National Library
of Sweden

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2013

Statens offentliga utredningar

1971:84

Civil-departementet

Kommunal kompetens

SOU

Kommunalrättskommitténs betänkande XIV

Stockholm 1971

Ref

Statens offentliga utredningar 1971

Kronologisk förteckning

1. SOU 71. Handbok för det officiella utredningstrycket. Beckman. Fi.
2. Post- och Inrikes Tidningar. Norstedt & Söner. Ju.
3. Veterinärdistriktsindelningen, m m. Svenska Reproduktions AB. Jo.
4. Kommunala val. Esselte. C.
5. Svensk industri under 70-talet med utblick mot 80-talet. Bilaga 2. Esselte. Fi.
6. Ny sjömanslag. Esselte. K.
7. Finansiella tillväxtaspekter 1960–1975. 1970 års långtidsutredning. Bilaga 4. Esselte. Fi.
8. Arbetskraftsresurserna 1965–1990. 1970 års långtidsutredning. Bilaga 1. Esselte. Fi.
9. Större företags offentliga redovisning. Esselte. Fi.
10. Snatteri. Berlingska Boktryckeriet, Lund. Ju.
11. Ett nytt bilregister. Göteborgs Offsettryckeri AB. K.
12. Miljövården i Sverige under 70-talet. 1970 års långtidsutredning. Bilaga 8. Esselte. Fi.
13. Utvecklingstendenser inom offentlig sektor. 1970 års långtidsutredning. Bilaga 6. Esselte. Fi.
14. Varuhandeln fram till 1975. 1970 års långtidsutredning. Bilaga 3. Esselte. Fi.
15. Förslag till aktiebolagslag m.m. Tryckeribolaget. Ju.
16. Regional utveckling och planering. 1970 års långtidsutredning. Bilaga 7. Esselte. Fi.
17. Malm - Jord - Vatten. Svenska Reproduktions AB. I.
18. Mått och vikt. Norstedt & Söner. Fi.
19. Familjepensionsfrågor m.m. Berlingska Boktryckeriet, Lund. S.
20. Europeisk överenskommelse om internationell transport av farligt gods på väg. (ADR) Betänkande I. Norstedt & Söner. K.
21. Europeisk överenskommelse om internationell transport av farligt gods på väg. (ADR) Bilaga A. Norstedt & Söner. K.
22. Europeisk överenskommelse om internationell transport av farligt gods på väg. (ADR) Bilaga B. Norstedt & Söner. K.
23. Europeisk överenskommelse om internationell transport av farligt gods på väg. (ADR) Register m m. Norstedt & Söner. K.
24. Vuxenpedagogisk forskning och utbildning. Berlingska Boktryckeriet, Lund. U.
25. Boendeservice 3. Kommunstudien. Esselte. In.
26. Boendeservice 4. Projektstudien. Esselte. In.
27. Boendeservice 5. Totalkostnadsstudien. Esselte. In.
28. Boendeservice 6. Strukturstudien. Esselte. In.
29. Kyrkan kostar. Göteborgs Offsettryckeri AB. U.
30. Sjömanspension. Göteborgs Offsettryckeri AB. K.
31. Den svenska betalningsbalansstatistiken. Esselte. Fi.
32. Valutareserven och utrikeshandelns finansiella struktur. Bilaga till Den svenska betalningsbalansstatistiken. Esselte. Fi.
33. Fri affärstid. Göteborgs Offsettryckeri AB. H.
34. Lastbil och Taxi. Beckman. K.
35. Den fria rörligheten för personer inom EEC. Esselte. In.
36. Produktionsresurser för tv och radio i utbildningen. Esselte. U.
37. Konsumentpolitik-riktlinjer och organisation. Tryckeribolaget. H.
38. Särskilda tandvårdsanordningar för vissa patientgrupper. Göteborgs Offsettryckeri AB. S.
39. Den svenska köpkraftsfördelningen 1967. Berlingska Boktryckeriet, Lund. In.
40. Export och import 1971–1975. 1970 års långtidsutredning. Bilaga 5. Esselte. Fi.
41. Ny domstolsadministration. Göteborgs Offsettryckeri AB. Ju.
42. Försäkring och annat kontant stöd vid arbetslöshet. Esselte. In.
43. Arbetskraftens struktur och dimensioner. Esselte. In.
44. Bilagor till KSA-utredningens betänkande Esselte In.
45. Utsökningsrätt XI. Norstedt & Söner. Ju.
46. Teknisk översyn av kapitalbeskattningen. Norstedt & Söner. Fi.
47. Psykologiska urvalsmetoder inom statsförvaltningen. Göteborgs Offsettryckeri AB. Fi.
48. Personurval med hjälp av psykologiska undersökningar. Göteborgs Offsettryckeri AB. Fi.
49. Unga lagöverträdare I. Esselte. Ju.
50. Räddningstjänst. Göteborgs Offsettryckeri AB. C.
51. Invandrarutredningen I. Göteborgs Offsettryckeri AB. In.
52. Byggandets industrialisering. Beckman. In.
53. Lärarnas arbete. En statistisk arbetstidsstudie. Göteborgs Offsettryckeri AB. U.
54. Lärarnas arbete. Bilaga I. Tekniska rapporter. Göteborgs Offsettryckeri AB. U.
55. Lärarnas arbete. Bilaga II. Tabeller. Göteborgs Offsettryckeri AB. U.
56. Ny moratorielag. Svenska Reproduktions AB. Ju.
57. Utbildning av vissa värnpliktiga i stabstjänst. Esselte. Fö.
58. Rätten till abort. Göteborgs Offsettryckeri AB. Ju.
59. Högsta domstolens kansli. Göteborgs Offsettryckeri AB. Ju.
60. Universitetsstudier utan examen. Göteborgs Offsettryckeri AB. U.
61. Val av utbildning och yrke. Göteborgs Offsettryckeri AB. U.
62. Högre utbildning och arbetsmarknad. Göteborgs Offsettryckeri AB. U.
63. Vintersjöfart. Beckman. K.
64. Sanering I. Esselte. In.
65. Sanering II. Bilagor. Esselte. In.
66. Mellanölsfrågan. Göteborgs Offsettryckeri AB. Fi.
67. Ränteomfördelning och vinstutdelning. Göteborgs Offsettryckeri AB. In.
68. Läkartjänster. Göteborgs Offsettryckeri AB. S.
69. Närings politiken – ny verksorganisation. Göteborgs Offsettryckeri AB. H.
70. Plan ocb prognos. 1970 års långtidsutredning. Bilaga 9. Esselte. Fi.
71. Bokskogens bevarande. Svenska Reproduktions AB. Jo.
72. Maskinell teknik vid de allmänna valen. Göteborgs Offsettryckeri AB. Ju.
73. Fonogrammen i musiklivet. Esselte. U.
74. Kriminalvård i anstalt. Esselte. Ju.
75. Hushållning med mark och vatten. Esselte. C.
76. Offentligt biträde och kostnadsersättning i förvaltningsärenden. Göteborgs Offsettryckeri AB. Ju.
77. Svenska folkets alkoholvanor. Esselte. Fi.
78. Jordbruksbeskattningen. Beckman. Fi.
79. Byggnadsindex för bostäder. Esselte. Fi.
80. Vuxna Utbildning Studiefinansiering. Göteborgs Offsettryckeri AB. U.
81. Den mänskliga faktorn i vägtrafiken. Ljungföretagen, Örebro. Ju.
82. Förvaltning av fonder i staten. Göteborgs offsettryckeri AB. Fi.
83. Skadestånd III. Esselte. Ju.
84. Kommunal kompetens. Esselte. C.

Anm. Om särskild tryckort ej anges är tryckorten Stockholm.

Statens offentliga utredningar
1971:84
Civildepartementet

Kommunal kompetens

Kommunalrättskommitténs betänkande XIV
Stockholm 1971

ISBN 91-38-00073-3

ESSELTE TRYCK, STOCKHOLM 1971

Till Statsrådet och chefen för civildepartementet

Kungl. Maj:t bemyndigade den 23 januari 1959 chefen för inrikesdepartementet att tillkalla sakunniga och experter för utredning av vissa kommunalrättsliga frågor (kommunalrättskommittén).

De sakkunniga utgörs numera av följande därtill utsedda personer: landshövdingen Ingvar Lindell, ordförande, f. d. landstingsrådet Torsten Andrée, riksdagsledamoten Nils-Eric Gustafsson, v. ordföranden i Svenska kommunförbundet Sture Holmqvist, riksdagsledamoten Ivar Högström, regeringsrådet Stig Nordlund, utredningssekreteraren Erik A. Lindh, kaptenen Bertil Strandberg och riksdagsledamoten Olof Westberg.

Experterna utgörs numera av följande därtill utsedda personer: rådmannen Svante Boman, hovrättsrådet Erik Borglund, direktören Sven-Olof Dahlman, förbundsdirektören Sven Järdler, bitr. professorn Fritz Kaijser, landstingsdirektören Bernt Olvén, direktören Rolf Romson, byråchefen Rein Rooseniit och länsrådet Jan-Erik Stenius. Hovrättsrådet Ulf Lindquist är numera sekreterare åt kommittén.

Kommittén har tidigare överlämnat betänkandena Ersättning för kommunala förtroendeuppdrag (SOU 1961: 54), Kommunal beredskap (SOU 1962: 7), Kommunalt stöd åt studerande från utvecklingsländerna (SOU 1962: 21), Kommunalförbundens lånerätt (SOU 1963: 2), Kommunala renhållningsavgifter (SOU 1963: 29), Om den kommunala självstyrelsens lokala förankring (SOU 1965: 6), Kommunala bolag och andra särskilda rättssubjekt för kommunal verksamhet (SOU 1965: 40), Ekonomiska förmåner till kommunala förtroendemän med heltidstjänstgöring (SOU 1966: 72), Kommunala befogenheter inom turistväsendet (SOU 1967: 50), Enhetlig kommuntyp, städernas auktionsmonopol, m. m. (SOU 1967: 58), Mandattider och valperioder i kommunallagstiftningen (stencil K 1968: 11), Fullmäktige och suppleanter i kommunerna (stencil K 1969: 5) samt Kommuns och andra kommunala menigheters skyldighet att underställa statlig myndighet vissa beslut (stencil C 1970: 2).

Sedan kommittén nu slutfört samtliga åt kommittén givna utredningsuppdrag får kommittén härmed överlämna betänkandet Kommunal kompetens (SOU 1971: 84).

Under arbetet har kommittén haft överläggningar med arbetsmarknadsstyrelsen och 1968 års lokaliseringsutredning.

Till betänkandet har fogats reservationer av dels ledamoten Högström med instämmande av experten Stenius (kommunal lokalhållning för näringslivet), dels ledamöterna Gustafsson, Holmqvist, Lindh och Westberg med instämmande av experterna Järdler och Romson (kommunalbesvär) samt särskilt yttrande av experten Kaijser (lagstiftningsteknik).

Stockholm i december 1971

Ingvar Lindell

Torsten Andrée *Nils-Eric Gustafsson*
Sture Holmqvist *Ivar Högström*
Stig Nordlund *Erik A. Lindh*
Bertil Strandberg *Olle Westberg*
/Ulf Lindquist

Innehåll

Förslag till Lag om kommuns befogenheter med avseende på enskild näringsverksamhet 7
Förslag till Kungörelse med vissa föreskrifter i anslutning till lagen om kommuns befogenheter med avseende på enskild näringsverksamhet . . . 8
Förslag till Lag om ändring i kommunallagen (1953: 753) 9
Förslag till Lag om ändring i kommunallagen (1957: 50) för Stockholm . . 10
Sammanfattning 11

Inledning 15
Utredningsuppdraget 15
Kommittén 17

1 Kommunens roll i dagens samhälle . 21
1.1 Något om utvecklingen 21
1.2 Kommunal expansion efter år 1948 22
1.2.1 Utgiftssidan 23
1.2.2 Inkomstsidan 25
1.3 Kommunallags- eller speciallagsreglerad expansion? 26
1.4 Kommunerna och samhällsplaneringen 26

2 Metoder för kompetensreglering m.m. 28
2.1 Kompetensregleringen före 1948 års reform 29
2.2 1948 års kompetensreform . . . 32
2.3 Besvärsgrunder och allmänna principer vid besvärsprövningen . 37
2.4 Något om kompetensbegränsande normer i rättstillämpningen . . . 39
2.5 Oreglerad och specialreglerad kompetens 42
2.6 Kommittén 44

3 Kommuns och landstingskommuns befogenhet att i egenskap av sjukvårdshuvudman utge ersättning för skada vid medicinsk behandling . . . 50
3.1 De kommunala sjukvårdshuvudmännens skadeståndsrättsliga . . ansvar för behandlingsskador . . 50
3.2 Något om reformarbetet på skadeståndsrättens område 53
3.3 Ersättning utan skadeståndsskyldighet 54

4 Kommuns befogenhet att förvärva mark 57
4.1 Markpolitiska mål och medel enligt speciallagstiftning m. m. . 57
4.2 Rättspraxis 62
4.3 Kommittén 62

5 Kommuns befogenhet att tillhandahålla lokaler m. m. åt statliga eller :andstingskommunala inrättningar . 64
5.1 Frågans tidigare behandling i översiktliga sammanhang . . . 64
5.2 Särskilda regleringar m. m. . . 65
5.3 Rättspraxis 67
5.4 En undersökning av de faktiska förhållandena m. m. 68
5.5 Kommittén 70

6 Kommunal affärsverksamhet och kommunalt stöd till näringslivet . . 73
6.1 Frågans behandling före 1948 års kompetensreform 73

6.1.1 1862 års kommunalförordningar 73
6.1.2 Förslag i ämnet före 1930 års kommunallagstiftning . 73
6.1.3 1930 års kommunallagar . 75
6.1.4 Reformförslag 1930–1948 . 75
6.2 Frågans behandling vid 1948 års kompetensreform och i tiden därefter 75
6.2.1 1948 års kompetensreform 75
6.2.2 1953 års kommunallagsreform 79
6.2.3 1958 års riksdag 82
6.2.4 1964 års riksdag 83
6.2.5 Lagstiftning och förslag i frågan under senare delen av 1960-talet 85
6.3 Rättspraxis 86
6.3.1 Åtgärder i huvudsakligt syfte att trygga kommunmedlemmarnas behov av viktigare tjänster och förnödenheter 87
6.3.2 Allmänt näringsfrämjande åtgärder 89
6.3.3 Kommunalt engagemang i eller kommunalt stöd till företag vars verksamhet i och för sig faller utanför kommuns kompetens . . . 91
6.4 Undersökningar av omfattning och effekter av kommunalt företagsstöd av lokaliseringspolitisk art 92
6.5 Regionalpolitiken; rollfördelningen mellan stat och kommun . . . 97
6.5.1 Regionalpolitikens mål . . 97
6.5.2 De regionalpolitiska medlen 98
6.5.2.1 Samhällsplaneringen 98
6.5.2.2 Statligt stöd till näringslivet 100
6.6 Samhällets stöd till hantverk och småindustri 101
6.6.1 Småföretagsutredningen . 102
6.6.2 1954 års riksdag 103
6.6.3 1960 års riksdag 104
6.6.4 1968 års riksdag 105
6.6.5 Det statliga stödet till småföretagen 106
6.7 Arbetsmarknadspolitiken; rollfördelningen mellan stat och kommun 107
6.7.1 Utvecklingen 107
6.7.2 Arbetsmarknadspolitikens organisation 109
6.7.3 Kommunala åtgärder enligt arbetsmarknadskungörelsen och andra arbetsmarknadsförfattningar 110
6.7.3.1 Beredskapsarbete . 110
6.7.3.2 Arkivarbete . . . 111
6.7.3.3 Kommunalt kontantunderstöd och socialhjälp 111
6.7.3.4 Arbetsvård 113
6.7.3.5 Omskolning . . . 114
6.7.3.6 Industribeställningar 114
6.8 Kommittén 115
6.8.1 Allmänt 115
6.8.2 Kommunal service av näringspolitisk betydelse m.m. 118
6.8.3 Kommunalt stöd åt näringslivet m. m. 121
6.8.4 Synpunkter på en reglering 124
6.8.5 Specialmotivering till lagförslaget 125

7 Återgång av olaga kommunala beslut 133
7.1 Verkställbarhet av underställningsfria kommunala beslut . . 133
7.2 Verkställbarhet av underställningsbundna kommunala beslut 135
7.3 Kommuns skyldighet att ombesörja återgång av verkställighet 136
7.4 Ärenden hos JO ang. verkställbarhet och återgång m. m. . . . 138
7.5 JO:s synpunkter och förslag till lagstiftning beträffande återgång av olaga kommunala beslut . . . 142
7.6 Kommittén 144

Reservationer och särskilda yttranden

1 Ledamoten Högström och experten Stenius 148
2 Ledamoten Gustafsson m. fl. 151
3 Experten Kaijser 152

Bilagor

1 De borgerliga primärkommunernas roll i den offentliga hushållningen . . 156
2 Rättspraxis betr. kommuns befogenheter på skilda områden 179
3 Rättsfall betr. kommuns befogenhet att driva eller stödja verksamhet av industriell eller kommersiell art . . . 198

Förslag till

Lag om kommuns befogenheter med avseende på enskild näringsverksamhet

1 §

Kommun får främja näringslivets utveckling i kommunen genom åtgärder av allmän natur.

2 §

Kommun får vidtaga åtgärd för tillhandahållande av lokal åt enskilt företag inom handel, hantverk eller industri, om lokalen tillhandahålles mot ett med hänsyn till kostnaderna skäligt vederlag.

I den omfattning det är påkallat från regionalpolitisk synpunkt får Konungen förordna att kommuns åtgärd enligt första stycket endast får vidtagas i samråd med myndighet som Konungen bestämmer.

3 §

När sysselsättningssvårigheter hotar eller uppkommit i kommun, får kommunen i samråd med myndighet som Konungen bestämmer lämna sådant stöd åt enskilt företag, som kan i avsevärd mån minska svårigheterna.

4 §

Utöver vad som följer av 2–3 §§ får kommun stödja enskild näringsverksamhet endast när stödet är påkallat för att allmänna behov av tjänster eller förnödenheter i kommunen skall tillgodoses, för att nyttiggöra i kommunens ägo befintliga naturtillgångar eller för att skydda kommunen mot förmögenhetsförlust.

5 §

Rätt att anföra besvär över kommuns beslut i ämne som avses i denna lag tillkommer, förutom medlem av kommunen, den myndighet som Konungen bestämmer. I övrigt gäller om besvär vad som föreskrives i kommunallagen den 18 december 1953 (nr 753) och kommunallagen för Stockholm den 1 mars 1957 (nr 50).

6 §

Genom denna lag göres ej inskränkning i kommuns befogenhet enligt författning, som avses i 3 § andra stycket kommunallagen och 3 § andra stycket kommunallagen för Stockholm.

Denna lag träder i kraft den

Förslag till

kungörelse med vissa föreskrifter i anslutning till lagen (1972:) om kommuns befogenheter med avseende på enskild näringsverksamhet

Kungl. Maj:t har, med stöd av ovannämnda lag, funnit gott förordna som följer.

1 § Arbetsmarknadsstyrelsen är myndighet som avses i 2, 3 och 5 §§ lagen.

2 § Kommuns åtgärd för tillhandahållande av lokal åt enskilt företag inom handel, hantverk eller industri får endast vidtagas i samråd med arbetsmarknadsstyrelsen om åtgärden består i

1. förvärv av byggnad med mer än 500 kvadratmeter våningsyta,
2. uppförande av helt ny byggnad eller till- eller påbyggnad av förut befintlig byggnad och byggnadsåtgärden innefattar ett lokaltillskott av mer än 500 kvadratmeter våningsyta, samt
3. bidrag, lån, borgensåtagande eller annat jämförligt ekonomiskt tillskott till enskilt rättssubjekt för dess tillhandahållande av lokal åt enskilt företag.

Samråd erfordras dock ej för åtgärd under punkterna 1 och 2, om kommunen erhåller statligt kreditstöd eller statligt bidrag för åtgärden eller ändamålet med åtgärden är att i byggnaden inrymma ett flertal mindre företag eller arbetsställen som var för sig tar i anspråk högst 500 kvadratmeter.

3 § Kommun som planerar åtgärd som sägs i 2 § denna kungörelse eller stöd åt företag enligt 3 § lagen skall göra skriftlig anmälan därom till arbetsmarknadsstyrelsen. Arbetsmarknadsstyrelsen upptar samråd med kommunen rörande åtgärdens lämplighet från regionalpolitisk synpunkt och meddelar beslut huruvida arbetsmarknadsstyrelsen biträder åtgärden.

4 § Talan mot arbetsmarknadsstyrelsens beslut enligt 3 § föres hos Konungen genom besvär.

Denna kungörelse träder i kraft den

Förslag till

Lag om ändring i kommunallagen (1953: 753)

Härigenom förordnas i fråga om kommunallagen (1953: 753) *dels* att 77 § skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan sägs, *dels* att i lagen skall införas en ny paragraf, 79 §, av nedan angiven lydelse.

(Nuvarande lydelse)	(Föreslagen lydelse)
77 §	
Hava besvär anförts hos länsstyrelsen, *äger länsstyrelsen, om skäl därtill äro, förbjuda överklagade beslutets verkställighet.*	Hava besvär anförts hos länsstyrelsen, *skall länsstyrelsen förbjuda verkställighet av överklagade beslutet, om skäl därtill äro med hänsyn till omständigheterna i målet och möjligheten att vid bifall till besvären åstadkomma rättelse av verkställighet.*
Grundas – – – – – – helhet.	Grundas – – – – – – helhet.
79 §	
	Har kommunalt beslut blivit genom laga kraft ägande utslag upphävt men har verkställighet då redan skett, åligger det kommunstyrelsen att föranstalta om möjlig rättelse av verkställigheten. Därvid äger kommunstyrelsen vidtaga åtgärd som eljest ankommer på kommunfullmäktige eller annan nämnd än kommunstyrelsen.

Denna lag träder i kraft den

Förslag till

Lag om ändring i kommunallagen (1957: 50) för Stockholm

Härigenom förordnas beträffande kommunallagen (1957: 50) för Stockholm *dels* att 81 § skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges, *dels* att i lagen skall införas en ny paragraf, 83 §, av nedan angiven lydelse.

(Nuvarande lydelse)	(Föreslagen lydelse)
81 §	
Hava besvär anförts hos länsstyrelsen, *äger länsstyrelsen, om skäl därtill äro, förbjuda överklagade beslutets verkställighet.*	Hava besvär anförts hos länsstyrelsen, *skall länsstyrelsen förbjuda verkställighet av överklagade beslutet, om skäl därtill äro med hänsyn till omständigheterna i målet och möjligheten att vid bifall till besvären åstadkomma rättelse av verkställighet.*
Grundas – – – – – – helhet.	Grundas – – – – – – helhet.
83 §	
	Har kommunalt beslut blivit genom laga kraft ägande utslag upphävt men har verkställighet då redan skett, åligger det kommunstyrelsen att föranstalta om möjlig rättelse av verkställigheten. Därvid äger kommunstyrelsen vidtaga åtgärd som eljest ankommer på kommunfullmäktige eller annan nämnd än kommunstyrelsen.

Denna lag träder i kraft den

Sammanfattning

I betänkandet görs en översyn av borgerlig primärkommuns allmänna kompetens, väsentligen baserad på en genomgång av den rättspraxis i kommunalbesvärsmål som utvecklats sedan 1948, då den allmänna kompetensregeln i 3 § kommunallagen fick sin nuvarande utformning.

I *1 kap.* belyser kommittén utvecklingen för den kommunala verksamheten sedan 1948 med utgångspunkter i den kommunala finansstatistiken. Framställningen ger en översiktlig bild av kommunens roll i dagens samhälle och därmed också en uppfattning i stort om vad den allmänna och speciella kommunala kompetensen idag omfattar.

I *2 kap.* diskuterar kommittén metoder för kompetensbestämning. Kommittén finner att behovet av faktiska förändringar hänför sig till vissa rätt klart avgränsade angelägenheter och avstår bl. a. av detta skäl från att föreslå ändring i 3 § kommunallagen. Önskemål om faktiska förändringar i kommuns kompetens låter sig i nuvarande läge enklast förverkligas genom att visst ämnesområde bryts ut från 3 § KL och att mera detaljbetonade bestämmelser i ämnet tas in i särskild lag av kommunallagsnatur.

Kommittén konstaterar i detta sammanhang att rättstillämpningens informativa uppgift förtjänar särskild uppmärksamhet och föreslår att de regeringsrättens kompetensrättsliga avgöranden som nu svårtillgängligt redovisas i årsbokens notisavdelning får en statlig publicitet liknande den som ges åt de egentliga prejudikatsfallen.

I 3–6 kap. tar kommittén upp vissa särskilda kompetensfrågor.

I *3 kap.* behandlas kommuns och landstingskommuns befogenhet att i egenskap av sjukvårdshuvudman utge ersättning för skada vid medicinsk behandling utan att skadeståndsskyldighet föreligger. En granskning av frågan ger vid handen att den allmänna kompetensregeln inte generellt kan anses utesluta varje form av frivilligt kommunalt patientskydd. Det rättsliga underlaget för ett sådant ekonomiskt patientskydd konstateras emellertid vara alltför osäkert för att ligga till grund för kommunalt handlande. Kommittén föreslår därför att kommuns befogenhet i förevarande hänseende blir föremål för något slag av specialreglering sedan statsmakterna slutligen tagit ställning till det utredningsförslag på skadeståndsområdet som nu är föremål för KM:ts prövning.

I direktiven ifrågasätts om rättspraxis i fråga om kommuns befogenheter att göra markförvärv överensstämmer med den allmänna uppfattningen om betydelsen av kommunalt markägande. Hithörande frågor behandlas i *4 kap.* Kommitténs rättsfallsgenomgång ger vid handen att i varje fall senare rättspraxis ligger väl i linje med de förväntningar om en framsynt och aktiv markpolitik som numera ställs på kommunerna. Kommittén finner inte något behov av specialregler på detta område utöver de

som redan finns exempelvis i byggnadslagstiftningen, expropriationslagen, förköpslagen och naturvårdslagen.

I *5 kap.* tar kommittén upp kommuns befogenhet att tillhandahålla lokaler m. m. åt statliga och landstingskommunala inrättningar.

När huvudmannaskapet för en samhällelig verksamhet ligger på staten eller landstinget bör enligt kommitténs mening i avsaknad av specialreglering eller särskilda ställningstaganden från statsmakternas sida i princip gälla, att staten eller landstinget själv svarar för dvs. uppför, anskaffar, iordningställer och förvaltar de större anläggningar som kan behövas uteslutande för verksamheten i fråga. I andra fall finner kommittén inte möjligt att uppställa någon enhetlig princip för kommuns befogenheter på området. Kommittén erinrar om att huvudmannaskapet på vissa verksamhetsområden är blandat och att vissa kommunala verksamhetsgrenar har ett nära samband med annans verksamhet. Vidare erinras om att kommunernas befattning med bostadsbyggandet och saneringen av äldre tätortsbebyggelse kan motivera särskilda kommunala insatser på området. I den mån avsaknaden av fastare gränser för kommuns befogenhet att göra byggnadsinvesteringar för statliga eller landstingskommunala inrättningar anses medföra olägenheter får detta avhjälpas när reglerna för de särskilda verksamhetsgrenarna är föremål för översyn.

När kommun tillhandagår stat eller landsting med mark, vatten och avlopp, elektricitet, lokaler eller annat bör enligt kommitténs mening ersättning i princip utgå efter samma taxor eller normer som allmänt tillämpas av kommunen.

De riktlinjer kommittén hävdar för kommuns kompetens på nu behandlade område företräder en mindre restriktiv syn på kommuns befogenhet att investera i lokaler för upplåtelse till statliga eller landstingskommunala inrättningar än den som man tycker sig finna i rättspraxis. Samtidigt innebär riktlinjerna ett anspråk på mera konsekvent tillämpning av den i dagens läge tämligen självklara och av senare rättspraxis i huvudsak godtagna principen att kommun inte slutligen bör ta på sig eller belastas med kostnader för ändamål som enligt specialagstiftning eller eljest är statliga eller landstingskommunala. I båda hänseendena är det fråga om jämkningar i rättstillämpningen som kan väntas ske utan särskild lagstiftning.

I *6 kap.* tar kommittén upp frågor om kommunal affärsverksamhet och kommunalt stöd till näringslivet. Kommittén föreslår här en särskild lagreglering som är inriktad på åtgärder vilka kan betecknas som stöd till enskild näringsverksamhet och som väsentligen bygger på gällande rätt.

Kommun får enligt förslaget befogenhet att vidta åtgärder för tillhandahållande av lokal åt enskilt företag inom handel, hantverk eller industri om lokalen tillhandahålls mot ett med hänsyn till kostnaderna skäligt vederlag. Kommittén tar därmed i princip avstånd från subventionerad kommunal lokalhållning åt näringslivet. För att samordna de kommunala lokalinvesteringarna med regionalpolitiken och förhindra att kommun gör investeringar som rätteligen bör göras av företagen själva, eventuellt med anlitande av statligt kreditstöd eller statliga bidrag, föreslår kommittén att vissa kommunala åtgärder för lokalhållning skall få vidtas allenast i samråd med arbetsmarknadsstyrelsen. Samrådet föreslås omfatta frågan om den kommunala åtgärdens lämplighet från regionalpolitisk synpunkt. KM:t föreslås få fullmakt att meddela förordnande om sådant samråd i den omfattning det är påkallat från regionalpolitisk synpunkt.

Kommittén finner att möjligheter alltjämt bör föreligga för kommun att lämna sysselsättningspolitiskt betingat stöd till enskilt företag. En förutsättning för sådant kommunalt stöd föreslås emellertid i fortsättningen vara att stödet lämnas i samråd med arbetsmarknadsstyrelsen. Kommittén menar att stödåtgärder av här åsyftat slag i första hand bör vara en statlig angelägenhet och att kommunala åtgärder bör ifrågakomma endast när det av särskilda skäl framstår som ändamålsenligt att insatsen görs av kommunen.

Utöver vad ovan sagts föreslås kommun ha befogenhet att stödja enskild näringsverksamhet endast när stödet är påkallat för att tillgodose allmänna behov av tjänster eller förnödenheter i kommunen, för att nyttiggöra i kommunens ägo befintliga naturtillgångar eller för att skydda kommunen mot förmögenhetsförlust. Förslaget i detta hänseende bygger helt på det beståendes grund.

Lagförslaget lämnar förekommande speciallagstiftning intakt. I den mån kommun enligt sådan lagstiftning har befogenhet att lämna stöd till enskild näringsverksamhet kommer den alltså att kvarstå.

Till följd av regleringens allmänna natur kan annat rättsmedel mot kommunala beslut på området än kommunalbesvär inte ifrågakomma. Detta rättsmedel kännetecknas bl. a. av att det endast är tillgängligt för kommunmedlem. För att främja intresset av att den kommunala aktiviteten vederbörligen anpassas till regleringen och för att stärka samspelet mellan lag och rättstillämpning föreslår kommittén att kretsen av besvärsberättigade utvidgas så att kommunala beslut enligt den föreslagna författningen kan bringas till överprövning genom talan av statlig myndighet i den mån det påkallas från riks- och regionssynpunkter. Kommittén föreslår att denna besvärsrätt skall tillkomma arbetsmarknadsstyrelsen.

I *7 kap.* behandlas frågor om återgång av kommunala beslut som blivit upphävda efter kommunalbesvär.

Enligt gällande rätt inträder verkställbarhet av ett kommunalt beslut i princip genom att beslutet justeras. Det ankommer på vederbörande verkställighetsorgan att efter en under ämbetsansvar gjord avvägning mellan effektivitets- och rättsskyddsintressen bestämma huruvida verkställighet bör anstå tills beslutet vunnit laga kraft. Denna ordning bör enligt kommitténs mening bestå främst med hänsyn till intresset av effektivitet i den kommunala förvaltningen. Kommittén anser också att en reglering av verkställbarhetsregelns modifikationer alltjämt kan avvaras.

Återgångssituationer är ofta komplicerade och förenade med olägenheter av skilda slag. För att så långt som möjligt söka förebygga att återgångsfall uppkommer föreslår kommittén en aktivering av det nuvarande inhibitionsinstitutet, som ger besvärsmyndighet möjlighet att provisoriskt förbjuda verkställighet av klandrat beslut. Har kommunalbesvär anförts hos länsstyrelsen skall länsstyrelsen enligt kommitténs ändringsförslag till kommunallagen och kommunallagen för Stockholm förbjuda verkställighet av överklagade beslutet, om det finns skäl därtill med hänsyn till omständigheterna i målet och möjligheten att vid bifall till besvären åstadkomma rättelse av verkställighet.

Den avsiktligt elastiska bestämningen av kommunens allmänna kompetens och den i princip omedelbara verkställbarheten av kommunala beslut medför att en viss frekvens av återgångssituationer är oundviklig. Möjligheterna till rättelse av skedd verkställighet är f. n. i vissa lägen helt beroende på kommunens egen vilja. Denna ordning är erfarenhetsmässigt inte tillfredsställande. Kommittén föreslår det tillägget till kommunallagen och kommunallagen för Stockholm att det skall ankomma på kommunstyrelsen att föranstalta om möjlig rättelse av verkställigheten och att kommunstyrelsen därvid skall ha befogenhet att vidta åtgärd som annars ankommer på kommunfullmäktige eller annan nämnd än kommunstyrelsen. Därmed ger ämbetsansvaret i förening med JO-tillsynen enligt kommitténs mening en effektiv sanktion mot otillbörlig passivitet från kommunens sida.

Inledning

Utredningsuppdraget

I anförande till statsrådsprotokollet den 5 mars 1965 anförde chefen för inrikesdepartementet, statsrådet Rune Johansson följande.

»Den grundläggande bestämmelsen om borgerlig primärkommuns kompetens finns i 3 § kommunallagen. Enligt detta stadgande äger kommun själv vårda sina angelägenheter, såvitt icke handhavandet av dessa enligt gällande författningar tillkommer annan. Vidare hänvisas i paragrafen till vad som är särskilt stadgat angående vissa kommunala angelägenheter.

Kompetensregeln fick sin nuvarande utformning år 1948. Den bygger på principen, att kommunala åtgärder skall tillgodose allmänna till kommunen knutna intressen. Genom att avfatta regeln som en generalklausul avsåg man enligt motiven att möjliggöra en fortsatt anpassning av kommuns befogenheter efter samhällsutvecklingens krav. Det drag av elasticitet som även tidigare präglat regeln blev ytterligare accentuerat. Uppgiften att närmare avgränsa området för kommunernas kompetens överlämnades liksom förut åt rättspraxis.

Regeringsrättens praxis i fråga om den kommunala kompetensen torde på de flesta områden väl ansluta till den omvälvande samhällsutveckling som skett sedan kompetensreglerna utformades, På vissa områden synes praxis emellertid inte entydig eller helt i samklang med utvecklingen.

I detta sammanhang bör först uppmärksammas tillämpningen av de kommunala kompetensreglerna då det gäller markförvärv. Vid flera avgöranden, även från senare år, har dylika förvärv ansetts inte vara betingade av något kommunernas särskilda behov, varför de kommunala besluten upphävts. Det kan ifrågasättas om denna praxis överensstämmer med den allmänna uppfattningen om betydelsen av kommunalt markägande, en uppfattning som kommit till uttryck bl. a. i förslag till statliga stödåtgärder för att främja en aktiv kommunal markpolitik och vid den nyligen genomförda omorganisationen av naturvården (prop. 1964: 48, L³U 41, rskr 371).

Ett annat närliggande område där kommunens befogenheter behöver – om icke utvidgas – så dock klarläggas, inte minst med tanke på den nuvarande starka investeringsverksamheten på den kommunala sektorn, gäller kommunala engagemang för att tillhandahålla lokaler åt statliga eller landstingskommunala inrättningar.

Frågan om att ändra bestämmelserna om den kommunala kompetensen har under senare år aktualiserats vid flera tillfällen, i allmänhet med anledning av vissa avgöranden i rättstillämpningen.

Vid 1958 års B-riksdag och vid 1964 års riksdag har sålunda motioner väckts om vidgad rätt för kommun att driva industri- och affärsverksamhet. Vid båda dessa tillfällen avslogs motionerna.

I en delfråga rörande kommuns befogen-

het att driva affärsverksamhet har emellertid utgången blivit en annan. Med anledning av en motion om rätt för kommun att tillskapa semesterbyar m. m. har sålunda 1964 års riksdag hemställt, att Kungl. Maj:t måtte föranstalta om skyndsam prövning och förslag rörande sådan utvidgning av den kommunala kompetensen, att kommun äger vidta åtgärder för att tillskapa semesterbyar och liknande anläggningar (KU 14, rskr 318). Konstitutionsutskottet erinrar i sitt utlåtande om att kommun enligt gällande rätt inte får driva spekulativ verksamhet, dvs. verksamhet helt eller väsentligen i vinstsyfte. Däremot har kommun ansetts äga vidta åtgärder för att allmänt främja näringslivet i orten samt att själv driva eller delta i företag inom de kommunala affärsverkens traditionella område. Enligt gammal hävd har kommun också rätt att vid arbetslöshet eller hot om arbetslöshet driva eller understödja företagsverksamhet, som annars faller utanför den kommunala kompetensen. Utskottet förklarar, att flera skäl talar för att borgerlig primärkommun bör kunna anlägga och förvalta semesterbyar i egen regi eller genom ett för ändamålet särskilt bildat rättssubjekt, oavsett om anläggningen betjänar egna kommunmedlemmar eller ej. Det måste sålunda vara ett allmänt intresse, att kommuner i natursköna områden medverkar till att semesterbyar kommer till stånd, där de semestrande oberoende av kommuntillhörighet kan få standardmässigt goda boplatser till överkomlig kostnad. Hänsyn till sanitära intressen och ordningssynpunkter, planeringsförhållanden m. m. gör att det inte kan vara en kommun likgiltigt var och hur en semesterby anläggs eller hur den administreras. Kommunala initiativ och åtgärder för att lösa dessa problem framstår enligt utskottets mening inte heller som betänkliga från lokaliseringspolitiska synpunkter.

Ytterligare må erinras om att borgerliga primärkommuner och landstingskommuner genom en särskild lag den 14 december 1962 (nr 638) fått rätt att bistå vissa utländska studerande.

Med hänsyn till det anförda bör en översyn av reglerna om borgerlig primärkommuns kompetens nu komma till stånd. Utgångspunkten vid denna översyn bör vara, att reglerna alltjämt måste vara grundade på huvudprincipen att kommunala åtgärder skall tillgodose allmänna till kommunen knutna intressen. Utredningen bör därför inriktas på att inom denna ram söka nå en lämplig precisering av kommunernas befogenheter. Därvid bör särskilt beaktas den utveckling mot större kommunenheter och därmed förbättrade betingelser för kommunal förvaltning, som den nya kommunindelningsreformen syftar till. Huruvida preciseringen av den kommunala kompetensen bör ske i kommunallagen eller genom specialreglering eller på båda dessa vägar, får prövas av utredningen. Under alla förhållanden måste dock fortfarande ett betydande utrymme lämnas åt rättstillämpningen att anpassa kompetensen efter utvecklingen.

Precisering av den kommunala kompetensen är särskilt angelägen när det gäller kommunal drift av rörelse och kommunalt stöd åt enskilda näringsföretag. Utredningen bör i denna del först pröva frågan om kommuns befogenhet att anordna och driva semesterbyar, turisthotell, linbanor och liknande turistanläggningar. I det sammanhanget bör övervägas om det i något annat hänseende finns anledning att vidga kommuns rätt att driva rörelse, då det med hänsyn till allmänintresset och kommunens övriga uppgifter kan bedömas vara ändamålsenligt att verksamheten drivs i allmän regi. Som exempel kan här nämnas drivande av parkeringshus med tillhörande service. Sådan verksamhet i uteslutande syfte att erhålla ekonomisk vinst bör dock alltjämt inte hänföras till de kommunala angelägenheterna.

Vad härefter angår förhållandet till det enskilda näringslivet bör något kommunalt stöd åt enskilda företag i princip inte vidare komma i fråga. Som framgår av statsmakternas beslut med anledning av prop. 1964: 185 angående riktlinjer för en aktiv lokaliseringspolitik m. m. har det ansetts vara ett riksintresse och därför väsentligen en statlig uppgift att verka för den från samhällssyn-

punkt lämpligaste lokaliseringen av näringslivet. Utredningen bör med hänsyn härtill söka skapa ett regelsystem, som hindrar att kommunala subventioner lämnas i syfte att påverka enskilda företags lokalisering och utvidgning. Däremot bör det liksom hittills vara en kommunal angelägenhet att allmänt främja näringslivets utveckling inom kommunen. Utredningen bör i detta sammanhang överväga hur kommuns nuvarande befogenhet att inrätta småindustri- och hantverkshus lämpligen bör avgränsas gentemot den verksamhet i lokaliseringspolitiskt syfte som ligger utanför den kommunala kompetensen.

I övrigt bör i reglerna om den kommunala kompetensen göras de ändringar, som en genomgång av praxis kan ge anledning till. Med anknytning till vad som sagts inledningsvis om rättstillämpningen torde böra undersökas bl. a. hur kompetensreglerna bör utformas för att medge kommunerna att genomföra långsiktiga markförvärv och i vilka undantagsfall tillhandahållande av lokaler för annat än kommunala ändamål bör anses falla inom den kommunala kompetensen.

Riksdagens justitieombudsman har i skrivelse den 3 februari 1965 samtidigt med att han förordat en översyn av de kommunala kompetensreglerna framhållit önskvärdheten av att legala möjligheter skapas att tvinga fram återgång av olaga kommunala beslut. Lagreglerna bör enligt justitieombudsmannen ge befogenhet för länsstyrelsen att förelägga kommun vid vite att utreda om och hur återgång bör ske samt för Kungl. Maj:t att förelägga kommunen att genomföra återgången i de fall utredningen ger anledning därtill. Justitieombudsmannen anser att frågan om sådana regler bör upptas i kommunallagstiftningen bör utredas närmare. Jag ansluter mig till denna uppfattning.

Under senare tid har samarbetet på det kommunala området utvecklats starkt. Framför allt har detta kommit till uttryck i bildandet av samarbetsnämnder inom de nya kommunblocken. Men även storstädernas uppgående i landstingskommun är att se som ett led i denna utveckling. Redan har Gävle och Hälsingborg återinträtt i respektive landstingskommun och beslut har meddelats om Norrköpings återinträde i Östergötlands läns landstingskommun. Utredningar pågår vidare om Stockholms, Göteborgs och Malmö städers samgående med landstingskommun. I samband härmed har den frågan tagits upp, om det särskilda behovet av samverkan och samordning inom storstadsregionerna kan tillgodoses genom att landstingskommun, i vilken sådan region ingår, övertar vissa funktioner som hittills utövats av primärkommunerna inom regionen formellt var för sig men ofta i samverkan genom frivilliga samarbetsorgan. Landstingskommunen skulle i den här delen framför allt svara för planering och samordning i fråga om bebyggelsen, bostadsförsörjningen, vatten- och avloppsanläggningar, naturvården och lokaltrafiken.

Den landstingskommunala och den primärkommunala kompetensen sammanfaller materiellt sett i stor utsträckning. Något principiellt hinder för landstingskommun att för landstingsområdet i dess helhet komplettera åtgärder som primärkommun vidtagit för sitt område har sålunda inte ansetts föreligga. Om landstingskommun skall handha den planerings- och samordningsverksamhet som jag tidigare berört, förutsätter det emellertid befogenhet för landstingskommunen att vidta åtgärder som hänför sig till bara en del av landstingskommunen. Det bör undersökas hur en sådan befogenhet lämpligen kan inrymmas i landstingskommuns kompetens.»

Kommittén

Den borgerliga primärkommunens befogenheter eller kompetens grundas på positiv lag. Den allmänna huvudbestämmelsen för kommuns befogenheter finns i 3 § kommunallagen, som sedan 1948 har följande lydelse.

»Kommun äger att själv, efter vad i denna lag närmare bestämmes, vårda sina angelägenheter, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan.

2—014359

Angående vissa kommunala angelägenheter är särskilt stadgat.»

Såsom omedelbart framgår ger lagtexten ringa vägledning när det gäller att fastställa huruvida en viss angelägenhet är av sådan beskaffenhet att den kan hänföras till den krets av angelägenheter som kommunen enligt lagrummet själv äger vårda. Texten ger inte heller någon konkret upplysning i frågan i vad mån kommunen vid vården eller handhavandet av sina angelägenheter kan vara underkastad särskilda rättsliga begränsningar. För närmare besked om vad som åsyftas med lagrummet är man hänvisad till andra rättskällor som tillsammans representerar ett omfattande och delvis svåröverskådligt material, framvuxet under en avsevärd tidsperiod. Till de primära källorna hör motiven till 3 § kommunallagen, de särskilda grunder på vilka kommunmedlem enligt besvärsreglerna i 6 kap. kommunallagen (s. k. kommunalbesvär) kan påkalla laglighetsprövning av ett kommunalt beslut samt den rättspraxis, som i kommunalbesvärsmål utbildats i anslutning till lagrummet huvudsakligen under den tid som förflutit sedan lagrummet fick sin nuvarande utformning. Dessa rättskällor har ägnats särskild uppmärksamhet i betänkandet.

Av stor betydelse är givetvis också det särskilda författningsmaterial till vilket lagrummet hänvisar. En viss uppfattning om de nuvarande dimensionerna av detta material får man redan vid betraktande av att närmare hälften av de 700–1 000 författningar som årligen utkommer i Svensk författningssamling direkt eller indirekt brukar beröra de kommunala menigheterna. Kommittén har inte sett det som praktiskt möjligt att annat än översiktligt beröra den för kommunerna gällande särskilda lagstiftningen. Viktigare delar av denna lagstiftning har beskrivits i andra utredningssammanhang och kommittén får i detta avseende hänvisa bl. a. till länsdemokratiutredningens betänkanden »Författningsfrågan och det kommunala sambandet» (SOU 1965: 54) samt »Förvaltning och folkstyre» (SOU 1968: 47).

Som allmän utgångspunkt för arbetet med föreliggande uppdrag, som i första hand går ut på att se över kommuns huvudsakligen på 3 § första stycket grundade kompetens och här undersöka behovet och möjligheterna av preciseringar eller förändringar, har kommittén valt en koncentrerad bild av kommunernas faktiska roll i dagens samhälle, sådan denna framstår i den kommunala finansstatistiken (kap. 1 och bilaga 1). Beskrivningen är avsedd att ge en samlad uppfattning om den verklighet som i allt väsentligt oomstritt utvecklat sig på gällande rättsligt underlag och att samtidigt tjäna som perspektiv på behovet och möjligheterna av att med traditionella rättsliga medel forma mera tydliga gränser för nutida kommunal verksamhet. Kommunerna är inte såsom från början inriktade på ett fåtal klart avgränsade förvaltnings- och myndighetsuppgifter av utpräglat lokalt intresse. Numera är det i stället till stor del fråga om aktiva samhällsutvecklande insatser av produktiv art i ett integrerat samhälle, där den kommunala verksamhetens samordning med verksamheter som bedrivs av annan kommun, staten och den enskilde dominerar över frågor om vad som i sina detaljer bör vara tillåtet eller otillåtet för kommunen.

Utredningsuppdraget refererar främst till den rättspraxis som utvecklats i kommunalbesvärsmål och som är en av huvudkällorna för gällande kompetensrätt. Kommittén har i enlighet härmed genomgått regeringsrättens avgöranden sådana de redovisas i regeringsrättens årsbok och därvid ställt frågan huruvida de riktlinjer som där kunnat iakttas i materiellt hänseende motsvarar de krav på såväl hämningar som aktivitet som idag kan uppställas för att kommunerna på ett ändamålsenligt sätt skall kunna fullgöra sin roll i samhället. Den uppställda frågan har kommittén i allt väsentligt ansett sig kunna besvara jakande. De materiella regler som kommittén föreslår är därför baserade på rättspraxis och kan endast sägas innefatta justeringar i gällande rätt.

Såvitt kunnat bedömas från de allmänna utgångspunkter som anvisats åt kommittén är det egentliga reformbehovet koncentrerat till de delar av regelsystemet som är av-

sedda att anpassa kommunernas verksamhet efter de normer som redan nu gäller. Kommittén har här kommit fram till att en viss utvidgning av möjligheten att genom kommunalbesvär få till stånd en prövning av kommunala beslut kan vara motiverad samt att reglerna om återgång av upphävt kommunalt beslut bör ändras så att rimliga återgångskrav blir sanktionerade.

Det föreliggande uppdraget har föranlett delbetänkandet »Kommunala befogenheter inom turistväsendet» (SOU 1967: 50), som också följts av lagstiftning i ämnet. Kommitténs slutliga överväganden innebär att särlagstiftningen på detta område bör bestå.

Kommittén har tidigare haft att undersöka de problem som sammanhänger med handhavandet av kommunala uppgifter i särskilda associationsformer och har redovisat detta uppdrag i betänkandet »Kommunala bolag och andra särskilda rättssubjekt för kommunal verksamhet» (SOU 1965: 40). Frågor som rör kommunala bolag är numera föremål för fortsatt behandling av utredningen om den kommunala demokratin, som på grundval av kommitténs betänkande och i tiden därefter vunna erfarenheter har att överväga bl. a. former för insyn och inflytande i kommunala bolag och andra rättssubjekt. Liknande frågor behandlas från andra utgångspunkter av ämbetsansvarskommittén, som enligt principbetänkande (SOU 1969: 20) söker åstadkomma ett enhetligt ansvar såväl då det allmänna uppträder i traditionell myndighetsform som då offentlig verksamhet fullgörs på annat sätt, exempelvis genom privaträttsligt bildade organ.

Ehuru bolagsproblematiken åter fått aktualitet för kommittén, har kommittén inte ansett sig böra på nytt uppta frågor om anlitande av särskilda rättssubjekt för kommunal verksamhet. Vid behandling av frågor om kommuns befogenheter med avseende på näringslivet har kommittén i princip betraktat privaträttens juridiska personer som enskilda rättssubjekt, oavsett om de domineras av enskilda eller offentliga intressenter. De lagförslag kommittén framlägger kan indirekt tänkas medverka till att dämpa kommunernas benägenhet att anlita privaträttsliga former för sin verksamhet.

I ett begränsat hänseende berör utredningsuppdraget även den allmänna landstingskommunala kompetensen, vilken i stor utsträckning sammanfaller med primärkommunernas allmänna kompetens. Uppdraget i denna del sammanhänger med det särskilda behovet av samverkan mellan primärkommuner i storstadsregioner och den därav uppkomna frågan att till landstingskommuner i sådana regioner överföra vissa traditionellt primärkommunala funktioner. De olika kommunalrättsliga problem som föreligger i anslutning till en sådan överflyttning har sedermera för Stockholmsregionens vidkommande blivit lösta genom lag (1969: 215) med särskilda bestämmelser om Stockholms läns landstingskommun. I samband med att chefen för kommunikationsdepartementet den 7 april 1967 tillkallade en sakkunnig för att lägga fram förslag till författningsbestämmelser för ett s. k. storlandsting i Stockholmsregionen (»Storlandstingets författning», SOU 1968: 35) blev kommunalrättskommittén också befriad från motsvarande del av sitt uppdrag.

Den i kommitténs uppdrag delvis kvarstående frågan, hur en befogenhet för landstingskommun att vidta åtgärder, som hänför sig bara till en del av landstingskommunen, lämpligen kan inrymmas i landstingskommuns befogenhet, har enligt kommitténs mening blivit besvarad genom nyssnämnda lag och dess motiv (prop. 1969: 112 s. 90): Uppgiftsöverflyttningar av ifrågasatt slag har inte fullt ut stöd i landstingslagens nuvarande kompetensbestämmelse, utan fordrar ett uttryckligt kompetenstillskott antingen genom ändring i landstingslagen eller genom särlagstiftning som ger visst landsting ökade befogenheter. Frågan huruvida möjligheter bör öppnas för uppgiftsöverflyttningar i andra regioner övervägs numera av länsberedningen, som bl. a. har att undersöka huruvida sådana primärkommunala uppgifter, som inte kan bemästras av de nya kommunerna var för sig, bör helt eller delvis kunna överlåtas till landstingskommunerna. Länsberedningen har som huvuduppdrag att sammanfatta

och komplettera de olika utredningsbetänkanden, som under senare delen av 1960-talet ställt hela den regionala samhällsförvaltningens nuvarande uppbyggnad under diskussion.

I det nya läget har kommittén sett det som ändamålslöst att i betänkandet ingå på frågor om ändringar i den landstingskommunala kompetensen.

KM:t har till kommittén överlämnat avskrifter av skrivelser den 9 mars och den 29 augusti 1967 i vilka ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor belyst problem som sammanhänger med kommunernas ökade aktivitet i samband med fastighetsöverlåtelser m m. Vad därvid anförts har beaktats av kommittén i de delar skrivelserna berört frågor inom kommitténs arbetsområde.

1 Kommunens roll i dagens samhälle

Inledning

Kommunens roll i den fortlöpande samhällsprocessen torde knappast vara möjlig att fånga in enbart under hänvisning till samhällsvetenskapliga definitioner eller till statistiska uppgifter. Såsom en allmän utgångspunkt för en redogörelse om kommunens roll kan ställas påståendet att samhällsutvecklingen format kommunerna. Med samma fog kan emellertid hävdas att den kommunala verksamhetens kraftiga expansion varit en av de betydelsefulla faktorer som format det moderna svenska samhället. Detta samhälle är nu ett utpräglat välfärds- och servicesamhälle, som reser stora krav på medborgarnas vilja och förmåga att bidra till de gemensamma kostnaderna.

Organisationen för den offentliga förvaltningen bildar numera ett komplicerat mönster där statliga och kommunala tjänster i betydande utsträckning samordnats och utifrån sett bildar ett sammanhängande helt. Vad som härvid skall eller bör vara en statlig respektive kommunal förvaltningsuppgift prövas tid efter annan av statsmakterna. Därvid spelar praktiskt-administrativa överväganden en betydelsefull roll. Att uppgifter som berör hela riket alltid skall vara statliga medan angelägenheter, som endast avser lokala områden bör vara kommunala, har inte alltid utgjort riktmärke för statsmakternas överväganden.

1.1 *Något om utvecklingen*

För att få en översiktlig uppfattning om kommunernas betydelse är det nödvändigt att något se på den kommunala verksamheten i ett historiskt perspektiv.

Kommunalförfattningarna av år 1862 kom till i ett utpräglat jordbrukssamhälle. Den kommunala verksamheten kom under flera årtionden därefter att präglas av detta förhållande. År 1870 försörjde sig över 70 % av befolkningen av jordbruket och dess binäringar. Vid sekelskiftet var motsvarande siffra 55 %. I dag är den 9–10 %.

I kommunalstyrelseförordningen för landet stadgades att varje socken skulle bilda en särskild kommun. Redan vid förordningens tillkomst var man medveten om svagheterna med att kommunindelningen byggde på socknarna. Man menade att många kommuner skulle bli föga bärkraftiga och att de därför inte skulle komma att kunna sköta sina skilda uppgifter. En bidragande orsak till att man ändå valde socknen som indelningsenhet kan ha varit, att tillkomsten av landstingkommunen skulle föra med sig ökade möjligheter till lokal självstyrelse.

1800-talets agrara samhälle kännetecknades av en kraftig befolkningstillväxt. Med folkökningen följde försörjningssvårigheter. Fattigvårdsutgifterna blev stora framförallt för landsbygdskommunerna. Med den snabbt växande industrialiseringen mot slutet av år-

hundradet, med utvandringen och med de förbättrade brukningsmetoderna lättade emellertid dessa kommuners problem.

Den kommunala expansion som därefter ägt rum har sin grund främst i industrialiseringen, urbaniseringen, standardstegringen och framväxten av utbildningssamhället.

Som 1862 års lagstiftare antagit visade det sig att de små kommunenheterna inte kunde motsvara de krav som nämnda samhällsprocesser ställde på dem. Antalet landskommuner var såväl vid sekelskiftet som år 1940 omkring 2 400. Nästan hälften av dem hade detta år mindre än 1 000 invånare. Skatteunderlaget i de mindre kommunerna var mycket svagt. En utgiftsökning med ett obetydligt belopp förde med sig en avsevärd höjning av utdebiteringen. 1919 års lagstiftning om kommunalförbund var ett försök att komma tillrätta med småkommunernas problem men denna lagstiftning hade inte kommit att motsvara förväntningarna.

Utvecklingen blev i stället den att man i allt större utsträckning kom att anlita stats- och landstingsbidrag till den primärkommunala verksamheten eller att staten och landstingskommunen övertog en del av primärkommunens förvaltningsuppgifter. Denna utveckling fick i sin tur till följd att det statliga inflytandet ökade på viktiga förvaltningsområden.

Som ett led i strävandena att vända denna utveckling tillkom den s. k. storkommunreformen år 1952. Före reformen fanns det 2 281 landskommuner. Sammanlagda antalet primärkommuner efter reformen – städer och köpingar inräknade – blev 1 037.

Under senare delen av 1950-talet började man åter att i den allmänna debatten ta upp frågan om inte utvecklingen på det kommunala området medfört problem, som gick utöver vad många av de nybildade kommunerna förmådde att lösa på egen hand. I början av år 1962 fattade riksdagen beslut om en ny kommunindelning. Genom denna förenas tätort och glesbygd till kommuner, som från näringsgeografisk synpunkt kommer att utgöra sammanhållna regioner. Kommunindelningen kommer att vara helt genomförd år 1974. Syftet med den nya indelningen är bl. a. att få till stånd en tillfredsställande samordning mellan kommunens olika uppgifter. Antalet kommuner kommer 1974 att uppgå till omkring 275.

De flesta kommuners arbetssituation präglas nu av ett industrialiserat näringsliv, en starkt koncentrerad befolkning, höga standardkrav från kommunmedlemmarnas sida och ett utbyggt undervisningsväsende. Men även verksamheten för de kommuner som industrialiserats mindre befinner sig under inflytande av tidigare nämnda samhällsprocesser. Beträffande dessa kommuner behöver här endast erinras om att den kommunala verksamheten numera i mycket hög grad är inriktad på att gripa in för att avhjälpa svårigheter, hjälpa människor i svåra situationer och skapa trygghet och trivsel bland medborgarna.

Den kommunala utveckling som nu är av särskilt intresse att få belyst är den som ägt rum efter 1948, då den allmänna kompetensbestämmelsen i 3 § kommunallagen fick sitt nuvarande innehåll. En principiell utvidgning av kommunens allmänna befogenheter hade 1945 förordats av de sakkunniga som utarbetade förslaget till kommunreformen 1952. I vilken utsträckning den kommunala expansionen härefter haft nämnda regel som rättsligt underlag eller försiggått med stöd av andra bestämmelser belyses närmare av den följande framställningen, som väsentligen bygger på uppgifter hämtade ur bilaga 1 till betänkandet.

1.2 *Kommunal expansion efter år 1948*

Alltsedan andra världskrigets slut har det allmännas verksamhet – statens och kommunernas – ökat mycket snabbt. Av tillgänglig statistik finner man att den kommunala konsumtionen och de kommunala investeringarna vuxit i snabbare takt än motsvarande statliga. Förändringarna kan illustreras med följande siffror från åren 1950 och 1968. (Uppgifterna avser samtliga kommunkategorier, dvs. borgerliga primärkommuner, kyrkliga kommuner och landstingskommuner.) Staten har under denna tid ökat sin konsumtion från omkring 2 100 Mkr till 12 300 Mkr, vilket innebär en ökning från 6,9 till 9,1 % av

bruttonationalprodukten. Den kommunala konsumtionen under samma tid har ökat från drygt 2 100 Mkr till över 18 800 Mkr eller från 7,1 till 13,9 % av bruttonationalprodukten. För investeringar använde staten 1950 900 Mkr och 1968 omkring 4 300 Mkr, en ökning från 2,9 till 3,2 % av bruttonationalprodukten. Motsvarande siffror för de kommunala investeringarna är 700 Mkr 1950 och omkring 7 100 Mkr 1968, dvs. en ökning från 2,4 till 5,2 % av bruttonationalprodukten.

Dessa siffror ger en mycket översiktlig bild av omfattningen av de uppgifter som staten och kommunen handhar. De lämnar dock inte fullständig upplysning om statens och kommunernas faktiska utgifter. Till faktiska statliga utgifter räknas nämligen också exempelvis folkpensioner och barnbidrag och de i detta sammanhang än viktigare statsbidragen till kommunerna. Till kommunernas faktiska utgifter räknas exempelvis bidragen inom socialvården och bidragen till staten såsom andel i statens kostnader för folkpensionen och för polisväsendet m. m. Kommunernas faktiska utgifter – liksom statens – såsom de redovisas i den officiella finansstatistiken är därför större än vad nyssnämnda siffror ger vid handen. De sammanlagda kommunala utgifterna har emellertid inte varit större än statens sammanlagda utgifter.

Av kommunernas faktiska utgifter år 1968 föll drygt 75 % på de borgerliga primärkommunerna, knappt 3 % på de kyrkliga kommunerna och omkring 22 % på landstingskommunerna.

De borgerliga primärkommunerna torde således f. n. svara för omkring 3/4 av den samlade kommunala hushållningen. Huvudparten av den kommunala verksamhetens tillväxt faller också på dessa kommuner.

För att få en uppfattning om de borgerliga primärkommunernas verksamhet, dess omfattning och inriktning kan det vara lämpligt att utgå från kommunernas finanser. En utförlig redogörelse för den kommunala expansionen fr. o. m 1952 sådan den återspeglas i den kommunala finansstatistiken finns i bilaga 1.

1.2.1 Utgiftssidan

År 1952, när den s. k. storkommunreformen var genomförd och den kommunala finansstatistiken lades om, kan vara ett lämpligt utgångsår för jämförelser. Detta år var de borgerliga primärkommunernas totala utgifter 4 263 Mkr. 1967 uppgick utgifterna till 21 772 Mkr. En omräkning av denna siffra till 1952 års penningvärde ger en summa av omkring 13 000 Mkr. Detta betyder en verklig volymökning på omkring 8 700 Mkr eller 205 %.

Den kommunala statistiken innehåller följande tio huvudtitlar 0) central förvaltning, 1) rätts- och samhällsskydd, 2) fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning, 3) stadsbyggnad, gatuförvaltning, sport- och friluftsliv, 4) hamnar, kommunikationer, näringsliv, 5) industriell verksamhet, 6) undervisning och annan kulturell verksamhet, 7) socialvård, 8) hälsovård samt 9) finansförvaltning. Bakom rubrikerna döljer sig en mångskiftande kommunal verksamhet.

Beträffande den *centrala förvaltningen* steg bruttoutgifterna åren 1952 till 1967 från 2,2 till 2,8 % av de totala kommunala utgifterna. Utgiftsökningen beror främst på den omfattande utbyggnad och förstärkning av den kommunala förvaltningsapparaten som ägt rum. Detta har i sin tur berott på den snabba ökningen av den kommunala verksamheten och på det alltmer invecklade förvaltningsförfarandet med bl. a. dess ökade krav på förbättrat beslutsunderlag. Trots att den officiella statistiken inte är så uppbyggd att det exakta antalet anställda i kommunal tjänst kan anges är det alldeles tydligt att antalet anställda kraftigt ökat under de båda sista decennierna. Till de stigande utgifterna för förvaltningen torde också ha bidragit att man i allt större utsträckning utnyttjar förtroendemän med hel- eller halvtidstjänstgöring.

För *rätts- och samhällsskyddet* har under perioden relativt sett inträtt en kostnadsminskning från 7,7 % till 2,9 % av de totala utgifterna. Anledningen härtill är främst att flera tidigare kommunala uppgifter förstatligats. Sålunda har huvudmannaskapet

för bl. a. domstols-, polis-, exekutions- och uppbördsväsendet under 1960-talet helt övertagits av staten. Under en femårsperiod räknat från 1965 har kommunerna fått bidra till statsverkets kostnader för polis-, åklagar-, och exekutionsverksamheten samt för förvaringen av häktade. Fr. o. m. 1971 får vissa kommuner tio år framåt betala kostnadsbidrag till staten för domstolslokaler.

Under huvudtiteln rätts- och samhällsskydd faller bl. a. ersättning till borgerliga medlare i äktenskapstvister, utgifter för att inrätta och utrusta allmänna skyddsrum samt understöd till det allmänna hemvärnet.

Utgifterna för *fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning* har åren 1952–1967 stigit från 356 Mkr till 2 437 Mkr eller från 8,3 till 11,2 % av de totala utgifterna. Till stor del kan ökningen hänföras till kommunernas utgifter för markförvärv. Lagstiftningen år 1967 om kommunal förköpsrätt synes enligt en år 1970 företagen utredning inte nämnvärt ha påverkat kommunernas markanskaffning.

Kommunernas verksamhet på bostadsförsörjningens område och den statliga bostadspolitiken har samma mål. Det kommunala och statliga handlandet på detta område är därför väl samordnat. Den inverkan som bostadsbyggandet och övrigt kommunalt byggande har på samhällsekonomin i stort har nödvändiggjort ett avsevärt statligt inflytande på verksamheten. Omkring 90 % av allt bostadsbyggande finansieras f. n. med statligt stöd. 1968 nyproducerades permanenta bostäder till en kostnad av omkring 7 500 Mkr.

