undantag från kravet på kommunal anknytning**

2 § Det krav på anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) gäller inte vid tillämpning av följande bestämmelser i denna lag:

- 2 kap. 3 § om medfinansiering av vissa projekt,
- 2 kap. 4 § om bistånd till utländska studerande,
- 3 kap. 2 § om sjuktransporter,
- 3 kap. 3 § om kollektivtrafik,
- 4 kap. 1 § om turism, och
- 6 kap. om tjänsteexport och internationellt bistånd.

Vid tillämpningen av 2 kap. 1 § om bidrag till byggande av statlig väg och järnväg krävs dock särskilda skäl för undantag från kravet på anknytning.

##### **Krav på affärsmässighet**

3 § Trots bestämmelserna i 2 kap. 7 § och 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900) ska verksamheten bedrivas på affärsmässiga grunder vid tillämpning av följande bestämmelser i denna lag:

- 3 kap. 2 § om sjuktransporter,
- 3 kap. 3 § om kollektivtrafik,
- 3 kap. 6 § om lokaler, och
- 6 kap. 1 och 2 §§ om tjänsteexport.

##### **Skyldigheter enligt socialtjänstlagen**

4 § Det som anges i 2 kap. 6–8 §§ inskränker inte de skyldigheter som kommunen har enligt socialtjänstlagen (2001:453).

Den eller de nämnder som avses i 2 kap. 4 § första stycket socialtjänstlagen ska ha hand om verksamhet enligt 2 kap. 7 och 8 §§.

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

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

**Bidrag till högskoleverksamhet**

2 § 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.

**Medfinansiering av projekt inom ramen för EG:s strukturfonder och program**

3 § Kommuner och landsting får medfinansiera projekt inom ramen för EG:s strukturfonder och program.

**Rätt att bistå utländska studerande**

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

**Stöd till ungdomsorganisationer**

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

**Stöd till boende**

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

Kommuner får också ställa säkerhet för att ett avtal om hyra av en 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.

**Servicetjänster åt äldre**

7 § Kommuner 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.

8 § För servicetjänster åt äldre personer får kommuner ta ut skäliga avgifter enligt grunder som kommunerna bestämmer. Avgifterna får dock inte överstiga kommunernas självkostnader. Prop. 2008/09:21

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

9 § Kommuner som fått statligt bidrag för åtgärder i lokala investeringsprogram som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället eller för klimatinvesteringsåtgärder, får använda bidraget för att ge ekonomiskt och annat stöd till enskilda i enlighet med de föreskrifter som gäller för bidraget.

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

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

1 § Kommuner får bedriva näringsverksamhet i syfte att ge personer med funktionshinder anställning om de inte i tillräcklig omfattning inom kommunen kan få 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, och

2. anställning i verksamheten sker efter anvisning av Arbetsförmedlingen eller, efter Arbetsförmedlingens medgivande, av den eller de nämnder som avses i 2 kap. 4 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453).

### **Sjuktransporter**

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

### **Kollektivtrafik**

3 § Kommunala aktiebolag får ingå avtal med trafikhuvudmän om att utföra lokal och regional linjetrafik med buss samt motsvarande trafik med tåg, tunnelbana eller spårvagn.

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).

### *Bedömning av affärsmässighet*

4 § Som underlag för en bedömning av uppdragsetsättningens affärsmässighet enligt 1 kap. 3 § ska bolaget upprätta en ekonomisk anbudskalkyl och fortlöpande göra en uppföljning av kalkylen. Kalkylen och uppföljningen ska innehålla samtliga relevanta direkta och indirekta

kostnader samt intäkter. Avvikelser mellan kalkylen och uppföljningen ska redovisas och förklaras för bolagets styrelse. Prop. 2008/09:21

### *Särredovisning*

**5 §** I aktiebolagets årsredovisning ska intäkterna, kostnaderna och resultatet av den uppdragsverksamhet som avses i 3 § redovisas särskilt.

Av denna särredovisning ska det framgå

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

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

### **Lokaler**

**6 §** Kommuner får tillgodose små företags behov av lokaler i kommunen under förutsättning att verksamheten inriktas på företagarkollektivet i allmänhet.

Om det finns särskilda skäl, får kommuner tillgodose enskilda företags behov av lokaler i kommunen.

## **4 kap. Turism**

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

**1 §** Kommuner får vidta åtgärder för uppförande och drift av turistanläggningar i den utsträckning det behövs för att främja turistväsendet inom kommunen.

## **5 kap. Möjlighet att ta ut avgifter i vissa fall**

### **Rätt för kommuner 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. Kommunen har också rätt att ta ut ersättning för användning av salutorg eller liknande plats som kommunen har upplåtit till allmän försäljningsplats.

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

Kommunfullmäktige beslutar om grunderna för beräkningen av avgiften.

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. Prop. 2008/09:21

2 § Kommunen får i den omfattning som behövs för att ordna trafiken 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.

Kommunfullmäktige beslutar om grunderna för beräkningen av avgiften. 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.

## **6 kap. Tjänsteexport och internationellt bistånd**

### **Tjänsteexport**

#### *Tjänster*

1 § Kommuner och landsting får tillhandahålla sådan kunskap och erfarenhet som finns i den kommunala verksamheten (kommunal tjänst) för export (tjänsteexport).

#### *Varor*

2 § Som ett led i en tjänsteexport får kommuner och landsting i begränsad omfattning exportera varor som utgör ett nödvändigt komplement till eller har ett naturligt samband med den tillhandahållna kommunala tjänsten.

#### *Villkor*

3 § 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.

*Formerna för biståndet*

4 § Kommuner och landsting 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.

5 § Bistånd till ett land som inte får svenskt statligt bistånd får lämnas av kommuner och landsting i form av utrustning som kommunerna och landstingen 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.

6 § Kommuner och landsting 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.

7 § Bistånd enligt bestämmelserna i 4–6 §§ 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*

8 § Kommuner och landsting ska förvissa sig om att bistånd som lämnas kommer till avsedd användning. Detta gäller dock inte om biståndet avser utrustning som kommunerna och landstingen inte längre behöver för sin verksamhet.

9 § Kommuner och landsting 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 eller landstinget inte längre behöver för sin verksamhet.

**7 kap. Övriga befogenhetsutvidgande bestämmelser****Kommunal medverkan vid statlig trängselskatt**

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

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

Kommunerna eller landstingen får dock inte med stöd av första stycket utföra uppgifter som innebär myndighetsutövning.

2 § Kommuner får, efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen, anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Regeringen meddelar föreskrifter om under vilka förutsättningar Arbetsförmedlingen får ingå sådana överenskommelser samt om innehållet i överenskommelserna.

### **Kommunal delegation**

3 § En kommun som tillhör en sammanslutning av kommuner med uppgift att tillvarata medlemmarnas intressen såsom arbetsgivare, 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, vars villkor inte ska fastställas av någon statlig myndighet.

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

Med kommun jämfställs i denna paragraf landsting och annan kommunal förvaltningsenhet.

---

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2009. Genom lagen upphävs

1. den kommunala delegationslagen (1954:130),
2. lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m.,
3. lagen (1962:638) om rätt för kommun att bistå utländska studerande,
4. lagen (1968:131) om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet,
5. lagen (1970:663) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade,
6. lagen (1989:977) om kommunalt stöd till ungdomsorganisationer,
7. lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet,
8. lagen (2001:151) om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd,
9. lagen (2002:683) om rätt för kommuner att ge stöd till åtgärder i vissa investeringsprogram,
10. lagen (2004:772) om kommunal medverkan vid statlig trängsel-skatt,
11. lagen (2004:1225) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sjuktransporter,
12. lagen (2005:952) om vissa kommunala befogenheter i fråga om kollektivtrafik,
13. lagen (2006:492) om kommunal befogenhet att tillhandahålla servicetjänster åt äldre, och
14. lagen (2007:1360) om kommuners medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Häriigenom föreskrivs att 3 kap. 11 §, 5 kap. 36 § samt 6 kap. 1 och 37 §§ kommunallagen (1991:900)<sup>1</sup> ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

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).*

*Föreslagen lydelse*

**3 kap.**

11 §

*Föreskrifter* om rätt för kommuner och landsting att uppdra beslutanderätten i vissa anställningsfrågor till en sammanslutning av kommuner eller landsting finns i *lagen (2008:000) om vissa kommunala befogenheter.*

**5 kap.**

36 §

Ett ärende *skall* bordläggas eller återremitteras, om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna. Enkel majoritet krävs dock om ärendet tidigare bordlagts eller återremitterats *på detta sätt.*

Ett ärende *ska* bordläggas eller återremitteras, om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna. Enkel majoritet krävs dock om ärendet tidigare bordlagts eller återremitterats *på begäran av en minoritet.*

För bordläggning eller återremiss i fråga om val krävs enkel majoritet.  
*Ett beslut om återremiss skall motiveras.*

*Motiveringen till ett beslut om återremiss ska bestämmas av de ledamöter som begärt återremittering.*

*Vid flera motiveringar får ordföranden pröva vilken motivering som biträds av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna.*

**6 kap.**

1 §

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

Styrelsen *ska* leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders *och eventuella gemensamma nämnders* verksamhet.

Styrelsen *skall* också ha uppsikt

Styrelsen *ska* också ha uppsikt

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 2004:93.

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.

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.

### 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 *ska* anmälas till *förvaltningschefen*.

---

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2009.

Härigenom föreskrivs att 9 § väglagen (1971:948)<sup>2</sup> ska upphöra att gälla vid utgången av februari 2009.

<sup>2</sup> Senaste lydelse av 9 § 1987:459.

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). Utredningen, som antog namnet Kommunala kompetensutredningen (Fi 2006:04), överlämnade i oktober 2007 betänkandet Kommunal kompetens i utveckling (SOU 2007:72). Utredningens sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1* och utredningens lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. Remissinstanserna finns förtecknade i *bilaga 3*. Remissyttrandena och en sammanställning av remissyttrandena finns i Finansdepartementet (Dnr Fi2006/2348).

I departementspromemorian Minoritetsåterremiss i kommuner och landsting (Ds 2007:42) föreslås vissa ändringar i kommunallagen i syfte att förstärka en minoritets rätt att återremittera eller bordlägga ett ärende i fullmäktige. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 4* och promemorians lagförslag finns i *bilaga 5*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. Remissyttrandena och en sammanställning av remissyttrandena finns i Finansdepartementet (Dnr Fi2006/2831).

I departementspromemorian Kommunal medfinansiering av regionala infrastrukturprojekt (Ds 2008:11) föreslås att kommuner och landsting ges ökade möjligheter att lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för även om projektet ligger utanför det egna området. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 7* och promemorians lagförslag finns i *bilaga 8*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 9*. Remissyttrandena och en sammanställning av remissyttrandena finns i Finansdepartementet (Dnr Fi2008/762).

### *Lagrådet*

Lagförslagen i propositionen faller inte inom de lagstiftningsområden som bör granskas av Lagrådet. I propositionen föreslås att lagen (2005:952) om vissa kommunala befogenheter i fråga om kollektivtrafik ska infogas i den nya lagen om kommunala befogenheter. Denna lag har visserligen tidigare granskats av Lagrådet. Eftersom förslaget endast innebär att bestämmelserna, efter viss redaktionell bearbetning, flyttas över till den nya lagen, är frågan dock enligt regeringens mening av sådan enkel beskaffenhet att Lagrådets hörande kan anses sakna betydelse.

### 4.1 Regleringen av den kommunala kompetensen

#### 4.1.1 Inledning

Kommunernas och landstingens existens, ställning, organisation och verksamhet är reglerade i regeringsformen, kommunallagen (1991:900) och ett stort antal författningar med inriktning på speciella verksamheter, 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. Inom detta område finns utrymme för en kommunal initiativrätt som är ett viktigt inslag i den kommunala självstyrelsen.

#### 4.1.2 Regeringsformen

Av 1 kap. 1 § RF framgår att folkstyret bl.a. förverkligas genom kommunalt självstyre. Kommunal självstyrelse innebär att det ska finnas en självständig och, inom vissa ramar, fri bestämmanderätt för kommuner och landsting. I 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. Av samma bestämmelse framgår vidare att föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden också ska meddelas i lag.

#### 4.1.3 Kommunallagen

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

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 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. 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.

Allmänintresset bedöms ytterst utifrån om det är lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att kommunen eller landstinget befattar sig med angelägenheten.

Vid sidan av den allmänna kompetensbestämmelsen finns 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 rad områden som brukar benämnas sedvanlig kommunal affärsverksamhet. Utgångspunkten för bedömningen av det tillåtna är vad som kan anses vara ett allmänt intresse. Som kompetensenlig 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.

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. Av 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 reglerad i speciallagar. En närmare avgränsning av kompetensen har också skett i rättspraxis.

#### **4.1.4 Den specialreglerade kompetensen**

Den specialreglerade kompetensen är omfattande och mycket skiftande. Det finns specialreglering som gör vissa angelägenheter obligatoriska för kommunerna och landstingen. Sådana lagar finns t.ex. inom plan- och byggväsendet, skolområdet, socialtjänsten samt hälso- och sjukvården.

Dessutom finns ett antal kompetensutvidgande lagar som ger kommunen vissa befogenheter, samtidigt som de inte innebär några åligganden för kommunen, de s.k. smålagarna (se vidare avsnitt 10).

#### **4.1.5 EG-rätten**

EG-fördraget (även kallat Romfördraget) innehåller EG-rättens grundprinciper. De ger EU:s institutioner rätt att anta följdregler, som förordningar och direktiv, med rättslig grund i fördragen. När en förordning trätt i kraft gäller den 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 enskilda staten att besluta hur ett direktiv ska införlivas. Det kan t.ex. ske genom att riksdagen beslutar en ny lag, att regeringen utfärdar en förordning eller att den uppdrar åt en myndighet att utfärda nya föreskrifter. Vidare visar också EG-domstolens rättspraxis hur EG-rättens regler ska tolkas i olika situationer.

I egenskap av offentliga rättssubjekt är kommuner och landsting bundna av EG-rätten och har därmed skyldighet att självant beakta att

verksamheten utövas i enlighet med EG-rätten. I den mån EG-rätten strider mot svensk rätt har EG-rätten företräde. Kommuner och landsting är således skyldiga att efterleva EU:s grundläggande regelverk för den inre marknaden, det vill säga att varor, tjänster, personer och kapital ska kunna röra sig fritt mellan medlemsstaterna. EG-rätten innefattar också ett detaljerat regelverk för offentlig upphandling, vilket kommuner och landsting har att beakta i fråga om entreprenader och upphandlingar. Vidare bygger EG:s regelverk om statsstöd på en förbudsprincip där statsstöd som utgångspunkt är otillåtet, vilket alltså kommunerna och landstingen har att åtfölja.

## 4.2 Kommunalrättsliga grundprinciper

### 4.2.1 Inledning

Inom kommunalrätten finns vissa grundprinciper som i de flesta fall begränsar den kommunala kompetensen. Dessa grundprinciper, som utvecklats i rättspraxis, 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, förbudet mot att ta sig an 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 (se närmare nedan). 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.

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.

De kommunalrättsliga grundprinciperna är generellt tillämpliga och för undantag från dessa krävs lagstöd.

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. Det finns dock enligt rättspraxis ett utrymme för kommuner och landsting att agera på ett sätt som är förenlig med lokaliseringsprincipen även om insatserna sker utanför det geografiska området.

Vid 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.

Även en kommuns befogenhet att samverka kan ge ett särskilt innehåll till lokaliseringsprincipen. Inom de offentligrättsliga 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.

#### 4.2.3 Självkostnadsprincipen

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 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.

Självkostnadsprincipen gäller som huvudregel för all verksamhet som kommuner och landsting bedriver, vare sig det är fråga om frivillig eller specialreglerad verksamhet. Den kommunala förmögenhetsförvaltningen eller enskilda kommunala affärsuppgörelser berörs dock inte av principen.

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

### 4.3 Samhällsutvecklingens konsekvenser för den kommunala kompetensen

Förutsättningarna för kommuner och landsting förändras i takt med samhällsutvecklingen. Den europeiska integrationen, informations- teknikens genombrott, den ekonomiska globaliseringen och de

demografiska förändringarna är något av det som har påverkat kommuners och landstings verksamhet. Prop. 2008/09:21

En tydlig förändring, som aktualiserar utformningen av den kommunala kompetensen, är den mångfald av frågor som kommuner och landsting arbetar med i dag. Vid sidan av kärnverksamheterna skola, vård och omsorg utgör infrastrukturfrågor, näringslivspolitik, arbetsmarknadspolitik, kompetensutveckling och internationellt samarbete allt mer naturliga delar av det kommunala uppdraget.

En annan tendens är det ökande behovet av specialistkompetens i de kommunala verksamheterna, vilket har inneburit utmaningar inte minst för små kommuner. Den utvecklingen har i sin tur ökat behovet av olika sorters samverkan mellan kommuner.

EU:s regelverk, framför allt upphandlings- och statsstödsregler, spelar en allt större roll för kommuner och landsting.

Kommunalt utvecklings- och tillväxtarbete innefattar allt från infrastruktur och näringslivsfrämjande åtgärder till planering av bostäder och olika typer av service. I det sammanhanget har arbets- och service-marknader vuxit utöver kommun- och länsgränser. Ur kommunalrättslig synvinkel får det här betydelse för tillämpningen av lokaliseringsprincipen.

Samverkan förekommer också i hög grad mellan kommunala aktörer och näringslivet, ofta med fokus på frågor om kompetensutveckling. I takt med utvecklingen av s.k. alternativa driftsformer har också relationen offentligt – privat fått ytterligare en dimension. Frågor om hur konkurrens mellan kommunala aktörer och det privata näringslivet ska ske på rättvisa villkor har också allt mer aktualiserats.

## 5 Undantag från lokaliseringsprincipen och självkostnadsprincipen

### 5.1 Möjligheter till undantag i dag

#### *Inledning*

Två av de grundprinciper inom kommunalrätten som definierar avgränsningen för den kommunala kompetensen är, som nämnts, lokaliseringsprincipen och självkostnadsprincipen. Lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900), KL, innebär att kommunala åtgärder ska ha anknytning till kommunens eller landstingets geografiska område eller deras medlemmar för att anses som kompetensenliga. Självkostnadsprincipen i 8 kap. 3 c § KL gäller som huvudregel för all kommunal verksamhet och innebär att kommuner och landsting inte får ta ut högre avgifter än vad som motsvarar kostnaden för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller. Principernas närmare innebörd och tillämpning har beskrivits ovan i avsnitt 4.2.

För att göra undantag från lokaliseringsprincipen och självkostnadsprincipen krävs stöd i lag. Det finns i dag ett flertal sådana undantag i lagstiftningen. Dessa beskrivs kortfattat nedan.

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.

*Kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd*

Genom lagen (2001:151) om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd utvidgas kommunernas och landstingens befogenheter när det gäller engagemang i den internationella verksamheten. Lagen innebär att kommuner och landsting i vissa fall får lämna bistånd till andra länder och även exportera sådan kunskap och erfarenhet som finns i den kommunala verksamheten. Lagen utgör i denna del ett undantag från lokaliseringsprincipen. Lagen innehåller vidare krav på att kommunal tjänsteexport ska ske på affärsmässiga grunder, vilket innebär ett undantag från självkostnadsprincipen.

*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 trivselen 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. Lagen innebär ett undantag från lokaliseringsprincipen.

*Extraordinära händelser*

Kommuner och landsting får, enligt 4 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, på begäran lämna hjälp till andra kommuner och landsting som drabbats av en extraordinär händelse i fredstid. 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. Bestämmelsen innebär ett undantag från lokaliseringsprincipen.

*Energiförsörjning*

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 anknytning till kommunens område eller dess medlemmar. Som villkor för verksamheten gäller att den ska bedrivas på affärsmässig grund och

redovisas särskilt (7 kap. 2 § ellagen). Genom bestämmelserna har undantag gjorts från lokaliserings- och självkostnadsprinciperna. Nätverksamhet och distribution av el omfattas däremot endast av undantag från lokaliseringsprincipen. För detta undantag uppställs krav på geografisk närhet och samband med nätverksamheten i den egna kommunen.

Prop. 2008/09:21

I 38 och 39 §§ fjärrvärmelagen (2008:263) finns även undantag från självkostnadsprincipen och lokaliseringsprincipen för kommunala företag som bedriver fjärrvärmeverksamhet. Undantaget från lokaliseringsprincipen begränsas till att endast gälla i geografisk närhet till fjärrvärmeverksamheten inom kommunen samt i syfte att uppnå en ändamålsenlig fjärrvärmeverksamhet.

Enligt 5 kap. 1 § naturgaslagen (2005:403) medges undantag från lokaliseringsprincipen i två fall, dels vid handel med naturgas och därmed sammanhängande verksamhet, dels vid överföring av naturgas. Det sistnämnda undantaget gäller endast i geografisk närhet till kommunens rörledningsnät. Liksom för produktion av och handel med el gäller att verksamheten ska redovisas särskilt och drivas på affärsmässig grund. Av 5 kap. 2 § samma lag framgår dock att om företaget även bedriver produktion av och handel med el så får de berörda verksamheterna redovisas tillsammans.

### *Kollektivtrafik*

Genom lagen (2005:952) om vissa kommunala befogenheter i fråga om kollektivtrafik har 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. Bestämmelsen innebär ett undantag från lokaliseringsprincipen. 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.

Verksamheten ska bedrivas på affärsmässiga grunder samt särredovisas. Detta innebär ett undantag från självkostnadsprincipen. Redovisningskraven preciseras genom en uppräkningslista av vilka uppgifter som särredovisningen ska innehålla.

### *Sjuktransporter*

Genom lagen (2004:1225) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sjuktransporter ges kommunerna befogenheter att ingå avtal med landsting om att utföra sjuktransporter samt hälso- och sjukvård i väntan på sådana transporter. Den verksamhet som avtalet gäller får bedrivas utan sådan anknytning till kommunens område eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § KL. I lagen fastslås också att verksamheten ska ske på affärsmässiga grunder. Lagen innehåller inte något särskilt krav på särredovisning. Lagen utgör ett undantag från lokaliseringsprincipen och självkostnadsprincipen.

I lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster görs ett undantag från lokaliseringsprincipen (57 §). Därigenom är det möjligt för en kommunal huvudman att sköta driften av va-anläggningar i andra kommuner. Verksamheten ska bedrivas på affärsmässiga grunder och det finns ett krav på särredovisning. Villkoret om affärsmässiga grunder innebär ett undantag från självkostnadsprincipen.

### *Sammanfattning*

Av den ovanstående redogörelsen framgår att det inom vissa områden endast görs undantag från lokaliseringsprincipen, men inom flera områden görs undantag från båda principerna. Lagstiftaren har i olika utsträckning valt att knyta villkor till undantagen, t.ex. krav på att verksamheten ska bedrivas i en egen juridisk person samt krav på särredovisning eller geografiska begränsningar till närliggande kommuner.

Vid införandet av de olika undantagen har i förarbetena hänvisats till olika motiv för lagstiftningen. Dessa kan sammanfattas i följande tre huvudområden.

Nya behov att frångå de territoriella kompetensbegränsningarna inom kommunernas och landstingens verksamheter till följd av samhällsutvecklingen, bl.a. den ökade betydelsen av internationellt samarbete. Sådana motiv framhölls vid införandet av lagen om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd.

Intentioner att skapa stordriftsfördelar och samordningsvinster. Detta framfördes som skäl vid införandet av lagen om vissa kommunala befogenheter i fråga om kollektivtrafik och lagen om vissa kommunala befogenheter i fråga om sjuktransporter.

Avsikt att ge kommunala företag och övriga aktörer likvärdiga konkurrensvillkor på konkurrensutsatta marknader. Denna avsikt kommer exempelvis till uttryck i förarbetena till ellagen.

## 5.2 Utgångspunkter vid framtida undantag

**Regeringens bedömning:** Undantag från lokaliserings- och självkostnadsprinciperna bör ske med stor restriktivitet med tanke på deras grundläggande principiella värde för den kommunala verksamheten. Undantag från lokaliseringsprincipen bör endast komma i fråga i de fall där offentligrättslig samverkan inte bedöms möjlig. Det bör vid sådana undantag övervägas om behov finns att begränsa undantaget geografiskt. Undantag från självkostnadsprincipen bör ske i de fall en kommun eller ett landsting ges befogenhet att bedriva verksamhet på en konkurrensutsatt marknad.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer till stora delar med regeringens bedömning. Utredningen lämnade förslag på ett antal riktlinjer för beredning och utformning av framtida undantag.

**Remissinstanserna:** En majoritet av de remissinstanser som besvarat remissen i denna del tillstyrker förslaget. *Länsstyrelsen i Örebro län* understryker vikten av att riktlinjerna är klara och precisa. *Stockholms läns landsting* har inget att erinra mot riktlinjer, men ifrågasätter om de tillför något nytt i sak. *Västra Götalands läns landsting* anser inte att det bör ställas krav på att verksamheten ska bedrivas i en egen juridisk person vid undantag från självkostnadsprincipen. *Österåkers kommun* ifrågasätter om riktlinjerna tillför något med hänsyn till kraven på konsekvensbedömningar i kommittéförordningen (1998:1474). *Sveriges Kommuner och Landsting* anför att riktlinjernas juridiska status är oklar. Förbunden anför vidare att det vid undantag från självkostnadsprincipen måste beaktas att utformningen av framtida undantag överensstämmer med EG-rätten. *Värmlands läns landsting* anser att då riktlinjerna inte kommer att ha någon formell juridisk status riskerar de att bli ett tämligen tandlöst instrument. Landstinget ser helst att riktlinjerna lagregleras. *Vänersborgs kommun* ställer sig tvivlande till lämpligheten att använda riktlinjer som inte får någon formell juridisk status. Riktlinjen om lokaliseringsprincipen bör inte begränsas geografiskt. Vad gäller riktlinjen om självkostnadsprincipen är kommunen tveksam till förslaget om särredovisning med hänsyn till risken för ökade administrativa kostnader. Ett alternativ skulle kunna vara att tillsynsmyndighet ges möjlighet att kräva in relevant underlag vid behov. *Företagarna* anför att det måste finnas mycket starka skäl för undantag från de grundläggande kommunalrättsliga principerna, eftersom undantagen kan leda till negativa effekter för företagen på berörda marknader. Förändringar måste föregås av noggranna analyser av berörda marknader och effekterna av eventuell utvidgad kompetens.

## Skälen för regeringens bedömning

### Inledning

Lokaliseringsprincipen och självkostnadsprincipen utgör viktiga grundläggande kommunalrättsliga principer. Som en följd av samhällsutvecklingen kan det dock i framtiden uppstå behov, som i dagsläget är svåra att förutse, av nya undantag från dessa principer. En utgångspunkt bör dock vara att sådana undantag bör ske med stor restriktivitet med tanke på principernas grundläggande principiella värde för den kommunala verksamheten. Nya förslag om lagstadgade undantag från lokaliserings- och självkostnadsprinciperna bör föregås av en branschanalys. En sådan bör 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.