Helt följdriktigt kan också konstateras kraftiga utgiftsökningar beträffande *stadsbyggnad, gatuförvaltning, sport och friluftsliv* – från 8,8 % till 11,2 % av de totala utgifterna. Orsakerna till denna utveckling är främst att söka i utbyggnaden av tätorterna, bilismens expansion, miljövården och ökad efterfrågan på anläggningar för sport, friluftsliv och turism. För en vidgad verksamhet i nämnda hänseende har som rättsliga instrument under 1960-talet tillkommit bl. a. 1964 års naturvårdslag och 1968 års lag om kommunala befogenheter inom turistväsendet. Som nyss nämnts har det kommunala byggandet såväl som bostadsbyggandet stor samhällsekonomisk betydelse. Utgifterna för gator, vägar, parker m. m. var 1952 282 Mkr och 1967 1 746 Mkr. Det kommunala nybyggandet (exklusive bostäder och industri) drog 1968 en sammanlagd kostnad av 6 240 Mkr. Det statliga inflytandet även beträffande detta byggande är därför betydande.

Utgifterna för *hamnar, kommunikationer och näringsliv* har relativt sett minskat, nämligen från 4,6 till 2,9 % av de totala utgifterna. Bland utgiftsposterna kan särskilt pekas på kostnaderna för hamnar. Åren 1952 till 1967 har utgifterna för dem stigit från 103 Mkr till 291 Mkr.

För kommunernas *industriella verksamhet* har utgifterna under perioden ökat från 772 Mkr till 3 134 Mkr. Industriell verksamhet som bedrivs av kommunala bolag inräknas inte i dessa belopp. Verksamhet i icke bolagsform har relativt sett minskat, nämligen från 18,1 till 14,4 %. De tunga posterna för den industriella verksamheten är att hänföra till elverken samt till vatten- och avloppsverken. Värmeverken synes komma att dra allt högre kostnader.

För det stora flertalet kommuner har utformningen av den obligatoriska skolan varit den stora uppgiften på *undervisningens och utbildningens områden.* Den nioåriga grundskolans genomförande liksom kommunaliseringen av gymnasieundervisningen fr. o. m. läsåret 1966/67 har fört med sig en kraftig ökning av de kommunala insatserna. Skolväsendets drift och utbyggnad är numera för åtskilliga kommuner, trots betydande statsbidrag, den mest betungande utgiften. Med den ökande kommunala verksamheten på skolområdet har följt ett ökat statligt inflytande framför allt när det gäller planeringen. Undervisningsområdet är i detalj reglerat av staten. Alla beslut av praktisk betydelse förutsätter dock samverkan mellan statliga och kommunala organ.

För undervisning och annan kulturell verksamhet var kommunernas utgifter 1952 1 100 Mkr och nära 6 000 Mkr 1967 eller 26,4 % respektive 27,3 % av de totala utgifterna.

Under huvudtiteln inrymmes utgifter bl. a. för yrkesskolor, fackskolor, sjöbefälsskolor, ehuru dessa är statliga skolor, studiestipendier – även åt utländska studerande enligt lag av år 1962 – samt bidrag till folkhögskolor och till det fria och frivilliga folkbildningsarbetet.

Socialvården är också en betydande post bland de kommunala utgifterna. 1952 uppgick socialvårdskostnaderna till 13,2 % av de totala utgifterna, 1967 till 14,1 %. Starkt stigande utgifter under senare år visar barna- och ungdomsvården, åldringsvården och den sociala hemhjälpen. Sålunda var utgifterna för åldringsvården 1960 340 Mkr och 1967 1 102 Mkr. Utgifterna för den egentliga socialhjälpen har relativt sett minskat.

Kommunernas kostnader för *hälso- och sjukvården* har relativt sett minskat från 7,4 % av de totala utgifterna 1952 till 6,9 % 1967, huvudsakligen beroende på att tre städer under perioden inträtt i landsting.

Utgifterna för *finansförvaltningen* har ökat från 139 Mkr 1952 till 1 371 Mkr 1967. Ökningen får främst tillskrivas kommunernas ökade investeringsvolym med därav följande upplåning och stigande räntekostnader.

1.2.2 Inkomstsidan

År 1968 uppgick de statliga skatteinkomsterna till omkring 31 600 Mkr eller 23,3 % av bruttonationalprodukten. De kommunala skatteinkomsterna samma år var 15 200 Mkr eller 11,2 % av bruttonationalprodukten.

De borgerliga primärkommunernas totala inkomster har naturligt nog ökat i ungefär samma takt som utgifterna. 1952 var de totala inkomsterna 3 694 Mkr, 1967 20 623 Mkr. Omräknat till 1952 års penningvärde innebär detta en ökning på omkring 8 620 Mkr eller i runt tal 230 %.

Skatteinkomsterna har under de senaste båda decennierna varierat mellan 42 och 52 % av kommunernas totala inkomster. Räknat per invånare har antalet skattekronor under tiden 1952 till 1970 stigit från 26,70 kr till 96,01 kr. Ser man till de enskilda kommunerna har det förekommit och förekommer alltjämt mycket stora variationer mellan dem i fråga om skattekraften. Anledningen härtill är att söka i ett flertal faktorer såsom näringslivets struktur, yrkesfördelningen och graden av yrkesverksamhet.

Den kommunala verksamheten är i mycket hög grad beroende av *statsbidrag*. 1952 uppgick statsbidragen totalt till 765 Mkr, vilket var 20,7 % av kommunernas totala inkomster. 1967 var statsbidragen nära 5 000 Mkr eller 24,2 % av de totala inkomsterna. Syftet med statsbidragsgivningen är bl. a. att underlätta finansieringen av verksamheter, som staten kan ha ålagt kommunerna, att utjämna skillnaden i utdebiteringsbehov och därmed skattetryck samt att stimulera kommunerna till att bedriva eller bygga ut viss verksamhet.

Man talar numera om s. k. specialdestinerade bidrag och skatteutjämningsbidrag. Sistnämnda bidrag hade före 1966 sin motsvarighet i skattelindringsbidragen och skatteersättning för förhöjda ortsavdrag. De specialdestinerade bidragen, dvs. bidrag som är styrda till speciella ändamål, uppgick 1967 till 4 235 Mkr eller 85 % av det totala bidragsbeloppet. Helt dominerande bland dessa bidrag är de för undervisning och annan kulturell verksamhet. De var 1967 2 990 Mkr. Sedan mitten av 1960-talet har bidragen inom socialvården ökat påtagligt och uppgick 1967 till 305 Mkr.

Skatteutjämningsbidragen utgår i tre former, nämligen bidrag vid brist på skattekraft, bidrag vid hög utdebitering och s. k. extra bidrag. De båda förstnämnda formerna av bidrag uträknas och fastställs av länsstyrelserna utan ansökningsförfarande. Extra bidrag utgår efter ansökan och beviljas av KM:t om synnerliga skäl bedöms föreligga. För de enskilda kommunerna kan skatteutjämningsbidraget variera per skattekrona från ett fåtal ören till över 35 kr och per invånare från ett par kronor till över 1 000 kr.

Statens kostnader för skatteutjämningsbidragen har stigit väsentligt sedan det nuvarande systemet började tillämpas 1966. För 1970 belöper på de tre formerna av bidrag respektive 964 Mkr, 137 Mkr och 21 Mkr. Våren 1970 har tillsatts en utredning med

uppgift att se över skatteutjämningssystemet. Syftet med utredningen skall vara att nå en ytterligare utjämnad kommunalskatt över hela landet. Under våren 1971 har riksdagen beslutat om utredning beträffande kostnadsfördelningen mellan stat och kommun, en fråga som har nära samband med skatteutjämningssystemet. Samtidigt som skatteutjämningssystemet överses skall övervägas om särskilda regler kan utformas, som kan utgöra korrektiv mot att statsbidrag används av kommunerna till ändamål vilka ligger utanför den kommunala kompetensen.

Kommunerna driver i större eller mindre grad *verksamhet av s. k. affärsmässig art.* Exempel härpå är el- och värmeverk, vatten- och avloppsverk, renhållningsverk, kommunikationsföretag. Sådan verksamhet beräknas i allmänhet vara självbärande. I åtskilliga fall täcker emellertid inte inkomsterna de verkliga kostnaderna. Även inom andra områden förekommer att kommunen driver verksamheten mot avgifter eller andra ersättningar, ibland differentierade med hänsyn till betalningsförmåga hos dem som nyttjar anordningen. Exempel härpå förekommer inom socialvårdens verksamhetsområden.

Kommunernas inkomster i form av hyror och arrenden, avgifter och ersättningar samt inkomst av rörelse uppgick 1952 till 1 179 Mkr och 1967 till 4 983 Mkr.

Studerar man närmare affärsverksamheten och i driftutgifterna räknar in kostnaderna för ränta och avskrivning på investerat kapital torde med stor sannolikhet varje verksamhetsgren komma att visa underskott. Undantag kan möjligen göras för elverksförvaltningen. Totalt sett får därför kommunerna varje år med skatte- och lånemedel täcka den affärsdrivande verksamheten med mycket stora belopp.

Ser man på den *kommunala upplåningen* visar också denna en ökad omfattning. Summa kommunala lån var 1952 4 138 Mkr och 1967 15 364 Mkr. Ett närmare studium av statistiken visar att kommunerna numera lånefinansierar en mindre del av sina nettokapitalutgifter än tidigare. Skattefinansieringsgraden har således ökat.

1.3 *Kommunallags- eller speciallagsreglerad expansion?*

Försök har gjorts att med de kommunala räkenskaperna som underlag få fram hur den kommunala verksamheten fördelar sig mellan den sektor som i rättsligt hänseende återfaller på kommunallagens allmänna kompetensregel och den sektor som är specialreglerad. (Se närmare härom i bilaga 1.) De statistiska sammanställningarna visar att det inte skett några större förskjutningar mellan de båda verksamhetsområdena under åren 1952 till 1967. Den speciallagsreglerade verksamhetens andel av de totala utgifterna kan både 1952 och 1967 beräknas ha uppgått till cirka 72 %.

1.4 *Kommunerna och samhällsplaneringen*

Med den pågående kommunindelningsreformen uppkommer förutsättningar för ett allmänt och aktivt kommunalt deltagande i samhällsplaneringen.

I propositionen till 1969 års lag med särskilda bestämmelser om ändring i kommunindelningen anför föredragande departementschefen bl. a. »En effektiv samhällsplanering i en god demokrati måste bygga på god kännedom om förhållandena ute i våra bygder och på medborgarnas vilja att göra aktiva insatser för att tillvarata olika bygders förutsättningar att utvecklas. Om detta skall vara möjligt måste kommunerna själva kunna spela en aktiv roll i samhällsplaneringen och därvid delta i en växelverkan mellan olika former av planering. En sådan växelverkan är nämligen en betydelsefull förutsättning om man i samhällsplaneringen vill både främja effektivitet och ta hänsyn till de enskilda medborgarnas vilja».

För den hittills bedrivna lokaliserings- och näringspolitiken liksom i fråga om samhällsplaneringen i övrigt har med hänsyn till behovet av översiktlig regional bedömning länen ansetts vara lämpliga enheter. Länsstyrelserna eller andra statliga länsorgan har tilldelats uppgifter inom ramen för den av statsmakterna beslutade politiken. De styrmedel som hittills huvudsakligen kommit till

användning har varit arbetsmarknadspolitiska åtgärder av typ flyttningsbidrag, beredskapsarbeten, lokaliseringsstöd till företag samt skatteutjämningsbidragen.

För den framtida regionala politiken anses viktigt att målen för denna får en fast förankring såväl i länen som i kommunerna. Betydelsefulla beslut fattas nämligen på det regionala planet beträffande fördelningen av de offentliga investeringarna mellan kommunerna. De kommunala och regionala fördelningsbesluten blir i stor utsträckning vägledande också för näringslivets lokaliseringsbeslut. Det är därför angeläget att länsorgan och kommuner i samverkan deltar vid utformningen av den regionala politiken. Som ett viktigt led i denna politik ingår den bedömning kommunerna själva gör beträffande utvecklingen. 1969 deltog omkring 500 kommuner i en undersökning, som hade till syfte att söka kartlägga kommunernas ekonomiska långtidsplanering. En ny omfattande undersökning startade 1970. För att ge en allmän föreställning om den samhällsekonomiska betydelsen härav kan erinras om att de kommunala investeringarna 1969 uppgick till omkring 8 000 Mkr, motsvarande närmare hälften av samtliga offentliga investeringar. Till jämförelse kan nämnas att de totala bruttoinvesteringarna för samtliga näringsgrenar 1969 uppgick till 33 500 Mkr.

Regionalpolitikens uppgift är att skapa ökad jämlikhet i ekonomiskt, socialt och kulturellt avseende mellan människor i olika regioner. Detta mål innefattar också ett ansvar för att strukturomvandlingen och den ekonomiska tillväxten sker på ett sådant sätt att de enskilda människornas trygghet värnas.

Vilken roll primärkommunen i framtiden skall ha i en sålunda fortlöpande samhällsprocess måste bedömas som en utomordentligt viktig organisationsfråga.

2 Metoder för kompetensreglering m. m.

I kommunalrättskommitténs uppdrag ingår att verkställa en allmän översyn av reglerna om borgerlig primärkommuns kompetens. Utredningsdirektiven anger att kompetensreglerna alltjämt måste vara grundade på huvudprincipen att kommunala åtgärder skall tillgodose allmänna till kommunen knutna intressen. Kommittén har i uppdrag att inom denna ram söka nå en lämplig precisering av kommunernas befogenheter. Om preciseringen bör ske i kommunallagen eller genom specialreglering eller på båda dessa vägar, får enligt direktiven prövas av utredningen.

De frågor som kommittén tar upp i detta kapitel avser närmast hur kompetensregleringen principiellt bör ske. – Direktiven anvisar särskilda verksamhetsområden, för vilka rättsläget behöver närmare klarläggas och lämpliga lösningar sökas. Även på andra än de sålunda nämnda områdena sägs en genomgång av rättspraxis kunna aktualisera reformer beträffande kompetensbedömningen. Anbefallda genomgångar och därav föranledda förslag redovisas i särskilda avsnitt för varje område. Vid kommitténs övervägande nu av principerna för kompetensregleringen har kommittén beaktat de behov av reformer på delområden som sålunda funnits föreligga.

Den 1948 införda allmänna kompetensbestämmelsen och dess motiv (2.2) är en central utgångspunkt för kommitténs överväganden. Bestämmelsen anknyter till tidigare kompetensbestämmelser och rättspraxis. Tidigare förhållanden (2.1) ger sålunda också underlag för överväganden. Ytterligare underlag utgör rättspraxis' utveckling, särskilt efter 1948. För särskilda områden har redovisning för rättspraxis lämnats i specialavsnitten och bilaga 2. Några anteckningar om besvärsgrunderna och de allmänt kompetensbegränsande normerna görs under 2.3 och 2.4. Slutligen kan erinras om hur utvecklingen i en mängd hänseenden nu kan ha gett kompetensbestämmelsen ett annat innehåll än den hade 1948. Kommittén syftar här främst på utvecklingen beträffande olika områden som berör samhällslivet, ändrade betingelser för och ökad intensitet i samhällslivet samt förändrade värderingar i samhällsfrågor (kap. 1). Till en del har sådana förändringar lett till utbyggnad av eller reformer i speciallagstiftning som reglerar kommunal kompetens. Sådan reglering kan på olika sätt påverka också den inte specialreglerade kompetensen. Även reformer, som inte avsatt sig i sådan speciallagstiftning, kan ha betydelse för kommunernas roll i samhällslivet och därmed för kompetensfrågorna. En redovisning för relationerna mellan speciallagstiftningen och den oreglerade kompetensen lämnas under 2.5.

2.1 *Kompetensregleringen före 1948 års reform*

Kompetensbestämmelsen (1 §) i 1862 års förordning om kommunalstyrelse på landet (KFL) löd:

> Varje socken på landet utgör för sig en särskild kommun vars medlemmar äga att själva, efter vad denna förordning närmare bestämmer, vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter, såvitt icke, enligt gällande författningar, det tillkommer offentlig ämbetsmyndighet att dem handhava.
>
> Om behandlingen av kyrkliga angelägenheter, samt ärenden rörande folkskolan är särskilt stadgat.

I motsvarande bestämmelse i förordningen om kommunalstyrelse i stad (KFS) utsades att »varje stad, med därunder lydande område», utgjorde »för sig en särskild kommun». Fortsättningen av bestämmelsen överensstämde helt med bestämmelsen i KFL.

1862 års förordning om landsting angav kompetens till »för länet gemensamma angelägenheter, vilka avse den allmänna hushållningen, jordbrukets och andra näringars utveckling, anstalter för kommunikationsväsendets befordrande, hälsovård, undervisning, allmän ordning och säkerhet, med mera dylikt». Undantag gjordes för angelägenheter, som tillhörde offentlig myndighets ämbetsåtgärd.

Den särskilda förordningen 1862 om kommunalstyrelse i Stockholm bestämde kompetensen genom uttrycket »sina gemensamma angelägenheter».

De gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheterna torde ha innefattat också specialreglerade ämnesområden. Man synes ha räknat med att bestämmelsen i kommunalförordningarna om gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter skulle tjäna som enda underlag för det stora flertalet uppgifter. Förekomsten av speciallagstiftning berördes i 7 § KFL, där kommunalstämmans uppgifter angavs vara bl. a. »alla de ärenden, som enligt särskilda författningar nu äro till sockenstämmans handläggning hänvisade». Uppräkningsmetoden i 1843 års sockenstämmoförordning övergavs visserligen, men efterlämnade på detta sätt en säregen reminiscens i KFL. – Antalet specialförfattningar var vid kommunalförordningarnas tillkomst förhållandevis begränsat.

Metoden för kompetensbestämning diskuterades av 1858 års sakkunniga, som uttalade (betänkandet s. XI f)):

> Någon annan eller närmare bestämning af de särskilda angelägenheter, som borde kunna blifva föremål för kommunernas sjelfverksamhet och beslutanderätt, än den, som ligger uti de tre orden: »gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter», hafva Committerade icke funnit lämpligt att bland de allmänna stadgandena intaga. Att inskränka dessa angelägenheter till endast sådana ärenden af borgerlig natur, som uti 1843 års Förordning punktvis uppräknas och till soknestämmas handläggning öfverlemnas, hade varit att alltför mycket missförstå de billiga anspråk, kommunalfriheten, under en väl afvägd kontroll från statens sida, på sjelfverksamhet med skäl kan göra, och ett försök till ett sådant uppräknande skulle dessutom icke hafva lyckats, emedan det, i följd af sjelfva den mångsidighet, som ligger uti allt slags förvaltande verksamhets natur, hvarken hade kunnat blifva fullständigt, eller omfatta alla de särskildheter, som dermed egde samband. De här ofvan anförda orden deremot hafva synts Committerade bäst uttrycka kommunalverksamhetens både omfång och begränsning. De påtrycka denna verksamhet en uteslutande administrativ karakter och förutsätta, att de angelägenheter inom kommunen, med hvilka den eger taga befattning, skola hafva sin rot och sin uppkomst uti och från de gemensamma intressen, dem kommunen såsom personlighet eger att vårda.

De tillåtna kommunala angelägenheterna bestämdes i kommunalförordningarna genom orden »sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter». Det ligger nära till hands att anta att ordet »gemensamma» här främst fungerade som en mätare på kommunintressets intensitet. Orden »ordnings- och hushållningsangelägenheter» skulle däremot beskriva angelägenheternas art.

Ursprungsinnebörden av bestämningsorden har alltid varit osäker. Osäkerheten har främst gällt ordet gemensamma. Redan i slutet av 1800-talet[1] konstaterades att

[1] C. G. Hammarskjöld. Bidrag till tolkning . . . Sthlm 1888 s. 33 f.

många åtgärder och anstalter, som endast gagnade en del av kommunen, likväl kunde vara lagliga på grund av sin beskaffenhet att röra »ett mera allmänt intresse». Och i detta sekels början framhölls[1] mot bakgrunden av dåvarande rättspraxis att ordet gemensamma inte åsyftade summor av privata intressen utan kvalificerades av allmänintressen. Iakttagelsen hade stöd i ursprungsmotiven. Det bör erinras om hur där underströks att de gemensamma ändamål som sammanband kommunmedlemmarna till en enhet tillika måste vara statsändamål. Vidare sades den valda kompetensbestämningen påtrycka den kommunala verksamheten »en uteslutande administrativ karaktär». Samtidigt förutsattes (jfr ordet gemensamma) att de kommunala angelägenheterna skulle »ha sin rot och sin uppkomst uti och från de gemensamma intressen, dem kommunen såsom personlighet äger att vårda».

Av intresse kan här också vara att erinra om den tolkning av ordet »gemensamma» som kammarkollegiet gav uttryck för vid 1948 års kompetensreform. Kollegiet ansåg sig vid ingående undersökningar ha funnit att ordet används för att ge en gräns mot angelägenheter, som hänförde sig till viss grupp inom kommunen (fastighetsägare etc.).

I sin lokutionsteknik sökte besvärsmyndigheterna från slutet av 1800-talet och fram till 1948 upprätthålla en viss skillnad mellan »ordnings- och hushållningsangelägenheter». Det förra uttrycket fick då anknyta till den kommunala förordningsmakten, utan att dock nå fram till full konsekvens. Även i doktrinen har denna skillnad stundom tillmätts betydelse (Thulin, Sundberg). Huruvida en sådan medveten åtskillnad verkligen varit avsedd torde emellertid vara osäkert. Uttalanden av motivskrivaren, riksarkivarien J. J. Nordström, vid 1872 års riksdag, tyder närmast på att man med dubbeluttrycket, en försvenskning av orden ekonomie och politie, velat framhäva kommunalangelägenheternas karaktär av förvaltningsangelägenheter. Denna åsikt har framförts i både svensk (Herlitz) och finsk (Kuuskoski) doktrin. För sin del fann kommunallagskommittén (1947) uttrycket inte mer upplysande än om det i stället stått förvaltningsangelägenheter eller helt enkelt angelägenheter. Uttrycket var enligt kommunallagskommittén lika användbart hur än kommunalverksamhetens föremål växlade.

Utöver nu angivna positiva kompetensbestämningsord innehöll kommunalförordningarna även en negativ bestämning. Lagtexten gjorde förbehållet, »såvitt icke, enligt gällande författningar, det tillkommer offentlig ämbetsmyndighet att dem handhava». Vid 1930 års kommunallagsrevision erhöll förbehållet sin alltjämt gällande lydelse »såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan». Med »annan» avsågs i första hand annat offentligrättsligt subjekt. Förbehållet fyllde även funktionen att erinra om att även andra kommunala angelägenheter än de som då berördes i lagrummets andra stycke – folkskoleväsendet och församlingsangelägenheter – kunde vara reglerade i speciallagstiftning. Enligt motivuttalanden hörde sålunda byggnads- och hälsovårdsnämnders myndighetsfunktioner till undantagsområdet.

Den avsevärda tid, under vilken 1862 års kommunalförordningar kom att gälla, kännetecknades när det gäller kommunernas uppgifter främst av speciallagstiftningens starka tillväxt. Det rättsliga underlaget för kommunalverksamheten försköts i avsevärd utsträckning från kommunallagarna till speciallagstiftningen. Till övervägande del tillkom sådan speciallagstiftning för att i olika hänseenden reglera kommunal verksamhet mera i detalj. Kommunallagstiftningen kunde självfallet inte belastas med allehanda sådana föreskrifter. Till en del har emellertid särlagstiftning också anlitats för att ge kommunerna befogenheter, som inte skulle tillkommit dem efter den allmänna kompetensbestämmelsen.

Den allmänna kompetensbestämmelsen föranledde under 1870-talets inledande år en

[1] David Davidsson, Ekonomisk Tidskrift 1909 s. 314 f.

del diskussion i riksdagen. Närmast var det kommunernas intresse att deltaga i det ökande järnvägsbyggandet som aktualiserade kompetensfrågorna. Civilministern fann i uttalande vid 1871 års riksdag insatserna vara kompetensenliga, om de främjade kommunens intresse av bättre kommunikationer. Han hänvisade också till fall där insatser i ett industriellt företag kunde vara befogade för att bereda den fattigare delen av kommunens befolkning tillfälle till förut saknad arbetsförtjänst. Uttalandet underströk även i övrigt den kommunala självbestämningsrätten.

I en motion vid 1872 års riksdag begärdes förslag till sådan ändring eller förklaring av kommunallagarna att de ärenden, som hörde till hushållningsangelägenheterna, blev närmare bestämda och begränsade. Lagutskottet tillstyrkte en utredning och angav en utväg kunna vara att följa 1843 års sockenstämmoförordnings princip att punktvis uppräkna de kommunala angelägenheterna. Om detta inte lät sig göra, återstod enligt utskottet utvägen att genom negativa bestämmelser förekomma att kommunerna befattade sig med sådana företag, som om de också indirekt medförde gagn för flertalet av kommunens medlemmar, likväl inte avsåg att fylla mera allmänna kommunalbehov. Motionen blev emellertid avslagen av kamrarna. En liknande motion vid 1873 års riksdag rönte samma öde; förslaget vann denna gång inte gehör heller hos utskottet.

Motioner vid 1920 års riksdag reste krav på utredning med syfte att så ändra kommunallagarna att kommunernas rätt att driva ekonomisk verksamhet av olika slag vidgades. Konstitutionsutskottet ville inte motsätta sig en viss ökning av kompetensen och hänvisade till möjligheterna att nå en sådan genom att den för lands- och stadskommun gällande trängre ordalydelsen förändrades i överensstämmelse med den något vidare formuleringen i Stockholmsförordningen. Utskottet förutsatte emellertid att anförda synpunkter skulle prövas vid en allmän revision av kommunalförfattningarna. Riksdagen avslog motionen.

Förarbetena till 1930 års kommunallagar redovisar ett antal olika förslag till redigering av kompetensbestämmelsen. Betänkandets förslag anslöt nära till kommunalförordningarnas bestämning. Propositionen upptog förslaget »kommun äger att själv, efter vad i denna lag närmare bestämmes, vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan». I en motion föreslogs lydelsen »kommunen äger att själv, efter vad i denna lag närmare bestämmes, vårda sina välfärds-, ordnings- och hushållningsangelägenheter, såvitt etc.».

I motionen gjordes gällande att ordet »gemensamma» borde utgå för att kommunerna inte skulle vara hindrade att tillgodose »ändamål med mera begränsat tillämplighetsområde». Tillägget av »välfärdsangelägenheter» skedde med hänvisning till att sådana angelägenheter uppdragits åt kommunerna i speciallagstiftning. Konstitutionsutskottets majoritet fann den i motionen föreslagna bestämmelsen föranleda en kraftig utvidgning av kompetensen utan att behov därav förelåg samt att formuleringen var vag och kunde föranleda osäkerhet. Utskottet förordade att kompetensen bestämdes till »för kommunen gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter». Borttagandet av ordet »medlemmars» motiverades av utskottets ordförande under riksdagsdebatten med en hänvisning till att uttrycket inte var exakt med hänsyn till den utveckling som ägt rum beträffande kommunernas allmänna och specialreglerade uppgifter. Riksdagen följde utskottets förslag.

Kompetensbestämningen i 1862 års förordningar hade både en territoriell (»varje socken» -- »varje stad») och en personell anknytning (»vars medlemmar»). Denna anknytning förekom inte i 1930 års kompetensbestämmelse. Bestämningen av vad som territoriellt utgjorde kommun gavs plats i en särskild bestämmelse (1 §). Kommunmedlemskapet bestämdes i en annan särskild bestämmelse (2 §). Kompetensbestämmelsen (3 §) gav så rätt åt »kommun»

(»stadskommun») att »själv --- vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter ---». Viss antydan om avsikten med att angelägenheterna hänfördes inte till medlemmarna utan till kommunen ges i det ovan refererade uttalandet av konstitutionsutskottets ordförande vid förslagets riksdagsbehandling.

Beträffande omredigeringen 1930 har 1962 års fritidsutredning[1] erinrat om att utmönstringen ur kompetensregeln av ordet »medlemmar» tillkom som en följd av motionsvis framställda krav på kompetensutvidgningar. Utredningen har här velat se en begynnande upplösning av den i tidigare författningstext markerade men i nämnda motioner angripna nära anknytningen mellan kommunmedlemmar och kommunal verksamhet.

1930 års motionsyrkande avsåg, som framgått, en utmönstring av ordet gemensamma och tillägg av ordet välfärds (-angelägenheter) men icke något subjektsutbyte. Enligt utskottsordförandes anförande under riksdagsbehandlingen skulle utbytet av »kommunmedlemmar» mot »kommun» väsentligen motiverats med att den specialreglerade kommunalverksamheten utvidgats. Det mycket kortfattade uttalandet i KU-betänkandet utesluter inte att även någon mindre vidgning av den oreglerade kompetensen kan ha varit avsedd. Uttalandet ger ingen vägledning för hur denna i så fall skulle gestaltat sig. Och i rättspraxis, där den senare ur språklig synpunkt kritiserade ordsammanställningen »en kommunens gemensamma ...» tidigt blivit standardlokution i kompetensmål, synes textändringen inte ha avsatt några spår. Huruvida den 1930 införda nya subjektsbestämningen föregrep ett modernare synsätt på kompetensförhållandena synes därför tveksamt. Den har emellertid bibehållits i 1953 års kommunallag.

Efter 1930 och fram till kompetensreformen 1948 framkomna förslag om kompetensutvidgningar avsåg till övervägande del speciella verksamhetsområden. Också krav på en mera allmän vidgning av den oreglerade kompetensen gav sig emellertid tillkänna. Särskild betydelse har väl de påpekanden och förslag som gjordes av kommunindelningskommittén (SOU 1945: 38). Främst var det tätortssamhällenas förhållanden som tilldrog sig uppmärksamhet. Gällande municipallagstiftning hade enligt indelningskommittén skapat osäkerhet och återhållsamhet beträffande de ordinarie primärkommunernas insatser. Kommunindelningskommittén skisserade ett förslag till tillägg till kompetensbestämmelsen. Enligt detta tillägg skulle med gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter förstås »icke endast sådana angelägenheter, som angå samtliga eller det övervägande flertalet kommunmedlemmar, utan även sådana, som eljest äro ägnade att tillgodose eller främja allmänna intressen inom kommunen».

2.2 *1948 års kompetensreform*

Kommunallagskommitténs uppdrag, som lämnades vid en tidpunkt då proposition förelåg om ny kommunindelning, avsåg bl. a. en utredning om behovet att vidga den kommunala beslutanderätten. Vid sin undersökning fann kommittén en utvidgning främst vara motiverad i förhållande till de begränsningar, som på olika sätt uppställts med utgångspunkt från gemensamhetskravet. Kommittén berörde här bl. a. hur detta gemensamhetskrav genombrutits på många specialreglerade områden. Även på de inte specialreglerade områdena hade enligt kommittén efter hand getts alltmer utrymme åt om en angelägenhet från allmän synpunkt framstod som en lämplig kommunal uppgift. Så länge uttrycket »gemensamma» bibehölls i kompetensbestämmelsen, ansågs det dock inte kunna förväntas att kommunerna i rättstillämpningen tillerkändes den större rörelsefrihet som kommittén ansåg motiverad. Beträffande kommunallagskommitténs ståndpunkt kan hänvisas till följande uttalande av kommittén.[2]

Låter man samhällsintresset vara det ledande motivet för kommunalverksamheten, kan

[1] SOU 1965: 19 s. 238.
[2] SOU 1947: 53 s. 68.

större beaktande skänkas de olika angelägenheternas art och natur. Befinnes det med hänsyn till arten av ett visst ändamål vara ett allmänt intresse, att en kommun främjar ändamålet, bör kommunen vara berättigad därtill, även om åtgärden kommer blott en mindre del av kommunens område eller ett mindretal av dess medlemmar direkt till godo. Den kommunala befogenheten i fråga om viss angelägenhet får sålunda bedömas ur synpunkten om det är lämpligt, ändamålsenligt, skäligt o. s. v. att kommunen befattar sig med angelägenheten. Givet är, att man vid detta bedömande icke kan helt bortse från om den åtgärd varom är fråga gagnar ett större eller mindre antal kommunmedlemmar. Det förhållandet att en åtgärd tillgodoser ett behov hos flertalet kommunmedlemmar innefattar tvärtom i regel en anvisning om att ett samhällsintresse föreligger. Men det väsentliga är, att ett allmänt, ett samhälleligt intresse icke nödvändigtvis förutsätter att ett sådant kvantitativt betydande behov är för handen.

Uttrycket »ordnings- och hushållningsangelägenheter» ansågs av kommittén ha haft ringa betydelse för rättstillämpningen. Det uteslöts bl. a. med hänsyn till att det ansågs föråldrat och svårförståeligt.

Departementschefen[1] anslöt sig till dessa kommitténs uttalanden. – Det bör dock här erinras om att propositionen inte återgav vad kommittén anfört därom att ett behovs hänförande till flertalet kommuninvånare kunde innefatta en anvisning om att ett samhällsintresse förelåg. – Departementschefen underströk vikten av att man helt allmänt gav kommunerna en friare, mera obunden ställning som samhällets lokala förvaltningsorgan och att kommunerna på lång sikt fick nya utvecklingsmöjligheter. Den då förestående kommunindelningsreformen utgjorde enligt departementschefens mening ett särskilt skäl för ökade kommunala befogenheter.

En väsentlig fråga vid 1948 års kompetensreform var om den sedan gammalt använda metoden – med en i generalklausulform given allmän bestämning – borde bibehållas. Olika motiv för att bibehålla metoden anfördes av kommunallagskommittén. Alternativet var att räkna upp de kommunala angelägenheterna. Alternativet uteslöts bl. a. därför att en sådan uppräkning skulle betyda ett principiellt upphävande av kommunernas rätt att allt efter sina olika behov utsträcka den kommunala verksamheten till nya områden. Metoden med en generalklausul ansågs ge kommunerna frihet att med beaktande av de lokala förhållandena och tidslägets växlingar ta egna initiativ och göra självständiga insatser på olika verksamhetsområden. Det ansågs vidare vara en fördel att besvärsmyndigheterna fick en jämförelsevis stor frihet att anpassa sin ståndpunkt efter de skiftande förhållandena i de särskilda fallen med beaktande av den allmänna samhällsutvecklingen. En allmänt hållen generalklausul ansågs bäst överensstämma med tanken att allmänintresset främst skulle vara vägledande för kompetensbedömningen. Kommittén fann inte nödigt att i kompetensstadgande närmare markera att allmänintresset skulle vara vägledande och hänvisade till att också uttrycket »kommunala angelägenheter» (andra stycket) utvisade anknytningen till allmänintresset.

I frågan om sättet för genomförande av 1948 års kompetensreform rådde oenighet inom kommunallagskommittén. Kommittémajoriteten förordade att den önskade kompetensutvidgningen skulle vinnas genom att kommunallagens allmänna kompetensregel fick den ändrade lydelse, lagrummet nu har. Två reservanter (herrar Herlitz och Pettersson) hävdade däremot att det gamla kompetensstadgandet borde bibehållas. I den mån ökat utrymme behövde beredas för kommunal verksamhet, borde detta i stort ske genom särskild lagstiftning. Sådana utvidgningar ansåg reservanterna för det dåvarande böra övervägas inom byggnads-, hälsovårds-, vatten- och väglagstiftningens ram samt beträffande elektrifiering, bostadsförsörjning, stipendiegivning och hemvärnets understödjande.

Som skäl för sin ståndpunkt anförde *reservanterna* bl. a. följande:

En ändring av den allmänna kompetensregelns lydelse skulle införa ett betydande osäkerhetsmoment i den kommunala självstyrelsen. Äldre rättspraxis skulle sålunda förlora sin vägledande betydelse. Den föreslagna nya

[1] Prop. 1948: 140.

3—014359

lydelsen av kompetensstadgandet kunde, lika litet som dess föregångare, förmedla någon kunskap om kompetensgränserna. Kommittémajoritetens motiv till belysning av den nya kompetensregelns innebörd var inte klargörande.

Den lagstiftningsmetod som majoriteten anvisat ingav allvarliga betänkligheter. En »motiveringslagstiftning» av det slag majoriteten förordat skulle leda till att kommunalmännen hänvisades att finna lagens mening genom sammanställning av kommittébetänkande, proposition och utskottsutlåtande. Uttalanden som i anledning av nya kompetensproblem fälldes av departementschefer och riksdagsutskott – ofta kanske andra utskott än konstitutionsutskottet – måste vid denna metod tillerkännas avgörande betydelse för kompetensfrågornas bedömande. På detta sätt bildades efterhand en snårskog av olika uttalanden, i vilka kommunalmän och andra tvingades att söka sig till rätta. Särskilda svårigheter uppkom när de förhållanden, som lagts till grund för uttalandena, i ett eller annat hänseende ändrats.

Metoden ställde också besvärsmyndigheterna inför svårigheter. Enligt erkända rättsgrundsatser har sålunda den lagtolkning som utgår från lagtexten företräde framför den, som bygger på lagstiftarens mening och naturligtvis än mer framför senare uttalanden – utan samband med lagstiftning – om hur en lag bör tolkas.

I den mån motiveringen likväl tillerkändes betydelse komplicerades situationen av att motiveringsuttalandena inte täckte alla kommunala verksamhetsområden men likväl var avsedda att lämna en viss ledning beträffande inte behandlade avsnitt av kommunal verksamhet. Uttalandena skulle därmed få en analogisk tillämpning. Med hänsyn till uttalandenas stundom motsägelsefulla karaktär äventyrade detta en konsekvent rättstillämpning.

Att bibehålla äldre kompetensregler i oförändrat skick skulle innebära betydande fördelar. Visserligen skulle gränserna för kommuns befogenheter under alla förhållanden, hur lagstiftningen än gestaltade sig, bli oklara och osäkra. Den rika rättspraxis som redan uppvuxit på gällande lags grund skapade emellertid en ojämförligt större säkerhet och klarhet än kommittémajoritetens utläggningar av en lagtext, som i och för sig icke gav någon ledning.

Det fanns inte någon anledning att misströsta om regeringsrättens vidsynthet vid bedömande av företag och åtgärder som i följd av den framskridande utvecklingen framstår som fallande inom kommunernas naturliga verksamhetsområde. Samtidigt var emellertid den generella regeln om kommunernas kompetens lika litet i framtiden som dittills till fyllest. Erforderliga supplerande regler borde även framgent meddelas i särskilda lagar eller andra under riksdagens medverkan tillkomna lagar. Denna utväg hade ett bestämt företräde framför den som består i att kommunalmännen hänvisas att ur propositioner och utskottsutlåtanden hämta besked om kommunernas befogenheter. Andra fördelar med den var att man på detta sätt kunde uppdraga klara gränser mellan den statliga och kommunala verksamhetssfären. Utvecklingen öppnade ständigt nya områden, på vilka såväl staten som kommunerna äro verksamma. Till undvikande av planlöshet i det allmännas verksamhet framstod det på sådana områden som angeläget, att de olika verksamhetsformerna på ett rationellt sätt koordinerades med varandra. Detta var icke möjligt utan lagstiftning. På många områden var det också viktigt med lagstiftning, som reglerade förutsättningarna för kommunernas ingripanden, beskaffenheten och omfattningen av de åtgärder de fick vidtaga osv. Särskilt gällde detta då fråga var om kommunernas rätt att utge understöd och bidrag till enskilda. En objektiv behandling av de enskilda fallen behövde här tryggas.

Departementschefen följde kommittémajoritetens förslag och uttalade gentemot vad reservanterna anfört (prop. s. 68 f):

Av det anförda torde framgå, att jag icke blott förordar, att en sådan utvidgning nu bör komma till stånd, utan även anser, att den i första hand bör ske genom en ändring av det stadgande i kommunallagarna, som begränsar kommunernas kompetens till gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter. Kommittéreservanterna ha mot denna lösning av kompetensproblemet bl. a. invänt, att den för en avsevärd tid skulle införa ett betydande osäkerhetsmoment i den kommunala självstyrelsen. Reservanternas farhågor synes mig överdrivna. Det är ju i intet avseende fråga om att inskränka kommunernas befogenheter. De föreliggande prejudikaten komma därför att behålla sin betydelse i den mån de klargjort, hur långt dessa befogenheter sträcka sig. Osäkerheten hänför sig endast till det utanför liggande området. Att döma av den vid betänkandet fogade rättsfallsöversikten synes emellertid det övervägande flertalet av de avgöranden, i vilka en kommun ansetts ha överskridit sin befogenhet, avse områden, där någon osäkerhet ej behöver råda. Åtskilliga av dessa ha nämligen sedermera reglerats eller komma sannolikt att regleras genom särskild lagstiftning. På många andra punkter torde det efter en ändring av kompetensregeln bli tämligen klart, huruvida den omtvistade åtgärden alltjämt faller utanför kompetensen. Uppenbarligen kommer det likväl att i framtiden upp-

stå vissa tolkningssvårigheter. Dessa synas emellertid ej behöva bli större än de som föranletts av den nuvarande bestämmelsen.

På en viktig principiell punkt hade emellertid reservanterna framgång. Kommittémajoriteten hade föreslagit att kommunerna på vissa områden skulle utan stöd av särskild lag tillerkännas en mera allmän understödsrätt utanför den egentliga socialvården. Reservanterna hade i linje med sin principiella inställning motsatt sig en sådan utvidgning. Departementschefen och riksdagen avvisade majoritetens förslag. Som följd härav bibehölls 1947 års bostadsförsörjningslag, trots att kommittémajoriteten ansett den särskilda lagstiftningen obehövlig.

Att allmänintresset ställdes i förgrunden innebar givetvis inte att den kommunala verksamheten inom obestämda gränser lämnades full frihet. Verksamheten kom enligt kommunallagskommittén att vara underkastad vissa principiella grunder, vilkas begränsande innebörd rättspraxis hade att tolka. Kommittén erinrade om hur dessa grunder i viss mån kommit till uttryck i besvärsgrunderna. Särskilt erinrades om den allmänna objektivitets- och rättviseprincip, som gällde inom all offentlig förvaltning och alltjämt borde vara rättesnöre för den kommunala verksamheten (bet. s. 68).

Departementschefen uttalade (prop. s. 71 f) att den föreslagna kompetensbestämningen visserligen kom att innebära att, såsom redan stundom varit fallet, skäligheetssynpunkter borde beaktas vid besvärsprövningen. I sista hand måste det enligt departementschefen bli fråga om en rättsprövning med tillämpning av principiella begränsningsnormer, som gällde all kommunal verksamhet eller förvaltningsverksamhet överhuvudtaget.

Också andra begränsningar berördes i förarbetena. En angelägenhet, som skulle kunna bli föremål för kommunens omvårdnad, måste sålunda uppbäras av ett till kommunen lokaliserat intresse. Vidare skulle angelägenheter, vars handhavande enligt gällande författningar tillkom annan, falla utanför kompetensen. I sistnämnt hänseende kom bestämmelsen, liksom sina föregångare, att innehålla en uttrycklig begränsningsregel. Kommunallagskommittén anförde (betänkandet s. 97) att det möjligen kunde anses överflödigt att uttryckligen reglera detta undantag. Uttrycket »sina angelägenheter» kunde sålunda sägas innesluta ifrågavarande begränsning. Undantaget ansågs emellertid böra få ett klart och otvetydigt uttryck i lagtexten. – Det bör understrykas att undantaget gäller *författningsreglerad* verksamhet av annan. I vad mån andra insatser av annan begränsar kompetensen berörs inte i förarbetena.

En allmän begränsningsregel som förtjänar närmare uppmärksamhet avser understöd till enskilda kommunmedlemmar. Kommunallagskommittén diskuterade denna princip med utgångspunkt närmast från frågor om stipendiegivning samt arbetslöshets- och bostadsunderstöd. Enligt kommittén borde den då gällande restriktiva tillämpningen alltjämt gälla såvitt angick socialvården i trängre bemärkelse. Beträffande socialvården uttalade kommittén (betänkandet s. 71) att endast staten hade sådan överblick över de olika hjälpbehoven, som krävdes för att kunna välja ut de områden, där samhälleliga åtgärder var mest påkallade, och ge åtgärderna den lämpligaste formen. Den enhetlighet och samordning mellan olika hjälpformer som var oundgänglig för en rationell socialvård syntes sålunda kunna nås blott om socialvården bedrevs i av staten reglerad ordning. För andra områden ville kommunallagskommittén – såsom led i annan verksamhet – acceptera viss planmässig understödsverksamhet utan annat stöd än den allmänna kompetensbestämmelsen. Kommittén tillade emellertid (bet. s. 73) att förhållanden, som då inte kunde överblickas, kunde framkalla behov av en närmare reglering från statens sida av kommunens understödsverksamhet i ett eller annat hänseende. Det kunde exempelvis bli nödvändigt att dra upp gränser mellan statens och kommunernas uppgifter på ett visst område. En sådan reglering ansågs ha sin naturliga plats i speciallagstiftningen. – Beträffande speciallagstiftningens upp-

gifter uttalade kommittén i ett annat sammanhang (bet. s. 96) att metoden att reglera den kommunala verksamheten i särskilda författningar borde anlitas då det föreligger behov av närmare föreskrifter om utövande av kommunala befogenheter, liksom då det gällde att ålägga kommunerna förpliktelser.

Departementschefen, som inledningsvis fann motsvarande ordning som för socialvården böra gälla för arbetslöshetspolitiken, fann sig inte kunna helt oreserverat ansluta sig till kommitténs ståndpunkt (prop. s. 74). Dittillsvarande praxis hade emellertid enligt departementschefen varit alltför restriktiv. Såvitt gällde stipendiegivning ansåg departementschefen en sådan vara väl förenlig med kommunens omfattande uppgifter beträffande undervisnings- och bildningsverksamhet. En liberalare tillämpning ansågs kunna komma i fråga också på vissa andra områden, där bidragens karaktär av understöd inte var särskilt påtaglig och där det allmänna intresset av kommunal verksamhet var betydande. Departementschefen fann att en mindre restriktiv tillämpning kunde ligga i linje med tankegången att låta allmänintresset vara normerande för den kommunala kompetensen.

Andra begränsningsprinciper, som inte uttryckligen omnämndes i förarbetena, följer av likställighetsprincipen och av förbudet mot retroaktivt verkande beslut.

Förutom vad sålunda förekom i anslutning till kompetensstadgandets allmänna innebörd förekom i förarbetena mera konkreta uttalanden för ett antal särskilda kommunala verksamhetsfält. Uttalandena gjordes beträffande angelägenheter, för vilka krav rests på en vidgad kompetens. Uttalandena, specialdirektiven, avsågs ha normerande karaktär och skulle minska besvärsmyndigheternas osäkerhet i det förändrade utgångsläget för kompetensbedömningen. Kommunerna skulle enligt departementschefen här inte behöva avvakta vägledande avgöranden av de rättstillämpande myndigheterna. Uttalandena utgick från den nya lagtexten och de förut berörda allmänna begränsningsprinciperna. Det ansågs sålunda inte möjligt att lägga enbart praktiska synpunkter på speciella kompetensfrågor, men ett visst utrymme för skälighetsprövning skulle finnas. Specialuttalandena angavs i allmänhet medge en bedömning efter mera objektiva linjer.

Kommunallagskommittén gjorde uttalanden av ovan avsedda karaktär – meddelade specialdirektiv – beträffande ett flertal uppgifter. Sålunda behandlades frågor om tillgodoseende av särskilda tätortsbehov, kommunal affärsverksamhet, understödjande av enskilda näringsföretag, bostadsförsörjning, anordnande av allmänna samlingslokaler, arbetslöshetshjälp, stipendiegivning, enskild väghållning, elektrifiering och försvarsändamål. Att nå fullständighet skulle enligt kommittén ha varit en omöjlighet och en sådan fullständighet skulle ha lagt onödiga band på rättspraxis.

Kommitténs uttalanden för särskilda områden refererades i propositionen. I vissa fall gjorde departementschefen utfyllande uttalanden, i andra förklarade han sig i huvudsak ansluta sig till kommitteförslaget. Såsom förut antytts gav departementschefen i förhållande till understödsfrågor tillkänna en avvikande principiell inställning, dock utan att i de särskilda frågorna komma till väsentligen andra regler än dem kommittén förordat.

Under specialdirektiven, som karakteriseras som utvecklingar av allmändirektiven, påträffas redan i äldre rättspraxis upprätthållna grundsatser. Så är förhållandet beträffande kommuns rätt att allmänt stödja näringslivet och förbud mot engagemang i spekulativa företag. Undantag gjordes här som tidigare för situationer av arbetslöshet. Väsentligen uttrycker specialdirektiven önskemål om antingen konkret angivna nyanseringar i redovisad äldre rättspraxis eller bibehållande av där intagna ståndpunkter. Det betonas att specialdirektiven inte gör anspråk på fullständighet. Därför kvarstår verksamhetsfält, där det överlämnades åt besvärsmyndigheterna att i rättspraxis efter eget bedömande omsätta huvudprinciperna för kompetensutvidgningen. Även för dessa verksamhetsfält har lagstiftaren

uppenbarligen räknat med att erforderlig visshet om kompetensinnehållet efter hand skall utkristalliseras genom successiv prejudikatbildning. I initialstadiet har visst utrymme för lämplighetsavvägningar reserverats. Det är mot denna bakgrund man lär få se användningen av orden »i regel» och »i allmänhet» då kompetensprövningens karaktär av »objektiv» rättsprövning berörs.

Det ligger i sakens natur att kompetensprövningen av angelägenheter, vilkas kommunala karaktär uteslutande blir att bedöma efter 3 § 1 st. KL i dess nya lydelse, kan kräva vissa överväganden om angelägenheten allmänt sett bör anses vara kommunal. Detta genomgångsled i prövningen får då följas av en bedömning av de speciella omständigheter, som berör den aktuella kommunen, och av den beslutade åtgärdens art och syfte. Detta bekräftas av departementschefens uttalande att kompetensstadgandets första stycke skulle medge anpassning efter de skiftande förhållandena i de särskilda fallen med beaktande av den allmänna samhällsutvecklingen samt kommunernas ställning som samhällets lokala förvaltningsorgan. – I den speciallagstiftning, vartill 3 § 2 st. hänvisar, fastslås däremot regelmässigt att där behandlad angelägenhet har en entydigt kommunal karaktär. Därmed förlorar den enskilda kommunens speciella förhållanden i betydelse.

2.3 *Besvärsgrunder och allmänna principer vid besvärsprövningen*

Såsom kommunallagskommittén anförde (jfr ovan s. 35) replierar de allmänna principer som i rättspraxis reglerar den kommunala verksamheten i viss mån på de särskilda klandergrunder som bestämmer kommunalbesvärsprövningens art och omfattning. Vid överväganden av den allmänna kompetensregelns innehåll och lydelse finns det därför anledning att något beröra det kommunala besvärsinstitutet och förhållandet mellan där upptagna klandergrunder och kompetensregeln.

Det kommunala besvärsinstitutets tillblivelse lär med hänsyn till källmaterialets torftighet och delvis motsägelsefulla beskaffenhet aldrig helt kunna klarläggas. På grundval av förarbetena till 1862 års kommunalreform kan dock fastslås att besvärsinstitutets huvudsyfte var att besvärsprövningen i kommunalmål skulle få karaktär av kassatorisk rättsprövning. Prövningen skulle inte som normalt i dåtida och senare förvaltningsprocess omfatta både rätts- och lämplighetsprövning med rätt för besvärsmyndighet att vid bifall till besvär omgöra överklagat beslut.

Denna begränsning i besvärsprövningen tillkom i den kommunala självstyrelsens intresse. Av uppfattningen att kommunerna var att betrakta som både ett slags permanenta föreningar och integrerade delar av statsförvaltningen ansågs följa att endast kommunmedlem ägde rätt att genom klagan utlösa den till rättsprövning begränsade statskontrollen.

Bristen på inhemska exempel på en dylik exklusiv rättsprövning av förvaltningsmål gjorde att 1862 års lagstiftare tog intryck av utländska förebilder. Detta gäller om de tre viktigaste besvärsgrunderna, de som rör fel i förfarandet (»icke tillkommit i laga ordning»), strid mot lag (»står i strid mot allmän lag eller författning») och annorledes överskriden befogenhet (»annorledes överskrider deras befogenhet, som fattat beslutet»).

Av övriga besvärsgrunder tillkom orättvis grund (»vilar på orättvis grund») under lagstiftningsarbetets slutskede. Det har antagits att denna besvärsgrund främst ville ge eftertryck åt likställighetsprincipen. De knapphändiga motiven utesluter dock inte att besvärsprövningen på orättvis grund därutöver kunde få ett för det nya besvärsinstitutet eljest främmande inslag av billighetsprövning,

Enskild rätt kränkt (»kränker klagandens enskilda rätt») har ett ännu dunklare förflutet. Troligen anknyter den till en under sockensjälvstyrelsen vanlig klandergrund med anor från den tid då som regel enhälligheet krävdes för bindande stämmobeslut, beslutade avgifter (skatter) utgick för obestämd framtid samt många ärenden om en-

skild rätt slutligt avgjordes i administrativ väg och inte av allmän domstol. I linje härmed ligger att endast den kränkte tillerkänns klagorätt och att vid bifall till hans besvär rättelsen (beslutsupphävandet) enbart gäller till hans förmån om inte beslutet även befinns strida mot lag eller vila på orättvis grund, då beslutet helt upphävs.

Relationerna mellan de olika besvärsgrunderna har varit en omstridd fråga. Enighet har visserligen rått om att besvärsgrunden fel i förfarandet är en helt självständig besvärsgrund, som endast får aktualitet vid påstådda felaktigheter i beslutets tillkomst medan övriga besvärsgrunder avser brister i beslutsinnehållet. Men om det inbördes förhållandet mellan de på beslutsinnehållet inriktade besvärsgrunderna har meningarna gått isär.

I äldre doktrin, som lade vikt vid besvärsgrundernas ursprungliga ordningsföljd och använda sammanbindningsord, antogs tillämpningsområdena delvis sammanflyta. I nyare doktrin har däremot hävdats att en bestämd åtskillnad mellan även dessa besvärsgrunder redan från början varit avsedd. Till stöd för denna uppfattning har anförts dels vissa ursprungliga olikheter mellan besvärsgrunderna med avseende å möjligheter för klaganden att utverka verkställighetsförbud dels vissa beträffande enskild rätt kränkt alltjämt bestående avvikelser i fråga om klagorätt och rättsföljd.

Denna åsiktsförskjutning har otvivelaktigt påverkats av det sätt på vilket besvärsmyndigheterna använt besvärsgrunderna under olika tider. Under ett inledande skede anlitades besvärsgrunderna enskild rätt kränkt och orättvis grund ytterst sällan positivt. Orsak härtill kan ha varit att orättvis grund ansågs i viss mån bryta mot huvudtanken om besvärsprövningens karaktär av enbart rättsprövning och att enskild rätt kränkt stred mot härskande liberala idéer om en bestämd boskillnad mellan besvärsmyndigheters och allmänna domstolars jurisdiktionsområden.

Äldre rättsfallssamlingar ger blott ett fåtal för övrigt svårförståeliga exempel på anlitande av orättvis grund. När åter besvärsgrunden enskild rätt kränkt några gånger anlitades var det i lägen där en uppenbar rättskränkning skett men det föreföll ovisst om beslutsämnet föll under allmän domstols jurisdiktion och samtidigt fördelaktigt att begränsa rättsföljden till klagandens förmån på sätt besvärsgrunden medgav. Dessa rättsfall samt de använda avslagslokutionerna torde berättiga slutsatsen att positivt anlitande av besvärsgrunden ansågs uteslutet när klagandens rätt ostridigt skyddades av allmän domstol. Enbart den omständigheten att annan besvärsgrund kunde tänkas tillämplig uteslöt inte att enskild rätt kränkt tillämpades.

Med början under det första decenniet efter regeringsrättens inrättande har efter hand en omsvängning skett i rättspraxis beträffande klandergrundernas anlitande.

Klandergrunden orättvis grund, har fått en utsträckt användning främst när fråga varit om mot likställighetsgrundsatsen stridande kommunala avgiftsbeslut, när avgiftsrätten som sådan inte varit ifrågasatt, men även anlitats i andra fall av mannamån (se t. ex. RÅ 1951 ref 43, obehörig vägran att medverka till bostadsanskaffning åt utländsk medborgare, RÅ 1933 S 241, 360, missgynnande vid kommunala subventionsbidrag, RÅ 1958 ref 30, obehörig förmån av parkeringsplatsupplåtelse).

På besvärsgrunden enskild rätt kränkt har upphävts beslut, som inneburit uppenbar kränkning av kommunala förtroendemäns rätt till ersättningsförmåner och kommunala arbetstagares anställningsvillkor. Några rättsfall visar att även kommunala beslut vilka inneburit enligt äldre bestämmelser otillåtet avslag på kostnadsfri avloppsanslutning (RÅ 1943 S 436), egenmäktigt förfarande (RÅ 1951 I 248, 1970 C 207) felaktig sjukhusavgiftsdebitering (RÅ 1962 I 192) eller återtagande av beviljad eftergift av servitutsrätt (RÅ 1966 I 49) upphävts på denna besvärsgrund under förutsättning att det kommunala övergreppet mot den enskilde framstått som uppenbart. I samtliga dessa fall har fråga varit om domstolsskyddad rätt. I vissa avseenden har tillämpningsområdet för besvärsgrunden väsentligt be-

gränsats efter 1965 års lag om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut.

Utan jämförelse har dock strid mot lag och annorledes överskriden befogenhet blivit de i kompetensmål mest anlitade besvärsgrunderna. Motivuttalanden från förarbetena till 1862 års kommunalreform tyder på att man ursprungligen inte hållit dem strängt isär. Besvärsgrunden annorledes överskriden befogenhet kom att dominera och gör det alltjämt. Strid mot lag har stundom anlitats då kompetensöverskridandet brutit mot uttrycklig författningsbestämmelse. Vanligen, men inte undantagslöst, har den överträdda regeln varit en speciallagsregel. I ett par sällsynta undantagsfall har den tillhört allmän civillag av särskild betydelse för kommunalt handlande (RÅ 1951 I 236; 1964 ref 4).

Den omständigheten att visst kommunalt verksamhetsområde specialreglerats utesluter inte i och för sig tillämpning av besvärsgrunden annorledes överskriden befogenhet. Även där kompetensfrågan kan sägas gälla konflikt mellan kommunallagens allmänna kompetensregel och specialförfattningskompetens (RÅ 1923 ref 30; individuella sociala hjälpåtgärder i annan ordning eller på annan grund än specialförfattning medger befogenhetsöverskridande) eller kompetensfördelningsbestämmelser, är besvärsgrunden annorledes överskriden befogenhet den utan jämförelse vanligast anlitade. Motsvarande gäller då den påtalade lagstridigheten innebär brott mot kommunallagens egna kompetensfördelningsregler (jfr 4 men även 30, 45, 54, 61 och 62 §§ KL). Besvärsgrunden annorledes överskriden befogenhet har också använts vid illojal maktanvändning (se t. ex. RÅ 1958 ref 24), vid olaga retroaktivitet (RÅ 1928 ref 65), då avgift varit otillåten (se t. ex. RÅ 1938 ref 32) och då avgiftssättning genom brott mot självkostnadsprincipen inneburit förtäckt beskattning (RÅ 1918 ref 55).

Sammanfattningsvis kan sägas att man i modern rättstillämpning strävar efter att ge varje besvärsgrund ett från övriga klart avskilt tillämpningsområde. Denna strävan står i god överensstämmelse med nyare doktrins grundsyn på kommunalbesvärsinstitutet.

2.4 *Något om kompetensbegränsande normer i rättstillämpningen*

Flertalet av de allmänna kompetensbegränsande grundprinciper som underbygger kommunernas kompetens enligt 3 § KL kan, på grund av sin egen beskaffenhet och de mycket skiftande förhållanden för vilka de är avsedda att gälla, inte medge någon långtgående exakthet i tillämpningen. I rättstillämpningen har dessa normer också behandlats som allmänna målsättningsprinciper. När det i visst fall varit aktuellt för besvärsinstanserna att tillämpa principerna har i huvudsak endast fall av mera markant åsidosättande av principerna lett till upphävande av klandrat beslut. Denna uppfattning av principerna har kommit till tydligt uttryck i en del utslagsmotiveringar, där besvärsinstanserna ogillat klagandes talan under hänvisning till att kommunen inte visats ha gjort *otillbörlig* eller *väsentlig* avvikelse från den princip som klaganden underförstått eller direkt åberopat i målet (RÅ 1956 I 83, 1958 ref 7, 1969 C 84, 1970 C 236; se även 1967 K 455).

Med iakttagande av ovan angivna marginaler har rättspraxis efter hand förtydligat de kompetensbegränsande normernas innebörd.

Lokaliseringsprincipen innebär att en angelägenhet måste uppbäras av ett till kommunen knutet intresse för att kunna bli föremål för kommunens omvårdnad. Grundsatsen, som utgör den centrala utgångspunkten för bedömning av huruvida viss verksamhetsgren kan anses omfattad av kommunens kompetens, anknyter på en gång till kommunmedlemmarna och kommunens geografiska område. Här skall endast erinras om att principen är försedd med viktiga modifikationer som sammanhänger med befolkningens rörlighet och ofrånkomliga imperfektioner i kommunindelningen. Den utesluter inte kommunala anordningar, som närmast används av andra än kommun-

medlemmarna, exempelvis kommunala hotell i tätorter (RÅ 1968 K 728), eller kommunala markinnehav och anläggningar i annan kommun för exempelvis friluftsändamål (RÅ 1962 I 131), vattentäkter, reningsverk o. dyl. i den mån dessa behövs för den egna kommunen. Rättstillämpningen ger fåtaliga exempel på restriktioner till följd av lokaliseringsprincipens personella och geografiska moment. Engagemang i turistväsendets anläggningar har i rättstillämpningen inte ansetts omfattad av kommuns allmänna kompetens, vilket delvis kan ses som en restriktion till följd av lokaliseringsprincipens referens till kommunmedlemmarna. Den kompetens kommunerna numera har i fråga om sådana anläggningar grundas på särlagstiftning.

I lokaliseringsprincipen ligger bl. a. den kompetensbegränsningen att kommun inte får ingripa i annan kommuns angelägenheter. Den begränsningen har uppmärksammats i BostadsfL som ger kommun befogenhet att vidta bostadspolitiska åtgärder i annan kommun under förutsättning att sistnämnda kommun samtycker därtill.

Innebörden av grundsatsen om *objektivitet* och *rättvisa* i den kommunala verksamheten har bl. a. aktualiserats i situationer där efterfrågan på kommunala nyttigheter varit större än tillgången. I ansökningskö efter småhustomter har kommun inte ansetts bunden av den tidsmässiga turordningen mellan sökandena (RÅ 1968 K 1900). Kommun är här uppenbarligen oförhindrad att låta företrädesrätten påverkas av andra omständigheter såsom exempelvis sökandes ekonomiska förutsättningar att utnyttja tomt för avsett ändamål. Liknande bedömning har skett när fråga varit om företrädesrätt till kioskhandelsplatser (RÅ 1956 I 156, 1958 I 216, 1962 I 113), butikslokal (RÅ 1968 K 1349) och lotteristånd (RÅ 1969 C 84). Urvalet får emellertid inte ske på otillbörligt sätt. I sistnämnda fall ansågs urvalet godtagbart när det vägletts av intresset att bereda så många intressegrupper som möjligt tillfälle att nyttja ett eftersökt lotteristånd. När platser i kommunal lekskola inte kunnat beredas alla barn som önskats placerade där har urvalet ansetts kunna ske genom lottning (RÅ 1967 S 390). När fråga varit om fördelning av mark mellan olika bostads- och byggnadsföretag för bostadsbyggande har besvärsinstanserna tillerkänt kommunen en viss frihet att göra urval bland de intressenter som anmält sig men samtidigt indirekt gett uttryck för att uppenbara monopolsträvanden inte kan godtas (RÅ 1963 I 140).

Principerna om likställighet mellan kommunmedlemmarna och om förbud att lämna understöd åt enskild kan ses som delprinciper av grundsatsen om objektivitet och rättvisa.

Likställighetsgrundsatsen har ansetts innebära att vårdavgifter på ålderdomshem inte kunnat bestämmas till olika belopp efter vårdtagarens betalningsförmåga i varje särskilt fall (RÅ 1968 ref. 30).[1] Avgörandet lär inte utesluta avgiftsdifferentiering på annan grund, exempelvis efter det utrymme som ställs till vårdtagarens enskilda förfogande. Det kan i detta sammanhang erinras om att kommun ansetts oförhindrad att tillämpa inkomstgraderad taxa för lekstuguverksamhet, när dylik differentiering godtagits av statsmakterna vid beslut om statsbidragsgivning för verksamheten (RÅ 1970 ref. 11). Rättspraxis synes sålunda inte uppställa något krav på kvalificerat särskilt författningsstöd för inkomstdifferentierade avgifter på vårdområdena.

På avgifts- eller vederlagsfinansierade områden där de kommunala prestationerna är mindre standardiserade uppkommer ett i motsvarande grad större utrymme för avgiftsdifferentiering. I enlighet härmed har anmälningsavgifter i ansökningskö efter småhustomter ansetts kunna differentieras för olika tomtområden efter deras belägenhet (RÅ 1968 K 286) samt avgifter för markupplåtelser kunnat differentieras efter markens belägenhet och användning (RÅ 1951 I 51).