Av avsnitt 5.1 ovan framgår att de undantag som i dag finns i lagstiftningen inte har samordnats. De har tillkommit vid olika tillfällen och av olika anledningar. De olika motiv som kan finnas för införande av undantag från självkostnads- eller lokaliseringsprincipen kan i viss mån leda till ett behov av att utforma undantagen på olika sätt. Regeringen anser dock att följande utgångspunkter bör gälla vid beredning och

### *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 regeringen förordar att restriktivitet ska råda för införande av nya undantag från lokaliseringsprincipen på enskilda verksamhetsområden, bör i första hand övervägas om konflikter med lokaliseringsprincipen kan undvikas genom att berörda kommuner väljer att samverka i någon form. 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.

### *Undantag från självkostnadsprincipen*

Om en kommun eller ett landsting ges befogenhet att bedriva verksamhet på en konkurrensutsatt marknad bör denna verksamhet undantas från självkostnadsprincipen. Detta ska göras i syfte att åstadkomma konkurrensneutralitet. Vid undantag från självkostnadsprincipen bör särskilt övervägas om villkor ska uppställas på att verksamheten ska bedrivas i egen juridisk person, respektive särredovisas.

Vid undantag från självkostnadsprincipen bör det vedertagna begreppet ”affärsmässiga grunder” användas i lagtexten. Begreppet innebär ett undantag från såväl självkostnadsprincipen i 8 kap. 3 c § KL som förbudet mot att driva företag i vinstsyfte i 2 kap. 7 § KL. Om avsikten är en annan bör detta framgå av lagtexten.

## 5.3 Generellt undantag från självkostnadsprincipen?

**Regeringens bedömning:** Frågan om ett generellt undantag från självkostnadsprincipen på konkurrensutsatta marknader bör beredas ytterligare i särskild ordning.

**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.

**Remissinstanserna:** En majoritet av de statliga och kommunala remissinstanser som besvarat remissen i denna del tillstyrker förslaget. Bland övriga remissinstanser, bl.a. intresseorganisationer som företräder näringslivet, avstyrker en majoritet förslaget. *Kammarrätten i Stockholm* ifrågasätter om begreppet ”frivilliga icke lagreglerade områden” i 2 kap. 7 § KL är en tillräcklig klar och precis definition. *Länsrätten i Skåne län*

anför att begreppet "marknad ägnad för konkurrens" i 2 kap 7 § kan medföra tolkningssvårigheter. *Kommerskollegium* understryker de svåra avvägningsproblem som finns när privata företag ska konkurrera med offentlig verksamhet. *Umeå universitet* anför bl.a. att ett avskaffande av självkostnadsprincipen skulle kunna leda till monopolprissättning på marknader utan egentlig konkurrens. Eventuellt bör därför en särreglering införas så att självkostnadsprincipen alltså skulle vara vägledande på marknader med risk för monopolprissättning. Dessutom bör den s.k. underskottsprincipen avskaffas för att problemen med bristande konkurrensneutralitet ska kunna lösas. Flera remissinstanser, bl.a. *Statskontoret* och *Konkurrensverket*, anför att förslaget kan ses som ett stöd för att kommunerna i ökad omfattning kan och bör bedriva verksamhet i konkurrensutsatta områden. *Sveriges Kommuner och Landsting* föreslår en alternativ lydelse då lagförslaget är ofullständigt genomarbetat. Det är otydligt om förslaget avser tjänst eller vara eller både och. Det är även oklart vilka kommunala näringsverksamheter som inte omfattas samt vad som avses med begreppet "marknad", en tillräckligt djup analys saknas. En övergripande analys huruvida självkostnadsprincipen är förenlig med EG-rätten bör övervägas av regeringen. *Malmö, Kiruna, Österåker och Göteborgs kommuner* anför bl.a. att bestämmelsen innehåller ett flertal svårtydbara och svårdefinierbara begrepp. Det förutsätts att den föreslagna lagtexten analyseras ytterligare under det vidare lagstiftningsarbetet. *Stockholms läns landsting* anför att avgränsningen för bestämmelsen och motiveringen måste tydliggöras. Risken för en icke avsedd tillämpning är överhängande utifrån den bristande tydligheten. Offentligt företagande kan innebära en snedvridning av konkurrensen. *Stockholms kommun* anför bl.a. att med beaktande av kommunernas och det fria näringslivets olika roller bör någon utvidgning av kommunens kompetens på detta område inte ske. *Västra Götalands läns landsting* anför att kommunerna bör ges möjlighet, inte åläggas, att bedriva verksamhet utan beaktande av självkostnadsprincipen. *Helsingborgs kommun* anför att det saknas resonemang i utredningen om s.k. "sedvanlig näringsverksamhet" över huvud taget ska bedrivas i kommunal regi. Denna principiella fråga bör därför analyseras närmare innan beslut fattas om ändring i kommunallagen. *Svenskt Näringsliv* anför bl.a. att en ändring av lagstiftningen av detta slag innebär en uppenbar risk för att utrymmet för kommunal näringsverksamhet ökar på de privata företagens bekostnad. Det är därför helt felaktig signal att tillåta vinstsyfte i kommunal verksamhet. *Almega* anför bl.a. att kommunal medverkan på konkurrensutsatta marknader är ett effektivt sätt att utestänga ett ständigt utvecklande företagande med entreprenörskap som grund. Med förslaget kommer möjligheterna till kommunal näringsverksamhet att öka, vilket drabbar privata företag. *Näringslivets Regelnämnd* anför bl.a. att förslaget innebär en risk att kommuner tränger ut det privata näringslivet. Det bör i stället ifrågasättas om kommunerna över huvud taget ska tillåtas konkurrera där privata alternativ finns.

Det kan inledningsvis konstateras att det finns grundläggande skillnader mellan lokaliseringsprincipen och självkostnadsprincipen. Lokaliseringsprincipen är en kompetensbegränsande princip som anger en yttre gräns för kommuners och landstings kompetens. Självkostnadsprincipen är 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. Det framstår därför som rimligt att eventuella framtida undantag i lagstiftningen från lokaliseringsprincipen även fortsättningsvis sker område för område. Det finns enligt regeringens mening inte några skäl att överväga ett generellt undantag från denna princip.

I jämförelse med lokaliseringsprincipen är självkostnadsprincipen av mer begränsad betydelse, eftersom dess tillämpning aktualiseras först när en kommun agerar inom ramen för sin kompetens. Självkostnadsprincipen syftar bl.a. till att hindra kommunen från att utnyttja den monopolsituation som ofta finns vid avgiftsfinansierad kommunal verksamhet. Självkostnadsprincipen är, som tidigare nämnts, generellt tillämplig på kommunal verksamhet och för att göra undantag från principen krävs stöd i lag. Flera sådana undantag finns i lagstiftning inom områden där kommuner och landsting agerar på en konkurrensutsatt marknad. Motivet bakom dessa undantag har varit att i dessa fall ge kommunala företag och övriga aktörer likvärdiga konkurrensvillkor.

Regeringen är mycket angelägen om att finna vägar att komma till rätta med de konkurrensproblem som kan infinna sig när kommuner och landsting agerar på konkurrensutsatta marknader. Ett alternativ till att göra undantag från självkostnadsprincipen område för område kan vara att överväga ett generellt undantag på sådana marknader. Kommunal näringsverksamhet som bedrivs enligt självkostnadsprincipen riskerar att konkurrera ut de privata företagens verksamhet. Detta är ett generellt problem inom samtliga de områden där kommunen agerar på en konkurrensutsatt marknad. Med hänsyn till de synpunkter, såväl principiella som mot förslagets utformning, som framförts av remissinstanserna anser dock regeringen att frågan behöver beredas ytterligare. Regeringen har i budgetpropositionen för 2008 aviserat att en utredning kommer att tillsättas för att se över vissa frågor inom området konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (prop. 2007/08:1, utgiftsområde 24). Frågan om ett eventuellt generellt undantag från självkostnadsprincipen på konkurrensutsatta marknader bör beredas vidare inom ramen för den utredningen.

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

Av bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900), 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 den tidigare kompetensregeln.

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. Både arbetsmarknadspolitiken och näringspolitiken är huvudsakligen statliga ansvarsområden, men kommunernas betydelse på dessa områden har ökat. Kommunerna har sedan början av 1990-talet blivit allt viktigare aktörer när det gäller arbetsmarknadspolitiska insatser på lokal nivå. Samverkan mellan privata och offentliga aktörer har blivit en allt vanligare strategi för lokal ekonomisk utveckling.

Vidare finns samhällseliga angelägenheter vilka kan betecknas som såväl statliga som kommunala, exempelvis 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 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. 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. Även när det gäller exempelvis regional utveckling och tillväxt har samverkan mellan nationell, regional och lokal nivå vuxit sig starkare.

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 ansvarsskiften mellan stat, kommun och landsting under perioden 1970–2003 kartlagts. Kartläggningen visar att ansvarsskiften 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 tioårsperioden återfanns 144 förslag om förändrad ansvarsfördelning mellan stat, kommun och landsting. Mer än hälften av

## 6.2 Infrastruktur

### 6.2.1 Ansvarsfördelningen för vägar och järnvägar

#### *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 väglagen (1971:948) och vägkungörelsen (1971:954). Med väghållning avses byggande och drift av väg. Till byggande av väg räknas anläggande 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.

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”.

#### *Ansvarsfördelning för järnvägar*

Lagen (1995:1649) om byggande av järnväg reglerar vilka villkor som gäller vid byggande av järnväg. Med järnväg avses enligt lagen spåranläggning för järnvägstrafik. 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.

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

### 6.2.2 Utvidgad kompetens för kommuner och landsting att lämna bidrag till byggande av väg och järnväg

**Regeringens förslag:** Kommuner och landsting får lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för.

Om särskilda skäl föreligger får ett sådant bidrag lämnas utan att det finns en sådan anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900).

**Utredningens förslag:** Kommunala kompetensutredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag om att kommuner och landsting ska få lämna bidrag till byggande av statlig väg och järnväg. Utredningen gjorde dock bedömningen att det saknades skäl att låta befogenhetsutvidgningen även omfatta ett undantag från lokaliseringsprincipen.

**Förslag i promemorian:** Förslaget i promemorian Kommunal medfinansiering av regionala infrastrukturprojekt (Ds 2008:11) överensstämmer med regeringens förslag om att i vissa fall införa ett undantag från lokaliseringsprincipen vid kommunala bidrag till byggande av statlig väg och järnväg.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker Kommunala kompetensutredningens förslag eller lämnar det utan

Vad gäller Kommunala kompetensutredningens förslag har ett stort antal av remissinstanserna från den kommunala sektorn, både sådana som avstyrker som sådana som tillstyrker förslaget, uttryckt en oro för att förslaget indirekt kommer att leda till att statens kostnader för infrastruktur kommer att övervältras på kommunerna. *Vara, Lunds och Lessebo kommuner* anför att staten fullt ut ska ansvara för de infrastruktursatsningar som görs på väg och järnväg. *Ronneby och Sandvikens kommuner* samt *SmåKom* anför bl.a. att den nationella planeringen av infrastruktur kan komma att förändras genom att de kommuner som har ekonomiska möjligheter att bidra kan påverka planen. *Samverkansorganet i Kronobergs län* anför bl.a. att det är en komplicerad fråga där det å ena sidan finns ett högst legitimt skäl för kommuner att på ett aktivt sätt arbeta med attraktionskrafter inom sitt geografiska område, men där det å andra sidan riskerar bildas en svårhanterlig planerings- och finansieringssituation när statliga tillkortakommanden hjälps upp med kommunala pengar. *Samverkansorganet* anser att de negativa konsekvenserna överväger. *Malmö, Göteborgs, Haninge, Nordanstigs och Storumans kommuner* samt *Samverkansorganet i Gävleborgs län* och *Sveriges KommunalJuridiska Förening* framhåller bl.a. att det är viktigt att sådant stöd är frivilligt från kommunernas sida och att stödet inte av staten får användas för att övervältra kostnader på kommunerna som staten annars skulle ha stått för. Ett flertal kommuner och landsting, däribland *Norrbottnens och Västerbottens läns landsting* samt *Falkenbergs, Tingsryds och Umeå kommuner* pekar bl.a. på risken med att ekonomiskt välmående kommuner ges ytterligare möjligheter att påverka statens inriktning på infrastruktur, möjligtvis till nackdel för regioner med sämre ekonomi. Risken finns att dessa kommuner ”köper sig före i kön”. Vad gäller utredningens bedömning att inte föreslå en avveckling av systemet med s.k. förskottering, dvs. tidigareläggning av investeringar i vägar och järnvägar genom ett räntefritt lån av kommuner eller landsting, instämmer en majoritet av remissinstanserna i bedömningen. *Statskontoret* anser dock att det inte är rimligt att enskilda kommuners och landstings villighet och möjlighet att förskottera styr statens beslut om infrastrukturinvesteringar. Den avgörande bedömningsgrunden borde i stället vara samhällsnyttan. *Stockholms och Västernorrlands läns landsting, Piteå, Göteborgs och Österåkers kommuner samt Sveriges Kommuner och Landsting* uppger bl.a. att i avvaktan på ett trovärdigare finansieringssystem finns i dagsläget inte förutsättningar att förbjuda förskotteringar. *Piteå, Österåkers, Lindesbergs och Linköpings kommuner, Västernorrlands läns landsting, Sveriges KommunalJuridiska Förening och Sveriges Kommuner och Landsting* anser bl.a. att det vid varje förskottering ska finnas en tydlig återbetalningsplan och att staten ska erlägga ränta på det förskottrade beloppet. *Karlshamns, Haninge och Linköpings kommuner* tillstyrker förslaget med förskottering, men anför bl.a. att risken är att systemet utvecklas till ett verktyg för ”den rike att köpa sig en plats längre fram i kön” då en liten kommun inte har samma betalningsförmåga som en större kommun.

Vad gäller förslaget i promemorian Kommunal medfinansiering av regionala infrastrukturprojekt (Ds 2008:11) om att införa ett undantag från lokaliseringsprincipen vid kommunala bidrag till statlig väg och järnväg tillstyrker en majoritet av remissinstanserna förslaget. *Länsrätten i Skåne län* menar att eftersom förslaget är tänkt att gälla parallellt med nuvarande praxis riskerar rättsläget att bli svåröverskådligt och att det kan bli svårt att dra gränsen för när särskilda skäl ska anses föreligga. *Sveriges Kommuner och Landsting, Skåne läns landsting, Västerbottens läns landsting, Osby kommun och Samverkansorganet i Södermanlands län (Region Sörmland)* vill se en precisering av vad som ska utgöra särskilda skäl. *Samverkansorganet i Hallands län (Region Halland)* avstyrker förslaget med hänvisning till sitt principiella motstånd mot kommunal medfinansiering av statliga uppgifter. *Sveriges Kommuner och Landsting, Malmö, Falu, Härnösands, Linköpings, Eskilstuna, Västerås och Sjöfalle kommuner m.fl.* tillstyrker förslaget trots att de har invändningar av olika slag mot systemet med kommunal medfinansiering.

### Skälen för regeringens förslag

#### *Nuvarande möjligheter till kommunala bidrag till byggande av statlig väg*

Som framgått av avsnitt 6.2.1 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 av förarbetena.

Avsikten med bestämmelsen, som sedan 1905 funnits i väglagstiftningen (12 § i 1943 års väglag), var att undvika att bestämmelserna i KL om till vilka uppgifter en kommun får anslå medel till skulle utgöra hinder för kommuner att lämna bidrag till väghållningen. Mot bakgrund av statens övertagande av ansvaret för den allmänna väghållningen övervägdes om bestämmelsen skulle bibehållas. Departementschefen ansåg dock att det även efter förstatligandet kunde uppkomma fall då landsting eller kommun ansåg det vara förenligt med sina intressen att bidra till viss väg i stad eller stadsliknande samhälle.

Det förekommer också att kommuner och landsting lånar ut pengar räntefritt till Vägverket för vägbyggen, s.k. förskottering (se avsnitt 6.2.3.). 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.

Som nämndes inledningsvis i avsnitt 6.1. följer av bestämmelsen i 2 kap. 1 § KL att kommuner och landsting inte själva får ha hand om angelägenheter som det enbart ankommer på staten att handha. Bestämmelsen i 9 § väglagen är en utvidgande kompetensregel för kommunerna och landstingen. 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 kommunen 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 utifrån 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 lokaliseringsprincipen (principen beskrivs närmare i kap. 4.) I förarbetena till KL uttalas att en kommun kan engagera sig i markinnehav och anläggningar inom en annan kommuns område för exempelvis vägtrafik, förutsatt att dessa anordningar behövs för den egna kommunen (prop. 1990/91:117 s. 149).

### *Nuvarande möjligheter till kommunala bidrag till byggande av järnväg*

Till skillnad från väglagens bestämmelser om väghållarskap finns varken i järnvägslagen eller lagen om byggande av järnväg någon bestämmelse som uttryckligen föreskriver att 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.

Det finns ingen kompetensregel, motsvarande regeln i 9 § väglagen, som slår fast att det ligger inom den kommunala kompetensen att lämna bidrag till byggande av statlig järnväg. Den första frågan blir därför om byggande av statlig järnväg är att anse som en angelägenhet som enbart ankommer på staten att handha, dvs. om det är en exklusiv statlig angelägenhet (jfr 2 kap. 1 § KL).

Det är osäkert om kommuner och landsting med stöd av den allmänna kompetensen i 2 kap. 1 § KL kan lämna bidrag till byggande av statlig järnväg. Rättspraxis visar emellertid att det även för verksamhet som uttryckligen är förbehållen staten kan finnas visst utrymme att lämna bidrag (jfr RÅ 1999 ref. 67 om kommuns bidrag till universitet). Bidragets ändamål och storlek har stor betydelse vid bedömningen av kompetensenligheten. Vad gäller kommunalt bidrag till statligt järnvägsbygge finns, såvitt regeringen erfarit, förutom ett länsrättsavgörande avseende den s.k. Citybanan, inget domstolsavgörande från modern tid.

Citybanan är en tvåspårig järnväg med två nya stationer i en cirka sex kilometer lång tunnel mellan två pendeltågstationer. Länsrätten i Stockholms län fann att Stockholms kommuns engagemang i bygget inte stred mot 2 kap. 1 § KL. Vid bedömningen beaktade länsrätten bl.a. den betydelse Citybanan har för kommunens utvecklingsmöjligheter och för trafiksituationen i innerstan. (mål nr 13369-05 och mål nr 14565-06). Varken Kammarrätten i Stockholm eller Regeringsrätten meddelade

prövningstillstånd. Det kan dock ifrågasättas om kommunens medfinansiering i detta fall till någon del utgjorde medfinansiering av statlig järnvägsinfrastruktur, eftersom medfinansieringen avsåg stationerna och sådana inte ingår i begreppet järnvägsinfrastruktur (jfr. avsnitt 6.2.1). Sammantaget saknas således klart stöd i praxis för att kommuner och landsting kan lämna bidrag till byggande av statlig järnväg.

*Behov av förtydligande av den kommunala kompetensen att ge bidrag till byggande av statlig väg och järnväg*

Väl fungerande infrastruktur och kommunikationer är en angelägenhet för både stat, kommuner och landsting. Samtidigt som staten i grunden har ett övergripande ansvar för väghållning respektive banhållning av allmänna vägar och järnvägar, finns det ett brett intresse från lokala och regionala aktörer att påverka planering och utformning av samhällets infrastruktur. Detta intresse har bl.a. tagit sig uttryck i form av ökad kommunal aktivitet när det gäller finansiering av statliga väg- och järnvägsbyggen, såväl i form av bidrag som av s.k. förskottering.

Kommunal medfinansiering kan aktualiseras av olika anledningar, t.ex. mot bakgrund av företagsetableringar eller exploateringar av nya bostadsområden men också av en vilja att samordna det kommunala planarbetet och ombyggnationer med statliga väg- eller järnvägsinvesteringar. En annan förklaring har också i vissa fall varit bristande samordning mellan långsiktiga planer och årliga budgetanslag. Då har kommunal medfinansiering eller förskottering varit ett sätt att genomföra planerade infrastrukturprojekt.

Redan i regeringsförklaringen den 6 oktober 2006 angavs att regeringen kommer att verka för nya finansieringslösningar för infrastrukturen. En infrastrukturproposition planeras i anknäpning till budgetpropositionen hösten 2008. En av utgångspunkterna för det kommande infrastrukturarbetet är att regeringen ser möjligheter att genom utvecklade upphandlings- och kontraktsformer skapa effektivitetsvinster, och överväger därför såväl alternativa former för upphandling som nya metoder att organisera finansieringslösningar för infrastruktur. Sådana alternativa former kan inkludera nya verktyg för att möjliggöra medfinansiering och ökad delaktighet från offentliga och privata intressenter, som kommuner, regioner och näringsliv. Samtidigt får, mot bakgrund av det ovan anförda, rättsläget vad gäller kommunal kompetens att ge bidrag till byggande av statlig järnväg anses oklart. Detta är naturligtvis inte tillfredsställande och det finns därför ett behov av en kompetensregel i förtydligande syfte som ger kommuner och landsting denna befogenhet.

*En gemensam kompetensregel för kommunala bidrag till väg och järnväg*

Regeringen 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 avsnitt 10.2 föreslår regeringen att flera av de befogenhetsutvidgande

lagar som finns sammanförs i en gemensam lag, lagen om vissa kommunala befogenheter. Den föreslagna gemensamma bestämmelsen om kommunala bidrag till väg och förs in i 2 kap. 1 § i denna lag. Genom en gemensam bestämmelse för bidrag till både väg och järnväg skapas likartade förutsättningar för båda typerna av infrastruktur. Detta torde förenkla för såväl kommuner och landsting som för statliga myndigheter i hanteringen av finansieringsfrågorna. Förslaget innebär således att den nuvarande bestämmelsen 9 § i väglagen upphör.

Den nya kompetensutvidgande bestämmelsen innebär att kommuner och landsting får lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för. Flera av de kommunala remissinstanserna, såväl sådana som avstyrker som sådana som tillstyrker förslaget, har uttryckt en oro för att förslaget kommer att leda till att statens kostnader för infrastruktur kommer att övervältras på kommunerna. Regeringen vill därför 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. Förslaget innebär därmed inte någon möjlighet för staten att ålägga kommuner eller landsting att delta i finansieringen av den nationella infrastrukturen. Med hänsyn härtill går det inte heller att göra någon exakt ekonomisk beräkning av förslagets effekter.

Det är viktigt att framhålla att förslaget om kommunal medfinansiering inte syftar till att förändra nuvarande ansvarsfördelning för infrastruktur. En bedömning måste därför först göras om det är staten eller de kommunala aktörerna som har ansvar för byggandet av det aktuella projektet. Skulle det visa sig att de kommunala aktörerna har ansvaret blir självfallet inte fråga om någon kommunal finansiering av statlig verksamhet och den nu aktuella bestämmelsen blir inte tillämplig. I fråga om nyinvesteringar är ansvarsfördelningen dock inte alltid given, varför frågor om finansieringsansvar för nya investeringar i sådana fall får avgöras i förhandlingar mellan staten och den kommunala sektorn.

### *Undantag från lokaliseringsprincipen*

Infrastruktur och kommunikationer är inte avgränsade till enskilda kommuner eller ens län, utan löper över olika gränser och kräver samarbete av olika slag. Det finns ett rad exempel på större projekt, främst i storstadsområdena, som har haft stor regional betydelse inte bara för den kommun där projektet genomförts utan även för många kommuner runt omkring. Södra länken i Stockholm, Citytunneln i Malmö och det nu aktuella arbetet med Citybanan i Stockholm är sådana exempel.

Gemensamma infrastruktursatsningar har också blivit en del av samarbetet mellan lokala och regionala aktörer för att främja regional utveckling. Även om en investering görs i en viss kommun kan det finnas stor regional nytta av investeringen, exempelvis i form av ökade pendlingsmöjligheter inom en eller flera arbetsmarknadsregioner som täcker flera kommuner. Också mindre investeringar kan utgöra delar av trafikpolitiska lösningar som blir till nytta för ett större område eller kan skapa helhetslösningar för olika trafikslag.

Med hänsyn till den ökade formaliserade samverkan på länsnivå som kommunala samverkansorgan står för torde det såväl på infrastrukturuområdet som inom andra områden bli allt vanligare att samtliga samverkande kommuner och landstinget i ett län bidrar till olika investeringar, även om varje enskilt projekt har större nytta för vissa länsdelar än för andra.

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 landstinget eller dess medlemmar. Vid en sådan proportionalitetsbedömning ankommer det på den enskilda kommunen eller landstinget att påvisa nyttan med insatsen. Rättspraxis visar 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. Det finns dock ett par avgöranden där kommuner engagerat sig i vägbyggen på längre avstånd från den egna kommunen.

Kommunala kompetensutredningens förslag om en ny bestämmelse om kommunala bidrag till statliga väg- och järnvägsinvesteringar innehöll inget undantag från den s.k. lokaliseringsprincipen. Utredningen ansåg att rådande rättspraxis gav tillräckligt utrymme för kommunala bidrag även utanför det egna området.

I promemorian Kommunal medfinansiering av regionala infrastrukturprojekt (Ds 2008:11) gjordes dock bedömningen att det fanns ett behov av ett uttryckligt undantag från lokaliseringsprincipen vid kommunala bidrag till byggande av statlig väg och järnväg. Som skäl anfördes att utrymmet för kommunala bidrag även utanför det egna området är begränsat på så vis att kommunen eller landstinget måste kunna påvisa nyttan med bidraget för den egna kommunen eller landstinget och att bidraget måste stå i proportion till nyttan. I promemorian framhölls Citybanan som ett projekt med stor regional betydelse och nytta men där det framstod som oklart om varje enskild kommun skulle kunna påvisa att deras bidrag stod i proportion till nyttan för den egna kommunen.

Med hänsyn till den ökande omfattningen av samverkan över kommun- och landstingsgränser vad gäller infrastruktur, samt då rättsläget för sådana infrastruktursatsningar får anses oklar, instämmer regeringen i promemorians bedömning att ett undantag från lokaliseringsprincipen bör göras för kommunala bidrag till byggande av statlig väg och järnväg.

Förslaget innebär att kommuner och landsting, om särskilda skäl föreligger, kan lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för, utan de geografiska begränsningar som lokaliseringsprincipen innebär (se 1 kap. 2 § 2 stycket förslaget till lag om vissa kommunala befogenheter). Det bör dock betonas att det i vissa fall är möjligt att redan med tillämpande av lokaliseringsprincipen i den grundläggande kompetensbestämmelsen i 2 kap 1 § KL lämna bidrag till byggande av statlig väg och järnväg i andra kommuner. I dessa fall tillämpas självfallet inte den föreslagna bestämmelsen.

Genom att det föreslagna undantaget är tillämpligt endast då särskilda skäl föreligger, är bestämmelsen förknippad med vissa begränsningar.

Exempelvis finns fortfarande naturligtvis en begränsning i att bidrag från en kommun eller ett landsting inte får ges till projekt i en helt annan del av landet. Med rekvisitet särskilda skäl avses att projektet, till vilket bidraget ges, ska ha regional nytta för ett större område än varje enskild kommun. Den nya trafiklösningen måste även medföra markant förbättrade kommunikationsmöjligheter i området. Byggandet av den aktuella vägen eller järnvägen kan t.ex. bidra till kraftigt förbättrade transportmöjligheter som underlättar arbetspendling och skapar större arbetsmarknadsregioner, men också främjar företagsetableringar liksom utvecklingen av befintliga företag. I framför allt storstadsregioner kan det också handla om investeringar som löser upp flaskhalsar i trafikinätet och därmed möjliggör ökat bostadsbyggande och andra exploateringar. Vad som i övrigt kan utgöra särskilda skäl får avgöras genom rättspraxis. Vad som ska ligga i begreppet särskilda skäl kan vid rättstillämpningen också komma att förändras beroende på utvecklingen i samhället.

### 6.2.3 Förskottering av väg- och järnvägsinvesteringar

**Regeringens bedömning:** Tydligare riktlinjer för hanteringen av förskotteringar bör föras in i regleringsbrev till Banverket och Vägverket. Informationen till riksdagen om förskotterade projekt bör förbättras.

**Utredningens förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Utredningen föreslog följande fyra 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.
4. Konsekvenserna för fullgörandet av den långsiktiga planen ska utredas innan avtal ingås och eventuell påverkan på andra objekt ska klargöras.

**Remissinstanserna:** En majoritet av de remissinstanser som besvarat remissen i denna del instämmer i bedömningen. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser dock att de föreslagna exemplen kan slå hårt mot län med begränsade länsramar, varför det vore bättre att föreslå beloppsbegränsningar för förskottering. *Banverket* understryker vikten av att förändringar görs i finansieringssystemet som helhet. Verket anser beträffande riktlinje nr 1 att den riskerar att förhindra tidigareläggningar av projekt som ligger i den senare delen av banhållningsplanen. Banverket välkomnar förslaget om förbättrad information till riksdagen om förskotterade projekt. *Vägverket* anför att beträffande de föreslagna riktlinjerna att det är mycket ovanligt att objekt tidigareläggs mer än 5 år, att verket redan i dag har krav på fullmäktigebeslut samt att övriga objekt i planerna inte påverkas. Förslaget om att riksdagen ska få samlad information om förskotterade objekt är fullt möjligt, verket lämnar fortlöpande liknande information till regeringen. *Verket för näringslivsutveckling, NUTEK*, anser när det gäller tidsbegränsningen fem år bör dock detta utredas mer grundligt då konsekvenserna av

förslaget för närvarande inte går att överblicka. *Konkurrensverket* anför att utredningens undersökning och analys av effekterna av förslagen är otillräcklig. *Sveriges Kommuner och Landsting* samt *Piteå kommun* anser att riktlinjer bör omfatta såväl medfinansiering som förskottering. *Stockholms och Österåkers kommuner* anser att de föreslagna riktlinjerna i regleringsbrevet till statliga verk är bättre än dagens oreglerade situation. *Åre kommun* anför att det krävs riktlinjer med regler om ränta och tidpunkt för återbetalning. *Skåne läns landsting* anför, vad gäller de föreslagna riktlinjerna, att en bindande regel på maximalt fem års tidigareläggning vid förskottering kan vara för kort tid. *Värmlands läns landsting* anser att riktlinjerna bör få status av lagtext. *Torsby kommun* anser att förskottering från kommuner enbart bör ske om det föreligger ”speciella skäl”.

### Skälen för regeringens bedömning

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 förskotterades av kommuner eller landsting. I praktiken innebär förskottering ett räntefritt lån till staten.

Förskottering har vid domstolsprövning ansetts utgöra ett sådant bidrag till byggande av väg som avses 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.

Förekomsten av förskotteringar har ökat under 2000-talet. Av Vägverkets årsredovisning för 2007 framgår att den totalt beviljade förskotteringsvolymen vid utgången av året var ca 2,9 miljarder kronor. De ackumulerade kostnaderna för förskotteringarna efter återbetalningar uppgick vid samma tillfälle till ca 1,2 miljarder kronor. Av uppgift från Banverket framgår att den totalt beviljade förskotteringsvolymen per den 31 december 2007 var ca 460 miljoner kronor. Inga återbetalningar hade skett vid 2007 års utgång.

Viljan att förskottera 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. Det kan även i vissa fall ha sin grund i önskemål om att vilja tidigarelägga projekt i infrastrukturplanerna, eller försäkra sig om att ett projekt inte får ändrade tidsplaner eller tas ur plan.

Den Kommunala kompetensutredningen kunde 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 infrastruktuursatsningar av stor lokal eller regional betydelse.

Utredningen fann dock till övervägande del nackdelar med systemet i form av otydligheter och vissa orättviseaspekter. Utredningen såg 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 (jfr. prop. 1987/88:50 bil. 1 s. 184). Utredningen betonade också att förskotteringar inte innebär något egentligt tillskott av medel, utan liksom för lån innebär de intecknat anslagsutrymme och minskat politiskt handlingsutrymme.

Regeringen ser det som angeläget att få en starkare koppling mellan planer och budget. En effekt av detta är sannolikt att behovet av förskotteringar minskar. Det kan dock inte ses som realistiskt att systemet med förskotteringar i dagsläget helt kan avvecklas. Som tidigare framhållits är en väl fungerande infrastruktur och kommunikationer en angelägenhet för både stat, kommuner och landsting. Det är viktigt att staten uppfattas som en pålitlig part för att fler förtroendefulla samarbeten ska kunna startas. Regeringen avser därför att i regleringsbrev till Banverket och Vägverket föra in tydligare riktlinjer för förskotteringar. Tydliga riktlinjer skapar ett rättvisare och mer transparent system, där alla inblandade aktörer vet vilka förutsättningar som gäller. Den kommunala kompetensutredningen lämnade ett förslag på fyra riktlinjer för förskottering. Av Vägverkets remissvar framgår dock att verket redan i dag synes uppfylla några av dessa riktlinjer. Regeringen avser därför att i de kommande regleringsbrev till Vägverket och Banverket ta ställning till behovet av samtliga föreslagna riktlinjer samt den närmare utformningen av dessa.

Regeringen har satt ett tak för vilken mängd förskotteringar som Vägverket och Banverket får erhålla från kommuner eller enskilda. Den sammanlagda skulden för dessa förskotteringar får uppgå till högst 30 procent av de årliga investeringsanslagen för respektive myndighet. Skulden påverkar utrymmet för andra investeringar och minskar det nationella politiska handlingsutrymmet. Regeringen anser därför att riksdagen bör få en samlad information om förskotterade projekt och avser att i underlaget för riksdagens prövning av de årliga anslagen till infrastrukturinvesteringar tydligt redovisa hur stor andel som är intecknad för återbetalningar av förskotteringar. Banverket och Vägverket kommer också i sina regleringsbrev få i uppdrag att redovisa förskotterade projekt i årsredovisningen.

#### 6.2.4 Redovisningsaspekter på kommunala bidrag till statlig infrastruktur

**Regeringens bedömning:** Ytterligare utredning krävs för att kunna ta ställning till om och i så fall på vilket sätt nuvarande lagstiftning beträffande redovisning av kommunala bidrag till statlig infrastruktur bör förändras. Regeringen avser att snarast tillsätta en sådan utredning.

**Bedömning i promemorian:** Något ställningsstagande till behovet av förändringar av nuvarande lagstiftning om kommunal redovisning görs inte i promemorian. Kommunal medfinansiering av regionala infrastrukturprojekt (Ds 2008:11). I promemorian anförs dock att det

vore värdefullt att få remissinstansernas syn på behovet av sådana förändringar. Prop. 2008/09:21

**Remissinstanserna:** En knapp majoritet av de remissinstanser som besvarat remissen i denna del anser att nuvarande redovisningsregler inte behöver ändras. *Faluns kommun* anser att det är angeläget att staten även fortsättningsvis bär ansvaret för en gemensam infrastruktur och även finansieringen av den. För att inte möjliggöra mer omfattande kommunala bidrag bör nuvarande lagstiftning på redovisningsområdet inte ändras. *Örebro kommun* framhåller betydelsen av att grundläggande redovisningsprinciper ska respekteras liksom lagregler om god ekonomisk hushållning och balanskrav, men föreslår en praxisdiskussion om möjligheterna att inom befintliga regelverk dela upp åtagandet över en flerårsperiod. Även *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* understryker vikten av att grundläggande redovisningsprinciper respekteras liksom lagreglerna om god ekonomisk hushållning och balanskravet. SKL anser att om behovet av kostnadsfördelning inte kan hanteras inom ramen för avtalskonstruktionen, bör möjligheten att utforma särskilda redovisningsregler för vissa typer av medfinansiering övervägas. Vidare anser SKL att det finns ett stort behov av att frågan belyses i en utredning.

Nästan hälften av de remissinstanser som lämnat synpunkter har önskemål om en förändrad lagstiftning avseende redovisning av kommunala bidrag till statlig infrastruktur. Flertalet av dessa vill ha en förändring som möjliggör någon form av periodisering av åtagandet. *Eskilstuna, Västerås och Härnösands kommuner* samt *Västmanlands läns landsting* anser att bidrag till infrastrukturåtgärder bör ses som en form av anläggningstillgång som skrivs av under nyttjandeperioden. *Malmö kommun* hävdar att ett kommunalt bidrag till statliga infrastrukturinvesteringar bör kunna periodiseras under en längre tidsperiod och att metoden för att åstadkomma detta utan att ge avkall på grundläggande redovisningsprinciper bör bli föremål för utredning. *Banverket* föreslår att den väckta frågan görs föremål för en särskild utredning. Verket hävdar att det är angeläget att eventuella hinder för medfinansiering undanröjs.

Ett mindre antal av remissinstanserna vill utforma medfinansieringen på ett sådant sätt att kostnader ska kunna redovisas över en längre period genom årliga driftbidrag.

**Skälen för regeringens bedömning:** Enligt lagen (1997:614) om kommunal redovisning och kompletterande normering klassificeras finansiellt stöd till annan huvudmans investering som bidrag och ska kostnadsföras i bidragsgivarens redovisning. Detta innebär att sådana bidrag ska resultatredovisas i sin helhet redan när den ekonomiska händelsen äger rum, dvs. när avtalen undertecknas. Eftersom redovisningen inte bara ska ligga till grund för beslut om enhetens framtida utveckling utan också för utkrävande av ansvar är kravet på kontroll över resurser som aktiveras fundamental, dvs. huvudmannen ska ha beslutsrättighet över tillgångens nyttjande och användning. Att redovisa bidrag till infrastrukturella investeringar som en kostnad i resultaträkningen, med en minskad soliditet som följd, har den fördelen att det ger ett tillräckligt informationsunderlag för att bedöma enhetens framtida utveckling och för att utkräva ansvar.

En knapp majoritet av remissinstanserna anger att nuvarande lagstiftning inte behöver förändras. Några anser att möjligheterna inom ramen för nuvarande regelverk bör ses över, t.ex. genom att möjliggöra avsättningar under en flerårsperiod.

Nästan hälften av remissinstanserna uttrycker önskemål om en förändring av nuvarande lagstiftning avseende redovisning av kommunala bidrag till statlig infrastruktur. Några vill se en förändring som gör att utgiften kan hanteras i balansräkningen, andra vill möjliggöra periodisering på annat sätt. Flera remissinstanser föreslår att den väckta frågan görs föremål för en särskild utredning.

Eftersom remissinstanserna är splittrade i sina bedömningar anser regeringen att det krävs ytterligare utredning om och i så fall på vilket sätt redovisningslagstiftningen bör förändras. Av remissinstansernas synpunkter framgår dock att detta är en angelägen fråga för många kommuner och landsting, varför regeringen anser att utredningen bör tillsättas skyndsamt.

## 6.3 Högskoleverksamhet

### 6.3.1 Ansvarsfördelning för högskoleverksamhet

Staten är ansvarig för den verksamhet som bedrivs på högskoleområdet. Det är riksdag och regering som bestämmer vilka regler som ska gälla och hur resurserna ska fördelas. Sammanlagt finns det 61 universitet, högskolor och enskilda utbildningsanordnare som ger högskoleutbildning i Sverige.

Enskild utbildningsanordnare är, enligt 1 § lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina, en enskild fysisk eller juridisk person som med examenstillstånd anordnar utbildning på högskolenivå. Således är utbildningsanordnaren någon annan än stat eller kommun. Vilka enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina beslutas av regeringen och de examina som avses är sådana som regeringen enligt vad som anges i högskolelagen (1994:1434) meddelat föreskrifter om. För tillstånd för enskilda utbildningsanordnare att utfärda examina ska utbildningen uppfylla kraven i 1 kap. högskolelagen. Universitetens och högskolornas huvudsakliga uppgifter är enligt 1 kap. 2 § högskolelagen att bedriva utbildning och forskarutbildning, samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet. Vidare har de statliga universiteten och högskolorna ansvar för bl.a. högskolebibliotek och studievägledning. De ska även ansvara för att studenterna har tillgång till hälsovård och de ska bistå funktionshindrade studenter för att underlätta deras studier. Sådana frågor är inte reglerade såvitt gäller enskilda utbildningsanordnare.

Enligt 1 kap. 10 § högskolelagen får kommuner och landsting anordna högskolor endast med regeringens medgivande. I och med att huvudmannaskapet för vårdhögskoleutbildningarna övergick från landstingen och Gotlands kommun till staten 2002 finns inga kommunala högskolor. Bakgrunden till förstatligandet var att regeringen ansåg att högre utbildning var en nationell angelägenhet och att staten har ett ansvar för

### 6.3.2 Utvidgad kompetens för kommuner och landsting att lämna bidrag till högskoleverksamhet

**Regeringens förslag:** 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.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker förslaget. *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet* avstyrker dock med motiveringen att bidrag till högskoleverksamhet bör bedömas utifrån den generella kompetensregeln i 2 kap. 1 § KL. *Konkurrensverket* får anses avstyrka då verket anför att utredningens undersökning och analys av effekterna av förslagen är otillräcklig som underlag för statsmakternas beslut. Då frågorna har koppling till Ansvarskommitténs arbete bör förslagen hanteras vidare inom ramen för beredningen av kommitténs slutbetänkande. *Företagarna* avstyrker också förslaget med motiveringen att större delen av utbildningsväsendet är under utredning samt då Ansvarskommittén föreslagit förändringar i ansvarsfördelningen avseende utbildning. Några remissinstanser (*Samverkansorganet i Kronobergs län, Regionförbundet Södra Småland, SmåKom* samt *Lunds, Varas* och *Trollhättans kommuner*) avstyrker med motiveringen att förslaget riskerar att leda till att finansieringsansvaret flyttas från staten till kommunerna utan att motsvarande ekonomiska resurser följer med. Flera remissinstanser (*Malmö, Göteborgs, Lycksele, Piteå, Falkenbergs, Lindesbergs, Helsingborgs, Umeå* och *Storumans kommuner*) som tillstyrker eller inte tar ställning till förslaget betonar att det är viktigt att stödet är frivilligt och att det inte av staten får användas som ett sätt att övervältra sådana kostnader på kommunerna som staten bör stå för.

Förutom dessa principiella invändningar mot förslaget framförs följande invändningar. Flera remissinstanser, däribland *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, framför att det är oklart vad som avses med ”högskoleutbildning” när det gäller bistånd med stödfunktioner och infrastruktur. Det framgår inte om sådant bistånd kan lämnas till enskilda utbildningssamordnare. *Länsrätten i Skåne län* anser att det kan bli tolkningsproblem vid projekt med andra privata aktörer än enskilda utbildningssamordnare. Flera remissinstanser, däribland SKL, anser att utredningen gjort en alltför knapphändig analys av bestämmelsens förenlighet med EG-rätten. Flera remissinstanser (bl.a. *Storumans* och *Lycksele kommuner*) instämmer i utredningens uttalanden att s.k. förlustgarantier samt ansvaret för utveckling av utbildningar, undervisning och examination inte ingår i vad som avses med bestämmelsen. Dock anför *Högskoleverket* tvärtom att bestämmelsens ordalydelse skulle kunna tolkas så att kommuner får ingå överenskommelse med lärosäten om s.k. förlustgaranti. Vidare utgår

verket från att bestämmelsen innebär att kommuner får lämna bidrag till utveckling av utbildning. Flera remissinstanser (bl.a. *Myndigheten för nätverk och samarbete inom högre utbildning*) instämmer i utredningens uttalanden att det är skäligt att lärosätena täcker en del av kostnaderna för stödfunktioner och infrastruktur genom anslagen för grundutbildning. *Högskoleverket* däremot anför att verket utgår från att lärosäten kommer att vara fria att själva komma överens med kommuner i vilken mån de vill täcka sådana kostnader via anslagen för grundutbildning.

## Skälen för regeringens förslag

### *Regleringen av högre utbildning*

Enligt 2 kap. 1 § högskolelagen beslutar riksdagen vilka statliga högskolor som ska finnas och av bilaga 1 till högskoleförordningen (1993:100) framgår att det finns 14 universitet och 22 högskolor. Universitet har rätt att utfärda examina på forskarnivå. Vid högskolor får examina på forskarnivå avläggas inom de vetenskapsområden som regeringen bestämt får finnas vid högskolan (2 kap. 4–12 §§ högskolelagen). Ett 20-tal enskilda utbildningsanordnare har i enlighet med lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina tillstånd att utfärda olika examina. Bland dessa får examina på forskarnivå utfärdas vid Chalmers tekniska högskola AB, Handelshögskolan i Stockholm och Stiftelsen Högskolan i Jönköping.

Verksamheten vid universitet och högskolor finansieras till stor del med statliga anslag. Även de flesta enskilda utbildningsanordnare finansierar sin verksamhet med statliga anslag. Anslagen för utbildning på grund- och avancerad nivå tilldelas huvudsakligen enligt vissa principer som utgår från nationella ersättningsnivåer per helårsstudent och helårsprestation. Ersättningsnivån varierar beroende på utbildningsområde. Regeringen beslutar hur mycket av grundutbildningsanslaget som ska utgöra det takbelopp som anger vad ett universitet eller en högskola högst kan få avräkna. En stor del av den statligt finansierade forskningen sker vid universitet och högskolor. Fördelningen av de statliga anslagen för utbildning på forskarnivå och forskning anges i lärosätenas regleringsbrev. Där anges också hur anslaget ska fördelas mellan de olika vetenskapsområdena. Universiteten och högskolorna kan också få externa medel från t.ex. EU, forskningsråd, stiftelser, kommuner, landsting och privata företag.

### *Bidrag från kommuner till universitet och högskolor*

Enligt 1 kap. 2 § högskolelagen är universitetens och högskolornas huvudsakliga uppgifter att bedriva utbildning och forskning, samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet. Sedan slutet av 1970-talet har en utbyggnad skett av antalet högskolor. Denna utbyggnad har lett till ett ökat samarbete mellan kommuner och lärosäten. Bidrag från kommunerna har bl.a. gått till forskning, professurer, doktorandtjänster, centrumbildningar och marknadsförings-

insatser, men även infrastruktur och stödfunktioner för Prop. 2008/09:21  
högskoleutbildning som bedrivs utanför högskoleorterna.

De sammanlagda intäkterna för forskning och forskarutbildning vid högskolorna uppgick 2007 till omkring 25,4 miljarder kronor. Ca 12 miljarder kronor, eller knappt 47 procent, var direkta anslag staten. Ytterligare 6 miljarder kronor, eller 24 procent, av intäkterna kom från olika statliga myndigheter. Privata finansiärer som näringsliv och stiftelser tillförde omkring 4,3 miljarder kronor, eller ungefär 17 procent. Vidare stod EU-medel för ca 1,1 miljarder kronor. Knappt 1 miljard kronor kom från kommuner och landsting (Högskoleverkets årsrapport 2008, rapport 2008:19 R) Högskoleutbildning på annan ort än högskolans huvudort behöver inte alltid vara distansutbildning, utan kan även betecknas som decentraliserad utbildning. På detta sätt har medlemmar i kommuner utan universitet och högskola kunnat ta del av högre utbildning på hemorten. Kostnader som kommunerna har för att på detta sätt hjälpa till med att tillhandahålla högskoleutbildning är t.ex. kostnader för administrativ personal, teknisk utrustning, lokaler, bibliotek, marknadsföring och studiesocialt stöd. 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. forskningssatsningar eller tillhandahållande av lokaler ingår.

#### *Nuvarande möjligheter till kommunala bidrag till högskoleverksamhet*

Enligt KL har kommuner och landsting befogenhet att själva 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. Således har kommuner och landsting ingen formell befogenhet att ge bidrag till högskoleverksamhet, eftersom detta är en i huvudsak statlig angelägenhet. 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. Av rättspraxis som är något oklar framgår att avgörande för om ett kommunalt bidrag till högskoleverksamhet anses vara inom den kommunala kompetensen är att det kommunala bidraget står i rimlig proportion till den nytta som åtgärden förväntades medföra för kommunen och dess medlemmar (se bl.a. RÅ 1999 ref. 67). Endast bidrag torde kunna lämnas. Kommuner och landsting kan inte starta någon egen högskoleverksamhet utan regeringens tillstånd.

Viktiga satsningar inom kommuners och landstings lokala och regionala utvecklingsarbete är bl.a. insatser för kompetensutveckling eller kunskapsutveckling inom kommunala verksamheter genom generella och riktade bidrag till universitet och högskolor, genom förmedling av högskoleutbildning via lärcentra liksom genom delfinansiering av samverkansprojekt. Medan grundskole- och gymnasieutbildningen är ett kommunalt ansvar är det staten som ska stå för högskoleutbildningen. Kommunerna får inga centralt riktade anslag från riksdagen för sina eventuella bidrag till högskoleverksamhet. Hela anslaget för högskoleutbildning går till universitetet/högskolan medan kommunerna bidrar med att finansiera kostnaderna för bibliotek, sociala insatser, studievägledning, teknisk utrustning och dylikt (ofta genom vuxenutbildningsanslaget). De studerande som inte läser på campus behöver, lika självklart som de som läser vid campus, tillgång till en god studiemiljö och en god vägledning. Kommuner har ett visst ansvar för högskolestudenter, i egenskap av kommunmedlemmar, och behoven av service de har utöver själva undervisningen.

#### *En kompetensregel för kommunala bidrag till högskoleverksamhet*

Regeringen föreslår en kompetensregel som ger kommuner och landsting möjlighet att lämna bidrag till utbildning och forskning vid statliga universitet och högskolor samt vid enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd enligt lagen om tillstånd att utfärda vissa examina, se avsnitt 6.3.2. Regeln utgör således ett undantag från bestämmelsen i 2 kap. 1 § KL, eftersom högskoleverksamheten är ett statligt ansvar. Regeringen vill understryka att det är frivilligt för kommuner och landsting att lämna bidrag och att kommuner och landsting själva beslutar om storleken på ett bidrag. Högskolorna får ingen rätt att kräva att kommunerna ska lämna bidrag. Avsikten med förslaget är inte, såsom flera remissinstanser uttryck farhågor om, att flytta finansieringsansvaret för högskoleverksamhet från staten till kommunerna utan att motsvarande ekonomiska resurser följer med eller att vältra över kostnaderna på kommunerna. Inte heller är avsikten att öppna för en obegränsad kommunal finansiering av högskoleverksamhet. Bestämmelsen ger exempelvis inte kommuner eller landsting kompetens att starta eller driva högskoleverksamhet. Några remissinstanser anser att förslaget bör hanteras inom ramen för Ansvarskommitténs arbete. De förslag som Ansvarskommittén lagt inom detta område handlar om tänkbara framtida förstärkningar av det regionala utvecklingsuppdraget. Tankbara beståndsdelar skulle bl.a. kunna vara ett sammanhållet regionalt utbildningsuppdrag till anordnare av eftergymnasial utbildning med fokus på yrkesutbildningar. Uppdraget skulle komplettera det nationella grunduppdraget till högskolan och säkerställa en anpassning till det regionala näringslivets och arbetsmarknadens specifika behov. Ansvarskommittén betonar dock att ett sådant förslag kräver fördjupade utredningsinsatser (SOU 2007:10 s. 215f). Regeringen anser att förslaget om kommuners och landstings möjlighet att lämna bidrag till högskoleverksamhet inte

kan avvakta en framtida eventuell utredning. Inte heller är det aktuellt att avvakta de förändringar som sker på utbildningsväsendets område, eftersom förslaget avser en kompetensfråga för kommuner och landsting.

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 kompetensenlig. 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.

Enligt utredningens förslag ska kommunerna få ge dels bidrag till utbildning och forskning, dels bidrag till stödfunktioner och infrastruktur för högskoleutbildning. Flera remissinstanser anser att denna uppdelning är oklar. Regeringen delar kritiken och ser inget sakligt skäl till att dela upp möjligheten att lämna bidrag på detta sätt. Enligt regeringens mening ingår i begreppet utbildning bidrag till stödfunktioner och infrastruktur. Genom förslaget ges kommuner och landsting frihet inom lokaliseringsprincipens gränser att besluta vad bidraget ska gå till. Således anser inte regeringen att den föreslagna kompetensregeln i sig hindrar att bidrag kan ges till kostnader för bl.a. utveckling av utbildningar, undervisning och examination samt kostnader för stödfunktioner och infrastruktur som även täcks till viss del av anslagen för grundutbildning. Inte heller hindrar regeln att bidrag kan ges till s.k. förlustgarantier för tomma platser, även om syftet med förslaget i första hand inte är avsett för detta. Däremot står det naturligtvis kommuner och landsting fritt att villkora sitt stöd till att endast avse vissa typer av kostnader när det gäller högskoleutbildning som inte är uppdragsutbildning.

Förslaget ger enbart den kommunala sektorn en möjlighet att bidra till högskoleverksamhet. Förslaget innebär således inte några ekonomiska åligganden för den kommunala sektorn. Med hänsyn härtill går det inte att göra någon exakt ekonomisk beräkning av förslagets effekter. Det är dock rimligt att anta att den kommunala medfinansieringen åtminstone kommer att uppgå till nuvarande nivåer.

### *Bidrag till enskilda utbildningsanordnare*

När det gäller enskilda utbildningsanordnare, t.ex. aktiebolag, 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. Den föreslagna bestämmelsen utgör därmed en befogenhetsutvidgning i förhållande till 2 kap. 8 § KL. Den föreslagna bestämmelsen avser dock endast sådan utbildningsverksamhet som de enskilda utbildningsanordnarna bedriver i enlighet med lagen 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.

### *Bidrag till utbildning och EG:s statsstödsregler*

Flera remissinstanser har anfört att det saknas en djupare konsekvensbeskrivning av förslaget förhållande till EG:s statsstödsregler. Generellt vad gäller begreppet statsstöd hänvisas till vad som nedan anförts under avsnitt 7.1.