Likställighetsfrågor har inte sällan upp-

[1] Socialutredningen har föreslagit en specialreglering som möjliggör inkomstdifferentierade avgifter på ålderdomshemmen (stencil 1970; 6, socialdepartementet).

kommit i samband med upplåtelse av samlingslokal. Här har rättstillämpningen, uppenbarligen med ledning av den statsbidragsförfattning som gäller på området, formulerat ett krav på att sådana lokaler opartiskt, i skälig omfattning och på skäliga villkor hålls tillgängliga för föreningslivet i orten eller eljest för tillställningar av allmän betydelse (RÅ 1966 ref. 49). Vid upplåtelse av skollokaler för sammankomster har kommun ansetts ha en något vidare urvalsbefogenhet, som möjligen kan anses grundad på att särskilda hänsyn måste tagas till lokalernas egentliga ändamål. Kommun har därvid inte fått behandla viss religiös organisation annorlunda än andra på orten verksamma religiösa organisationer (RÅ 1958 E 76) men har däremot ansetts kunna avböja lokalupplåtelse till sådan organisation när upplåtelse endast brukade ske för politiska föredrag i samband med allmänna val (1958 E 77).

Vid bidragsgivning till föreningslivet får kommun inte gynna viss organisation framför annan organisation på samma verksamhetsområde. Landstingskommuns beslut om anslag till viss folkpensionärsorganisation med uteslutande av annan sådan organisation har av likställighetsskäl upphävts ehuru anslaget varit förenat med villkoret att den fritidsverksamhet som avsågs med anslaget skulle stå öppen för alla folkpensionärer i länet (RegR 7/1 1971).

Intresset av effektivitet i den kommunala förvaltningsapparaten och skydd för den kommunala förmögenheten medför att kommunen i vissa hänseenden ges en handlingsfrihet liknande den som tillkommer enskilda rättssubjekt. Vid tjänstetillsättning kan kommun utse den person som kommunen själv finner lämpligast om inga särskilda meriter föreskrivits för tjänsten. Rättspraxis har konsekvent hävdat att det här inte ges något utrymme för de eljest kompetensbegränsande grundsatserna utöver vad som kan följa av besvärsnämndsinstitutet (se ex. vis RÅ 1961 I 50). Kommun är också oförhindrad att ge tjänstemän särskilda förmåner om det sker för tjänstens skull (RÅ 1962 I 101). När kommun anlitar entreprenörer eller vidtar förmögenhetsdispositioner i form av exempelvis avyttring av överblivna förvaltningsbyggnader har kommun inte ansetts behöva begagna sig av anbudsförfarande (RÅ 1958 I 245, 1962 I 18, 1966 I 122, 144, 1968 K 1631, 1969 C 195). När anbudsförfarande skett eller olika anbud ändock inkommit har kommun inte ansetts bunden vid det anbud som varit gynnsammast i prishänseende (RÅ 1959 I 199, 1967 K 510, 1968 K 1631, 1969 K 191, 1969 C 43, 1970 C 90). Kommun har i sådana situationer ansetts ha en betydande om också inte obegränsad handlingsfrihet. De avtal kommunen ingår får inte innefatta ett berikande av motparten. Beslut om viss fastighetsförsäljning har upphävts när det pris kommunen betingat sig väsentligt understigit fastighetens verkliga värde samt det därigenom och med hänsyn till omständigheterna i övrigt ansetts klarlagt att beslutet inneburit otillbörligt gynnande av enskild person (1967 K 455).

Vid avgifts- eller vederlagsfinansiering av verksamhet varigenom kommunen i olika hänseenden betjänar allmänheten i kommunen gäller enligt rättspraxis en *självkostnadsprincip*. Den innebär att det totala vederlag kommunen uppbär av dem som tar nyttigheterna i anspråk inte får väsentligt överstiga kommunens kostnader för verksamheten, varvid med kostnader avses bl. a. löner, räntor, avskrivningar och annat som med ett företagsekonomiskt synsätt kan hänföras till kostnader i en verksamhet (RÅ 1958 ref. 7, gas- och elavgifter, samt 1968 ref. 30, avgifter på ålderdomshem). Principen har praktisk betydelse främst för verksamheter som är någotsånär klart avgränsbara och möjliga att sammanhålla. Den har i doktrinen med stöd av äldre rättspraxis förklarats med att överuttag skulle utgöra en form av olaga särbeskattning och innefatta en orättvisa mot nyttjarna genom att dessa skulle få deltaga i andra kommunala kostnader än dem som föranleds av den berörda verksamheten. Många inexakta komponenter bildar underlag för en självkostnadsberäkning. Man lär inte kunna komma längre än till ett konstaterande att principen

ger uttryck för en allmän målsättning. En vederlagsfinansierad verksamhet skall i olika hänseenden vara upplagd med inriktning på att överskott undviks. Osäkerhet beträffande beräkningsmetoder och beräkningsresultat torde utesluta precisa självkostnadsbestämningar, Man har att röra sig med närmevärden, när det i ett särskilt fall skall avgöras huruvida principen överträtts eller inte. För att det med rimlig säkerhet skall kunna sägas att principen överträtts måste överuttaget vara alldeles påtagligt, vara väsentligt.

Självkostnadsprincipen har ett nära samband med grundsatsen om *förbud mot spekulativ verksamhet,* vars innebörd belyses av ett betydande antal avgöranden rörande kommunala engagemang i näringslivet (se härom i 6 kap. och bilaga 3).

Det skall slutligen erinras om att motiven till 3 § KL ger ett visst bemyndigande för kommun att avvika från de allmänt kompetensbegränsande grundsatserna när det är påkallat i nödsituationer samt att grundsatserna inte sällan frångåtts i speciallagstiftningen. Särskilt förtjänar framhållas att kommunerna enligt socialförfattningarna har omfattande åligganden och befogenheter att ge understöd åt dem som efter nutida värderingar kan anses behöva särskilt stöd från det lokala samhällets sida.

2.5 *Oreglerad och specialreglerad kompetens*

En högst avsevärd del av dagens kommunala verksamhet grundar sig på speciallagstiftning. Av viktigare verksamhetsgrenar, som helt eller till övervägande grad följer speciallagstiftning, kan nämnas brandväsendet, byggnadsväsendet, civilförsvaret och den kommunala beredskapen, hälsovården socialvården, den bostadssociala verksamheten, sjukvården samt undervisningsväsendet. Ekonomiskt sett väger den specialreglerade verksamheten tungt. Det kan erinras om att av samtliga kommuners, församlingars, landstingskommuners och municipalsamhällens utgifter 1967 upptog undervisning och annan kulturell verksamhet 22,5 procent, hälso- och sjukvård 22,3 procent samt socialvård och socialförsäkring 11,4 procent.

Den s. k. oreglerade kompetensen (3 § första stycket KL) kompletteras sålunda av en omfattande och variationsrik speciallagstiftning (specialreglerad kompetens, 3 § andra stycket KL). Förskjutningar äger ständigt rum mellan oreglerad och specialreglerad kompetens. Under utvecklingens gång har allt flera verksamhetsområden blivit föremål för speciallagstiftning eller ändrad speciallagstiftning gett väsentliga kompetenstillskott. Ny eller ändrad speciallagstiftning får på olika vägar verkningar för den oreglerade kompetensen. Hur påverkan sker och vad den får för resultat skiftar med den specialreglerade kompetensens karaktär och sättet för kompetensnormeringen i speciallagstiftningen. Många varianter förekommer i författningsfloran.

Stundom kan en specialreglering sägas vara direkt och omedelbart inriktad endast på att ge ett visst tillskott till den oreglerade, frivilliga kompetensen. Ofta innebär detta att det allmänna kompetensstadgandet byggs ut med en kompletterande lagstiftning av kommunallags natur (exempelvis 1962 års lag om rätt att bistå utländska studerande). Konkreta kompetenstillskott erhålles emellertid inte sällan också genom annan lagstiftning än kommunallagstiftning.

Vanligare är emellertid att specialregleringen avser för kommunen obligatoriska angelägenheter och ger åtskilliga detaljerade föreskrifter om uppgifter och former för verksamheten. Till en del ges kommunfullmäktige då särskilda uppgifter, men till övervägande del läggs uppgifterna på nämnd. Nämnduppgifterna och sättet för deras handhavande brukar då noga preciseras och föga utrymme lämnas för ett fritt handlande. För fullmäktige däremot föreskrivs vanligen ett i allmänna ordalag uttryckt ansvar för verksamheten i dess helhet; ibland nämns särskilda anläggningar som skall finnas eller tjänster som skall tillhandahållas. – Direkta föreskrifter om skyldighet för kommunen – fullmäktige att finansiera berörd verksamhet brukar numera inte ges utan finansieringstvånget uppfattas

som underförstått. – De allmänt hållna skyldigheterna ger ett större eller mindre utrymme för kommunal handlingsfrihet beträffande verksamhetens omfattning och standard. Förutom mer eller mindre tvångsmässiga uppgifter tillför speciallagstiftning stundom samtidigt kommunerna en rent fakultativ kompetens.

Stor variationsrikedom utmärker specialregleringen när det gäller kompetensen och dennas fördelning på fullmäktige och nämnder. Variationsrikedomen gör att försök till systematisering möter stora svårigheter.

Det kan ibland vara tveksamt huruvida en särskild kompetensreglering ger en uttömmande reglering av kompetensen på visst område. I nyare speciallagstiftning söker man otvivelaktigt oftast att reglera kompetensen så uttömmande och allsidigt som möjligt. Så sker i nu gällande byggnads-, brandförsvars-, skol- och barnavårdslagstiftning liksom i socialhjälpslagen efter 1968 års författningsändringar. Vid en uttömmande reglering kan kommunallagens allmänna kompetensregel antagas i motsvarande mån förlora betydelse för kompetensen inom det berörda området.

Åtskillig speciallagstiftning lämnar emellertid alltjämt ett icke reglerat utrymme för åtgärder av generell natur. Det är då ofta inte alldeles klart om själva speciallagsregleringen ger denna kompetens eller om åtgärder får söka sitt stöd i den allmänna kompetensbestämmelsen. Ett exempel utgör här den allmänna hälsovårdsstadgan. Dess inledande paragraf ålägger kommunerna att ha hand om den allmänna hälsovården. På inte oviktiga punkter lämnas emellertid öppet i vad mån kommunen i eget intresse har rätt – eller rent av skyldighet – att i markägares eller nyttjanderättshavares ställe vidtaga eller bekosta åtgärder i hälso- och trivselfrämjande syfte (jfr RÅ 1967 S 275, 276; 1969 S 14 samt SOU 1969: 18 s. 50 ff). Naturvårdslagen är ett annat exempel. Där fastslås att naturvården är en såväl statlig som kommunal angelägenhet, men lagen ger i övrigt inget underlag för kommunal beslutanderätt. I motiven förutsätts emellertid kommunala insatser bl. a. när det gäller att skaffa kommuninvånarna tillgång till naturområden och möjligheter till friluftsliv. En sådan befogenhet har kommunerna redan sedan decennier ansetts ha till följd av den allmänna kompetensbestämmelsen (jfr KU 1969: 39 s. 5). Också miljöskyddslagen kan nämnas som exempel. Däri åläggs kommunerna skyldigheter bl. a. beträffande reningsverk. Lagen tillägger emellertid inte kommunerna några befogenheter utöver vad som följer av hälsovårds- och byggnadslagstiftningens samt allmänna ordningsstadgans vanligen tvingande bestämmelser. Beträffande 1947 års bostadsförsörjningslag kan råda tvekan om lagen är en uttömmande reglering av kommuns befogenheter på området.

I det konkreta fallet kan det många gånger vara svårt att avgöra i vilken mån och hur en specialreglering återverkar på den oreglerade kompetensen. Frågan om specialregleringen eller det allmänna kompetensstadgandet utgör lagstöd för en insats har föga intresse för en kommunmedlem som anför besvär. Besvärsmyndigheternas utslag lämnar sällan några klargörande besked i frågan. Det kan därför vara ovisst i vad mån den allmänna kompetensregeln i sådana mål tillagts någon supplerande roll.

Det förefaller rimligt att antaga att en speciallagstiftning, som lägger vida och allmänt beskrivna samhällsuppgifter i kommunal hand, kan bidraga till att tänja gränserna för den oreglerade kompetensen. Åtgärder, som inte ligger direkt i centrum för speciallagstiftningen, men allmänt kompletterar specialinsatserna torde då stundom närmast få anses ha sitt lagstöd i en sålunda vidgad oreglerad kompetens. Det kan exempelvis antagas att den omfattande specialregleringen på skolans område bidragit till att allmänt vidga befogenheterna beträffande utbildning och bildningsverksamhet. Troligen kan man också räkna med att förekomsten av en specialreglerad kompetens på ett område åtminstone analogivis kan tillmätas viss betydelse vid diskussioner om tillåtligheten av åtgärder på ett angränsande eller liknande område.

Tydligt är att kommunallagstiftaren räknat med att specialregleringen som helhet

har en reflexverkan på den oreglerade kompetensen. En sådan tankegång möter bl. a. i departementschefsuttalandet att den kommunala kompetensen i sista hand är att härleda ur kommunens ställning som samhällets lokala förvaltningsorgan. Det kan alltid sägas att en speciallagstiftning ger bidrag till värderingen av vad som är en allmän samhällelig uppgift. Förskjutningar i dessa värderingar kan alltid – vare sig de manifesteras i speciallagstiftning eller inte – ha allmänna återverkningar på den kommunala kompetensen.

Vid diskussionerna om specialregleringarnas verkningar i kompetenshänseende har givetvis avsetts specialregleringar i form av samfälld lagstiftning av KM:t och riksdagen. Uppenbarligen har exempelvis en på riksdagens beslut grundad statsbidragsförfattning inte i och för sig någon direkt kompetensverkan. Sådana författningar tillmäts emellertid stor betydelse vid bedömningen av vad som kan uppfattas som ett lokalt allmänintresse.

Ett annat samband mellan specialreglerad och oreglerad kompetens råder i finansieringshänseende. Kommunmedlemmarnas skattekraft kan anlitas för såväl det ena slaget av uppgifter som det andra. Fullmäktiges anslagsbeslut är här underkastade samma besvärsregler (76–78 §§ KL). För kommunal verksamhet grundläggande principer såsom självkostnads- och likställighetsprinciperna gäller också för verksamhet enligt specialförfattningarna, om annat inte följer av specialregleringen eller av verksamhetens natur.

2.6 *Kommittén*

Den oreglerade kompetensen har hittills för primärkommunernas del alltid bestämts genom en generalklausul. De motiv som anförts för denna ordning har naturligtvis i dagens läge inte minskat i bärkraft. Metoden bevarar ett önskvärt utrymme för kommunerna att utveckla den kommunala verksamheten med beaktande av de lokala förhållandena och de växande kraven på en allsidig samhällsservice. Det är även en uppenbar fördel att besvärsmyndigheterna bereds en jämförelsevis stor frihet att anpassa sin ståndpunkt efter de särskilda fallens skiftande förhållanden och efter den allmänna samhällsutvecklingen.

Det ligger i sakens natur att en generell kompetensregel tagen för sig har ett begränsat upplysningsvärde. Lagmotiv och uttalanden i andra sammanhang får i kombination med rättspraxis utgöra de väsentligaste källorna när det gäller att fastställa kompetensens gränser. Trots att den kommunala verksamheten vuxit i omfattning och intensitet vållar en allmänt avfattad bestämmelse i dag knappast större svårigheter än tidigare. Praxis har efter hand bidragit till fastare gränser. Den alltmer omfattande speciallagstiftningen har på många områden undanröjt tidigare tveksamheter och samtidigt bidragit till belysningen av andra gränsdragningsfrågor. På grund härav har den allmänna kompetensbestämmelsen i dag inte samma dominerande betydelse som den kan ha haft under tidigare skeden.

En annan grundläggande metod för bestämning av den allmänna kompetensen – närmast då en uppräkningsmetod – är redan med hänsyn till tekniska svårigheter knappast möjlig. Även om en uppräkning av i dag förekommande och tänkbara kommunala verksamhetsfält skulle kunna genomföras, skulle en sådan uppräkning rätt snart kräva omfattande kompletteringar. Kompetensen – kommunernas roll i ett dynamiskt samhällsliv – måste enligt kommitténs mening bestämmas genom en allmänt avfattad bestämmelse.

Frågan uppkommer då om större klarhet i några hänseenden kan skapas genom en omformulering av eller tillägg till den nuvarande bestämmelsen. Kommittén har övervägt olika möjligheter att på dessa vägar öka precisionen. Främst har kommittén därvid diskuterat olika begränsande tillägg, genom vilka vissa uppgifter uttryckligen undantages från kompetensen. En sådan metod att precisera kommunallagsreglerad kompetens är inte ny. Förbehållet »såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan» ger exempel

på denna normeringsmetod. Det kan också erinras om att denna metod hade aktualitet då man vid 1872 års riksdag behandlade frågor om deltagandet i järnvägsbyggandet (s. 31).

En lösning som diskuterats kan här få illustrera metoden. Behoven av vissa preciseringar hänför sig enligt vad kommittén funnit främst till gränsdragningen mellan statligt och regionalt å ena sidan och primärkommunalt kompetensområde å den andra. Primärkommunerna är enligt nuvarande lagtext obehöriga i första hand beträffande angelägenheter, som »författningsmässigt» tillkommer annan. Bestämningen »sina angelägenheter» ger emellertid andra begränsningar. Dessa får bl. a. anses innebära att behov, som utan författningsreglering faktiskt tillgodoses genom andra samhällsorgan, kan falla utanför den primärkommunala kompetensen eller inte bli föremål för annat än kompletterande kommunala insatser. Det skulle vara tänkbart att något större klarhet här skapades om förbehållet gavs lydelsen »om inte angelägenheten enligt gällande författningar eller eljest handhas av annan». Ändringen skulle kunna ge underlag för mera preciserade uttalanden om här berörda gränsdragningsproblem.

En annan metod att förtydliga vissa begränsningar skulle kunna vara att modifiera eller komplettera besvärsreglerna. Tänkbart vore exempelvis att såsom fjärde besvärsgrund ange att beslutet »avser angelägenhet, som med hänsyn till intresset av enhetlighet eller samordning bör handhas av andra samhällsorgan». Eventuellt skulle då organ, som företräder statsmakterna, kunna ges befogenhet att på denna grund angripa ett kommunalt beslut.

Kommittén har emellertid inte funnit de skisserade lösningarna användbara. Begränsningsregler har – liksom den positiva uppräkningsmetoden – en påtaglig svaghet genom ökade krav på fullständighet. Att i 3 § KL införa en ny begränsningsregel skulle föra med sig en avsevärd osäkerhet om i vilken mån befintlig rättspraxis alltjämt har relevans. Användandet av den negativa metoden skulle vidare kräva detaljbestämningar som får anses främmande för generalklausulmetoden. Det skulle exempelvis knappast vara tillräckligt med en hänvisning till angelägenheter, som författningsmässigt eller eljest tillkommer annan. Även andra faktorer behöver preciseras för att det skall vara möjligt att hänföra en »ny» eller kraftigt växande angelägenhet till det ena eller andra samhällsorganet. Stor betydelse måste exempelvis tillmätas hur starka behoven är av enhetlighet och samordning på området liksom frågorna om finansieringen av olika samhällsangelägenheter. I den mån oklarheten om gränserna på något område här är särskilt besvärande, låter sig gränsdragningsfrågorna lättare och klarare lösas genom speciallagstiftning.

Metoden att bygga ut besvärsgrunderna har särskilda svagheter. Osäkerheten om betydelsen av befintlig rättspraxis skulle bli mycket framträdande. Lösningar efter denna linje lär inte kunna bli tillfredsställande utan en mera allmän översyn av kommunalbesvärsgrunderna och kommunalbesvärsinstitutet som helhet. En sådan översyn medför omprövningar även av andra besvärsmöjligheter och låter sig bl. a. av detta skäl inte infogas i kommitténs uppdrag.

Möjligheterna att i dagens läge precisera kompetensen genom ett allmänt kompetensstadgande i kommunallagen eller genom tillägg till besvärsreglerna är sålunda rätt begränsade. Önskvärda ändringar i samklang med utvecklingens krav låter sig då lämpligare förverkligas genom reformer av olika institutionella förhållanden och av handläggningsformerna (beredningsfrågor, förvaltningsorganisationens uppbyggnad, budget och redovisning, besvärsordning). Reformer efter den antydda linjen kan emellertid knappast föreslås nu utan får tas under övervägande vid den mera allmänna översyn av kommunallagstiftningen som nyligen påbörjats.

Ett annat sätt att över ändringar i 3 § KL modifiera kompetensinnehållet är att helt ta bort tillägget »såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan». Om tillägget togs bort,

skulle det vara möjligt att i motiven för ändringen skapa en något ökad klarhet om relationerna mellan oreglerad och specialreglerad kompetens.

Tillägget ger knappast något otvetydigt besked i en del frågor av betydelse. Enligt kommunallagskommittén avsågs med »annan» dels staten eller offentlig myndighet och dels särskilda kommunala subjekt såsom landstingskommuner och municipalsamhällen. Undantaget bör emellertid i dagens läge uppenbarligen ges en något vidare tolkning. Till »annan» bör exempelvis höra sådana särskilda offentligrättsliga subjekt som de allmänna försäkringskassorna. Ordalagen »såvitt icke» inbjuder till olika läsarter. Ges uttrycket innebörden »i den mån icke», skapas ett relativt stort utrymme för olika kommunala insatser på områden, vars handhavande i första hand tillkommer »annan». På en del områden skulle en sådan kommunal kompetens säkerligen vara väl vid. Uttrycket kan emellertid – såsom kommunallagskommittén närmast synes ha avsett – läsas som »försåvitt icke» eller »såvida icke». En sträng tolkning i enlighet med det senare lässättet skulle i stor utsträckning utesluta kompletterande insatser på »annans» verksamhetsområde. Resultatet förefaller knappast godtagbart för många verksamhetsområden. Praxis har heller inte anslutit sig till en sådan tolkning av tillägget. – En motsvarande oklarhet kan för övrigt sägas vidlåda uttrycken »vårda» sina angelägenheter och »tillkommer annan». En sträng läsning kan ge långtgående föreställningar om exklusiv suveränitet. Strängt markerade gränser mellan olika verksamhets- och ansvarsområden kan vara alltför rigorösa för dagens integrerade samhällsverksamhet.

Förbehållet »tillkommer annan» kan också uppfattas som i viss mån överflödigt, ett förhållande som vidgicks vid 1948 års kompetensreform (se s. 35 i det föregående). Till »annan» skulle enligt kommunallagskommittén hänföras också »offentlig ämbetsmyndighet». Dit räknade kommittén bl. a. »vissa till den kommunala förvaltningen hörande organ, såsom hälsovårdsnämnd, byggnadsnämnd m. fl, som fullgöra i allmän författning föreskrivna åliggandden». Att verksamheten genom sådana kommunala organ inte inbegrips under den allmänna kompetensen följer emellertid fullt uttömmande av 3 § andra stycket KL. Vidare bör erinras om att undantaget enligt lagtexten avser endast *författningsreglerad* verksamhet genom annan. Redan uttrycket »sina angelägenheter» ger emellertid ett undantagande, som omfattar inte bara dessa författningsreglerade angelägenheter utan också angelägenheter, som utan egentligt författningsstöd handhas av andra offentliga organ än kommunerna.

Värdet av nu diskuterad metod beror till stor del på hur starka och vittgående önskemålen är om faktiska förändringar i nuvarande praxis. Kommunalrättskommittén har funnit att behovet av faktiska förändringar är begränsat till vissa rätt klart avgränsbara angelägenheter. I detta läge synes utvägen med ändringar i den allmänna kompetensbestämmelsen icke framkomlig. Det specialreglerade fältet är stort och variationsrikt. Det skulle mot denna bakgrund möta avsevärda svårigheter att ge allmänna regler eller göra uttalanden av större allmängiltighet. Kommittén avstår därför från nu diskuterade ingrepp i 3 § KL.

Kommunalrättskommittén är sålunda inte beredd att föreslå någon ändrad lydelse av vare sig första eller andra stycket av 3 § KL. Härav följer att kommittén inte heller föreslår några tillägg till eller ändringar i de 1948 beslutade motiven till den allmänna kompetensbestämmelsen. Även om vissa av dessa motivuttalanden redan från början – främst kanske på grund av sin teoretiska beskaffenhet – uppfattats som svårtolkade, har rättspraxis nu undanröjt åtskilliga oklarheter. Andra uttalanden har genom tillkomsten av speciallagstiftning nu inte samma betydelse. Det kan också erinras om hur den allmänna samhällsutvecklingen, den pågående kommunindelningsreformen och åtskilliga genomgripande reformer på olika områden medfört att gränsdragningsproblem, som ägnades uppmärksamhet vid 1948 års reform, inte längre medför samma tveksamhet. Erfarenheten visar också att lagkommentarer och tillgång

till både lokal expertis hos tjänstemän och expertis hos kommunförbundet mestadels ger erforderlig vägledning åt de kommunala organen. Tillräcklig anledning föreligger inte att genom omskrivning anpassa 1948 års motiv till nuläget.

Vill man nu i något hänseende ge mera preciserade kompetensregler synes man vara hänvisad till någon form av speciallagstiftning.

Kommitténs allmänna inställning är att specialregleringar av kommunernas kompetens bör anlitas med viss återhållsamhet. En väsentlig del av vidareutvecklingen av kommunal verksamhet måste kännetecknas av den frihet, som den allmänna kompetensbestämmelsen ger. Att genom specialreglering i mera avgörande grad styra den kommunala verksamheten skulle bidraga till inte önskvärda förskjutningar beträffande kommunernas ställning i samhällslivet. Det förefaller emellertid troligt att framtida förhållanden kan kräva att man i något större utsträckning än hittills behöver sätta in speciallagstiftning. Ett avgörande skäl härför kan vara att man på särskilda områden, där problem dyker upp och snabbt får väsentlig betydelse, inte gärna kan under längre tid låta kompetensläget vara osäkert i avvaktan på en vägledande och fyllig rättspraxis.

Utgångsläget för kommunalrättskommitténs översyn skiljer sig från kommunallagskommitténs. Vid 1948 års reform gällde det uteslutande att ta ställning till frågor om utvidgning av kompetensområdet. Kommunalrättskommittén har också att överväga frågor om kompetensbegränsningar. Med detta utgångsläge ligger det närmast till hands att reglera frågor om gränsmärken i speciella hänseenden för kompetensen genom utbrytning av visst ämnesområde från den allmänna kommunallagen och intagande av mera detaljbetonade bestämmelser i särskild lag av kommunallagsnatur. – Denna väg med utbruten speciell kommunallagstiftning har beträtts av statsmakterna genom 1962 års lag om stöd åt utländska studerande, 1968 års lag om kommunala befogenheter inom turistväsendet, 1969 års lag om kommunalt partistöd och 1970 års lag om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning av handikappade.

En fördel med specialregleringar genom kommunallag är att man därmed undviker osäkerhet om tolkningen av den allmänna kompetensregeln. En uttrycklig ändring av 3 § KL skulle under en avsevärd övergångstid skapa sådan osäkerhet. Också ett frångående av motiven för bestämmelsen skulle ha en sådan verkan. Även om det i 3 § KL reglerade kompetensinnehållet reduceras genom den utbrutna kommunallagen, påverkar dennas innehåll inte tolkningen av huvudstadgandet. Metoden ger inte, som förändringar i huvudstadgandet, utrymme för några falska motsatsslut. Den utbrutna kompetensförfattningen skall tolkas för sig och efter de motiv som anförs för denna författning. Motiv för det allmänna kompetensstadgandet, som speciellt hänför sig till det utbrutna området, förlorar naturligtvis i motsvarande mån sin giltighet.

Till fördelarna med utbrytningsmetoden hör också att de mera allmänt hållna direktiv för kommunalt handlande som lämnats i motiven för 1948 års kompetensreform i fortsättningen också kommer att gälla för den utbrutna lagstiftningen, i den mån annat inte följer av denna.

Rättspraxis, dvs. främst regeringsrättens utslag, får med den diskuterade metoden för specialområdet såväl som för det allmänna kompetensområdet alltjämt en dominerande betydelse. Genom den särskilda lagstiftningen och förhållandevis fylliga motiv för denna ökas emellertid möjligheterna att på förhand bedöma vad som är kompetensenligt. Detta kan medverka till en önskvärd minskning av antalet besvärsmål; merparten av kommunala besvärsmål på kompetensområdet hänför sig till de sektorer som kan ifrågakomma för utbrytning.

Kommunalrättskommittén vill alltså förorda att 3 § KL bibehålls i oförändrad lydelse men att dess innehåll vid behov kompletteras med utbrutna särskilda kommunallagar. Behovet av sådan särreglering diskuteras i kap. 3—6. Kommitténs ståndpunkt innebär också att de förut nämnda lagarna

om bistånd åt utländska studerande, om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet, om kommunalt partistöd och om sysselsättning av handikappade kvarstår.

Det finns anledning att här ta upp också en särskild fråga, berörd vid 1948 års kompetensreform. Mot bakgrund av den dominerande roll som tilldelades rättspraxis ifrågasatte en enig kommunallagskommitté om inte regeringsrätten vid prövningen av kompetensmål borde få tillgång till praktisk kommunal erfarenhet. Kommunallagskommittén tänkte sig att ett remissorgan av interkommunal art här skulle vara verksamt. Tanken avvisades emellertid av statsmakterna såsom främmande för svensk förvaltningsordning och mindre väl överensstämmande med grunderna för det kommunala besvärsinstitutet. Departementschefen erinrade emellertid om att besvärsmyndigheten givetvis var oförhindrad att inhämta yttrande från något existerande mellankommunalt organ om detta var erforderligt och lämpligt. Det borde emellertid enligt departementschefen som dittills ankomma på vederbörande myndighet att fritt pröva om ett sådant remissförfarande i visst fall kunde vara av värde.

Möjligen skulle skälen för ett remissförfarande av det slag kommunallagskommittén tänkte sig i dag ha ett påtagligt värde. Samhällsverksamheten har blivit alltmer omfattande, komplicerad och expansiv. Svårigheter måste kunna uppkomma för besvärsmyndigheterna att vara allsidigt och aktuellt informerade om den kommunala verkligheten och om de växlande krav som samhällsutvecklingen kan ställa på kommunerna. Avstånden mellan »kommunal praxis» och »rättspraxis» kan sporadiskt bli stora. Besvärsmyndigheterna kan i vissa lägen sakna tillräcklig information om hur kommunerna i allmänhet uppfattat och tillämpat kompetensreglerna på något särskilt verksamhetsområde och om vilka bevekelsegrunder och faktiska förhållanden som drivit fram en »kommunal praxis».

På motsvarande sätt kan osäkerhet råda i kommunerna om rättspraxis. Hur vägledande rättspraxis kan bli beror till stor del på frekvensen av de kommunala besvärsmålen och målens spridning över kompetensområdet. Osäkerhet uppstår ute i kommunerna om man endast kan bygga på mycket gamla avgöranden eller helt saknar ledning av rättspraxis. Det är också viktigt att kommunalmännen snabbt och effektivt kan få information om ändringar i rättspraxis.

Också det hävdvunna skriftliga förfarandet i kommunalbesvärsmål och de stränga reglerna för införande av besvärsfakta i målen begränsar möjligheterna att hos besvärsmyndigheterna få en allsidig och initierad prövning, som kan resultera i vägledande rättspraxis. Enskilda parter och kommuner i partställning är inte alltid i stånd att ge behövlig information om »kommunal praxis» och om betydelsefulla faktiska förhållanden. Processmaterialet blir sällan så fullständigt som vore önskvärt. Ibland ligger det utanför det möjligas ram att presentera alla för ett mål relevanta omständigheter, i synnerhet som egen aktivitet från besvärsmyndigheternas sida kan av klaganden och hans motpart uppfattas som partiskhet.

Det kan noteras att regeringsrätten på senare tid i viss utsträckning begagnat sig av remissförfaranden i besvärsmål. Det har i några fall hänt att yttrande inhämtats från kommunförbundet.

Vissa skäl talar mot former av obligatoriska remissförfaranden av berört slag. Ett dylikt remissförfarande till en beslutande instans hos ett kommunförbund – och något annat alternativ torde i dag inte stå till buds – skulle lätt kunna leda till en olycklig sammanblandning mellan juridik och politik. Det står inte heller i överensstämmelse med de särskilda kommunernas frihet att i besvärsmål ge särskild betydelse åt uttalanden från en mellankommunal icke offentligrättslig intresseorganisation.

I själva verket finns säkerligen andra och bättre vägar att i ökad grad tillgodose behoven av ömsesidig information. Kommunförbunden kan väntas bli allt bättre rustade att fylla sin roll i det informationsutbyte på tjänstemannanivå som enligt nuva-

rande ordning kan förekomma. Möjligheter finns att vid rekrytering av regeringsrättssekreterare tillgodose kraven på förtrogenhet med kommunala förhållanden och informationskällor. — Det får prövas i ett vidare sammanhang än det nu förevarande om någon betydelsefull komplettering beträffande organisation och handläggningsordning skulle kunna verksamt bidraga till ytterligare förbättring av informations- och bedömningsmöjligheterna.

Vid 1948 års kompetensreform har man räknat med att besvärsmyndigheterna skall kunna finna principer av relativ fasthet men samtidigt vara öppna för jämkning av dessa principer efter samhällsutvecklingens krav och de enskilda fallens förhållanden. Man har också utgått ifrån att besvärsmyndigheterna skall kunna för kommunalmännen tydliggöra vilka principer och principmodifikationer som tillämpats i de olika avgörandena. Kommunalrättskommittén anser sig ha funnit att rimliga krav på en konsekvent, flexibel och informativ rättspraxis numera är i stort sett tillgodosedda.

Rättstillämpningens informativa uppgift förtjänar särskild uppmärksamhet. De tidigare ofta kortfattade och på standardlokutioner vilande beskeden om överklagade besluts laglighet eller olaglighet har i växande grad ersatts av fylligare resonerande motiveringar. Man har anledning att vänta sig en fortsatt utveckling i denna riktning sedan regeringsrättens allmänna arbetsbörda genom pågående reformer nedbragts till rimlig nivå. En sådan utveckling mot mera upplysande motiveringar förutsätter bl. a. en viss kvalitet och utförlighet i processmaterialet, för vilket i första hand parterna – särskilt då kommunen – har att svara. Kommittén tycker sig ha spårat en viss benägenhet hos kommunerna, att inta en passiv hållning i kommunalbesvärsmålen. Detta kan någon gång ha berott på att man från kommunens sida sett utgången i målet som självklar i den ena eller andra riktningen. I andra fall kan orsaken ha varit att kommunen saknat egen kommunalrättslig expertis och av olika anledningar avstått från att anlita sådan utifrån. Medvetenheten om att utslag, som inte rör enskild rätt, saknar omedelbara praktiska konsekvenser för den kommunala handlingsfriheten, kan också ha medverkat. Kommunindelningsreformen, som leder till en jämnare standard för de kommunala förvaltningarna, samt kommitténs förslag beträffande återgång av olaga kommunala beslut och om viss talerätt för statlig befattningshavare (kap. 6–7) är emellertid ägnade att aktivera kommunernas processföring och därmed förbättra besvärsinstansernas möjligheter till informativa motiveringar. Kommittén vill i detta sammanhang erinra om att relevanta fakta om förhållanden i kommunen, som lokalt ter sig kända för envar, inte alltid är så kända i besvärsinstanserna att de utan särskilt åberopande kan läggas till grund för utslag. Det är sålunda angeläget att kommunen i förekommande besvärsmål presterar en utförlig sakframställning och argumentering. Vikten härav ökar om målet går till regeringsrätten, eftersom kännedomen om lokala förhållanden inte kan vara lika väl företrädd där som i länsstyrelsen.

Bland regeringsrättens avgöranden i kommunala besvärsmål kommer man i framtiden liksom hittills att finna dels en mindre grupp med ett framträdande prejudikatvärde – de nuvarande referatfallen – och dels ett större antal avgöranden, som var för sig har mindre eller ingen betydelse som prejudikat men som sammantagna måste tillskrivas ett icke oväsentligt informationsvärde om den kommunala kompetensen. Dessa fall redovisas för närvarande i notisavdelningen till regeringsrättens årsbok på ett systematiskt och typografiskt svårtillgängligt sätt. I syfte att skapa bättre kännedom om dessa avgöranden föreslår kommittén att de ges en statlig publicitet liknande den som ges åt de egentliga prejudikatfallen.

4—014359

3 Kommuns och landstingskommuns befogenhet att i egenskap av sjukvårdshuvudman utge ersättning för skada vid medicinsk behandling

Svensk skadeståndsrätt bygger – låt vara med en rad undantag – på den s. k. culpaprincipen, vilken innebär att den som lidit skada har rätt till skadestånd endast om skadan uppkommit genom oaktsamhet från annans sida. Culpaprincipen gäller också skada vid medicinsk undersökning eller behandling. Om skadan vållats genom fel eller försummelse från någon som är anställd på ett sjukhus eller annan sjukvårdsinrättning, kan den som lidit skadan i stället för att vända sig mot den anställde kräva ersättning av hans arbetsgivare dvs. sjukvårdshuvudmannen. Här föreligger ett arbetsgivaransvar, s. k. principalansvar, vilket gäller oavsett huruvida verksamheten drivs av staten, kommun eller enskild.

Kvar står emellertid att skadeståndsskyldighet föreligger endast om skadan uppkommit genom fel eller försummelse. Skador som orsakats av ursäktliga misstag eller oförutsedda fel på instrument och apparater är inte ersättningsgilla.

Den tekniska och vetenskapliga utvecklingen har efter hand lett till en alltmera avancerad sjukvård. Parallellt härmed har riskerna för oförutsedda skador på patienten ökat. Frågor om ersättning åt den som drabbas av skada vid medicinsk undersökning eller behandling har därmed fått ökad aktualitet.

Under senare år har i skilda sammanhang framförts önskemål att skadestånd eller därmed jämförlig ersättning skall utgå även om fel eller försummelse inte förekommit eller inte kan bevisas. Dessa önskemål har i sin tur aktualiserat den kommunalrättsliga frågan huruvida kommunallagen kan anses medge de kommunala sjukvårdshuvudmännen, främst landstingskommuner och landstingsfria primärkommuner, att inom sin sjukvård utge ersättning oberoende av culpaansvar. Sedan denna fråga ansetts böra besvaras nekande, har dåvarande Stockholms stads sjukvårdsstyrelse i skrivelse till KM:t den 13 juni 1967 framhållit behovet av att den kommunala kompetensen i förevarande hänseende blir översedd, så att ersättningsfrågan kan lösas på ett mera tillfredsställande sätt för den enskilde. Skrivelsen med därtill hörande handlingar har sedermera överlämnats till kommittén för beaktande.

3.1 *De kommunala sjukvårdshuvudmännens skadeståndsrättsliga ansvar för behandlingsskador*

Från sjukvårdens område finns i rättspraxis flera avgöranden där fråga varit om sjukvårdshuvudmans skyldighet att utge skadestånd för behandlingsskador. Några sådana avgöranden skall här återges i korthet.

NJA 1925 s. 103. En patient, som var intagen på Sabbatsbergs sjukhus i Stockholm, fick på grund av misstag från en sjuksköterskeelevs sida natronlut i stället för ett ordinerat febernedsättande medel. Härav följde bestående men för patienten. Av patienten

mot staden förd skadeståndstalan bifölls. HD anförde, att olyckan inträffat »till följd av sådant felaktigt förfarande å sjukvårdspersonalens sida, att staden såsom utövare av verksamheten å sjukhuset» måste anses skyldig utge ersättning för den därigenom uppkomna skadan.

NJA 1932 s. 373. En pojke hade brutit ena armen och behandlades på polikliniken på Filipstads lasarett. Enligt medicinalstyrelsen hade läkaren vid behandlingen förfarit felaktigt, vilket föranledde att en del av armen senare måste amputeras. Landstinget instämdes och krävdes på skadestånd på grund av läkarens felaktiga förfaringssätt. HD fann att läkarbehandlingen lämnats vid »sådan mottagning för öppen sjukvård, som avses i 12 § av lagen den 22 juni 1928 om vissa av landsting eller kommun drivna sjukhus, utan att behandlingen stått i omedelbart samband med intagning å sjukhuset». Skadan hade »sålunda uppkommit vid sjukvård, som är att anse såsom utövad av lasarettets läkare enskilt och för vilken följaktligen landstinget icke är ansvarigt».

NJA 1932 s. 572. En patient, som vårdades på länslasarettet i Södertälje, hade skadats till följd av att ett värmekrus av sjukvårdspersonalen kvarglömts i patientens säng under narkossömn. Därvid hade ena foten blivit bränd och stadigvarande men uppkommit. Då »skadan måste anses ha vållats genom bristande omsorg och uppmärksamhet från sjukhuspersonalens sida», ansågs landstinget »såsom utövare av verksamheten å lasarettet» ersättningsskyldigt Med »sjukhuspersonalen» avses i målet en elev eller en avdelningssköterska eller, sannolikt, båda dessa.

NJA 1938 s. 22. På polikliniken vid röntgenavdelningen å Lunds lasarett, sorterande under Malmöhus läns landsting, skadades en där inte intagen patient genom felaktig skötsel av instrument handhavda av anställd sköterska. Patienten yrkade skadestånd av läkaren och landstinget. Talan mot läkaren ogillades på den grund att denne inte ansvarade för åtgärder av den personal han haft att tillgå. Landstinget ålades ersättningsskyldighet med motiveringen att landstinget var »ansvarigt för skada som genom fel eller försummelse av personalen vid röntgenavdelningen å lasarettet uppkommer för där behandlad patient. Då enligt gällande reglemente för Lunds lasarett polikliniker skulle inrättas i den utsträckning som var nödig eller nyttig för den akademiska undervisningen ansågs att olyckan inte inträffat under mottagning för öppen sjukvård, alltså inte under sjukvård utövad av läkaren enskilt, utan under sjukvård utövad av landstinget.

NJA 1942 s. 718. Vid en blindtarmsoperation på länslasarettet i Falun hade av misstag en kompress kvarglömts i patientens bukhåla, på grund varav patienten sedermera avled. Skadeståndstalan fördes mot landstinget. I målet avgav medicinalstyrelsens vetenskapliga råd det utlåtandet, att stöd syntes saknas för antagandet att kompressens kvarlämnande berott på vårdlöshet från läkarens sida. HD fann emellertid, att patientens död förorsakats av ett vid operationen förelupet fel. Felet ansågs vara av sådan beskaffenhet, att landstinget såsom utövare av verksamheten på lasarettet var skyldigt utge skadestånd.

NJA 1944 A 177 (FFR 1944 s. 236). På Sabbatsbergs sjukhus i Stockholm blev en kvinna skadad vid behandling med ovadderat cirkulärt gipsförband. Skadeståndstalan fördes mot Stockholms stad. I inhämtat yttrande från medicinalstyrelsen uttalades, att fel i behandlingen visserligen förekommit men att felet inte berott på vårdslöshet, oförsiktighet eller försummelse utan hade sin grund i felaktigt bedömande. Domstolarna fann ej styrkt, att skadan uppkommit i följd av sådant felaktigt förfarande från sjukvårdspersonalens sida att Stockholms stad såsom utövare av verksamheten på sjukhuset var skadeståndsskyldig.

NJA 1945 s. 617. Vid operation av en patient på länslasarettet i Torsby hade rester av en tampong blivit kvar i operationssåret och förorsakat skada. I skadeståndsmålet åberopade landstinget ett utlåtande från medicinalstyrelsen, vari utsades, att läkarens förfarande ej kunde betraktas som felaktigt och att intet framkommit som ta-

lade för att läkaren genom felaktig behandling framkallat tampongresters kvarblivande i såret. Talan mot landstinget ogillades, enär ej ådagalagts att vid patientens behandling eller vård å lasarettet vårdslöshet eller försummelse förekommit, som kunde läggas någon av personalen till last, och käranden inte visat annan grund för landstingets ansvarighet.

NJA 1946 B 655 (FFR 1946 s. 181). Vid en operation hade en s. k. tork blivit kvarglömd i operationssåret. Läkaren ansågs av domstolarna ha visat försummelse och ålades solidariskt med landstinget såsom utövare av verksamheten på lasarettet att utge skadestånd till patienten.

NJA 1947 B 114 (FFR 1947 s. 66). En person hade på grund av buksmärtor intagits på Sabbatsberg sjukhus i Stockholm. Två läkare ställde diagnosen akut gallstensanfall och gav patienten smärtstillande och sömngivande medel. Då patientens tillstånd försämrades undersöktes han av en annan läkare (överläkare), som fann att patienten led av bukhinneinflammation och brustet magsår. Efter en tid avled patienten i sjukdomen. Medicinalstyrelsen konstaterade, att fel diagnos ställts av de båda förstnämnda läkarna och erinrade dessa om deras skyldighet att vid oklara bukfall bl. a. rådgöra med överläkaren. Skadeståndstalan fördes mot Stockholms stad såsom utövare av verksamheten å sjukhuset. Talan ogillades emellertid, varvid domstolen konstaterade, att även om det kunde antagas, att patientens liv hade räddats därest riktig diagnos från början hade ställts och operation då omedelbart vidtagits, hade det inte visats, att vederbörande läkare vid behandlingen av patienten gjort sig skyldiga till förfarande av beskaffenhet att kunna för staden medföra skadeståndsskyldighet.

NJA 1951 C 256 (FFR 1951 s. 69). En på Gällivare lasarett intagen patient hade efter en operation blivit förlamad på grund av ett vid operationen begånget fel. Patienten förde skadeståndstalan mot landstinget såsom utövare av verksamheten å lasarettet och mot den opererande läkaren. Hovrätten konstaterade att det i målet inte blivit styrkt vem som begått det fel, vilket lett till förlamningen. Vid operationen medverkade nämligen en assisterande läkare. Att felet uppkommit genom mindre omsorgsfull behandling var dock klart och hade bekräftats av medicinalstyrelsen. Läkaren befriades från ersättningsskyldighet medan landstinget ansågs ansvarigt för felet och ålades skadeståndsskyldighet.

NJA 1952 s. 270. En värnpliktig uppgav vid besiktning på förbandets sjukavdelning att han sedan flera år haft öronflytning. Detta föranledde ingen åtgärd. Ej heller vid ett senare tillfälle, då den värnpliktige inställde sig på sjukavdelningen medförande läkarintyg, enligt vilket han led av kronisk otit, vidtogs några åtgärder. Vid ett tredje tillfälle medförde den värnpliktige intyg från en specialist. Han remitterades då till ett länslasarett, som saknade öronspecialist. Han opererades flera gånger men fick som följder av sjukdomen och operationerna bestående dövhet på ena örat, partiell ansiktsförlamning och nedsatt syn. Skadeståndstalan fördes mot kronan och landstinget. I målet yttrade medicinalstyrelsen att det med största sannolikhet kunde antagas att de invalidiserande komplikationerna hade undvikits om den värnpliktige vid första undersökningstillfället remitterats till vård på specialklinik för öron-, näs- och halssjukdomar. Kronan ålades skadeståndsskyldighet på grund av försummelse i läkarvården vid förbandet. Landstinget blev inte skadeståndsskyldigt, enär de läkare, som på länslasarettet behandlat fallet, inte ansågs ha gjort sig skyldiga till sådant förfarande att det kunde föranleda ersättningsskyldighet för landstinget, samt den omständigheten, att landstinget inte haft anordnad öronspecialistvård å länslasarettet, inte i och för sig lagligen föranledde skadeståndsskyldighet.

NJA 1959 s. 674. En patient på distriktstandpoliklinik hade efter en injektion för bedövning drabbats av förlamning. Mot vederbörande landsting fördes skadeståndstalan. Därvid gjordes inte gällande, att fel eller försummelse begåtts av den behandlande tandläkaren eller av annan personal å kliniken. Käranden åberopade endast den om-

ständigheten, att arten och omfattningen av landstingets verksamhet medförde, att skador av dylikt slag i det långa loppet kommer att inträffa. Domstolarna ogillade skadeståndstalan och ansåg, att den åberopade grunden inte kunde medföra, att landstinget skulle bära risken för dylika skador.

NJA 1960 s. 589. Vid en åderbrocksoperation å Ersta sjukhus i Stockholm hade ett misstag begåtts, varigenom en artär i stället för en ven avskurits av den opererande läkaren. Det visade sig, att patienten hade en kärlanomali, bestående i att artären låg på det ställe, där venen vanligtvis låg. Misstaget fick till följd, att patientens högra underben måste amputeras. Medicinalstyrelsen uttalade, att feldiagnos av misstag ställts, något som dock i detta fall inte kunde skyllas på slarv, vårdslöshet eller försummelse hos läkaren. HD fann efter vidlyftig utredning det icke ådagalagt, att läkaren vid operationen förfarit vårdslöst, och ogillade därför skadeståndstalan mot sjukhusets innehavare, Svenska Diakoniss-Sällskapet.

Såsom framgår av referaten ansvarar huvudmannen för ett sjukhus för den på sjukhuset anställda personalens fel och försummelser. När det gäller sådan verksamhet som är att anse som vederbörande läkares på sjukhuset bedrivna enskilda mottagning, svarar inte sjukhusets huvudman för därunder uppkommen skada. Sjukvården är då inte en av sjukhusförvaltningen utövad verksamhet och kommunen–landstinget är inte vederbörande läkares principal.

Det bör framhållas att både sjukhusägaren och personalens skadeståndsansvar omfattar såväl skada orsakad genom positiva åtgärder som skada på grund av underlåtenhet att ägna patienten vård och tillsyn eller att vidtaga tillbörliga försiktighetsmått under behandlingen. Skadan behöver inte nödvändigt stå i samband med behandlingen: även felaktig diagnos, felaktiga råd eller för tidig utskrivning från sjukhuset torde kunna medföra ersättningsskyldighet för därigenom uppkommen kroppsskada (Strömberg: Om rättsförhållandet mellan offentliga anstalter och deras nyttjare, Lund 1948, s. 176).

Medicinalväsendets ansvarsnämnd prövar om läkare handlat i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet och äger vid fel eller försummelse utdela erinran eller varning. Den omständigheten att ansvarsnämnden fritar läkaren från vårdslöshet utesluter inte skadeståndsansvar vare sig för huvudman eller för läkaren. Det är domstolarna, som slutligt prövar skuld- och ansvarsfrågan. Se t. ex. NJA 1942 s. 718. Huvudmannen kan alltså bli skadeståndsskyldig trots att ansvarsnämnden förklarat att någon vårdslöshet hos läkaren inte förekommit. Det kan till och med förekomma, att huvudmannen blir ansvarig för genom vårdslöshet uppkommen skada utan att det kan utredas vilken befattningshavare det är som vållat skadan, se FFR 1951 s. 69.

Omvänt kan man tänka sig att en läkare straffas på disciplinär väg, sedan nämnden funnit att han förfarit vårdslöst, utan att skadeståndsskyldighet för honom eller huvudmannen inträder.

Uppenbart är, att ansvarsnämndens beslut ofta blir vägledande för domstolens beslut och att även i övrigt sakägares möjlighet att erhålla skadestånd på grund av felaktig behandling m. m. vanligen blir beroende på den ståndpunkt, som ansvarsnämnden intagit i disciplinfrågan (Medicinalstyrelseutredningen SOU 1946: 20 och Förvaltningsrättslig tidskrift 1955 s. 1 ff).

3.2 *Något om reformarbetet på skadeståndsrättens område*

På skadeståndsrättens område pågår ett reformarbete som avsatt ett flertal betänkanden (Skadestånd i offentlig verksamhet SOU 1958: 43, Allmänna bestämmelser om skadestånd SOU 1963: 33, Arbetsgivares och arbetstagares skadeståndsansvar SOU 1964: 31). På grundval av dessa betänkanden har inom justitiedepartementet utarbetats ett förslag till skadeståndslag som den 19 mars 1971 remitterats till lagrådet.

Den föreslagna lagen behandlar de viktigaste fallen av skadestånd på grund av eget eller annans vållande i utomobligatoriska

förhållanden. Principalansvaret har utformats så, att den som har arbetstagare i sin tjänst skall ersätta person- eller sakskada som arbetstagaren vållar genom fel eller försummelse i tjänsten. För sjukvårdshuvudmännens del innebär detta att full ersättning enligt skadeståndsrättsliga regler skall utgå i alla de fall då skada beror på fel eller försummelse bland vårdpersonalen på en sjukvårdsinrättning. Förslaget torde inte innebära någon markant utvidgning av det skadeståndsansvar som redan nu enligt rättspraxis anses åvila sjukvårdshuvudmännen.

I motiven till förslaget behandlas bl. a. en mångfald riksdagsmotioner och framställningar till KM:t om en vidsträckt tillämpning av s. k. objektivt ansvar, dvs. ansvar oberoende av vållande t. ex. i fråga om ersättning för skador genom brott, skador i yrkeslivet, skador förorsakade av djur och skador genom felaktig medicinsk behandling. Önskemålen om förstärkning av det ekonomiska skyddet vid personskador anses enligt motiven i första hand böra tillgodoses genom försäkringsanordningar som verkar direkt till de skadelidandes förmån, inte genom ett mera allmänt objektivt skadeståndsansvar. I den mån det rör sig om skaderisker som är direkt framkallade genom en i organiserade former bedriven verksamhet, anses det ligga nära till hands att kostnaderna för behövliga försäkringsanordningar bestrids av den som utövar verksamheten. Så t. ex. anses det naturligt att den ekonomiska bördan av förluster genom skador till följd av medicinsk felbehandling via premier för lämpligt utformade försäkringar bärs av huvudmännen för sjukvårdsinrättningarna resp. de privatpraktiserande läkarna och tandläkarna. Eftersom såväl sjukvårdens och folktandvårdens huvudmän som de privatpraktiserande läkarna och tandläkarna förklarat sig beredda att ta initiativ till på lämpligt sätt utformade försäkringssystem eller andra likvärdiga ersättningsanordningar på detta område har det inte ansetts föreligga skäl att ta upp frågan om ingripande genom lagstiftning till säkerställande av att dessa ersättningsproblem blir lösta.

3.3 *Ersättning utan skadeståndsskyldighet*

Det ligger i sakens natur att frågan huruvida skadeståndsskyldighet föreligger ofta kan framstå som tveksam i det enskilda skadefallet. Om kommunal sjukvårdshuvudman i sådant fall träffar överenskommelse med den skadelidande om jämkad ersättning blir ersättningen att betrakta som grundad på skadeståndsskyldighet under förutsättning att det vid en objektiv och insiktsfull bedömning av relevanta faktiska och rättsliga förhållanden framstår som ovisst hur en civil rättegång rörande skadeståndsskyldigheten skulle utfalla.

Fråga uppkommer nu om det kan anses ingå i kommuns befogenhet att utan i nämnda mening skadeståndsrättslig grund utge ersättning för patientskada.

Svaret ligger nära till hands när det gäller skönsmässigt utgivna ersättningar från fall till fall. Sådana ersättningar är inte förenliga med grundsatsen om likställdhet mellan kommunmedlemmarna och får redan av denna anledning anses falla utanför kommuns allmänna kompetens. Frågan kan emellertid inte besvaras lika entydigt när det gäller ersättningar som utgår efter på förhand fastställda normer. Ett normativt ersättningssystem kan väl tänkas utformat så att det tillgodoser anspråken på likställdhet, även om det är förenat med betydande svårigheter att konstruera ett sådant system och ge det en rimlig avgränsning. Likställighetsgrundsatsen kan alltså inte sägas resa något generellt hinder i sammanhanget.

Andra skäl kan emellertid tala mot den kommunalrättsliga lagligheten av ett sådant skydd.

Betraktar man det ifrågasatta försäkringsskyddet som en form av utvidgad socialförsäkring finns motivuttalanden som klargör att en tidigare på fattigvårdslag grundad rätt att anslå medel till sjukkasseverksamhet upphört med 1948 års kompetensreform. För en negativ inställning kan vidare åberopas andra motivuttalanden vid denna reform (se ovan s. 35). Enligt dessa skulle tidigare förbud mot kommunal understöds-

verksamhet utan stöd av författning fortbestå när det gällde socialvården i trängre bemärkelse. Samtidigt reserverade sig statsmakterna mot kommunallagskommitténs tanke att stöd åt enskilda utanför socialvården borde få lämnas utan särskilt lagstöd om stödet utgjorde ett naturligt led i verksamhet av annan art och syfte, som det i och för sig tillkom kommunerna att bedriva eller främja, under förutsättning att understödsgivningen präglades av planmässighet och objektivitet.

Det finns också några äldre rättsfall rörande kommunalt stöd åt större kollektiv som går i samma negativa riktning. Några av dessa är från slutet av förra seklet och avsåg beslut om livränta och pension vid viss ålder åt barn, som föddes i kommunen, samt om insättargaranti för en sockensparbank (W 492, 858). I båda fallen blev besluten upphävda. Större intresse påkallar ett rättsfall från 1934 (RÅ 1934 S 118), som gällde beviljande av anslag till olycksfallsförsäkring av skolbarn. Beslutet därom upphävdes såsom ej avseende något för vederbörande »socken» gemensamt ordnings- eller hushållningsändamål. Av notisen framgår att försäkringen skulle avse ersättning för olycksfall, som inträffade i samband med undervisningen vid skolan, under gymnastik och raster, under deltagande i av skolan anordnade gemensamma idrottsövningar, utflykter och besök på utställningar, museer, fabriker osv. samt under den direkta färden till och från skolan. Ersättning skulle utgå vid full invaliditet med 6 000 kr och vid dödsfall med 600 kr samt för läkarvård med högst 3 kr per dag under 365 dagar. Premien skulle utgöra 1 kr 80 öre per barn och år.

Relevansen och styrkan av dessa motargument kan emellertid ifrågasättas. Analogin med socialförsäkring är inte träffande eftersom det nu är fråga om skydd mot speciella skaderisker i en avgränsbar kommunal verksamhetsgren. Det vi idag menar med socialförsäkring (allmän försäkring och yrkesskadeförsäkring) tillgodoser behovet av ersättningsskydd för personskador i allmänhet och har inte kunnat täcka in speciella ersättningsbehov som exempelvis av skador i militärtjänst. Ett kommunalt patientskydd av aktuellt slag behöver inte stå i strid med övervägandena om hur ett samhälleligt ekonomiskt grundskydd för envar bör vara konstruerat och begränsat.

Motivuttalandena vid 1948 års kompetensreform var restriktiva men lämnade samtidigt ett visst inte närmare bestämt utrymme för insatser av stödkaraktär på andra områden än de som särskilt nämndes. I propositionen framhölls sålunda att det inte var möjligt att dra upp en tydlig gräns för kommunernas understödjande verksamhet utan att i detalj binda den kommunala utvecklingen. Skedde så skulle syftet med kompetensutvidgningen förfelas (prop. s. 75).

Senare rättspraxis lämnar såvitt nu är i fråga inte något bidrag till förtydligande av de gränser som uppdrogs vid 1948 års reform. Det aktuella prejudikatvärdet av 1934 års notisfall måste betraktas som tveksamt. Ett faktum är att många, kanske flertalet kommuner numera tecknar olycksfallsförsäkring för skolbarn av ungefär samma innehåll som i 1934 års fall. Denna omständighet måste tillmätas en viss betydelse såsom uttryck för vad som kan anses motsvara nutida standard inom svensk skolförvaltning.

För en rätt för kommun att i egenskap av sjukvårdshuvudman ikläda sig ett vidgat skadeståndsansvar visavi patienter kan nu anföras vissa argument som inte har aktualitet för skolområdet. Som huvudprincip inom sjukvården gäller att behandlingsmetoden beror på patientens samtycke. Detta bildar det kanske viktigaste underlaget för det inom sjukvården hittills upprätthållna avtalsmässiga betraktelsesättet på där uppkomna patientskador. Vidare äger sjukvårdshuvudmannen enligt 27 § sjukvårdslagen inom självkostnadsprincipens ram fritt bestämma vårdavgifterna för såväl sluten som öppen vård, låt vara att denna befogenhet med hänsyn till samordningen med den i allmänförsäkringen inbyggda sjukförsäkringen och gällande utomlänsavtal

inte utnyttjas annat än i undantagsfall.

Mot denna bakgrund bör det inte anses utslutet att de kommunala sjukvårdshuvudmännen åtminstone beträffande sjukhusvården äger göra i avgiftsrätten förankrade särskilda ekonomiska åtaganden beträffande vissa avgränsbara skadefall, exempelvis fel vid kirurgiska och därmed jämställbara ingrepp. Sådana åtaganden blir snarare att betrakta som en garanti för producerade tjänster än som en form av socialförsäkring eller understöd åt enskild.

Dessa överväganden synes sammanfattningsvis ge vid handen att den allmänna kompetensregeln inte generellt kan anses utesluta varje form av frivilligt kommunalt patientskydd ovanför skadeståndsansvaret men att det rättsliga underlaget för ett sådant skydd är alltför osäkert för att i praktiken lämpa sig som grund för kommunalt handlande, i vart fall när det gäller mera långtgående kommunala ansvarsåtaganden. Frågan om kommuns befogenheter på området bör därför bli föremål för något slag av specialreglering. Även andra skäl talar härför. Ett ersättningssystem kan behöva utformas utan de bindningar som den kommunala likställighetsprincipen ger. Garantier kan behövas för någon grad av enhetlighet i de olika sjukvårdshuvudmännens åtaganden. En sådan specialreglering torde väsentligen böra förarbetas från medicinsk-tekniska och försäkringsrättsliga utgångspunkter samt under beaktande av statsmakternas ställningstagande till det utredningsförslag på skadeståndsområdet som nu är föremål för lagrådets prövning.

4 Kommuns befogenhet att förvärva mark

Kommittén har enligt direktiven att undersöka hur kompetensreglerna bör utformas för att medge kommunerna att genomföra långsiktiga markförvärv och samtidigt söka nå en lämplig precisering av befogenheterna.

Direktiven är i nu nämnda delar inriktade på det ämnesområde som brukar kallas kommunal markpolitik och som anknyter till de med tätortsutvecklingen och naturvården sammanhängande markfrågorna.

4.1 *Markpolitiska mål och medel enligt speciallagstiftning m. m.*

Ett karakteristiskt drag i dagens samhälle är bosättningens och företagsamhetens koncentration till tätorter. Under de senaste 45 åren har tätorternas folkmängd ökat från 2,7 milj. till drygt 6 milj. invånare, vilket innebär att ca 77 % av landets befolkning nu är bosatt i tätorter. Att inflyttningen till tätorter totalt sett nalkas sin kulmen betyder inte att urbaniseringsprocessen är avslutad. Flertalet större tätorter väntas fortsätta att expandera dels genom den allmänna folkmängdsökningen och dels genom befolkningstillskott från smärre tätorter. Under senare år har flera nya tätorter uppstått i storstadsregionerna och tillvuxit snabbt. Även denna tendens väntas bli bestående. Folkmängdsökningen, befolkningsomflyttningen och den ekonomiska utvecklingen ställer krav på ett effektivt och ändamålsenligt samhällsbyggande. Obebyggd mark behöver efter hand tas i anspråk för bebyggelse och tidigare bebyggelse, särskilt kärnorna i äldre tätorter, behöver byggas om.

Ansvaret för samhällsbyggandet åvilar i betydande grad kommunerna. Ett viktigt hjälpmedel i kommunernas samhällsbyggande är deras rätt att bestämma var tätbebyggelse får uppkomma och hur den skall vara utformad, det s. k. kommunala planmonopolet. Markens användning skall enligt byggnadslagstiftningen bestämmas genom översiktlig planering (region- och generalplan) samt detaljplanering (stadsplan eller byggnadsplan). Kommunen har även att medverka vid genomförandet av bebyggelseplanering. Bestämmelser i specialförfattningar ålägger kommunerna att svara för byggande och underhåll av en rad gemensamhetsanläggningar såsom skolor, allmänna byggnader, gator, vatten- och avloppsledningar m. m. Enligt lagen den 10 juli 1947 om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande (nr 523, omtryckt 1967: 309) har kommunen ett betydande ansvar för bostadsförsörjningen. Med stöd av denna författning har ett stort antal kommuner ålagts skyldighet att årligen upprätta femårsplan till främjande av att bostadsbyggandet inom kommunen förbereds och genomförs på ett ändamålsenligt sätt.

Kommunens faktiska möjligheter att bestämma hur marken skall användas och

dess möjligheter att påverka tidsschemat för beslutad markanvändning är i hög grad beroende av att den erforderliga marken finns tillgänglig i god tid och kan upplåtas på skäliga villkor. Frågan om markägareförhållandenas inverkan på samhällsbyggandet har tillsammans med frågan om s. k. oförtjänt markvärdestegring varit föremål för statsmakternas uppmärksamhet särskilt under senare år och lett till ett flertal reformer som tagit sikte på att öka kommunalt markägande i tätortsregionerna. För att främja en aktiv kommunal markpolitik har statsmakterna efter hand skapat en serie hjälpmedel vilka i olika hänseenden ger kommunen en privilegierad ställning som markförvärvare och markägare.

Till de för kommunen viktigaste markpolitiska hjälpmedlen hör expropriationsrätt, lösningsrätt, förköpsrätt, möjligheter att upplåta mark med tomträtt samt statliga tomträttslån och markförvärvslån.

Bland kommunernas möjligheter till tvångsförvärv av fast egendom spelar expropriationsrätten och lösningsrätten en viktig roll. Enligt lagen den 12 maj 1917 (nr 189) om expropriation kan fastighet eller särskild rätt till fastighet exproprieras. När en fastighet tas i anspråk genom expropriation, är ägaren skyldig att avstå fastigheten eller upplåta nyttjanderätt eller servitutsrätt till den. Expropriationsrätt kan medges för vissa ändamål som anges i lagens 1 § under punkterna 1–19. De expropriationsgrunder som närmast är anknutna till kommunala markbehov återfinns under punkterna 2 (anläggning för den allmänna samfärdseln), 3 (allmän byggnad), 4 (ändamål som det enligt lag eller författning tillkommer kommun att tillgodose), 5 (vattentäkt), 6 (ändamål som är jämförligt med något av de förut nämnda och som äger väsentlig betydelse för det allmänna), 7 (förvärv i syfte att åstadkomma tryggade bostadsförhållanden inom bebyggt område vid järnvägsstation, hamnplats eller fiskeläge eller på annan ort med större sammanträngd befolkning), 8 (förvärv till byggnad för överläggningar, folkbildning, nykterhetssträvanden m. m.), 16 (förvärv i syfte att säkerställa att mark på skäliga villkor är tillgänglig för tätbebyggelse och därmed sammanhängande anordningar eller för att eljest i kommuns ägo överföra mark, som inte är tätbebyggd, för upplåtelse med tomträtt), 18 (markförvärv för atomreaktor eller atomenergianläggning som är av större gagn för orten), samt 19 (grovt vanvårdad hyresbostadsfastighet). Tillstånd till expropriation meddelas av Kungl. Maj:t. Tillstånd får ges om det är nödvändigt att fastighet tas i anspråk för något av de i lagen uppräknade ändamålen genom expropriation.

Frågan om löseskillingens storlek, ersättning för skada och intrång, förhandstillträde samt ett flertal andra spörsmål prövas av expropriationsdomstol (fr. o. m. 1972 av fastighetsdomstol).

Till 1971 års riksdag har framlagts proposition med förslag till ändringar i expropriationslagen.[1] Förslaget innebär sammanfattningsvis följande.

Beträffande expropriation för tätbebyggelseändamål föreslås att reglerna utformas så att de möjliggör en aktiv kommunal markpolitik. Två synpunkter har därvid varit vägledande. Den ena är att kommun i princip skall ha företrädesrätt till all mark som behövs för tätbebyggelseåtgärder och den andra att kommunen skall ha möjlighet att förvärva marken på ett tidigt stadium. Kommunerna föreslås i enlighet härmed få rätt till expropriation för att få möjlighet att förfoga över mark som med hänsyn till den framtida utvecklingen krävs för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning.

Den föreslagna regeln gäller såväl obebyggd som redan tätbebyggd mark. När det gäller det senare slaget av mark föreslås dock den begränsningen att expropriation får ske endast om det med skäl kan antas att marken inom överskådlig tid, varmed i huvudsak avses tider upp till 20 år, kommer att beröras av byggnads- eller anläggningsåtgärd som är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt. För att understryka betydelsen av tomträttsinstitutet anges särskilt i förslaget att expropriation kan ske för att

[1] Prop. 1971: 122.

ge kommun möjlighet att upplåta mark med tomträtt.

Värdestegringsexpropriation är en ny expropriationsgrund som föreslås införd. I fall då staten eller kommun avser att inom visst område utföra sådana byggnads- eller anläggningsåtgärder som kan föranleda expropriation enligt expropriationslagen skall egendom i områdets omedelbart närhet kunna exproprieras. En förutsättning härför är att de planerade byggnads- eller anläggningsåtgärderna medför väsentligt ökat värde för egendomen i fråga eller annars avsevärt ökar möjligheterna att utnyttja egendomen.

Bestämmelserna om expropriation för tätbebyggelseändamål och om värdestegringsexpropriation blir enligt förslaget så vidsträckta att de helt täcker de nuvarande bestämmelserna om zonexpropriation och tomtexpropriation i 44 och 45 §§ byggnadslagen. Dessa bestämmelser föreslås därför bli upphävda. Med avseende på expropriationsändamålen innebär förslaget slutligen att nuvarande regler i byggnadslagen om expropriation till skydd för äldre bebyggelse som det av historiska eller kulturhistoriska skäl är angeläget att hålla i värdigt skick överförs till expropriationslagen.

Ersättningsreglerna är utformade utifrån grundsatsen att å ena sidan ingen bör drabbas av ekonomisk förlust på grund av att hans egendom tas i anspråk genom expropriation men att å andra sidan den exproprierande har ett befogat anspråk att inte behöva betala ersättning för sådana värden som tillskapas genom hans egna insatser.

Utgångspunkten för ersättningsreglerna är att för fastighet som exproprieras skall erläggas en löseskilling motsvarande fastighetens marknadsvärde vid tiden för expropriationsmålets avgörande med de begränsningar som kan följa av de särskilda reglerna om förebyggande av markvärdestegring. När det gäller marknadsvärdet framhålls att kommunala köp och försäljningar tillhör den normala marknadsbilden i tätbebyggelseregioner och att kommunens inflytande på prisnivån bör slå igenom vid bestämmandet av expropriationsersättningen.

När det gäller expropriation för tätbebyggelseändamål föreslås vissa ytterligare värderingsregler, vilka avser att hindra att samhället vid expropriation som sker för att genomföra tätbebyggelse eller för att utveckla sådan bebyggelse skall behöva betala ersättning för marken med belopp som innefattar sådan värdestegring som beror på samhällets egna insatser i samband med tätbebyggelseutvecklingen.

Om kommunerna bedriver en fast och konsekvent markpolitik anses de föreslagna ändringarna beträffande värderingsreglerna och expropriationsmöjligheterna kunna dämpa prisstegringarna på fastighetsmarknaden.

I byggnadslagen den 30 juni 1947 (nr 385) finns åtskilliga bestämmelser om rätt att lösa mark för genomförande av bebyggelseplaner och tomtindelning. Enligt 18 § nämnda lag äger kommun lösa till sig mark, som enligt fastställd generalplan är avsedd till trafikled eller annan allmän plats. Lösningsrätt föreligger med stöd av 41 § även till mark, som enligt stadsplan är avsedd till gata eller annan allmän plats. Särskilda bestämmelser gäller för det fall att allmän väg eller enskild väg för två eller flera fastigheter ingår i mark, som enligt fastställd generalplan eller stadsplan är avsedd till trafikled eller annan allmän plats eller, i fråga om allmän väg, till särskilt trafikområde som skall tillhöra kommunen. Kommunen äger då i regel utan lösen ta marken i anspråk (19, 20, 42 och 43 §§). Kommun har vidare rätt att lösa i fastställd generalplan eller stadsplan ingående mark till den del den ej är avsedd för enskilt bebyggande och ej heller skall användas till trafikled, gata eller allmän plats om markens användning för avsett ändamål ej kan anses säkerställd ändå (18 och 41 §§). Härmed åsyftas bl. a. mark för allmän byggnad, järnväg, flygplats, hamnområde, idrottsplats och begravningsplats. Kommunen kan även utanför tillämpningsområdena för 19 och 42 §§ ta i anspråk mark helt utan ersättning, nämligen i de s. k. markexploatörsfallen (70 §). Om stadsplan läggs över område i en ägares hand, äger nämligen KM:t

vid planens fastställande förordna att mark, som för områdets ändamålsenliga användning erfordras till gata eller annan allmän plats eller till allmän byggnad, under vissa förutsättningar skall tillfalla kommunen utan ersättning.

De möjligheter till tvångsförvärv som nu nämnts är begränsade till mark som ingår i trafikleder, andra allmänna platser eller specialområden. Även i fråga om mark som är avsedd för enskilt bebyggande föreligger rätt för kommunen att i viss utsträckning inlösa marken (zonexpropriation, tomtexpropriation). Som ovan nämnts föreslås bestämmelserna härom bli täckta av regler i expropriationslagen.

Rörande mark inom byggnadsplan finns inte några inlösenregler motsvarande de nu nämnda. Markägaren är alltså inte skyldig att avstå mark för planens genomförande. Däremot är han i vissa fall skyldig att utan ersättning med nyttjanderätt upplåta mark för väg och allmän plats (112 och 113 §§). Dessutom kan sådan mark tvångsvis tas i anspråk med stöd av lagen den 30 juni 1943 (nr 431) om allmänna vägar och lagen den 3 september 1939 (nr 608) om enskilda vägar.

Ett viktigt markpolitiskt instrument utgör förköpslagen den 8 december 1967 (nr 868). Lagen ger kommunen förköpsrätt vid försäljning som omfattar sådan mark som med hänsyn till den framtida utvecklingen behövs för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning (1 §). Lagen innebär att kommunen får förvärva den egendom som köpet avser från säljaren på de villkor som avtalats mellan denne och köparen. Syftet med lagen är att förbättra kommunens möjligheter att på ett tidigt stadium förvärva den mark som behövs för samhällsutvecklingen och därigenom åstadkomma en dämpning av prisutvecklingen i fråga om sådan mark. Förköpsrätten är geografiskt begränsad till kommunblocket. Om egendomen ligger i annan kommun får förköpsrätt utövas endast om denna kommun samtycker därtill. Särskilda undantagsbestämmelser utesluter vissa kategorier av fastigheter från förköpsrättens tillämpningsområde (3 §). Sålunda undantas i princip alla fastigheter som har mindre ägovidd än 3 000 m² och ett taxeringsvärde som är lägre än 200 000 kr. Detta undantag tar sikte på bl. a. egnahemsbebyggelse och fritidshus. Även sådan jordbruks- och skogsbruksmark vars brukningsändamål inte kommer att ändras på längre sikt är i praktiken undantagen från förköpsrätten genom att tillståndsprövningen enligt jordförvärvslagen bibehållits och samordnats med prövningen enligt förköpslagen. I förarbetena erinras om att areal- och värderegeln i viss utsträckning utesluter från förköpsrätt sådana fastigheter som kommunen har intresse av men att detta varit nödvändigt för att ge förköpsinstitutet en från andra synpunkter acceptabel utformning.[1] Vid prövningen av om förutsättning föreligger att utöva förköpsrätt med hänsyn till bestämmelsen i 1 § skall inriktningen av den kommande samhällsutvecklingen och behovet av mark för olika ändamål bedömas. Härom anfördes i propositionen följande.

»Är det fråga om ett område beträffande vilket generalplan upprättats och antagits av vederbörande kommunala organ och är den aktuella marken enligt planen avsatt för bostads- eller industribebyggelse eller sådana ändamål som trafikleder, allmänna platser, fritidsområden m. m. bör förutsättning för att utöva förköpsrätt i allmänhet föreligga. Bedömningen bör utfalla på samma sätt om området i antagen regionplan avsatts för angivna ändamål. Skulle stadsplan eller byggnadsplan för området vara under utarbetande bör detta förhållande kunna utgöra tillräcklig grund för kommunen att få förköpsrätt till den mark som planen är avsedd att omfatta. Även om planläggningsarbetet ej fortskridit så långt att vare sig general- eller regionplan upprättats eller förslag till detaljplan föreligger, bör förköpsrätt kunna utövas om marken med hänsyn till belägenheten och kommunens utveckling kan antas behövas för ifrågavarande ändamål. Anspråken på den sannolikhetsbevisning som kommunen har att prestera för att få inträda genom förköp bör inte få sättas alltför högt. Ett påstående

[1] Prop. 1967:90 s. 79.

som inte är underbyggt av någon utredning att viss mark krävs för tätbebyggelse är å andra sidan givetvis inte tillräckligt. Lämpligt underlag för bedömningen i sådana fall då varken översiktliga eller detaljerade planer föreligger kan vara t. ex. befolkningsprognoser, bostadsbyggnadsprogram eller industriutvecklingsplaner. --- Om utvecklingen med tillräcklig grad av sannolikhet kan överblickas för avsevärd tid framåt, bör förköp kunna få ske även om det kommer att dröja lång tid innan ändringen i markens användning är aktuell.»

Tomträttsinstitutet, som tillkom år 1907 och är reglerat i lagen den 14 juni 1907 om nyttjanderätt till fast egendom, var ursprungligen främst ett medel för det allmänna att främja en från social synpunkt önskvärd utveckling av bostadsförhållandena genom att – utan att avstå äganderätten – tillhandahålla mark för egnahemsbebyggelse utan kapitalinsats för den enskilde. Tomrätten har successivt utvecklats till ett markpolitiskt instrument med vidare uppgifter inom samhällsbyggandet. Vid sidan av den rent sociala funktionen har sålunda möjligheten för det allmänna – främst kommunerna – att med hjälp av tomträttsinstitutet aktivt styra markanvändning tilldragit sig ökad uppmärksamhet. Därjämte har den med institutet förenade möjligheten för samhället att tillgodogöra sig markvärdestegringen med tiden fått större betydelse än man från början räknat med. I syfte att öka tomträttens effektivitet i detta hänseende har genom lagändring år 1967 (nr 869) avgäldsperioderna i fråga om tomträtt som upplåts för bostadsändamål förkortats från 20 till 10 år.

1967 års riksdag har antagit riktlinjer dels för statliga lån (tomträttslån) till kommuner som upplåtit mark för vars bebyggande statliga bostadslån beviljats, dels för mark- och bostadspolitiken. I sistnämnda sammanhang har riksdagen beslutat om markförvärvslån till kommunerna. Tomträttslånen har till syfte att stimulera kommunerna till ökad användning av tomträttsinstitutet. Lånen skall efter 10 års amorteringsfrihet återbetalas på 30 år. Beträffande markpolitiken uttalas att kommunernas markpolitik bör inriktas på förvärv av mark i så stor omfattning att kommunerna får dominerande inflytande över de marktillgångar som inom överskådlig tid kan beräknas bli tagna i anspråk för samhällsbyggandet. Kommunerna bör ha en markberedskap som innebär att mark är säkerställd för minst tio års byggande. Kommunerna rekommenderas vidare att företrädesvis upplåta marken med tomträtt sedan den iordningställts för bebyggelse. För att underlätta de kommunala markförvärven ställs särskilda statliga lån till förfogande för kommunala markköp. Lånen, som skall amorteras på tio år, skall i huvudsak inriktas på markförvärv för bostadsförsörjningen.[1]

Urbaniseringen har medfört ett ökat behov av mark för rekreation och friluftsliv. Detta markbehov anses i huvudsak kunna tillgodoses genom bestämmelserna i naturvårdslagen den 11 december 1964 (nr 822) om naturreservat och strandskyddsområde. Instituten tillämpas genom förordnande av länsstyrelsen, och staten har att betala de ersättningar som därvid kan utgå till markägaren. I den mån dessa institut skulle visa sig otillräckliga torde det ankomma på kommunerna att göra markförvärv för ändamålet. Kommunernas befogenhet i detta hänseende återfaller på 2 § naturvårdslagen enligt vilken naturvården är en såväl statlig som kommunal angelägenhet. Enligt av statsmakterna antagna riktlinjer för stöd till friluftslivet bör det i princip vara en kommunal uppgift att uppföra de anläggningar som behövs för friluftslivet och förvärva den för sådana anläggningar erforderliga marken.[2]

Frågan om samhällets ansvar för fritidsbebyggelse har övervägts av 1962 års fritidsutredning (SOU 1965: 19). Utredningen har rekommenderat att kommunerna i den utsträckning det är möjligt driver en aktiv inköpspolitik i syfte att tillhandahålla mark för fritidsbebyggelse.[3]

[1] Prop. 1967: 100.
[2] Prop. 1967: 59 s. 65 f.
[3] Bet. s. 290.

4.2 *Rättspraxis*

Nytillskotten av speciallagstiftning om kommunal markpolitik medför att äldre rättspraxis blir av mindre intresse. Avgöranden från senare tid visar att rättspraxis lämnar breda handlingsmarginaler för kommunen vid fastighetsförvärv, när det uppgivna ändamålet med förvärvet är av markpolitisk art. Exempel härpå ges i RÅ 1968 K 737. Här hade stadsfullmäktige i Jönköping beslutat förvärva en lantegendom inom kommunen för 3,5 milj. kr. Klaganden, som yrkade att förvärvsbeslutet måtte upphävas, androg bl. a. att marken enligt hälsovårdsnämndens och byggnadsnämndens yttranden var olämplig för all slags bebyggelse och att marken i varje fall inte kunde användas för något kompetensenligt ändamål under de närmaste decennierna. Kommunen invände bl. a. följande: Vissa delar av egendomen kunde under en tämligen nära framtid användas för lämpligt ändamål. En närmare angiven del av marken var lämplig för bostadsbebyggelse. Vissa delar av egendomen erfordrades för förbindelseleder mellan riksvägar. Det var inte uteslutet att vissa delar av egendomen skulle kunna användas till industribebyggelse, och andra delar var lämpade för fritids- och idrottsändamål. En preciserad redogörelse för användningen av egendomens område kunde visserligen inte nu lämnas, men en sådan redogörelse kunde inte anses vara en förutsättning för att beslutet skulle vara kompetensenligt. – Länsstyrelsen lämnade besvären utan bifall och åberopade därvid vad kommunen anfört i målet. Häri gjorde regeringsrätten ej ändring. – Likartade fall med samma utgång redovisas i RÅ 1967 I 47 (Linköping), K 1109 (Mörarp) och 1969 C 116 (Eksjö).

I fråga om markförvärv för fritids- och friluftsliv har praxis tidigt erkänt vittgående befogenheter för kommunerna. Markförvärv för dylikt ändamål har ansetts kunna ske även inom annan kommun, om det behövts för den egna kommunens invånare (RÅ 1941 ref. 4, 1962 I 131, 1963 I 81, 1964 I 147, 1965 I 72 och 1966 I 61).

I en grupp av rättsfall, som innefattar upphävande av kommunalt förvärvsbeslut, kan man inte konstatera huruvida markpolitiska överväganden förekommit eller om det med hänsyn till fastighetens läge, beskaffenhet och andra omständigheter ens funnits utrymme för sådana överväganden. En del av dessa rättsfall, som gällt kommuns befogenhet att förvärva jordbruksfastighet, visar att det i princip inte är tillåtet för kommun att köpa fastighet, som inte rimligen kan väntas komma till användning för annat än jordbruk och skogsbruk. Exempel på sådana avgöranden utgör RÅ 1946 ref. 33, 1959 I 137,[1] 1962 I 121,[1] 1964 I 22[1] och 1965 I 122.[1] Besvärsinstansernas motiveringar i sådana fall visar att nämnda princip kan ställas åt sidan när så är påkallat av speciella skäl, exempelvis arbetslöshet (RÅ 1962 I 121, 1964 I 22),[1] intresset av att vid exekutiv auktion skydda kommunalt borgensåtagande för egnahemslån (RÅ 1964 I 48, 1965 I 122[1]) eller behov av yttre rationalisering av förekommande kommunalt skogsbruk (RÅ 1968 K 1897).[1] I några fall har fastighetsköp diskvalificerats på grund av subventionsinslag (RÅ 1954 I 215, 1964 I 30).[1]

Vid besvärsprövningen i mål om kommunala markförvärv brukar besvärsinstanserna inte ställa några högre krav på bevisning från kommunens sida beträffande ändamålet med förvärvet. Det är vanligen för kommunens vidkommande tillfyllest om kommunen kan göra sannolikt eller antagligt att förvärvet sker för ett ändamål som kan erkännas som kompetensenligt (se exempelvis motiveringen i RÅ 1959 I 137 och 1964 I 22).[1]

När den kommunala motivkretsen för fastighetsförvärv är komplicerad och företer inslag som var för sig kan påverka målet i olika riktning, kan man stundom finna en benägenhet i rättstillämpningen att låta det kompetensenliga inslaget bestämma utgången i målet (RÅ 1960 I 146, 1961 I 80 och 1964 I 12).[1]

4.3 *Kommittén*

Kompetensregeln i 3 § kommunallagen hämtar numera i betydande utsträckning sitt

[1] Se bil. 3.

konkreta innehåll från speciallagstiftningen och kompetensens anpassning till samhällsutvecklingen har i allt högre grad kommit att ske genom sådan lagstiftning.

Såsom visats har statsmakterna, särskilt under den senaste tiden, genom lagstiftning, kreditstöd och särskilda ställningstaganden gett uttryck för meningen att kommunerna bör driva en aktiv markpolitik. Härmed åsyftas, såsom framgår främst av förarbetena till förköpslagen och statsmakternas uttalanden i samband med beslut om kommunala markförvärvslån, att kommunen bör skaffa sig ett dominerande innehav av sådan mark som även med mycket långsiktiga bedömanden kan behövas för samhällsbyggandet. Ändamålet med ett sådant markinnehav är att främja ett rationellt och effektivt samhällsbyggande i såväl fysisk som ekonomisk bemärkelse och att samtidigt ge samhället möjlighet att självt tillgodogöra sig den markvärdestegring som följer av samhällets egna insatser i samhällsbyggandet. Till den kommunala markpolitiken är även att hänföra markförvärv för att på längre sikt främja naturvården och trygga tillgången på mark för fritids- och friluftsliv.

Det är tydligt att dessa statsmakternas ställningstaganden, i den mån de inte kommit till uttryck i direkt kompetensgrundande lagstiftning, skänker ett motsvarande innehåll åt kommunallagens allmänna kompetensregel genom de utvecklings- och värderingselement som finns inbyggda i denna regel. Rättsfallsgenomgången visar också att i varje fall senare rättstillämpning ligger väl i linje med de förväntningar om en framsynt markpolitik som numera ställs på kommunerna.

Med de utgångspunkter rättstillämpningen idag har att välja kan man knappast finna något hinder för sådana kommunala markförvärv som primärt kan anses tjäna de till begreppet aktiv kommunal markpolitik hänförliga ändamålen. De avgöranden, som må utvisa att rättspraxis följt mera restriktiva principer, kan med den inställning statsmakterna i dag har till kommunala markförvärv, inte längre anses vägledande. Till följd härav föreligger inte heller något behov av specialreglering av denna kompetensfråga.

Det ligger i sakens natur att kommunens markpolitiska befogenheter inte kan anges med någon större precision vare sig i tidsmässigt eller geografiskt hänseende. Om de markpolitiska målen skall kunna uppnås synes rättstillämpningen böra uppehålla en stark presumtion för att kommunala markförvärv i tätorter och tätortsregioner fyller en markpolitisk funktion och således är kompetensenliga.

Vissa kompetensbegränsningar avseende villkor och ändamål för kommunalt fastighetsförvärv kommer att behandlas i anslutning till frågor om kommunens förhållande till näringslivet.

5 Kommuns befogenhet att tillhandahålla lokaler m. m. åt statliga eller landstingskommunala inrättningar

I direktiven framhålls att ett område där kommunens befogenheter behöver – om icke utvidgas – så dock klarläggas, inte minst med tanke på den nuvarande starka investeringsverksamheten på den kommunala sektorn, gäller kommunala engagemang för att tillhandahålla lokaler åt statliga eller landstingskommunala inrättningar.

5.1 *Frågans tidigare behandling i översiktliga sammanhang*

Vid 1948 års kompetensreform berördes hithörande frågor endast såvitt avsåg hemvärnets lokalfrågor. Kommunala anslag till militära ändamål ansågs i princip falla utanför kommunens kompetens men med hänsyn till hemvärnets särskilda anknytning till kommunen förklarades kommunen dock ha befogenhet att vidta åtgärder för att tillgodose hemvärnets lokalbehov (prop. 1948: 140 s. 79).

I 1951 års lokaliseringsbetänkande[1] lämnades en del uppgifter om kommunala subventioner till staten, som visar att det på 1940-talet var tämligen vanligt att städer utan vederlag tillhandahöll mark och ledningar för permanenta militärförläggningar. Inte så sällan var det fråga om mark som kommunen först måste köpa av enskilda markägare. Utredningen noterade även att Sundsvall och Umeå kommit att bära en inte obetydlig del av kostnaden för lokalanskaffning till de i dessa städer förlagda hovrätterna. I betänkandet refereras ett bidragsavtal mellan Vänersborgs stad och telegrafstyrelsen, som tyder på att det vid denna tid var vanligt att kommunerna, framför allt städerna, vederlagsfritt tillhandahöll mark för de statliga affärsverkens anläggningar. Utredningen tog avstånd från kommunal subventionspolitik i allmänhet och inbegrep då också kommunala förmåner till statliga och landstingskommunala verk och inrättningar. Statliga myndigheter borde inte under några förhållanden göra valet av orter för sina inrättningar beroende av kommunala subventioner.

Ämnet berördes även i 1963 års lokaliseringsbetänkande.[2] Utredningen framhöll som självklart att förläggning av statlig verksamhet inte fick göras beroende av vilka speciella förmåner av ekonomisk art, som den ena eller andra kommunen kunde erbjuda. Kommunala subventioner framstod som en från sakliga synpunkter omotiverad omfördelning av vissa kostnader mellan staten och kommunerna.

Det kan i detta sammanhang noteras att KM:t i cirkulär (SFS 1969: 438) anbefallt samtliga statsmyndigheter att vid beslut som rör lokalisering av offentliga investeringar eller som på annat sätt har betydelse för den regionala utvecklingen beakta det prognosmaterial[3] m. m. som utarbetats inom

[1] SOU 1951:6 s. 68, 114.
[2] SOU 1963:58 s. 397.
[3] SOU 1969:27.

länsplanering 1967 samt vad KM:t och riksdagen i anslutning därtill uttalat.[1]

Sambandet mellan de regionala planerna och de olika statsmyndigheternas verksamhet har även förstärkts på annat sätt. Enligt länsstyrelseinstruktionen (1971: 460) skall sålunda central myndighet, som inte är affärsdrivande verk, i fråga om lokalisering av anläggning eller fördelning av resurser samråda med berörd länsstyrelse. Går beslutet emot den mening som länsstyrelsen uttalat, skall den centrala myndigheten genast underrätta länsstyrelsen om beslutet. Om länsstyrelsen finner att beslutet strider mot de regionalpolitiska målen för länet bör länsstyrelsen påkalla att KM:t omprövar beslutet.

5.2 *Särskilda regleringar m. m.*

Frågor om lokalförsörjning m. m. har ofta blivit föremål för speciella överväganden och regleringar vid tillfällen då huvudmannaskapet för samhälleliga verksamheter förändrats. Syftet med sådana regleringar har företrädesvis varit att under en övergångsperiod säkra tillgången till de lokaler i vilka verksamheten bedrivits.

Huvudmannaskapet för *den offentliga arbetsförmedlingen* överfördes definitivt från kommunerna och landstingen till staten den 1 januari 1948.

I betänkandet till reformen föreslog de sakkunniga att staten helt skulle svara för kostnaderna för den offentliga arbetsförmedlingens verksamhet men att kommunerna skulle vara skyldiga att medverka vid ordnandet av arbetsförmedlingens lokalfråga. Detta kunde ske genom att kommun ålades att tillhandahålla godkänd lokal för arbetsförmedlingsändamål, för vilken lokal staten i vanlig ordning betalade hyra. Fördelen med detta ansågs främst vara att man kunde undvika en tämligen stor och dyrbar statlig förvaltningsapparat.[2]

Vid remissbehandlingen framhöll svenska stadsförbundet bl. a. att kommunerna rimligen borde få garantier i någon form för att tillhandahållna lokaler inte plötsligt frånträddes, exempelvis av det skälet att erforderliga utrymmen kunde erhållas i någon nybyggnad för andra statliga förvaltningsuppgifter. Landskommunernas förbund motsatte sig lagstadgad skyldighet för kommun att tillhandahålla lokaler och framhöll att kommunerna helt säkert beredvilligt skulle medverka till anskaffandet av lämpliga lokaler där så av praktiska skäl var möjligt. Det var för landskommunernas vidkommande naturligt att de kommunala förvaltningsbyggnaderna dimensionerades på sådant sätt att däri kunde inrymmas lokaler även för arbetsförmedlingen. En samordning av lokalerna skulle underlätta det nödvändiga samarbetet.

Departementschefen fann det vara av största värde för arbetsförmedlingsorganen att kunna påräkna medverkan från kommunernas sida vid anskaffning av lämpliga lokaler för arbetsförmedlingen men ansåg det sannolikt att kommunerna frivilligt skulle lämna sådan medverkan i erforderlig utsträckning. Till följd härav fann han sig för närvarande böra avstå från förslag om åläggande för kommunerna. Uttalandet lämnades utan erinran av riksdagen.[3]

År 1963 överfördes huvudmannaskapet för *provinsialläkarväsendet* från staten och vissa städer till landstingen. I samband med den förhandlingsöverenskommelse i ekonomiska frågor som då ingicks mellan staten och landstingen erinrades om att landstingen i samband med övertagandet skulle vidkännas utgifter för bl. a. anordnande och underhåll av läkarstationer och andra mottagningslokaler. I det kommittébetänkande som låg till grund för reformen berördes frågan om läkarbostäder. Det förutsattes att kommunerna vid behov skulle kunna bidra till kostnaderna för bostäder åt tjänsteläkare hos landstingen. Häremot gjordes under remissbehandlingen invändningar från kommunalt håll. Svenska landskommunernas förbund anförde följande.

Genom att låta huvudmannaskapet omfatta även mottagningslokaler och i förekommande

[1] Prop. 1969:1 bilaga 13 s. 92—147, SU 57, BaU 30.

[2] Prop. 1947: 239 s. 176 f.

[3] Prop. 1947: 239 s. 173—177; SU 227; rskr 441.

fall bostäder skulle det såvitt styrelsen kan bedöma också vara möjligt att i större utsträckning än hittills stävja den »saxningspolitik» mellan primärkommunerna, som provinsialläkarna för närvarande i icke ringa utsträckning bedriver i syfte att betinga sig förmåner av olika slag, t. ex. i fråga om bostadssubventioner. Styrelsen vill i detta sammanhang framhålla, att styrelsen icke delar kommitténs uppfattning, att primärkommunerna även efter en huvudmannaskapsreform skulle vara beredda att t. o. m. i ökad utsträckning tillhandahålla bostäder åt provinsialläkarna. Enligt styrelsens mening bör dessa läkare själva i största möjliga utsträckning kunna ordna sin bostadsfråga inom ramen för kommunernas normala bostadsförsörjningspolitik. Därest undantagsvis bostäder av tjänstebostadskaraktär skall komma i fråga, bör huvudmännen, dvs. landstingen, svara härför och inte primärkommunerna.

Liknande synpunkter anfördes av svenska stadsförbundet.

Detta meningsutbyte om bostäderna föranledde inget särskilt uttalande i den proposition som låg till grund för reformen.[1] Det gamla tjänstebostadssystemet för bl. a. provinsialläkare, distriktsveterinärer och folkskollärare var redan under avveckling till följd av principbeslut i ämnet vid 1956 års riksdag.[2] En kungörelse (1921: 687) ang. statsbidrag till bl. a. kommun för anskaffande av bostäder åt provinsialläkare på landsbygden blev också upphävd i samband med provinsialläkarreformen (1961: 414). Bostadsbehovet för berörda tjänstemannagrupper ansågs kunna tillgodoses av den allmänna bostadsmarknaden sådan den utvecklat sig efter tillkomsten av 1947 års bostadsförsörjningslag. I den mån tidigare tjänstebostad i fortsättningen tillhandahölls till befattningshavare borde det ske i hyresförhållande, varvid hyran i princip borde sättas så att den inte fick karaktär av löneförmån. Detta gällde såväl av statsverket tillhandahållna bostäder som bostäder, vilka uppläts av kommun eller annan till tjänstemän, på vilka statliga avlöningsreglementen var tillämpliga.[3]

Huvudmannaskapet för *polis-, åklagar-, exekutions- och häktesväsendet* överfördes helt från kommuner till staten den 1 januari 1965. Principbeslut härom fattades redan år 1962.[4] Vid remissbehandlingen av det betänkande som låg till grund för principbeslutet förekom olika meningar om det framtida ansvaret för lokalhållning åt verksamheterna. Departementschefen fann att starka administrativa och praktiska skäl talade för ett statligt ansvar för lokalförsörjningen. Särskilt om polisdistrikten, såsom föreslagits, gjordes avsevärt större och regelmässigt kom att innefatta åtskilliga kommuner, kunde man befara att lokalhållning i kommunal regi skulle bli svåradministrerad och eftersatt. I propositionen förordades därför att staten påtog sig ansvaret för lokalhållningen. Detta godtogs också av riksdagen. Frågor om lokalupplåtelse m. m. för de förstatligade verksamheterna reglerades i särskild lag (1964: 322). Staten tillförsäkrades därvid nyttjanderätten under fem år till kommunägda lokaler som den 1 januari 1965 användes eller börjat iordningställas för verksamheterna. För denna nyttjanderätt skulle ersättning i princip utgå enligt gängse grunder för hyressättning, att avräknas från ett kostnadsbidrag som kommunerna övergångsvis skulle lämna till staten. En liknande reglering (1966: 241) skedde för *uppbördsväsendet* när uppbördsverken i de städer som hade egen uppbördsförvaltning blev förstatligade den 1 januari 1967.

Den 1 januari 1965 avvecklades vissa städers skyldighet att hålla *tullhus*. Detta innebar att staten i fortsättningen skulle svara för kostnaderna för tullverkets administrationslokaler, vartill räknades exempelvis expeditionslokaler för tulltaxering, uppbörd och redovisning samt personalrum o. dyl. De berörda städerna skulle däremot även i fortsättningen bära det ekonomiska ansvaret för sådana lokaler som erfordrades för godsförvaring, godsundersökning, godsbevakning m. m. vid hamnar och andra trafikplatser. Det förutsattes att de lokaler städerna upplåtit till tullverket även i fortsättningen skulle stå till verkets förfogande. För dessa lokaler skulle emellertid utgå hyra efter gängse normer. Likaledes förutsattes

[1] Prop. 1961:181 s. 68, 77 och 118.
[2] Prop. 1956:116.
[3] Prop. 1956:116 s. 63.
[4] Prop. 1962:148.

att städerna vid planering av hamnanläggningar och andra trafikplatser skulle beakta tullverkets behov av administrationslokaler och upplåta lämpliga utrymmen härför. I vissa fall ansågs det vara lämpligt att staten inlöste de byggnader som i huvudsak rymde endast administrationslokaler.[1]

Lokalhållningen för de allmänna sedan den 1 januari 1965 helt förstatligade *underrätterna* reformerades den 1 januari 1971. Domstolslokaler och annat som ägdes av s. k. tingshusbyggnadsskyldiga överfördes till staten. Den specialkommun som tingshusbyggnadsskyldiga utgjort upphörde därmed. I fall där tingshusbyggnadsskyldighet fullgjorts av primärkommun tillförsäkrades staten nyttjanderätt till lokalerna under tio år på villkor som svarade mot kommunens kostnader. I fråga om rådhusrättsstäderna innebar reformen att staten fick hyresrätt till de lokaler som städerna upplät för rådhusrätterna och att städerna skulle betala staten ett bidrag till statens kostnader för domstolslokalerna under tio år. Hyresrätten kan bestå i tio år med vissa möjligheter till förlängning. Staten har att betala marknadshyra för lokalerna. Hithörande frågor har reglerats i lag (1970: 390) med vissa bestämmelser i anledning av statens övertagande av lokalhållningen för de allmänna underrätterna.

5.3 *Rättspraxis*

Under tiden efter 1948 års kompetensreform har förekommit åtskilliga kommunala besvärsmål med anknytning till föreliggande gränsdragningsfråga.

En grupp av avgöranden har närmast gällt frågan vilka slags *naturaprestationer* kommun ägt tillhandahålla statliga eller landstingskommunala inrättningar.

Kommun har ansetts äga köpa och för självkostnadspris till Kronan sälja mark för planerad fångvårdsanstalt (1963 I 205) samt köpa fabriksfastighet för uthyrning till statlig myndighet för omskolningsverksamhet (1964 I 15).[2]

Kommun har vidare ansetts i samband med bostadsbyggande äga uppföra byggnad med post- och banklokaler (1969 K 920). Länsstyrelsen framhöll i sitt utslag att byggnaden skulle uppföras i kommunens centralort och tillgodose kommunmedlemmarnas behov av ändamålsenliga post- och banklokaler där. Såsom kompetensöverskridande har däremot ansetts kommuns beslut att uppföra byggnad, inrymmande fyra bostadslägenheter, kontorslokaler för post och arbetsförmedling samt livsmedelsbutik och bbarservering (1969 K 673).[2] En skiljaktig ledamot framhöll att byggnaden i betydande omfattning var avsedd för ändamål, som kommunen ägde tillgodose, och fann att den omständigheten att byggnadsföretaget gjordes ekonomiskt mera bärande genom att byggnaden tillika innehöll affärslokaler m. m. inte borde föranleda att byggnadsföretaget fördenskull ansågs kompetensöverskridande.

Kommun har ansetts äga uppföra personalbostäder för statlig alkoholistanstalt (1957 I 189) köpa tvåfamiljshus för att bereda bostad åt tandläkare inom den landstingskommunala folktandvården (1953 I 240), bygga om kommunägt hus till bostad för provinsialläkare och uppföra läkarmottagning i anslutning till bostaden (1959 I 24) samt teckna bostadsrätt för bostad åt statlig distriktsveterinär eller köpa fastighet till bostad för sådan befattningshavare (1951 I 237, 1961 I 128).

En grupp rättsfall har närmast gällt den kompetensrättsliga betydelsen av *ekonomiska villkor* för kommunala engagemang på förevarande område.

Kommun har ansetts äga vederlagsfritt överlåta markområde till Kronan för upprättande av flygflottilj (1942 S 460), uttaga lägre avgifter för vattenleverans till fångvårdsanstalt än till andra abonnenter i kommunen (1951 I 266) samt utan anslutningsavgift tillhandahålla vatten och avlopp vid tomtgräns för fångvårdsanstalt (1956 I 123). Kommun har vidare ansetts oförhindrad att utan avgift tillhandahålla vatten till landstingslasarett (1950 I 205) samt att av landsting köpa ett äldre sjukhärbärge för pris

[1] Prop. 1964: 157 s. 64.
[2] Se bil. 3.

som påståtts vara för högt och samtidigt vederlagsfritt överlåta mark till ny anläggning med kostnadsfri anslutning till kommunens VA-nät (1953 I 156).

Såsom kompetensöverskridande har däremot ansetts kommunal medverkan vid tillkomsten av en ammunitionsfabrik, innebärande att kommunen skulle av enskilda förvärva mark och överlåta marken till statens fabriksverk för ett underpris av ca 150 000 kr. RegR framhöll bl. a. att klandrade beslutet innebar, att kommunen skulle lämna för densamma betydande bidrag till anläggningar för rikets försvar, vars tillgodoseende i och för sig ankom på staten och inte på kommunen (1960 I 137).

Särskild kommunal bostadssubvention till tandläkare inom den landstingskommunala folktandvården har ansetts tillåten när platserna inom folktandvården i kommunen annars inte kunnat besättas (1956 I 14) samt när tjänst varit svår att besätta och skoltandvården i distriktet inte kunnat ombesörjas utan befattningshavare på tjänsten (1968 K 734).

När kommunala bidrag till hemvärnets samlingslokaler prövats i besvärsmål har de i enlighet med uttalandena i motiven till 1948 års kompetensreform godtagits som kompetensenliga (1925 ref. 40, 1954 I 183).

5.4 *En undersökning av de faktiska förhållandena m. m.*

För att få uppgifter och synpunkter i ämnet har kommittén hösten 1969 gjort skriftliga förfrågningar dels hos några statliga verk (tele-, post- och arbetsmarknadsverken) och dels hos några landstingskommuner (Norrbottens, Södermanlands och Malmöhus län). Frågorna till de statliga verken och deras svar var följande.

1. I vilken utsträckning tillhandahåller kommuner eller kommunägda företag lokaler åt verket?

Televerkets lokalbehov för telefon- och radioteknisk utrustning jämte erforderlig driftpersonal samt för förrådshantering och industriverksamhet tillgodoses regelmässigt genom att verket uppför egna byggnader på för ändamålet anskaffade tomter. Undantagsvis förekommer att verket förhyr stations- och förrådslokaler. Dessa, av speciella skäl motiverade fall, är emellertid ytterst sällsynta. Däremot utgör förhyrning det normala tillvägagångssättet när det gäller försörjning av kontors- och kundtjänstlokaler. Denna lokalförhyrning sker på öppna marknaden, varvid det förekommer i viss utsträckning att kommuner eller kommunägda företag upplåter lokaler enligt hyresavtal i vanlig ordning. *Postverkets* lokalbehov tillgodoses genom att allt efter omständigheterna egna byggnader uppföres eller lokaler förhyrs. I ett 20-tal fall förekommer dessutom att lokal erhållits med bostadsrätt. Vad gäller antalet lokaler är förhyrning den dominerande formen för lokalanskaffning. F. n. disponeras över 2 000 lokaler enligt hyresavtal. Som lokalupplåtare är samtliga kategorier fastighetsägare representerade, dvs. enskilda personer och bolag av olika karaktär, inte minst s. k. samhällsnyttiga bolag och stiftelser, samt statliga och kommunala myndigheter. Förhyrning av lokaler sker numera i stor utsträckning i byggnader uppförda av kommunägda stiftelser och bolag. Lokalförhyrning direkt av kommunal myndighet förekommer också i viss utsträckning (f. n. ca 200 hyresavtal).

Länsarbetsnämnderna hyr lokaler för arbetsförmedlingar i fastigheter ägda av kommuner eller kommunägda företag på ca 130 orter i landet. Till övervägande del gäller det mindre lokaler i kommunalhus men även några större förhyrningar förekommer.

2. Kan man urskilja någon särskild kategori av lokaler (viss typ, viss storlek etc.) där det från verkets utgångspunkter är rationellt och ändamålsenligt med kommunalt huvudmannaskap för lokalerna?

Televerket anser att det från kundtjänstsynpunkt kan vara lämpligt att lokaler för teleexpeditioner eller talhytter tillhandahålles i s. k. servicehus – inrymmande post, bank, försäkringskassa m. m. – vilka i vissa centralorter på landsbygden uppförs av kommunen. *Postverket* framhåller att exempel finns på förhyrning av förhållandevis stora lokaler inom kommunägda byggnader,

bl. a. lokaler för postkontoret i Södertälje som är inrymt i det nyuppförda rådhuset. Nödvändigheten att ge en postanstalt ett centralt läge medför med dagens byggnadspraxis att postverket ofta hänvisas att förhyra lokal hos det byggnadsföretag som svarar för en centrumbyggnation. Ej sällan är detta byggnadsföretag kommunägt. Någon valmöjlighet för postverket ifråga om lokalens förläggning hos den ena eller andra hyresvärden föreligger av förklarliga skäl ej i sådana fall. Särskilt vad gäller postanstalter på mindre orter, där möjligheterna att finna lämplig lokal är begränsade, förekommer att en kommun i ortens intresse tar aktiv del i lokalanskaffningen och i enstaka fall medverkar till frågans lösning genom byggnadsproduktion. *Arbetsmarknadsverket* anför att det i allmänhet är ändamålsenligt att förlägga arbetsförmedlingar till kommunalhus eller liknande.

3. Finns det något behov av speciell service från kommunerna exempelvis vid förvaltning av verkets fastigheter och lokaler?

Televerket anför att kommunalt åtagande kan ifrågakomma för renhållning och snöröjning, särskilt inom mera ensligt belägna tomter som innehåller byggnader med obemannade telefon- eller radiostationer. Även vägunderhåll för televerkets räkning kan i vissa fall utgöra ett lämpligt objekt för kommunal entreprenad. *Postverket* träffar ofta avtal med kommunen om sådan gaturenhållning som åvilar postverket i egenskap av fastighetsägare. Det förekommer även avtal om snöplogning på postgårdar och annan vård av tomtmark till verkets fastigheter. *Arbetsmarknadsverket* anför att det inte torde vara nödvändigt med någon speciell service från kommunerna utöver den som hyresvärdar i allmänhet lämnar.

4. Förekommer det att kommun tillhandahåller lokaler eller annan avgifts- eller prisbelagd service åt verket mot ersättning som uppenbart underskrider kommunens självkostnad?

För lokal- och markupplåtelser samt annan service, som kommun tillhandahåller *televerket,* erlägger verket i allmänhet gängse avgifter. I inte ringa omfattning medges dock verket rätt att kostnadsfritt eller mot obetydlig ersättning disponera mark för telefonkiosker. Det förekommer också att kommunen åtager sig att utan kostnad för televerket framdraga elektricitet till telefonkioskerna och ombesörja renhållning i och kring dessa. I vissa fall får verket gratis disponera gatumark för parkering av servicebilar och vidare händer det ibland att kommun utan vederlag eller mot symbolisk hyra upplåter lokalutrymme för radiostation med endast lokal räckvidd eller station för beredskapsändamål. *Postverket* anför att verkets avtal med kommuner får anses ha träffats på affärsmässig bas. *Arbetsmarknadsverket* upplyser att det i något enstaka fall förekommit att en kommun för att få behålla arbetsförmedling på orten satt en hyra som understigit marknadspriset.

Förfrågningen till *landstingen* avsåg mottagningar och bostäder, som kommunerna upplåtit till landstinget för provinsialläkare, distriktssköterskor och tandläkare inom folktandvården eller direkt till dessa befattningshavare samt villkoren för upplåtelserna. Av svaren, som redovisas i nedanstående tabell, framgår att det är vanligt i de tre landstingen att kommunen, varmed även avses särskilda, av kommun dominerade rättssubjekt, till landstinget upplåter lokal för patientmottagning inom den öppna sjukvården (143) och folktandvården (138). För dessa lokaler tillämpas i regel marknadshyra. I D-län förekommer dock reducerad hyra för ett antal distriktssköterskemottagningar. Det är också vanligt, särskilt i BD-län, att befattningshavarna hyr bostäder av kommunen. I BD-län är hyran ofta reducerad för provinsialläkare och folktandvårdsläkare (35 resp. 58). I vad mån dessa bostäder utgörs av för ändamålet särskilt uppförda enfamiljsvillor eller mera ordinära hyresbostäder är inte känt. Landstinget i BD-län erinrar i sitt svar om att landstingsförbundet i samband med provinsialläkarväsendets överförande från staten till landstingen uttalade att det även i fortsättningen borde åvila primärkommunerna att tillhandahålla bostäder åt provinsialläkare och framhåller att det inte

Tabell.

Antal mottagningar och bostäder som av kommun, kommunalt bolag, kommunal stiftelse eller förening upplåts till landstingskommunerna i BD-, D- och M-län eller deras befattningshavare

	Utan ersättning			Reducerad hyra			Hyra motsvarande verklig hyreskostn.		
	BD	D	M	BD	D	M	BD	D	M
*Provinsiallä*kare-									
mottagningar							19	12	21
bostäder				35	2			4	15
*Distrikts*sköterske-									
mottagningar				1		18	10	46	26
bostäder							3		34
Folktandvårds-									
mottagningar							85	15	38
bostäder			3	58		9	9		10
Andra ändamål						11		55	21

heller är praktiskt genomförbart att landstinget i ett län av Norrbottens storlek står för bostadsanskaffningen åt de befattningshavare det här är fråga om.

I det pågående utredningsarbetet rörande veterinärväsendets organisation har veterinärväsendeutredningen i delbetänkande[1] framlagt uppgifter om bl. a. *de statliga distriktsveterinärernas bostads- och lokalförhållanden.*

Av de ca 250 distriktsveterinärerna hyr ca 130 bostad av kommun (motsv.). I enstaka fall har länsstyrelsen på begäran av kommunen fastställt bostaden som tjänstebostad. Hyran är i många fall subventionerad men kommunerna söker efter hand genomföra en marknadsanpassad hyressättning. 230 distriktsveterinärer har tillgång till särskilda tjänsteavdelningar, vanligen i anslutning till bostaden. Vissa kommuner har helt eller delvis tagit på sig kostnaden för tjänstelokaler. I anslutning till vissa mottagningslokaler finns särskilda anordningar för sluten djursjukvård, som i viss utsträckning erhållit bidrag från vederbörande kommun eller andra intressenter.

Veterinärväsendeutredningen har funnit, att distriktsveterinärväsendet, som överfördes från landstingen till staten år 1934, alltjämt bör handhas i statligt huvudmannaskap. Även om principiella skäl kan tala för att staten bör ha ansvaret för tillhandahållandet av erforderliga lokaler för veterinärstationer och andra särskilda mottagningslokaler anses det ligga närmare till hands att kommunerna i stället får ta på sig detta ansvar. Som skäl för en sådan ordning åberopar utredningen att veterinärstationer förbättrar möjligheterna att tillgodose det behov av hund- och smådjursvård, för vilket kommunerna enligt riksdagens beslut[2] i första hand måste anses ansvariga. Utredningen anför också skäl av rent praktisk natur. Kommunerna anses i många fall relativt enkelt kunna tillgodose behovet av tjänstelokaler i samband med att kommunala byggnadsfrågor får sin lösning. Underhållet av lokalerna anses också kunna ske på enklare sätt genom kommunens försorg, särskilt som det i regel väntas bli fråga om orter, där staten inte har andra lokaler att underhålla.

5.5 *Kommittén*

Huvudmannaskapet för åtskilliga samhälleliga verksamhetsgrenar ligger enligt författning eller sedvänja på stat eller landstingskommun. Dessa verksamheter alstrar, liksom all annan organiserad aktivitet, någon form av lokalbehov. Beskaffenheten, omfattningen och spridningen av lokalbehovet varierar efter verksamhetens art. Det primärkommunala huvudmannaskapet för det fysiska samhällsbyggandet i form av bebyggelseplanering, markförsörjning och bostadsförsörjning medför ofta att lokalbehovet för statlig och landstingskommunal verksamhet måste tillgodoses under någon form av medverkan från kommunens sida. Beträffande vissa statliga verksamhetsgrenar förekommer specialreglering som tillägger primärkommun uppgifter beträffande lokaler för verksamheten. Men vanligen saknas sådana regler och i den mån regler finns är de ofta ofullständiga. Gränserna för kommunens befogenhet får i sådana fall dras från mera allmänna utgångspunkter.

När huvudmannaskapet för en samhälle-

[1] SOU 1971:3.
[2] Prop. 1967:155 s. 67, JoU nr 40.

lig verksamhet ligger på staten eller landstinget bör i avsaknad av specialreglering eller särskilda ställningstaganden från statsmakternas sida i princip gälla, att staten eller landstinget skall framför kommunen svara för dvs. uppföra, anskaffa, iordningställa och förvalta de större anläggningar som kan behövas uteslutande för verksamheten i fråga. Sjukhus, kriminalvårdsanstalter och militärförläggningar utgör exempel på sådana anläggningar.

Inom verksamhetsområden där kommunerna delar huvudmannaskapet med stat eller landsting bör kommun i princip vara oförhindrad att tillhandahålla lokal för verksamheten. Detsamma bör gälla när en kommunal verksamhetsgren har sådant samband med annans verksamhet att det ställer sig naturligt och ändamålsenligt med gemensamt nyttjade anläggningar.

Oavsett huvudmannaskapet för själva verksamheten bör kommunen ha fria händer att tillhandahålla mindre lokaler, inrymda i flerfamiljshus eller kommunala förvaltningsbyggnader. I gränsområdet mellan sådana lokaler och större särskilda anläggningar bör också finnas ett utrymme för kommunalt huvudmannaskap. När kommun exploaterar ett område för bostadsbebyggelse eller sanerar en äldre tätortskärna bör kommunen sålunda ha befogenhet att tillhandahålla de olika slag av lokaler och anläggningar för offentlig verksamhet som behövs för att göra området funktionsdugligt. I tätorter är det ofta fördelaktigt om vissa offentliga serviceinrättningar, såsom post- och telekontor, arbetsförmedling, apotek, provinsialläkarmottagning, folktandvård, socialbyrå, sjukkassa m. m. ligger samlade. Kommunen bör ha befogenhet att medverka till en sådan koncentration genom att tillhandahålla de erforderliga lokalerna.

Behovet av bostäder för statliga eller landstingskommunala befattningshavare kan numera i regel tillgodoses inom ramen för kommunernas ordinära, allmäninriktade bostadspolitik. För vissa statliga eller landstingskommunala inrättningar kan dock fortfarande behövas speciella bostäder, reserverade för befattningshavare vid inrättningarna. Behovet därav skiftar alltefter inrättningarnas art och förhållandena på orten. Genom kommunernas omfattande engagemang i bostadsförsörjningens olika led kan det ofta vara rationellt att kommunen tillhandahåller kategoribostäder av här omnämnt slag, ehuru den verksamhet som därigenom betjänas ankommer på stat eller landsting. Avgörande för kommuns befogenhet i detta avseende får vara vad som från förvaltningstekniska synpunkter framstår som mest ändamålsenligt.

Kommittén finner det inte möjligt att i samband med en allmän översyn av kommuns kompetens ge någon detaljprecision åt kommuns befogenhet att göra byggnadsinvesteringar för statliga eller landstingskommunala inrättningar. Avsaknaden av fastare gränser är förenad med vissa olägenheter av bl. a. redovisningsteknisk art. Överblicken över investeringsbehovet och omfattningen av investeringar för de statliga och landstingskommunala verksamheterna kan bli ofullständig. Investeringar och investeringsbehov som rätteligen bör föras på statliga eller landstingskommunala huvudmän kan få en mera undanskymd plats i kommunala stater och planer. Synpunkter av detta slag bör beaktas när specialreglerna för de särskilda verksamhetsgrenarna är föremål för översyn.

När kommun tillhandagår stat eller landsting med lokaler, bör ersättningen i princip motsvara kommunens kostnader. Om kommunen särskilt tillhandahåller mark, vatten och avlopp, elektricitet o. dyl. bör ersättning utgå efter samma taxor eller riktlinjer som allmänt tillämpas av kommunen. Stat och landsting har sålunda att göra rätt för sig när kommunens tjänster anlitas. En motsatt ordning innebär en omotiverad och av tillfälligheter beroende omfördelning av samhällskostnaderna mellan olika skattekollektiv och låter sig inte heller förenas med det växande intresset av överblick och kontroll över kostnadsläget för de olika verksamhetsgrenarna. Det bör således i princip inte förekomma att kommunerna vare sig direkt eller indirekt lämnar särskilda ekonomiska förmåner till statliga eller landstingskommu-

nala inrättningar. Med indirekta förmåner avses exempelvis speciella bostadssubventioner till landstingskommunala eller statliga befattningshavare. I den mån huvudmannen av rekryteringsskäl anser erforderligt att särskilda åtgärder vidtas för att ordna bostadsfrågan för vissa befattningshavare bör kostnaden härför slutligen bäras av huvudmannen för verksamheten.

Principen om full kostnadstäckning vid primärkommunal lokalhållning är enkel att tillämpa när lokalerna betjänar verksamheter som mera exklusivt ankommer på stat eller landsting. Det förekommer emellertid inte så sällan att verksamhetsgrenar med olika huvudmän flyter över i varandra, såsom den primärkommunala åldringsvården och den landstingskommunala långtidsvården av sjuka, eller att huvudmannaskapet för en verksamhetsgren är blandat, såsom inom området för arbetsvårdens verkstäder, där såväl primärkommun som landstingskommun har befogenheter.I båda de valda exemplen kan samverkan tänkas förekomma på det sätt att kommunen tillhandahåller lokalen eller anläggningen medan landstinget helt eller delvis driver verksamheten. Liknande samverkansituationer kan tänkas förekomma också med statliga inrättningar eller verksamhetsgrenar. I dylika fall får kostnadsfördelningen göras med ledning av en totalbedömning av den integrerade verksamhetens inriktning och kostnader.

Förhållandet kommun–stat/landsting är på förevarande område delvis parallellt med relationen kommun–näringsliv. För utvecklingen i den enskilda kommunen är det av stor vikt med en inom kommunen väl utbyggd service från statliga och landstingskommunala verksamhetsgrenar. En så långt som möjligt fullständig samhällsservice tillhör grundstenarna i en god tillväxtmiljö. I sin ambition har vissa kommuner påtagit sig alltför stora investeringar och kostnader för lokaler och andra anläggningar åt stat eller landsting. Sådana insatser har ibland skett på kommunens eget initiativ men har ibland också varit resultatet av direkta eller indirekta påtryckningar från statliga eller landstingskommunala organ. Detta har, som tidigare nämnts, medfört att kommunen i förekommande fall fått bära investeringar eller kostnader som rätteligen bort bäras av stat eller landsting och har dessutom varit ägnat att på icke rationellt sätt påverka lokaliseringen av berörda inrättningar. I den mån dylika förhållanden alltjämt förekommer kan de väntas bli i viss mån motverkade genom den pågående kommunindelningsreformen. Mellan de för en mera allsidig lokal service anpassade storkommunerna kommer kommunernas konkurrens om statliga och landstingskommunala inrättningar att minska och i vissa avseenden helt försvinna, vilket i motsvarande mån kommer att försvaga eller undanröja kommunernas motiv för överdrivna insatser på området. I samma riktning verkar också den gradvis utvecklade regionalpolitiken, vars prognoser, behovsutredningar och planer ger ett efter hand allt bättre beslutsunderlag för samhällsorganen. Emellertid är det orealistiskt att tro att jordmånen för slumpvisa förskjutningar till kommunen av statliga och landstingskommunala investeringar eller kostnader helt kommer att försvinna. Det finns därför anledning framhålla att ansvaret för en i praktiken god ordning på förevarande område till en inte oväsentlig del vilar på statliga och landstingskommunala organ.

De riktlinjer kommittén hävdat för kommuns allmänna kompetens på nu behandlade område företräder en mindre restriktiv syn på kommuns befogenhet att investera i lokaler för upplåtelse till statliga eller landstingskommunala inrättningar än den som man tycker sig finna i rättspraxis. Samtidigt innebär riktlinjerna ett anspråk på mera konsekvent tillämpning av den i dagens läge tämligen självklara och av senare rättspraxis i huvudsak godtagna principen att kommun inte slutligen bör ta på sig eller belastas med kostnader för ändamål som enligt specialagstiftning eller eljest är statliga eller landstingskommunala. I båda hänseendena är det fråga om jämkningar i rättstillämpningen som kan väntas ske utan särskild lagstiftning.

6 Kommunal affärsverksamhet och kommunalt stöd till näringslivet

6.1 *Frågans behandling före 1948 års kompetensreform*

6.1.1 1862 års kommunalförordningar

I förarbetena till 1862 års förordningar om kommunalstyrelse på landet och i stad synes inte ha förekommit några uttalanden rörande den borgerliga primärkommunens förhållande till näringslivet. I förordningarna infördes bestämmelsen att beslut om nya eller förhöjda avgifter å »den allmänna rörelsen», varmed avsågs hamnar, broar, vägar och andra jämförliga inrättningar, skulle underställas KM:ts prövning. Syftet med denna underställningsbestämmelse synes ha varit att skydda samfärdsel och näringsliv mot oskäligt betungande avgifter och samtidigt slå vakt om principen att kommunens utgifter skulle bestridas genom uttaxering av allmän kommunalskatt.

Kommitterades förslag till landstingsförordning upptog i § 2 andra stycket följande bestämmelse. »Ej må landsting inlåta sig på bedrivande av spekulativa företag.» Själva betänkandet innehöll inte någon kommentar till detta stycke. Kommitténs ordförande föreslog i reservation[1] att stycket skulle borttagas och anförde:

Av fruktan att den nya institutionen, landstinget, skulle missbruka sin makt, har kommitténs majoritet i denna paragrafs senare del förbjudit densamma att inlåta sig på bedrivande av spekulativa företag. Den hämsko man därigenom velat lägga på landstinget, skulle i min tanke föga uppfylla det ändamål man därmed avsett, emedan föreskriften lätt kan kringgås. Uttrycket »spekulativa företag» är obestämt, kan tolkas på mångahanda sätt och skulle föranleda till flerfaldiga tvister. Innebär det en tanke att landstinget skulle vara förhindrat att ingå på varje företag som kan lämna avkastning eller vinst så förefaller det löjligt. Avser åter denna föreskrift ett förbud för landstinget att med en bestämd summa understödja en för hela länet gagnelig industri, såsom avtappning av en sjö, tillvägabringandet av en viktig kommunikationsanstalt till lands eller vatten, inrättandet av ett mönstermejeri, en torvkolsfabrik eller dylikt, så vore föreskriften rent av skadlig.

Allmänna besvärs- och ekonomiutskottet vid 1859–1860 års riksdag biträdde uppfattningen att landstinget inte borde få inlåta sig på företag, som ensamt avsåg penningvinst. Under hänvisning bl. a. till svårigheten att bestämma gränsen mellan spekulativt och icke spekulativt företag ansåg emellertid utskottet, att det föreslagna stadgandet kunde utelämnas. Så skedde också.

6.1.2 Förslag i ämnet före 1930 års kommunallagstiftning

Vid riksdagarna i början av 1870-talet förekom en livlig debatt rörande omfattningen av kommunernas befogenhet, närmast föranledd av kommunernas deltagande i järnvägsbyggandet. I interpellationssvar vid 1871 års riksdag[2] redogjorde civilministern för de

[1] 1859 års bet. s. 117.
[2] II kammarens prot. 1 bandet s. 370.

grunder efter vilka KM:t avgjorde besvär över kommuns beslut att understödja eller som intressent ingå i kommunikations- eller industriföretag. Beträffande frågan om kommuns rätt att främja järnvägsföretag yttrade civilministern, att det avgörande var om järnvägen såsom kommunikationsanstalt i och för sig hade betydelse för kommunen eller inte. I senare fall kunde kommunens deltagande i företaget inte betraktas annat än som ett försök att för vinstens skull indraga kommunen i ett för densamma alldeles främmande industriellt företag. Härtill var kommunen inte berättigad. Där det åter kunde visas, att en järnväg främjade kommunens intresse av bättre kommunikationer, där var kommunen att anse som befogad att beskatta sig själv för åstadkommande av bidrag i ena eller andra formen för järnvägens byggande. Beträffande grundsatsen att industriföretag var för det kommunala livet främmande yttrades i interpellationssvaret, att grundsatsen i allmänhet var riktig men dock kunde tåla någon modifikation. Det kunde nämligen tänkas det fall, att en kommun för att bereda den fattigare delen av sin befolkning tillfälle till förut saknad arbetsförtjänst och således för realiserande av ett kommunalt ändamål intresserade sig i ett industriellt företag. Omständigheterna kunde i angivna fall vara sådana, att ett kommunalt beslut med nämnda syfte borde anses befogat och giltigt.

I motion vid 1872 års riksdag[1] hemställdes att riksdagen hos KM:t måtte anhålla om förslag till sådan ändring eller förklaring av kommunallagarna, att de ärenden som borde hänföras till kommuns gemensamma hushållningsangelägenheter blev närmare bestämda och begränsade. Motionären hänvisade till det kommunala engagemanget i järnvägsbolag, vilket engagemang motionären fann alltför långtgående. Lagutskottet tillstyrkte bifall till motionen.[2] Efter livlig debatt i kamrarna, där man framhöll svårigheten att bestämdare än som skett uppdra gränsen för kommunernas verksamhetsområde och vände sig mot tanken att från detta område utesluta befordrandet av järnvägsanläggningar, blev motionen avslagen med stora majoriteter.

Vid 1873 och 1875 års riksdagar förekom ytterligare motioner med liknande syfte.[3] Även dessa lämnades utan bifall.

I motion till 1920 års riksdag föreslogs att riksdagen hos KM:t måtte hemställa om utredning angående ändringar i kommunalförordningarna för att kommun och landsting skulle få möjlighet att helt och hållet eller som delägare grunda och driva ekonomisk verksamhet av olika slag.[4] Vid utskottsbehandlingen[5] inhämtades yttrande från Svenska stadsförbundet. Förbundet framhöll bl. a., att den kommunala affärsverksamheten beträffande kommunikationsväsen, fastighetspolitik, bostadsbyggande, anskaffning och beredning av livsmedel, kläder o. dyl. visat, att nuvarande gränser för kompetensen inte kunde anses trånga. Även om en del prejudikat från äldre tid skulle visa en viss snävhet i tolkningen bevisade detta inte, att modern åskådning och gällande praxis kommit i den oförenliga motsats som gjordes gällande i motionen. Utskottet för sin del framhöll bl. a. att en utvidgning av kommunernas verksamhet genom efter tidens krav påkallad ändring i gällande praxis syntes vara att föredra framför författningsändring. Härmed vanns också berättigad hänsyn till att vad som inom en kommun kunde framstå som ett gemensamt behov inte behövde framstå så i en annan. Utskottet förordade en formell omredigering av kompetensbestämmelserna i FKL och FKS och var inte främmande för möjligheten att med en sådan ändring skulle följa någon utsträckning av lands- och stadskommuns behörighet. Mot en sådan utvidgning av kompetensen borde skäligen inte någon invändning kunna göras. Utskottet förutsatte emellertid att de berörda synpunkterna skulle beaktas vid en allmän revision av kommunallagarna. Motionen avstyrktes av utskottet och avslogs av riksdagen.

[1] II:149.
[2] nr 14.
[3] II: 131, II: 8.
[4] II: 296.
[5] II kammaren, femte tillfälliga utskottet, nr 11.

6.1.3 1930 års kommunallagar

1930 års revision var huvudsakligen av formell art. Kompetensbestämmelserna omredigerades utan ändring i de kommunala befogenheterna. Önskemål i sistnämnda avseende saknades dock inte. I motioner till 1930 års[1] riksdag hemställdes att kompetensstadgandena måtte få en formulering som uteslöt gemensamhetsrekvisitet, vilket rekvisit i rättspraxis blivit så tillämpat att kommunerna hindrades från att göra önskvärda insatser för elektrifiering, anläggning av vägar och avlopp m m., då dessa åtgärder inte varit till gagn för kommunen i dess helhet. KU[2] yttrade att det inte torde föreligga något behov av den väsentliga utvidgning av kommunernas uppgifter som motionärerna syntes eftersträva.

6.1.4 Reformförslag 1930–1948

Frågan om den kommunala kompetensen berördes i olika sammanhang utan att man ägnade särskild uppmärksamhet åt kommunens förhållande till näringslivet.