EG:s statsstödsregler gäller endast s.k. ekonomisk verksamhet. Begreppet ekonomisk verksamhet påverkas inte av i vilken juridisk form som verksamheten bedrivs eller hur den finansieras (Höfner C-41/90). Ekonomisk verksamhet utövas när varor eller tjänster erbjuds på en marknad (Cisal C-218/00). Nationella utbildningssystem kan sägas fylla en uppgift av allmänt intresse som inte utgör ekonomisk verksamhet (Humble C-263/86 och Wirth C 109/92). Därmed omfattas kommunala bidrag till universitet och högskolor med statlig huvudman samt bidrag till enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd normalt inte av EG:s statsstödsregler. För det fall stödet avser verksamhet som inte utgör en del av det nationella utbildningssystemet måste kommunen utreda om verksamheten är ekonomisk verksamhet och om så är fallet huruvida stödet är förenligt med EG:s statsstödsregler. För det fall det kan vara fråga om statligt stöd som kan komma att prövas av Europeiska kommissionen har kommunen en skyldighet att upplysa regeringen om åtgärden i enlighet med bestämmelserna i lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler.

## 7 Kommuntal stöd till näringslivet

### 7.1 Nuvarande bestämmelser om stöd

#### *2 kap. 8 § kommunallagen*

Enligt 2 kap. 8 § första stycket kommunallagen (1991:900), KL, får kommuner och landsting genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget. Enligt andra stycket i samma lagrum får individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det. Bestämmelserna reglerar kommunernas och landstingens förhållande till den del av näringslivet som traditionellt är förbehållen 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. Prop. 2008/09:21

I förarbetena till den nya kommunallagen uttalades att det inte fanns någon anledning att begränsa kommunernas och landstingens befogenheter vad avser deras allmänt näringsfrämjande insatser, då sådana åtgärder ofta ansågs ha stor betydelse för företagens utveckling och vara ett komplement till statliga insatser (prop. 1990/91:117 s. 32). Som exempel på en allmänt näringsfrämjande åtgärd nämndes i förarbetena att tillhandahålla mark eller teknisk service till företagen. Vidare anfördes att hantverkets och den mindre industrins behov av lokaler kunde tillgodoses under förutsättning att verksamheten inriktades på detta företagarkollektiv i allmänhet. Utanför kompetensen ansågs dock falla individuellt anpassad lokalhållning åt enstaka industriföretag. Andra tillåtna åtgärder ansågs vara kommunala engagemang i utställningar, mässor och annan kollektiv marknadsföring (a. prop. s. 152).

Individuellt riktat stöd till enskilda näringsidkare får enligt 2 kap. 8 § andra stycket KL bara lämnas om det finns synnerliga skäl för det. Det är således endast i undantagsfall som det finns ett rättsligt utrymme för kommunala stödsinsatser. I förarbetena anfördes att i glesbygdsområden kunde bortfall av enskild service, t.ex. avsaknad av en livsmedelsbutik eller en bensinstation, medföra rätt för kommunen att ekonomiskt stödja en innehavare om stödet var nödvändigt för att uppnå en viss minimistandard av kommersiell service åt hushållen. En kommun ansågs även kunna understödja hotellverksamhet, när enskilda personer och företag inte var beredda att göra nödvändiga insatser för att trygga tillgången till hotell i kommunen. När det gäller avgränsningen av tillåtna insatser anfördes i förarbetena att rättstillämpningen måste kunna anpassas till samhällsutvecklingen. Vad som skulle ligga i begreppet synnerliga skäl ansågs således kunna komma att förändras beroende på utvecklingen i samhället (a. prop. s. 152f).

### *EG:s statsstödsregler*

EG:s regler om statligt stöd är en del av EG-rättens konkurrensregler. Den grundläggande statsstödsregeln är artikel 87.1 i EG-fördraget. 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 snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

För att ett otillåtet stöd ska anses föreligga enligt artikel 87.1 ska således fyra grundkriterier vara uppfyllda. För det första ska det röra sig om stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel. För det andra ska stödet gynna vissa företag eller viss produktion. För det tredje ska åtgärden snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen.

Slutligen ska, för det fjärde, åtgärden påverka handeln mellan medlemsstaterna.

Vad gäller kravet på offentliga medel innefattar detta stöd som kommer från stat, myndigheter, kommuner och landsting. Även stödåtgärder som kanaliseras genom offentligt ägda bolag och stiftelser eller liknande kan anses utgöra offentliga medel. I kravet att stödet ska gynna vissa företag eller viss produktion ligger dels att åtgärden ska innebära en ekonomisk fördel för mottagaren, dels att åtgärden ska vara selektiv. När det gäller frågan om en åtgärd innebär en ekonomisk fördel har EG-domstolen i sin dom i mål C-39/94, SFEI m.fl. (REG 1996, s. I-3547), slagit fast att det, för att det ska kunna bedömas om en statlig åtgärd utgör stöd, måste avgöras om det mottagande företaget får ekonomiska fördelar som det inte skulle ha erhållit enligt normala marknadsmissiga villkor. Vad gäller kravet på att åtgärden ska vara selektiv är tröskel i realiteten låg, även stöd till hela branscher kan omfattas, vilket även får anses framgå direkt av fördragstexten. Avseende rekvisitet att åtgärden ska snedvrider eller hota att snedvrider konkurrensen ska det vara fråga om en märkbar påverkan på konkurrensen. Tröskeln för att finna en konkurrenssnedvridning har dock i praktiken visat sig vara låg. Slutligen vad avser rekvisitet att stödet ska påverka handeln mellan medlemsstaterna är de flesta varor och tjänster föremål för handel mellan medlemsstaterna och därför kan nästan all företagsverksamhet eller ekonomisk aktivitet på ett eller annat sätt påverka handeln mellan medlemsstaterna. EG-domstolen har slagit fast att ett stöds relativt obetydliga belopp eller det mottagande företags relativt ringa storlek inte på förhand utesluter möjligheten att handeln mellan medlemsstaterna påverkas. Även relativt obetydliga belopp kan nämligen påverka konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna (jfr. mål C-372/97 Italien mot kommissionen, REG 2004 I-3679 och mål 298/00 P Italien mot kommissionen REG 2004 I-4087).

EG:s regelverk om statsstöd bygger således på en förbudsprincip där statsstöd som utgångspunkt är otillåtet. I EG-fördraget anges dock ett antal undantag från denna förbudsprincip. 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. Kommissionen har utvecklat omfattande riktlinjer och i vissa fall sekundärlagstiftning avseende undantag från statsstödsreglerna. De regler som har störst betydelse för kommuner och landsting kan anses vara reglerna om s.k. allmänt gruppundantag avseende bl.a. regionalt investeringsstöd och stöd till små och medelstora företag (kommissionens förordning (EG) nr 800/2008 av den 6 augusti 2008 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den gemensamma marknaden enligt artiklarna 87 och 88 i fördraget), reglerna om stöd för undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter (Meddelande från kommissionen, EGT C 244, 1.10.2004, s. 2–17) samt reglerna om försumbart stöd (kommissionens förordning (EG) nr 69/2001 av den 12 januari 2001 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på stöd av mindre betydelse). Enligt reglerna om försumbart stöd är det tillåtet att ge stöd som kvantitativt är så lågt att det inte medför att samhandeln påverkas negativt. Stödet får maximalt uppgå till 200 000 euro per företag under en treårsperiod.

Bestämmelserna om statsstödsreglerna måste läsas tillsammans med EG-fördragets bestämmelser om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, i artikel 86.2 i EG-fördraget som lyder:

Företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol ska vara underkastade reglerna i detta fördrag, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Utvecklingen av handeln får inte påverkas i en omfattning som strider mot gemenskapens intressen.

Utmärkande för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är att det i dessa fall finns ett större spelrum för offentlig finansiering än vad som annars gäller enligt EG:s statsstödsregler.

Till EG:s regelverk om statsstöd är även kopplat 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 i fråga får inte genomföra åtgärden förrän detta förfarande lett till ett slutgiltigt beslut.

Av 6 § lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler följer att kommuner och landsting är skyldiga att lämna upplysningar till regeringen, genom Näringsdepartementet, om alla former av stöd som planeras och som kan bli föremål för prövning av Europeiska kommissionen. Den kommun eller landsting som är ansvarig för stödåtgärden ska göra en första bedömning huruvida den planerade åtgärden utgör statsstöd. Samråd bör regelmässigt ske med Näringsdepartementet. Om åtgärden bedöms utgöra statsstöd ska anmälan förberedas av kommunen eller landstinget. Anmälan skickas till Näringsdepartementet som granskar den och skickar den till kommissionen.

Statsstöd som är oförenligt med fördraget måste återbetalas med ränta. Det är medlemsstaten som ska se till att återbetalning sker. Kravet på återbetalning har tolkats strängt av EG-domstolen och medlemsstaterna har inget skönsrätt utrymme att bedöma om återbetalning är en lämplig åtgärd. Om inte återbetalning sker kan medlemsstaten förvänta sig att kommissionen inleder ett formellt granskningsförfarande med stöd av artikel 88.2 EG-fördraget.

## 7.2 Förhållandet mellan 2 kap. 8 § KL och EG:s statsstödsregler

**Regeringens bedömning:** Det finns inte behov av att ändra bestämmelserna i 2 kap. 8 § kommunallagen på grund av bestämmelserna om statligt stöd i EG-rätten

**Utredningens bedömning:** Överensstämmer i sak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** En majoritet av de remissinstanser som besvarat remissen i denna del tillstyrker bedömningen eller lämnar den utan erinran. Flera remissinstanser, däribland *Kammarrätten i Stockholm*, *Kommerskollegium* och *Stockholms kommun*, anser dock att då det finns ett informationsunderskott om EG-rätten på statsstödsområdet bör en uttrycklig hänvisning till artikel 88.3 EG-fördraget eller till 6 § lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapens konkurrens- och statsstödsregler, införas i 2 kap. 8 § KL. *Sveriges Kommuner och Landsting* anser emellertid att då kommunerna generellt är bundna av EG-rätten, saknas det anledning att i just 2 kap. 8 § KL göra en sådan hänvisning. *Tingsryds kommun* instämmer inte i bedömningen med motiveringen att parallella system bör undvikas och att KL så långt det är möjligt bör anpassas till EG-rätten, i vart fall inom de områden där kommunerna kan ges möjlighet att tillämpa de generösare reglerna. *Umeå universitet* delar inte utredarens bedömning och anför till stöd härför bl.a. följande. Ett kommunalt beslut att med stöd av 2 kap. 8 § andra stycket KL stödjade en verksamhet som inte följer de regler som ska användas vid en kommersiell transaktion kan innebära ett brott mot såväl statsstödsreglerna som den EG-rättsliga likabehandlingsprincipen. Det nya stycket om utredningen föreslagit i 2 kap. 8 § träffar över huvud taget inte överlåtelse utan tar endast sikte på upplåtelser. Det är därför principiellt fel att säga att bestämmelserna i 2 kap. 8 § KL är förenliga med gemenskapsrättens bestämmelser om statligt stöd.

## Skälen för regeringens bedömning

### *Förhållandet mellan 2 kap. 8 § KL och EG:s statsstödsregler*

2 kap. 8 § KL och EG:s statsstödsregler har vissa likheter 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 därmed finns det en övergripande (om än inte absolut) parallellitet med EG-rättens selektivitetskriterium.

Trots dessa likheter får dock skillnaderna mellan regelverken anses betydande. Själva stödbegreppet har tolkats extensivt inom EG-rätten och omfattar olika former av gynnande som enligt 2 kap. 8 § KL inte betraktats som stöd. Som exempel kan nämnas försäljning av mark enligt en lågprispolitik. Vidare omfattar det principiella förbudet mot statsstöd i artikel 87 EG-fördraget även stöd till bolag som ägs av kommun och landsting medan 2 kap. 8 § KL endast reglerar stöd till näringslivet i traditionell mening. Inom EG-rätten kan en mottagare av otillåtet stöd vara såväl ett privatägt företag som ett företag som ägs av en kommun eller ett landsting. 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. Å andra sidan anses stöd under vissa beloppsgränser inte påverka samhandeln eller snedvrída konkurrensen och omfattas därför av kommissionens undantag för försumbart stöd, medan 2 kap. 8 § KL inte innefattar några motsvarande tröskelvärden. Undantagsmöjligheterna är sammantaget påtagligt mer generösa inom EG-rätten än enligt 2 kap. 8 § KL och dess rekvisit ”synnerliga skäl”.

Kommuner och landsting kan enligt kommunallagen genomföra stödåtgärder direkt efter det att beslut har fattats i laga ordning, dock kan sådana beslut ogiltigförklaras efter laglighetsprövning i förvaltningsdomstol. Överklagandet ska ha kommit in inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens eller landstingets anslagstavla att protokollet över beslutet justerats. 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. För illegala stöd enligt EG-rätten gäller även en preskriptionstid på 10 år.

### *Finns det behov av att anpassa kommunallagen till EG-rätten?*

Som framgått av avsnittet ovan är skillnaderna mellan 2 kap. 8 § KL och EG-rättens statsstödsregler i vissa avseenden betydande.

I de fall där 2 kap. 8 § KL får anses uppställa mer restriktiva villkor för stöd till enskilda företag än EG:s statsstödsregler skulle ett alternativ kunna vara att utvidga möjligheterna till stöd i enlighet med EG-rätten. Den svenska mer restriktiva synen på kommunala stödsatser till enskilda företag har dock sin grund i den svenska traditionen av ett övergripande statligt ansvar för näringspolitiken. Dessutom skulle en utvidgning kunna komma att innebära att den kommunala kompetensen vad gäller stöd till enskilda företag skulle variera i landet, vilket vore främmande i det svenska systemet. Fler stödprogram skulle också behöva anmälas till Europeiska kommissionen vilket skulle innebära en utökning av antalet myndigheter som hanterar statsstödsreglerna. Detta skulle ställa krav på mer kontroll, vilket i sin tur även skulle kunna medföra olika praktiska problem. Sammantaget finns det enligt regeringen flera skäl för att inte vidga den kommunala kompetensen vad gäller stöd till enskilda näringsidkare i enlighet med EG-rättens statsstödsregler.

I vissa speciella fall skulle det kunna förekomma att stöd är möjligt enligt 2 kap. 8 § första eller andra stycket KL, men att EG:s statsstödsregler innebär en ytterligare inskränkning i möjligheterna att utge stöd. I dessa situationer är dock stödmyndigheten redan i dag skyldig att göra en första bedömning av huruvida EG:s statsstödsregler skulle kunna innebära en ytterligare inskränkning i möjligheterna att utge stöd. Om så bedöms vara fallet ska åtgärden notifieras till Europeiska kommissionen.

Mot denna bakgrund anser inte regeringen att en ändring behöver göras i 2 kap. 8 § KL som innebär ytterligare inskränkningar i den kommunala kompetensen. För att tydliggöra skyldigheten hos kommuner och landsting att göra en prövning av EG:s statsstödsregler skulle dock en möjlighet kunna vara att i 2 kap. 8 § KL föra in en hänvisning till statsstödsreglerna eller till reglerna om notifiering i 6 § lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler. En sådan hänvisning skulle vara en fördel ur informationssynpunkt. Det kan emellertid konstateras att såväl EG-fördraget som lagen om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler utgör gällande rätt. Kommuner och landsting är därmed redan i dag generellt skyldiga att följa dessa bestämmelser. Det framstår därför, enligt regeringens mening, inte som lämpligt att i enbart det nu aktuella lagrummet i kommunallagen föra in en uttrycklig hänvisningsbestämmelse till EG-rätten.

Sammanfattningsvis anser således regeringen att det visserligen finns skillnader mellan EG:s statsstödsregler och 2 kap. 8 § KL men att några förändringar inte bör göras i den svenska lagstiftningen till följd av detta. Det finns inte heller något hinder mot att dessa två regelsystem även fortsättningsvis tillämpas parallellt. 2 kap. 8 § KL ger svar på frågan om en planerad stödåtgärd över huvud taget ligger inom den kommunala kompetensen. Om så inte är fallet, saknas det anledning att företa en prövning av stödåtgärden i förhållande till EG:s statsstödsrätt. Enligt EG-rätten finns inte hinder mot att en medlemsstat föreskriver mer restriktiva villkor för kommuner och landsting att ge stöd än vad som följer av gemenskapens statsstödsregler. Om en planerad stödåtgärd däremot ligger inom vad som är möjligt enligt 2 kap. 8 § KL, måste kommunen eller landstinget även utreda huruvida stödet är förenligt med EG:s statsstödsregler. För det fall det kan vara fråga om statligt stöd som kan komma att prövas av Europeiska kommissionen har kommunen en skyldighet att upplysa regeringen om åtgärden i enlighet med bestämmelserna i lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler.

### 7.3 Utvidgad kompetens för kommuner att tillhandahålla lokaler

**Regeringens förslag:** Kommuner får tillgodose små företags behov av lokaler i kommunen under förutsättning att verksamheten inriktas på företagarkollektivet i allmänhet. Om det finns särskilda skäl får kommuner tillgodose enskilda företags behov av lokaler i kommunen. Verksamheten ska bedrivas på affärsmässiga grunder.

**Utredningens förslag:** Den Kommunala kompetensutredningen lämnade två förslag avseende lokaler, ett huvudförslag och ett alternativförslag. Enligt utredningens huvudförslag ges kommunerna en utökad kompetens att tillhandahålla lokaler för uthyrning till företag under förutsättning att marknadshyra tillämpas. Utredningens alternativa förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** En majoritet av de remissinstanser som besvarat remissen i denna del tillstyrker förslagen eller lämnar dem utan erinran. Av de remissinstanser som är positiva till förslaget förordar en majoritet huvudförslaget. Ett antal remissinstanser är emellertid negativa till såväl huvudförslaget som alternativförslaget.

*Konkurrensverket* anför bl.a. att kommunerna redan i dag har stora möjligheter att bidra till det lokala näringslivets lokalförsörjning. Vad gäller alternativförslaget behövs en rättsutredning för att precisera förslagets omfattning, inriktning och vad som avses med "särskilda skäl". *Verket för näringslivsutveckling, NUTEK*, anser att utredningen inte tillräckligt har analyserat konsekvenserna av förslagen. Närings- och regional utvecklingspolitik är en fråga för staten och det vore olyckligt att låta enskilda kommuner konkurrera med lokaler. På många orter skulle principen med marknadspris vara svår att tillämpa, då en egentlig marknad saknas och ett kommunalt engagemang har en stor inverkan på marknadspriset. *Malmö, Umeå och Linköpings kommuner* anför bl.a. att de instämmer i utredningens bedömning att lokalfrågan är en infrastrukturfråga, inte en fråga om stöd. *Malmö kommun* anför vidare att alternativförslaget har ett för snävt tillämpningsområde. Kommunen vill poängtera att verksamhet med groddföretag (inkubatorverksamhet) i allt väsentligt torde falla in under 2 kap. 8 § första stycket KL. *Sveriges KommunalJuridiska förening* samt *Sveriges Kommuner och Landsting* anför bl.a. att bestämmelsen möjligen kan ge intryck av att EG:s statstödsregler kan anses ha iakttagits redan genom att marknadshyra tillämpats, vilket inte är korrekt. *Falkenbergs, Tingsryds och Umeå kommuner* anför att möjligheten att tillhandahålla lokaler är särskilt viktig för orter där lokalmarknaden är begränsad och utgör hinder för företagsetablering. *Avesta, Fagersta, Hedemora, Norberg och Skinnskattebergs kommuner* anför att det nuvarande regelverket är långtifrån tillräckligt. Lokalförsörjningen är inte sällan en väsentlig näringslivsfrämjande åtgärd för att attrahera etableringar. Det är därför av stor vikt, särskilt för kommuner utanför storstads- och universitetsregioner, att ha befogenhet att inom rimliga ramar tillhandahålla lokaler som efterfrågas av näringslivet. *Företagarna* anför, vad gäller huvudförslaget, att kommunerna redan i dag har goda möjligheter att tillhandahålla lokaler till näringslivet och att det finns allvarliga och principiella risker ur konkurrenssynvinkel med detta förslag. Enskilda privata fastighetsägare kan få svårt att klara av konkurrensen från kommunala fastighetsägare. Förslagen kan vidare leda till en utveckling där kommunerna i större utsträckning, genom deltagande i riskfyllda fastighetssatsningar, försöker locka företag till sig. Företagarna tillstyrker dock alternativförslaget, under förutsättning att det i lagen klargörs att det bara ska gälla i situationer där den privata fastighetsmarknaden inte förmår täcka efterfrågan och att marknadshyra tillämpas i dessa fall. En analys av förslagets effekter bör göras för att säkerställa att konkurrenssnedvridning inte uppstår genom förslaget. Det är viktigt att begränsa kommunernas möjligheter att agera till situationer av nödlösningsskaraktär där det visat sig inte finnas någon privat marknad. *Svenskt Näringsliv* anför bl.a. att stöd till enskilda företag kan få allvarliga konkurrenssnedvridande effekter och riskerar att leda till att mindre effektiva företag kan hållas under armarna samtidigt som

effektiva företag hämmas i sin utveckling. Särskilt på marknaden för kommersiella lokaler riskerar förslaget att få negativa effekter. Drivkraften för fastighetsföretag att tillhandahålla sådana lokaler kan minska på orter där kommunen gör detta själv. Den möjlighet som redan finns att bistå det lokala näringslivet med lokaler är fullt tillräcklig. *Almega* anför att den nu befintliga lagstiftningen är fullt tillräcklig för ändamålet att förse näringslivet med lokaler. Utredningen har inte tittat på vilka effekter detta kommer att ha på den kommersiella fastighetsmarknaden eller för den kommunala ekonomin. En risk är att de privata marknadsaktörerna lämnar kommunen och ersätts av ett kommunalt skattefinansierat monopol. *Näringslivets Regelnämnd* anför att stöd till enskilda företag vad avser lokaler bör tillämpas mycket restriktivt eftersom det kan leda till konkurrenssnedvridande effekter och att det inte kan garanteras att tillämpningen av regleringen blir konkurrensneutral. *Länsrätten i Skåne län* anför att förslagen kan komma att medföra ett större antal mål där det blir aktuellt med tolkning av EG-rättens statsstödsregler. Svåra tolkningsproblem kan uppkomma för domstolarna. Om alternativförslaget genomförs uppkommer frågan hur avgränsningen till små företag ska ske. *Stockholms kommun* anför bl.a. att med beaktande av kommunernas och det fria näringslivets olika roller bör någon utvidgning av kommunens kompetens inte ske på detta område.

## Skälen för regeringens förslag

### *Allmänt näringslivsfrämjande åtgärder i fråga om lokaler*

Som framgått av avsnitt 7.1 angavs i förarbetena till kommunallagen som exempel på en åtgärd som kunde 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 kredit- och kapitalsvaga småföretag. 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. Var gränserna går för den kommunala kompetensen i detta hänseende är enligt regeringens mening inte helt klart.

Regeringen kan inte se några skäl till varför åtskillnad bör göras mellan små företag med olika inriktning. Enligt regeringens mening framstår det tvärtom som rimligt att det bör vara kompetensenligt för kommunerna att bidra med lokalhållning till små företag, oavsett inriktning, under förutsättning att verksamheten inriktas på företagarkollektivet i allmänhet. En förtydligande bestämmelse bör därför införas att kommunerna får tillgodose små företags behov av lokaler i kommunen under förutsättning att verksamheten inriktar sig på företagarkollektivet i allmänhet (se 3 kap. 6 § första stycket förslaget till lag om vissa kommunala befogenheter). Verksamhet enligt denna bestämmelse ska

### *Enskilda företags behov av lokaler*

Vad gäller möjligheten att tillhandahålla lokaler till enskilda, både större och mindre, näringsidkare kan sådant stöd enligt 2 kap. 8 § KL endast lämnas om synnerliga skäl föreligger. Det är således endast i undantagsfall som det finns ett rättsligt utrymme för kommunala stödinsatser.

Det är generellt sett inte en uppgift för kommunerna att tillgodose näringslivets behov av lokaler. Det bör dock finnas vissa möjligheter för kommuner att kunna skapa förutsättningar för företagsamhet. I många kommuner är lokalförsörjningen en viktig del i de kommunala näringslivsinsatserna för att medverka till företagsetableringar och till de lokala företagens expansion.

Regeringen anser således att kommuner inom rimliga ramar bör ha befogenhet att tillhandahålla lokaler som efterfrågas av enskilda företag, oavsett storlek. Sådana åtgärder bör dock endast få vidtas om särskilda skäl föreligger (se 3 kap. 6 § andra stycket förslaget till lag om vissa kommunala befogenheter). Vad som ingår i begreppet särskilda skäl får bedömas från fall till fall. En grundförutsättning är dock alltid att det enskilda företaget vid en objektiv bedömning anses sakna möjlighet att själv göra investeringen. Särskilda skäl kan vidare anses föreligga om kommunen utgör stödområde enligt förordning (1999:1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd. Även investeringar såsom byggande av teknikparker som är avsedda både för små och större företag kan i vissa fall utgöra en sådan situation som omfattas av rekvisitet.

Avsikten med 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. I rekvisitet särskilda skäl finns därför också en begränsning såtillvida att det ska ha framkommit att privata aktörer inte är beredda att göra investeringen. Ett sådant krav minskar, enligt regeringens mening, risken för att marknaden hämmas eller snedvrids.

Verksamhet enligt den föreslagna bestämmelsen ska ske på affärsmässiga grunder (se vidare nedan och 1 kap. 3 § förslaget till lag om vissa kommunala befogenheter).

### *Affärsmässiga grunder*

För kommunalt bedriven verksamhet gäller bland annat den s.k. självkostnadsprincipen i 8 kap. 3 c § KL (se närmare avsnitt 4.2. ovan) och förbudet mot att driva företag i vinstsyfte i 2 kap. 7 § KL. Självkostnadsprincipen innebär att kommuner inte får ta ut högre avgifter än vad som motsvarar kostnaden för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller. Förbudet mot att driva företag i vinstsyfte innebär att kommuner endast får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar

eller tjänster åt medlemmarna i kommunen. Undantag från dessa principer kan ske genom särskild reglering i lag.