I motioner vid 1936 års riksdag begärdes utredning rörande den kommunala självstyrelsen i hela dess vidd, närmast i syfte att få en fastare ram för kommunens uppgifter.[3]

Överståthållarämbetet hemställde i skrivelse till KM:t 5/8 1944 om sådan lagändring att Stockholms stad erhöll en mot tidsutvecklingen svarande vidgad kompetens och framhöll därvid bl. a. att det moderna samhällslivet nödvändiggjorde kommunala åtgärder på allt flera områden för att tillgodose kommunmedlemmarnas olika intressen. Liknande förslag gjordes av kommunindelningskommittén beträffande kommunerna i allmänhet.[4]

6.2 *Frågans behandling vid 1948 års kompetensreform och i tiden därefter*

6.2.1 1948 års kompetensreform

Den allmänna kompetensregeln i 3 § KL fick sin nu gällande lydelse genom lagändring som trädde i kraft 1/7 1948. Det centrala i denna reform var att gemensamhetsintresset ersattes av allmänintresset som norm för kompetensen. Kännetecknande för kommunala åtgärder skulle vara att de tillgodosåg allmänna till kommunen knutna intressen.

I förarbetena har utvecklats hur den nya kompetensbestämningen är avsedd att verka på olika områden.

Under rubriken kommunal affärsverksamhet och understödjande av enskilda näringsföretag anförde *kommunallagskommittén* följande:

> Kommunerna och bland dem i första rummet städerna bedriva en rad olika verksamhetsgrenar, som pläga sammanfattas under beteckningen kommunal affärsverksamhet. Hit höra sådana företag som gasverk, elektricitetsverk, spårvägar, vattenledningsverk, renhållningsverk, hamnar, saluhallar m. m. Den kommunala verksamheten på vissa av dessa områden får huvudsakligen anses innebära ett fullföljande och tillgodoseende av uppgifter, som ankomma på kommunerna enligt särskilda författningar. Vattenlednings- och renhållningsverk kunna hänföras till denna kategori, i det de ha nära samband med vissa av kommunernas uppgifter enligt hälsovårdsstadgan. Andra företagsgrenar, bland vilka de nyssnämnda industri- och kommunikationsverken äro de ekonomiskt mest betydande, bedrivas däremot utan annat legalt stöd än kommunallagarnas allmänna kompetensbestämmelse. Dylika arter av kommunal affärsverksamhet äro de som äro av största intresset i förevarande sammanhang.
>
> Utmärkande för de viktigaste kommunala affärsverken är deras faktiska monopolställning. Denna är väsentligen beroende av kommunens bestämmanderätt över sin publika mark, dvs. gator, torg och andra allmänna platser. För anbringande av ledningsstolpar och nedläggande av ledningar å sådan mark erfordras tillstånd av kommunen. Den kommunala förfoganderätten över marken nödvändiggör givetvis icke i och för sig kommunalt handhavande av exempelvis distributionen av elektrisk energi – mångenstädes ombesörjes sådan distribution av enskilt företag med stöd av kommunal koncession – men är en av de faktorer som bidragit till att sådan drift, som kräver kontinuerlig tillgång till kommunens mark, kommit att i stor utsträckning ombesörjas av kommunen eller kommunägda företag.

[1] I:287 och 288.
[2] nr 30.
[3] I: 174 och II: 505.
[4] SOU 1945: 38 s. 29.

Framförallt betingas emellertid den kommunala driften av gas- och elektricitetsverk, spårvägar osv. av de stora allmänna intressen, som äro förbundna med handhavandet av dessa verksamhetsgrenar. Det gäller här tillhandahållande av nyttigheter eller tjänster, som äro oumbärliga för kommunens medlemmar i gemen. Det är ett samhällsintresse, att tillgången till dessa nyttigheter tryggas och att desamma kunna erhållas till så låga priser som möjligt. Man har ansett, att dessa intressen bäst tillgodoses genom kommunal drift bl. a. därför att denna icke är förbunden med enskilt vinstintresse. Det är en i rättspraxis upprätthållen grundsats, vilken kom till uttryck redan under förarbetena till kommunalförordningarna, att kommun icke äger inlåta sig på företag enbart i syfte att erhålla ekonomisk vinst därav (»spekulativa företag»). Taxorna för anlitande av ifrågavarande kommunala anordningar anses i enlighet härmed icke kunna bestämmas så, att de medföra ren företagarvinst.

För kommunal drift av sådana företag av monopolkaraktär, som nyss omnämnts, bereder praxis inga hinder. Ej heller ställer den sig i princip avvisande till att kommuner idka sådan rörelse, som naturligt ansluter sig till monopoldriften, såsom koksförsäljning, elektrisk installationsverksamhet m.m .

Vid sidan av de nu nämnda affärsföretagen, dvs. dels företag som anknyta till kommunernas i särskilda författningar reglerade uppgifter och dels de utan föranledande av speciella författningsföreskrifter bedrivna monopolliknande företagen, förekommer i viss utsträckning kommunal affärsrörelse av annat slag. Det förekommer dessutom, att kommuner lämna understöd åt eller eljest främja enskilda näringsföretag. Dessa båda former av kommunal verksamhet stå i det nära förhållande till varandra, att de synes böra behandlas i ett sammanhang.

Beträffande sådan verksamhet, som här avses, har i rättspraxis stor betydelse tillmätts den förut nämnda principen att kommun icke äger driva spekulativa företag. Kommunal aktieteckning i eller understödjande i annan form av kvarnbolag, sockerfabriksbolag m. fl. har sålunda enligt vissa äldre avgöranden ansetts otillåtet.

Särskilt belysande är ett fall, där ett beslut av en stad att bevilja anslag för anläggande av en kuranstalt undanröjdes under motivering, att det huvudsakliga syftet med anstalten vore att såsom affärsföretag bedriva sanatorierörelse för beredande av vård åt patienter från annan ort (RÅ 1916: 100). I ett annat rättsfall blev ett kommunalfullmäktigebeslut om anslag till utredning av ett trävarubolags ställning i och för frågan om förvärv för kommunens räkning av aktier i bolaget upphävt, enär det ändamål vartill anslaget beviljats så mycket mindre kunde hänföras till gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter, som förvärvandet av aktier i bolaget icke skulle vara att anse som sådan angelägenhet. Något avseende synes icke ha fästs vid det från kommunens sida åberopade förhållandet, att risk förelåge för nedläggande av bolagets verksamhet, varigenom en avsevärd del av kommunens invånare skulle förlora sin utkomst (RÅ 1926: 61).

Å andra sidan ha kommunerna ansetts berättigade att driva eller främja vissa affärsföretag, vilka liksom de förut nämnda monopolliknande företagen tillgodose allmänna intressen av betydande vikt. Delägarskap i eller understöd åt järnvägs- och ångbåtsbolag samt omnibusrörelse liksom drivande av företag för alstring eller distribution av elektrisk energi även i fall, då någon på innehav av publik mark grundad monopolställning icke förelegat, ha sålunda betraktats såsom kommunala angelägenheter. Över huvud har praxis intagit en positiv hållning till kommunala insatser på kommunikationsväsendets och närliggande områden. Till sistnämnda kategori kunna även hänföras åtgärder till gagn för den resande allmänheten, såsom uppförande av hotell och restauranter. Här ha förhållandena i det särskilda fallet spelat stor roll. Medan sålunda t. ex. Hässleholms stad ägt teckna aktier i ett bolag för uppförande av ett hotell i staden (RÅ 1946 s. 391), har Leksands socken icke ansetts befogad till aktieteckning i ett bolag för drivande av ett turisthotell därstädes (RÅ 1946 s. 427).

De samhälleliga intressen som äro knutna till företag på kommunikationsväsendets och därmed jämförliga områden äro alltså vad som motiverat kommunalt drivande eller understödjande av dylika företag. Dessa företag tillhöra i enlighet härmed sedan länge den normala kommunala verksamheten. Stundom ha även, om ock i begränsad omfattning, allmänna intressen ansetts kunna legalisera kommunala åtgärder inom områden, som normalt bruka vara förbehållna det enskilda näringslivet. Sålunda fann regeringsrättens majoritet, i ett till regeringsrätten för yttrande överlämnat underställningsärende, med hänsyn till i ärendet upplysta särskilda omständigheter laga hinder ej möta för en kommun att upptaga ett amorteringslån att användas antingen till tecknande av aktier i ett tillämnat aktiebolag för industriell verksamhet eller för att såsom lån utlämnas till nämnda bolag (RÅ 1929 Fi. 279). Regeringsrättens ställningstagande torde vara att se mot bakgrunden av företagets syfte att minska arbetslösheten i kommunen. Om rättspraxis härigenom definitivt lämnat den ståndpunkt som intogs i det ovannämnda fallet RÅ 1926: 61 synes dock tveksamt. Däremot ha i den av Kungl. Maj:t tillämpade praxis i underställningsärenden i flera fall godkänts kommunala borgensåtaganden till förmån för enskilda före-

tag, där det kunnat påvisas, att det kommunala stödet åsyftat att hindra arbetslöshet.

Av kommunal verksamhet i övrigt, som berör det enskilda näringslivets område, må nämnas de åtgärder som vidtagits under kristider. Särskilt under förra världskriget förekommo många kommunala anordningar på livsmedelsproduktionens och livsmedelshandelns områden. Men även under normala förhållanden har exempelvis mejerirörelse drivits av kommuner. I sådana fall, då kommun för något kommunalt ändamål förvärvat jordbruks- eller skogsfastighet, har kommunen idkat försäljning av alster från fastigheten. Även andra slag av kommunal affärsverksamhet än de nu nämnda förekomma i praktiken, merendels utan att lagligheten därav varit föremål för prövning.

Under senare år har det blivit allt vanligare, att kommuner – utan att det aktuella läget på arbetsmarknaden påkallar det – i syfte att draga till sig industriföretag eller för att förmå sådana att avstå från planerad bortflyttning lämna företagen subventioner i form av kontanta flyttningsbidrag, bekostande av vägar, vatten- och avloppsledningar m. m. Praxis intager numera en restriktiv ståndpunkt till åtgärder av dylikt slag. Såsom av bil. I framgår ha flera kommunala beslut med sådan innebörd upphävts, enär de ansetts icke gälla en kommunens gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenhet.

Enligt kommitténs uppfattning har rättspraxis i fråga om kommunal affärsverksamhet och understödjande av enskilda näringsföretag i allmänhet kännetecknats av verklighetsblick och anpassning efter de med olika tider växlande behoven av samhälleliga insatser. Det bör emellertid starkt understrykas, att man här befinner sig på ett område som är föremål för oavlåtliga förändringar. Den allmänna ekonomiska och sociala utvecklingen samt de tekniska framstegen kunna framkalla behov av kommunala åtgärder på verksamhetsfält, som hittills helt eller huvudsakligen varit förbehållen den enskilda företagsamheten. Det är av vikt, att rättstillämpningen vid bedömandet av sådana åtgärder icke låter binda sig av traditionella synpunkter utan beaktar vad de allmänna intressena kunna anses kräva i olika fall. Att närmare förutse vad som enligt ett sådant bedömande kan komma att hänföras till tillåten verksamhet är givetvis icke möjligt. En positiv inställning hos praxis synes i första hand böra förväntas i fråga om sådana företag som på ett eller annat sätt anknyta till redan befintlig kommunal verksamhet. En sådan anknytning kan ofta te sig naturlig. Såsom exempel härå kunna nämnas kommunal stuveriverksamhet i hamnar[1], biografrörelse i av kommun disponerad allmän samlingslokal, förädling och försäljning av skogsprodukter från kommuns skogar, försäljning av grus från kommunalt grustag osv. Behovet att skapa arbetstillfällen åt arbetslösa eller hindra hotande arbetslöshet kan motivera igångsättande och drivande av företag, som icke ha ett sådant samband med äldre kommunala verksamhetsgrenar. I övrigt kunna arten och omfattningen av de näringsföretag, beträffande vilka kommunal drift kan ifrågakomma, icke överblickas. Det måste hänskjutas till rättspraxis att med beaktande av omständigheterna i de särskilda fallen bedöma vad som bör vara tillåtet för kommunerna.

Motsvarande synpunkter torde i tillämpliga delar vara att anlägga på kommunernas understödjande av den enskilda företagsamheten. Föreligger ett allmänt intresse av kommunalt stöd åt enskilt företag, bör kommunen i princip kunna lämna sådant stöd. Särskilt är det angeläget att kommunerna äga befogenhet att medelst lån, tecknande av borgen eller annorledes medverka till uppehållande av driften vid industrier eller andra företag i sådana fall, där ett nedläggande eller inskränkande av driften skulle föranleda arbetslöshet i kommunen. I dylikt fall bör emellertid den kommunala åtgärden även bedömas ur de allmänna synpunkter rörande näringslivets lokalisering, som utvecklas i det följande.

Såsom ovan berörts förekommer på många håll en subventionsverksamhet till förmån för den enskilda industrien, som huvudsakligen har en annan karaktär. I syfte att erhålla ökat skatteunderlag och komma i åtnjutande av andra fördelar, som tillkomsten av en ny industri anses medföra, ha kommuner lämnat understöd i olika former åt enskilda industriföretag. På åtskilliga håll ha tillsatts särskilda kommittéer eller nämnder med uppdrag att verka för industriens utveckling och förkovran inom kommunen. I dagspressen och facktidskrifter och även på annat sätt bedrives en omfattande reklam i syfte att få nya industriföretag förlagda till kommunen. En viss konkurrens om industrien har på detta sätt uppkommit mellan olika kommuner. Denna konkurrens har stundom tagit sig mindre tilltalande uttryck, såsom då två eller flera kommuner i tävlan om en viss industri överbjudit varandra beträffande subventioner och förmåner av olika slag.

I fråga om tillåtligheten av dylika subventioner bör först framhållas, att det får anses tillhöra kommuns befogenheter att allmänt befrämja näringslivets utveckling inom kommunen. I enlighet härmed reserveras i synnerhet i stadssamhällena särskild mark för industriändamål; industriområdena förses

[1] Jfr 1946 års stuveriutrednings betänkande, »Stuveriverksamheten i svenska hamnar» (SOU 1947:28), s. 76 f.

med trafikleder, stickspår, ledningar för vatten och avlopp m. m. För tillgodoseendet av hantverkets och småindustriens behov av arbetslokaler har man i vissa kommuner gått ett steg längre, i det man för ändamålet anskaffat och iordningställt särskilda byggnader, där ett flertal verkstäder kunnat inrymmas. Dylika och därmed jämförliga åtgärder synas på grund av sin allmänna natur falla inom kommuns kompetensområde. De äro visserligen ofta ägnade att minska driftskostnaderna för vederbörande rörelseidkare, men de ha icke den individuella karaktär som utmärker de egentliga industrisubventionerna.

Huruvida eller i vad mån subventioner av sistberörda slag böra vara tillåtliga är däremot synnerligen tvivelaktigt. Å ena sidan kan det ofta framstå såsom ett betydande intresse för en kommun att tillförsäkra kommunen en industri, t. ex. för åstadkommande av en i näringsekonomiskt hänseende lämplig avvägning av olika näringsgrenar, för upptagande av överskottsarbetskraft etc. Ur kommunal synpunkt kan i dylika fall en subvention i en eller annan form synas berättigad. Å andra sidan finnas starka skäl, som tala emot en fri subventionsrätt för kommunerna. Det kommunala auktionerandet i fråga om förmåner åt industrien är redan i och för sig en föga önskvärd företeelse. Vad som i detta sammanhang är av större vikt är emellertid, att kommunala initiativ och åtgärder på förevarande område kunna komma i motsättning till de pågående strävandena att åstadkomma en ur rikssynpunkt rationell lokalisering av näringslivet till olika orter och områden. En ohämmad kommunal konkurrens om industrien med lämnande av subventioner i allehanda former skulle allvarligt äventyra framgången för nämnda strävanden. Med hänsyn härtill synes man ha all anledning att ställa sig tveksam till en uppmjukning av den nuvarande restriktiva praxis i fråga om industrisubventioner. I alla händelser förefaller denna praxis böra bibehållas intill dess någon form av allmän kontroll eller reglering av näringslivets lokalisering kommit till stånd. Det kan i detta sammanhang erinras om att vederbörande statsråd den 17 februari 1947 med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande tillkallat sakkunniga för att utreda och avgiva förslag rörande näringslivets lokalisering. Enligt utredningens direktiv skall den bl. a. framlägga förslag rörande samordnade och enhetliga åtgärder från statliga myndigheters sida i lokaliseringsfrågor. Den skall vidare undersöka möjligheterna att utveckla systemet med en rådgivning rörande näringslivets lokalisering och angiva de åtgärder, som eventuellt kunna befinnas erforderliga för att uppmuntra enskilda företag att välja lämplig förläggningsort. Utredningen skall slutligen överväga huruvida i vissa fall en särskild tillståndsgivning gällande företagens lokalisering kan anses erforderlig.

Det torde kunna antagas, att utredningen kommer att behandla de uppgifter som böra ankomma på kommunerna i fråga om näringslivets lokalisering. Enligt kommitténs mening är det lämpligt, att spörsmålet om den kommunala subventionsverksamheten och om en eventuell kontroll av densamma, byggd på skyldighet för kommunerna att underställa subventionsbeslut myndighets prövning eller anordnad i annan form, i första hand blir föremål för undersökning i nämnda sammanhang. Kommittén torde för sin del kunna få anledning återkomma till hithörande frågor i ett senare skede av kommitténs arbete.

I förevarande ämne förklarade sig *departementschefen* i huvudsak ense med kommittén och anförde[1]:

Jag delar sålunda kommitténs uppfattning att införandet av allmänintresset som kompetensreglerande faktor åtminstone icke f. n. kan innebära en vidgning av gränserna för kommunernas befogenheter på detta område, sådana dessa gränser uppdragits av praxis. Affärsverksamhet i uteslutande syfte att erhålla ekonomisk vinst synes icke kunna betraktas som en naturlig kommunal angelägenhet. Det torde vidare vara ett riksintresse, att en ur hela samhällets synpunkt ändamålsenlig lokalisering av näringslivet erhålles. En fri kommunal subventionering av enskilda industriföretag med därav följande konkurrens mellan kommunerna om företagen bör därför icke vara tillåten. Såsom kommittén framhållit, bör hittillsvarande praxis bibehållas intill dess någon form av allmän kontroll eller reglering av näringslivets lokalisering kommit till stånd. De farhågor som från några håll uttalats för att den företagna kompetensutvidgningen skulle innebära risker för den kommunala ekonomin och medföra affärsverksamhet inom de grenar av näringslivet, som hittills varit förbehållna det privata initiativet, anser jag med hänsyn till det anförda överdrivna. Man rör sig emellertid här på ett område, där en snabb utveckling äger rum med förskjutningar i betraktelsesättet och där det därför är särskilt värdefullt att liksom hittills ha en elastisk regel.

Departementschefens uttalanden lämnades utan erinran av riksdagen.[2]

Det kan tilläggas att kommunallagskommittén återkom till hithörande frågor i sam-

[1] Prop. 1948:140 s. 78 f.
[2] KU 1948: 24 s. 25; rskr 270.

band med frågor om arbetslöshetshjälp varvid kommittén framhöll att kommunerna borde anses oförhindrade att på annat sätt än genom direkta bidrag åt arbetslösa bedriva verksamhet till hindrande av arbetslöshet. I överensstämmelse med gällande rättspraxis borde kommunerna i princip ha rätt att bereda arbetslösa utkomst genom igångsättande av arbetsföretag även i sådana fall då företaget i och för sig inte var en kommunal angelägenhet t. ex. dikningsarbete på enskild skogsägares mark. Under hänvisning till vad som anförts om understödjande av enskild affärsverksamhet framhöll kommittén att kommunerna i liknande syfte borde kunna understödja industrier och andra enskilda näringsföretag men tillade att ett beaktande av önskemålet om en ändamålsenlig lokalisering av näringslivet kunde föranleda ett annat bedömande av dylika kommunala åtgärder.[1]

Vad kommittén sålunda anfört föranledde inte någon direkt kommentar av departementschef eller riksdag.

6.2.2 1953 års kommunallagsreform

År 1951 framlades betänkande angående näringslivets lokalisering.[2]

I betänkandet presenterades bl. a. en undersökning i syfte att utröna i vilken omfattning kommunerna sökt påverka lokalisering av företag och i vilka former detta skett.[3] Utredningen fann undersökningen visa att den kommunala aktiviteten haft en utomordentlig räckvidd. Praktiskt taget varje stad eller större köping hade vidtagit åtgärder av olika slag för att få företag lokaliserade till orten. Undantag utgjorde egentligen endast de allra största städerna till vilka företagen tenderade att lokalisera sin verksamhet utan påverkan. De åtgärder som vidtagits av kommunerna hade i princip varit av två slag, nämligen å ena sidan en allmän reklambetonad aktivitet i syfte att främja expansion av näringslivet i kommunen och å andra sidan ekonomiska stödåtgärder av sådan natur, att de med större eller mindre rätt kunde betecknas som subventioner till näringslivet.

Om motiven för kommunernas insatser anförde utredningen följande:

> Näringslivets lokalisering är för kommunernas del en angelägenhet av utomordentlig betydelse. Frågan om kommunmedlemmarnas tillgång till arbete och förvärvsmöjligheter måste nämligen utgöra en väsentlig faktor i det kommunala livet. Bortfalla förvärvsmöjligheterna för en grupp, ökas bördorna för de övriga. Tillkomsten eller förlusten av en förvärvskälla kan för en kommun ha de mest vittgående konsekvenser ekonomiskt, socialt, kulturellt, politiskt. Följden kan bli en befolkningsmässig strukturförändring, ägnad att i sin tur skapa nya problem av framförallt social natur. Det finnes i vårt land många kommuner, som för sin existens såsom ekonomiska subjekt äro helt beroende av kanske ett enda industriföretag.
>
> Den ökade rörligheten hos näringslivet har medfört ökat intresse hos och större möjligheter för kommunerna att påverka lokaliseringen av produktionsenheterna inom näringslivet. Efterhand har den kommunala konkurrensen om företagen blivit ett karakteristiskt drag i nutida svensk – och även utländsk – kommunalpolitik.
>
> Det är framförallt två synpunkter, som man från kommunalt håll anlägger på lokaliseringsspörsmålet. Den ena är den skattepolitiska – ett företag och dess anställda utgöra ju skatteobjekt, kanske av dominerande betydelse för kommunens samlade ekonomi. Den andra är den sysselsättningspolitiska – de allra flesta kommuner ha erfarenheter av vilka förödande verkningar arbetslösheten kan ha för de kommunala finanserna. Anledning finns till förmodan ,att skapandet av nya arbetsmöjligheter varit den dominerande drivfjädern för kommunernas lokaliseringspolitik under mellankrigstiden med dess arbetslöshetskriser, medan i dagens situation man väl ser mindre på antalet nya arbetsanställningar och i stället lägger huvudvikten på en möjlig ökning av skatteunderlaget. Det går slutligen icke att bortse från de psykologiska motiv, som kunna betinga ett samhälles expansion. En kommuns befolkningssiffra anses ofta vara ett mått även på kommunens förutsättningar att ordna för invånarnas bästa. En kommunal aktivitet i fråga om ett företags lokalisering får därför mången gång ses mot bakgrund av en allmän expansiv tendens.

Utredningen fann att befrämjandet av ortens näringsliv genom planeringsåtgärder och information om ortens förutsättningar

[1] Bet. s. 85.
[2] SOU 1951: 6.
[3] Undersökningen är närmare redovisad på s. 93.

från lokaliseringssynpunkt var centrala uppgifter för kommunerna. Beträffande den direkta ekonomiska understödsverksamheten anförde utredningen följande[1]:

Sedda ur den egna kommunens synpunkt kunna dylika stödåtgärder många gånger framstå som berättigade och rimliga. Detta gäller då kanske främst i sådana fall, där den kommunala stödåtgärden haft till syfte att motverka en inom kommunen rådande eller befarad arbetslöshet, eller där över huvud sociala motiv varit förhärskande.

Fall kunna givetvis förekomma, där en kommunal stödåtgärd kan leda till ett även ur lokaliseringspolitisk synpunkt gynnsamt resultat. Så kan exempelvis bli förhållandet, då kommunen kompenserar en företagare för den förlust, han eventuellt gör vid en ur allmänt samhälleliga synpunkter önskvärd lokalisering till orten.

Den kommunala subventionspolitiken kan sålunda i enstaka fall och under vissa förutsättningar ha en gynnsam lokaliseringseffekt. De principiella erinringar utredningen anfört i fråga om statliga understöd som medel att påverka företagens lokalisering äga emellertid giltighet även när det gäller kommunala bidrag i samma syfte. Härtill kommer att en kommunal stödåtgärd – till skillnad från en statlig – har till enda syfte att påverka lokaliseringen till förmån för den egna orten utan hänsyn till, huruvida denna lokalisering ur andra synpunkter är riktig. Den kommunala subventionspolitiken kan därför i mycket stor utsträckning snedvrida den lokaliseringsinriktning, som eftersträvas ur nationalekonomiska synpunkter och kan därför också äventyra resultatet av en allmän lokaliseringspolitik.

Utifrån de synpunkter utredningen främst har att företräda, komma vi därför till den slutsatsen, att kommunerna icke genom subventioner böra påverka företagsenheternas lokalisering. De lokaliseringspolitiska synpunkterna äro emellertid icke de enda, som kunna eller böra anläggas på denna fråga. Ett system med kommunerna auktionerande om ett företag ter sig föga värdigt och leder till även ur »samkommunala» synpunkter ogynnsamma ekonomiska verkningar. Icke minst från kommunalt håll har därför varnats för en alltför ohämmad konkurrenspolitik, vars resultat många gånger icke blir annat än ekonomiska tillskott till vissa företagare utan motprestation. Det berättigade i denna kritik minskas på intet sätt av att staten och landstingen gång efter annan funnit gott mottaga dylika kommunala subventioner. Det är tvärtom utredningens bestämda uppfattning att statliga myndigheter icke under några förhållanden böra göra sitt ställningstagande i lokaliseringsfrågor beroende av kommunala subventioner.

Ehuru enighet i princip råder om det olämpliga i att kommunerna driva en dylik subventionspolitik och trots att lämnande av understöd i denna ordning i de allra flesta fall innebär ett klart överskridande av de i kommunallagarna fixerade gränserna för den kommunala kompetensen, har subventionspolitiken fortsatt att florera tämligen obehindrat. De rättsliga korrektiven – överklagningsrätten och underställningsskyldigheten i vissa fall – äro uppenbarligen otillräckliga; överklagningsrätten, därför att denna endast tillkommer kommunmedlem och följaktligen sällan utnyttjas i fall varom nu är fråga, och underställningsskyldigheten, därför att den endast föreligger i särskilda fall. Utlåning av medel till enskild företagare blir sålunda icke ens indirekt föremål för underställning, därest lånet finansieras av disponibla medel eller av medel, som kommunen i sin tur upplånat med utnyttjande av den underställningsfria lånerätten. Borgensteckning kan också ske utan underställning enligt de regler som gälla för upplåning. Underställningsskyldigheten som sådan är f. ö. ett föga effektivt medel, beroende på att ett kommunalt beslut är bindande mot kommunen, oavsett resultatet av underställningsåtgärden. Kungl. Maj:t blir därigenom ställd i en tvångssituation, som väl i viss mån förklarar den relativt liberala bedömning, som utbildat sig i underställningspraxis.

Det kan då ifrågasättas, huruvida icke den motsättning som existerar mellan den reella politiken och kommunernas formella befogenheter, bör ge anledning till en skärpning av reglerna för underställningsskyldigheten.

Ett centralt lokaliseringsorgan kommer under sitt arbete att fortlöpande få kontakt med lokaliseringsfall där kommunala subventioner äro ifrågasatta. Genom upplysning och rådgivning blir det då möjligt för lokaliseringsorganet att påverka kommunernas beslut.

På lång sikt torde en förnuftigare avvägd kommunal lokaliseringspolitik kunna vinnas genom att densamma inordnas i sitt stora sammanhang: lokaliseringen av näringslivet överhuvud taget. Särskilt betydelsefull framstår därvid den samordning av lokaliseringspolitiken och översiktsplaneringen, som vi föreslå i det följande. Uppenbart är dock att åtskilliga faktorer i alla fall skulle kvarstå, som vore ägnade att animera en med subventioner förbunden kommunal lokaliseringspolitik. Sålunda kan det genom planeringsåtgärder icke förhindras att ett företag subventioneras, som redan är förlagt till en viss kommun men som står inför valet att stanna eller lokalisera sig till annan kommun. Utredningen har konstaterat att i närmare hälften av de undersökta fallen subven-

[1] Bet. s. 113 ff.

tioneringen gällt just dylika lokaliseringsfall. Icke heller kan genom dylika åtgärder förhindras subventioner för att ernå en enbart ur skattesynpunkt förmånlig lokalisering. Ett exempel på en dylik subvention är Jönköpings subventionering av Svenska Tändsticksaktiebolaget, vilken endast hade till syfte att få bolagets säte flyttat till staden.

Det är vidare givet att vid behandlingen av de beslut om subventioner till företag, som enligt nu gällande regler komma under Kungl Maj:ts prövning, bedömningen även bör avse beslutets ändamålsenlighet ur lokaliseringssynpunkt.

Skall härutöver överhuvudtaget införas en obligatorisk prövning av kommunala subventioner, måste denna enligt vår mening ske samtidigt med en prövning av den ifrågasatta lokaliseringens ändamålsenlighet. Därest lokaliseringen göres beroende av någon form av tillståndsgivning från statens sida, synes en eventuell underställningsskyldighet och den därav föranledda prövningen böra knytas till denna tillståndsgivning.

Därest någon tillståndsgivning icke skulle komma till stånd eller denna skulle ges en sådan utformning att det icke går att därtill anknyta någon central prövning av de kommunala subventionerna, återstår endast möjligheten att skärpa underställningsskyldigheten. En sådan skärpning erbjuder många svårigheter. Som framgått av framställningen i kap. III finnas en mängd olika typer och graderingar av subventioner. I många fall kunna olika meningar råda om subvention överhuvudtaget föreligger.

Problemet om det är möjligt att komma till rätta med de kommunala subventionerna enbart genom att skärpa underställningsskyldigheten synes böra prövas som en del av spörsmålet om lämpligheten och önskvärdheten av att över huvud taget skärpa underställningsskyldigheten. Denna fråga synes därför böra upptagas till ny omprövning av kommunallagskommittén.

Varken lagstiftningsåtgärder eller andra åtgöranden från statsmakternas sida torde helt kunna undanröja subventioner och andra icke önskvärda utslag av den kommunala konkurrensen om företagen. När det gäller att länka de kommunala ambitionerna in på banor, som icke strida mot de allmänt nationalekonomiska strävandena, måste till sist de ansvariga kommunala myndigheterna själva göra den avgörande insatsen. Vi vilja emellertid förmoda, att i och med att betydelsen av en riktig genomförd lokaliseringspolitik blir allmänt insedd, så vidtagas efterhand också på övriga områden åtgärder, som harmoniera med eller underlätta genomförandet av en sådan politik också för kommunernas vidkommande.

På grundval av 1951 års lokaliseringsbetänkande beslöt statsmakterna år 1952 om vissa åtgärder för näringslivets lokalisering. Beslutet utgjorde det första steget i riktning mot den regionalpolitik som skulle ta fastare form under senare delen av 1960-talet. Man stod inför ett i det närmaste outforskat område och ansåg det därför riktigt att tills vidare låta forsknings- och upplysningsverksamhet få en dominerande ställning. Individuella bidrag av staten som medel för lokaliseringspåverkan borde i regel inte förekomma. Frågan om kollektiva bidrag borde prövas i varje särskilt fallt. I propositionen underströk departementschefen i överensstämmelse med vad som anförts såväl av utredningen som i flertalet remissyttranden önskvärdheten av att de kommunala subventionerna upphörde och framhöll att AMS i egenskap av statligt lokaliseringsorgan vid fortlöpande samarbete med kommunerna borde ha sin uppmärksamhet riktad härpå. Tillståndstvång för näringslivet vid företagsetablering ansågs inte erforderligt.[1] Departementschefens uttalanden godtogs av riksdagen.[2]

I 1952 års betänkande med förslag till kommunallag m. m.[3] tog kommunallagskommittén på nytt upp frågan om industrisubventioner och anförde:

> I det läge frågan om näringslivets lokalisering befinner sig efter framläggandet av lokaliseringsutredningens förslag torde kommittén sakna anledning att närmare överväga spörsmålet om underställning av kommunala subventionsbeslut. Man synes tills vidare böra avvakta de åtgärder förslaget kan föranleda från statsmakternas sida och de verkningar dess genomförande kan få beträffande subventionsgivningen. Det förefaller kommittén, som om man i den föreslagna upplysnings- och rådgivningsverksamheten skulle få ett lämpligt medel att påverka kommunernas beslut i sådana lokaliseringsfall, där kommunal subvention ifrågasatts. Visserligen lära de organ, som avses skola ha hand om denna verksamhet, icke få kontakt med alla subventionsfall, t. ex. sådana där kommunala åtgärder aktualiseras för att hindra nedläggning eller bortflyttning av en industri. Men kommittén anser förutsättningar finnas för att

[1] Prop. 1952:127 s. 14.
[2] SU 1952:137 s. 20 rskr 246.
[3] SOU 1952: 14 s. 329.

6—014359

upplysningsarbetet på förevarande område skall väcka insikt i allt vidare kretsar om betydelsen av en hela landet omfattande lokaliseringspolitik. I den mån så sker kommer benägenheten för kommunal subventionsgivning att avtaga. Till det sagda komma de allvarliga gensagor som ur den kommunala självbestämningsrättens synpunkt kunna resas mot en skärpning av underställningsskyldigheten. Det skulle för övrigt, vilket också lokaliseringsutredningen påpekat, möta stora svårigheter att finna otvetydiga och verksamma lagbestämmelser rörande de beslut som skulle underställas. Över huvud innefattar underställningsinstitutet en olämplig form för kontrollen över kommunernas subventionsgivning, och dess utnyttjande för sådant ändamål synes kunna komma i fråga blott i nödfall, dvs. endast om övriga tänkbara åtgärder att hindra en snedvridning av näringslivets lokalisering genom kommunala subventioner visa sig resultatlösa.

Kommitténs uttalanden blev inte föremål för något ställningstagande i samband med den år 1953 avlåtna kommunallagspropositionen.[1]

6.2.3 1958 års riksdag

I motioner vid 1958 års B-riksdag[2] begärdes utredning i syfte att undersöka om KL kunde ändras så att kommunal drift av industri- eller affärsverksamhet utöver »serviceområdena» blev klart lagenlig. Motionärerna menade att sådana befogenheter skulle vara av stor betydelse särskilt för att motverka avflyttning från glesbygderna och skulle verka sanerande på den överbudspolitik betr. subventioner, som påstods bedriven mellan kommunerna.

Stadsförbundet och landskommunernas förbund gav avstyrkande yttranden över motionerna.

Stadsförbundet ansåg att en viss uppmjukning av rättspraxis på området borde komma till stånd men att detta önskemål borde kunna tillgodoses inom ramen för gällande kommunallag.

Landskommunernas förbund framhöll i sitt yttrande att den av motionärerna antydda sanerande effekten inte kunde uppnås enbart genom en utvidgning av den kommunala kompetensen. Förbundet delade i stället den av kommunallagskommittén i 1948 års betänkande uttalade åsikten att kommunala industrisubventioner förutsatte någon form av allmän kontroll eller reglering av näringslivets lokalisering m. a. o. tillvaron av auktoriserade industrilokaliseringsorgan, vilkas inhämtade poistiva rekommendationer skulle bli avgörande för det kommunala stödet i varje särskilt fall. Förbundet anförde vidare:

Paradoxalt nog kan det f. ö. ifrågasättas om en sådan ordning med central kontroll och reglering, därest den infördes, skulle innebära en reell kommunal kompetensutvidgning. Schematiskt innebär ju nuvarande rättsläge, att en kommun, då beslutet därom inte överklagas eller m. a. o. kommunmedlemmarna äro ense om åtgärden, är i stånd att lämna vittgående stöd till industri. Vidare är kommun oförhindrad att vidtaga allmänt näringsbefrämjande åtgärder, exempelvis upprustning av industriområden och anskaffande av s. k. hantverkshus. Om i det först anförda fallet stödet tar formen av kapitalinsats med upplånade medel eller ingående av borgen utanför den underställningsfria lånerätten tillkommer visserligen en ytterligare rätts- och lämplighetsprövning hos KM:t, som i förstnämnt avseende följer samma grundsatser som upprätthållas vid besvärsprövning. Men tar kommunen enbart utdebiterade medel i anspråk uteblir en sådan prövning.

Sant är visserligen att regeringsrätten företrätt en mycket restriktiv hållning i besvärsmål om industrisubventioner. Vid bedömande av denna rättspraxis är emellertid att märka att det i målen regelmässigt varit fråga om mycket påtagliga individuella subventioner. För dagen är det därför svårt att med säkerhet ange var gränsen går mellan tillåtna allmänt näringsbefrämjande kommunala åtgärder och olagliga subventioner. Ett slutligt bedömande av hittillsvarande rättspraxis förutsätter tillgång till ett mera differentierat rättsfallsmaterial än det som nu föreligger.

Påpekas må också att kommunalbesvären för närvarande icke ge besvärsmyndigheterna möjlighet att närmare ingå på interkommunala näringsförhållanden. Endast kommunmedlem har besvärsrätt, varför en kommunen utanförstående företagare som regel icke har möjlighet att åtkomma beslut, varigenom kommun gynnat en konkurrent.

Internt – mellan företagare som äro kommunmedlemmar eller där en av dem är kommunmedlem – innebära däremot nu tillämpade regler en möjlighet för en företagare att med utsikt till framgång besvärsvägen angripa

[1] Prop. 1953:210.
[2] I:13 och II:14.

beslut varigenom annan företagare kommer i åtnjutande av särskilda förmåner från kommunens sida. Risken för att kommunala subventionsbeslut skola överklagas av sådan anledning är vida större i stadssamhällen med deras rikare utvecklade näringsliv än i rena landskommuner. Det är enligt styrelsens mening svårt att bestrida berättigandet av den säkerhetsventil mot mannamån som den kommunala besvärsrätten här utgör.

På sistone har industrilokaliseringen på landsbygden även fått en skolpolitisk aspekt. Konkret kan frågan ställas så: Hur skall landsbygdens skolväsende kunna ge en tillfredsställande yrkesutbildning utan tillgång till industri- och hantverksföretag? Med denna motivering ha kommuner beslutat lämna begränsade subventioner under förutsättning av att företaget åtagit sig att medverka i yrkesskolundervisningen. Antecknas kan då att KM:t i statsrådet (finansdepartementet) vid i anslutning till besluten prövade ansökningar om tillstånd att teckna borgen medgivit detta.

Otvivelaktigt har frekvensen av kommunala industrisubventioner ökat under senare år. Parallellt därmed har antalet besvärsmål med för den subventionsgivande kommunen negativ utgång stigit. Styrelsen saknar i detta sammanhang anledning att ingå på subtila bedömande om kommunerna äro bättre eller sämre skickade än centrala myndigheter att bedöma var en industri lämpligen bör ligga och i vilka hänseenden näringslivet i den enskilda kommunen bör utvidgas eller differentieras. Styrelsen tillåter sig dock att betvivla att, då det gäller storindustri med goda framtidsutsikter, ett kommunalt stöd på några hundra tusen kronor för en ansvarsmedveten företagsledare kan bli utslagsgivande i andra än de jämförelsevis få fall, då valet står mellan flera ur lokaliseringssynpunkt likvärdiga orter. I vart fall torde det vara tveksamt om en utvidgning av den kommunala kompetensen i dagens läge skulle befordra landsbygdens intressen. För att nå detta syfte och hindra stadssamhällena från att rycka till sig ytterligare industri måste troligen en dylik kompetensutvidgning kombineras med en lokaliseringsreglering som skulle begränsa både industrins rörelsefrihet och den frihet, som gällande regler i sin praktiska tillämpning ge de kommunala självstyrelseintressena på området.

Motionärernas utredningsyrkande omfattar också frågan om vidgad möjlighet för kommun att i egen regi driva näring. I detta sammanhang må erinras om att kommun enligt kommunallagskommitténs förutberörda uttalanden får antagas äga relativt vida befogenheter härvidlag då fråga är om företag, som på ett eller annat sätt anknyta till redan befintlig kommunal verksamhet (stuveriverksamhet i kommunal hamn, biografrörelse i av kommun disponerad allmän samlingslokal, förädling och försäljning av skogsprodukter från kommunägd skog och försäljning av grus från kommunalt grustag osv.) samt om att kommun i rättspraxis tillerkänts befogenhet att driva kommunikationsföretag (järnväg, spårvägar, bussrörelse, hamnrörelse, rederi) och traditionella kommunala affärsverk (elkraft, gas, vatten, renhållning). Åtminstone för landsbygdens vidkommande torde något behov av utvidgning av denna kompetens icke förefinnas.

Motionerna avstyrktes av KU[1] och avslogs av riksdagen. Som motivering anförde KU i huvudsak att en viss utveckling på detta område av den kommunala kompetensen var naturlig och önskvärd samt att besvärsmyndigheterna borde ta hänsyn till samhällsutvecklingen. Att utan inskränkning tillerkänna kommun rätt att stödja eller driva industri- och affärsverksamhet av rent spekulativ natur var emellertid en långtgående åtgärd som väckte betänkligheter. En ur riksynpunkt olämplig lokalisering av näringslivet kunde därigenom framkallas. En sådan utökning av kompetensen som ifrågasatts i motionerna kunde också medföra risk för att de ekonomiskt starkare kommunerna drog till sig industri- och affärsverksamhet från de svagare.

6.2.4 1964 års riksdag

Den nuvarande statliga lokaliseringspolitiken bedrivs enligt riktlinjer som antagits av 1964 års riksdag. Till grund för statsmakternas ställningstaganden låg ett av kommittén för näringslivets lokalisering år 1963 avgivet betänkande[2] i vilket kommittén bl. a. behandlade det kommunala stödet till företagen.[3]

Kommittén skilde mellan kommunal service och kommunala subventioner. Till service hänförde kommittén åtgärder som tog sikte på att förbättra de allmänna betingelserna för olika slag av företagsamhet genom förutseende markplanering för industrier och bostäder, investeringar i bostäder, gator och vägar, vatten och avloppsanläggningar, skolor m. m. samt andra olika åt-

[1] B 1958:6.
[2] Aktiv lokaliseringspolitik SOU 1963:58, jte bilagorna SOU 1963:49 och 62.
[3] Se prop. 1964:185 s. 97 f.

gärder för att förbättra de yttre betingelserna för såväl det bestående näringslivets utveckling som tillkomsten av nya företag. Till subventioner hänförde kommittén ekonomiskt stöd i olika former till företag som startade verksamhet i kommunen och till företag som hotades av driftnedläggelse eller som övervägde att flytta till annan kommun. Kommittén erinrade om att de statliga stödåtgärderna var ett led i strävandena att få till stånd en förstärkning och differentiering av näringslivet i vissa orter och områden där en sådan utveckling av samhällsekonomiska och sociala skäl var särskilt angelägen. De kommunala stödåtgärderna hade däremot till syfte att i första hand tillvarata den egna kommunens intresse. Från denna utgångspunkt kunde dylika åtgärder många gånger framstå som rimliga och berättigade exempelvis för att motverka rådande eller befarad arbetslöshet. Fall kunde givetvis förekomma där kommunalt stöd kunde leda till även från allmänna synpunkter gynnsamt resultat. Allmänt gällde emellertid att kommunerna i sin stödverksamhet hade begränsade möjligheter att ta hänsyn till om den lokalisering de medverkade till var förenlig med allmänna lokaliseringssynpunkter. Den kommunala subventionspolitiken kunde därför i många fall komma i motsättning till principerna för den samhälleliga lokaliseringsverksamheten. Härtill kom att kommunernas möjligheter att stödja enskilda företag var starkt varierande. Det var ingalunda säkert att en expansion av näringslivet främst borde eftersträvas i de kommuner som hade de bästa ekonomiska resurserna att genom ekonomiskt stöd stimulera nyetablering och inflyttning av företag. Även från andra synpunkter ingav de kommunala subventionerna starka betänkligheter. Många kommuner hade lämnat stöd till företag som inte visat sig vara bärkraftiga. Förklaringen härtill ville kommittén söka i att de kommunala myndigheterna inte hade haft tillräckliga insikter i företagsekonomiska och tekniska frågor. Den kommunala konkurrensen om företagen hade i andra fall lett till att stöd lämnats när något behov att kompensera företaget för extra kostnader i samband med lokalisering av en industrianläggning till en viss ort inte förelegat. En del av företagets kostnader för etableringen överfördes därmed på kommunen utan att någon egentlig motprestation från företagets sida krävdes. Uppenbarligen kunde det kommunala stödet därigenom få inte önskvärda konsekvenser från konkurrenssynpunkt. Ekonomiskt stöd syntes även i betydande omfattning lämnas till företag som på grund av bristande lönsamhet eller av andra skäl hade svårt att driva sin verksamhet. Sådana åtgärder syntes i vissa fall kunna fördröja en anpassning av produktionen till ändrade marknads- och konkurrensförhållande. Det förekom vidare, att kommunerna erbjöd speciella förmåner till företag, som stod i begrepp att flytta verksamheten till en annan kommun. En dylik aktivitet ingav betänkligheter med hänsyn bl. a. till att den kunde orsaka en från såväl företagsekonomiska som samhälleliga synpunkter felaktig lokalisering av olika produktionsenheter.

Kommittén uttalade den bestämda uppfattningen, att kommunalt ekonomiskt stöd i syfte att påverka enskilda företags lokalisering och utveckling inte borde ifrågakomma.

Vad kommittén anförde gentemot kommunala subventioner gillades av remissinstanserna. Från skilda håll underströks dock kommunernas roll när det gällde att genom framsynt samhällsplanering skapa gynnsamma betingelser för företagsamheten.[1]

Kommunförbundet erinrade i sitt remissyttrande om att kommunernas strävan att söka bromsa en ogynnsam befolkningsutveckling i vissa fall lett till kommunala stödåtgärder i form av s. k. industrisubventioner (borgensåtaganden eller lån). Det hade även förekommit att statliga organ och företag vid lokaliseringar av sina verksamheter spelat ut kommunerna mot varandra och avgjort lokaliseringen med hänsyn till erbjudna kommunala subventioner. Det var för förbundsstyrelsen känt, att företagarföreningar krävt kommunala borgensåtaganden

[1] Prop. s. 130.

som förutsättning för statligt lån åt enskilda företagare. Förbundsstyrelsen, som hade uppmärksamheten riktad på dessa företeelser, delade kommitténs uppfattning att kommunalt företagsstöd av nu nämnt slag inte borde få förekomma. Sådan subventionering torde emellertid ha spelat ut sin roll om tillräckliga statliga medel ställdes till förfogande för industrilokaliseringspolitiska åtgärder. Det fanns därför inte anledning att överväga särskilda statliga åtgärder i syfte att förhindra icke önskvärda kommunala stödåtgärder.

Sveriges hantverks- och industriorganisation framhöll i sitt yttrande att ett principiellt avståndstagande från kommunal subventionering inte borde skymma blicken för det faktum att aktiv kommunalpolitik, som syftade till att knyta ny eller vidgad företagsamhet till orten hade att räkna med en offertgivning, där det kunde vara svårt att skilja på god kommunal service och fördold subvention, som, hållen inom måttliga gränser, tedde sig fullt försvarlig från vederbörande kommuns synpunkt.

Den allmänna opinionen inom och utom kommunerna torde i sista hand garantera att överdrifter på detta område var sällsynta. Organisationen poängterade, att en företagsvänlig inställning fortfarande saknades inom många kommuner och att å andra sidan kommuner med realistisk och positiv inställning i många fall medverkat till en lokalisering av näringsföretag som från allmän synpunkt måste bedömas som klart positiv och värdefull.

Landsorganisationen var skeptisk mot kommunernas förmåga att motstå subventionslinjen. Kommunerna skulle få stor betydelse för den regionala planeringen av den industriella miljön. För att uppnå en ekonomiskt riktig utveckling och fördelning var det enligt LO nödvändigt att skapa juridiska garantier, så att inte kommunala subventioner ledde till en ur riksperspektivet ogynnsam lokalisering. LO räknade med att en ökad rådgivning i lokaliseringsfrågor och kommunblockreformen skulle minska dessa faror men inte helt undanröja dem. En lagstiftning ansågs därför påkallad.

I propositionen[1] framhöll departementschefen att kommunernas roll i en aktiv lokaliseringspolitik främst skulle vara att sörja för en förutseende planering och för att de samhälleliga investeringar som föll inom ramen för den kommunala kompetensen utbyggdes och dimensionerades på ett sätt som svarade mot servicebehoven. Departementschefen anförde vidare:

> Däremot anser jag i likhet med kommittén och en så gott som enhällig remissopinion, att kommunala subventioner som syftar till att påverka enskilda företags lokalisering och utveckling bör bestämt avvisas. De omfattande kommunala initiativen under senare år i form av erbjudanden av varjehanda förmåner i syfte att förmå företag att etablera sig på orter, som utifrån lokala eller kommunalpolitiska bedömningar ansetts behöva industriell förstärkning, har i många fall lett till direkta felinvesteringar. Dylika icke samordnade aktioner låter sig långtifrån alltid förenas med en efter vidare samhällsekonomiska bedömningar förd lokaliseringspolitik och kan leda till att kommunernas ekonomiska möjligheter och villighet att erbjuda stöd blir avgörande för företagens lokalisering. Som en konsekvens av den statliga aktivitet som enligt mitt förslag skall bedrivas i lokaliseringsfrågor, varvid olika kommunala intressen i möjligaste mån skall beaktas, utgår jag från att något utrymme för kommunalt ekonomiskt engagemang på detta område icke längre skall föreligga. Jag anser mig således ha anledning räkna med att kommunalt stöd i syfte att påverka enskilda företags lokalisering och utvidgning inte skall förekomma i fortsättningen. Beträffande gränserna för kommunernas kompetens härvidlag ämnar jag föreslå KM:t att föranstalta om särskild utredning.

Riksdagen instämde i vad departementschefen anfört.[2]

6.2.5 Lagstiftning och förslag i frågan under senare delen av 1960-talet

Efter förslag i kommunalrättskommitténs delbetänkande[3] över det föreliggande uppdraget har borgerlig primärkommun genom lag (1968: 131) om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet tillagts befogenhet att vidta åtgärder för uppförande

[1] Prop. s. 207.
[2] BoU 1964: 48 s. 34; rskr 408.
[3] SOU 1967: 50.

och drift av turistanläggningar i den mån det är påkallat för att främja turistväsendet inom kommunen. I propositionen[1] framhöll departementschefen att befogenheten borde vara begränsad till vad som föranleddes av syftet med lagen, nämligen att undanröja det hinder för kommunala åtgärder på området som låg i att sådana åtgärder enligt praxis inte fick vidtas för andra än i huvudsak kommunens egna medlemmar. De allmänna principerna som i övrigt gällde för den kommunala kompetensen borde alltså fortfarande gälla. Det betydde till en början att kommunal verksamhet på området inte borde få syfta till att ge kommunen affärsvinst. Åtgärderna borde få vidtas i samma former som var tillåtna för motsvarande åtgärder inom områden som redan nu föll inom den kommunala kompetensen. I den mån kommun bedömde det lämpligt att ge stöd åt organisation eller enskilt företag – vilket kunde antas undantagsvis bli fallet – borde det alltså vara tillåtet. Därvid måste emellertid iakttas gängse principer för kommunalt stöd nämligen att stödet stod i rimlig relation till allmännyttan och att det inte innebar otillbörligt gynnande av enskild person.

Parkeringskommittén har år 1968 framlagt förslag till parkeringslag.[2] Enligt förslaget skall kommun äga inrätta och driva parkeringshus och andra parkeringsanläggningar samt genom upplåtelse av mark, lämnande av lån, tecknande av borgen eller andra liknande åtgärder underlätta tillkomsten eller stödja driften av enskilda parkeringsanläggningar.

Genom ändringar år 1969 (1969: 689) i förordningen (1940: 910) angående yrkesmässig automobiltrafik m. m. har kommuns och landstingskommuns befogenheter beträffande kollektivtrafik förstärkts. Kommun, landstingskommun eller kommunalt trafikföretag har numera företräde framför annan när det gäller tillstånd till linjetrafik med omnibus och kan även mot lösen tvångsvis överta trafiktillstånd från annan.

Genom lag (1970: 663) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade har kommun tillerkänts befogenhet att i samverkan med arbetsmarknadsmyndighet driva affärsverksamhet i syfte att bereda arbetsanställning åt handikappade (se vidare härom s. 113).

6.3 *Rättspraxis*[3]

I 1947 års kompetensbetänkande behandlades rättspraxis på förevarande område under rubriken Kommunal affärsverksamhet och understödjande av enskilda näringsföretag samt Arbetslöshetshjälp. Den sammanfattning som i det följande görs av rättsfallsmaterialet på området är huvudsakligen begränsad till avgöranden i tiden efter 1948 års kompetensreform. Flertalet av de kommenterade rättsfallen finns refererade i bilaga 3.

Det tämligen omfattande rättsfallsmaterialet på området domineras av notisfall, om vilka brukar gälla att de inte får tillskrivas någon större generell räckvidd. Om såväl notisfallen som referatfallen – de egentliga prejudikatsfallen – kan sägas att de sällan var för sig ger underlag för mera inträngande analys, närmast beroende på att utslagen ofta motiverats med allmänna hänvisningar till utredningen i målet utan att ange hur fakta och data i målet påverkat utgången och föranlett att den klandrade kommunala åtgärden bedömts som kompetensenlig resp. kompetensöverskridande. Detta kan i sin tur i flertalet fall antas bero på att processmaterialet, för vilket parterna har att svara, varit otillräckligt för klargörande överväganden. Den avsaknad av i egentlig mening rättslig precision som på goda grunder utmärker själva kompetensregeln i 3 § KL går sålunda igen i rättsfallsmaterialet och inbjuder därmed till varsamhet när det gäller att gruppera och dra generella slutsatser av rättsfallen.

Allmänt kan sägas att rättspraxis under den undersökta perioden liksom tidigare iakttagit restriktivitet vid bedömning av kommunala åtgärder i riktning mot en ytter-

[1] 1968:44 s. 20.
[2] SOU 1968:18.
[3] Flertalet under 6.3 åberopade rättsfall är återgivna i bil. 3.

ligare integrering av kommunal verksamhet och näringsliv än den som föranleds av särskilda uttalanden i motiven till 1948 års kompetensreform, speciallagstiftningen och kommunernas hävdvunna befogenheter på de s. k. kommunala affärsverkens område.

Praxis under perioden innebär ett fullföljande av de principer som kunde iakttas i rättstillämpningen vid 1948 års kompetensreform och av de förväntningar om besvärsprövningens anpassning till den ekonomiska, sociala och tekniska utvecklingen, som då uttrycktes.

6.3.1 Åtgärder i huvudsakligt syfte att trygga kommunmedlemmarnas behov av viktigare tjänster och förnödenheter

A. Vid kompetensreformen noterades att rättspraxis inte beredde några hinder för kommunalt engagemang i sådana verksamheter av monopolkaraktär (energiverk och andra ledningsverk) som tillhandahöll nyttigheter eller tjänster, som var oumbärliga för kommunens medlemmar i gemen och vars handhavande tilldrog sig ett betydande allmänt intresse. Detsamma kan sägas beträffande senare rättstillämpning och belyses av fallet 1967 I 29. Här ansågs kommun oförhindrad att köpa en minoritetspost av aktier i ett enskilt bolag som ombesörjde eldistribution i kommunen. Att bolaget genom dotterföretag drev för den kommunala kompetensen i princip främmande industriell rörelse ansågs inte böra hindra köpet, enär kommunens intresse av att få insyn och inflytande över eldistributionen inte kunde förverkligas på annat sätt.

I motiven erinrades om att taxor för anlitande av ifrågavarande kommunala anordningar inte ansågs få bestämmas så att de medförde ren företagarvinst. Denna rättsgrundsats konfirmeras i fallet 1958 ref. 7, som indirekt fastslår att avgifterna inte får väsentligt överstiga en efter företagsekonomiska grunder beräknad självkostnad.

B. I motiven noterades vidare att praxis över huvud intagit en positiv hållning till kommunala insatser på *kommunikationsvä-sendets område*. Motsvarande iakttagelse kan göras även i senare praxis.

Kommun har ansetts kunna engagera sig i tillskapande av *flygfält* genom markanskaffning (1970 C 326) och borgensåtagande (1969 ref. 26). I sistnämnda fall yttrade RegR bl. a. att det fick anses utgöra en kommunal angelägenhet att genom ekonomiskt stöd främja anläggandet av ett flygfält i syfte att skapa ökade kommunikationsmöjligheter för orten.

Frågan om kommuns befogenhet att tillgodose behovet av *hotell* och *restauranger* i tätorter belyses av två rättsfall av senare datum (1968 K 726, 1968 K 728). Av fallen framgår att kommun får tillskapa sådana anläggningar om de befintliga anläggningarna med hänsyn till omfattning, standard och omständigheterna i övrigt framstår som otillräckliga och behovet av anläggningar inte kan väntas bli tillgodosett genom insatser av enskilda företag och personer.

I fallet K 726 synes det ha varit klart att anläggningen under en avsevärd tid framöver inte helt skulle kunna bära sina kostnader, men denna omständighet, på vilken klaganden väsentligen grundade sin talan, lämnades utan kommentarer i RegR:s i övrigt tämligen utförligt motiverade utslag. Detta lär inte betyda att RegR skulle vara beredd att utan begränsningar godtaga ekonomiska uppoffringar för hotelländamål. Redan i den allmänna behovsprövningen får anses ligga att den kommunala insatsen framstår som ekonomiskt försvarlig med hänsyn till rådande och väntade förhållanden på orten.

De båda ovan behandlade avgörandena ligger i linje med en del mindre utförligt motiverade äldre avgöranden (1946 S 391, 1952 I 165, 1957 I 141, 1964 I 61 och 1965 I 39).

Kommun har ansetts kunna engagera sig i *trafikföretag* av olika slag. Kommuner på Öland har sålunda ansetts äga teckna borgen åt enskild person för köp av färja i syfte att trygga eller få till stånd färjetrafik med fastlandet (1960 I 186, 1963 I 135).

Kommunalt beslut om ekonomiskt understöd till enskild bilfärjetrafik över Öresund har i visst fall upphävts enär beräknings-

grunderna för stödet varit sådana att beslutet ansetts stå i strid med reglerna i 20 § hamntaxekungörelsen om trafikanternas likställdhet i fråga om hamnavgifter (1960 I 187). Av de skiljaktiga meningarna i detta mål synes emellertid framgå att förekomsten av bilfärjetrafik kan vara av sådan betydelse för en kustkommun att kommunen kan ha rätt att engagera sig däri genom ekonomiskt stöd till enskild redare i den mån det verkligen behövs för att trafiken skall förekomma.

Såsom framgår redan av de ovannämnda fallen lägger praxis i och för sig inte hinder i vägen för insatser som innebär att viss enskild trafikutövare får fördelar framför andra. Men det förutsätts då att de samhälleliga trafikintressena av insatsen är så starka att den enskilde trafikutövarens eventuella fördelar blir av klart underordnad betydelse. Kommunalt beslut om att bevilja lån till en person för förvärv av andel i *taxirörelse* har i enlighet härmed ansetts kompetensöverskridande när det inte framgått att lånet utgjort en förutsättning för taxirörelsens fortbestånd (1968 K 283). RegR framhöll här att beslutet fick anses innebära ett ur kommunalrättslig synpunkt obehörigt understödjande av enskild person. RegR:s motivering i övrigt innebar ett erkännande av att det i och för sig kunde ligga i kommunens intresse att den ifrågavarande taxirörelsen upprätthölls.

Ett annat exempel där allmänna trafikintressen kan tänkas i någon mån ha inverkat på kompetensprövningen utgör fallet 1968 K 1587, där kommunal medverkan vid tillskapandet av en *lastbilscentral* genom borgensåtagande för enskild person ansetts kompetensenlig av KM:t i statsrådet.

Avgörandena rörande kommuns kompetens på förevarande område går i samma riktning som äldre rättspraxis angående kommunalt stöd åt eller deltagande i *busstrafik* (1926 ref. 25, 1928 S 234, 1939 S 149), *sjötrafik* (1916 C 5, 1951 I 157) och *järnvägstrafik* (1910 ref. 102, 1929 ref, 74, 1932 S 220).

C. I motiven framhölls också att en positiv inställning hos praxis i första hand borde förväntas i fråga om sådana företag som på ett eller annat sätt anknöt till redan befintlig kommunal verksamhet. Som exempel på vad som åsyftades nämndes stuveriverksamhet i kommunal hamn, biografrörelse i av kommun disponerad allmän samlingslokal, samt förädling och försäljning från kommunalt grustag. Några rättsfall under perioden utökar eller befäster exempelsamlingen.

Kommuns beslut att inrätta och driva avgiftsfinansierad *körskola* har ansetts kompetensenligt (1965 ref. 43, 1968 K 1770). I båda fallen avsåg vederbörande kommun att driva verksamheten utan vinst. I notisfallet framhöll RegR att i dagens samhälle behovet av körkort för medborgarna i gemen framstår som särskilt starkt med hänsyn till yrkesutövning och fritidsverksamhet och att det mot den bakgrunden får anses falla inom den kommunala kompetensen att aktivt engagera sig i utbildning av motorförare.

Såsom kompetensenligt har ansetts beslut om kommunalisering av *kioskrörelse* med godsmottagning och försäljning som bedrevs i kommunägd busstation (1953 I 107). Kioskhandel är annars en verksamhet som i princip ansetts falla utanför kommuns allmänna kompetens (1965 ref. 17, 1968 K 1198, 1970 C 239).

Kommunalt beslut att genom förskottsliqvid och kapitaltillskott stödja ett kommunägt aktiebolag, som drev *grustagsrörelse* har ansetts kompetensenligt (1964 I 86). Länsstyrelsen fäste i sitt utslag avseende vid arten av bolagets verksamhet. – Verksamhet av ifrågavarande slag har såtillvida samband med annan kommunal verksamhet att kommunen vanligen är storförbrukare av grus och sand i sitt väg-, gatu- och bostadsbyggande. Möjligen kan fallet också ses som exempel på utnyttjande av kommunala naturtillgångar, något som alltid ansetts ingå i kommuns kompetens. Kommun anses exempelvis ha rätt att kommersiellt utnyttja jordbruks- eller skogsfastigheter som kommun av ålder, genom donationer eller på liknande speciell grund blivit ägare till eller som kommunen kan ha förvärvat som markreserv för samhällsbyggandet (1951 I 70, 1958 I 52).

Ett annat exempel på anknytningseffekter

ges i fallet 1968 K 61, där stads beslut att från stadsträdgården skulle idkas *försäljning av plantskoleväxter* till allmänheten ansågs kompetensenligt, enär verksamheten fick anses ha ett naturligt samband med hållandet av ifrågavarande stadsträdgård.

I detta sammanhang kan också nämnas att kommun ansetts oförhindrad att kommunalisera *skolskjutsverksamhet* (1962 I 82, 1963 I 188). Därvid har invändning om att verksamheten inte överensstämt med villkor för statsbidrag ansetts sakna betydelse för kompetensfrågan. Invändningar av innebörd att åtgärden varit obehövlig och att verksamheten lika väl kunnat fullgöras med anlitande av den enskilda yrkesmässiga trafiken har varit verkningslösa.

D. När det enskilda initiativet viker eller bortfaller på ett visst område kan detta, som framgått av det föregående, medverka till att ge rättsligt utrymme för kommunala åtgärder. Frågan i vad mån kommun kan tillerkännas befogenhet att på sådan grund befatta sig med lokal *varuförsörjning* belyses i fallet 1970 C 260, som gällde kommunal borgen åt en livsmedelshandlare för uppförande av affärslokal i ett mindre samhälle, där tidigare affärsrörelsen upphört och ortsbefolkningen i huvudsak blivit hänvisade till livsmedelsbussar och butiker i andra samhällen. RegR fann förhållandena sådana att det i och för sig fick anses falla inom ramen för kommunens uppgifter att vidtaga lämpliga åtgärder för att främja varuförsörjningen på orten men upphävde likväl det kommunala beslutet. Avgörande var därvid dels att den kommunala insatsen skedde genom ekonomiskt stöd till rörelseidkare och dels att varuförsörjningen i orten, ehuru inte helt tillfredsställande, dock ansågs ordnad i den omfattning som numera kunde anses från ekonomisk synpunkt försvarlig inom landsbygdsområden i allmänhet. Beslutet ansågs inte förestavat av ett så betydande allmänintresse, att dess karaktär av stödåtgärd till förmån för enskild person vid sidan därav framstod som oväsentlig.

E. Kommunerna driver i betydande omfattning affärsrörelse och annan verksamhet genom *särskilda rättssubjekt,* främst aktiebolag och stiftelser, i vilka kommunen genom dominerande aktieinnehav eller eljest har ett bestämmande inflytande.[1] Denna form för kommunal verksamhet har i princip godtagits i rättstillämpningen, när det gällt avgränsade verksamheter inom den oreglerade sektorn, ehuru de särskilda rättssubjekten är undandragna kommunalrättslig kontroll. Hithörande frågor belyses i ett antal fall som avsett besvär över kommunala beslut att bilda särskilt rättssubjekt och anslå medel till dess verksamhet (1963 I 193, 1965 I 70 och 148, 1966 ref. 7, I 15 och I 18 samt 1967 K 1471). Minimikravet för att ett sådant beslut skall anses kompetensenligt synes vara att den i bolagsordningen eller stadgarna angivna verksamheten är begränsad till verksamhet som typiskt sett kan godtas som kommunal. Avseende fästes även vid andra omständigheter. Såsom framgår av majoritetsmeningen och dissenserna i fallet 1966 ref. 7, kan en i förhållande till den avsedda verksamheten alltför omfattande medelsanvisning resp. balans mellan dessa faktorer vara omständigheter som självständigt påverkar kompetensbedömningen. I fallet 1966 I 18 ges exempel på att kommunal medelsanvisning till kommunägt särskilt rättssubjekt någon gång kan vara kompetensenligt ehuru rättssubjektet driver verksamhet som inte godtas som kommunal.