Regeringen har ovan föreslagit att kommuner ska få tillgodose små företags behov av lokaler i kommunen under förutsättning att verksamheten inriktas på företagarkollektivet i allmänhet. Om det finns särskilda skäl föreslås även att kommuner ska få tillgodose enskilda företags behov av lokaler i kommunen. En tillämpning av självkostnadsprincipen och förbudet mot att driva företag i vinstsyfte skulle i dessa fall innebära att kommuner inte skulle kunna ta ut ett pris för lokalerna som var högre än kostnaderna för dessa. Ett problem i sammanhanget skulle då kunna vara att privata aktörer inte skulle kunna konkurrera prismässigt med de lokaler som kommunen tillhandahåller. Vad gäller tillhandahållande av lokaler till enskilda företag innebär förslaget visserligen, som framgått ovan, att kommunerna endast ges kompetens att tillhandahålla lokaler i de fall det har framkommit att privata aktörer inte är beredda att göra investeringen. Situationen skulle dock kunna uppstå att privata aktörer i ett senare skede vill investera i lokaler och då inte kan konkurrera prismässigt med de lokaler som kommunen tillhandahåller till självkostnadspris. För att motverka en sådan situation föreslår regeringen att i samtliga fall då kommuner tillhandahåller lokaler ska detta ske på affärsmässiga grunder (se 1 kap. 3 § förslaget till lag om vissa kommunala befogenheter). Detta innebär att då kommunerna tillhandahåller lokaler till företag enligt de föreslagna bestämmelserna ska verksamheten inte omfattas varken av den kommunala självkostnadsprincipen enligt 8 kap. 3 c § KL eller förbudet mot att driva företag i vinstsyfte som uppställs i 2 kap. 7 § KL. 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, dvs. samtliga kostnader för fastighetsförvaltning och medel för konsolidering och utdelning på insatt kapital, samt att verksamheten inte blir beroende av stöd eller korssubventioner. Affärsmässighet behöver i detta fall inte innebära en strävan efter kortsiktig vinstmaximering, men utgångspunkten bör likväl vara en strävan efter i vart fall långsiktig vinst. En följd av kravet på affärsmässighet blir att lokalhyrorna måste sättas till en nivå som motsvarar den en privat aktör skulle ha tillämpat. De villkor som gäller för det privata näringslivets affärsdrivande verksamhet ska således vara vägledande. Utgångspunkten för kommunal aktivitet på fastighetsmarknaden måste vara affärsmässighet och konkurrensneutralitet. Regeringen avser att inom ramen för en kommande utredning se över det offentliga åtagandet på fastighetsmarknaden. I detta sammanhang är frågan om det kommunala åtagandet relevant.

Som framgår ovan i avsnitt 7.1 innebär EG-rättens statsstödsregler att alla företag som utgångspunkt ska drivas utan stöd från det allmänna. Exempel på statsstöd är t.ex. upplåtande av byggnader gratis eller till ett pris understigande gällande marknadspriser. Förutom kriterierna i artikel 87.1 EG-fördraget tillämpas också två principer, effektprincipen och principen om den marknadsekonomiske investeraren (alternativt den privata investeraren), vid prövningen av om en åtgärd utgör statligt stöd enligt artikeln. Effektprincipen innebär att någon hänsyn inte får tas till

orsaken eller syftet med de aktuella åtgärderna. 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 vid en första anblick framstår som generella men som vid närmare granskning i stället har visat sig ha fått till följd att vissa aktörer gynnas.

Principen om den marknadsekonomiske 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 samma villkor som en privat investerare skulle ha gjort 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.

Kravet på att kommunerna ska bedriva verksamheten affärsmässigt innebär motsatsvis ett förbud mot att bedriva verksamheten på något annat sätt än affärsmässigt. Ett sådant förbud innefattar givetvis även ett förbud mot att lämna EG-rättsligt otillåtet stöd till de företag som hyr lokalerna kommunen tillhandahåller, vilket för övrigt följer direkt av artikel 87.1. Något behov av att införa ett uttryckligt förbud mot otillåtet statsstöd i de föreslagna bestämmelserna finns mot den bakgrunden inte.

## 8 Kommunal medfinansiering av EG:s strukturfonder och EG:s program

### 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. Prop. 2008/09:21

Vid sidan av strukturfondsprogrammen finns det möjlighet att ansöka om EU-medel även inom andra typer av program, vilka också förutsätter nationell medfinansiering. Som exempel kan nämnas det nationella Landsbygdsprogrammet, se nedan avsnittet 8.2.

### *EG:s strukturfondsprogram 2000–2006*

Under perioden 2000–2006 satsade EU ca 20 miljarder kronor i Sverige genom de fyra strukturfonderna; Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF), Europeiska socialfonden (ESF), Jordbruksfonden (EUGFJ) och Fonden för fiskets utveckling (FFU). Strukturfonderna var huvudsakligen inriktade på tre målprogram Mål 1, Mål 2 samt det nationella programmet Växtkraft 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.

Till och med april 2007 hade Sverige tilldelats ca 13 miljarder kronor, vilket motsvarar knappt 100 procent av de tilldelade/budgeterade EU-medlen för perioden 2000–2006 för målen 1 och 2, Interreg IIIA samt Urban II och Leader+.

Den nationella offentliga medfinansieringen i dessa projektbeslut uppgick till ca 15,5 miljarder kronor och den privata till ca 10,6 miljarder kronor till och med april 2007.

Av den nationella medfinansieringen har kommunerna stått för 33 procent, länsstyrelserna 25 procent, landstingen 4 procent, självstyrelseorgan och kommunala samverkansorgan 5 procent och övrig statlig medfinansiering 33 procent t.o.m. april 2007.

### *EG:s strukturfondsprogram 2007–2013*

För perioden 2007–2013 har EU fastställt tre mål för sammanhållningspolitiken: Konvergens, Regional konkurrenskraft och sysselsättning samt Territoriellt samarbete. Stödet är uppdelat i strukturfonderna Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) och Europeiska socialfonden (ESF) samt Sammanhållningsfonden.

Samtliga regioner i Sverige kommer under perioden att tilldelas medel för insatser inom målen Regional konkurrenskraft och sysselsättning samt Territoriellt samarbete. Sverige har tilldelats knappt 17 miljarder kronor (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.

Prop. 2008/09:21

## 8.2 Exempel på andra program

Det nationella *Landsbygdsprogrammet 2007–2013* 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 ca 35 miljarder kronor, eller ca fem miljarder kronor 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.

*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.

*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.

## 8.3 Medfinansiering av EG:s fonder och EG:s 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 (19 § förordningen [2007:14] om förvaltning av EG:s strukturfonder).

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 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 (Nuteks rapport B 2005:5, s. 29).

### *Kommunal medfinansiering i förhållande till kommunallagen*

Kommunal medfinansiering av projekt inom ramen för EG:s strukturfonder och program kan begränsas av bestämmelserna i kommunallagen (1991:900), KL, 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 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”. Det finns vidare länsrättsavgöranden där medfinansiering bl.a. inte ansetts förenlig med lokaliseringsprincipen (Mål nr 6390-03 och mål nr 7375-04). Båda domarna överklagades, men varken Kammarrätten i Göteborg eller Regeringsrätten meddelade prövningstillstånd.

### *Kommunal medfinansiering av projekt ur EG:s strukturfonder och EG:s program*

Den kommunala och landstingskommunala medfinansieringen uppgick till drygt 4 miljarder kronor vad gäller projekt som finansierats från ERUF under programperioden 2000–2006 t.o.m. februari 2007. Främst avsåg stöden utbyggnad av bredband och andra infrastruktursatsningar, utbyggnad av lärcentra, forskning och utveckling, näringslivsutveckling samt attraktiv miljö.

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 (Vinnova 2007-02-21).

#### 8.4 Utvidgad kompetens för kommuner och landsting att medfinansiera projekt inom ramen för EG:s strukturfonder och EG:s program

Prop. 2008/09:21

**Regeringens förslag:** Kommuner och landsting får, trots bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen om anknytning till kommunens område eller dess medlemmar, medfinansiera projekt inom ramen för EG:s strukturfonder och program.

**Utredningens förslag:** Kommunala kompetensutredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker förslaget. Endast *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet* avstyrker förslaget och anger som motivering att kommunernas kompetens inom detta område bör bedömas utifrån den allmänna kompetensregeln i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900), KL. *Sveriges Kommuner och Landsting*, *Piteå kommun* och *Sveriges KommunalJuridiska förening* anför att utformningen av den föreslagna paragrafen anknyter till rådande system alltför starkt. De förordar en mer allmängiltig skrivning som har förutsättningar att hålla under en längre period. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anför att ”tillväxtprogram” inte är tillräckligt tydligt och lätt att avgränsa, utan kan användas för i stort sett alla kommunala bidrag till näringslivsinriktade projekt.

*Länsrätten i Skåne län* anser att det kan uppstå gränsdragningsproblem om det rör sig om projekt mot ett fåtal företag, jfr 2 kap. 8 § KL. *Vänersborgs kommun* anser att det i bestämmelsen bör förtydligas att enskilt riktat stöd till näringsidkare inte får lämnas.

*Norrbottnens läns landsting* anför att utredningen inte på ett uttömmande sätt behandlat frågor om statsstöd i EG-rätten.

#### Skälen för regeringens förslag

Den kommunala internationella verksamheten bedrivs i dag under delvis andra förutsättningar än de som gällde fram till 1990-talets början, då den nuvarande KL 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. Sveriges möjligheter att nyttja EU-medel kommer att påverkas för det fall den kommunala medfinansieringen inte skulle vara kompetensenlig.

Inledningsvis kan konstateras att kommuner och landsting har varit stora medfinansierare till strukturfondsprogrammen. Det har i programmen ibland angivits att kommunal medfinansiering är önskvärd. Det har också ansetts angeläget att ha kommunernas aktiva engagemang i

projekten. Vidare har kommuner och landsting uppmuntrats att bedriva egna projekt. Den modell som Sverige använt sig av för att genomföra programmen innebär ett starkt regionalt och lokalt inflytande över hur medlen fördelas.

*Behov av en utvidgad kompetens för kommuner och landsting att medfinansiera projekt inom ramen för EG:s strukturfonder och EG:s program*

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.

Regeringen föreslår att ett undantag från lokaliseringsprincipen införs för att principen inte ska utgöra hinder för kommuners och landstings internationella samarbete kring satsningar som kan anses motiverade utifrån regional nytta (se 2 kap. 3 § förslaget lag om vissa kommunala befogenheter). Några remissinstanser anser att utformningen av den föreslagna paragrafen anknyter till rådande system alltför starkt. De förordar en mer allmängiltig skrivning som har förutsättningar att hålla under en längre period. Regeringen anser att det finns fördelar att använda de begrepp som används inom EU, eftersom det just är projekt inom ramen för EG:s strukturfonder och program som avses med förslaget. Vad gäller strukturfonderna är dessa reglerade i själva EG-fördraget och har därmed en viss beständighet. Program inom gemenskapen ändras vad gäller sakområden, men heter fortfarande program. Föreslagen bestämmelse innebär dock endast ett undantag från lokaliseringsprincipens krav på anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar. För att en åtgärd ska vara kompetensenlig 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. Därutöver måste kommunens eller landstingets rätt att medfinansiera bedömas i förhållande till den övriga regleringen i KL, bl.a. 2 kap. 8 § som innebär att stöd till enskild näringsidkare endast får lämnas om det finns synnerliga skäl, samt till EG:s statsstödsregler, se avsnitt 7.

Förslaget ger enbart den kommunala sektorn en möjlighet att medfinansiera projekt inom ramen för EG:s strukturfonder och program. Förslaget innebär således inte några ekonomiska åligganden för den kommunala sektorn. Med hänsyn härtill går det inte att göra någon exakt

ekonomisk beräkning av förslaget effekter. Det är dock rimligt att anta att den kommunala medfinansieringen åtminstone kommer att uppgå till nuvarande nivåer.

Prop. 2008/09:21

### *De regionala tillväxtprogrammen ska inte omfattas av undantaget*

Ansvar för regionalt tillväxtarbete (tidigare regionalt utvecklingsarbete) vilar på Västra Götalands län, Skåne län, samverkansorganen och länsstyrelserna. Med regionalt tillväxtarbete avses insatser för att skapa hållbar regional tillväxt och utveckling och består bland annat av utarbetande av regionala utvecklingsprogram (RUP) och dess genomförande. Ett RUP utarbetas i samråd med kommuner, landsting, näringsliv och organisationer i länet. RUP:et utgör en samlad strategi för ett eller flera läns regionala tillväxtarbete och den ligger till grund för bl.a. regionala strukturfondsprogram, territoriella program och regionala tillväxtprogram (förordningen [2007:713] om regionalt tillväxtarbete).

Medel för regional projektverksamhet beviljas av länsstyrelser, samverkansorgan och regionala självstyrelseorgan. I princip samtliga medel som beviljas för regional projektverksamhet ingår i de regionala tillväxtprogrammen och EG:s strukturfondsprogram.

Regionala tillväxtprogram (RTP) har till syfte att samordna insatser inom områden där sektorssamverkan bidrar till att utveckla hållbara lokala arbetsmarknadsregioner utifrån ett näringslivsperspektiv. RTP finns i alla län, men det praktiska genomförandet ser olika ut (prop. 2007/08:1, utgiftsområde 19 s. 19). 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 aktiviteter förväntas bidra till programmens finansiering.

Enligt Kommunala kompetensutredningens förslag borde även RTP omfattas av kompetensregeln, eftersom utredningen uppmärksammat på att det finns kommunala insatser inom den regionala tillväxtpolitiken som sker över kommungräns och att sådana insatser kan strida mot lokaliseringsprincipen. Som Länsstyrelsen i Jämtland påpekar är regleringen av tillväxtprogrammen generell och det finns inga formkrav på tillväxtprogram. Det är oklart hur de fastställs och vilken specifikationsgrad de då har. En utvidgad kompetens för projekt som ingår i tillväxtprogram kan därför utnyttjas för i stort sett alla kommunala bidrag till näringslivsinriktade projekt. Regeringen delar denna invändning. Eftersom RTP framför allt är ett arbetssätt för sektors-överskridande samarbete kring tillväxtfrågor inom länet och inte, till skillnad från EG:s strukturfonder och program, innebär tilldelning av EU-medel, anser regeringen att RTP inte ska omfattas av den kompetensutvidgande regeln. En bedömning utifrån 2 kap. 1 § KL ska således göras i frågor som gäller kommunens eller landstingets deltagande i regionala tillväxtprogram och övriga program som inte handlar om medfinansiering av projekt inom ramen för EG:s strukturfonder och EG:s program.

## 9.1 Former för samverkan

## 9.1.1 Inledning

Det finns en lång tradition av kommunal samverkan i olika omfattning och form. Omfattningen av samverkan kan variera från samråd och informationsutbyte till fördjupad samverkan som innebär en gemensam politik på ett eller flera områden. 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. Samverkan i mer informella konstellationer, exempelvis nätverk, är också vanligt förekommande. Den vanligaste formen för samverkan är emellertid interkommunala avtal.

Valet av form styrs i stor utsträckning av vilken verksamhet som samverkan avser, om den t.ex. innefattar myndighetsutövning eller om den bedrivs på en konkurrensutsatt marknad. Omfattningen av verksamheten är självfallet också av betydelse.

## 9.1.2 Interkommunala avtal

Kommunallagen (1991:900), KL, saknar uttryckliga regler om avtal som samverkansform. Frågan om lagreglering övervägdes 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 (prop.1957:150 s. 56).

I frånvaron av en särskild reglering får kompetensenligheten av avtalssamverkan bedömas utifrån 2 kap. 1 § KL. Åtgärden får därmed bedömas utifrån vad som skulle ha varit kompetensenligt för varje kommun om denna ensam hade utfört åtgärden. Enligt 2 kap. 1 § KL får kommuner och landsting själva 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, eller ett annat landsting eller någon annan. En kommun får således t.ex. inte vidta åtgärder uteslutande i en annan kommuns intresse, eller utan rimlig ersättning för sina insatser. Det ska finnas ett ömsesidigt kommunalt intresse av samarbetet. Om det i lag har angetts att en särskild uppgift ska handhas av kommunens eller landstingets egna organ får uppgiften inte överlåtas till en annan kommun eller landsting utan särskilt lagstöd.

Dock finns i dag i speciallagstiftningen på flera områden särskilt lagstöd för avtalssamverkan som ligger utanför den allmänna kompetensen i 2 kap. 1 § KL. Respektive speciallag drar i dessa fall upp gränserna för vilka uppgifter som kan överlämnas. Dessa bestämmelser är i huvudsak förknippade med kommunens obligatoriska verksamhet och dessutom med sådana uppgifter där det i huvudsak inte finns någon privat marknad. Det handlar i stor utsträckning om myndighetsutövning i

form av t.ex. tillsynsuppgifter. Sådant lagstöd finns t.ex. 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). Dessa stadganden ger således en kommun kompetens att tillhandahålla tjänster inom respektive lagstiftning till en annan kommun. Reglerna innehåller dock en begränsning såtillvida att det endast är utförandet av uppgifter som kan överlåtas till annan kommun. Beslutsfunktioner kan således inte överlåtas med stöd av dessa lagbestämmelser. Vissa av bestämmelserna i speciallagstiftningen kompletteras med en delegeringsbestämmelse som innebär att kommunen kan delegera beslutanderätt till en anställd i en annan kommun. Ansvar för verksamheten ligger dock kvar på den ansvariga nämnden i den delegerande kommunen.

### 9.1.3 Kommunalförbund

Enligt 3 kap. 20 § KL kan kommuner och landsting bilda kommunalförbund och överlämna vården av kommunala angelägenheter till sådana förbund. I förarbetena konstateras att det enda krav som bör ställas på den verksamhet man vill samverka om är att uppgiften faller inom den överlämnande kommunens eller det överlämnande landstingets kompetens. Samverkan i kommunalförbund ska således vara möjlig för alla kommunala angelägenheter.

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 som medlemmarna överlämnar till förbundet faller efter överlämnandet utanför deras egen kompetens. 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.

I och med den modernisering av regelverket som skedde när bestämmelserna om kommunalförbund fördes in i kommunallagen år 1998 ökade friheten för kommuner och landsting att organisera sin verksamhet. Parterna kan numera 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 av förbundsordningen. 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.

Det finns inget hinder mot att bilda s.k. flersaksförbund i sådana fall då det finns verksamhetsmässiga skäl för det och det finns flera exempel på sådana förbund. De kommunala samverkansorganen som bildas med stöd i lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen organiseras som kommunalförbund (med undantag för Gotlands län). Samverkansorganen är i praktiken flersaksförbund, även om de inte brukar benämnas så.

I februari 2007 fanns totalt 89 kommunalförbund i Sverige (Rosén, T. och Wikell, S. *Kommunalförbund och gemensamma nämnder*). I sammanräkningen ingår inte de kommunala samverkansorganen, vilka uppgick till 14 stycken den 1 januari 2008.

#### 9.1.4 Gemensam nämnd

Kommuner och landsting kan samverka i gemensam nämnd enligt bestämmelserna i 3 kap. 3 a–c §§ KL. En gemensam nämnd tillsätts i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen (s.k. värdkommun) och ingår i denna kommuns eller landstings organisation. Till skillnad från ett kommunalförbund är en gemensam nämnd inte någon egen juridisk person. Varje kommun eller landsting bibehåller sitt huvudmannaskap för de frågor man överlämnar till den gemensamma nämnden.

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. 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. Dagens lagstiftning hindrar inte att obligatoriska uppgifter som innefattar myndighetsutövning flyttas över till den gemensamma nämnden.

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 ska vara en kommunal angelägenhet för var och en av de samverkande kommunerna (prop. 1996/97:105 s. 41). Detta 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. 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.

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. Fullmäktige i värdkommunen utser ordförande och vice ordförande. Det finns dock inget som hindrar att fullmäktige utser en nämndledamot från någon annan av de samverkande kommunerna till ordförande.

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. När det gäller möjligheten att samverka kring flera uppgifter eller verksamheter inom en och samma gemensamma nämnd, bör dock 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 således inte granska sig själv.

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).

I februari 2007 fanns totalt 69 gemensamma nämnder i Sverige (Rosén, T. och Wikell, S. *Kommunalförbund och gemensamma nämnder*).

### 9.1.5 Kommunal samverkan i privaträttslig form

Grundläggande förutsättningar för all privaträttslig samverkan, oavsett form, ges i 3 kap. 16 § KL. Enligt denna bestämmelse får kommuner och landsting överlämna vårderna 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. För det första måste således den verksamhet som överlämnas falla inom den kommunala kompetensen. För det andra får privaträttsliga former inte användas om särskild ordning föreskrivits för uppgiftens handhavande. Detta gäller stora delar av den obligatoriska verksamheten, t.ex. grundskolan och räddningstjänsten. I 3 kap. 16 § KL stadgas vidare att vårderna av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning enligt 11 kap. 6 § RF endast får överlämnas om det finns stöd för det i lag.

Om en kommun eller ett landsting överlämnar vårderna 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).

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).

År 2005 fanns 1 533 kommunägda företag, varav 1 300 företag ägdes av en eller flera kommuner till 100 procent. Motsvarande uppgift för landstingen var 122 företag totalt, varav 45 helägda (*Årsbok för Sveriges kommuner 2007*, Statistiska centralbyrån).

## 9.2 Frågan om utvidgade möjligheter till kommunal samverkan

### 9.2.1 Interkommunala avtal

**Regeringens bedömning:** En generell regel för interkommunala avtal bör inte införas.

**Utredningens bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** En majoritet av de remissinstanser som besvarat remissen i denna del instämmer i bedömningen. *Sveriges Kommuner och Landsting*, *Sveriges KommunalJuridiska Förening* och *Piteå kommun* instämmer i bedömningen med motiveringen att de skäl som anförts mot en sådan regel gör att de i dagsläget inte kan göra annat än att acceptera utredningens ställningstagande. *Sveriges Kommuner och Landsting* förordar att regeringen låter utreda om man i vart fall inom vissa områden skulle kunna utvidga möjligheterna till avtalssamverkan. *SmåKom* instämmer i bedömningen tills vidare, men menar att det finns ett behov av att via avtal skapa enklare former för samverkan mellan kommunerna. *Sandvikens kommun* beklagar att kommunerna inte kan samverka inom samtliga områden genom interkommunala avtal då detta får anses vara det smidigaste sättet att åstadkomma samverkan. *Lomma kommun* anser att en generell möjlighet till samverkan genom interkommunala avtal skulle medföra en enkel form för samverkan. Utredningens invändning att ett sådant förslag skulle riskera att leda till att kommuner valde att samarbeta i stället för att driva verksamhet på entreprenad, kan också resas mot förslaget om gemensam styrelse. Utgångspunkten måste vara att kommunerna fattar rationella beslut och väljer driftentreprenadformen när denna är den optimala lösningen. *Kiruna kommun* anför bl.a. följande. Det hade funnits utrymme att föreslå möjligheter till avtalsreglerad samverkan inom i vart fall de områden där konkurrenssituationen med det privata näringslivet är obefintlig eller i vart fall mycket liten. Det måste skapas legala möjligheter att enkelt ”dela” kompetens för specialuppgifter. Kommunalförbund är en tung och kostsam omväg för mindre enstaka verksamhetsområden. *Vänersborgs kommun* anser att interkommunala

avtal bör tillåtas, åtminstone angående försäljning av tjänster från egna anställda till andra kommuner eller landsting. Med detta måste också följa rätten att delegera beslutanderätt till de anställda avtalen berör. *Avesta, Fagersta, Hedemora och Skinnskattebergs kommuner* anser i ett gemensamt yttrande att det bör införas en generell regel för interkommunala avtal. Att tillsammans med andra kommuner gemensamt kunna rekrytera en resurs är en rationell och kostnadseffektiv lösning, vilket de anser vara tyngre argument än de invändningar som utredningen framfört mot en sådan regel. Att ett ökat ekonomiskt risktagande följer på grund av att överkapacitet skapas kan regleras avtalsmässigt. Det verkar även ytterst orealistiskt att en sådan regel skulle påverka demokratin och konkurrensen mellan kommunala och privata aktörer negativt.

**Skälen för regeringens bedömning:** Som redovisats ovan i avsnitt 9.1.2 finns ingen generell bestämmelse om interkommunala avtal i kommunallagen. Däremot finns bestämmelser om interkommunala avtal i speciallagar inom många kommunala verksamhetsområden. Att införa en generell bestämmelse om interkommunala avtal i kommunallagen skulle innebära ett enklare alternativ till kommunalförbund eller gemensam nämnd. Det skulle t.ex. innebära att de ingående kommunerna inte behövde skapa en politisk överbyggnad för varje enskild fråga eller verksamhet de ville samverka kring. En sådan bestämmelse skulle också innebära en regelförenkling, då det för närvarande finns ett flertal olika bestämmelser om interkommunala avtal i speciallagstiftningen. Dock skulle en generell regel för interkommunala avtal leda till stora principiella förändringar rörande den kommunala kompetensen. Det är i dag inte kompetensenligt för kommuner och landsting att till följd av avtal vidta åtgärder som i första hand riktar sig mot den andra kommunens eller landstingets medlemmar. En generell regel om interkommunala avtal skulle också få konsekvenser för konkurrensen mellan kommunala och privata aktörer. Det kan inte uteslutas att utökad samverkan skulle kunna påverka valet av driftsform för de verksamheter där det i dag förekommer entreprenadverksamhet. Medan kompetensproblemen, som beskrevs ovan, uppkommer för den kommun eller det landsting som tillhandahåller en tjänst inom ramen för avtalssamverkan så ställer lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (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 i dag ska upphandlas i enlighet med LOU. Slutligen anser också regeringen, vilket närmare utvecklas i avsnitt 9.2.2, 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. Vid överväganden om en generell bestämmelse om interkommunala avtal har regeringen således kunnat identifiera flera nackdelar och bedömer därför att en sådan reglering inte bör införas.

**Regeringens bedömning:** Regeringen ser positivt på att skapa tydligare former för fördjupad samverkan mellan kommuner. Frågan om utvidgade möjligheter till fördjupad samverkan bör dock, med hänsyn till reglerna om offentlig upphandling, utredas ytterligare.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen föreslog en försöksverksamhet som innebar att en eller flera angränsande kommuner skulle få tillsätta en gemensam styrelse för att fullgöra uppgifter som är gemensamma för minst två av de samverkande kommunerna. Utredningen föreslog även att kommuner som bildat en gemensam styrelse skulle få träffa särskilt avtal om att uppgifter som innefattar myndighetsutövning mot enskild skulle få skötas av en av kommunerna. Kommuner som bildat gemensam styrelse skulle vidare, efter särskild överenskommelse, få delegera uppgifter åt anställda i en av kommunerna. Enligt utredningens bedömning krävdes inte upphandling mellan medlemmarna och den gemensamma styrelsen.