6.3.2 Allmänt näringsfrämjande åtgärder

I motiven framhölls att det fick anses tillhöra kommuns befogenhet att allmänt befrämja näringslivets utveckling inom kommunen. Som exempel härpå nämndes iordningsställande av byggklara industriområden med trafikleder, stickspår, vatten och avlopp m. m. samt anskaffning och iordningställande av särskilda byggnader där ett flertal verkstäder för hantverk och småindustri kunde inrymmas. Dylika och därmed jämförliga åtgärder ansågs på grund av sin allmänna natur falla inom kommunens kompetensområde. De var

[1] Se bolagsbet. SOU 1965:40 s. 11—37.

visserligen ofta ägnade att minska driftskostnaderna för vederbörande rörelseidkare men de hade inte karaktären av individuella förmåner.

Rättspraxis under perioden har ytterligare exemplifierat och nyanserat här åsyftade befogenheter.

Några hithörande fall har redovisats tidigare i kommitténs betänkande "Kommunala befogenheter inom turistväsendet" (SOU 1970:50) s. 54–56. Ehuru kommunen numera har vidgade befogenheter inom turistväsendet har dessa avgöranden fortfarande ett principiellt intresse. Såsom lagligt har ansetts anslag till enskild sammanslutning för anordnande och drift av turistbyrå i kommunen (1952 I 263), uppförande av byggnad för turistbyrå och restaurang (1953 I 239) samt ekonomisk garanti eller anslag för festspel och andra för turistnäringen i kommunen betydelsefulla evenemang (1956 I 27, 1958 I 225 och 1966 I 152).

Andra exempel utgör fallen 1955 I 122 och 1966 I 101, som båda avsåg kommunalt stöd åt *varuutställningar*. I det första fallet var fråga om tillstånd för Göteborgs stad att teckna borgen för lån åt stiftelsen Svenska Mässan för uppförande av en mässbyggnad, som bl. a. skulle innehålla lokaler åt stadens nämnder. KM:t inhämtade i underställningsmålet RegR:s utlåtande huruvida stadens borgensåtaganden, i vad dessa gällde lokaler i byggnaden, som inte var avsedda för stadens nämnder, var att anse som en kommunal angelägenhet. RegR fann med hänsyn till i målet upplysta förhållanden de i remissen avsedda borgensåtagandena böra anses utgöra en kommunal angelägenhet och KM:t i statsrådet biföll ansökningen. Av den kortfattade notisen kan man inte utläsa vad som avses med i målet upplysta förhållanden. Stadens intresse av att få lokaler i byggnaden för sina nämnder har sannolikt i någon mån inverkat på bedömningen. – I 1966 års fall ansågs anslag å 200 000 kr för vederlagsfritt tillhandahållande av mark, framdragande av ledningar, upplåtelse av lokaler m. m. åt enskild person för anordnande av nordisk fritids- och jordbruksutställning i Vadstena vara en stadens angelägenhet. LSt hänvisade här till den betydelse utställningen måste anses ha för stadens näringar och till arten av det lämnade stödet. Dessa skäl synes ha godtagits av RegR. Exempel på ett kompetensenligt landstingskommunalt engagemang av liknande slag ges i fallet 1969 C 113. – En negativ gränsmarkering ges i fallet 1968 K 831. Där upphävde RegR som kompetensöverskridande ett beslut av fullmäktige i Götene köping att teckna fem andelar à 1 000 kr i West Expo AB, som enligt bolagsordningen hade till föremål för sin verksamhet att driva utställnings- och konsultverksamhet samt idka annan i samband därmed stående rörelse. Som motivering anförde RegR att den verksamhet som avsågs skola utövas av bolaget inte kunde anses vara av sådan natur att förvärvet av andelar i bolaget kunde bedömas som en köpingens angelägenhet. Enligt klagandens uppgifter i målet skulle bolaget tillhandahålla permanent utställningslokal i Skara åt industriföretagen i området samt aktivt verka för försäljning av utställarnas produkter. Till skillnad från de mera traditionella varumässorna synes West Expo i första hand varit avsedd som ett slags försäljningsorgan för industrin i regionen. Man får anta att sistnämnda förhållande åsyftats med RegR:s hänvisning till verksamhetens natur.

Till de allmänt näringsfrämjande åtgärderna kan hänföras *tillhandahållande av mark* till det enskilda näringslivet för dess lokaler och övriga anläggningar (1964 I 12).

Praxis synes inte uppställa något hinder mot att kommun tillämpar en generell lågprislinje i sin med avseende på näringslivet förda markpolitik (se 1967 K 769 och RegR:s motivering i fallet 1965 I 144). I princip tar praxis emellertid avstånd från individuella prisförmåner. Det vederlag kommunen betingar sig får inte i enstaka fall väsentligt underskrida markens verkliga värde (1954 I 215, 1957 I 157). Prövningen av förhållandet pris–markvärde synes ske på ett sätt som lämnar breda handlingsmarginaler för kommunen (1955 I 185, 1956 I 83, 1957 I 157, 1966 I 57).

De vederlagsprinciper som gäller vid åtgärder för markförsörjning åt näringslivet

torde i tillämpliga delar gälla även när kommunen tillhandagår näringslivet med sådan service som kommunen håller för bebyggelsen i allmänhet, exempelvis från energi- och värmeverk. Avgifterna får i princip inte sättas så att viss nyttjare får förmåner som inte under motsvarande förhållanden kommer annan nyttjare till del (1949 I 211).

Praxis har i åtskilliga fall prövat frågor om kommuns befogenhet att *tillhandahålla lokaler åt näringslivet.*

Grundsatsen om allmäninriktning har här ansetts överträdd när fråga varit om uppförande av byggnad för huvudsakligen ett enda företag (1952 I 271, 1962 I 40, 1962 I 245, 1964 I 25, 133, 1966 I 15, 37, 102, 129, 1967 K 767). Bedömningen har blivit densamma i mål om förvärv av byggnad, när kommunen avsett att använda byggnaden för sådant ändamål som ovan nämnts, exempelvis för uthyrning till säljaren–företagaren (1966 I 25, 1967 ref 35), eller kommunen varit ur stånd att påvisa något aktuellt kompetensenligt behov av byggnaden (1963 I 199, 1965 I 144).

De nämnda fallen avser industrilokaler. Samma ståndpunkt har emellertid intagits till lokalhållning för *handeln* (1970 C 108), där praxis även i andra hänseenden ställt sig restriktiv (1966 I 171, 1969 K 673).

En mera positiv belysning av kommuns befogenhet på förevarande speciella område ges i ett antal rättsfall, där fråga varit om lagligheten av kommuns beslut att bilda särskilt rättssjubjekt för lokalhållningsändamål eller att tillskjuta medel till sådant rättssubjekt.

Beslut härom har ansetts kompetensenligt när föremålet för det särskilda rättssubjektets verksamhet enligt bolagsordning eller stadgar varit att »tillgodose hantverkets och småindustrins behov av arbetslokaler genom anskaffande och iordningställande av särskilda byggnader där ett flertal verkstäder kan inrymmas» (1966 ref. 7), att »uppföra, köpa, sälja och förvalta fastigheter för beredande av lokaler för hantverk och småindustri samt att bedriva annan därmed förenlig verksamhet» (1965 I 70) och att »uppföra och uthyra lokaler för hantverk och småindustri» (1968 K 1300).

Det kommunala beslutet har emellertid ansetts kompetensöverskridande när ändamålet med rättssubjektets verksamhet varit att »bygga och förvalta industri- och hantverksfastigheter ävensom utöva därmed förenlig verksamhet» (1963 I 193) eller att »uppföra och förvalta byggnader för industriellt ändamål ävensom bedriva annan därmed sammanhängande verksamhet» (1967 K 1471).

Oavsett verksamhetens ändamål enligt bolagsordning eller stadgar har kommun ansetts överskrida sina befogenheter när fråga varit om lån eller borgensåtagande till rättssubjektet för uppförande av industribyggnad, att uthyras till ett enda enskilt industriföretag (1966 I 15, 1967 K 767) eller om medelstillskott för att gottgöra hyresbortfall som uppkommit genom att ett enskilt företag befriats från att erlägga hyra för lokaler som företaget hyrt av det särskilda rättssubjektet (1967 K 1477).

Beträffande olika speciella frågor rörande kommuns mellanhavande med särskilda rättssubjekt av hithörande slag; se 1966 I 115 (inhibitionsfråga), 1966 I 18 (tillfälligt lån för ändringsarbeten på fastighet) och 1970 C 257 (överföring av icke kompetensenlig anläggningstillgång).

6.3.3 Kommunalt engagemang i eller kommunalt stöd till företag vars verksamhet i och för sig faller utanför kommuns kompetens

I motiven till 1948 års kompetensreform framhölls att behovet av att skapa arbetstillfällen åt arbetslösa eller att hindra hotande arbetslöshet kunde ge kommun befogenhet att igångsätta och driva företag, vars verksamhet eljest inte omfattades av kommunens kompetens. Särskilt ansågs det angeläget att kommunerna ägde befogenhet att genom lån, tecknande av borgen eller annorledes medverka till uppehållande av driften vid industrier eller andra företag i sådana fall där nedläggning eller inskränkning i driften skulle föranleda arbetslöshet i kommunen. Däremot ansågs det synnerligen tvivel-

aktigt om stödåtgärder i syfte att skaffa kommunen ökat skatteunderlag eller åstadkomma andra liknande effekter, som i och för sig kunde vara gynnsamma för den egna kommunen, borde vara tillåtna. Efter en diskussion rörande de omständigheter som talade för och mot sådana stödåtgärder stannade man vid att tills vidare godta dåvarande rättspraxis, som konstaterades vara restriktiv. Det förklarades uttryckligen att införandet av allmänintresset inte för det dåvarande innebar någon utvidgning av kommuns befogenhet på området.

Hur rättstillämpningen under perioden ställt sig till kommunala insatser inom vad som kan kallas näringslivets område framgår delvis av de begränsningar som enligt det föregående gäller i fråga om kommunala engagemang i verksamheter av affärsmässig art i huvudsakligt syfte att tillhandahålla tjänster och förnödenheter till kommunmedlemmarna i gemen och i fråga om kommuns befogenhet att allmänt främja näringslivet. Sammanfattningsvis kan rättstillämpningen sägas formulera *huvudregeln* att insatser som faller utanför dessa begränsningslinjer är otillåtna. I de många rättsfall som illustrerar huvudregeln har i flertalet fall fråga varit om engagemang i industrin. Rättsfallsmaterialet ger en katalog över åtgärder som enligt huvudregeln anses kompetensöverskridande. Som exempel kan nämnas aktieteckning (1970 C 240) kreditstöd genom lån eller borgensåtaganden (1961 I 49, 186), kontantbidrag (1954 I 89), eftergift av fordran eller säkerhet för fordran (1952 I 157, 1967 K 822), betalningsåtagande utan motprestation (1952 I 272), köp av fastighet för uppenbart överpris (1964 I 30), överlåtelse av mark vederlagsfritt eller till väsentligt underpris samt köp av mark i syfte att överlåta marken på dylika villkor (1952 I 62, 1954 I 215, 1957 I 157, 1968 ref. 18), vederlagsfria arbeten på annans industrimark (1961 I 185), köp av maskiner för uthyrning eller försäljning (1953 I 214).

Åtgärder av exemplifierat slag har godtagits endast när de ansetts påkallade på grund av rådande eller befarad arbetslöshet i kommunen. Bedömningen har emellertid varit restriktiv och exemplen på fall där åtgärder på denna grund befunnits kompetensenliga är fåtaliga i förhållande till antalet prövade fall. Den arbetslöshet som avses motverkad eller avvärjd skall vara av viss icke obetydlig omfattning för att vinna beaktande (1959 I 203, 1962 I 203). Den kommunala insatsen skall stå i rimlig proportion till de åberopade sysselsättningssvårigheterna (1960 I 137), vara försvarlig till sin omfattning (1969 K 837) och ha avsevärd betydelse för att hindra eller motverka svårigheterna (1959 I 137, 1962 I 121, 1964 I 25). Intresset av att avhjälpa dold arbetslöshet (1966 I 102) eller att åstadkomma en lämplig differentiering av näringslivet (1962 ref. 1) har inte ansetts kunna legalisera stödinsatser. När kommun tidigare engagerat sig ekonomiskt i ett företag har kommunens intresse av att skydda sig mot ekonomisk förlust kunnat medverka till att legalisera ytterligare ekonomiska insatser (1969 K 837). Det kvantitativt betydande rättsfallsmaterialet på området (se sakregistret till bilaga 3) ger inte underlag för närmare konkretisering av förevarande befogenhet.

6.4 *Undersökningar av omfattning och effekter av kommunalt företagsstöd av lokaliseringspolitisk art*

Frågan om omfattningen och effekten av kommunal lokaliseringsaktivitet med avseende på näringslivet har vid ett flertal tillfällen varit föremål för undersökningar i såväl statlig som enskild regi, Undersökningar av sådant slag finns redovisade i 1951 års lokaliseringsbetänkande,[1] i en av biträdande direktören i Skattebetalarnas förening Ulf Öjeman år 1961 utgiven skrift »Kommunala industrisubventioner», i Industriförbundets tidskrift 1963/6, i 1963 års lokaliseringsbetänkande samt i en av civilekonomen Ingemar Eliasson inom Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm utarbetad skrift »Kommunernas stöd till företag 1964–1966» (stencil 1968).

I *1951 års lokaliseringsbetänkande* presenteras en undersökning rörande städer och

[1] SOU 1951:6.

köpingar.

Grundmaterialet för denna undersökning var en inom Svenska stadsförbundet gjord sammanställning av där tillgängligt material rörande kommunal lokaliseringsverksamhet. Materialet hänförde sig till senare delen av 1940-talet samt 1950-talet.

Beträffande allmänt näringsfrämjande åtgärder noterades att ett 70-tal städer och köpingar under de senaste åren inrättat kommunala organ som verkat för utvecklingen av näringslivet i orten.

Praktiskt taget varje stad eller större köping hade vidtagit åtgärder av olika slag för att få företag lokaliserade till orten. Undantag utgjorde egentligen bara de största städerna.

Undersökningsmaterialet ansågs visa att ekonomiska stödåtgärder till förmån för såväl enskilda företag som för statliga och landstingskommunala verk och inrättningar varit synnerligen vanliga och i flertalet fall även av betydande storlek. Beloppet av den totala ekonomiska insatsen var inte möjlig att få fram men det ansågs att understödet vissa år uppgått till miljonbelopp.

I närmare hälften av de undersökta fallen av ekonomiskt stöd till enskilt företag hade stödet lämnats till företag som redan var etablerat på orten men övervägde att flytta till annan ort.

I syfte att belysa de olika formerna för individuella stödåtgärder redogjorde utredningen för ett 20-tal exempel på industristöd i lika många städer eller köpingar. Den ojämförligen vanligaste formen för industristöd angavs vara upplåtelse av mark kostnadsfritt eller till nedsatt pris. De påträffade fallen av sådant stöd sades vara legio.

Vid sidan av de individuella stödåtgärderna hade utredningen påträffat ett stort antal fall av kollektiva stödåtgärder i form av underpriser på mark och kommunal service. Utredningen fann anledning förmoda att detta stöd inneburit betydande tillskott till näringslivet och verksamt bidragit till förskjutningar i den naturliga lokaliseringen.

Av kommunala förmåner till statliga verk och inrättningar gav utredningen ett tiotal exempel på vederlagsfria upplåtelser av mark m. m. till försvaret, det statliga domstolsväsendet och telegrafväsendet. I flera fall hade den kommunala insatsen gjorts sedan lokaliseringen blivit ett faktum. Å andra sidan hade enligt utredningen otvivelaktigt förekommit fall där de kommunala åtagandena kunnat inverka på lokaliseringen.

Den av *Öjeman* redovisade utredningen hänför sig till landskommunerna i Uppsala län. Undersökningen gjordes vid årsskiftet 1960/61 genom telefonintervjuer med vederbörande kommunalkamrer eller kommunalkassör.

Av länets 22 landskommuner var 16 typiska jordbrukskommuner med en eller ett par mindre tätorter. Tre av kommunerna betecknades som övervägande industribetonade medan resterande tre var blandade kommuner där hälften av befolkningen arbetade i jordbruk medan andra hälften bodde i samhällen och sysselsattes i industrier, verkstäder och servicenäringar.

Allmänt kunde konstateras att flertalet av kommunerna bedrev informationsverksamhet angående kommunens möjligheter som industriort. Alla kommuner var öppna för diskussion beträffande olika villkor om en företagare visade intresse för kommunen och kommunen kunde övertygas om att företaget var solvent och hade goda framtidsutsikter.

Det praktiskt taget enda skälet till att jordbrukskommunerna försökte öka industrialiseringen i kommunen var att man ville motverka avfolkningen. I något fall uppgavs som ytterligare skäl att man inte ville bli »sovkommun» till Uppsala. Även i de industribetonade kommunerna förelåg på några håll en viss rädsla för att kommunen skulle få en sådan funktion. Det vanligaste skälet till ökad industrialisering var i dessa kommuner önskemålet att bereda sysselsättning för kvinnlig arbetskraft. I något fall hade ett viktigt skäl för industrialiseringspolitiken varit önskemål att få småindustri till orten och därigenom differentiera näringslivet.

Det ojämförligt vanligaste industristödet lämnades genom markpolitiken. Nio av de 22 landskommunerna tog vid markförsälj-

ning endast ut råmarkspriset och avstod från att skaffa täckning för förekommande kostnader för gator, vägar, vatten och avlopp m. m. I en kommun överlät man marken till företagaren för råmarkspris men lämnade kredit för köpeskillingen mot toppinteckning. Krediten gällde för obestämd tid och löpte med 1/4 % ränta. Endast tre av kommunerna tog ut verklig kostnad för marken inklusive kostnader för vägar, vatten och avlopp m. m. Resterande tio kommuner hade inte sålt någon mark till enskilda företag. För att underlätta lösningen av vatten- och avloppsfrågan hade dock en av dessa kommuner gått i borgen för ett lån som vederbörande företag upptagit för detta ändamål.

Den andra huvudformen för kommunalt stöd till enskilda företag var borgensåtagande. Elva av de 22 kommunerna hade gått i borgen för enskilda företag, som regel i två eller tre fall per kommun. I allmänhet hade åtagandena inrymts i den underställningsfria lånerätten. I två fall hade borgensåtagandet skett efter tillstånd av KM:t.

Övriga stödformer såsom lån, bidrag o. dyl. var ovanliga. En kommun hade lämnat tio-årigt amorteringslån å 150 000 kr. mot marknadsränta. En annan kommun hade uppfört en fabriksbyggnad och uthyrt den till enskild företagare mot underhyra.

Den gjorda undersökningen ansågs ge en uppfattning om vilka stödåtgärder som nu var vanligast och hur de motiverades. I regel hade kommunerna med hänsyn till den kommunala konkurrensen om de enskilda företagen sett sig tvingade att ge favörer av olika slag. I många kommuner hade man ansett denna utveckling i och för sig olycklig.

I *Industriförbundets tidskrift* redovisas resultatet av en frågeundersökning hos kommunerna rörande kommunal lokaliseringsaktivitet under femårsperioden 1958–1962.

Ett särskilt frågeformulär utsändes i början av år 1963 till samtliga kommuner och svar erhölls från 927 av rikets dåvarande 1 006 kommuner.

I fråga om informationsverksamhet visade undersökningen att 125 kommuner under undersökningsperioden genom reklam- och upplysningsverksamhet sökt stimulera företag att etablera sig i kommunen. Enbart annonsering i samma syfte bedrevs av 321 kommuner. Något mer än hälften av antalet tillfrågade kommuner sökte i någon form sprida kunskaper om kommunens möjligheter att ta emot nya industrier och de fördelar som en sådan lokalisering kunde innebära för företagen. Verksamheten var vanligare bland städer (69 %) och köpingar (74 %) än bland landskommuner (46 %).

Kostnader för annonsering och reklam under perioden uppgick för samtliga kommuner till 2,1 milj. kr. Betydande skillnader förelåg mellan olika kommuntyper. För städerna var genomsnittet 16 000 kr., för köpingarna 4 000 kr. och för landskommunerna 1 600 kr. Stor spridning förelåg dessutom inom de olika kommuntyperna.

En av frågorna gällde antalet nyetableringar av företag som vid starten hade minst 10 anställda. Med företag avsågs även »kommunala verk och kommunalägda företag». Särredovisning av enskilda och kommunala företag skedde ej.

Totalt redovisades för perioden 1 100 nyetableringar, fördelade på 401 kommuner; 52 % av nyetableringarna hade skett i städer och köpingar.

Av de 1 100 nyetableringarna blev 496 föremål för kommunalt stöd i 271 kommuner. Närmare hälften av samtliga nyetableringar erhöll således stöd i drygt en fjärdedel av rikets dåvarande kommuner.

Flertalet eller 155 av de 271 stödkommunerna hade lämnat stöd till en enda nyetablering; kommunerna hade vardera lämnat stöd åt 2–3 nyetableringar; 22 kommuner hade vardera lämnat stöd åt 4–11 nyetableringar.

Det förekom relativt sett flera stödkommuner bland städerna (38 %) än bland köpingar (34 %) och landskommuner (27 %).

Ett 130-tal kommuner, som inte fått någon nyetablering under perioden, hade genom löften om ekonomiskt stöd försökt stimulera företag till nyetablering på orten.

Av stödformerna var borgen det vanligaste förekommande nyetableringstödet. 130 kommuner hade under perioden lämnat stöd i den formen. De därnäst vanligaste stöd-

formerna var underpris på mark (ca 110 kommuner), låga hyror (ca 80 kommuner) och lån (ca 65 kommuner). Ett 30-tal kommuner hade tillämpat underpriser på el, vatten m. m. Ett liknande antal kommuner hade gett stöd i form av underpris vid försäljning av industribyggnader resp. flyttningsbidrag. Endast ett fåtal kommuner hade lämnat stöd i form av aktieteckning. Ekonomiska stödåtgärder för att behålla redan existerande företag hade vidtagits av 234 kommuner. Närmare 2/5 av dessa kommuner hade lämnat stöd även åt nyetableringar.

Ungefär hälften av rikets kommuner hade under perioden lämnat stöd åt nyetablerat eller redan existerande företag.

En jämförelse mellan lokaliseringsverksamhet och sysselsättningsutveckling visade att antalet stödkommuner med negativ sysselsättningsutveckling var något mindre än antalet stödkommuner med positiv sysselsättningsutveckling.

Undersökningsmaterialet gav vidare vid handen att städer eller kommuner med stor folkmängd eller centralort ofta hade hög lokaliseringsaktivitet. Det ansågs också kunna utläsas att de kommuner som haft många nyetableringar under perioden bildade en grupp med naturliga förutsättningar för industriell utveckling och låg lokaliseringsaktivitet. Bland kommuner med få nyetableringar fanns en markant övervikt av stödkommuner.

I fråga om lokaliseringsaktivitetens regionala fördelning kunde konstateras en relativ stor aktivitet i sydöstra och norra Sverige samt i Skaraborgs län. I dessa delar av landet hade framförallt kommunerna i Östergötlands, Blekinge och Västerbottens län haft hög andel nyetableringar. I Västerbottens, Blekinge, Kronobergs och Östergötlands län hade kommunerna i relativt stor omfattning stött redan befintliga företag. Uppsala län uppvisade den lägsta aktiviteten i fråga om stöd åt nyetablering men låg ett stycke över riksgenomsnittet i fråga om stöd åt befintliga företag.[1]

Undersökningen gav inte någon uppfattning om det ekonomiska stödets absoluta omfattning.

I *1963 års lokaliseringsbetänkande,* bilaga 1,[2] redovisas en ingående undersökning av industrilokaliseringar under perioden 1946–1961.

Undersökningen avsåg den rumsliga fördelningen av industriella nytillskott i form av nystartade produktionsenheter, varvid arbetsställen som vid slutet av undersökningsperioden hade minst 25 anställda studerades. Primärmaterialet bestod av frågeblanketter vilka tillställts arbetsställen som antogs sysselsätta minst 25 personer och var lokaliserade dvs. nyetablerade, flyttade eller utlagda som filialer under perioden. På blanketterna frågades bl. a. efter orsaken till lokaliseringen. För att normera svaren upptog blanketten nio lokaliseringsorsaker, varav en med benämningen kommunala stödåtgärder. Svar gavs genom markering i rutor i anslutning till de olika orsaksalternativen. Flera markeringar kunde förekomma. Vidare frågades efter vilka av de markerade orsakerna som varit avgörande vid valet av lokaliseringsplats.

Bland lokaliseringsorsakerna för samtliga industrigrupper dominerade ledig industrilokal eller lämplig tomtmark (orsaken markerad på 51 % av blanketterna). God tillgång på arbetskraft intog en mycket framskjuten plats (50 % av blanketterna). I storstadsregionerna var emellertid denna lokaliseringsfaktor obetydlig (18 %). På 11 % av blanketterna uppgavs att kommunala stödåtgärder påverkat lokaliseringen, dock i mycket liten omfattning inom storstadsregionerna (2 %). Med den här tillämpade beräkningsgrunden fick kommunala stödåtgärder sjunde plats i rangordningen för de nio på blanketten upptagna lokaliseringsorsakerna, närmast följt av »goda servicemöjligheter» (5,8 %) och »övriga orsaker» (8,5 %).

Särskilt intresse ägnades omlokaliseringar, varmed avsågs total flyttning av en produktionsenhet eller utflyttning av filial. Sådana omlokaliseringar hade varit synnerligen vanliga och hade till stor del varit riktade ut från storstadsregionerna. Kommuna-

[1] Jfr Öjemans undersökning.
[2] SOU 1963:49.

la stödåtgärder på den nya lokaliseringsorten ansågs knappast ha förorsakat själva utflyttningen från storstadsområdet men hade inverkat på valet av lokaliseringsort sedan utflyttningen beslutats av andra skäl. På ca 20 % av svarsblanketterna från de utflyttade eller som filialer utlagda anläggningarna angavs sådant stöd. I dessa fall hade billig tomtmark samt personalbostäder och yrkesutbildning lockat företagsenheterna.

De relativt sett mest omfattande omlokaliseringarna hade ägt rum inom textil- och sömnadsindustrin. Kommunala stödåtgärder hade här varit bidragande orsak enligt 13 % av blanketterna. De former av kommunalt stöd som förekommit enligt dessa hade varit på kommunens bekostnad uppförd industrilokal, som ställts till förfogande, anskaffning av tomtmark samt kommunala lån. Utredningen anförde i detta sammanhang:

af Trolle (1961) har gisslat den kommunalpolitik, som bedrivits av flera landsortskommuner i samband med lokaliseringen av produktionsenheter inom konfektionsindustrin. Det har främst varit fråga om kommuner med avfolkning och sjunkande skatteunderlag, vilka haft typiskt manliga industrier men saknat kvinnlig komplementindustri, som kan tänkas bidraga till att kvarhålla kvinnorna. Författaren ger ett par exempel. »Ett företag på en större ort lägger ned en filialfabrik på en mindre ort. Kommunen ingriper för att upprätthålla driften. En ny företagare utan eget kapital får sätta igång med lån från företagarförening, kredit från leverantörer och banker och borgen från kommunen. Efter något år blir det konkurs. Sysselsättningproblemet löses emellertid. Ett större företag på annan ort, som befinner sig under expansion och saknar tillräckliga egna lokaler, tar hand om filialfabriken...» »Ett annat företag har två små fabriker i relativt närliggande kommuner. Den ena erbjuder företagaren förmåner, bl. a. genom att bygga en större fabrik, om hela verksamheten koncentreras dit. Så sker. Den andra blir stående med lokaler och arbetskraft. Vad händer?» Kommunernas politik är förståelig. De har sina egna svårigheter, som måste lösas. Men konfektionsindustrin har icke en tillräcklig marknad för att kunna bära upp alla dessa nytillskott.

Den kommunalpolitik, som här skildras, har kanske inte i främsta rummet berört flyttningarna och filialutläggningarna från de större orterna ovan. Däremot torde den vara typisk för några av de fall, vilka döljs under rubriken »övriga» i tab 15.[1] Många av de produktionsenheter inom konfektionsindustrin, vilkas lokalisering bestämts av kommunala åtgärder, torde emellertid vara för små för att finnas med i materialet, som ligger till grund för denna undersökning, eller har försvunnit före årsskiftet 1961/62.

Eliassons undersökning grundas på en enkät i 125 kommuner, utvalda med tillämpning av statistiska metoder bland landets kommuner 31/12 1966 utom Stockholm, Göteborg och Malmö (992 kommuner). Undersökningens syfte var att klarlägga förekomsten av ekonomiskt stöd från kommuner till företag 1964–1966. Antagandet bakom undersökningen var att sådant stöd till följd av statsmakternas lokaliseringspolitiska insatser blivit mindre vanligt i jämförelse med den enl'gt redovisningen i industriförbundets tidskrift undersökta perioden 1958–1962.

Eliasson redovisar sammanfattningsvis följande resultat av sin undersökning.

1. Kommunerna i norra stödområdet för statligt lokaliseringsstöd har en positivare inställning till principerna för fördelningen av detta stöd än kommunerna utanför. De expanderande kommunerna i stödområdet tycker utan undantag att principerna för lokaliseringsstödet är lämpliga medan 25 % av stödområdets stagnerande eller tillbakagående kommuner tycker att principerna är olämpliga.
2. Tillkomsten av länsstyrelsernas planeringsråd har inte betytt att kommunerna sysslar mindre med frågor som rör näringslivets lokalisering. Tvärtom har var tredje av stödområdets expanderande kommuner kommit att syssla mera med hithörande frågor efter planeringsrådens tillkomst.
3. Nära hälften av alla kommuner utarbetar långtidsplaner över både investeringar och driftskostnader. 17 % av de ej exp. kommunerna har ingen långtidsplanering.
4. Tre kommuner av fyra i stödområdet har erhållit nya företag. Andelen kommuner i övriga riket som erhållit nya företag är 55 % av de ej exp. och 65 % av de exp.
5. Till företag med minst 5 anställda etable-

[1] 43 anläggningar.

rade före 1964 har 77 % av kommunerna givit stöd i någon form. Motsvarande andel som givit stöd till nyetableringar 1964–66 är 83 %. Andelen kommuner som stött företag är högre inom stödområdet än utanför.

6. Den i industriförbundets tidskrift redovisade undersökningen, som avsåg förhållandena 1958–62, begränsades till företag med mer än 10 anställda. Om ovanstående siffror görs jämförbara blir andelen kommuner som stött befintliga företag 31 % jämfört med 29 % 1958–62 och andelen kommuner som stött nyetableringar 33 % jämfört med 25 % 1958–62. Antagandet att förekomsten av kommunalt stöd till företag skulle minskat är alltså inte verifierat. Tvärtom har det blivit vanligare att kommuner stöder nya företag.

7. De vanligaste stödformerna har varit borgen och försäljning och uthyrning av mark och byggnader till priser som legat under kommunens självkostnad.

8. 47 % av rikets kommuner har någon gång under åren 1964–66 gått i borgen för företag. Det totala beloppet för borgensförbindelserna har beräknats till ca 135 miljoner eller ca 45 miljoner/år. Av dessa förbindelser har 6,8 miljoner eller ca 2,3 miljoner/år inlösts av kommunerna.

9. 16 % av kommunerna har beviljat lån till företag på tillsammans ca 18 miljoner eller ca 6 miljoner/år. På dessa lån har räntelättnader på ca 2 miljoner eller ca 0,6 miljoner/år beviljats.

10. 60 % av kommunerna har sålt eller hyrt ut mark och/eller byggnader till priser som legat under kommunens självkostnad. Skillnaden mellan självkostnad och försäljningspriserna har beräknats till ca 79 miljoner eller ca 26 miljoner/år.

11. Andelen kommuner som använt dessa former av företagsstöd är högre i stödområdet (88 %) än utanför (73 %). Vidare är andelen ej exp. kommuner som använt dessa former för företagsstöd högre (83 %) än för exp. kommuner (73 %).

12. 65 % av stödområdets ej exp. kommuner har någon gång under åren 1964–66 erbjudit företag stöd utan att detta lett till nyetablering. Motsvarande andel av övriga kommuner ligger under 30 %.

13. 80 % av kommunerna har informerat företagare om respektive kommuns lokaliseringspolitiska förutsättningar. Den vanligaste informationskanalen har varit annonser i tidningar och tidskrifter samt att tillsätta en speciell industrinämnd eller dylikt.

6.5 *Regionalpolitiken; rollfördelningen mellan stat och kommun*

Till begreppet regionalpolitik hänförs olika samhälleliga strävanden, som har till syfte att förena ett effektivare resursutnyttjande och ökad ekonomisk tillväxt med förbättrad jämvikt i den näringsgeografiska utvecklingen och därigenom skapa ökad jämlikhet i ekonomiskt och socialt avseende mellan de människor som bor i olika delar av landet (regioner). Den regionalpolitiska verksamheten går ut på att förbättra den regionala samhällsplaneringen i avsikt att få till stånd en målmedveten och samordnad fördelning av utbyggnadsresurserna. Arbetet har sin tyngdpunkt i länen. Metodutveckling och samordning sker i inrikesdepartementet i nära anknytning till regional forsknings- och utredningsverksamhet. Regionalpolitiken berör alla viktigare fackområden för samhällelig verksamhet såsom arbetsmarknadspolitiken, bostadsbyggandet, utbildningsväsendet, kommunikationer, sjukvård m. m. Ett av de mera påtagliga uttrycken för regionalpolitikens strävanden är det direkta lokaliseringsstödet till näringslivet i form av lån och bidrag till industriell verksamhet. Det är också i anslutning till detta stöd som statsmakterna angett huvudmålen för den regionalpolitiska verksamheten.

6.5.1 Regionalpolitikens mål

Genom beslut av 1964 års riksdag om en aktiv lokaliseringspolitik angavs målet för lokaliseringspolitiken vara att främja en sådan lokalisering av näringslivet,

1. att landets tillgångar av kapital och arbetskraft blir fullt utnyttjade och fördelade på ett sådant sätt att ett snabbt ekonomiskt

7—014359

framåtskridande främjas,

2. att det stigande välståndet fördelas på ett sådant sätt att människorna i olika delar av landet erbjuds en tillfredsställande social och kulturell service,

3. att strukturomvandlingen och den ekonomiska expansionen sker i sådana former och i sådan takt att de enskilda individernas trygghet värnas,

4. att landets försvar underlättas.

På kort sikt kan konflikter mellan de olika delmålen inte alltid undvikas. En avvägning tänkes då få ske från fall till fall utifrån den prioritering av olika delmål som framstår som mest ändamålsenlig.

Efter 1964 års riksdagsbeslut har de regionalpolitiska målen gradvis konkretiserats. Betydelsefulla steg i den riktningen har tagits vid 1969 och 1970 års riksdagar. Underlaget för dessa beslut var främst föreliggande länsplaner samt att delbetänkande av 1968 års lokaliseringsutredning.

I 1970 års prop.[1] med förslag om den fortsatta regionalpolitiska stödverksamheten m. m. framhöll departementschefen önskvärdheten av en ytterligare konkretisering av de regionalpolitiska målen och anförde vidare.

En viktig förutsättning härför är att målen får en fast förankring inte bara i riksdag och regering utan också i länen och kommunerna. Betydelsefulla beslut fattas på det regionala planet rörande fördelningen av de offentliga investeringarna mellan kommunerna. De kommunala och regionala fördelningsbesluten blir i stor utsträckning vägledande också för näringslivets lokaliseringsbeslut. Det är därför angeläget att länsorgan och kommuner i samverkan deltar vid utformningen av den regionala politiken. Liksom hittills bör därför den långsiktiga utrednings- och planeringsverksamheten på länsplanet utgöra underlag för en regional politik.

6.5.2 De regionalpolitiska medlen

6.5,2.1 Samhällsplaneringen

De regionalpolitiska målen skulle enligt 1964 års riksdagsbeslut främjas genom samhällelig rådgivning åt företag om lokaliseringsbetingelserna i olika delar av landet, statligt ekonomiskt stöd vid industrilokalisering inom vissa områden samt en aktiv samhällsplanering, Särskilt avseende fästes vid samhällsplaneringen. En regional utvecklingsplanering sågs som en nödvändig förutsättning för att få till stånd en sådan samordning av insatserna i form av lokaliseringsstöd, offentliga investeringar m. m. att effekterna både för samhället och individerna blir maximala.

Samhällsplaneringens huvuduppgift som ett medel för regionalpolitiken förutsattes vara att utveckla instrument dels för samordning av beslutsfattandet inom olika sektorer och på olika nivåer inom den statliga verksamheten, dels för samverkan mellan stat och kommun i syfte att regionalt fördela de samhälleliga resurserna så att en regionalt balanserad ekonomisk tillväxt och en jämnare fördelning av välståndet kunde förverkligas. Planeringen borde utmynna i konkreta förslag och handlingsprogram. Länsstyrelserna fick huvudansvaret för denna verksamhet i länen och i samband därmed inrättades planeringsråd med rådgivande funktioner.

Planeringen inleddes med en försöksverksamhet under beteckningen Länsplanering 1967. Resultatet av denna planering har redovisats i 1969 års statsverksproposition. Planeringen hade till främsta syfte att i länen ange till vilka kommunblock de regionalpolitiska insatserna i första hand borde koncentreras. Länsplanering 1967 kunde inte fullföljas så långt som till konkreta handlingsprogram. Sådana program har emellertid nu tagits fram i en ny länsplaneringsomgång (länsprogram 1970). I dessa program har länsstyrelserna, på grundval av vissa av 1970 års riksdag uppdragna riktlinjer,[1] gjort en preliminär klassificering av orterna (kommunblocken) inom resp. län, utvisande vilken funktion orterna enligt länsstyrelsens bedömande bör ha i regionala sammanhang och vilka åtgärder som behöver vidtas för att lösa de problem som är förknippade med resp. ortstyp. På grundval av bl. a. länsplanerna har på riksnivå utarbetats en

[1] 1970:75.
[1] Prop. 1970:75.
[2] Ds In 1971:7.

skiss till ortsklassificering i ett regionalt handlingsprogram.[2] Skissen utgår från vissa huvudkategorier av orter eller regioner: *storstadsområdena* (Stockholm, Göteborg, Malmö), där expansionen enligt stadsmakternas riktlinjer bör dämpas, *storstadsalternativ*, dvs. orter som med rimliga regionalpolitiska insatser kan ges förhållanden som är likvärdiga med storstäderna i fråga om kommunikationer, arbetsmarknad, kvalificerad service m. m., *regionala tillväxtcentra*, till vilka huvuddelen av de offentliga investeringarna och de lokaliseringspolitiska insatserna bör koncentreras och som jämte storstadsalternativen skall fungera som huvudorter för näringsliv och kvalificerad service, *serviceorter i glesbygdsområdena*, där en acceptabel servicenivå kan uppnås antingen genom regionalpolitiskt stöd till näringslivet eller mera speciella regionalpolitiska åtgärder, samt slutligen *övriga orter*, som kan ställas utanför ett riksomfattande handlingsorgan och blir föremål för insatser som huvudsakligen utformas på länsplanet. Det är i sistnämnda grupp fråga om orter som är välbelägna i förhållande till regionala tillväxtcentra och kan anses ingå i en gemensam arbetsmarknad för sådana orter. Denna skiss till en ortsklassificering får ses som ett av de första stegen mot ett mera fast utformat system av geografiska stödjepunkter för de regionalpolitiska ansträngningarna.

I syfte bl. a. att förbättra den regionalpolitiska planeringen har enligt beslut av 1970 års riksdag[1] med verkan fr. o. m. 1/7 1971 genomförts ändringar i den statliga länsförvaltningen.

Länsstyrelsen har fått en lekmannastyrelse med landshövdingen som ordförande samt tio andra ledamöter, av vilka fem utses av KM:t och fem av landstinget och landstingsfri kommun. Den nya länsstyrelsen har till uppgift att leda och samordna den samhällsplanering som bedrivs inom den statliga länsförvaltningen. I planeringsfrågor av regionalpolitisk betydelse som tidigare handlagts av vissa andra länsorgan har länsstyrelsen övertagit beslutanderätten. Länsarkitektkontoret samt överlantmätaren och länslantmäterikontoret har inordnats i länsstyrelsen. I övrigt är de olika länsorganen alltjämt fristående från varandra. I propositionen[1] erinrade departementschefen om vikten av att insatserna från det allmännas sida sker i nära samverkan mellan stat och kommun. Beträffande kommunernas deltagande i samhällsplaneringen anfördes följande.

> För en effektivare samhällsplanering i olika former är den snart genomförda kommunindelningsreformen en väsentlig förutsättning. Kommunernas funktion som samhällets basorganisation säkras genom att kommunerna får en storlek och geografisk utformning som skapar möjligheter att inom kommunerna bygga upp både en differentierad service för medborgarna och en effektiv organisation för planering och förvaltning. Den kommunala planeringen får förutsättningarna att utvecklas parallellt och i samarbete med den statliga samtidigt som behovet av en detaljerad statlig tillsyn och rådgivning minskar.
>
> Statlig och kommunal planering kan inte bedrivas åtskilda från varandra. Den planering som skilda huvudmän ansvarar för i det gemensamma samhällsarbetet måste genom en konstruktiv dialog inriktas mot samma mål.
>
> Sedd i ett vidare perspektiv ingår kommunindelningsreformen i den regionala politiken och innebär en betydande geografisk rationalisering. Den nya kommunindelningen ger en grund för decentralisering av såväl beslutsfunktioner som offentlig och enskild verksamhet i en omfattning som sannolikt inte skulle ha blivit möjlig i ett samhälle med bestående splittring i kommunstrukturen. Reformen innebär vidare ett viktigt inslag i utjämningspolitiken genom att den för samman vanligen expansiva orter med ekonomiskt svaga glesbygder.
>
> Jag har tidigare redogjort för utformningen och inriktningen av den regionalpolitik som grundade sig på beslutet vid 1964 års riksdag om en aktiv lokaliseringspolitik och som innefattar försök att åstadkomma en mera samordnad statlig planering. Det bör understrykas att den organisation som utformats för denna verksamhet i sig själv innebär en betydande decentralisering i förhållande till möjliga alternativa lösningar. Att tyngdpunkten i arbetet har lagts på länen innebär nämligen inte, som ibland sagts, en uppgiftsförskjutning från kommunerna till länsorganen utan en förläggning av statliga uppgifter till regional nivå med ökade reella möjligheter för kommunerna att medverka i arbetet.

Departementschefen berörde även kommunernas egen planering och denna plane-

[1] Prop. 1970:103.

rings betydelse på det regionala planet:

En påtaglig förnyelse har skett av den kommunala planeringen med särskild betoning på en förlängning av det tidsperspektiv som man söker överblicka. Planeringsverksamheten har också alltmera blivit en uppgift för kommunernas styrelser, vilket får ses som ett uttryck för en strävan till ökad samordning av sektorsplaneringen.

När det gäller samhällsplaneringens utveckling inom kommunerna har Svenska kommunförbundet spelat en betydelsefull roll som samordnare, idégivare och teknisk rådgivare. Jag tror emellertid att också utvecklingen inom den statliga planeringen har inspirerat till ökade planeringsinsatser inom kommunerna. I vissa fall har den statliga regionalpolitiska planeringen varit direkt beroende av en parallell utveckling på den kommunala sidan. I andra avseenden har den statliga planeringen mera indirekt stimulerat till vidgad kommunal planering. Regionalpolitiken kommer också efter hand som den utvecklas att ge kommunerna fastare utgångspunkter för planeringen.

Viktiga inslag i den kommunala planeringen är utvecklingen av bostadsbyggnadsprogrammen och de i stor utsträckning därpå grundade försöken med kommunalekonomisk långtidsplanering. Riksdagen har vid behandlingen av länsplaneringen 1967 betonat att en fortsatt utveckling av försöksverksamheten med långsiktig kommunal investeringsplanering är en förutsättning för att man skall kunna samordna de planer som kan möjliggöra konkret samverkan mellan stat, kommun och näringsliv. Försöken med kommunalekonomisk långtidsplanering startade år 1966 i tio kommuner men har efter hand vidgats så att de år 1969 omfattade drygt 500 kommuner, som kan beräknas svara för den absoluta huvuddelen av investeringarna inom den kommunala sektorn.

Ett i detta sammanhang intressant utvecklingsdrag är försöken att finna nya former för interkommunal planering. Inom åtskilliga kommunblock har prövats olika former för gemensam utvecklingsplanering, bl. a. i samarbete med Statens planverk och Svenska kommunförbundet. Vidare bör nämnas de kommunalförbund som i några fall har bildats för regionalplanering i friare former än dem som byggnadslagen anvisar. Dessa kommunalförbund söker främja dels en starkare anknytning mellan sektorsplanering och den fysiska planeringen dels ett närmare samband mellan regional planering och plangenomförande.

6.5.2.2 Statligt stöd till näringslivet.

Statsmakternas strävanden för att uppnå de regionalpolitiska målen sker med anlitande av en serie medel som det i förevarande sammanhang skulle föra för långt att ens översiktligen totalbeskriva. De kanske mest utslagsgivande medlen finner man inom de traditionella samhälleliga sektorer och verksamhetsområden inom vilka kommunerna ofta har specialreglerade eller eljest omstridda befogenheter (ex.vis bostadsförsörjning och kommunikationer). Vid sidan härav förekommer åtskilliga särskilda medel som har en mera direkt anknytning till regionalpolitiken och som i allt väsentligt anförtrotts åt staten och dess organ. Om de olika medlen kan sägas att de var för sig har begränsad betydelse och blir effektiva först när de används i planmässiga kombinationer.

En del av de särskilda statliga medlen är omedelbart inriktade på att påverka förläggningen och utvecklingen av de olika enheterna inom det enskilda näringslivet. Sådan påverkan utövas bl. a. genom fortlöpande samråd mellan samhälle och näringsliv, delvis i organiserade former. I detta hänseende kan erinras om att företagare och andra, som avser att inom storstadsregion bygga lokaler av viss storlek, enligt lag (1970: 725) är skyldiga att dessförinnan samråda med arbetsmarknadsstyrelsen om förläggningen av den berörda verksamheten.

Ett statligt ekonomiskt stöd till individuella företag med principiell anknytning till investeringar har en framträdande plats i den regionalpolitiska medelsarsenalen.[1] Detta stöd (lokaliseringsstöd) utgår företrädesvis inom de fyra nordligaste länen och vissa angränsande områden (allmänna stödområdet). I övriga delar av landet utgår lokaliseringsstöd i särskilda fall såsom när avsevärda sysselsättningssvårigheter förutses eller uppkommit till följd av industrinedläggning i samband med omfattande branschrationalisering eller av liknande orsak eller när särskilda skäl talar för att område med ensidigt näringsliv eller isolerat läge bör tillföras ytterligare industri. Stödet är avsett att underlätta nyetablering, utbyggnad och rationalisering av företag samt utgår i form av

[1] KK (1970:180) om statligt regionalpolitiskt stöd, ändrad 1971:451.

bidrag, avskrivningslån, amorteringslån, lånegaranti och ersättning vid flyttning av företag. Till de allmänna förutsättningarna för stödet hör att den verksamhet företaget bedriver kan väntas medföra varaktig sysselsättning för arbetskraften och tillfredsställande lönsamhet. Till kretsen av stödberättigade företag hänförs sådana som utövar industriell eller industriliknande verksamhet, industriserviceverksamhet samt verksamhet inom turistväsendet i glesbygdsområden. Stödet är tillgängligt för svenska eller utländska fysiska eller juridiska personer inom det enskilda näringslivet. Stöd kan utgå även till statliga företag, dvs. svenska juridiska personer i vilka staten har ett bestämmande inflytande. Kommunala bolag kan för närvarande inte erhålla lokaliseringsstöd.

Andra typer av regionalpolitiskt ekonomiskt stöd till företagen är utbildnings- och sysselsättningsstöd. Företag som inom allmänna stödområdet börjar eller utvidgar verksamhet kan för en inkörningsperiod få utbildningsstöd med visst belopp per nyanställd. Till industriföretag i Norrlands inland och Norrbottens kustland (inre stödområdet) kan utgå sysselsättningsstöd med visst belopp för varje årsarbetskraft. Regionalpolitiskt stöd kan också under vissa förutsättningar utgå direkt till kvalificerad arbetskraft som flyttar till allmänna stödområdet (flyttningsstöd).

Arbetsmarknadsstyrelsen är centralt organ för det ovannämnda regionalpolitiska stödet medan länsstyrelserna, länsarbetsnämnderna och företagarföreningarna i länen svarar för den regionala verksamheten.

Ifråga om lokaliseringsstöd ligger beslutsfunktionerna hos centrala organ medan beredning av stödärenden och tillsyn av understödda företag sker regionalt. Vissa viktigare eller svårbedömda stödärenden avgörs av KM:t. Arbetsmarknadsstyrelsens uppgifter inom regionalpolitiken understryker det oskiljaktiga sambandet mellan regionalpolitik och arbetsmarknadspolitik.

Vissa former av regionalpolitiskt ekonomiskt stöd är reglerade i särskilda kungörelser. Enligt närmare bestämmelser i KK (1970 592) om statligt regionalpolitiskt transportstöd utgår transportstöd i form av fraktbidrag för vissa längre transporter med anknytning till det s. k. allmänna stödområdet. Mottagare av detta stöd är inte bara enskilda näringsföretag utan också kommuner och statliga myndigheter inom stödområdet. I KK (1971: 420) om rationaliseringsstöd till vissa jordbruk och KK (1971: 421) om prisstöd till vissa jordbruk regleras andra regionalpolitiskt betingade statliga stödåtgärder inom landets norra och mellersta delar för att där förbättra försörjningsunderlaget för jordbruk med begränsade utvecklingsmöjligheter och höja lönsamheten inom näringen,

Det allmänna statliga regionalpolitiska stödet till näringslivet har efter hand fått en betydande omfattning och har under tiden 1965–1970 utgått med sammanlagt 1 137 Mkr, varav 915 Mkr i lån och återstoden i bidrag. För perioden 1970/71–1972/73 utgår regionalpolitiskt stöd inom en ram av 1 200 Mkr, varav 75 Mkr för transportstöd. Anslagen för lokaliseringsbidrag, avskrivning, lån, lokaliseringslån, utbildningsstöd och sysselsättningsstöd uppgår för budgetåret 1971/72 till 375 Mkr.

Det kan i detta sammanhang erinras om att staten lämnar ett omfattande huvudsakligen företagsekonomiskt betingat kreditstöd till ett flertal olika näringsgrenar inom jordbruket och industrin. Genom att de företagsekonomiska bedömningarna måste ske mot bakgrund av den regionala samhällsplaneringen kommer även detta stöd i regionalpolitikens tjänst även om det primära syftet med stödet är ett annat.

6.6 *Samhällets stöd till hantverk och småindustri*

Ett kompetensrättsligt delproblem beträffande kommuns förhållande till näringslivet är hur kommuns nuvarande befogenhet att tillhandahålla lokaler för hantverk och småindustri lämpligen bör avgränsas från den verksamhet i lokaliseringspolitiskt syfte som ligger utanför den kommunala kompetensen. Bl. a. för denna delfråga är det av intresse att betrakta det nuvarande samhälleliga stödet till de mindre företagen och de

överväganden som tid efter annan gjorts i detta ämne.

Småföretagsamheten har alltsedan förra århundradet varit föremål för ett efter hand alltmera omfattande stöd från statsmakternas sida i form av kreditgivning samt upplysnings- och rådgivningsverksamhet. Vid skilda tillfällen har därvid behandlats frågan om gränsdragning mellan å ena sidan de mindre företagen vars speciella problem ansetts påkalla permanenta samhälleliga stödåtgärder och å andra sidan de större företagen för vilka samhällsstöd tidigare inte befunnits lika framträdande. Till de speciella problemen har bl. a. hänförts småföretagsamhetens lokalbehov. Till de större frågorna har hört stödets betydelse i lokaliserings- och arbetsmarknadspolitiskt hänseende.

6.6.1 Småföretagsutredningen

I sitt år 1946 avgivna betänkande använde småföretagsutredningen begreppet småföretag utan definition.[1] Någon generell gränsdragning mellan å ena sidan småföretag och å andra sidan egentlig industri fann utredningen knappast möjlig. Utredningen uppehöll sig ingående vid småföretagsamhetens lokalbehov och lämnade följande uppgifter om kommunala insatser.

»Kollektiva verkstadshus, även benämnda hantverkshus, funnos den 1 januari 1945 i minst fyra städer, nämligen Stockholm, Göteborg, Halmstad och Uddevalla. Av dessa härstammade göteborgshuset från 1914, medan de övriga tillkommit under de sista tio åren. Husens golvyta varierar från 1 625 m² i Uddevalla till 31 700 m² i Stockholm och byggnadskostnaderna (fastighetsvärde) från omkring 150 000 kronor till 5,6 miljoner kronor. Principen för hyressättningen har i allmänhet varit, att städerna skulle tillhandahålla lokalerna till självkostnadspris. I november 1945 beslöto stadsfullmäktige i Gävle uppföra första etappen i ett verkstadshus, som i fullt utbyggt skick avses omfatta 6 000–7 000 m² golvyta. Uppförandet av verkstadshus planeras eller diskuteras för närvarande i ett flertal städer. Utredningen har tillställt 85 av städerna i riket en förfrågan i saken och därvid erfarit, att positiva åtgärder till direkt ekonomiskt stöd åt dylika hus vidtagits eller beslutats, förutom i ovannämnda fem städer, av Sundbyberg, Uppsala, Värnamo, Karlskoga och Karlstad. I 32 städer pågå utredningar, i vissa fall långt komna, av möjligheterna att på detta sätt bereda småföretagsamheten lokalutrymmen. Från 34 städer har meddelats, att inga åtgärder vidtagits, och 14 ha icke besvarat utredningens förfrågan. Såväl i Stockholm som i Göteborg är frågan om uppförande av ytterligare verkstadshus föremål för övervägande. – – – I någon omfattning ha kommuner uppfört eller beviljat lån för uppförandet av enskilda verkstadsbyggnader. Som exempel kan nämnas, att Hudiksvalls stad genom uppförande av fastigheter i egen regi eller genom borgensförbindelser till stödjande av enskilda initiativ engagerat sig för sammanlagt omkring 300 000 kronor, utgörande huvuddelen av byggnadskostnaderna för en ramlistfabrik, ett varv för småbåtar, en lådfabrik samt en planerad konfektionsfabrik. Då fastigheten uppföres av staden, uthyres den under vissa år till självkostnad. Avsikten är, att hyresgästen därefter skall genom årliga amorteringar under loppet av en längre period så småningom bliva ägare till huset. Reducerad hyra under startåren har i något fall medgivits.»

Om behovet av kommunala åtgärder yttrade utredningen följande.

»En betydande del av hantverks- och småindustriföretagen har icke direkt behov av enskilda verkstadsfastigheter för rörelsens bedrivande. För dessa synes lokalbehovet bäst kunna tillgodoses genom förhyrande av ändamålsenliga lokaler. Detta innebär för många företag vissa fördelar. Rörelsens kapitalbehov blir mindre, varjämte kostnaderna för vissa tekniska och hygieniska anordningar samt för fastighetens förvaltning och skötsel kunna delas med andra företag. Särskilt i städer och tätorter synas fördelar-

[1] SOU 1946:40 s. 11.

na vara påtagliga, då som tidigare framhållits uppförandet av självständiga småverkstäder ofta blir oproportionerligt dyrbart och i vissa fall överhuvud taget ej låter sig göra. I sådana fall synes kollektiva verkstadshus i kommunal eller enskild regi kunna innebära en lösning av lokalproblemen. Privata initiativ på detta område ha hittills endast förekommit i ringa utsträckning, men en förbättring av läget på byggnadsmarknaden kan tänkas medföra ökad enskild aktivitet. Det får anses vara ett väsentligt ehuru hittills i stor utsträckning förbisett intresse för kommunerna att inom dessas respektive områden verksamma företag sättas i tillfälle att arbeta under möjligast gynnsamma förhållanden. Kommunerna bör därför stödja initiativ respektive själva vidtaga åtgärder för tillhandahållande av lämpliga verkstadslokaler. Sådana åtgärder böra enligt utredningens mening vidtagas i väsentligt större omfattning än hittills varit fallet. Detta gäller särskilt samhällen, där genom saneringsåtgärder m. m. den aktuella tillgången på arbetslokaler minskats. Det bör observeras, att de kommuner, vilka hittills planerat eller vidtagit åtgärder på området, i regel äro ekonomiskt välsituerade. Oaktat de fördelar för kommunen, som på längre sikt torde vara förknippade med genomförandet av dylika åtgärder, är det knappast att förvänta, att hårt skattetyngda kommuner skola utan statens medverkan beträda samma väg, även om lokala förhållanden i övrigt skulle motivera detta. Sådana åtgärder torde efter hand kunna bli aktuella även i landskommunerna. I en inom 1942 års jordbrukskommitté verkställd utredning rekommenderas sålunda att kollektiva verkstadshus komma till utförande i samband med en eftersträvad koncentration till mindre tätorter av viss del av bebyggelsen i landskommunerna i avsikt att åstadkomma en utvidgning av landsbygdens industriella företagsamhet.»

Utredningen föreslog att kommuner och allmännyttiga företag skulle erhålla statliga tertiärlån till uppförande av kollektiva verkstadshus för hantverk och småindustri efter mönster av bostadslånen. Utredningens förslag kom aldrig till utförande.

6.6.2 1954 års riksdag

Genom beslut vid 1954 års riksdag infördes statlig lånegaranti för lån till hantverks- och småindustriföretag.[1]

Till grund för reformen låg en inom handelsdepartementet upprättad PM som bl. a. uppehöll sig vid de kommunala stödåtgärderna med uttalande att frågor om stöd åt företagsamheten borde prövas ur en vidare synvinkel än den enskilda kommunens och att stödverksamheten främst måste anses vara en statlig angelägenhet.

Ett framträdande motiv för lånegarantierna var de mindre företagens behov av kapital för anskaffning av tidsenliga lokaler och maskiner. Ägarna var inte sällan ur stånd att tillhandahålla eget kapital av nämnvärd storlek och saknade ofta bankmässiga säkerheter för kompletterande krediter. Stor vikt fästes vid lokaliseringspolitiska synpunkter. Härom anförde departementschefen:

Såsom framhållits av utredningsmännen och vitsordats av åtskilliga remissinstanser – bl. a. riksbanksfullmäktige, arbetsmarknadsstyrelsen, landsorganisationen och landskommunernas förbund – har vidare de lånemöjligheter, staten kan tillhandahålla, stor betydelse som hjälpmedel för en ur det allmännas synpunkter önskvärd lokaliserings- och sysselsättningspolitik. Denna politik går bl. a. ut på att i områdena, där näringslivet har en ensidig sammansättning eller domineras av konjunkturkänslig storindustri, söka åstadkomma en differentiering genom tillskapande eller utvidgning av livskraftig småindustri. Det är vidare fråga om att skapa ersättning för sysselsättningsmöjligheter, som äventyras genom nedläggande av företag. Enskilda kommuner har i sådana situationer gjort icke obetydliga insatser genom långivning, borgensåtaganden och på andra vägar, men den kommunala insatsen på området har icke varit utan olägenheter, bl. a. med hänsyn till risken för olämplig konkurrens mellan olika kommuner om företagen. I åtskilliga fall torde för övrigt kommunerna med dylika stödåtgärder ha gått utöver sina befogenheter enligt kommunallagarna. Företagareföreningarna har å sin sida åtagit sig och med viss framgång fullgjort liknande uppgifter inom ramen för den samhälleliga lokaliserings- och sysselsättningspolitiken. Föreningarnas kapacitet för dessa uppgifter är emellertid, såsom förut framhål-

[1] Prop. 1954:210.

lits, starkt begränsad på grund av den jämförelsevis ringa medelstillgången. För att möjliggöra effektivare insatser på detta område är enligt min mening en utvidgning av resurserna synnerligen önskvärd.

6.6.3 1960 års riksdag

I slutet av 1950-talet gjordes en översyn av det statliga kreditstödet åt den mindre företagsamheten.[1] I betänkandet häröver behandlades utförligt begreppen hantverk och småindustri. Utredningen fann att en fast gränsdragning, som var förenad med stora svårigheter och som väsentligen borde ske med utgångspunkt från det antal arbetare som sysselsattes och företagens egna kapital samt dess omslutning och omsättning, knappast var nödvändig i sammanhanget. För att stödverksamheten skulle kunna bedrivas på ett tillfredsställande sätt borde de organ som handhade verksamheten ges frihet att från fall till fall bedöma om företaget var att hänföra till sådan verksamhet för vilken kreditstödet var avsett. Denna uppfattning delades av departementschefen som tillade att kreditstöd även borde kunna ges i exempelvis sådana fall, som var angelägna ur sysselsättnings- och lokaliseringssynpunkt, även om företaget inte var att hänföra till småindustri. Detsamma borde kunna gälla i fall då kreditstöd till en större industri medförde gynnsamma verkningar för mindre industri- och hantverksföretag, genom att de senare var underleverantörer till den större industrin.[2]

Beträffande den statliga stödverksamhetens syfte framhöll departementschefen som självklart att stödet skulle utgöra ett komplement till den verksamhet, som bedrevs av de vanliga kreditinstituten. Statligt kreditstöd borde alltså i princip utgå endast då lån inte stod att få från dessa. Vid stödets fördelning borde bl. a. beaktas de lokaliserings- och sysselsättningspolitiska synpunkterna.[3]

Rörande kreditändamålen anförde utredningen bl. a. följande.

Ett centralt spörsmål vid bedömningen av frågan angående det allmännas medverkan vid tillkomsten av kollektiva verkstadsanläggningar är, huruvida det icke i själva verket främst kan anses vara en kommunal uppgift att företräda det allmänna i detta sammanhang. Även om tvekan kan råda rörande i vilken utsträckning en kommun har befogenhet att ekonomiskt engagera sig i åtgärder som syfta till näringslivets utveckling, torde det dock numera få anses klarlagt, att tillgodoseendet av hantverkets och småindustriens behov av arbetslokaler i form av kollektiva verkstadshus är att anse som en angelägenhet inom kommunernas kompetens. Då behovet av kollektiva verkstadsanläggningar främst sammanhänger med den kommunala planeringen, vilket ofta torde vara fallet, kan det knappast anses vara en primär uppgift att inom ramen för det statliga kreditstödet till hantverk och småindustri lämna bidrag till dylika anläggningar. Det måste emellertid förutsättas, att kommunerna i åtskilliga andra fall, där behov av kollektiva verkstadsanläggningar gör sig gällande, icke vilja påtaga sig en uppgift av detta slag. I den mån lån för ändamålet icke kan erhållas hos kreditinstituten – det ligger i det statliga kreditstödets inriktning på toppkrediter att lån icke bör beviljas om lånesökanden kan få lån på annat håll – kan det förefinnas behov av statligt kreditstöd för att möjliggöra tillkomsten av kollektiva verkstadsanläggningar. Även om en viss risk kan föreligga, att ett öppnande av möjligheter att anlita det statliga kreditstödet för ändamål av detta slag medför en minskad beredvillighet hos kommunerna att bidraga till lösningen av hithörande spörsmål, bör detta icke hindra att bidrag till kollektiva verkstadsanläggningar kunna utgå inom ramen för det statliga kreditstödet till hantverk och småindustri[4]

Departementschefen fann i likhet med utredningsmannen, att det i första hand var en kommunal angelägenhet att inom ramen för den allmänna planeringen tillgodose behovet av kollektiva verkstadshus och framhöll att det också i regel torde ligga inom kommunernas kompetens att ekonomiskt engagera sig i anordnandet av kollektiva verkstadshus, avsedda att tillgodose lokalbehovet för inom kommunen verksamma hantverks- och småindustriidkare. Om behov förelåg av ett kollektivt verkstadshus, och vederbörande kommun saknade möjlighet att ekonomiskt stödja företaget, borde undantagsvis statligt kreditstöd kunna utgå under

[1] SOU 1959:7; prop 1960:1, Bil 12: Tionde huvudtiteln s. 123.
[2] Prop. s. 158.
[3] Prop. s. 159.
[4] Bet. s. 82.

förutsättning att en sammanslutning av näringsidkare stod som huvudman för företaget.[1]

I fråga om säkerheter anförde utredningen.

En fråga som i detta sammanhang bör beröras är huruvida lån eller lånegarantier bör lämnas i de fall, där säkerhet i form av kommunal borgen kan erhållas. 1954 års utredning inom handelsdepartementet angående industrilånegarantierna berörde allmänt kommunernas insatser med avseende å näringslivets lokalisering och framhöll, att frågor rörande stöd åt företagsamheten i första hand borde prövas ur en vidare synvinkel än den enskilda kommunens samt att stödverksamheten därför främst måste anses vara en statlig angelägenhet. Redan från denna utgångspunkt kan ifrågasättas huruvida kommunal borgen bör godtagas som säkerhet i förevarande sammanhang. Därjämte må erinras om att det statliga kreditstödet är avsett att tillgodose behovet av toppkrediter, och att därför om bankmässig säkerhet kan ställas kreditstöd av detta slag icke bör lämnas. Det kan ej heller anses lämpligt, att staten eller företagarföreningarna i de fall förutsättningar i övrigt föreligga för statligt kreditstöd övervältrar ansvaret för toppkrediter på kommunerna genom utnyttjande av kommunal borgen. Från nu angivna utgångspunkter synes kommunal borgen, som utgör en bankmässig säkerhet, icke böra förekomma vid det statliga kreditstödet till hantverk och småindustri.

Vad utredningen anförde om säkerheter lämnades utan kommentar i propositionen.

6.6.4 1968 års riksdag

Länens företagarföreningar, som har status av ekonomiska föreningar och formellt är att betrakta som privaträttsliga juridiska personer, har sedan länge fungerat som förmedlingsorgan för det statliga stödet till hantverk och småindustri. Vid 1968 års riksdag antog statsmakterna riktlinjer för företagareföreningarnas verksamhet.[2] Riktlinjerna innebar bl. a. att beslutanderätten beträffande det statliga stödet i ökad utsträckning delegerades till föreningarna samtidigt som staten och landstingen fick majoritet i föreningarnas styrelser och verksamheten underkastades statlig kontroll och tillsyn.

Om vad som bör förstås med småindustri och hantverk, som traditionellt utgör föremålet för föreningarnas verksamhet, anfördes i betänkandet följande.

En beskrivning av den stora gruppen företag inom småindustri och hantverk innebär vissa svårigheter redan vid avgränsningen. I det följande används, beroende på det statistiska grundmaterialets varierande utformning, olika sysselsättningsmått, såsom antalet anställda eller antalet arbetare, för att särskilja småindustri och hantverk från andra företagsgrupper. I och för sig skulle andra storleksmått – såsom årsomsättning och marknadsandel, d. v. s. ett företags beräknade andel av den totala försäljningen inom ifrågavarande bransch – i vissa sammanhang kunna utnyttjas med större berättigande. De i den officiella statistiken använda sysselsättningsmåtten ger dock vanligen en relativt god bild av företagsstorleken, även om användningen av icke samstämmiga storleksmått – antalet arbetare i industristatistiken resp. antalet anställda i företagsregistret – försvårar jämförelser och därmed säkra slutsatser genom sammanställning av olika uppgifter. I vissa fall kan också allmänna beskrivningar – rörande t. ex. organisatoriska förhållanden, kapitalförsörjning, produktionsteknik etc – utnyttjas för att beskriva skillnaden mellan stora och små företag. Kännetecken av detta slag kan dock svårligen användas vid en statistisk presentation och skulle även i vissa fall vara direkt missvisande. Med utgångspunkt från antalet anställda brukar gränsen mellan mindre företag inom hantverk och industri å ena sidan samt övriga företag – d. v. s. medelstora och större industriföretag – å den andra vanligen dras vid ett femtiotal anställda. Flertalet företag upp till denna storlek kan oavsett bransch antas ha likartade förhållanden och problem rörande företagsorganisation, självständighet, kapitalförsörjning, flexibilitet m. m. samtidigt som kraven på ändrad företagsadministration – ökad ansvarsdelegering, ökad stabilitet genom långsiktiga finansierings- och produktionsplaner etc. – växer i takt med företagets ökade storlek. Även om gränsen med hänsyn till sådana faktorer i hög grad är flytande, torde flertalet industriföretag, med över ett femtiotal anställda ha en annan företagsstruktur och andra problem än småindustrin. Till hantverk och småindustri bör således kunna hänföras huvudsakligen företag med upp till femtio anställda.

Utredningen har, på grund av att dess material bygger på industristatistikens uppgifter, definierat småindustri som arbetsställe med upp till 50 arbetare dvs ca 60–70 anställda.

[1] Prop. s. 164.
[2] SOU 1967:40, prop. 1968:61, SU 102.

I betänkandet lämnas en del uppgifter om industri och hantverk: Enligt företagsregistret, som omfattar företag i juridisk mening inom samtliga näringsgrenar utom jord- och skogsbruk, fanns år 1962 96 000 företag inom industri och hantverk. Av dessa beräknades 27 500 utgöra industriföretag. 91 % av industriföretagen sysselsatte mindre än 50 anställda. Dessa mindre företag sysselsatte totalt mer än 250 000 anställda och svarade därmed för omkring en fjärdedel av den totala industrisysselsättningen.[1]

Till diskussionen om gränsdragning mellan större och mindre industri kan läggas följande uppgifter om konfektionsindustrin ur koncentrationsutredningens betänkande III[2]: Konfektionsindustrin arbetar i betydande grad med små produktionsenheter. År 1965 fanns totalt 742 arbetsställen, varav 553 sysselsatte högst 50 arbetare var. Tillverkningsmetoderna har i många fall betydande inslag av hantverk och de produktionstekniska förutsättningarna anses inte nämnvärt gynna stora produktionsenheter. Inom branschen har förekommit en från marknadssynpunkt onormalt hög etableringstakt. En av orsakerna härtill anses vara att konfektionsindustrin bedömts som en lämplig kompletteringsindustri för kvinnlig arbetskraft. Kommunerna sägs i många fall ha bedrivit en aktiv rekrytering av konfektionsföretag. Detta i förening med de obetydliga finansiella etableringshindren anses i viss utsträckning ha bromsat den strukturella anpassningen i branschen. En stor del av etableringarna har skett under ogynnsamma räntabilitetsförutsättningar.

I 1967 års betänkande och den därpå grundade propositionen behandlas frågan om sambandet mellan det speciella stödet till småföretagsamheten och lokaliseringsstödet. Härom anförde departementschefen.

Utredningen har i detta sammanhang erinrat om 1964 års riksdagsbeslut om riktlinjer för en aktiv lokaliseringspolitik. Enligt vad utredningen har framhållit måste beslutet anses innebära att det statliga kreditstödet till hantverk och småindustri har fått ändrad inriktning med betydande konsekvenser både för stödets omfattning och fördelning och för lånevillkorens utformning. Otvivelaktigt innebar riksdagsbeslutet en förändring såtillvida, att det angavs att det av företagareföreningarna administrerade stödet inte längre primärt skulle tjäna ett lokaliseringspolitiskt syfte utan mera renodlat vara att anse som ett företagsekonomiskt betingat stöd. Som jag underströk i prop. 1964: 185 är emellertid gränsdragningen mellan lokaliseringsstödet och företagareföreningarnas kreditgivning vansklig. Någon skarp skiljelinje gick enligt vad jag framhöll inte att dra och olika samverkansfrågor fick lösas i nära kontakt mellan lokaliseringsmyndigheterna, kommerskollegium och företagareföreningarna. Erfarenheten har också bekräftat att det inte har gått att göra strikt skillnad vid tillämpningen av de båda stödformerna. Ett uttryck härför är riksdagens beslut förra året (BaU 1967: 30 s. 22, rskr. 288) att öppna möjlighet för näringsidkare som erhållit lokaliseringsstöd att i vissa fall också få kreditstöd. I remissyttrandena har nämnda svårighet starkt understrukits. Lokaliseringspolitiska synpunkter har med nödvändighet måst beaktas i större eller mindre utsträckning också i de avgöranden om kreditstöd, som företagareföreningarna har fattat. Detta har varit naturligt också av den anledningen att det i riktlinjerna för lokaliseringspolitiken har förutsatts att företagareföreningarna skall hålla nära kontakt med de länsorgan, som handlägger ärenden om lokaliseringsstöd. Strävan till regional samordning medför också krav på att föreningarnas kreditstödjande och rådgivande verksamhet står i samklang med den lokaliseringspolitiska målsättningen. En effektiv samordning mellan de båda stödformerna torde för framtiden bli ofrånkomlig. Det slutliga ställningstagandet till samordningen torde få anstå till dess den nyligen tillkallade utredningen om den fortsatta lokaliseringspolitiska stödverksamheten slutfört sitt arbete.

6.6.5 Det statliga stödet till småföretagen

Det statliga stödet till småföretagen regleras i KK (1960: 372, omtryckt 1968: 354, senast ändrad 1971: 450) om statligt kreditstöd till hemslöjd, hantverk och småindustri. Statligt kreditstöd (lån eller lånegaranti) får i den ordning och på de villkor som i författningen sägs lämnas för att främja hemslöjd, hantverk och småindustri samt därmed jämförlig verksamhet. Om särskilda skäl föreligger får kreditstöd lämnas även i fråga om annan

[1] Bet. s. 49 och prop. s. 81.
[2] SOU 1968: 5 s. 218 ff.

industriell verksamhet samt i fråga om anläggningsverksamhet och verksamhet hänförlig till jordbrukets binäringar. Kreditstöd får lämnas utövare av sådan verksamhet för nybyggnad, tillbyggnad, ombyggnad eller inredning av lokaler eller anläggningar som är nödvändiga för verksamheten, för anskaffning av maskiner, arbetsredskap eller verktyg, samt, om särskilda skäl föreligger, för anskaffning av omsättningstillgångar. Kreditstöd får även om särskilda skäl föreligger, lämnas sammanslutning av utövare av sådan verksamhet som ovan nämnts i syfte att främja avsättningen av deras produkter eller för att möjliggöra tillkomsten av kollektiva verkstadsanläggningar. Vid prövning av ärendet skall beaktas bl. a. dels i vad mån kreditstödet är ägnat att skapa ökade möjligheter för rationell drift av verksamheten eller att eljest främja dess lönsamhet, dels låntagarens yrkesmässiga egenskaper och personliga förutsättningar i övrigt, dels ock i vilken utsträckning eget kapital insatts i rörelsen. Om den lånesökande kan ställa sådan säkerhet att han normalt kan erhålla lån på den ordinarie kreditmarknaden, bör statligt kreditstöd inte beviljas om ej synnerliga skäl föreligger. Vidare förutsättes att den som erhåller kreditstöd "skall ställa den säkerhet som med hänsyn till hans ekonomiska ställning och behov av rimlig ekonomisk rörelsefrihet samt till omständigheterna i övrigt kan påfordras".

Ändringar i författningen har skett bl. a. för att anpassa stödet till den statliga arbetsmarknads- och regionalpolitiken. Låneärendena skulle enligt författningens ursprungliga lydelse särskilt bedömas med hänsyn till sysselsättnings- och lokaliseringssynpunkter. Numera gäller i stället att ärendena skall avgöras efter samråd med vederbörande arbetsmarknadsorgan och att kreditstöd inte får beviljas näringsidkare till investering för vilken han erhållit statligt regionalpolitiskt stöd eller statligt lån eller bidrag i annan form (SFS 1970: 181).

Det totala kreditstödet i form av hantverks- och industrilån samt garantilån till hantverk och småindustri utgör ca 100 Mkr per år.

6.7 *Arbetsmarknadspolitiken; rollfördelningen mellan stat och kommun*

6.7.1 Utvecklingen

Ännu vid 1900-talets ingång inskränkte sig samhällets insatser på området i huvudsak till kommunala åtgärder i form av fattigvård. Vid sekelskiftet införde några större städer offentlig arbetsförmedling. Ett framträdande motiv för denna åtgärd var att nedbringa utgifterna för fattigvård. Statsmakterna började emellertid gradvis ta på sig ett ansvar för förhållandena på arbetsmarknaden genom statsbidrag till kommunala arbetsförmedlingar (1906), inrättande av statens arbetslöshetskommission (1914), statsbidrag till kommunalt kontantunderstöd till arbetslösa samt statliga nödhjälps- och reservarbeten för arbetslösa (1916).

Fram till de första åren av 1930-talet var de samhälleliga ingripandena på arbetsmarknaden begränsade till socialpolitiskt motiverade stödåtgärder under depressionstider. En vändpunkt kom med 1933 års krisuppgörelse. Denna medförde ett genombrott för den moderna konjunkturpolitiken som anlitade en serie olika metoder för att motverka konjunkturväxlingarna och därmed också svängningar i sysselsättningsläget. Genom krisuppgörelsen inleddes en avveckling av de underbetalda nödhjälpsarbetena. De ersattes till största delen med beredskapsarbeten vid vilka kollektivavtalens löner tillämpades. Arbetsförmedlingen förblev tills vidare en kommunal angelägenhet men ansvaret för verksamheten lades på landstingen (1934).

Under den fortsatta tiden fram till andra världskriget präglades utvecklingen av allt starkare engagemang från statens sida i sysselsättningsfrågorna. Arbetslöshetshjälpen efterträddes av en aktiv och differentierad sysselsättningsskapande politik. Alltjämt var dock ledningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna till stor del anförtrodd åt kommunerna.

Under andra världskriget övertog den centrala statliga arbetsmyndigheten till väsentlig del ansvaret för arbetsmarknadspolitiken. Kristiden nödvändiggjorde långtgående omflyttning av arbetskraft för att klara landets

försörjning. För att förverkliga detta krävdes bl. a. en utbyggnad av arbetsförmedlingsorganisationen och en effektivisering av dess verksamhet, Statsmakterna vidtog en rad provisoriska åtgärder, vilka bl. a. innebar förstatligande av arbetsförmedlingsorganisationen. Dessa provisorier gjordes permanenta genom beslut av 1947 års riksdag. Beslutet innebar att primär- och sekundärkommunerna definitivt befriades från ansvaret för den offentliga arbetsförmedlingen.

Ett av huvudmålen för statsmakternas politik under efterkrigstiden blev att upprätthålla full sysselsättning. Som en följd härav har de arbetsmarknadspolitiska ambitionerna efter hand vuxit och kraven på differentierade åtgärder ökat. Från att ursprungligen ha syftat till att lindra arbetslöshetens följder och sedermera till att aktivt bekämpa arbetslöshet har arbetsmarknadspolitiken kommit att få en allmänt balansskapande funktion på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadspolitiken har med bibehållande av sin socialpolitiska förankring successivt fått allt större betydelse som ett led i den allmänna ekonomiska politiken.

Utvecklingen under efterkrigstiden återspeglas i förändringarna i statens utgifter för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. År 1948 uppgick utgifterna till 51 milj. kr. I 1970 års statsverksproposition beräknades utgifterna till ca 1 900 milj. kr.

Den statliga arbetsmarknadspolitiken drivs för närvarande efter riktlinjer som antagits av 1966 års riksdag. I propositionen[1] framhåller departementschefen i anslutning till allmänna synpunkter på arbetsmarknadspolitiken att arbetsmarknadspolitikens uppgift inte kan uttryckas i en enkel, kortfattad formel. Det ligger i sakens natur att den måste ha starkt differentierad inriktning och använda flera olika metoder. Den skall sålunda i samklang med den ekonomiska politiken i stort främja balansen på arbetsmarknaden. Den skall vidare vara ett led i samhällets strukturpolitik, främja den ekonomiska tillväxten samt stödja och förstärka lokaliseringspolitiken. Den skall i såväl samhällets som den enskildes intresse syfta till att bereda varje medborgare möjlighet till lönsam, meningsfull sysselsättning med fritt yrkesval. I inledningen till propositionen säges målet i mera komprimerad form vara att åstadkomma och bevara full, produktiv och fritt vald sysselsättning.

De olika delmålen för arbetsmarknadspolitiken är svåra att precisera var för sig och är dessutom inte alltid förenliga med varandra. De allmänna syftena för verksamheten kompletteras emellertid av författningsmässiga föreskrifter och instruktioner angående de arbetsmarknadspolitiska medlen och deras handhavande.

Till medlen hör i första hand platsförmedlingen, som syftar till att sammanföra arbetsgivare och arbetstagare, omskolning och annan arbetsmarknadsbetingad yrkesutbildning, särskilda bidrag för att underlätta arbetskraftens geografiska och yrkesmässiga rörlighet, sysselsättningsskapande åtgärder såsom frigöring av näringslivets investeringsfonder, tidigareläggning av offentliga investeringar eller offentliga beställningar hos industrin och igångsättning av beredskapsarbeten samt temporära åtgärder i form av kontant ersättning till arbetslösa, primärt genom ersättning från de statsunderstödda arbetslöshetskassorna och sekundärt genom kommunalt kontantunderstöd.

Ansvaret för sysselsättningen har, som nämnts, i stigande grad blivit en statlig angelägenhet. Vad som hänt med arbetsförmedlingen illustrerar denna utveckling. Ytterligare exempel härpå skall ges i det följande. De kommunala menigheterna har emellertid alltjämt betydelsefulla uppgifter på området. Vilka dessa uppgifter är låter sig inte entydigt beskrivas. Svaret på frågan får i första hand sökas dels i det författningsmaterial som är speciellt inriktat på att reglera samhällets insatser på arbetsmarknaden och dels i kommunallagarnas regler om de kommunala menigheternas allmänna befogenheter (3 § KL och 4 § LL).

[1] Prop. 1966: 52 s. 191.

6.7.2 Arbetsmarknadspolitikens organisation

Statliga organ

Arbetsmarknadsstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för allmänna arbetsmarknadsfrågor och chefsmyndighet för länsarbetsnämnderna.[1] I styrelsen ingår, förutom generaldirektören och överdirektören, elva av K M:t utsedda ledamöter. Av dessa representerar tre SAF, tre LO, två TCO och en SACO.

I varje län finns en länsarbetsnämnd, som är länsmyndighet för allmänna arbetsmarknadsfrågor. Nämnden består av ordförande och sju andra ledamöter, alla utsedda av KM:t, varav två representerar SAF, två LO och en TCO, Genom föreskrifter i instruktionen garanteras samråd och samverkan mellan länsarbetsnämnden och länsstyrelsen, särskilt i frågor av regionalpolitisk betydelse. Efter hand har såväl med som utan författningsföreskrifter utvecklats olika organ genom vilka länsarbetsnämnderna kan samråda och samarbeta med organisationer och myndigheter som berörs av nämndernas arbete. Länsarbetsnämnd bedriver offentlig arbetsförmedling genom ett huvudkontor, ett antal avdelningskontor och arbetsförmedlingsombud.

Kommunala organ

Enligt lagen (1944: 475) om arbetslöshetsnämnd äger KM:t förordna att inom primärkommun skall finnas arbetslöshetsnämnd för handhavande av lokala åtgärder i fråga om statlig och statsunderstödd verksamhet vid oförvållad arbetslöshet, ävensom att för ändamålet skall tillsättas särskild sådan nämnd. Om förordnandet saknar föreskrift om särskild nämnd och kommunen inte heller tillsätter sådan nämnd, skall kommunstyrelsen vara arbetslöshetsnämnd. Flera kommuner kan förena sig om en gemensam arbetslöshetsnämnd.

1944 års lag innebar inte något väsentligt nytt för kommunerna. Den ersatte bestämmelser om kommunal arbetslöshetskommitté i KK 30/6 1934 (nr 434) ang. statlig och statsunderstödd hjälpverksamhet vid arbetslöshet. Enligt nämnda KK omhänderhades de lokala åtgärderna för den statliga och statsunderstödda hjälpverksamheten vid arbetslöshet inom varje kommun av en arbetslöshetskommitté. Kommittén borde verka för och själv vidta de åtgärder, vilka inom området för dess verksamhet kunde tjäna till att förebygga arbetslöshet eller mildra verkningarna därav, ävensom för sådant ändamål samarbeta med myndigheter. Ordföranden och hans suppleanter skulle utses och förordnas av länsstyrelsen. Enligt nämnda KK ankom det således på kommunen att ensam bestämma huruvida lokalt arbetslöshetsorgan skulle förekomma. Frivilligheten ansågs ha lett till ojämnheter vid utnyttjandet av det statliga stödet och avsikten med 1944 års lag var att motverka denna olägenhet genom att skapa möjlighet att vid behov göra inrättande av lokalt arbetslöshetsorgan obligatoriskt.[2]

I kommun, som anordnar beredskapsarbete eller bedriver kontantunderstödsverksamhet med statsbidrag enligt ArbmK skall finnas arbetslöshetsnämnd om KM:t inte föreskriver annat (114 § 2 st. ArbmK).

Enligt 2 § 1944 års lag äger KM:t meddela föreskrifter om tillämpning av lagen, Sådana föreskrifter har meddelats genom KK 3/6 1966 (nr 369). Enligt denna har arbetslöshetsnämnd till uppgift att vidta eller »på annat sätt främja» kommunala åtgärder för att förebygga arbetslöshet eller minska verkningarna av arbetslöshet (1 §). Det åligger nämnden särskilt att handlägga frågor om kommuns hjälpverksamhet vid arbetslöshet enligt ArbmK, tillse att hjälpverksamheten begränsas till vad som påkallas av verkligt behov och särskilt iaktta att verksamheten inte kommer arbetsovilliga eller andra obehöriga tillgodo, samarbeta med myndigheter och enskilda vilkas verksamhet rör sysselsättningsfrågor samt omedelbart underrätta länsarbetsnämnden om arbetskonflikt som påverkar hjälpverksamheten inom kommittén (2 §). Nämnden har att gö-

[1] KM:ts instruktion för arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna (1965: 667, omtryckt 1970: 727, ändrad senast 1971: 449).
[2] Prop. 1944: 280 s. 5; LU[2] 64.

ra de framställningar till kommunens fullmäktige och styrelse som behövs för nämndens verksamhet. Nämnden äger infordra yttranden och upplysningar från kommunens styrelse, annan nämnd, beredning eller tjänsteman (3 §). Särskild arbetslöshetsnämnd skall bestå av ordförande samt minst fyra och högst tio andra ledamöter (4 §). Ledamot eller suppleant i arbetsmarknadsstyrelsen eller länsarbetsnämnd eller tjänsteman hos styrelsen eller länsarbetsnämnd får inte vara ledamot i särskild arbetslöshetsnämnd (5 §). På anfordran skall arbetslöshetsnämnd bereda arbetsmarknadsstyrelsen eller länsarbetsnämnden tillfälle att granska arbetslöshetsnämndens räkenskaper, protokoll och andra handlingar samt att genom företrädare närvara vid sammanträde med arbetslöshetsnämnden och delta i överläggningarna. Arbetsmarknadsstyrelsen eller länsarbetsnämnden äger påkalla sammanträde med arbetslöshetsnämnd (8 §). Arbetslöshetsnämnd skall till arbetsmarknadsstyrelsen eller länsarbetsnämnden lämna de handlingar och uppgifter om verksamheten som styrelsen eller länsarbetsnämnden begär (9 §).

1944 års lag och dess tillämpningsföreskrifter, vilka endast gäller borgerlig primärkommun och saknar motsvarighet på det sekundärkommunala planet, syftar i första hand till att vid behov aktivera kommunerna att vidta statsunderstödda åtgärder och garantera samverkan mellan stat och kommun. Indirekt ger dessa författningar en antydan om uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun. Av 1 och 2 §§ tillämpningskungörelsen framgår sålunda att kommunen bör vidta »kommunala» åtgärder för att förebygga arbetslöshet eller minska verkningarna av arbetslöshet och att vissa sådana åtgärder på området är beskrivna i ArbmK.

6.7.3 Kommunala åtgärder enligt arbetsmarknadskungörelsen[1] och andra arbetsmarknadsförfattningar

ArbmK är den centrala författningen för arbetsmarknadspolitiken. Här regleras flertalet av de arbetsmarknadspolitiska medlen. I det följande behandlas endast sådana medel för vilka regleringen i något hänseende förutsätter insatser av kommunala menigheter.

6.7.3.1 Beredskapsarbete

Det viktigaste medlet för att snabbt och på kort sikt skapa ökad sysselsättning utgör beredskapsarbetena. Sådana arbeten utförs för statens räkning (statligt ba), för kommuns eller landstingskommuns räkning (kommunalt ba) eller för enskilds räkning (enskilt ba) (76 §). Avgörande för hur ett arbete skall rubriceras är vem som är huvudman för arbetet.

Tidigare skilde man endast mellan statliga och statskommunala beredskapsarbeten och gav uttryckligen företräde åt sistnämnda kategori. Prioritetsregeln bedömdes i 1966 års proposition som föråldrad med hänsyn till den allmänna ansvarsförskjutningen på området och fick därför utgå.[2] Trots prioriteringen hade de statskommunala arbetena gradvis minskat i omfattning i relation till de statliga arbetena och hade under första hälften av 1960-talet representerat endast 10–15 % av totala kostnaden för beredskapsarbeten under perioden.

Till kommunalt (eller enskilt) beredskapsarbete utgår statsbidrag om arbetet påbörjats med tillstånd av AMS (95 §). Bidraget utgår med 33 % av sådana kostnader för arbete som godkänts av AMS. I område med hög och långvarig arbetslöshet samt sjunkande befolkningstal kan bidrag utgå med högre belopp (96 §).

Till beredskapsarbete skall utväljas arbeten som framstår som angelägna även bortsett från sysselsättningsläget. Vid valet mellan lika angelägna arbeten skall företräde lämnas sådant arbete som utan olägenhet kan anpassas till växlingar i arbetslösheten (78 §).

AMS meddelar närmare bestämmelser om anordnande och bedrivande av beredskapsarbete samt om antalet sysselsatta vid sådant arbete (79 §).

Beredskapsarbete anvisas arbetslös genom

[1] 1966:368, omtryckt 1968:246, ändrad senast 1971:448.
[2] Prop. sid. 249.

det arbetsförmedlingskontor där han är anmäld (80 §). Att vederbörande söker arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen är således en allmän förutsättning för anvisning. Denna och ett flertal andra allmänna förutsättningar för anvisning behandlas i 72–75 §§. Bestämmelserna syftar framför allt till att förhindra att beredskapsarbetena sysselsätter arbetskraft som är eller efter omskolning kan bli efterfrågad på den öppna marknaden.

Det samarbete mellan stat och kommun som avses med institutet kommunala beredskapsarbeten begränsas av den kommunala kompetensen sådan denna uppfattas i rättstillämpningen. I detta avseende kan erinras om fallet RÅ 1966 I 53, där kommuns beslut, att uppföra ett hotell under förutsättning bl. a. att arbetet fick utföras som statskommunalt beredskapsarbete, blev upphävt, enär anläggningen fick anses företrädesvis avsedd att befrämja turistväsendet, vilket vid tiden för avgörandet i princip ansågs otillåtet för kommunerna. Av intresse är även fallet RÅ 1968 K 728, där en kommuns beslut att i enlighet med vederbörligt tillstånd av AMS uppföra ett hotell som kommunalt beredskapsarbete visserligen blev fastställt men inte på grund av att arbetet skulle utföras som kommunalt beredskapsarbete utan under åberopande av att det behövdes ett hotell av ifrågavarande slag i kommunen och att behovet inte kunde väntas bli tillgodosett genom enskilda initiativ.[1]

De nämnda rättsfallen illustrerar hur institutet kommunalt beredskapsarbete kan komma i konflikt med rättspraxis i anslutning till reglerna om den kommunala kompetensen, särskilt restriktionerna beträffande kommunala åtgärder som innefattar engagemang i näringslivet. Sådana konfliktrisker söker statsmakterna dock undvika. Under åren 1963 och 1964 medgavs försöksvis att industribyggnader i lokaliseringsfrämjande syfte fick uppföras som statskommunalt beredskapsarbete. Som villkor för att beredskapsarbete av detta slag skulle komma ifråga gällde bl. a. att kommun var huvudman och att byggnaderna uthyrdes eller överläts till vederbörande företag mot vederlag som motsvarade kommunens kostnader, att kommunala subventioner vid sidan av det statliga stödet inte lämnades, att tillräckliga företagsekonomiska förutsättningar bedömdes föreligga för fortsatt drift utan offentligt stöd samt att sådan arbetskraft fanns tillgänglig som inte lämpligen kunde omplaceras till andra orter. Intill utgången av september 1964 beviljades bidrag i 170 fall. Totala byggnadskostnaden för dessa industrilokaler beräknades till ca 210 milj. kr, varav ca 82 milj, kr täcktes av statsbidrag. Numera får beredskapsarbetena inte användas som lokaliseringspolitiskt medel. Statliga investeringsbidrag till industrilokaler i form av kommunala beredskapsarbeten skall enligt uttalanden i 1964 års lokaliseringspropositionen inte vidare förekomma.[2] Senare motioner om återgång till den gamla ordningen har avslagits av riksdagen under hänvisning till 1964 års beslut om lokaliseringspolitiken. Det har därvid framhållits att det inte föreligger något hinder att lämna investeringsbidrag till kommun för uppförande av sådana kollektivanläggningar för småindustri och hantverk som det ligger inom den kommunala kompetensen att tillhandahålla.[3]

6.7.3.2 Arkivarbete

Arkivarbete som hjälp åt arbetslösa kan vara statligt eller kommunalt (82 §). De kommunala arkivarbetena anordnas inom kommunala verk och myndigheter. För sådana arbeten gäller i allt väsentligt samma regler om statsbidrag och annat som gäller beträffande beredskapsarbete.

6.7.3.3 Kommunalt kontantunderstöd och socialhjälp

Kommunalt kontantunderstöd är enligt ArbmK en form av arbetslöshetshjälp. Allmänna förutsättningar för sådan hjälp och därmed också för kommunalt kontantunderstöd är bl. a. att den arbetslöse är arbetsför

[1] Fallet återgivet i bilaga 3.
[2] Prop. 1964: 185 s. 174 och 198.
[3] SU 1966: 107 s. 36, rskr 251.

och i övrigt oförhindrad att åtaga sig arbete för annans räkning, att han söker arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen samt att han inte kan anvisas lämpligt arbete på den öppna marknaden eller inte lämpligen kan bli föremål för annan åtgärd för att underlätta hans placering i sådant arbete.

Kontantunderstöd utgörs av dagunderstöd och barntillägg. Kommunen bestämmer om understöd skall lämnas och beloppens storlek. De får dock inte överstiga 24 kr om dagen till ensamstående, 28 kr om dagen till makar gemensamt och 2 kr om dagen i tillägg för varje barn. Kontantunderstödsverksamheten leds centralt av arbetsmarknadsstyrelsen och regionalt av länsarbetsnämnderna som fortlöpande skall hålla kommunerna i länet underrättade om behovet av kontantunderstöd åt arbetslösa. Statsbidrag utgår med 20 % av kostnaderna för sådan kontantunderstödsverksamhet som kommun bedriver med tillstånd av länsarbetsnämnden. I samband med tillståndet bestämmer nämnden det största antal arbetslösa i kommunen till vilket understöd med statsbidrag får utgå vid varje tidpunkt.

Verksamheten med kontantunderstöd har under 1960-talet haft en begränsad omfattning. Under åren 1960–66 utbetalades kontantunderstöd i något 10-tal kommuner per år. Under konjunkturdämpningen åren 1967–1968 ökade dock verksamheten och hade sin största omfattning år 1968, då totalkostnaden för stödet uppgick till ca 5,5 milj. kr.

För tid då arbetslös uppbär dagpenning från erkänd arbetslöshetskassa eller statligt omställningsbidrag får kommunalt dagunderstöd inte utges till honom. Sådant understöd får inte heller utges till arbetslös som i anledning av arbetslösheten åtnjuter socialhjälp för sig eller sin familj. Rätt till socialhjälp tillkommer den som på grund av ålderdom, sjukdom, lyte eller eljest bristande kropps- eller själskrafter inte kan försörja sig genom arbete eller som av hälsoskäl bör avhålla sig från arbete. Den som är arbetsför och i övrigt oförhindrad att åtaga sig arbete har således inte rätt till socialhjälp vid arbetslöshet. Minderåriga barn är däremot berättigade till socialhjälp, vilken vanligtvis avvägs så att den täcker även kostnad för vård som lämnas av någon av föräldrarna S. k. frivillig socialhjälp kan kommun meddela enligt grunder som kommunen själv bestämmer. Hjälp kan alltså lämnas friska arbetsföra personer som är arbetslösa men de har inte någon rätt till hjälp. Frivillig socialhjälp skall i princip återbetalas till kommunen.

Frågan om kontanthjälpens ställning inom arbetsmarknadspolitiken har behandlats av KSA-utredningen som bl. a. haft att överväga frågan om en allmän ev. obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. På grundval av ett delbetänkande om stödformer för äldre arbetstagare[1] beslutade 1968 års riksdag om särskilt statligt kontantstöd åt arbetslösa i åldern 60–66 år samt om förbättringar av den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen.[2] Det nya äldrestödet, som fått benämningen statligt omställningsbidrag (101–111 §§ ArbmK), är ett temporärt institut i avbidan på en mera generell lösning av frågorna om skydd mot inkomstbortfall vid arbetslöshet. KSA-utredningen övervägde att lösa frågan om äldrestödet genom utvidgning av det kommunala kontantunderstödet men fann att ifrågavarande försörjningsskydd inte bor de göras beroende av kommunala beslut om att understödsverksamhet skulle påbörjas eller om sätt och villkor för dess bedrivande. Det primära ansvaret för den arbetsmarknadsmässiga bedömningen av den arbetslöses behov av bidrag borde i första hand åvila de statliga arbetsmarknadsorganen.

I sitt slutbetänkande har KSA-utredningen[3] föreslagit att skyddet mot inkomstbortfall som förorsakats av bristande tillgång på arbetstillfällen främst bör anordnas inom ramen för en statsunderstödd, frivillig arbetslöshetsförsäkring. De reformer utredningen därvid föreslår innebär bl. a. att det kommunala kontantunderstödet omedelbart avvecklas.

Kommunalt understöd i form av socialhjälp får även i fortsättningen betydelse i de fall då fysiska, psykiska eller sociala handi-

[1] SOU 1967:62.
[2] SFS 1968:246.
[3] SOU 1971:44.

kapp hos en arbetssökande för en tid försvårar eller omöjliggör arbetsplacering, liksom då ersättningsbelopp som utgår från arbetslöshetsförsäkring eller i form av kontant statligt arbetsmarknadsstöd i något fall visar sig otillräckligt för att täcka föreliggande hjälpbehov. Socialhjälpen får framdeles liksom hittills betydelse som komplement till de statliga och statsunderstödda kontanta stödformerna på arbetsmarknaden.

6.7.3.4 Arbetsvård

Arbetsvård är en samlingsbeteckning för sådana åtgärder som är särskilt ägnade att underlätta handikappades anpassning till arbetslivet (9 § ArbmK). Arbetsvården är ett led i arbetsförmedlingsorganens verksamhet (3 §).

I ArbmK regleras en del särskilda former av bidrag till handikappade såsom näringshjälp (57 §) samt bidrag och lån till anskaffning av motorfordon (62 §). Dessa bidrag är enligt ArbmK rent statliga.

1960 års arbetsmarknadsutredning gjorde en undersökning av näringshjälpsförhållandena 1962–1963 i fem län.[1] Bland näringshjälpsobjekten fanns 68 verkstadsrörelser och 41 kiosk- eller affärsrörelser. Av den totala kostnaden för näringshjälpsobjekt hade staten svarat för 45 %, landsting för 10 % och primärkommuner för 11 %. Sedan denna undersökning har den statliga näringshjälpen etappvis förstärkts. Utredningen framhöll att tendensen till ökning av statens engagemang låg i linje med vad som skedde inom arbetsmarknadspolitiken i övrigt. Utredningen erinrade om att det inte fanns några för de olika landstingen och primärkommunerna gemensamma regler för bidragsgivning till näringshjälp och framhöll att utvecklingen mot en förstärkt statlig näringshjälp var ägnad att skapa likartade förutsättningar för sådan hjälp till handikappade i olika delar av landet. Minskade åtaganden för näringshjälp från landstingen, som inte regelmässigt bedrev individuell hjälpverksamhet, och från kommunerna borde enligt utredningens mening på längre sikt kunna leda till en eftersträvansvärd koncentration av de kommunala menigheternas insatser för anordning och drift av de för arbetsvården nödvändiga anläggningarna.[2]

AMS synes i det praktiska arbetet räkna med kompletterande näringshjälp från de kommunala menigheterna.[3] Primärkommunalt bidrag torde stundom kunna grundas på 13 § socialhjälpslagen om s. k. frivillig socialhjälp.

Målet för arbetsvården är att den handikappade får ett förvärvsarbete antingen i öppna marknaden eller som egen företagare eller i s. k. skyddad verksamhet. Placeringen kan föregås av arbetsträning eller arbetsprövning på särskilda arbetsplatser. Enligt KK (1966: 370) om statsbidrag till verkstäder inom arbetsvården utgår statsbidrag till landstingskommun, kommun, förening eller stiftelse för anordnande eller drift av avdelning för arbetsprövning eller verkstad för arbetsträning eller för skyddad sysselsättning för handikappade (1 och 2 §§). Driftbidrag utgår även till näringsföretag som har särskild avdelning för sysselsättning av handikappade (11 §; »halvskyddad sysselsättning»). Statsbidragen är förenade med en rad villkor för att garantera att bidragen kommer till ändamålsenlig användning. Verksamheten står under tillsyn av de statliga arbetsmarknadsorganen (13 §).

Statsunderstödda verkstäder för skyddad sysselsättning har upprättats av ett 100-tal huvudmän, främst landsting och primärkommuner.[4] Tendensen går mot ett ökat landstingskommunalt engagemang och i flera län har under senare år landstingskommunen övertagit den primärkommunala verksamheten på området. Verksamheten omfattar till övervägande del verkstadsrörelse med viss specialisering.

De oklarheter som tidigare rått beträffande kommuns befogenhet att vara verksam för att sysselsätta handikappade har numera undanröjts genom lag (1970: 663) om vissa kommunala befogenheter i fråga om

[1] SOU 1965: 9 s. 350 ff.
[2] Bet. s. 373.
[3] Förändring och trygghet, arbetsmarknadspolitik i tillämpning; AMS 1967; s. 120.
[4] SOU 1965: 9 s. 346.

8—014359

sysselsättning för handikappade. Genom lagen har borgerlig primärkommun tillerkänts befogenhet att driva affärsverksamhet i syfte att bereda arbetsanställning åt handikappade, i den mån handikappade inom kommunen icke i tillräcklig utsträckning kan beredas anställningar på annat sätt, samt under förutsättning *att* verksamheten anordnas så att den är särskilt lämpad för sysselsättning av handikappade och *att* anställning i verksamheten sker efter anvisning av den offentliga arbetsförmedlingen eller, efter dennas medgivande, av kommunens socialvårdsorgan. Bakgrunden till denna lagstiftning var dels överväganden i anslutning till att kommunerna genom 1968 års ändringar i socialhjälpslagen tilldelats ett förstahandsansvar för handikappvården och dels att regeringsrätten i mål om kommunalt engagemang i kioskhandel upphävt kommuns beslut om att själv eller genom särskilt bildat rättssubjekt driva affärsverksamhet i syfte att sysselsätta handikappade (RÅ 1968 K 1198, 1970 C 239).[1] I propositionen[2] framhöll departementschefen bl. a. att man ur reglementet för det kommunala organ som bedrev verksamheten eller av bolagsordning eller motsvarande urkund för kommunalt bolag eller annat särskilt rättssubjekt borde kunna utläsa huruvida de i lagen angivna förutsättningarna för verksamheten förelåg eller ej. Med hänsyn till den offentliga kontrollen av kommunens handlande var det nödvändigt att de handlingar som gav besked i dessa hänseenden var offentliga. Eftersom förutsättningarna ingick i avgränsningen av den kommunala kompetensen var kommunen skyldig att konstatera att förutsättningarna verkligen var för handen, innan kommunen beslutade att engagera sig i affärsverksamheten. Beträffande innebörden av begreppet affärsverksamhet hänvisade departementschefen till 1948 års motiv till 3 § KL. Begreppet handikappad borde ha samma innebörd som det hade inom arbetsvården. I detta hänseende hänvisades till 1966 års proposition om riktlinjer för arbetsmarknadspolitiken m. m. där det utan någon definition sägs att man inom arbetsvården tolkat begreppet handikappad vidsträckt. Departementschefen anslöt sig till vad många remissinstanser betonat, nämligen att kompetensutvidgningen inte fick utnyttjas för kommunal näringsverksamhet som kommunen ansåg lämplig från andra synpunkter än de här aktuella.

6.7.3.5 Omskolning

Yrkesutbildning för arbetslösa får enligt KK därom 29/6 1945 (nr 445, ändrad 1957: 129) ordnas av kommun, huvudman för central verkstadsskola eller av skolöverstyrelsen. Denna yrkesutbildning står under central ledning av SÖ, som har att utöva ledningen i samråd med AMS.

Statsbidrag till kommunal arbetslöshetskurs utgår med belopp som i huvudsak motsvarar kostnaden för lärare och undervisningsmaterial (4 §). Som villkor för statsbidrag gäller bl. a. att kommunen utan kostnad för staten tillhandahåller behövliga lokaler och svarar för lokalunderhåll (6 §). Inkomster av säljbar produktion vid kommunal arbetslöshetskurs disponeras i enlighet med föreskrifter av SÖ (5 §).

Till deltagare i arbetslöshetskurs utgår statligt utbildningsbidrag (15 § ArbmK).

6.7.3.6 Industribeställningar

I statsbudgeten anslås årligen medel att vid behov användas för statliga och kommunala industribeställningar i sysselsättningsfrämjande syfte vid enskilt företag eller inom bransch av näringslivet. Bidrag kan utgå till kommun endast för beställning som avser en bransch. Bidrag till kommunala industribeställningar skall enligt bestämmelser i regleringsbrev beslutas av KM:t. Det är här fråga om beställningar som i och för sig behövs för den kommunala verksamheten. I den mån en av kommunen ensam finansierad industribeställning har karaktären av stöd åt enskild näringsverksamhet, vilket inte torde vara fallet när producenten utvalts på marknadsmässiga grunder och beställningen avviker från det normala endast ge-

[1] Se bil. 3.
[2] 1970: 153.

nom att den tidigarelagts, lär beställningen kommunalrättsligt stundom kunna grundas på de extraordinära sysselsättningspolitiska befogenheter som kommun tillerkänns i rättstillämpningen.

6.8 *Kommittén*

6.8.1 Allmänt

När en helhetssyn på förhållandet mellan kommun och näringsliv sist presenterades vid 1948 års kompetensreform hade näringslivet ännu knappast hunnit övervinna sviterna av andra världskrigets undantagstillstånd. Kommunallagskommittén ägnade visserligen relativt stort utrymme åt specialfrågor om kommuns befogenhet att driva eller stödja näringsverksamhet. Men något försök att närmare behandla relationerna mellan kommunal aktivitet och näringsliv gjordes inte. Orsak till detta kan ha varit att något mera omfattande material som kunde utgjort underlag för en sådan analys inte stod till förfogande.

En genomgång av förarbetena, där ämnet behandlas under rubriken Kommunal affärsverksamhet och understödjande av enskilda näringsföretag, ger även intryck av att kommunernas förhållande till näringslivet och gränsdragningen mellan kommun och näringsliv den gången inte uppfattades som någon större fråga. Kommunallagskommittén ifrågasatte väl vissa smärre justeringar i de grundsatser, åt vilka rättspraxis gett uttryck. Men i övrigt ansåg kommittén inte införandet av allmänintresset som kompetensreglerande faktor för det dåvarande innebära någon utvidgning av den kommunala kompetensen. KM:t och riksdag anslöt sig i huvudsak till denna uppfattning.

I anslutning härtill betonades angelägenheten av att en från hela samhällets synpunkt ändamålsenlig lokalisering av näringslivet inte förrycktes genom kommunala insatser. En omprövning av kommuns näringspolitiska kompetens borde därför anstå intill dess någon form av allmän kontroll eller reglering av näringslivets lokalisering kommit till stånd.

Under remissbehandlingen av kommitté-förslaget hade farhågor yppats för att kommunerna med stöd av den nya kompetensregeln skulle engagera sig i näringsverksamheter som tidigare förbehållits det privata initiativet. Med anledning härav framhölls att man här rörde sig på ett område där en snabb utveckling ägde rum med förskjutningar i betraktelsesättet och där det därför var särskilt värdefullt att liksom förut ha en elastisk regel.

Sammanfattningsvis innebar 1948 års kompetensreform att man uppmärksammade de aspekter som kan läggas på kompetensen på förevarande område men avstod från särskilda regleringar. Den statliga lokaliserings- och arbetsmarknadspolitiken var ännu tämligen outvecklade företeelser som inte inbjöd till några fastare bestämningar av hur huvudmannaskapet för samhälleliga styrningar eller ingripanden i näringslivet borde vara fördelat. Man konstaterade att kommunerna inte sällan engagerade sig djupare i näringslivet än som från allmänna synpunkter var önskvärt men saknade underlag för att närmare ange begränsningarna eller på annat sätt förhindra alltför långtgående kommunala insatser. När problemet några få år senare på nytt togs upp – nu i samband med framkomna frågor om hur lokaliseringspolitiken borde utformas – sköts frågan om en reglering på framtiden närmast i förväntan om att de kommunala ambitionerna automatiskt skulle länkas in på banor, som sammanföll med rikspolitiska målsättningar.

Under det kvartssekel som förflutit sedan 1948 års kompetensreform har stora förändringar skett inom de offentliga och privata sektorerna av samhället.

Med ett ökat varuutbyte med utlandet har exportindustriernas betydelse för folkhushållet oavbrutet vuxit. Förhållanden på världs- och hemmamarknader i förening med den lönepolitik som arbetsmarknadsparterna drivit har skapat ett allt starkare behov av att koncentrera, rationalisera och omstrukturera viktiga näringsgrenar. Kredit-, allokerings- och sysselsättningsfrågor har blivit samhällspolitiska nyckelproblem.

Företagsnedläggningar och nyetableringar sker i ett alltmer stegrat tempo.

De näringsgeografiska följdverkningarna av utvecklingen har föranlett olika slag av samhällsingripanden. Behovet av offentliga styrningar av näringslivet har blivit alltmer markerat och inte som förr i huvudsak gällt jordbruket. Modern industridrift, bilism och jordbruksnedläggningar har aktualiserat miljövårdsproblem av förut okänd storleksordning. Konsumenterna har måst skyddas mot en konkurrensbegränsning och en marknadsföring, som äventyrat en riktig prissättning på varor och tjänster.

Vid sidan av detta har förbättrad teknik och större specialisering på snart sagt alla områden ökat behovet av mänsklig samverkan, av kollektiv service och därmed också av samhällsplanering och samhällsåtgärder. Inom näringslivet har antalet i serviceyrken anställda stigit i relation till övriga arbetstagare. Tillväxten av den offentliga sektorn har haft en liknande effekt. Arbetskraften har blivit rörligare. Inslaget av pendlare med bostad och arbetsplats på skilda håll har stigit. Invandring av utländsk arbetskraft har förekommit i större omfattning än förr. Omläggningarna inom näringslivet har intensifierat strävandena att omflytta och omskola arbetskraft samt bereda överårig eller eljest svårplacerad arbetskraft ny sysselsättning. Parallellt härmed har den utarmning av vissa bygder som följt i urbaniseringens spår framtvingat lokaliseringsåtgärder i förut okänd skala.

I sakens natur har legat att staten i allt väsentligt stått för den allt starkare styrning från det allmännas sida som näringslivets utveckling krävt. För detta ändamål har efter hand nya medel och metoder kommit till användning vid sidan av mera traditionella. Direkta statliga engagemang i näringsverksamhet var förr ovanliga. Vid andra världskrigets slut var de i huvudsak begränsade till de statliga affärsverken, vissa försvarsindustrier, vissa beredskapsindustrier (såsom AB Svensk Torvförädling och Svenska Skifferoljeaktiebolaget) samt delägareskap i viss norrländsk och mellansvensk gruvindustri. Omfattningen av dylika direkta engagemang har sedan dess ökat. Inrättandet av ett särskilt industridepartement för bl. a. i bolagsform driven statlig näringsverksamhet är ett led i denna utveckling.

Den influens på näringslivet som förekommit från kommunalt håll har utövats främst med stöd av gällande byggnads-, brandförsvars- och hälsovårdslagstiftning men också genom kommunala engagemang särskilt i kommunikationsväsendet (hamnanläggningar, salutorg, slakthus, busstationer, numera även flygfält, förr även järnvägar). Främst inom större tätortskommuner har de kommunala affärsverken utgjort exempel på direkta kommunala näringslivsengagemang. Till inte oväsentlig del innefattar det kommunala affärsverksområdet numera verksamheter som kommun på grund av lag är skyldig att driva. I andra fall framstår det som självklart att kommun har att tillhandahålla kommunmedlemmarna nyttigheterna. Området för dessa verksamheter har endast i relativt ringa omfattning vidgats sedan 1948 års kompetensreform.

I äldre tid utgjorde näringslivets försörjning med lokala anordningar inget större kommunalt problem. I de större tätortskommunerna svarade i regel det privata initiativet för arbetstagarnas försörjning med bostäder och annan nödtorft. De större landsbygdsindustrierna engagerade sig förr ofta vidlyftigt för att bereda sina anställda olika slags tätortsservice. Tiden efter andra världskriget kännetecknas av att det allmänna, främst kommunerna, övertagit ansvaret för detta. Såsom huvudman för samhällsbyggandet, bebyggelseplanering, distributionsapparatens förläggning, anordnande av kommunikationer, utbildning fram till universitetsstadiet, fritidsanläggningar, hälsovård och socialvård, kulturliv och nöjesanordningar är kommunerna medansvariga för förhållandena inom näringslivet.

Omvänt är kommunerna i dag i högre grad än någonsin förut beroende av näringslivet för sitt fortbestånd som självständiga förvaltningsenheter. På ett markant sätt har detta kommit till uttryck vid de båda efter andra världskriget genomförda kommunin-

delningsreformerna. Särskilt för 1962 års snart avslutade reform har näringsgeografiska överväganden haft en utslagsgivande betydelse för kommunstorlek och kommungränser. Utan tillräckliga ekonomiska resurser har kommunen inte ansetts kunna erbjuda den förvaltningsstandard, som medborgarna har rätt att kräva. Det skatteunderlag och den sysselsättning ett framgångsrikt näringsliv ger är vanligen av avgörande betydelse för kommunen.

Till den kommunala självstyrelsen hör en frihet att vara verksam för att tillvarata och påverka de lokala utvecklingsmöjligheterna, att genom egna initiativ skapa välfärd för invånarna i den egna kommunen. Den friheten måste emellertid avbalanseras mot andra väsentliga allmänna och enskilda intressen.

Ett av de mest utmärkande dragen för den allmänna utvecklingen under efterkrigstiden är en kraftig tillväxt av den offentliga intressesfären. Detta innebär bl. a. att ett betydande samhälleligt inflytande över näringslivet blivit allmänt accepterat som något nödvändigt för en fortsatt och rimligt fördelad välståndsökning.

Efter hand som enskilda angelägenheter utvecklats till offentliga sådana har nya ställningstaganden måst göras till frågan i vad mån de offentliga angelägenheterna borde decentraliseras till kommunerna. Praktiskt taget hela det offentliga systemet uppvisar direkta eller indirekta ställningstaganden i denna fråga. På de flesta samhälleliga verksamhetsområden där något lokalt intresse förekommer har man stannat för ett blandat statligt och kommunalt inflytande. Ett alldeles renodlat statligt eller kommunalt huvudmannaskap hör till sällsyntheterna.

Frågorna om samhällets förhållande till näringslivet kan närmast insorteras under det ämnesområde som täcks av närings-, lokaliserings- och arbetsmarknadspolitiken. När statsmakterna efter hand utformat riktlinjerna för verksamheten på dessa områden har utgångspunkten varit att samhällets direkta styrningar och inflytelser på näringsliv och sysselsättning väsentligen måste ske under hänsynstagande till regionala och nationella intressen. Denna principiella ståndpunkt har ofta varit underförstådd såsom självklar men har ibland blivit direkt understruken. Ståndpunktstagandet innebär samtidigt att det växande samhälleliga intresset av näringslivets och sysselsättningens utveckling inte bör föranleda någon principiell omgestaltning av kommunernas hävdvunna allmänna befogenheter på området, sådana dessa befogenheter formulerats i förarbetena till 1948 års kompetensreform och i rättstillämpningen. Kommunernas roll i samspelet mellan samhälle och näringsliv är därmed till sina huvuddrag fastslagen och lämnar för kommunalrättskommitténs del nu inte utrymme för någon omprövning från grunden av gällande gränser för kommunernas kompetens på ifrågavarande område. Motiven för en bibehållen traditionell ordning har emellertid förskjutits. Frågor om närmare gränsbestämningar får numera delvis bedömas från andra infallsvinklar än tidigare.

Behovet av närmare kompetensprecise-ringar hänför sig i dag mera till intresset av att avbalansera de kommunala befogenheterna gentemot riks- och regionalintressen än att bevara näringslivet åt det enskilda initiativet. Kommunernas allt livligare aktivitet med avseende på näringslivet och deras omedelbart på speciallagstiftning grundade befogenheter gör samtidigt att den negativa sidan av kommunernas allmänna kompetens tilldrar sig större uppmärksamhet än tidigare. Kommunernas specialreglerade befogenheter har blivit så omfattande att det börjar bli naturligare att på förevarande område mera fråga efter vad som bör vara otillåtet än vad som bör vara tillåtet.

När kommittén i det följande ingår närmare på kompetensfrågor som berör relationen kommun–näringsliv ställer det sig naturligt att söka anknytningspunkter i rättstillämpningen som, trots många särdrag och ofullkomligheter i det kommunala besvärsinstitutet, likväl tämligen allsidigt återspeglar de kompetensproblem som är av praktisk betydelse för den närmare framtiden och värda att beaktas i ett översiktligt sammanhang.

Förekommande kommunalengagemang i verksamhet av affärsmässig eller affärsliknande art ligger i gränsområdet till den sektor av samhället som brukar betecknas som näringslivet. När gränsen varit föremål för närmare bestämningar i rättstillämpningen har två vitt skilda typer av kompetensfrågor kommit i förgrunden.

Den ena och mindre vanliga frågan har främst gällt omfånget av vad som brukar benämnas kommunal service. Denna verksamhet kännetecknas av att kommunen med iakttagande av allmängiltighet och objektiv likställighet tillhandagår allmänheten i kommunen – företagare såväl som arbetstagare, juridiska såväl som fysiska personer – med nyttigheter av olika slag.

Det andra, i rättstillämpningen betydligt vanligare problemet, har varit av annan art. Här har frågeställningen varit huruvida kommunen i huvudsakligen sysselsättnings- och näringspolitiska syften ägt befatta sig med viss verksamhet av affärsmässig art, fastän verksamheten klart fallit utanför området för kommunal service.

Vid den kompetensrättsliga behandlingen av relationen kommun–näringsliv ter det sig ändamålsenligt att dela upp ämnesområdet i de två huvudspörsmål som sålunda anvisas av rättstillämpningen. Från en sådan utgångspunkt verkar det vara möjligt att med utnyttjande av hittillsvarande till stora delar alltjämt aktuell och i sak godtagbar rättspraxis uppnå en tillräcklig fasthet i bedömningen av vad som på förevarande område bör förstås med det nu och i framtiden grundläggande kravet att kommunens insatser skall tillgodose allmänna till kommunen knutna intressen. Uppgiften är då i första hand att ange begränsande normer för en utveckling som sedan länge innebär att den kommunala sektorn gradvis expanderar in på områden där det enskilda initiativet tidigare varit förhärskande och där staten efter hand åtagit sig allt större uppgifter i närings-, lokaliserings- och arbetsmarknadspolitiska syften.

6.8.2 Kommunal service av näringspolitisk betydelse m. m.

Enligt speciallagstiftning, rättstillämpning och allmänt godtagen sedvänja får kommun på olika sätt engagera sig i vissa verksamheter, genom vilka kommunen mot betalning tillhandahåller något direkt åt allmänheten eller öppna delkollektiv av allmänheten i kommunen. Exempel på sådan kommunal verksamhet är el-, gas- och värmeverk, fryseriföretag, kollektiva verkstadsanläggningar för hantverk och småindustri, saluhallar, parkeringsanläggningar, buss-, spårvägs- och sjötrafikföretag, hamnrörelser, flygplatsrörelser, hotell-, restaurang-, teater- och konserthusrörelser samt rörelser för tillhandahållande av fritids- och nöjesanläggningar. Några verksamheter sanktioneras i särskild kommunallag eller speciallag, som ålägger kommun att befatta sig med verksamheten eller ger kommun befogenhet härtill. Exempel på sådan verksamhet utgör va-verk, renhållningsverk, bostadsföretag, företag inom turistväsendet, slakthusrörelser m. m. Andra typer av verksamhet erkänns i statsbidragsförfattningar. Så är exempelvis fallet med tvätterirörelser och tillhandahållande av samlingslokaler.

Kommuns i åtskilliga författningar erkända uppgifter inom markpolitiken ger kommunen befogenhet att förvärva, äga och upplåta mark i samhällsbyggande syfte. Även denna verksamhet hör till det helt eller delvis vederlagsfinansierade serviceområdet.

Det rör sig här om mycket skilda slag av verksamheter som är vanskliga att samla under någon mera upplysande gemensam nämnare. Tyngdpunkten i aktiviteterna kan sägas ligga i tillhandahållande av kollektiva anläggningar eller anordningar av olika slag. I den mån kommunen tillhandahåller annat än själva anläggningen är det ofta fråga om nyttigheter som kan betecknas som tjänster – inte varor – samtidigt som själva anläggningen framstår som det primära. Åtskilliga verksamheter kan hänföras till kommunikationsväsendet, särskilt då området för kollektiv personbefordran. En del

verksamheter kännetecknas av att de till sin natur är monopolistiska och koncessionerade.

De verksamheter inom vilka kommunerna vanligen utnyttjar möjligheter till helt kostnadstäckande vederlagsfinansiering kan oftast utan våld på språkbruket kallas affärsverksamhet. Ibland såsom inom socialvårds- och utbildningssektorerna ter sig dock denna benämning mindre träffande.

Kommunernas aktuella engagemang i verksamheter av exemplifierat slag är resultatet av en sekellång utveckling, vars drivande faktorer från början varit av rent praktisk art. Den har framför allt dikterats av trängande konkreta, inte sällan tekniskt betingade behov av omfattande lokal samverkan mellan människorna i tätorterna. I de tidigaste skedena har ibland historiska tillfälligheter påverkat utvecklingen. Exempel härpå utgör kommunala el- och gasverk. Teoretiska och rättsliga överväganden har däremot spelat en underordnad roll även för kommunala engagemang som i dag har direkt stöd i särskilda författningar. Initiativet har oftast kommit från kommunerna i hägnet av den relativa handlingsfrihet som den centrala kommunalförfattningens allmänna kompetensregel och den egna beskattningsrätten erbjudit. Speciallagstiftningen har i inledningsskeden främst haft betydelse när det gällt att skapa enhetliga förhållanden i rikets kommuner för verksamheter som redan upptagits av ett mindre antal kommuner, där behovet av de sedermera specialreglerade insatserna varit mest framträdande. Efter hand som förrådet av särskilda författningar om kommunal verksamhet utvidgats har ett underlag tillkommit för i första hand positiva men ibland också negativa bestämningar av kommunens allmänna kompetens på förevarande område. Den allmänna kompetensregelns betydelse som exklusivt rättsligt underlag för kommunernas verksamhet på hithörande områden har därigenom efter hand minskat. För åtskillig kommunal affärsverksamhet som tidigare helt ansetts grundad på kommunallagens allmänna kompetensregel ter det sig i dag rimligare att åberopa återverkan från speciallagstiftning.

De kommunala befogenheterna inom elförsörjningen härleds naturligare ur ordnings-, byggnads-, väg- och trafiksäkerhetslagstiftningen. Den praktiskt ofta tvingande uppgiften att ge hushållen tillgång till gas- eller eldistribution utgör en självklar konsekvens av det kommunala ansvaret för god bostadsstandard enligt 1947 års bostadsförsörjningslag. Det är också i denna lag och inte i 3 § KL som man kan tänkas finna stöd för kommuns engagemang i fabrikation av byggnadsmaterial.

Rätten och skyldigheten att driva va-anläggningar och svara för renhållningsverk grundar sig på hälsovårdsstadga och annan särlagstiftning. Kommunala engagemang i slakterianläggningar i den mån de fortfarande existerar kan ses som led i fullgörande av kommunala uppgifter enligt hälso- och livsmedelsstadgorna samt köttbesiktningslagen osv.

Av traditionella kommunala affärsverksamheter har väl numera bara hamnrörelse och andra kommunikationsanstalter renodlat stöd i 3 § KL. Men även på dessa områden kan ibland rättsligt underlag hämtas från annat håll. Att man i 3 § KL måste invärdera en befogenhet för kommun att driva hamnrörelse framgår indirekt av hamnavgiftsregleringen, att kommun får bedriva busstrafikrörelse för kollektiv persontrafik framgår av de tillståndsregler som gäller för sådan trafik.

Den nyligen kommun tillerkända rätten att driva körskola kan alltefter valet av utsiktspunkt ses som en åtgärd för förbättrad trafiksäkerhet, en förberedelse till yrkesutbildning eller en allmänt medborgerlig upplysning. Kommuns befogenhet att driva eller stödja anläggande och drift av parkeringshus kan förväntas bli reglerad i särskild ordning.

De ståndpunkter, som rättstillämpningen intagit till konkreta frågor rörande omfattningen av det kommunala serviceområdet och sättet att driva sådan verksamhet, innefattar enligt kommitténs mening i allt väsentligt godtagbara avvägningar mellan de olika samhälleliga och enskilda intressen

som gör sig gällande när innebörden av bestämningen »allmänna till kommunen knutna intressen» skall överföras till verkligheten. De normer kommittén i det följande utvecklar utgår i enlighet härmed från rättspraxis och är avsedda som samlade riktlinjer för hittills i rättstillämpningen oprövade varianter av kommunal serviceverksamhet.

Ett grundläggande kännetecken för kommunal affärsverksamhet bör vara att de nyttigheter kommunen avser att tillhandahålla är av särskild vikt eller av särskilt intresse för allmänheten i kommunen, dvs. kommunmedlemmarna och andra personer eller företag som befinner sig i kommunen eller söker sig dit. Nyttigheterna bör till sin art framstå som kvalificerade för ett samhälleligt engagemang.

Om ett kommunalt engagemang sker med anlitande av statsbidrag bör det lokala allmänintresset som regel anses dokumenterat. Intresserekvisitet bör ofta anses vara förhanden beträffande affärsverksamhet som har ett nära och naturligt samband med erkänd kommunal verksamhet eller framstår som ett led i sådan verksamhet. Exempel från rättstillämpningen på sådan verksamhet är avgiftsbelagd undervisning för körkort, installationsverksamhet i anslutning till kommunalt elverk, stuveriverksamhet i hamn, kioskhandel i kommunal busstation, försäljning från stadsträdgård, fabrikation av byggnadselement för försäljning till bostadsbyggare i kommunen samt kommersiellt utnyttjande av kommunägda naturtillgångar.

I vissa fall kan det vara lämpligt, att kommunen tillhandahåller nyttigheter även av annan art. Det kan nämligen föreligga ett behov av att kommunen tar befattning med viss verksamhet i stället för att låta denna bero på enskilda initiativ. Behövligt kan ett sådant ingripande bli om det enskilda initiativet inte räcker till för att verksamheten alls skall förekomma i kommunen eller är otillräckligt för att verksamheten skall förekomma i rimlig omfattning, med rimlig standard och till kostnad som är överkomlig för den enskilde. Exempel på aktuella verksamheter av detta slag utgör speciell transportservice och dagligvarudistribution i glesbygder.

De i det föregående angivna riktlinjerna ger täckning för kommunal affärsverksamhet på de områden där rättstillämpningen hittills medgett sådan verksamhet. De i direktiven för utredningen berörda frågorna om kommuns befogenhet att driva parkeringshus har uttömmande behandlats av parkeringskommittén, och frågan om kommunala befogenheter inom turistväsendet har efter förslag av kommunalrättskommittén reglerats i särskild lag.

I fråga om villkoren för kommunal service bör, när inte annat är särskilt stadgat, som allmän regel gälla att priser och avgifter på de nyttigheter som tillhandahålls av kommunen inte får väsentligt överstiga en efter företagsekonomiska grunder beräknad självkostnad för verksamheten. Något allmänt rättsligt krav på en undre pris- eller avgiftsnivå synes inte kunna uppställas när kommunen engagerar sig i hela eller övervägande delen av en viss verksamhet i kommunen. Är en kommunal insats av kompletterande art följer emellertid av likställighetshänsyn att kommunens priser eller avgifter inte får väsentligt underskrida självkostnaden. När kommun exempelvis utövar sin befogenhet att tillhandahålla mark åt näringslivet torde likställighetshänsyn nästan alltid påkalla att kommunen håller priser och avgifter i huvudsaklig nivå med kostnaden. Av likställighetshänsyn följer också i övrigt att prissättningen inte får vara sådan att vissa kommunmedlemmar eller grupper gynnas framför andra. Detta hindrar naturligtvis inte att avgifter och priser differentieras på objektiv grund, exempelvis genom kvantitetsrabatter.

Vad förut anförts om affärsverksamhet, som kan sägas vara kvalificerad för kommunalt huvudmannaskap eller därmed jämförbar kommunal åtgärd och som brukar omnämnas som kommunal service, ansluter sig i allt väsentligt till gällande rätt. Rättsfallsmaterialet om vad som bör hänföras till lagenlig kommunal service av affärsmässig art och hur denna bör handhas visar att kompetensbestämningen i det enskilda fallet inte vållar några större svårighe-

ter och att kommunens, den enskildes och statsmakternas intressen och värderingar här i stort sett sammanfaller. Det synes därför, när verksamheten bedrivs i kommunal regi, liksom hittills kunna anförtros åt rättstillämpningen att med ledning av den allmänt hållna lagregeln i 3 § KL, förekommande speciallagstiftning och omständigheterna i det enskilda fallet ange gränsen för kommunens befogenheter på området. Det blir härigenom möjligt att även i fortsättningen anpassa befogenheterna efter de nya anspråk som samhällsutvecklingen efter hand kan komma att ställa på kommunerna. Men den anpassningen bör alltjämt ske med en moderation som förbehåller åt statsmakterna att genom samfälld lagstiftning besluta om mera väsentliga, till sin art nya kommunala engagemang i näringslivet.