**Remissinstanserna:** En majoritet av de remissinstanser som besvarat remissen i dessa delar tillstyrker förslagen. *Svenskt Näringsliv* ställer sig dock frågande till bedömningen att upphandlingsreglerna inte skulle vara tillämpliga vid köp mellan medlemmarna och den gemensamma styrelsen respektive mellan medlemmarna sinsemellan. En av effekterna av att inte tillämpa upphandlingsreglerna i dessa situationer är att kommunerna konkurrensutsätter en mindre andel av sin verksamhet med följd att de privata aktörerna begränsas i sin möjlighet att leverera varor och tjänster till de aktuella kommunerna. *Företagarna* anser att kommunerna endast bör kunna samverka kring myndighetsutövning, inte kommunal näringsverksamhet. Rättsläget får anses osäkert vad gäller upphandlingsfrågan. *Näringslivets Regelnämnd* anför bl.a. att effekterna av förslaget är för dåligt utredda, t.ex. påverkan på företag i upphandlingsavseende. *Länsrätten i Skåne län* anför att frågan om LOU:s tillämplighet kan tänkas medföra svåra bedömningar. *Konkurrensverket* anför att det redan finns stora möjligheter att samverka, varför utredningen borde ha preciserat kring vad kommuner i dag har svårt att samverka. Överprövningsmöjligheterna av styrelsens beslut borde även ha klargjorts. Effekten av förslaget kan bli att uppgifter som i dag utförs av privata aktörer kan komma att upphöra. Verket anser att utredningens uppfattning att upphandlingsreglerna inte är tillämpliga är osäker. *Almega* anser bl.a. att förslaget kan leda till ett minskat behov av de tjänster som upphandlats eller som kan komma att upphandlas, vilket begränsar konkurrensen. Utredningen har inte analyserat förslagets effekter på näringslivets utveckling. *Statskontoret* anför bl.a. att analysen lämnar många frågor obesvarade, exempelvis upphandlingsfrågorna. Vid utvärdering av verksamheten bör undersökas om samverkan har inneburit minskad upphandling. *Verket för Näringslivsutveckling (NUTEK)* påtalar bl.a. vikten av att beakta konsekvenserna av förslaget vad gäller små och medelstora företags möjligheter att delta i upphandlingar vid större samverkansinitiativ. *Återvinningsindustrierna* anför bl.a. att effekten kan bli att det antal kommuner som i dag konkurrensutsätter sin avfallshantering via upphandling, i stället kan komma att bilda

gemensam styrelse med en annan kommun som är ägare till ett kommunalt avfallsbolag. *Ekonomihögskolan vid Lunds universitet* anför att de syften som en gemensam styrelse är tänkt att realisera i dagsläget kan realiserats antingen av en gemensam nämnd eller kommunalförbund. Att införa en form till stärker inte ambitionen att minska antalet samverkanslösningar. Hypotesen att förslaget på sikt torde leda till färre samverkanskonstellationer kan ifrågasättas. *SmåKom, Västerås, Haninge, Lindesbergs, Sandvikens, Tingsryds* och *Lomma kommuner* hade hellre sett en utveckling mot mer samverkan genom interkommunala avtal, vilket upplevs som en enklare samverkansform. *Sveriges Kommuner och Landsting* samt *Lindesbergs* och *Falkenbergs kommuner* anser att den gemensamma styrelsens roll i förhållande till kommunstyrelserna i de ingående kommunerna framstår som oklar. *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet* anför bl.a. att frågan måste utredas ytterligare då förslaget skapar en svåröverblickbar situation för medlemmarna och den som kan bli berörd av styrelsens beslut. *Umeå, Timrå* och *Sandvikens kommuner* anser att förslaget inte bör begränsas till angränsande kommuner. *Årjängs kommun* anför bl.a. att förslaget bör kompletteras med samverkansmöjligheter med grannkommuner över landsgränsen. *Västra Götalands läns landsting* och *Business Region Göteborg AB* anför bl.a. att det är viktigt att frågeställningarna kring samverkan över länsgräns utreds innan utredningens förslag genomförs. *Vetlanda kommun* anför att förslaget om gemensam styrelse verkar endast vara en variant på det redan etablerade ”gemensam nämnd” och därmed överflödigt. *Helsingborgs kommun* och *Svenska kommunaltjänstemannaförbundet* är bl.a. tveksamma till om ytterligare en form för samverkan innebär en utveckling av kommunal samverkan eller renodling av de många samverkansformer som i dag förekommer.

## Skälen för regeringens bedömning

### *Behov av ny form för samverkan*

Samverkan och samarbete mellan kommuner blir allt vanligare. I princip alla kommuner är med i olika samverkanskonstellationer för att effektivisera verksamheter, öka kompetensen, 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. Regeringen anser att interkommunal samverkan bör underlättas. Interkommunal samverkan kommer att vara nödvändig även i framtiden, oavsett om kommunstrukturen på sikt förändras eller inte.

Dagens lagstiftning erbjuder en rad verktyg för interkommunal samverkan. Kommuner kan samverka genom informella nätverk, interkommunala avtal, kommunalförbund, gemensam nämnd samt genom privaträttsliga former såsom företag, stiftelser och föreningar.

Regeringen är medveten om att många kommuner uppfattar de mer reglerade formerna för samverkan, gemensam nämnd och kommunalförbund, som komplicerade. Många kommuner väljer därför i första hand de enklare formerna av samverkanslösningar. Många har också flera

olika organisationslösningar, där man har olika samverkansparter och former för olika verksamheter. Såväl Ansvarskommittén (SOU 2007:10 s. 273) som Kommunala kompetensutredningen (SOU 2007:72 s. 332) har dock gjort bedömningen, att den snabba utvecklingen mot allt fler, överlappande samverkanskonstellationer innebär en brist ur demokratisk synvinkel. En fortsatt utveckling i den riktningen kan komma att innebära att varken medborgare eller förtroendevalda i slutändan har någon överblick över den samverkan som den egna kommunen eller landstinget deltar i. Regeringen instämmer i den bedömningen och ser det som önskvärt ur demokratisynpunkt att minska antalet samverkanskonstellationer. Regeringen vill åstadkomma en mer strukturerad, strategisk och långsiktig samverkan mellan angränsande kommuner i en form som också har demokratisk förankring. I en sådan form bör initiativ kunna tas till ny samverkan, men ansvar bör även kunna övertas från befintliga samverkansprojekt eller gemensamma nämnder som skapats för enstaka uppgifter. Denna form bör också innebära att det är relativt enkelt att successivt utvidga och fördjupa av samverkan. Dock måste kravet på enkelhet och flexibilitet vägas mot demokratiaspekter som insyn, kontroll och påverkansmöjligheter.

#### *Kommunala kompetensutredningens förslag om gemensam styrelse*

Kommunala kompetensutredningen föreslog i sitt betänkande Kommunal kompetens i utveckling (SOU 2007:72) en lag om försöksverksamhet med gemensam styrelse i kommuner. En gemensam styrelse skulle enligt förslaget bestått av två eller flera angränsande kommuner, som utvecklade en fördjupad samverkan kring flera uppgifter under en och samma politiska överbyggnad. Modellen innebar inte att en ny juridisk form för samverkan tillskapades, utan byggde huvudsakligen på kommunallagens bestämmelser för gemensam nämnd (jfr avsnitt 9.1.4 om samverkan i gemensam nämnd). En gemensam styrelse skulle enligt förslaget kunna samverka kring i princip alla kommunala angelägenheter. Förutom att ansvara för drift och förvaltning av de uppgifter kommunerna överlämnade till den gemensamma styrelsen, så skulle den gemensamma styrelsen enligt förslaget kunna ha en mer strategisk roll som syftade till att se utvecklingsmöjligheter och nya potentiella samverkansområden.

#### *Upphandling*

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) ska beaktas när kommuner och landsting köper, hyr, leasar eller ”hyrköper” varor och tjänster. 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.

LOU blir tillämplig när det föreligger ett kontrakt i LOU:s mening. Med kontrakt avses ett skriftligt avtal med ekonomiska villkor som

1. sluts mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer,

2. avser utförande av byggentreprenad, leverans av varor eller tillhandahållande av tjänster, och Prop. 2008/09:21

3. undertecknas av parterna eller signeras av dem med en elektronisk signatur.

Kommuner och andra upphandlande myndigheter kan vara leverantörer i LOU:s bemärkelse. Under vissa särskilt angivna omständigheter får dock undantag göras från LOU. Det kan exempelvis finnas möjlighet till undantag som grundas på ensamrätt enligt offentliggjorda lagar eller andra författningar. Vidare får enligt LOU direktupphandling användas om upphandlingens värde är lågt eller om det finns synnerliga skäl. Det finns inget fastställt maximibelopp som anses utgöra lågt värde. Den upphandlande enheten ska vid behov fastställa riktlinjer för sådan direktupphandling. Vad gäller förutsättningarna för direktupphandling på grund av synnerliga skäl ska detta främst avse sådana oförutsedda händelser som den upphandlande myndigheten eller enheten inte själv kunnat råda över. Dessa bestämmelser är emellertid föremål för översyn.

Vad gäller upphandling vid samverkan i sådan gemensam styrelse som föreslogs av den Kommunala kompetensutredningen kan konstateras 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. Detta innebär sannolikt att LOU inte skulle blivit tillämplig mellan en värdkommun och en sådan gemensam styrelse som föreslogs av utredningen. Däremot är det mer tveksamt huruvida LOU skulle blivit tillämplig mellan en gemensam styrelse och de övriga samverkande kommunerna. Den Kommunala kompetensutredningen gjorde, efter en prövning enligt de s.k. Teckalkriterierna, bedömningen att LOU inte var tillämplig i sådana fall. Regeringsrätten har dock därefter i domar meddelade den 17 mars 2008 (Mål nr 172-175-06 och 176-179-06) prövat huruvida det är förenligt med LOU att upphandlande myndigheter utan formellt upphandlingsförfarande köper tjänster från bolag som på visst sätt är knutet till myndigheten. Regeringsrätten konstaterade att LOU:s ordalydelse svårigen ger utrymme för en tolkning innebärande att kommunerna när de köper tjänster från kommunala bolag skulle vara undantagna från LOU:s regelverk. Regeringsrätten anförde att EG-domstolen i ett antal domar, t.ex. C-295/05 REG 2007 s. I-2999 Tragsa, har uttalat att direktiv 92/50 inte utgör hinder mot nationell lagstiftning som innebär att företag som på visst sätt är knutna till en upphandlande enhet (de s.k. Teckalkriterierna) utför uppdrag åt enheten utan iakttagande av direktivets bestämmelser. Då den nationella lagstiftningen i Sverige inte innehåller några sådana undantag från upphandlingsskyldigheten aktualiserades dock enligt Regeringsrättens mening inte frågan om tillämpning av Teckal-kriterierna i de nu aktuella målen. Regeringsrätten fann att kommunerna skulle ha upphandlat tjänster från det kommunala bolaget i konkurrens. Målen i Regeringsrätten rörde kommuners köp från kommunala bolag. Med hänsyn till Regeringsrättens uttalanden att Teckal-kriterierna i sådana fall inte är tillämpliga i svensk rätt får dock rättsläget anses oklart vad avser kommuners, förutom värdkommuners, köp av tjänster från sådana gemensamma styrelser som den Kommunala kompetensutredningens föreslår.

Regeringen anser, som tidigare nämnts, att interkommunal samverkan bör underlättas. Interkommunal samverkan kommer att vara nödvändig även i framtiden, oavsett om kommunstrukturen på sikt förändras eller inte. Regeringen instämmer vidare i den bedömning som såväl Ansvarskommittén som Kommunala kompetensutredningen gjorde i sina betänkanden, att den snabba utvecklingen mot allt fler, överlappande samverkanskonstellationer innebär en brist ur demokratisk synvinkel. Regeringen ser det därför som önskvärt ur demokratisynpunkt att minska antalet samverkanskonstellationer.

Regeringen vill åstadkomma en mer strukturerad, strategisk och långsiktig samverkan mellan angränsande kommuner i en form som också har demokratisk förankring. Det förslag som Kommunala kompetensutredningen lämnar om samverkan i gemensam styrelse skulle kunna vara en möjlig väg för att åstadkomma en sådan fördjupad samverkan. Med hänsyn till de frågetecken som för närvarande finns kring kommunal samverkans förenlighet med reglerna om offentlig upphandling finner dock regeringen att ett förslag om fördjupad samverkan i dagsläget inte kan föras fram. Regeringen anser därför att frågan om utvidgade möjligheter till fördjupad samverkan bör utredas ytterligare.

### 9.3 Delegering och uppsiktsplikt vid samverkan i gemensam nämnd

#### 9.3.1 Uppsiktsplikt

**Regeringens förslag:** Styrelsens uppsiktsplikt enligt 6 kap. 1 § kommunallagen ska omfatta även gemensam nämnd.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i sak med regeringens.

**Remissinstanserna:** Samtliga de remissinstanser som besvarat remissen i denna del tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. *Stockholms läns landsting* ifrågasätter dock om det står klart i detta lösryckta sammanhang vad som avses med gemensam nämnd.

**Skälen för regeringens förslag:** 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.

Regeringen föreslår att kommunallagen förtydligas när det gäller samverkan i gemensam nämnd. Ett sådant förtydligande bör ske genom en ändring i 6 kap. 1 § KL. Regeringen 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 överlämnats till gemensamma nämnder.

Prop. 2008/09:21

### 9.3.2 Delegering

**Regeringens förslag:** Bestämmelsen i 6 kap. 37 § kommunallagen rörande vidaredelegering 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.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Samtliga de remissinstanser som besvarat remissen i denna del tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran.

**Skälen för regeringens förslag:** 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). Enligt 6 kap. 37 § KL kan en nämnd som med stöd av 6 kap. 33 § KL uppdrar åt en förvaltningschef att fatta beslut, även överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur uppdra åt en annan anställd inom kommunen eller landstinget att besluta i ärendet. Det är osäkert om sådan s.k. vidaredelegering kan ske inom en gemensam nämnd (jfr. 3 kap. 3 b § KL).

Regeringen föreslår 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.

När bestämmelsen om vidaredelegering i 6 kap. 37 § KL tillkom fanns ännu inte möjligheten att samverka i gemensam nämnd. Enligt förarbetena skulle 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 (prop. 1990/91:117 s. 205).

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 att förslaget om vidaredelegering kommer att omfatta även gemensam nämnd 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 i

stället. 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.

## 10 Samordning av kompetensutvidgande lagstiftning

### 10.1 Den kommunala kompetensen

#### 10.1.1 Den allmänna kompetensen

Kommunallagens andra kapitel innehåller regler om kommunernas och landstingens befogenheter (se avsnitt 4). Denna reglering är dock inte uttömmande. Genom en hänvisning i 2 kap. 4 § kommunallagen (1991:900), 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.

#### 10.1.2 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 tillskott till den allmänna kompetensen. I kommunalrättsliga sammanhang brukar denna typ av lagar benämnas ”smålagar” (prop. 1990/91:117 s. 35).

De kompetensutvidgande smålagarna ger kommunerna vissa möjligheter. De har alla en begränsad räckvidd och kan beskrivas som speciella undantag främst från KL:s 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 KL:s 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 kompetensenligheten, och tveksamheten ansetts hämmande för önskvärda kommunala insatser (Lindquist, U. *Kommunala befogenheter*, s. 21). 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 tidigare begränsade kommunernas möjligheter att avhända sig sina bostadsföretag. På vissa håll i den juridiska litteraturen används begreppet smålag även för sådana lagar (Lindquist, U. och Losman, S. *Kommunallagen i dess lydelse den 1 januari 2005* s. 14 f.).

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 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.

### 10.1.3 Tidigare överväganden rörande smålagarna

I samband med tillkomsten av 1991 års kommunallag inarbetades bestämmelserna i två tidigare smålagar i KL; dels bestämmelserna i lagen (1969:596) om kommunalt partistöd som arbetades in i kompetenskapitlet (2 kap.), dels bestämmelserna i lagen (1983:565) om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner som fördes in i kapitlet om förtroendevalda (4 kap.). Det övervägdes också huruvida fler smålagar borde inarbetas i den nya lagens kompetenskapitel.

Kommunallagsgruppen hade uttryckt sin tveksamhet mot att skriva in fler smålagars bestämmelser i KL, 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 (Ds 1988:52 s. 84 f.).

Kommunallagskommittén delade inte uppfattningen att det fanns ett behov av att föra in fler smålagar i KL, i vart fall inte i den omfattning som Kommunallagsgruppen föreslog. Kommittén ansåg bl.a. att KL i detta sammanhang i huvudsak har karaktären av ramlag. Den bör därför inte förses med sådana detaljföreskrifter som många av bestämmelserna i smålagarna utgör (SOU 1990:24 s. 69).

Kommunallagskommittén ansåg inte heller att någon uppräkningslista av olika speciallagar i kompetenskapitlet borde göras. En sådan bestämmelse skulle medföra att lagtexten betungades på ett 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 KL som innehåller bestämmelser om kommunernas och landstingens befogenheter och skyldigheter. Kommunallagskommittén föreslog i stället att en allmän hänvisningsbestämmelse skulle tas in i kapitlet (SOU 1990:24 s. 73).

Under remissbehandlingen ansåg även några remissinstanser att fler s.k. smålagar borde inarbetas i KL, 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 KL med sådana detaljföreskrifter som många av bestämmelserna i smålagarna utgör. I stället 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 (prop. 1990/91:117 s. 36). Denna bestämmelse finns nu i 2 kap. 4 § KL.

## 10.2 En gemensam lag för vissa kommunala befogenheter

**Regeringens förslag:** De kompetensutvidgande smålagarna sammanförs i en gemensam lag; lagen om vissa kommunala befogenheter. De kompetensutvidgande bestämmelser som föreslås i avsnitt 6, 7 och 8 förs in i den nya lagen.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanser tillstyrker förslaget. *Kammarrätten i Stockholm, Falkenbergs och Österåkers kommuner, Statsledningskontoret i Stockholms kommun* samt *Stockholms läns landsting*, anför dock att den nya lagen behöver genomarbetas ytterligare både redaktionellt (t.ex. växlande singularis och pluralis på "kommun") och språkligt (ålderdomligt språk i flera av smålagarna). *Vänersborgs och Gnesta kommuner* samt *Stockholms läns landsting* tycker också att det ska finnas en hänvisning mellan KL och den nya lagen. *Österåkers kommun* tycker att eventuell ny lagstiftning kring arbetsmarknadspolitiska program ska föras in i lagen. Slutligen anser *Konkurrensverket* att det behövs en översyn av smålagarna innehållsmässigt.

### Skälen för regeringens förslag

#### *Behov av samordning*

Smålagarna har under senare år ökat i antal och är svåra att överblicka. Som framgått ovan har tidigare övervägts att föra in fler smålagar i kompetenskapitlet i KL, men det har av olika skäl bedömts olämpligt. Regeringen anser inte att det nu finns skäl att göra en annan bedömning. Även om det vore möjligt att arbeta in några av smålagarna i KL så har

lagen karaktär av ramlag och är i sin nuvarande utformning redan mycket omfattande både vad gäller antal regler och antal kapitel. Prop. 2008/09:21

Att räkna upp smålagarna i den allmänna hänvisningen i 2 kap. 4 § KL framstår inte heller som en lämplig lösning bl.a. eftersom bestämmelsen även åsyftar övriga speciallagar.

Regeringen föreslår därför att flertalet smålagar sammanförs i en gemensam lag; lagen om vissa kommunala befogenheter. Det faktum att antalet smålagar 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 enda lag. Vid en samordning av smålagarna i en gemensam lag uppstår flera frågor.

### *Vilka smålagar ska tas med?*

En första fråga är om samtliga s.k. smålagar är lämpliga att föra in i en sådan lag. Kommunala kompetensutredningen anser att en samordning endast bör ske av smålagar som innehåller ökade befogenheter för kommunerna eller landstingen och som huvudsakligen innebär avsteg från den grundläggande allmänna kompetensbestämmelsen och de kommunalrättsliga principerna (SOU 2007:72 s. 130). Remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag. Mot bakgrund härav anser regeringen att endast kompetensutvidgande smålagar bör samordnas i en gemensam lag.

För närvarande finns det 13 smålagar som innehåller sådana kompetensutvidgande bestämmelser och som således bör föras in i den gemensamma lagen. Dessa lagar är 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, lagen (2006:492) om kommunal befogenhet att tillhandahålla servicetjänster åt äldre och lagen (2007:1360) om kommuners medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. En närmare beskrivning av lagarna finns i Kommunala kompetensutredningens betänkande (Kommunal kompetens i utveckling SOU 2007:72 s. 124–128). När det gäller lagen om kommuners medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder trädde den dock i kraft den 1 januari 2008. Lagen hade således inte trätt i kraft vid tidpunkten för Kommunala kompetensutredningens betänkande, varför den inte finns med i utredningens förslag till gemensam lag. Utredningen uteslöt dock inte att bestämmelser om kommuners möjligheter att genomföra arbetsmarknadspolitiska åtgärder i framtiden skulle kunna föras in i den gemensamma lagen. Regeringen

anser att lagen är en sådan smålag som uppfyller kriterierna för att tas med i den gemensamma lagen.

Ett skäl för att utelämna någon av ovan nämnda kompetensutvidgande lagar från den gemensamma lagen skulle kunna vara att lagen i fråga är känd och relativt omfattande. Regeringen finner dock inte att någon av de aktuella lagarna tillhör den kategorin.

Förutom de ovan nämnda 13 smålagarna finns den kommunala delegationslagen (1954:130), vilken inte direkt kan hänföras till denna kategori men som är av ”smålagstyp”. Regeringen anser att även denna lag bör föras in i den gemensamma lagen.

I andra delar av den här propositionen föreslår regeringen kompetensutvidgande bestämmelser inom fyra olika områden. I avsnitt 6 föreslås dels att kommuner och landsting ges ökade möjligheter att lämna bidrag till byggande av statliga vägar och järnvägar, dels att kommuner och landsting ges möjlighet att bl.a. lämna bidrag till högskolor och universitet. I avsnitt 7 föreslås ett förtydligande samt vissa förändringar av kommunernas kompetens att tillhandahålla lokaler till företag. Vidare föreslås i avsnitt 8 att kommuner och landsting ges möjlighet att medfinansiera projekt inom ramen för EG:s strukturfonder och program utan krav på anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar. Regeringen anser att även dessa nya kompetensutvidgande bestämmelser bör föras in i den gemensamma lagen.

### *Hur ska kapitelindelningen se ut?*

Det finns olika alternativ till 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 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 utgå från ämnesområden. Lagen bör även inledas med en bestämmelse som tar upp förhållandet till KL. Vidare bör det anges vilka bestämmelser som utgör undantag från lokaliseringsprincipen (2 kap. 1 § KL) samt självkostnadsprincipen (8 kap. 3 c § KL) och förbudet mot att driva företag i vinstsyfte (2 kap. 7 § KL).

Den gemensamma lagen föreslås få följande kapitelindelning. Under respektive rubrik nämns vilken eller vilka bestämmelser som tas in.

#### *1 kap. Inledande bestämmelser*

I 1 kap. 1 § i förslaget till lag om vissa kommunala befogenheter anges vilket tillämpningsområde lagen har och dess förhållande till kommunallagen.

Flera av de smålagar som nu sammanfogas till en lag innehåller bestämmelser med undantag från en eller flera kommunalrättsliga principer. För att tydliggöra vilken eller vilka principer respektive bestämmelse gör undantag från, samt för att undvika onödiga upprepningar i lagtexten, anges i 1 kap. 2–3 §§ i den föreslagna lagen vilka bestämmelser i lagen som utgör undantag från dessa principer. I 1 kap. 2 § anges således vilka bestämmelser i den föreslagna lagen som utgör undantag från lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1 § KL. Därefter anges i 1 kap. 3 § vilka bestämmelser i lagen som utgör undantag från självkostnadsprincipen i 8 kap. 3 c § KL och förbudet mot att driva företag i vinstsyfte i 2 kap. 7 § KL.

På samma sätt anges i 1 kap. 4 § att samtliga bestämmelser i den föreslagna lagen som rör stöd till boende och servicetjänster åt äldre inte medför någon inskränkning i de skyldigheter som kommunen har enligt socialtjänstlagen (2001:453). I paragrafens andra stycke specificeras vilken nämnd i kommunen som ansvarar för servicetjänster för äldre.

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

Bestämmelserna i lagen (1962:638) om rätt för kommun att bistå utländska studerande, lagen (1989:977) om kommunalt stöd till ungdomsorganisationer, 1 § lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet, lagen (2002:683) om rätt för kommuner att ge stöd till åtgärder i vissa investeringsprogram samt 1 och 2 §§ lagen (2006:492) om kommunal befogenhet att tillhandahålla servicetjänster åt äldre förs in i detta kapitel. Vidare förs 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 in i detta kapitel.

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

Bestämmelserna i lagen (1970:663) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade, lagen (2004:1225) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sjuktransporter och lagen (2005:952) om vissa kommunala befogenheter i fråga om kollektivtrafik förs in i detta kapitel. Den föreslagna bestämmelsen som rör kommuners möjlighet att tillhandahålla lokaler till företag förs också in i detta kapitel.

### *4 kap. Turism*

Bestämmelserna i lagen (1968:131) om vissa kommunala befogenheter inom turismverksamheten förs in i detta kapitel.

### *5 kap. Möjlighet att ta ut avgifter i vissa fall*

Bestämmelserna i lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m., förs in i detta kapitel.

### *6 kap. Tjänsteexport och internationellt bistånd*

Bestämmelserna i lagen (2001:151) om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd förs in i detta kapitel.

Bestämmelserna i lagen (2004:772) om kommunal medverkan vid statlig trängselskatt, lagen (2007:1360) om kommuners medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och bestämmelserna i kommunala delegationslagen (1954:130) förs in i detta kapitel.

### *Finns behov av redaktionella ändringar?*

Vidare kan anmärkas att några av lagarna tillkommit för över 30 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 funktionshindrade. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att några av bestämmelserna ändras språkligt och redaktionellt i samband med att de samordnas. Någon ändring i sak är inte avsedd.

## 11 Övriga frågor

### 11.1 Minoritetsåterremiss i kommuner och landsting

#### 11.1.1 Gällande bestämmelser om minoritetsremiss

Genom en ändring i 5 kap. 36 § kommunallagen (1991:900), KL, som trädde i kraft den 1 juli 2002, infördes en möjlighet för en minoritet i kommun- och landstingsfullmäktige att få ett ärende återremitterat (prop. 2001/02:80, bet. 2001/02:KU14, rskr. 2001/02:190). Den aktuella paragrafen innehöll sedan tidigare bestämmelser om minoritetsbeslut i fråga om bordläggning. Rätten till återremiss regleras på samma sätt som rätten till bordläggning. En återremiss innebär normalt att ett ärende överlämnas för ytterligare utredning till den nämnd som lagt förslaget. Bordläggning av ett ärende innebär att beslut i det bordlagda ärendet avvaktas under en viss tid och under denna tid får ärendet inte beredas. Ett ärende ska enligt KL återremitteras eller bordläggas om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna i fullmäktige. Enkel majoritet krävs dock om ärendet tidigare bordlagts eller återremitterats. Ett beslut om återremiss ska enligt bestämmelsen motiveras.

#### 11.1.2 Motivering av återremiss

**Regeringens förslag:** Motiveringen till ett beslut om återremiss ska bestämmas av de ledamöter som begärt återremittering. Det ska krävas en tredjedels majoritet för varje återremissyrkande inklusive motivering.

**Förslag i promemorian:** Förslaget i promemorian Minoritetsremiss i kommuner och landsting (Ds 2007:42) överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag

Prop. 2008/09:21

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanser tillstyrker förslaget. *Sveriges Kommuner och Landsting* (SKL), *Botkyrka* och *Malmö kommuner* samt *Västerbottens-* och *Västra Götalands läns landsting* anser att det behövs förtydliganden i situationer då det kan förekomma flera motiveringar till en minoritetsåterremiss. *SKL* och *Malmö kommun* anser att det bör framgå att det krävs en tredjedels majoritet för varje återremissyrkande inklusive dess motivering, dvs. motiveringen kan inte bestämmas av färre ledamöter än en tredjedel. *Lunds, Sala, Stockholms* och *Skellefteå kommuner* samt *Skåne läns landsting* avstyrker förslaget. Huvudargumentet är att handläggningstiden förlängs. Andra argument såsom oklarheter om omfattningen av utredning som minoriteten ställer och vem som motiverar en återremiss då flera motiveringar föreligger bidrar till att de avstyrker förslaget.

### Skälen för regeringens förslag

#### *Nuvarande tillämpning av bestämmelsen och behov av förtydligande*

Enligt 5 kap. 36 § fjärde stycket KL ska ett beslut om återremiss motiveras. Hur själva motiveringen ska hanteras av kommunfullmäktige framgår inte av lagtexten. Av förarbetena framgår dock att motiveringen bör anges i protokollet samt att det bör vara en uppgift för den politiska majoriteten att avgöra beredningens omfattning (prop. 2001/02:80 s. 144).

En återremiss kan bidra till att fördjupa demokratin och motverka kortsiktigt framhastade beslut, utan att effektiviteten i berednings- och beslutsprocessen försämras i allt för stor omfattning. Möjligheten till återremittering skapar också ett större utrymme för samtal och samråd och kan bidra till att ett ärende blir mer allsidigt belyst (prop. 2001/02:80 s. 78).

En tolkning av bestämmelsen är att minoriteten ska motivera sitt yrkande och att det ska tillfogas protokollet. Om majoriteten tillåts besluta om motiveringen kan syftet med hela institutet sättas ur spel. Majoriteten kan då besluta om urvattnade motiveringar eller motiveringar av en helt annan karaktär än vad minoriteten hade tänkt. Det skulle göra återremissen meningslös. Eftersom det ändå är majoriteten som bestämmer omfattningen av utredningen till följd av återremissen är risken liten för att försök till obstruktion från minoritetens sida blir framgångsrik, även om minoriteten bestämmer motiveringen.

En enkät har skickats till kommuner och landsting i syfte att få information om hur kommunerna och landstingen använder återremiss- och bordlägningsregeln i KL samt om det finns tillämpningsproblem med regeln (Dnr Fi2006/2831). Av enkätsammanställning framgår bl.a. att ca 75 procent av de besvarande kommunerna och landstingen har uppgett att minoriteten i fullmäktige beslutar motiveringen av en minoritetsåterremiss och ca 25 procent har uppgett att majoriteten i fullmäktige beslutar motiveringen av en minoritetsåterremiss.

Det kan alltså konstateras att kommuner och landsting tolkar bestämmelsen olika. I ett tillkännagivande från riksdagen (bet. 2005/06:KU26 och rskr. 2005/06:283) har riksdagen begärt att regeringen ser över frågan om minoritetsremissens utformning mot bakgrund av bestämmelsen enligt konstitutionsutskottet möjliggör att majoriteten bestämmer motiveringen. Mot bakgrund av att nuvarande lagtext och förarbeten inte ger någon klar ledning för hur bestämmelsen ska tolkas föreslår regeringen att bestämmelsen förtydligas.

Förslaget innebär att det uttryckligen framgår att motiveringen till ett beslut om återremiss ska bestämmas av de ledamöter som begärt återremittering. På detta sätt garanteras att institutets syfte inte missbrukas genom att majoriteten beslutar om motivering av yrkandet. Med beaktande av att några remissinstanser uppmärksammat att det behövs förtydliganden i situationer då det kan förekomma flera motiveringar till en minoritetsåterremiss föreslås att ett nytt stycke läggs till i 5 kap. 36 § KL där det anges att yrkandet om återremiss och motiveringen ska ses som en helhet. Av detta stycke framgår det att det krävs en tredjedels majoritet för varje återremissyrkande inklusive motivering, dvs. yrkandet och motiveringen kan inte bestämmas av färre ledamöter än en tredjedel. Uppkommer situationen att det finns flera motiveringar till en återremiss får ordföranden pröva vilken motivering som biträds av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna. Om ingen av återremissyrkandena biträds av en tredjedel faller yrkandena.

Teoretiskt skulle en situation kunna uppstå att två (eller tre) yrkanden om återremiss biträds av en tredjedel var av de närvarande ledamöterna. I en sådan situation får kommunstyrelsen beakta detta i sin fortsatta hantering av frågan.

### 11.1.3 Hantering av ärenden som tidigare bordlagts eller återremitterats

**Regeringens förslag:** Återremiss eller bordläggning ska beslutas på begäran av en minoritet även om ärendet tidigare har återremitterats eller bordlagts på begäran av en majoritet.

**Förslag i promemorian:** Förslaget i promemorian Minoritetsremiss i kommuner och landsting (Ds 2007:42) överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanser tillstyrker förslaget. *Höör, Ronneby, Sala, Stockholms och Skellefteå kommuner* samt *Skåne läns landsting* avstyrker förslaget med motiveringen att det sker en fördröjning av beslut i ärenden och att instrumentet kan missbrukas.

### Skälen för regeringens förslag

#### *Nuvarande tillämpning av bestämmelsen*

I 5 kap. 36 § första stycket KL anges att ett ärende ska bordläggas eller återremitteras, om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande

ledamöterna. Vidare anges att enkel majoritet krävs om ärendet tidigare bordlagts eller återremitterats på detta sätt. Enligt förarbetena till bestämmelsen bör ett och samma ärende endast kunna återremitteras av en minoritet en gång. Beslut om återremiss eller bordläggning efter ett minoritetsbeslut förutsätter således enkel majoritet (prop. 2001/02:80 s. 79).

I författningskommentaren till bestämmelsen anges att bordläggning eller återremiss fordrar enkel majoritet om ärendet tidigare varit antingen bordlagt eller återremitterat (prop. 2001/02:80 s. 144). I rättspraxis har Kammarrätten i Göteborg (mål nr 5819-03 och 970-07) tolkat bestämmelsen på så sätt att det medför att ny återremiss eller bordläggning alltid kräver majoritetsbeslut, oavsett om det första beslutet om återremiss eller bordläggning var ett majoritetsbeslut eller ett minoritetsbeslut. Av ovanstående kammarrättsavgöranden framgår att en majoritet kan beröva en minoritet sin rätt till återremiss genom att själva driva igenom en återremiss eller bordläggning av en helt annan karaktär.

### *Behovet av skydd för minoriteten*

För att syftet, en minoritets möjlighet att bidra till att fördjupa demokratin och motverka kortsiktiga framhastade beslut, ska få genomslag bör ett och samma ärende kunna återremitteras eller bordläggas av en minoritet en gång, oavsett om det föregåtts av ett majoritetsbeslut om återremiss eller bordläggning. För detta synsätt talar att man på så sätt förhindrar att en majoritet berövar en minoritet sin rätt genom att själva driva igenom en återremiss eller bordläggning av en helt annan karaktär. Eftersom detta syfte inte kommit fram i tillämpningen finns det behov av att göra en ändring i bestämmelsen. Några remissinstanser har avstyrkt förslaget med motiveringen att det sker en fördröjning av beslut i ärenden och att instrumentet kan missbrukas. Regeringen anser dock av ovan anförda att syftet med förslaget trots allt väger tyngre än de av remissinstanserna framförda invändningarna.

Rent praktiskt kan det uppkomma frågor hur man ska avgöra om ett ärende återremitterats eller bordlagts av en majoritet eller av en minoritet inför den fortsatta behandlingen av ärendet. Huvudregeln i KL är att beslut avgörs med acklamation, vilket innebär att ärendet får anses avgjort enhälligt. Om en majoritet vill försäkra sig om att ett ärende inte ska kunna bli föremål för minoritetsåterremiss eller minoritetsbordläggning när det behandlas på nytt får man begära omröstning enligt 5 kap. 43 och 44 §§ KL. Därigenom klarläggs om ett beslut om återremiss eller bordläggning fattats av en majoritet eller av en minoritet av de närvarande ledamöterna. Det saknas därför skäl att särskilt reglera hur omröstning i dessa frågor ska ske. Det ligger således i majoritetens eget intresse att begära omröstning vid yrkande om återremiss och bordläggning för att på så sätt förhindra minoriteten att inkomma med nya yrkanden om återremiss eller bordläggning när ärendet behandlas på nytt.

Av nuvarande lagtext och förarbeten framgår tydligt att en minoritet bara kan bordlägga eller återremittera ett ärende en gång (prop. 2001/02:80 s. 79). Således utesluter en tidigare återremiss av en minoritet en efterföljande bordläggning av en minoritet och en tidigare

bordläggning av en minoritet utesluter en efterföljande återremiss av en minoritet. Det saknas skäl att förändra denna reglering, eftersom det är nödvändigt att inte effektiviteten i det kommunala beslutsfattandet ska försämrats. Prop. 2008/09:21

## 11.2 Politiskt förtroendevaldas situation på arbetsplatsen

**Regeringens bedömning:** Det saknas i dag behov av att närmare utreda förändringar av regelverket om förtroendevaldas situation på arbetsplatsen.

### *Tillkännagivande från riksdagen*

Riksdagen har i en skrivelse (2005/06:153) för regeringen tillkännagivit som sin mening vad konstitutionsutskottet anfört i betänkandet 2005/06:KU15 om att låta utreda behovet av åtgärder för att förstärka skyddet mot försämringar av politiskt förtroendevaldas situation på arbetsplatsen på grund av uppdraget.

### **Skälen för regeringens bedömning**

#### *Riksdagsledamöters rätt till ledighet och ersättning*

I regeringsformen och i riksdagsordningen finns regler om riksdagsledamöters rätt till ledighet och ekonomiska villkor.

Enligt 4 kap. 6 § regeringsformen får riksdagsledamot och ersättare fullgöra uppdrag som ledamot utan hinder av tjänsteuppgift eller annan sådan förpliktelse som åligger honom.

Enligt 9 kap. 6 § riksdagsordningen ska en riksdagsledamot av statsmedel erhålla arvode för sitt uppdrag. Bestämmelser om detta, om andra ekonomiska villkor med anledning av uppdraget och om gottgörelse till ersättare för riksdagsledamot, finns i lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter och lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ.

#### *Kommunalt förtroendevaldas rätt till ledighet och ersättning*

Bestämmelser om förtroendevalda i kommuner och landsting och deras rättigheter, skyldigheter och arbetsförutsättningar finns samlade i 4 kap. KL. I förarbetena till KL angavs att de förtroendevaldas betydelse och ställning i organisationen bör betonas genom att dessa bestämmelser samlas i ett kapitel i lagen (prop. 1990/91:117 s. 57).

I 4 kap. 11 § KL anges att kommunalt förtroendevalda har rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för att de ska kunna fullgöra sina uppdrag. När bestämmelsen infördes i 1991 års kommunallag innebar den inte någon förändring i sak jämfört med vad som tidigare gällt enligt 1977 års kommunallag. I förarbetena till 1977 års kommunallag uttalades att rätten till ledighet i första hand borde avse deltagande i sammanträden med respektive kommunalt organ. Eftersom

även partigruppsmöten och förberedelser för ordinarie sammanträden i fullmäktige och nämnder ofta förläggs i anslutning till ordinarie sammanträden ansågs även denna form av förberedelse inför sammanträde inräknas i förtroendeuppdraget. Någon detaljreglering förespråkades således inte utan frågor som rörde den förtroendevaldes anställningsvillkor, arbetsförhållanden, ersättare m.m. skulle regleras avtalsvägen efter behov (prop. 1975/76:187 s. 230 f).

När det gällde rätten till ledighet uppmärksammades dock problem beträffande förtroendevalda med skiftarbete. Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2002 förbättrades därför arbetsvillkoren för förtroendevalda i kommuner och landsting (prop. 2001/02:80 Demokrati för det nya seklet). Det gjordes bl.a. förtydliganden i 4 kap. 11 § KL om när förtroendevalda ska ha rätt till ledighet från sina anställningar. Ledighet ska omfatta tid för möten i kommunala organ, för andra möten som är nödvändiga för uppdragen, resor från och till mötena och behövlig dygnsvila omedelbart före eller efter mötena.

Ekonomiska villkor för de förtroendevalda regleras i 4 kap. 12–15 a §§ KL. Regelverket består av en obligatorisk del (ersättning) och en frivillig del (arvode). Enligt 4 kap. 12–13 §§ KL har förtroendevalda, med undantag för de heltidsengagerade, rätt till skälig ersättning, enligt de grunder som fullmäktige bestämmer, för de arbetsinkomster och ekonomiska förmåner som de förlorar på grund av uppdraget. Kommunfullmäktige får därutöver enligt 14 § samma kapitel besluta om bl.a. skäligt arvode.

De ekonomiska villkoren för de förtroendevalda förbättrades genom de lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2002. Bestämmelsen i 4 kap. 12 § KL ändrades på så sätt att rätten till skälig ersättning gäller arbetsinkomster och ekonomiska förmåner som de förtroendevalda förlorar på grund av uppdraget. Det infördes även bestämmelser om obligatorisk ersättning för förtroendevalda med funktionshinder (skälig ersättning för resekostnader som uppkommer när de fullgör sina uppdrag) och för förtroendevalda som har barn (skälig ersättning för kostnader för barntillsyn som uppkommer när de fullgör sina uppdrag).

### *Behovet av översyn av nuvarande regelverk*

Det kan konstateras att nuvarande lagstiftning ger en rätt till ledighet för uppdrag som såväl riksdagsledamot som förtroendevald i kommuner och landsting. Riksdagsledamöter har rätt till arvode för uppdraget. De förtroendevalda i kommuner och landsting har rätt till ersättning för förlorad arbetsinkomst och ekonomiska förmåner. Både rätten till ersättning och möjligheten till ledighet förstärktes genom lagändringar så sent som i början av 2000-talet. Regeringen ser mot denna bakgrund inget behov av att i dag på nytt utreda frågan.

## 12.1 Konsekvenser

*Ekonomiska konsekvenser*

Inget av de förslag som läggs i propositionen innebär något åliggande för kommunerna utan innebär endast att kommunerna erhåller utvidgad kompetens inom ett antal områden. Förslagen innebär således inga ekonomiska åligganden för kommunsektorn. Några av förslagen 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. Mot bakgrund av att förslaget enbart ger den kommunala sektorn frivilliga möjligheter att agera går det dock inte att göra någon exakt ekonomisk beräkning av förslagens effekter.

*Konsekvenser för de små företagen*

Förslaget om ett förtydligande och viss utvidgning av kompetensen för kommuner att tillhandahålla lokaler till näringslivet (se avsnitt 7.3) kan antas få positiva konsekvenser för små företag på flera sätt. Det kan till att börja med underlätta för små företag, som annars kan ha svårt att ordna kapitalförsörjning för att själv bygga lokaler, att etablera sig. Det kan även skapa möjligheter för små företag att samverka med andra aktörer inom ramen för s.k. teknikparker. Till följd av det krav på affärsmässighet som föreslagits i samtliga fall då kommuner tillhandahåller lokaler (se avsnitt 7.3) anser regeringen inte att det finns risk för undanträngningseffekter gentemot privata aktörer som inte kan etablera sig för att den kommunala aktören håller ett för lågt pris.

## 12.2 Ikraftträdande

**Regeringens förslag:** Den nya lagen om vissa kommunala befogenheter och ändringarna i kommunallagen (1991:900) träder i kraft den 1 mars 2009.

**Utredningens förslag:** Utredningen har inte lämnat förslag i denna del.

**Remissinstanserna** har inte uttalat sig i denna del.

**Skälen för regeringens förslag:** Den nya lagen om vissa kommunala befogenheter och ändringarna i kommunallagen (1991:900) föreslås träda i kraft den 1 mars 2009. Vid samma tidpunkt upphör följande lagar att gälla: den kommunala delegationslagen (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, lagen (2006:492) om kommunal befogenhet att tillhandahålla servicetjänster åt äldre, lagen (2007:1360) om kommuners medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och 9 § våglagen (1971:948).

Den nya lagen är främst en samordning av befintliga lagar. Vad gäller samordningen av dessa lagar är den inte avsedd att innebära någon förändring i sak jämfört med tidigare bestämmelser. Således behövs ingen övergångsbestämmelse. Beslut som fattats med stöd av de lagar som upphävs ska således i fortsättningen gälla som om de vore fattade enligt motsvarande bestämmelse i den nya lagen.

## 13 Författningskommentar

### 13.1 Förslaget till lag om vissa kommunala befogenheter

Förslaget till lag om vissa kommunala befogenheter har behandlats i avsnitt 10. Lagen ersätter den kommunala delegationslagen (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, lagen (2006:492) om kommunal befogenhet att tillhandahålla servicetjänster åt äldre och lagen (2007:1360) om kommuners medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

I huvudsak innebär förslaget att befintliga bestämmelser sammanförs i en ny lag. Samtliga bestämmelser i lagen utgör undantag från kommunallagen (1991:900), KL, vad gäller kommuners och landstings befogenheter. Vissa redaktionella ändringar har gjorts, bl.a. mot bakgrund av att språkbruket i några av lagarna framstår som ålderdomligt. Bestämmelser som utgör undantag från lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1 § KL har angetts särskilt i lagens första

kapitel. Vidare har bestämmelser som utgör avsteg från självkostnadsprincipen i 8 kap. 3 c § KL och förbudet mot driva företag i vinstsyfte i 2 kap. 7 § KL särskilt angetts i samma kapitel. Däremot har det inte särskilt angetts vilka bestämmelser som utgör undantag från den grundläggande kompetensbestämmelsen i 2 kap. 1 § KL om förbud mot att ge understöd åt enskild, eftersom det av bestämmelsens ordalydelse framgår vem som är stödberättigad. Inte heller har det särskilt angetts vilka bestämmelser som utgör undantag från kompetensbestämmelsen i 2 kap. 1 § KL om att uppgifter som ankommer på annan inte får handhas av kommunen eller landstinget, eftersom det av bestämmelsernas ordalydelse framgår att kommunen respektive landstinget har rätt att ha hand om en specifik angelägenhet. Vidare har inte bestämmelser som utgör undantag från likställighetsprincipen i 2 kap. 2 § KL särskilt angetts, eftersom det av bestämmelserna framgår att kommunen eller landstinget får frånga kravet på en objektiv och rättvis likabehandling av kommunmedlemmarna.

Bestämmelserna i 2 kap. 1–3 §§ och 3 kap. 6 § är nya i förhållande till de lagar som nu föreslås upphöra att gälla. Bestämmelsen i 2 kap. 1 § ersätter dock till viss del 9 § väglagen (1971:948) som också föreslås upphävas. Bestämmelserna i 2 kap. 1–3 §§ har behandlats i avsnitt 6.1–2 och avsnitt 8.4. Bestämmelsen i 3 kap. 6 § har behandlats i avsnitt 7.3.

## **1 kap. Inledande bestämmelser**

### **Innehåll**

#### **1 §**

Bakgrunden till och skälen för paragrafen har behandlats i avsnitt 10.

Bestämmelsen anger lagens tillämpningsområde och dess förhållande till kommunallagen.

### **Undantag från kravet på kommunal anknytning**

#### **2 §**

Bakgrunden till och skälen för paragrafen har behandlats i avsnitt 10, 6.2.2 och 8.4.

I paragrafens *första stycke* anges vilka bestämmelser i lagen som utgör undantag från lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1 § KL. Vid tillämpningen av dessa bestämmelser får kommuner och landsting således göra undantag från lokaliseringsprincipen. Bestämmelsen ersätter motsvarande bestämmelser om undantag från lokaliseringsprincipen i lagen (2004:1225) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sjuktransporter och lagen (2005:952) om vissa kommunala befogenheter i fråga om kollektivtrafik. I bestämmelsen tydliggörs också att motsvarande undantag från lokaliseringsprincipen finns vad gäller rätt för kommun att bistå utländska studerande, kommunala åtgärder för uppförande och drift av turistanläggningar samt kommunal tjänstexport och kommunalt internationellt bistånd. Bestämmelsen innebär en

redaktionell bearbetning såtillvida att samtliga dessa undantag från lokaliseringsprincipen samlas i en paragraf, men är inte avsedd att innebära någon förändring i sak jämfört med tidigare bestämmelser. Vidare innebär bestämmelsen att vid tillämpningen av 2 kap. 3 § om medfinansiering av projekt inom ramen för EG:s strukturfonder och program, utgör inte lokaliseringsprincipen något hinder för kommuners och landstings internationella samarbete eller satsningar som kan anses motiverade utifrån regional nytta och som innebär tilldelning av EU-medel.

Paragrafens *andra stycke* innebär att kommuner och landsting, vid tillämpningen av 2 kap. 1 § om bidrag till byggande av statlig väg och järnväg, endast får göra undantag från lokaliseringsprincipen i KL om särskilda skäl föreligger. Genom att undantaget är tillämpligt endast då särskilda skäl föreligger är bestämmelsen förknippad med vissa begränsningar. Exempelvis finns fortfarande naturligtvis en begränsning såtillvida att bidrag från en kommun eller ett landsting inte får ges till projekt i en helt annan del av landet. Med rekvisitet särskilda skäl avses att projektet, till vilket bidraget ges, ska ha regional nytta för ett större område än varje enskild kommun. Den nya trafiklösningen måste även medföra markant förbättrade kommunikationsmöjligheter i området.

### Krav på affärsmässighet

#### 3 §

Bakgrunden till och skälen för paragrafen har behandlats i avsnitt 10.

I paragrafen anges vilka bestämmelser i lagen som utgör undantag från självkostnadsprincipen och förbudet mot att driva företag i vinstsyfte i 8 kap. 3 c § respektive 2 kap 7 § KL. Bestämmelsen ersätter nuvarande bestämmelser om att verksamheten ska bedrivas på affärsmässiga grunder i lagen (2004:1225) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sjuktransporter, lagen (2005:952) om vissa kommunala befogenheter i fråga om kollektivtrafik och lagen (2001:151) om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd. Bestämmelsen innebär en redaktionell bearbetning så till vida att kravet på att verksamheten ska bedrivas affärsmässigt samlas i en paragraf. Bestämmelsen innehåller också ett förtydligande att kravet på affärsmässighet utgör ett undantag från bestämmelserna i 2 kap. 7 § och 8 kap. 3 c § KL. Någon förändring i sak jämfört med tidigare bestämmelser är dock inte avsedd. Vidare innebär bestämmelsen ett krav på affärsmässighet i samtliga fall då kommuner tillhandahåller lokaler till företag enligt 3 kap. 6 §. 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, dvs. samtliga kostnader för fastighetsförvaltning och medel för konsolidering och utdelning på insatt kapital, samt att verksamheten inte blir beroende av stöd eller korssubventioner. Affärsmässighet behöver i detta fall inte innebära en strävan efter kortsiktig vinstmaximering, men utgångspunkten bör likväl vara en strävan efter i vart fall långsiktig vinst. En följd av kravet på

## **Skyldigheter enligt socialtjänstlagen**

### **4 §**

Bakgrunden till och skälen för paragrafen har behandlats i avsnitt 10.

I paragrafens *första stycke* anges att bestämmelserna om stöd till boende och servicetjänster åt äldre inte medför någon inskränkning i de skyldigheter som kommunen har enligt socialtjänstlagen (2001:453). Bestämmelsen ersätter motsvarande bestämmelser i lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet och lagen (2006:492) om kommunal befogenhet att tillhandahålla servicetjänster åt äldre. Någon förändring i sak jämfört med tidigare bestämmelser är inte avsedd.

I paragrafens *andra stycke* specificeras vilken kommunal nämnd som ansvarar för servicetjänster för äldre. Bestämmelsen ersätter motsvarande bestämmelse i lagen om kommunal befogenhet att tillhandahålla servicetjänster åt äldre. Någon förändring i sak är inte avsedd.

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

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

#### **1 §**

Bakgrunden till och skälen för paragrafen har behandlats i avsnitt 6.2.2.

Med stöd av bestämmelsen får kommuner och landsting lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för. Bestämmelsen utvidgar således kommunernas och landstingens befogenheter i förhållande till kompetensbestämmelsen i 2 kap. 1 § KL om att uppgifter som ankommer på annan inte får handhas av kommuner eller landsting. Bestämmelsen innebär en möjlighet, men ingen skyldighet, för kommunerna att lämna bidrag till byggande av statlig väg och järnväg.

Bestämmelsen ersätter nuvarande 9 § väglagen (1971:948), som upphör att gälla.

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.

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.

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.

Av 1 kap. 2 § framgår att kommuner och landsting, om särskilda skäl föreligger, kan lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för, utan att det finns en sådan anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § KL. Se vidare kommentaren till denna bestämmelse.

### **Bidrag till högskoleverksamhet**

#### **2 §**

Bakgrunden till och skälen för paragrafen har behandlats i avsnitt 6.3.2.

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 enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. Bestämmelsen utvidgar kommunernas och landstingens befogenheter i förhållande till kompetensbestämmelsen i 2 kap. 1 § KL om att uppgifter som ankommer på annan inte får handhas av kommuner eller landsting samt i förhållande till den kompletterande bestämmelsen i 2 kap. 8 § KL. Utgångspunkten är att den enskilda utbildningsanordnaren är att betrakta som en näringsidkare enligt 2 kap. 8 § KL.

Däremot utgör inte bestämmelsen något undantag från lokaliseringsprincipen, vilket innebär att åtgärden måste ha anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar för att vara kompetensenlig.

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. I begreppet utbildning ingår bidrag till stödfunktioner och infrastruktur. Det kan vara fråga om såväl allmänna som riktade bidrag. Det ankommer på kommunen eller landstinget att besluta om bidragets storlek och innehåll. I begreppet bidrag ligger dock en begränsning såtillvida att det inte kan vara fråga om att helt finansiera viss utbildning eller forskning. Att starta eller driva högskoleverksamheten är dessutom förbehållet staten eller den enskilda utbildningsanordnaren.

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

#### **3 §**

Bakgrunden till och skälen för paragrafen har behandlats i avsnitt 8.4.

Med stöd av bestämmelsen, och bestämmelsen i 1 kap. 2 §, får kommuner och landsting befogenhet att medfinansiera projekt inom ramen för EG:s strukturfonder och program, utan att det finns en sådan anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § KL. Se vidare kommentaren till 1 kap. 2 §.

Bestämmelsen innebär en möjlighet, men ingen skyldighet, för kommunerna att medfinansiera projekt ur EG:s strukturfonder och program.

Den utvidgade kompetensbestämmelsen är endast tillämplig på kommuners och landstings medfinansiering av projekt inom ramen för EG:s strukturfonder och program. En utvidgad kompetens som är tillämplig för andra projekt, t.ex. inom ramen för regionala tillväxtprogram skulle kunna utnyttjas för i princip alla kommunala bidrag till näringslivsinriktade projekt, vilket inte är avsikten. En bedömning utifrån 2 kap. 1 § KL ska således göras i frågor som gäller kommunal medfinansiering av projekt utanför ramen för EG:s strukturfonder och program.

### **Rätt att bistå utländska studerande**

#### **4 §**

Bakgrunden till och skälen för paragrafen har behandlats i avsnitt 10.

Paragrafen motsvarar, tillsammans med 1 kap. 2 §, innehållet i lagen (1962:638) om rätt för kommun att bistå utländska studerande. Bestämmelsen har bearbetats redaktionellt, men är inte avsedd att innebära någon förändring i sak jämfört med tidigare bestämmelse.

Av 1 kap. 2 § framgår att kommuner och landsting kan bistå utländska studerande, utan att det finns en sådan anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § KL. Se vidare kommentaren till denna bestämmelse.

### **Stöd till ungdomsorganisationer**

#### **5 §**

Bakgrunden till och skälen för paragrafen har behandlats i avsnitt 10.

Paragrafen motsvarar innehållet i lagen (1989:977) om kommunalt stöd till ungdomsorganisationer. Bestämmelsen har bearbetats redaktionellt, men är inte avsedd att innebära någon förändring i sak jämfört med tidigare bestämmelse.

### **Stöd till boende**

#### **6 §**

Bakgrunden till och skälen för paragrafen har behandlats i avsnitt 10.

Paragrafen motsvarar, tillsammans med 1 kap. 4 § första stycket, lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet. Bestämmelsen har bearbetats redaktionellt, men är inte avsedd att innebära någon förändring i sak jämfört med tidigare bestämmelse.

Av 1 kap. 4 § första stycket framgår att bestämmelsen om stöd till boende inte medför någon inskränkning i de skyldigheter som kommunen har enligt socialtjänstlagen (2001:453). Se vidare kommentaren till denna bestämmelse.

**7–8 §§**

Bakgrunden till och skälen för paragraferna har behandlats i avsnitt 10.

Paragraferna motsvarar, tillsammans med 1 kap 4 §, innehållet i lagen (2006:492) om kommunal befogenhet att tillhandahålla servicetjänster åt äldre. Bestämmelserna har bearbetats redaktionellt, men är inte avsedda att innebära någon förändring i sak jämfört med tidigare bestämmelser.

Av 1 kap. 4 § första stycket framgår att bestämmelsen om stöd till boende inte medför någon inskränkning i de skyldigheter som kommunen har enligt socialtjänstlagen (2001:453). Av 1 kap. 4 § andra stycket framgår vilken kommunal nämnd som ansvarar för servicetjänster för äldre. Se vidare kommentaren till dessa bestämmelser.

**Stöd till åtgärder i vissa investeringsprogram****9 §**

Bakgrunden till och skälen för paragrafen har behandlats i avsnitt 10.

Paragrafen motsvarar innehållet i lagen (2002:683) om rätt för kommuner att ge stöd till åtgärder i vissa investeringsprogram. Bestämmelsen har bearbetats redaktionellt, men är inte avsedd att innebära någon förändring i sak jämfört med tidigare bestämmelse.

**3 kap. Rätt att bedriva vissa typer av näringsverksamhet****Sysselsättning för personer med funktionshinder****1 §**

Bakgrunden till och skälen för paragrafen har behandlats i avsnitt 10.

Paragrafen motsvarar innehållet i lagen (1970:663) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade. Bestämmelsen har bearbetats redaktionellt, bl.a. genom att begreppet personer med funktionshinder ersätter begreppet handikappade, men är inte avsedd att innebära någon förändring i sak jämfört med tidigare bestämmelse.

**Sjuktransporter****2 §**

Bakgrunden till och skälen för paragrafen har behandlats i avsnitt 10.

Paragrafen motsvarar, tillsammans med 1 kap 2–3 §§, innehållet i lagen (2004:1225) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sjuktransporter. Bestämmelsen har bearbetats redaktionellt, men är inte avsedd att innebära någon förändring i sak jämfört med tidigare bestämmelse.

Av 1 kap. 2 § framgår att kommuner och landsting får ingå avtal om att utföra sjuktransporter, utan att det finns en sådan anknytning till

kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § KL. Av 1 kap. 3 § framgår att sådan verksamhet ska utövas på affärsmässiga grunder. Se vidare kommentaren till dessa bestämmelser.

## Kollektivtrafik

### 3–5 §§

Bakgrunden till och skälen för paragraferna har behandlats i avsnitt 10.

Paragraferna motsvarar, tillsammans med 1 kap. 2–3 §§, innehållet i lagen (2005:952) om vissa kommunala befogenheter i fråga om kollektivtrafik. Bestämmelserna har bearbetats redaktionellt, men är inte avsedda att innebära någon förändring i sak jämfört med tidigare bestämmelser.

Av 1 kap. 2 § framgår att kommuner och landsting får ingå avtal om att utföra viss kollektivtrafik, utan att det finns en sådan anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § KL. Av 1 kap. 3 § framgår att sådan verksamhet ska ske på affärsmässiga grunder. Se vidare kommentaren till dessa bestämmelser.

## Lokaler

### 6 §

Bakgrunden till och skälen för paragrafen har behandlats i avsnitt 7.3.

Genom bestämmelsen i paragrafens *första stycke* tydliggörs att kommuner får tillgodose små företags behov av lokaler i kommunen under förutsättning att verksamheten inriktar sig på företagarkollektivet i allmänhet. Bestämmelsen tydliggör således kommunernas befogenheter i förhållande till bestämmelsen i 2 kap. 8 § första stycket KL. Vilken verksamhet som bedrivs i lokalerna saknar betydelse för bedömningen av kompetensenligheten. I begreppet tillhandahålla innefattas att uppföra eller förvärva lokaler i syfte att tillgodose företagets behov, men även att hyra ut lokaler som redan finns i kommunens ägo. Vad som avses med begreppet små företag får bedömas från fall till fall, dock kan EG-kommissionens rekommendation (2003/361/EG) av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag tjäna som vägledning. Enligt denna rekommendation avses med små företag fristående företag och företag som tillsammans med partnerföretag eller anknutna företag har färre än 50 anställda och antingen har en omsättning eller en balansomslutning som motsvarar högst 10 miljoner euro per år.

Genom bestämmelsen i paragrafens *andra stycke* ges kommuner en rätt att tillhandahålla lokaler även till enskilda företag, under förutsättning att särskilda skäl föreligger. Bestämmelsen utvidgar således kommunernas befogenheter i förhållande till bestämmelsen i 2 kap. 8 § andra stycket KL. Med begreppet enskilda företag innefattas såväl mindre som större företag. Avsikten är dock inte att det ska vara fråga om specialanpassade lokaler. I begreppet särskilda skäl ligger en begränsning genom att en grundförutsättning för tillhandahållandet av lokaler är att det enskilda företaget bedöms sakna möjlighet att själv göra investeringen. I rekvisitet

särskilda skäl finns också en begränsning såtillvida att det ska ha framkommit att privata aktörer inte är beredda att göra investeringen. Förutom dessa grundläggande förutsättningar krävs också att det finns omständigheter i det specifika fallet som kan anses utgöra särskilda skäl för tillhandahållandet av lokaler. Som exempel på när sådana särskilda skäl kan anses föreligga kan nämnas fall då kommunen utgör stödområde enligt förordningen (1999:1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd. Även investeringar i uppföranden av teknikparker som är avsedda både för små och enstaka större företag kan i vissa fall omfattas av rekvisitet ”särskilda skäl” i den föreslagna bestämmelsen.

Bestämmelserna i paragrafen omfattar endast kommuner, inte landsting.

Av 1 kap. 3 § framgår att i samtliga fall när kommuner tillhandahåller lokaler till företag ska verksamheten ske på affärsmässiga grunder. I kommentaren till den bestämmelsen behandlas frågan om affärsmässighet vid tillhandahållandet av lokaler till företag närmare.

#### **4 kap. Turism**

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

###### **1 §**

Bakgrunden till och skälen för paragrafen har behandlats i avsnitt 10.

Paragrafen motsvarar, tillsammans med 1 kap. 2 §, innehållet i lagen (1968:131) om vissa kommunala befogenheter inom turismväsendet. Bestämmelsen har bearbetats redaktionellt, men är inte avsedd att innebära någon förändring i sak jämfört med tidigare bestämmelse.

Av 1 kap. 2 § framgår att kommuner och landsting får vidta åtgärder för uppförande och drift av turistanläggningar, utan att det finns en sådan anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § KL. Se vidare kommentaren till denna bestämmelse.

#### **5 kap. Möjlighet att ta ut avgifter i vissa fall**

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

###### **1 och 2 §§**

Bakgrunden till och skälen för paragraferna har behandlats i avsnitt 10.

Paragraferna motsvarar innehållet i lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m. Bestämmelserna har bearbetats redaktionellt, men är inte avsedda att innebära någon förändring i sak jämfört med tidigare bestämmelser.

## 1–9 §§

Bakgrunden till och skälen för paragraferna har behandlats i avsnitt 10.

Paragraferna motsvarar, tillsammans med 1 kap. 2–3 §§, innehållet i lagen (2001:151) om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd. Bestämmelserna har bearbetats redaktionellt, men är inte avsedda att innebära någon förändring i sak jämfört med tidigare bestämmelser. Således får kommuner och landsting också besluta att kommunala företag och kommunalförbund får ägna sig åt tjänsteexport och internationellt bistånd på samma villkor som anges i kapitlet, vilket följer direkt av 3 kap. 16 § och 3 kap. 20 § KL.

Av 1 kap. 2 § framgår att kommuner och landsting får bedriva tjänsteexport och lämna internationellt bistånd, utan att det finns en sådan anknytning till kommunens eller landstingets område eller dessa medlemmar som avses i 2 kap. 1 § KL. Av 1 kap. 3 § framgår att då kommuner och landsting bedriver tjänsteexport ska detta ske på affärsmässiga grunder. Se vidare kommentaren till dessa bestämmelser.

**7 kap. Övriga befogenhetsutvidgande bestämmelser****Kommunal medverkan vid statlig trängselskatt**

## 1 §

Bakgrunden till och skälen för paragrafen har behandlats i avsnitt 10.

Paragrafen motsvarar innehållet i lagen (2004:772) om kommunal medverkan vid statlig trängselskatt. Bestämmelsen har bearbetats redaktionellt, men är inte avsedd att innebära någon förändring i sak jämfört med tidigare bestämmelse.

**Kommunal medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder**

## 2 §

Bakgrunden till och skälen för paragrafen har behandlats i avsnitt 10.

Paragrafen motsvarar innehållet i lagen (2007:1360) om kommuners medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Bestämmelsen har bearbetats redaktionellt, men är inte avsedd att innebära någon förändring i sak jämfört med tidigare bestämmelse.

**Kommunal delegation**

## 3 §

Bakgrunden till och skälen för paragrafen har behandlats i avsnitt 10.

Paragrafen motsvarar innehållet i den kommunala delegationslagen (1954:130).

Bestämmelsen har bearbetats redaktionellt, men är inte avsedd att innebära någon förändring i sak jämfört med tidigare bestämmelse.

### 3 kap.

#### 11 §

I paragrafen har hänvisningen ändrats till lagen (2008:000) om vissa kommunala befogenheter, eftersom bestämmelsen överförs till 7 kap. 3 § i denna lag. Bestämmelsen har bearbetats redaktionellt, men är inte avsedd att innebära någon förändring i sak jämfört med tidigare bestämmelse.

### 5 kap.

#### 36 §

Bakgrunden till och skälen för paragrafen har behandlats i avsnitt 11.1.

I *första stycket* ersätts ”på detta sätt” med ”på begäran av en minoritet”. Ändringen innebär att återremiss ska beslutas på begäran av en minoritet även om ärendet tidigare har återremitterats på begäran av en majoritet. Likaså innebär det att bordläggning ska beslutas på begäran av en minoritet även om ärendet tidigare har bordlagts på begäran av en majoritet.

I *tredje stycket* förtydligas att en återremiss ska motiveras och att motiveringen till ett beslut om återremiss ska bestämmas av de ledamöter som har begärt återremittering.

*Fjärde stycket* har tillkommit för att tydliggöra att yrkandet om återremiss och motivering ska ses som en helhet. Således krävs det en tredjedels majoritet för varje återremissyrkande inklusive motivering, dvs. yrkandet och motiveringen kan inte bestämmas av färre ledamöter än en tredjedel. Uppkommer situationen att det finns flera motiveringar till en återremiss får ordföranden pröva vilken motivering som biträds av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna. Om ingen av återremissyrkandena biträds av en tredjedel faller yrkandena. Teoretiskt skulle en situation kunna uppstå att två (eller tre) yrkanden om återremiss biträds av en tredjedel var av de närvarande ledamöterna. I en sådan situation får kommunstyrelsen beakta detta i sin fortsatta hantering av frågan.

### 6 kap.

#### 1 §

Bakgrunden till och skälen för paragrafen har behandlats i avsnitt 9.3.1.

Genom en ändring i *första stycket* förtydligas 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.

Bakgrunden till och skälen för paragrafen har behandlats i avsnitt 9.3.2.

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.

### 13.3 Förslaget till lag om ändring i väglagen (1971:948)

Bakgrunden till och skälen för förslaget har behandlats i avsnitt 10.2 och 6.1.2.

Genom ändringen föreskrivs att 9 § väglagen (1971:948) ska upphöra att gälla vid utgången av februari 2009. Paragrafen ersätts av 2 kap. 1 § i förslaget till lag om vissa kommunala befogenheter.

# Sammanfattning i betänkandet Kommunal kompetens i utveckling (SOU 2007:72)

Prop. 2008/09:21  
Bilaga1

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 strukturuomvandling eller kommunsammanslagningarna 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 kompetensenliga. 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 tjänsteexport 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 omfattar 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 verksamhet, 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.

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 intecknat anslagsutrymme och minskat politiskt handlingsutrymme.

Prop. 2008/09:21

Bilaga 1

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 regleringsbrevet 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 föreslår 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. Ansvar 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.

Prop. 2008/09:21  
Bilaga1

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 kompetensenligt 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 ifrågasättas 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.

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 konkurrensregelverk. 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 stödinsatser 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.

Prop. 2008/09:21  
Bilaga 1

### 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, tillhandahållande 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 strukturfondsprogrammen 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 inte 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 förslår 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 strukturfondsmedel 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.

Prop. 2008/09:21

Bilaga I

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 kommunsammanläggning 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 avtalssamverkan 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.

Prop. 2008/09:21

Bilaga 1

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.

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

### *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 §§.

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 anbudskalkyl och fortlöpande göra en uppföljning av kalkylen. Kalkylen och uppföljningen ska innehålla samtliga relevanta direkta och indirekta kostnader samt intäkter. Avvikelser 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 hört 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.

Prop. 2008/09:21

Bilaga 2

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 kommunallagen (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.

*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.

Prop. 2008/09:21

Bilaga 2

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 upphävida 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

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.

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 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.

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

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

Styrelsen ska 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 ska 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 ska 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

---

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.

Prop. 2008/09:21  
Bilaga 2

#### *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.

# Förteckning över remissinstanserna för betänkandet Kommunal kompetens i utveckling (SOU 2007:72)

Prop. 2008/09:21

Bilaga 3

Remissyttranden har avgetts av följande remissinstanser. Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Skåne län, Statskontoret, Kommerskollegium, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Örebro län, Banverket, Vägverket, Konkurrensverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Verket för näringslivsutveckling (NUTEK), Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet), Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), Högskoleverket, Nationellt centrum för flexibelt lärande, Lunds universitet, Umeå universitet, Högskolan Väst, Myndigheten för nätverk och samarbete inom högre utbildning, Borgholms kommun, Falkenbergs kommun, Gotlands kommun, Göteborgs kommun, Haninge kommun, Håbo kommun, Hällefors kommun, Höörs kommun, Karlshamns kommun, Kiruna kommun, Kramfors kommun, Lessebo kommun, Lindesbergs kommun, Lunds kommun, Lycksele kommun, Malmö kommun, Nordanstigs kommun, Orusts kommun, Piteå kommun, Ronneby kommun, Sandvikens kommun, Skellefteå kommun, Stockholms kommun, Timrå kommun, Vetlanda kommun, Vilhelmina kommun, Västerås kommun, Åmåls kommun, Åre kommun, Åstorps kommun, Norrbottens läns landsting, Skåne läns landsting, Stockholms läns landsting, Värmlands läns landsting, Västerbottens läns landsting, Västernorrlands läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Östergötlands läns landsting, Sveriges Kommuner och Landsting, SmåKom, Samverkansorganet i Gävleborgs län (Regionförbundet Gävleborgs län), Samverkansorganet i Kronobergs län (Regionförbundet Södra Småland), Business Region Göteborg AB, Svenskt Näringsliv, Almega, Företagarna, Återvinningsindustrierna, Avfall Sverige, Näringslivets regelnämnd, Riksorganisationen Hela Sverige ska leva och Svenska kommunaltjänstemannaförbundet.

Därutöver har även Lomma kommun, Tingsryds kommun, Svenljunga kommun, Vänersborgs kommun, Samverkansorganet i Dalarnas län (Region Dalarna), Trollhättans kommun, Avesta kommun, Fagersta kommun, Hedemora kommun, Norbergs kommun, Skinnskattebergs kommun, Umeå kommun, Glesbygdverket, Helsingborgs kommun, Vara kommun, Arvika kommun, Torsby kommun, Österåkers kommun, Storumans kommun, Årjängs kommun, Linköpings kommun, Strömsunds kommun, Jönköpings kommun och Sveriges kommunaljuridiska förening yttrat sig.

Riksrevisionen, Verket för innovationssystem (VINNOVA), Växjö universitet, Högskolan i Kalmar, Chalmers tekniska högskola, Ale kommun, Bjuvs kommun, Botkyrka kommun, Danderyds kommun, Gnesta kommun, Grästorps kommun, Karlstads kommun, Laxå kommun, Luleå kommun, Malung-Sälens kommun, Mora kommun, Ockelbo kommun, Oskarshamns kommun, Ragunda kommun, Sala kommun, Sotenäs kommun, Uddevalla kommun, Uppsala kommun, Varbergs kommun, Ätvidabergs kommun, Ödeshögs kommun, Blekinge läns landsting, Södermanlands läns landsting, Samverkansorganet i Hallands län (Region Halland), IRECO Holding AB, Institutet för framtidsstudier,

Riksförbundet för utvecklingsstörda, barn, ungdomar och vuxna och Svenska kommunalarbetsförbundet har varit remissinstanser men har avstått från att yttra sig. Prop. 2008/09:21 Bilaga 3

# Sammanfattning i departementspromemorian Minoritetsåterremiss i kommuner och landsting (Ds 2007:42)

Prop. 2007/08:  
Bilaga 4

I denna promemoria föreslås vissa ändringar i 5 kap. 36 § kommunallagen (1991:900) i syfte att förstärka en minoritets rätt att återremittera eller bordlägga ett ärende i fullmäktige. Förslagen innebär att det i bestämmelsen anges att motiveringen till ett beslut om återremiss ska bestämmas av de ledamöter som begärt återremittering och att återremiss eller bordläggning ska beslutas på begäran av en minoritet även om ärendet tidigare har återremitterats eller bordlagts på begäran av en majoritet.

Lagförslag i departementspromemorian  
Minoritetsåterremiss i kommuner och landsting  
(Ds 2007:42)

Prop. 2007/08:  
Bilaga 5

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

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 36 § kommunallagen (1991:900)<sup>3</sup> ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**5 kap.**

36 §<sup>4</sup>

Ett ärende *skall* bordläggas eller återremitteras, om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna.

Enkel majoritet krävs dock om ärendet tidigare bordlagts eller återremitterats *på detta sätt*.

För bordläggning eller återremiss i fråga om val krävs enkel majoritet.

Ett beslut om återremiss *skall* motiveras.

Ett ärende *ska* bordläggas eller återremitteras, om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna.

Enkel majoritet krävs dock om ärendet tidigare bordlagts eller återremitterats *på begäran av en minoritet*.

För bordläggning eller återremiss i fråga om val krävs enkel majoritet.

*Motiveringen till ett beslut om återremiss ska bestämmas av de ledamöter som begärt återremittering.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009.

<sup>3</sup> Lagen omtryckt 2004:93.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2002:249.

## Förteckning över remissinstanserna för departementspromemorian Minoritetsåterremiss i kommuner och landsting (Ds 2007:42)

Remissyttranden har avgetts av följande remissinstanser. Borgholms kommun, Botkyrka kommun, Falkenbergs kommun, Gotlands kommun, Grästorps kommun, Göteborgs kommun, Haninge kommun, Hällefors kommun, Höörs kommun, Karlshamns kommun, Karlstads kommun, Kiruna kommun, Lindesbergs kommun, Lycksele kommun, Luleå kommun, Lunds kommun, Malmö kommun, Malung-Sälens kommun, Nordanstigs kommun, Ronneby kommun, Sala kommun, Sandvikens kommun, Sotenäs kommun, Stockholms kommun, Skellefteå kommun, Timrå kommun, Uddevalla kommun, Uppsala kommun, Varbergs kommun, Vilhelmina kommun, Västerås kommun, Åmåls kommun, Åre kommun, Åstorps kommun, Ödeshögs kommun, Norrbottens läns landsting, Skåne läns landsting, Stockholms läns landsting, Södermanlands läns landsting, Värmlands läns landsting, Västerbottens läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Östergötlands läns landsting samt Sveriges Kommuner och Landsting.

Ale kommun, Bjuvs kommun, Danderyds kommun, Gnesta kommun, Håbo kommun, Kramfors kommun, Laxå kommun, Mora kommun, Ockelbo kommun, Orusts kommun, Oskarshamns kommun, Ragunda kommun, Åtvidabergs kommun, Blekinge läns landsting och Västernorrlands läns landsting har beretts tillfälle att yttra sig men har avstått från det.

## Sammanfattning i departementspromemorian Kommunal medfinansiering av regionala infrastrukturprojekt (Ds 2008:11)

Prop. 2007/08:  
Bilaga 7

I denna promemoria föreslås att kommuner och landsting ges möjlighet att lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för även om projektet ligger utanför det egna området, under förutsättning att det finns särskilda skäl. Förslaget innebär ett undantag från lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900).

Genom att undantaget är tillämpligt endast då särskilda skäl föreligger är bestämmelsen förknippad med vissa begränsningar. Ett lagstadgat undantag från lokaliseringsprincipen helt utan begränsningar skulle kunna ge signaler om att staten anses oförhindrad att begära kommunal medfinansiering. Den föreslagna bestämmelsen ändrar inte den grundläggande ansvarsfördelningen mellan statliga och kommunala aktörer för samhällets infrastruktur.

Det som kan anses utgöra särskilda skäl är att projektet, till vilket bidrag ges, är en del av en infrastruktursatsning som är till regional nytta. Den nya trafiklösningen ska medföra markant förbättrade kommunikationsmöjligheter som t.ex. främjar arbetspendling och skapar större arbetsmarknadsregioner eller löser upp flaskhalsar i trafiknätet och därmed möjliggör ökat bostadsbyggande och andra exploateringar i ett större område.

Ett aktuellt exempel på ett sådant projekt är Citybanan, en pendeltågstunnel via Stockholm city som fördubblar spårkapaciteten genom Stockholm. Kommuner och landsting i Södermanland, Uppland, Västmanland, Örebro och Östergötland har erbjudit sig att bidra med 2 mdkr till Citybanans finansiering.

I promemorian diskuteras även redovisningsaspekter på kommunal medfinansiering av statliga infrastrukturinvestering-ar. Enligt gällande lagstiftning och kompletterande normering klassificeras finansiellt stöd till annan huvudman som bidrag och ska resultatredovisas i sin helhet när den ekonomiska händelsen äger rum, dvs. när ett avtal om medfinansiering undertecknas. De kommuner och landsting som erbjudit sig att medfinansiera Citybanan önskar att bidragen i stället ska kunna aktiveras som tillgång hos respektive bidragsgivare för att därefter successivt skrivas av. Något ställningstagande till behovet av förändringar av nuvarande lagstiftning om kommunal redovisning görs dock inte i promemorian.

Lagförslag i departementspromemorian Kommunal  
medfinansiering av regionala infrastrukturprojekt  
(Ds 2008:11)

Prop. 2007/08:  
Bilaga 8

Förslag till lag om ändring i lagen (2008:0000) om vissa  
kommunala befogenheter

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 2 § i lagen om vissa kommunala befogenheter ska ha följande lydelse.

*Lydelse enligt förslaget i  
SOU 2007:72*

*Föreslagen lydelse*

**3 kap.**

**2 §**

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

*Om särskilda skäl föreligger får  
ett sådant bidrag lämnas utan att  
det finns sådan anknytning till  
kommunens eller landstingets  
område eller deras medlemmar  
som avses i 2 kap. 1 § kommunal-  
lagen (1991:900).*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009.

## Förteckning över remissinstanserna för departementspromemorian Kommunal medfinansiering av regionala infrastrukturprojekt (Ds 2008:11)

Prop. 2007/08:  
Bilaga 9

Remissyttranden har avgetts av följande remissinstanser. Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Skåne län, Riksrevisionen, Banverket, Vägverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Statens institut för kommunikationsanalys, Verket för näringslivsutveckling (NUTEK), Glesbygdsverket, Statens väg- och transportforskningsinstitut, Eskilstuna kommun, Falköpings kommun, Faluns kommun, Göteborgs kommun, Halmstads kommun, Helsingborgs kommun, Hudiksvalls kommun, Härnösands kommun, Linköpings kommun, Malmö kommun, Nacka kommun, Norrköpings kommun, Osby kommun, Stockholms kommun, Säffle kommun, Södertälje kommun, Trelleborgs kommun, Uppsala kommun, Västerviks kommun, Västerås kommun, Växjö kommun, Ängelholms kommun, Örebro kommun, Östersunds kommun, Östhammars kommun, Skåne läns landsting, Stockholms läns landsting, Västmanlands läns landsting, Västerbottens läns landsting, Östergötlands läns landsting, Sveriges Kommuner och Landsting, Samverkansorganet i Gävleborgs län (Regionförbundet Gävleborgs län), Samverkansorganet i Södermanlands län (Regionförbundet Sörmland) och Samverkansorganet i Hallands län (Region Halland).

Därutöver har även Lomma kommun, Norrbottens läns landsting, Örebro läns landsting, Västra Götalands läns landsting och Kommunförbundet Skåne yttrat sig.

Hedemora kommun, Luleå kommun, Tranås kommun, Åsele kommun och Övertorneå kommun har beretts tillfälle att yttra sig men har avstått från det.

# Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 september 2008

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Olofsson, Odell, Ask, Husmark Pehrsson, Leijonborg, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Björklund, Carlsson, Littorin, Borg, Malmström, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors

Föredragande: statsrådet Odell

---

Regeringen beslutar proposition 2008/09:21 Kommunala kompetensfrågor m.m.