6.8.3 Kommunalt stöd åt näringslivet m. m.

Det förekommer i viss utsträckning att kommunerna befattar sig med verksamhet av affärsmässig art utanför det nyss beskrivna i praktiken inte särskilt omstridda området för kommunal service. Det är här fråga om åtgärder som i ett eller flera hänseenden avviker från de traditionella i 3 § KL inbyggda principerna om allmängiltighet, likställighet och självkostnad eller är oförenliga med de till detta lagrum hörande reglerna om kommunal verksamhets anknytning till kommunområdet resp. det principiella förbudet mot kommunalt understöd åt enskild. Huvudsakliga syftet med dessa insatser är inte att tillhandagå med olika nyttigheter inom kommunen utan att på längre eller kortare sikt stärka eller bevara näringsliv och sysselsättning i kommunen. Insatserna har ett huvudsakligen närings- eller arbetsmarknadspolitiskt syfte. Formerna för kommunernas insatser är här desamma som vid kommunal service av affärsmässig art, men olika slag av ekonomiska, mestadels individuellt inriktade tillskott till enskilda företag – i fortsättningen benämnda stödåtgärder – dominerar framför självständig kommunal verksamhet.

Det kommunala stöd som utgetts till företagen uppgår enligt tillgängliga undersökningar till icke oväsentliga belopp. Enligt en undersökning som föreligger för perioden 1964–1966 och som bygger på uppgifter från kommunerna, skulle under denna period kreditstödet i form av borgensåtaganden och lån utgöra ca 50 milj. kr. per år. Man kan utgå från att undersökningens siffror ligger i underkant. Stödkommunerna synes vara tämligen jämnt fördelade över hela landet. Stödet tycks huvudsakligen utgå till industriföretag men det har även funnits exempel på kommunalt stöd till enskilda jordbrukare. Det har någon gång förekommit att fullmäktige antagit normer, flerårsplan och medelsram för direkt ekonomiskt stöd till olika kategorier av företagare i kommunen.

I fråga om denna kommunala verksamhet har rättstillämpningen sedan gammalt intagit en restriktiv hållning. Vissa allmänt näringsfrämjande, ofta med den tidigare beskrivna serviceverksamheten jämförliga åtgärder, såsom medverkan i utställningsverksamhet eller åtgärder för att tillgodose hantverkets och den mindre industrins behov av kollektiva verkstadslokaler har ansetts tillåtna.

Däremot har som principiellt otillåtet ansetts sådant som direkta bidrag till näringsföretag, ingripanden i näringslivets kreditförsörjning eller tillhandagående med annat som fallit utanför området för kommunal service samt sådan service till individuellt bestämda underpriser. Det enda som enligt rättstillämpningen kunnat legalisera sådana åtgärder är befarad eller rådande arbetslöshet i kommunen. En rikhaltig rättspraxis ger numera vissa konturer åt denna undantagsbefogenhet såvitt avser ingripanden som kan betecknas som stöd åt näringsidkare.

Det fordras att den arbetslöshet som kommunen vill motverka eller avvärja skall vara av inte obetydlig omfattning för att vinna beaktande. Stödet skall stå i rimlig proportion till de aktuella sysselsättningssvårigheterna och skall ha avsevärd effekt på sysselsättningssituationen. Stödet erkänns endast som ett defensivt medel mot arbets-

löshet. Intresset av att avhjälpa dold arbetslöshet bland kvinnor eller önskemål att åstadkomma en lämplig differentiering av näringslivet i kommunen och därigenom på längre sikt motverka olägenheter av uppkommande arbetslöshet har sålunda inte ansetts kunna legalisera företagsstöd. Motsvarande torde gälla även vid självständiga kommunala insatser såsom kommunal drift av näringsföretag. Att befogenheten inskränks av intresset av en från riks- eller regionalsynpunkt rationell lokalisering av näringslivet är också klart. Det uttalades redan i förarbetena till 1948 års kompetensreform. Men någon närmare precisering av hur detta till sin natur svårbestämbara intresse tänkes inverka på befogenheten i det enskilda fallet har naturligt nog inte kunnat åstadkommas i rättstillämpningen. Inte heller kan man där se hur befogenheten tänkes påverkad av den numera nästan helt förstatligade arbetsmarknadspolitiken, som delvis är inriktad på att stimulera arbetskraftens rörlighet över kommungränserna.

Kommittén finner att rättsläget på förevarande område genom de olika intressen som numera gör sig gällande blivit så komplicerat att det inte lämpar sig för fortsatt hantering enbart genom rättstillämpningen. Kommunernas befogenheter på området kan behöva preciseras i lagstiftning, lämpligen då i en särskild kommunallag.

Den primära utgångspunkten för kommitténs överväganden ges i statsmakternas uttalanden vid 1964 års riksdag, då riktlinjerna för lokaliseringspolitiken fastlades. KM:t uttalade då med riksdagens uttryckliga godkännande att något kommunalt stöd åt enskilda näringsföretag i princip inte vidare borde komma i fråga. Kommunerna borde inte med sådana medel påverka företagens lokalisering och utveckling. Samma ståndpunkt hade intagits av den utredning som låg till grund för lokaliseringspolitikens utformning och av majoriteten av remissinstanserna.

På grundval av de riktlinjer som antogs vid 1964 års riksdag har sedermera efter hand utformats en på regional grund vilande verksamhet (regionalpolitiken) i vilken statliga bidrag och statligt kreditstöd till näringslivet ingår som viktiga hjälpmedel. Detta stöd, som administreras främst av AMS (lokaliseringsstöd), kommerskollegium (garantilån till hemslöjd, hantverk och småindustri), företagareföreningarna i länen (direkta hantverks- och industrilån) samt lantbruksstyrelsen och lantbruksnämnderna (garantilån till jordbrukare) men även av andra organ exempelvis statens investeringsbank, utgår med beaktande bl. a. av regionala utvecklingsplaner, formade under fortlöpande samspel mellan kommunerna, länsstyrelserna och statsmakterna. 1964 års riktlinjer har därmed fullföljts på ett sätt som visar att de refererade uttalandena alltjämt har full aktualitet.

Kommittén kan också ansluta sig till principen att direkt eller indirekt ekonomiskt stöd till enskilda företag i syfte att påverka företagens lokalisering och utveckling inte bör ingå i kommuns befogenhet. Samhälleligt engagemang i den övervägande del av näringslivet, som tämligen oomstritt faller utanför den kommunala serviceverksamheten, är förenat med sådana ekonomiska bördor och risker och berör i sådan grad nationella och regionala intressen att verksamheten inte vidare bör betraktas som en angelägenhet för den lokala självstyrelsen. Det ter sig knappast som en framkomlig väg till en jämnare välfärdsfördelning i olika delar av landet att låta kommunerna med sådana medel driva en aktiv närings- och sysselsättningspolitik, vägledda av sina egna intressen. Företagsstödet har emellertid lokalt betingade socialpolitiska aspekter, vilka tillsammans med argument, som söker sig fram ur intresset av kommunal självstyrelse, kan påkalla vissa modifikationer.

De synpunkter som samlar sig för den principiella huvudregeln kan sägas vara följande.

Kommunalt företagsstöd är mest aktuellt för ekonomiskt svagare kommuner, som är mindre attraktiva för näringslivet och som kännetecknas av vikande befolkningsunder-

lag med ogynnsam åldersfördelning. Stöd i form av bidrag blir en ren kostnad. Lån och borgensåtaganden ligger i hög riskklass. De kan väntas förekomma först när varken bankerna, staten eller företagareföreningarna är beredda att göra insatser. Det kommunala stödet har alltså en tendens att medföra extra belastning på människorna i svagare kommuner, där utdebiteringen redan av andra orsaker är hög.

Kommunalt företagsstöd är sällan effektivt när det gäller att vända en ogynnsam utveckling i kommunen. Den s. k. infrastrukturen (bostäder, skolor, sjukhus, vägar och övriga kommunikationer samt annan offentlig service) som till stor del är regionaliserad, dvs. beroende på beslut av länsorgan, är väl så viktig.

En företeelse som man kunnat iaktta inom industrin under 1960-talet är utflyttning av arbetsställen från storstadsregionerna, ofta i form av filialutläggningar. Denna omlokalisering är spontan och beror främst på konkurrensen om arbetskraften i storstadsregionerna med därav följande löneglidning.[1] Ibland stimuleras sådan utflyttning genom statliga åtgärder, såsom frigivning av investeringsfonder, geografisk begränsning av investeringsavgifter och föreskrifter om lokaliseringssamråd. Valet mellan flera för företaget och samhället likvärdiga orter inbjuder kommunerna till att lämna företagsstöd för att få dessa omlokaliseringar till den egna kommunen. Även ett stöd i syfte att behålla ett arbetsställe kan tänkas inveckla flera kommuner i budgivning om förmåner. Ett inte ovanligt inslag i näringslivets rationalisering är att flera arbetsställen i samma bransch koncentreras till en enda ort. I inledningen av ett sådant händelseförlopp kan varje berörd kommun se sitt arbetsställe hotat och finna anledning att erbjuda förmåner för att behålla sitt arbetsställe. De kommunala engagemangen för att åstadkomma den för ett framgångsrikt näringsliv nödvändiga infrastrukturen är betydande. Nedläggning eller utflyttning av företag äventyrar det i infrastrukturen nedlagda kapitalet. Det ligger nära till hands för företagaren att begagna sig av situationen och utverka ett kommunalt stöd som från kommunens synpunkt är onödigt högt eller i sämsta fall helt överflödigt.

Som tidigare nämnts kan stödet vara förenat med direkta utgifter. Över de statliga skatteutjämningsbidragen får dessa utgifter delvis bäras av det nationella skattekollektivet. Medlet ger sålunda kommunen ett diskutabelt inflytande över denna omfördelningsprocess.

Kommunens mål sammanfaller inte alltid med de centrala/regionala målen. Det finns risk för att kommunalt stöd såväl generellt som i enskilda fall används på ett sätt som kan motverka den statliga närings-, lokaliserings- och arbetsmarknadspolitiken.

De skäl som talar för att huvudprincipen förses med vissa modifikationer eller undantag, vilka bevarar ett utrymme för kommunala initiativ, är företrädesvis följande.

När en viss samhällelig verksamhet, såsom i detta fall samhälleligt stöd till näringslivet, i princip lagts under centralt/regionalt huvudmannaskap, uppkommer regelmässigt restbehov, kanske företrädesvis av temporär art, som inte blir tillgodosedda av det ordinära systemet. Det kan vara lämpligt att kommunerna, som står de aktuella samhälleliga realiteterna närmast, får möjlighet att här träda till.

Riskerna för ett ohämmat kommunalt näringsstöd begränsas av praktiska ekonomiska förhållanden. Kommunalskatten har en praktisk övre gräns. Eventuella överskridanden av denna gräns betalas endast delvis av skatteutjämningssystemet.

De misstag som i en del fall gjorts på kommunalt håll kan inte sällan antas bero på bristfälligt beslutsunderlag. Det är vanligt att besvär över kommunalt näringsstöd innehåller anmärkning om att utredningen om konsekvenserna av stödet varit otillräcklig. I de större kommuner som skapas genom kommunindelningsreformen får

[1] Se lokaliseringsutr. SOU 1963: 49 s. 107 och statsverksprop. 1969 bil. 13 s. 142.

förutsättningarna för en tillfredsställande beredning antas bli bättre än hittills. Kommunområdenas utformning efter näringsgeografiska förhållanden minskar i viss mån riskerna för fellokalisering av näringslivet genom kommunala åtgärder. De kommunala initiativen blir inriktade på områden som är avsedda att bestå som lokala förvaltningsenheter.

Arbetsmarknadspolitiken och lokaliseringspolitiken skall visserligen utan varje tvekan vara en i princip statlig/regional angelägenhet. Det krävs överblick och samordning för att de tillgängliga resurserna skall bli insatta där de blir till största gagn. Fördelningen av resurserna bör väsentligen ske på grundval av riks- och regionalplaneringen. Samtidigt måste emellertid accepteras att all vår produktion svårligen kan ordnas i ett maximaleffektivt utvecklingsfrämjande system. Viss sysselsättning måste av sociala skäl hållas igång trots att den inte fyller måtten. Detta kan vara nödvändigt bl. a. av hänsyn till viss arbetskraft, som av olika skäl inte kan omskolas eller flyttas. Det kan exempelvis röra sig om hänsyn till äldre, specialinriktad arbetskraft, som på olika sätt är så rotad i en bygd att omställningar knappast är möjliga. Ett stöd från det allmännas sida i sådana lägen har både arbetsmarknadsmässiga och miljöpolitiska aspekter, som blir speciellt framträdande i områden som hotas av total avfolkning. Kommunerna har särskilda möjligheter att fånga upp och bedöma sådana fall samt att finna ut de lämpligaste vägarna att lösa frågorna.

Vid avvägning av de synpunkter som sålunda anmält sig finner kommittén att kommunernas nuvarande i rättstillämpningen utformade formella befogenheter att främja och stödja näringslivet i stort sett ter sig ändamålsenliga och lämpade att läggas till grund för en lagreglering på området. Vägledande för en sådan reglering bör främst vara att kommunerna endast bör ha ett sekundäransvar i fråga om samhälleligt direktstöd till näringslivet och att kommunernas insatser i detta hänseende bör vara samordnade med det statliga stödet.

6.8.4 Synpunkter på en reglering

Med hänsyn till vad ovan anförts anser kommittén att vissa kommunala befogenheter med avseende på näringslivet bör brytas ut ur 3 § KL och närmare bestämmas i en särskild lag.

En särreglering är främst påkallad när det gäller kommuns befogenheter att tillhandahålla lokaler åt näringslivet och att lämna sysselsättningspolitiskt betingat ekonomiskt stöd till företagen. Dessa befogenheter bör omformas med ledning av det principiella betraktelsesättet att det väsentligen bör vara en statlig angelägenhet att tillgodose förekommande behov av direkta samhälleliga ingripanden i landets näringsliv men att det samtidigt bör finnas ett visst utrymme för sådana kommunala insatser som från tid till annan kan anses utgöra ett ändamålsenligt komplement till den statliga verksamheten.

De nu åsyftade speciella befogenheterna är inte åtkomliga för materiella lagregler, som med någon egentlig precision och varaktighet på förhand anger gränsen mellan tillåtet och otillåtet. Den önskvärda begränsningen av dessa befogenheter får därför åstadkommas med en institutionell anordning, lämpligen ett obligatoriskt samrådsförfarande, som gör kommunala åtgärder i det enskilda fallet beroende av att de biträds av myndighet eller organ som har till uppgift att företräda de riks- och regionintressen som här gör sig gällande.

Kommittén har kommit fram till att regleringen i huvudsak bör inriktas på åtgärder som kan betecknas som stöd åt enskild näringsverksamhet. Inriktningen på stödåtgärder motiveras av att det främst är genom sådana åtgärder som kommunerna kan känna sig föranlåtna att göra insatser utöver vad som tillkommer dem.

Regleringen kommer härigenom att omfatta även området för kommunal serviceverksamhet i den mån verksamheten fullgörs genom stöd åt enskild näringsidkare. Ehuru det inte heller på detta område är möjligt att åstadkomma någon egentlig materiell precision av befogenheterna ser kommittén inget behov av att här skapa särskil-

da samrådsbindningar för det kommunala handlandet. Kommittén är väl medveten om att avsaknaden av dylika bindningar på det kommunala serviceområdet kan vara förenad med vissa olägenheter, men anser att den ordningen innebär fördelar som klart överväger nackdelarna. Ett visst mått av rättsligt och faktiskt utrymme för kommunala, till förhållandena inom det egna geografiska området anpassade och på kommuninvånarna i gemen inriktade insatser är ett av grundelementen i den kommunala självstyrelse vars fortsatta bestånd ingen ifrågasätter. Att en eller annan kommunal insats härigenom kan komma att gå längre än som från allmän synpunkt kan vara önskvärd, ser kommittén som ett rimligt pris för en intiativvillig och levande lokal självstyrelse.

Genom en reglering efter dessa riktlinjer vinnes bland annat den systematiska fördelen att allt kommunalt stöd åt näringsidkare i fortsättningen måste vara grundat på speciallagstiftning, låt vara att denna lagstiftning i viktiga delar blir allmänt hållen och för sitt konkreta innehåll i betydande grad beroende av motiv och rättspraxis.

På grund av regleringens allmänna natur kan annat rättsmedel mot kommunala beslut på området än kommunalbesvär inte ifrågakomma. Detta rättsmedel kännetecknas bland annat av att det endast är tillgängligt för kommunmedlem. För att främja intresset av att den kommunala aktiviteten vederbörligen anpassas till regleringen och för att stärka samspelet mellan lag och rättstillämpning synes det lämpligt att på föreliggande område utvidga kretsen av besvärsberättigade så att kommunala beslut kan bringas till överprövning genom talan av statlig myndighet i den mån det påkallas från riks- och regionsynpunkter. Även i övrigt bör effekterna av kommunalbesvärsinstitutet stärkas. Kommittén får i detta hänseende hänvisa till förslaget om ändrade återgångsregler (7 kap.).

6.8.5 Specialmotivering till lagförslaget

Vissa begrepp som kommer till användning i den föreslagna lagen behöver närmare bestämmas för att ge stadga åt regleringen.

Med enskild näringsverksamhet avses verksamhet som yrkesmässigt – dvs. i förvärvs- eller vinstsyfte – bedrivs av fysisk person som egen företagare eller av särskilt icke offentligrättsligt subjekt, exempelvis aktiebolag, ekonomisk förening, stiftelse osv. även om dessa subjekt domineras av offentligrättsliga intressenter.

Såsom enskilda rättssubjekt anses sålunda bl. a. sådana bolag som helt eller delvis ägs av stat eller kommun.

För att näringsverksamhet skall anses föreligga krävs i första hand att utövaren av verksamheten uppträder som självständig företagare. Så är fallet när utövaren inte efter civilrättsligt betraktelsesätt är att anse som anställd.

Utmärkande för näringsverksamhet är vidare att det skall vara fråga om yrkesmässig verksamhet. Häri ligger till en början att verksamheten har en viss varaktighet eller åtminstone är inriktad på en serie affärshändelser.

För att yrkesmässighet skall vara förhanden bör vidare fordras, att fråga är om en verksamhet, vari normalt ingår ett väsentligt ekonomiskt moment. Så är fallet då verksamheten präglas av att utövaren bedriver den i vinst- eller förvärvssyfte. Ibland förekommer det att sådant syfte inte finns eller inte kan påvisas eller att det inte ens är förutsatt att vederlag skall utgå för prestationerna. Så kan vara fallet vid verksamhet som drivs i annat rättssubjekts intresse. Även sådana verksamhetsformer bör hänföras till näringsområdet om verksamheten bedrivs i sådana kommersiella former som gör den jämförlig med normalt förekommande näringsgrenar.

Ett annat kännetecken på yrkesmässighet är att verksamheten är inriktad på att varor eller tjänster tillhandahålls åt annan. Yrkesmässighet får anses föreligga även när tillverkningen eller andra nu åsyftade åtgärder går ut på att tillgodose utövarens behov i annan av honom utövad verksamhet, som i sin tur är att anse som yrkesmässig.

Konstnärlig verksamhet blir att betrakta som näringsverksamhet endast om däri ingår mera omfattande eller väsentliga moment, som inte är av konstnärlig art. Exempel på konstnärlig verksamhet som på grund av kommersiella inslag blir att hänföra till näringsverksamhet utgör filmindustrin.

Ett enskilt rättsubjekt kan driva flera verksamheter, varav en gren kan vara att hänföra till näringsverksamhet och en annan gren kan falla utanför detta begrepp. Det får då bero på sambandet mellan de olika verksamhetsgrenarna och andra omständigheter om verksamheten totalt, delvis eller inte alls skall bedömas som näringsverksamhet. Om exempelvis en ideell förening driver viss näringsverksamhet för att täcka kostnaderna för huvudverksamheten bör detta i förevarande sammanhang inte innebära att verksamheten till någon del bedöms som näringsverksamhet.

De s. k. kommunala bolagen driver ofta verksamhet som begreppsmässigt blir att hänföra till näringsverksamhet. Hit hör bl. a. kommunala trafikföretag enligt 12 § förordningen (1940: 910) ang. yrkesmässig automobiltrafik m. m. samt företag som enligt 5 § bostadslånekungörelsen (1967: 552) kan godkännas som allmännyttiga företag. Om ett kommunalt bolag drivs med underskott bör detta inte i och för sig inverka på frågan om verksamhetens klassificering som näringsverksamhet eller annan verksamhet.

Med stöd avses i första hand insatser utanför området för kommunal service, sådant detta område bestäms av gällande rätt. Borgensåtaganden, penningkrediter eller penningbidrag blir vanligen att anse som stöd oavsett om tillskotten är generella i den meningen att de utgår till en grupp av näringsidkare eller utgår individuellt till visst företag. Det ingår inte i de kommunala serviceuppgifterna att tillgodose näringslivets kapitalbehov.

Med hänsyn till svårigheterna att med tillräcklig tydlighet avgränsa kommuns befogenhet att tillhandahålla lokaler åt handeln, hantverket och industrin har kommittén sett sig föranlåten att ge en särskild allmän regel för all sådan lokalhållning.

Frågan huruvida en viss prestation från kommunens sida direkt till en näringsidkare är att anse som stöd i den föreslagna lagens mening måste, såsom redan nu framgått, ytterst bero på omständigheterna i det enskilda fallet.

Till de relevanta omständigheterna hör prestationens art. Tillhandahållande av exempelvis byggnadsklar industrimark, elektrisk kraft och värme är prestationer som ingår i den kommunala serviceverksamheten och därigenom faller utanför lagens stödbegrepp. Prestationer av detta slag blir emellertid att anse som stöd om kommunen avstår från att ta ut det vederlag som bör utgå med tillämpning av de allmänna kommunalrättsliga principerna om allmängiltighet och likställdhet.

Ofta kan det bli nödvändigt att se till andra omständigheter än prestationens art. Detta måste alltid ske vid penningprestationer, där inte bara motprestationen utan även syftet med kommunens prestation blir av betydelse. Om kommunen köper en bebyggd industrifastighet för att riva byggnaderna och bygga en idrottsanläggning blir köpet att bedöma enligt 3 § KL medan åtgärden blir att anse som en stödåtgärd enligt lagförslaget om avsikten är att lösgöra kapital för säljaren. När en kommunal åtgärd sker för kombinerade ändamål får bedömningen ske med ledning av en huvudsaklighetsprincip. Det primära eller huvudsakliga syftet med åtgärden får bestämma huruvida åtgärden skall anses som stöd.

Subtila gränsdragningsfrågor kan ibland uppkomma exempelvis på yrkesutbildningens område. Sådan utbildning sker ibland på kommunens bekostnad vid enskilt företag. Stöd får anses föreligga om kommunen betalar uppenbart högre ersättning än som svarar mot kostnaden för utbildningen eller när syftet är att bidra till kostnaden för inarbetning av speciella arbetsmoment vid företaget, medan ersättningar för grundutbildning som är ägnad att allmänt förbättra vederbörandes möjligheter på arbetsmarknaden blir att jämställa med övriga ut-

gifter i det kommunala utbildningsväsendet.

Såsom framgått av det anförda är det med hänsyn till kommunens skiftande uppgifter och specialregleringarnas beskaffenhet inte möjligt att alldeles entydigt ange vad som skall förstås med stöd enligt den av kommittén föreslagna regleringen. Å andra sidan torde det som nämnts likväl utgöra tillräcklig vägledning för hur lagförslagets stödbegrepp skall förstås. Härigenom är enligt kommitténs mening de samhälleliga och enskilda intressen som anknyter till regleringen fullt tillgodosedda.

1 §

Paragrafen utgör en portalbestämmelse som bekräftar kommunens beroende av näringslivet och kommunens rätt att genom allmänfrämjande åtgärder skapa gynnsamma betingelser för företagsamhet i kommunen. Grundsatsen har gammal hävd och har fått särskild aktualitet efter hand som sambandet mellan samhälle och näringsliv blivit alltmer uppmärksammat. Med tanke på statens numera starka både direkta och indirekta engagemang i frågor om näringslivets lokalisering och finansiering är grundsatsen inte längre lika självklar som vid 1948 års kompetensreform. Otvivelaktigt kan mot kommunala investeringar som syftar till att allmänt främja näringslivet ibland riktas kritik på lokaliseringspolitiska grunder av delvis samma slag som mot individuella företagssubventioner. Från samhällsekonomisk synpunkt är felinvesteringar i allmänt näringsfrämjande syfte lika förkastliga som obefogat kommunalt stöd till enskilda näringsföretag.

Mot att nu överge grundsatsen talar främst två skäl. Det ena skälet är att en begränsning av befogenheten att allmänt främja näringslivet skulle uppfattas som ett kraftigt ingrepp i hävdvunnen kommunal självstyrelse och kommunaldemokratin. Från denna utgångspunkt kan det tvärtom synas angeläget att fastslå att grundsatsen består trots de förändringar som läget undergått sedan 1948. Det andra skälet är att grundsatsen i vad den enbart replierar på 3 § KL har minskat i betydelse.

Som exempel på tillåtna kommunala åtgärder med allmänt näringsfrämjande syfte angav kommunallagskommittén på sin tid markreservationer för industriändamål, industriområdens utrustande med trafikleder och ledningar för vatten och avlopp samt tillhandahållande av kollektivhus åt hantverk och småindustri.

Med markreservationer för industriändamål torde ha avsetts både planläggning och markanskaffning. Bebyggelseplanering föll emellertid redan 1948 utanför 3 § KL. Beträffande va-anläggningar kan åter anmärkas att deras reglering senare utbrutits ur byggnads- och vattenlagarna. Om övriga av kommunallagskommittén anmärkta, enbart på 3 § KL stödda åtgärder gäller att de inte åsyftar tillgodoseende av visst på förhand känt företagsbehov utan en obestämd företagarkrets.

Beträffande åtgärdernas beskaffenhet är den av kommunallagskommittén lämnade exemplifieringen trots sin tidsbundenhet fortfarande så till vida informativ som åtgärder som kommun är skyldig att vidtaga på grund av specialförfattning faller utanför ämnesområdet. I princip måste detsamma gälla för på specialförfattning grundad fakultativ kompetens.

Såsom kommunalrättskommittén tidigare utvecklat kan visserligen inom området för fakultativt kommunalt handlande ibland tveksamhet råda om viss kommunal åtgärd replierar på kommunallagens allmänna kompetensregel eller på specialförfattning. Ehuru oklara gränsfall förekommer talar presumtionen i flertalet dylika fall dock för att befogenheten, när sådan finns, får härledas ur specialförfattningen och inte omedelbart ur kommunallagens allmänna kompetensregel.

Beaktas detta visar det sig att den befogenhet att allmänt främja näringslivet som exklusivt kan återföras på kommunallagens allmänna kompetensregel numera är ganska begränsad till omfånget. Kommuns befogenheter att möta näringslivets behov av bostäder åt sina anställda grundas exempelvis inte på 3 § KL utan på 1947 års bostadsförsörjningslag och de krav på bostads-

standard som denna författning uppställer vid sidan av hälsovårds- och byggnadsstadgorna. Motsvarande gäller för praktiskt taget allt som har med den s. k. infrastrukturen att göra. Den allt ymnigare specialregleringen har här successivt urholkat den enbart kommunallagsstödda kompetensen. Det för restbefogenheten utslagsgivande kompetenskriteriet att åtgärden allmänt skall främja näringslivet är visserligen i och för sig vidsträckt men inte obegränsat. Det är underkastat de allmänna objektivitets- och proportionalitetsgrundsatser som underligger all kommunal kompetens, grundsatser som kan återföras på kommunalbesvärsgrunder och därför har tillämplighet oavsett om åtgärden replierar på kommunallag eller specialförfattning. Vad nu anförts talar för att konfirmerandet i kommunallag av grundsatsen att kommun äger allmänt främja näringslivet inte behöver äventyra en rationell regionalpolitik. Bestämmelsen täcker in de kollektivt näringsfrämjande åtgärder som nu godtas som ordinärt kompetensenliga och som avser annat än lokalhållning, exempelvis bidrag till varumässor eller till näringskorporativa lokala organisationer för deras informations- och utbildningsverksamhet. Genom paragrafen fastläggs indirekt grundprincipen att kommun inte har någon generell befogenhet att lämna understöd åt näringslivet.

2 §

Paragrafen reglerar kommuns allmänna befogenhet att tillhandahålla lokaler för handel, hantverk och industri. Genom paragrafen görs en viss utvidgning i den hittillsvarande befogenheten att tillhandahålla lokaler för hantverk och småindustri. Kravet att lokalerna skall vara inrymda i kollektivhus upprätthålls inte längre, lokaler för handeln tillkommer och när det gäller industrilokaler har gränsdragningen blivit flexiblare.

Kommunernas nuvarande verksamhet på förevarande område torde väsentligen bedrivas med anlitande av särskilda rättssubjekt. Mot detta sätt att driva lokalhållningsverksamhet avses alltjämt inte föreligga något hinder förutsatt att de resurstillskott kommunerna lämnar sådana rättssubjekt sker på villkor att det särskilda rättssubjektet driver sin verksamhet med iakttagande av de begränsningar och bestämmelser i övrigt som gäller när kommunen driver verksamheten inom ramen för den kommunallagsreglerade organisationen.

Begränsningarna i kommuns befogenhet enligt 2 § ligger däri att vederlag för upplåtelser skall vara skäliga med hänsyn till kommunens kostnader och att vissa åtgärder för lokalhållning enligt KM:ts förordnande kommer att få vidtas allenast i samråd med myndighet som KM:t bestämmer.

Vederlagsbestämningen innebär att verksamheten bör vara inriktad på självfinansiering. Hyror eller andra ersättningar bör i princip vara självkostnadsanpassade i den meningen att de inte uppenbart får underskrida kostnaden. Ytterst innefattar detta ett krav på att planeringen av de kommunala insatserna grundas på realistiska bedömningar av den efterfrågan som kan föreligga. Planeringen får inte grundas på en efterfrågan som är baserad på subventionerade hyror eller priser eller som eljest är av sådan natur att dess tillgodoseende utsätter kommunen för ekonomiska risker som näringslivet enligt rådande marknadssystem i princip självt har att bära. Häri ligger även en begränsning av det slags lokaler som kommunen får tillhandahålla. Lokalerna bör vara av sådan beskaffenhet att de lämpar sig för skiftande näringsändamål. Därmed utesluts i princip lokalhållning, som är anpassad till speciella önskemål för visst företag. Om ett företag måste läggas ner eller flyttas bör lokalen utan alltför omfattande ändringar kunna användas av ett annat företag inom en annan bransch. Förutsättningar för självfinansiering får i regel anses föreligga när lokalhållningsverksamheten är inriktad på mindre företag eller arbetsställen, som har en naturlig bindning till kommunen med hänsyn till rörelsens ändamål, eller som arbetar under sådana allmänna betingelser att de för sin verksamhet är beroende av tillgång till hyreslokaler.

En viktig begränsning ligger i det i andra

stycket behandlade regionalpolitiskt betingade samrådet som KM:t bör få fullmakt att närmare utforma med ledning av de riktlinjer för regionalpolitiken som riksdagen godkänt eller kan komma att godkänna.

Redan nu föreligger författningsgrundad möjlighet för KM:t att anordna regionalpolitiskt betingat samråd mellan statlig myndighet å ena samt företag och kommuner å andra sidan. Genom lagen (1970: 725) om lokaliseringssamråd har riksdagen bemyndigat KM:t att förordna om skyldighet för den som planerar nybyggnad av eller annan byggnadslovskrävande åtgärd med lokaler att samråda med statlig lokaliseringsmyndighet om lokaliseringen av den verksamhet som lokalerna är avsedda för. Sådant förordnande kan ges i den omfattning det är påkallat från regionalpolitisk synpunkt. Syftet med samrådet är att skapa garanti för att företagares lokaliseringsbeslut fattas på grundval av allsidig information om lokaliseringsförutsättningarna på skilda håll i landet. Det är med vederbörande byggherre samrådet äger rum även i sådana fall där byggherren inte avser att själv använda lokalerna utan ämnar hyra ut dem eller på annat sätt upplåta dem till annan. Lokaliseringsmyndighet är arbetsmarknadsstyrelsen, där samrådsärendena handläggs av en särskild delegation i vilken bl. a. ingår företrädare för kommunerna. Byggherren kan inte få byggnadslov förrän påbjudet samråd avslutats.

Med stöd av bemyndigandet i lagen om lokaliseringssamråd har KM:t i kungörelse (1971: 51) förordnat att samrådsskyldighet skall föreligga inom kommunerna i Stockholms-, Malmö- och Göteborgsregionerna. Samrådsskyldig är den som planerar uppförande av helt ny byggnad eller till- eller påbyggnad av förut befintlig byggnad, vartill fordras byggnadslov enligt byggnadsstadgan (1959: 612), om byggnadsåtgärden innefattar ett lokaltillskott av minst 500 m² våningsyta och lokalerna är avsedda att helt eller till huvudsaklig del användas för verksamhet inom någon av de näringsgrenar som anges i bilaga till kungörelsen. Bilagan upptar näringslivets tillverkningsgrenar jämte partihandel och varuhandelsförmedling, bank- och annan finansverksamhet, i den mån skyldighet inte föreligger att inhämta yttrande från nämnden för bankkontorsetablering enligt bl. a. 68 § lagen (1955: 183) om bankrörelse, försäkringsverksamhet, fastighetsförvaltning och förmedling samt uppdragsverksamhet.

Enligt kungörelsen föreligger inte samrådsskyldighet om byggnadsåtgärden avser lokaler som skall användas för statlig, kommunal eller landstingskommunal myndighets räkning. Undantaget synes endast avse byggande för förvaltningsändamål i egentlig mening. Kommun som exempelvis planerar uppförande av ett s. k. hantverks- och industrihus torde således vara samrådsskyldig enligt författningen.

Lagen om lokaliseringssamråd har betydelse som ett medel att samstämma kommunal lokalhållning för näringslivet med regionalpolitiska intressen. Lagen används emellertid nu för ett speciellt ändamål, nämligen att dämpa näringslivets expansion i storstadsregioner till förmån för landets övriga regioner i allmänhet. Lagen tillämpas alltså i begränsad omfattning. Den kan inte heller väntas bli tillämpad med sådan räckvidd att den får generell inverkan på kommunernas aktivitet i fråga om lokalhållning.

Syftet med den samrådsskyldighet som kommittén nu föreslår är att skapa garantier för att kommunerna inte gör insatser i sådana fall där ägaridentitet i fråga om lokalerna och själva rörelsen ställer sig naturlig och inte heller i övrigt begagnar befogenheten på ett sätt som motverkar de regionalpolitiska strävandena för en samhällsekonomiskt och i övrigt lämplig lokalisering av näringslivet. Ett annat viktigt syfte med bestämmelsen är att undvika sådana sammanträffanden av kommunal lokalhållning och statligt investeringsstöd att riskfördelningen mellan företagare och samhälle får en olämplig utformning.

Hur samrådsförfarandet enligt 2 och 3 §§ lagförslaget lämpligen kan gestaltas i ett inledningsskede framgår av förslaget till kungörelse i ämnet. Beträffande de olika be-

9—014359

stämmelserna i *kungörelsen* vill kommittén anföra följande.

Arbetsmarknadsstyrelsen intar ställningen som centralt verk för arbetsmarknadsfrågor, för det statliga regionalpolitiska stödet till näringslivet och för det lokaliseringssamråd som sker direkt med näringslivet i storstadsregionerna. Det ligger då närmast till hands att arbetsmarknadsstyrelsen får fullgöra även de nu avsedda samrådsfunktionerna.

De regionalpolitiska effekterna av kommunal lokalhållningsverksamhet torde väsentligen uppkomma vid investeringstillfällen. Samrådet bör därför lämpligen anknyta till sådana åtgärder som förvärv av byggnad, uppförande av ny byggnad samt till- eller påbyggnad av befintlig byggnad. Hur en byggnad sedermera används på grund av ändrade förhållanden såsom exempelvis företagsflyttning eller företagsnedläggning torde från regionalpolitisk synpunkt vara av mindre intresse så länge användandet inte är förenat med understöd åt enskilt företag. Något behov av fortlöpande obligatoriskt samråd beträffande handhavandet av lokalerna synes inte föreligga.

Samrådet bör ges en begränsning med avseende på våningsyta. Med ledning av de överväganden som gjorts i motiven till lagen om lokaliseringssamråd synes gränsen lämpligen kunna sättas vid en yta av 500 m². När fråga är om kollektivanläggningar får gränsen gälla de olika lokalenheterna i anläggningen.

Från samrådet bör undantas investeringar som sker med statligt stöd. Därigenom undantas exempelvis byggnader vilka såsom bostadskomplement är eller blir belånade med statliga bostadslån.

Kommun kan enligt lagförslaget driva lokalhållningsverksamhet genom anlitande av enskilt rättssubjekt. För att samrådsinstitutet i sådana fall skall kunna fylla sin funktion torde det vara nödvändigt att generellt anknyta samrådet till kreditstöd och förmögenhetsöverföringar till sådana rättssubjekt.

Den genomgående förutsättningen för samrådsskyldighet enligt paragrafen är att ändamålet med åtgärden är att tillhandahålla lokal åt handel, hantverk eller industri. Utan att det närmare anges i paragrafen torde vara klart att samrådsskyldigheten endast omfattar åtgärder vars *huvudsakliga* ändamål är lokalhållning. Ett fastighetsförvärv som primärt föranleds av kommunens markpolitiska uppgifter berörs således inte av samrådsreglerna även om kommunen genom förvärvet skulle bli ägare till en industribyggnad.

Utan närmare förtydligande torde det också vara klart att utanför samrådet faller lokaler som hålls tillgängliga för envar, exempelvis lagerlokaler i hamn.

Samrådet bör avse den samrådsbundna åtgärdens lämplighet från regionalpolitisk synpunkt och bör sättas in på ett tidigt stadium för att leda till reella överläggningar mellan kommunen och AMS om olika vägar att lösa de svårigheter som uppkallat kommunen till aktivitet. Förfarandet torde inte behöva regleras i sina detaljer. Det bör räcka med föreskrifter om hur förfarandet inleds och avslutas.

Samrådets kompetensrättsliga betydelse framgår av texten i lagförslaget. Samrådsregeln är en speciell kommunal beredningsregel, vars åsidosättande innebär ett fel i förfarandet.

Mot AMS:s beslut i samrådsärende bör talan kunna föras genom besvär hos KM:t i statsrådet.

3 §

Förestående eller inträffad arbetslöshet i kommunen på grund av företagsnedläggning eller driftsinskränkningar bör i princip motverkas genom statliga åtgärder eller statsunderstödda kommunala åtgärder. Kommunens medverkan bör alltså i första hand ske genom sådana insatser som omnämns i arbetsmarknadskungörelsen, dvs. främst genom åtgärder som är direkt inriktade på den berörda arbetskraften. Även andra åtgärder står ordinärt kommunen till buds, exempelvis tidigareläggning av en kommunal upphandling.

Genom det allt bättre informationsutby-

tet mellan näringsliv och samhälle, bl. a. genom varselöverenskommelser mellan företagaren och arbetsmarknadsmyndigheten och olika institutionella samrådsförfaranden mellan samhälle och näringsliv, har överfallssituationer av arbetslöshet till följd av företagsnedläggningar eller driftsinskränkningar blivit mindre vanliga. Arbetsmarknadsmyndigheten har härigenom oftast skäligt rådrum för att med statliga ekonomiska stödinsatser avhjälpa företagens mera tillfälliga svårigheter eller, om stöd till företaget inte är försvarligt, angripa fallet med flera olika arbetsmarknadspolitiska medel. I rena nedläggningssituationer inom industrin torde AMS bl. a. ha vissa möjligheter att fortsätta driften i form av industriellt beredskapsarbete.

Enligt kommitténs mening är behovet av sysselsättningspolitiskt betingat direkt ekonomiskt stöd från kommunerna till det enskilda näringslivet idag starkt reducerat och kan väntas ytterligare minska genom fortsatt utbyggnad och differentiering av den statliga lokaliserings- och arbetsmarknadspolitiken samt genom dessa verksamheters anknytning till en efter hand mera konkret utformad regionalpolitik. Trots alla ansträngningar att i statligt huvudmannaskap bemästra de många problem som är förenade med intresset av full sysselsättning är det dock realistiskt att räkna med vissa kvarstående lokala restbehov som inte kan nöjaktigt tillgodoses inom ramen för det ordinära systemet. Kommuns befogenhet enligt förevarande paragraf är nu avsedd för sådana undantagsfall men ger också utrymme för mera reguljära insatser om sådana framdeles skulle befinnas ändamålsenliga.

De undantagsfall som paragrafen i första hand åsyftar kan inte identifieras på förhand. Begränsningen av de kommunala insatserna får ske i ett obligatoriskt samråd mellan kommunen och myndighet som KM:t bestämmer, lämpligen arbetsmarknadsstyrelsen. Det får därvid ankomma på AMS att från regionalpolitiska utgångspunkter allsidigt pröva behovet och lämpligheten av de insatser kommunen kan vara beredd till med stöd av lagrummet.

Om utformningen av samrådet får kommittén hänvisa till förslaget till kungörelse och kommentarerna härtill under föregående paragraf.

4 §

Av paragrafen framgår att stöd till enskild näringsverksamhet i andra fall än som avses i 2 och 3 §§ får lämnas endast om det behövs för fullgörande av kommunens uppgifter på det verksamhetsområde som kommittén i den allmänna motiveringen behandlat under rubriken kommunal service (6.8.2), för att nyttiggöra i kommunens ägo befintliga naturtillgångar eller för att skydda kommunen mot förmögenhetsförlust. Bestämmelsen bygger helt på det beståendes grund.

Kommittén har valt att ange rekvisitet för stöd i allmänt servicesyfte så, att stödet skall vara påkallat för att kommuninvånarnas behov av tjänster eller förnödenheter skall tillgodoses. Här avses i första hand sådan verksamhet som faller inom de kommunala affärsverkens traditionella ram men också annan lokal och allmäninriktad service som kommun under normala förhållanden har befogenhet att dra försorg om. Rekvisitet avses också ge täckning för stödåtgärder som undantagsförhållanden kan ge anledning till inte endast under av krig, krigshot och andra avspärrningsförhållanden orsakade försörjningskriser utan också lokala försörjningskriser på grund av hastig avfolkning inom en kommundel och liknande. Av vad kommittén i den allmänna motiveringen anfört om huvudsyftet med lagförslaget torde framgå att någon speciellt restriktiv tillämpning av kommuns befogenheter på serviceområdet inte är avsedd.

Som framgår av motiven till 1948 års kompetensreform och av rättspraxis (se s. 77 och 88) har kommun ansetts ha befogenhet att nyttiggöra naturtillgångar i kommunens ägo, exempelvis skogs- och grustillgångar. Det är inte ovanligt att sådan exploatering sker genom anlitande av enskilda rättssubjekt i vilka kommunen engagerar sig i former som enligt lagförslaget blir att

hänföra till stöd åt enskild näringsverksamhet. Mot detta har rättstillämpningen i princip inte rest något hinder och lagrummet innebär nu en kodifiering av denna befogenhet. Alltjämt gäller att kommun vid anskaffning av naturtillgång inte får vägledas av vinstintressen.

Kommuns intresse av att skydda sin förmögenhet kan undantagsvis påkalla stöd till enskilt näringsföretag. Paragrafen får i denna del ses mot bakgrund av bestämmelsen i 50 § första stycket KL enligt vilken kommunen tillhörig fast eller lös egendom bör så förvaltas, att kommunens förmögenhet ej minskas. Förutsättningen för stöd i sådant syfte är att åtgärden framstår som förenlig med god sed i den kommunala drätselförvaltningen.

5 §

Frågorna enligt denna lag gäller främst en avvägning mellan statligt–regionala intressen gentemot kommunala intressen. Det är uppenbart att de regionala intressena besvärsvägen knappast kan på ett tillfredsställande sätt tillgodoses enbart genom en besvärsrätt för kommunens medlemmar. Kommittén har därför funnit lämpligt att tillerkänna ett organ för det allmänna rätt att anföra besvär i här avsedda ämne. Det får antagas att besvärsrätten sällan får aktualitet. Självfallet bör besvärsrätten användas endast i ärenden som från principiella eller sakliga synpunkter är av särskild vikt. En dylik besvärsrätt ligger väl i linje med det inflytande som de statliga och regionala organen i andra sammanhang utövar på den kommunala verksamheten.

Den särskilda besvärsrätten bör lämpligen anförtros åt arbetsmarknadsstyrelsen.

6 §

I speciallagstiftning förekommer ibland befogenhet för kommun att stödja enskild näringsverksamhet. Exempel härpå ges i 14 § socialhjälpslagen, i lagen om kommunala befogenheter inom turistväsendet och lagen om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade. Genom förevarande paragraf klargörs att lagen inte inverkar på sådana befogenheter och ej heller i övrigt ingriper i annan speciallagstiftning.

7 Återgång av olaga kommunala beslut

Olaga kan ett kommunalt beslut sägas vara så snart det strider mot de rättsliga normer som gäller för kommunen enligt KL eller annan författning. I det följande behandlas emellertid företrädesvis beslut som är olaga i den bemärkelsen att beslutet upphävts i kommunalbesvärsmål. Framställningen är inriktad på att belysa de offentligrättsliga problem som uppkommer när ett sådant beslut blivit helt eller delvis verkställt i tiden mellan tillkomsten av beslutet och det upphävande utslaget. Ytterst tar framställningen sikte på den i direktiven aktualiserade frågan huruvida legala möjligheter bör skapas för att tvinga kommunen att återställa den verkställighet som kan ha skett.

7.1 *Verkställbarhet av underställningsfria kommunala beslut*

Beslut som fattas av fullmäktige eller nämnd skall protokollföras. Protokollet skall justeras och justering kan ske genast (24, 39 och 45 §§ KL).

Verkställbarhet av ett beslut inträder i princip genom justeringen. Denna princip framgår inte direkt av KL men har indirekt stöd i bestämmelsen att länsstyrelsen äger förbjuda verkställighet av överklagat beslut om det finns skäl därtill (s. k. inhibition, 77 § första st. KL). Principen om omedelbar verkställbarhet är emellertid underkastad viktiga modifikationer, vilka grundas på intresset av att eventuella kommunalbesvär över ett beslut inte blir onyttiga genom verkställighet. Det ankommer på vederbörande verkställighetsorgan att under det oinskränkta ämbetsansvar som gäller beträffande sådant organ väga de båda intressena mot varandra och avgöra huruvida verkställighet skall anstå till dess beslutet vunnit laga kraft.

I äldre kommunallagar lämnades dunkla och motsägande besked om tidpunkten för verkställbarhet. Det förekom ett stadgande att verkställighet fick ske, om klagande försummat att inge besvärsskrift eller iaktta vissa andra formföreskrifter. Denna regel kunde tolkas så att beslut inte fick verkställas förrän det antingen visat sig att ingen klagat, eller att klagande försummat någon formföreskrift eller anförda besvär blivit avgjorda genom lagakraftägande beslut. Å andra sidan fanns det, liksom nu, en inhibitionsbestämmelse, som utgick från att verkställbarheten inträdde omedelbart.

Den numera gällande ordningen infördes genom 1953 års kommunallagsreform. Beträffande verkställbarhet anförde kommunallagskommittén (SOU 1952: 14 s. 337):

> Ofta är det nödvändigt, att fattat beslut kan bringas till verkställighet utan hinder av att beslutet icke vunnit laga kraft. Sålunda måste t. ex. i december fattade beslut, som innefatta val av kommunala förtroendemän med tjänstgöringsperiod från och med påföljande års ingång, givetvis kunna verkställas, oaktat

besvär anföras. Likaledes måste den i slutet av året antagna utgifts- och inkomststaten kunna börja tillämpas från budgetårets ingång. Men även där verkställighet av ej lagakraftvunnet beslut icke är, såsom i de nyssnämnda fallen, oundgänglig för att den kommunala förvaltningsapparaten över huvud skall fungera, är det ur synpunkten av förvaltningsarbetets ostörda gång, dess rationella planerande och utförande, ofta önskvärt, att verkställighet ej behöver anstå i avbidan på klagotidens utgång. Mot det anförda står den andra synpunkten, den nämligen att anförda besvär, som äro befogade, i möjligaste mån böra kunna leda till åsyftat resultat, dvs. hindra beslutets verkställighet. Kommunens organ böra därför ej genom att verkställa beslut hindra sådan »rättelse» därav, som besvärsmyndigheten kan komma att vidtaga. Att kommun på detta sätt föregriper utgången av besvärsprövningen och omöjliggör återställande av läget före verkställigheten, förekommer någon gång.

Enligt kommitténs mening bör det förevarande spörsmålet ses mot bakgrunden därav att kommunalstyrelsen i allmänhet utövas enligt lag och författning och att de beslut, som med utsikt till framgång kunna överklagas, därför äro relativt sällsynta. Med det praktiska livets förhållanden överensstämmer det därför bäst att i princip anse kommunalbeslut verkställbart så snart det föreligger i definitivt skick, dvs. då protokollet över beslutet blivit justerat. För att emellertid icke syftet med besvärsreglerna skall tillspillogivas måste det verkställande organet städse överväga, om verkställighet av ej lagakraftvunnet beslut äventyrar möjligheten för eventuell klagande att vinna rättelse. Medan vissa beslut äro sådana, att deras verkställande icke hindrar en återgång, kan i andra fall läget före verkställigheten icke återställas. Beträffande beslut av det senare slaget måste verkställighetsorganets övervägande bl. a. innefatta ett visst bedömande av frågan om beslutet med framgång kan angripas med besvär. Finner organet risk föreligga för att besvär skulle leda till beslutets undanröjande, bör det låta anstå med verkställigheten, till dess besvärstiden utlöpt, respektive till dess beslutet fastställts genom lagakraftägande utslag, såvida ej effektivitetskravet påkallar annat. Frågan huruvida ett icke lagakraftvunnet beslut bör verkställas eller icke har organet att bedöma under i princip samma ansvar för dess ledamöter som i fråga om andra förvaltningsåtgärder. Givet är emellertid, att verkställighetsorganen mången gång kunna ställas inför svårigheter vid avvägningen av å ena sidan den kommunala effektivitetens krav och å andra det rättsskyddsbehov som besvärsreglerna äro avsedda att tillgodose, och det torde ligga i sakens natur, att de icke i varje sådan situation träffa det avgörande, som sedermera befinnes vara det riktiga.

Kommunallagskommittén fann inte lämpligt att föreslå uttryckliga bestämmelser om verkställbarhet. En viss ledning för bedömande av hithörande spörsmål ansåg kommittén kunna hämtas av de synpunkter kommittén anfört i ämnet. Genom att behålla bestämmelsen om rätt för länsstyrelsen att meddela verkställighetsförbud och låta stadgandet om verkställbarhet vid viss försummelse från klagandes sida utgå, ansåg sig kommittén ha gett tillräckliga uttryck åt den av kommittén skisserade huvudregeln. Kommitténs synpunkter på frågan om verkställbarhet ansågs av departementschefen väl avvägda och lämpade att tjäna som ledning för praxis i kommunerna samt lämnades utan erinran vid utskottsbehandlingen (prop. 1953: 210 s. 198–199; KU 1953: 22 s. 60).

Enligt 4 § KL utövas kommuns beslutanderätt av kommunfullmäktige, medan förvaltning och verkställighet tillkommer kommunstyrelsen och övriga nämnder. Uppgiftsfördelningen har i rättstillämpningen ansetts innebära att fullmäktige saknat befogenhet att ge nämnd bemyndigande om omedelbar verkställighet av fullmäktigebeslut, oavsett att nämnden hänskjutit frågan om verkställighet till fullmäktige (RÅ 1969 C 62). Det ankommer sålunda på vederbörande nämnd att själv överväga och bestämma huruvida verkställighet av ett fullmäktigebeslut bör ske innan beslutet vunnit laga kraft. Nämnd kan inte överflytta detta ansvar till fullmäktige och är inte heller bunden av ett eventuellt fullmäktigebeslut om omedelbar verkställighet. – Att speciella omständigheter i det enskilda fallet kan tänkas medge avsteg från denna princip antyds i RÅ 1953 I 293; jfr även länsstyrelsens utslag i RÅ 1969 K 677.

Ett ärende hos fullmäktige kan vara av sådan natur att fullmäktiges beslut i huvudsaken innefattar beslut om verkställighet oavsett laga kraft. Exempel på sådant ären-

de ges i RÅ 1961 I 46, där kommunen hade beslutat att förvärva en fastighet vid en redan kungjord och nära förestående exekutiv auktion. Även i sådana fall torde verkställighetsorganet ha att själv pröva verkställighetsfrågan (JO 1966 s. 314–318).

Länsstyrelsen har, som nämnts, rätt att meddela verkställighetsförbud i kommunalbesvärsmål »om skäl därtill äro». Härom anförde kommunallagskommittén:

> Genom denna allmänna formulering blir det bl. a. klart, att verkställighetsförbud kan meddelas, oavsett på vilken eller vilka av de i lagen stadgade grunderna klaganden stödjer sina besvär. Vidare synes den föreslagna avfattningen bättre än den nuvarande giva vid handen, att verkställighetsförbud kan meddelas när som helst under tiden för besvärens anhängighet hos länsstyrelsen, sålunda icke blott i samband med meddelande av utslag utan även dessförinnan och alltså redan omedelbart efter det besvären inkommit. Eftersom den föreslagna lydelsen icke lärer innebära någon större ändring i sak av gällande rätt, torde den icke leda till någon egentlig ökning av de för närvarande sällsynta fall, då verkställighet förbjudes. Frågan huruvida verkställighetsförbud skall meddelas får bedömas framför allt ur synpunkten om det erfordras för att klaganden skall vinna den rättelse som avses med besvären. Vad särskilt angår interimistiskt verkställighetsförbud får meddelande av dylikt i allmänhet anses förutsätta, att länsstyrelsen finner vad i målet förekommit göra det sannolikt, att den slutliga prövningen av besvären skall leda till deras godkännande. Skulle länsstyrelsen sedermera, t. ex. på grund av de upplysningar som framkomma i samband med besvärens kommunicering, komma till ett annat resultat i huvudfrågan, äger den givetvis återkalla verkställighetsförbudet.

Kommunallagskommitténs uttalanden godtogs av KM:t och riksdag (prop. 1953: 210 s. 198–199; KU 1953: 22 s. 60). Departementschefen framhöll att länsstyrelsens rätt att meddela verkställighetsförbud endast torde behöva begagnas undantagsvis och att lagtexten syntes ge länsstyrelsen frihet att handla efter omständigheterna i det särskilda fallet.

Beträffande verkställighetsförbud bör framhållas att länsstyrelsen har rätt att meddela sådant förbud utan yrkande från klagandens sida. Förordnar länsstyrelsen om verkställighetsförbud innan utslag meddelas i huvudsaken, kan länsstyrelsens förordnande överklagas särskilt till regeringsrätten. Har klandrade kommunala beslutet börjat verkställas när länsstyrelsen meddelar förbud, gäller förbudet fortsatt verkställighet. Om länsstyrelsens prövning av själva saken utmynnar i ett upphävande av kommunens beslut torde själva upphävandet få innebörden av verkställighetsförbud endast om utslaget vinner laga kraft. Länsstyrelsen har dock rätt att i samband med ett upphävande förordna om inhibition.

För regeringsrättens del saknas uttryckliga regler om rätt att förordna om inhibition. Regeringsrätten anses emellertid ha samma befogenhet därvidlag som den vilken tillkommer länsstyrelse.[1]

7.2 *Verkställbarhet av underställningsbundna kommunala beslut*

Vissa kommunala beslut, på vilka reglerna om kommunalbesvär är tillämpliga, skall för att bli gällande underställas statlig myndighet för prövning och fastställelse. I KL förekommer för närvarande sådana föreskrifter beträffande beslut om besvärsnämndsreglemente (76 §), extraordinär penningplacering (61 §), vissa flerårsanslag (52 §), viss fondbildning eller fonddisposition (56 §), upptagande av lån och ingående av borgen i vissa fall (60 §) samt avgifter å den allmänna rörelsen (74 §). Underställningsbestämmelser beträffande kommunala beslut som kan angripas genom kommunalbesvär förekommer även i andra författningar, exempelvis i lagen (1957: 259) om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats m. m.

Förekommande föreskrifter om underställning innebär, om ej annat stadgats, att beslutet inte får verkställas förrän det fastställts. När underställning sker hos länsstyrelse eller statligt verk kan fastställelsebeslut överklagas hos KM:t. Vid underställning hos länsstyrelse kan det förekomma

[1] Se besvärssakkunnigas slutbetänkande SOU 1964: 27 s. 603. Jfr landstingslagens besvärsregler och RÅ 1962 I 151.

kommunalbesvär över underställda beslutet, varvid länsstyrelsen anses kunna fatta samtidiga beslut i besvärsmålet och underställningsärendet. I dessa fall inställer sig frågan om redan fastställelsen ger verkställbarhet eller om tidpunkten för verkställbarhet på liknande sätt som gäller för underställningsfria beslut kan framflyttas av hänsyn till att kvarstående besvärsmöjligheter (fullföljda kommunalbesvär över kommunens beslut, resp. förvaltningsbesvär i fastställelseärendet) inte blir onyttiga. Båda alternativen har förespråkare inom doktrinen.[1] Det synes väl förenligt med allmänna rättsgrundsatser att även i dessa fall anse en nyanserad verkställbarhetsregel tillämplig.[2]

7.3 *Kommuns skyldighet att ombesörja återgång av verkställighet*

Talan mot ett kommunalt beslut innebär en förlängning av den tidsrymd inom vilken frågan om ett kommunalt besluts giltighet hålls öppen. Tidsförlängningen kan variera kraftigt beroende på målets omfattning och svårighetsgrad, parternas processföring, arbetsbalansen i besvärsinstanserna etc. Under denna tid är beslutet i princip verkställbart och åtskillig verkställighet kan ha ägt rum i form av rättshandlingar och andra åtgärder. Om processen slutligen leder till att det kommunala beslutet blir upphävt innebär detta i princip för kommunens del att fortsatt verkställighet inte får ske samt att kommunens fullmäktige och nämnder inom ramen för KL:s uppgiftsfördelning skall vidta de åtgärder som är möjliga för att rätta till den offentligrättsliga oordning som uppstått till följd av den redan skedda verkställigheten. Dessa krav, som ligger i sakens natur, antyds i den mening som rutinmässigt avslutar regeringsrättens utslag: »Det länder vederbörande till underdånig efterrättelse.» Frågan om vad som i detta hänseende närmare ankommer på kommunen tilldrar sig särskild uppmärksamhet när verkställigheten bestått i rättshandling inom området för oreglerad förvaltning och, såsom exempelvis vid ett avtal, varit fri från inslag av omedelbar offentligrättslig maktutövning mot enskild person. Frågan får en viss belysning i följande rättsfall.

RÅ 1963 I 129. Vid sammanträde 25/9 1959 beslöt kommunalfullmäktige i Arvidsjaurs kommun att godkänna vissa av ombud för kommunen träffade avtal med Sveriges Kreditbank och Aktiebolaget Nordiska Kompaniet om kommunens förvärv av en Arvidsjaurs Hotellfastighetsaktiebolag i konkurs tillhörig tomt i Arvidsjaurs municipalsamhälle med därå uppförd hotellbyggnad jämte inventarier. Vidare beslöts bl. a. att uppdra åt två personer att dels företräda kommunen vid exekutiv försäljning av fastigheten och därvid avge bud å 1 350 000 kronor enligt det med banken träffade avtalet, dels ock slutföra inköpet av inventarierna från Aktiebolaget Nordiska Kompaniet. Därjämte uppdrogs åt samma personer att föra underhandlingar om hotellets utarrendering.

Över fullmäktiges beslut anfördes besvär. Innan dessa slutligt prövats, inropades fastigheten å exekutiv auktion den 19 oktober 1959 av de utsedda representanterna för kommunen. Fullmäktiges beslut bringades även i övrigt i verkställighet innan besvären slutligt prövats. Genom utslag den 2 mars 1961 upphävde regeringsrätten fullmäktiges beslut. Såsom skäl anfördes att sådana omständigheter inte förelåg, att klandrade beslutet kunde anses avse en angelägenhet som det tillkom kommunen att vårda, och att fullmäktige således genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet. (RÅ 1961 I 46; jfr 1961 I 44 och 45).

Sedan fullmäktige den 24 april 1961 fått del av regeringsrättens utslag, beslöt fullmäktige att lägga utslaget till handlingarna. Även detta beslut överklagades. I förklaring över besvären uttalade fullmäktige att kommunen ej var villig att avhända sig fastigheten.[3] Genom utslag den 30 maj 1963 prövade regeringsrätten lagligt upphäva full-

[1] Strömberg, FT 1961 s. 260; Sundberg, Kommunalrätt (1963) s. 255.

[2] Jfr besvärssakkunnigas förslag till lag om förvaltningsförfarandet 11 kap 9 § (SOU 1964: 27).

[3] JO 1966 s. 309.

mäktiges sistnämnda beslut. Regeringsrätten förklarade härvid att fullmäktige genom beslutet överskridit sin befogenhet, eftersom det ålegat kommunen att – sedan fullmäktiges beslut den 25 september 1959 blivit av regeringsrätten upphävt – begagna till buds stående medel för att bringa till återgång den verkställighet av beslutet som ägt rum, och fullmäktiges beslut den 24 april 1961 måste så förstås, att fullmäktige därigenom förklarat att upphävandet av det förra beslutet, oavsett möjligheterna att ställa sig regeringsrättens utslag till efterrättelse, inte skulle föranleda någon kommunens åtgärd.

RÅ 1965 ref. 2. Vid exekutiv försäljning av en jordbruksfastighet i Indals-Lidens kommun blev fastigheten inropad för kommunens räkning och kommunen fick lagfart å fånget. Fullmäktige beslöt sedermera godkänna förvärvet av fastigheten. Detta beslut blev upphävt enär kommunen, som tecknat borgen för visst i fastigheten intecknat lånebelopp, inte behövt ropa in fastigheten för att skydda sina intressen på grund av borgensåtagandet och det inte visats att kommunen eljest ägt att förvärva fastigheten. Medan denna besvärsprocess ännu pågick anslog fullmäktige i sin utgifts- och inkomststat vissa belopp avseende underhåll m. m. av fastigheten. Efter besvär över detta beslut förklarade regeringsrätten att det måste anses ha varit en kommunens angelägenhet att i det uppkomna läget – i avvaktan på de åtgärder kommunen kunde komma att nödgas vidtaga i anledning av att fullmäktiges beslut om att godkänna fastighetsförvärvet blivit upphävt – svara för de med innehavet av fastigheten förenade nödiga kostnaderna.

RÅ 1969 C 78. I februari 1966 beslöt stadsfullmäktige i Vadstena att »sälja» en tomt till ett tryckeriföretag i staden för 7 150 kr. och anvisade samtidigt medel till motsvarande belopp »för täckande av köpeskillingen». Genom utslag i februari 1968 blev detta beslut av regeringsrätten upphävt, enär kungörelsen till fullmäktiges sammanträde varit missledande och ofullständig samt beslutet i sak inneburit vederlagsfri överlåtelse av tomten och därmed otillåtet stöd till enskilt företag (RÅ 1968 ref. 18). Utslaget anmäldes i fullmäktige den 25 april 1969, varvid fullmäktige beslöt »lägga anmälan till handlingarna». Över beslutet anfördes besvär under påstående att fullmäktige genom beslutet underlåtit att vidta med anledning av regeringsrättens utslag erforderliga åtgärder för att bringa till återgång skedd verkställighet av det upphävda beslutet. Fullmäktige avgav yttrande av vilket enligt länsstyrelsens utslag framgick att drätselkammaren i avvaktan på regeringsrättens utslag tagit revers på köpesummans belopp och efter utslaget tagit kontakt med tomtköparen för förhandlingar om formerna för köpeskillingens erläggande. Under hänvisning härtill lämnade länsstyrelsen besvären utan bifall. Regeringsrätten gjorde ej ändring i länsstyrelsens utslag.

De ovan refererade avgörandena ger vid handen att kommun, som fattat ett beslut som sedermera blir upphävt genom lagakraftägande utslag, är skyldig att inventera olika rättsliga och faktiska möjligheter att återställa den verkställighet som kan ha skett på grund av det upphävda beslutet och att fatta beslut som innebär att till buds stående medel för återgång av verkställigheten blir begagnade.

I handläggningshänseende torde ett upphävande utslag ha anhängighetsverkan hos vederbörande kommunala organ. Om verkställighet skett eller om beslut t. ex. utgjort svar på en väckt motion kan det vara nödvändigt att ett nytt beslut sätts i det upphävda beslutets ställe. Det upphävande utslaget medför då att ärendet är att betrakta som återanhängigt hos vederbörande verkställighetsorgan, som har att föreslå fullmäktige ett till det upphävande utslaget anpassat nytt beslut i ärendet jämte förslag till beslut om återgångsåtgärder i fall där verkställighet skett. Har upphävda beslutet fattats av nämnd torde det i princip ankomma på nämnden att själv fatta erforderligt beslut.

Innebörden av kommunallagens krav på återgångsåtgärder från kommunens sida är i viss mån beroende av frågan hur ett upphävande utslag inverkar på rättshandling

som kommunen kan ha ingått under mellantiden. Exempel på denna problematik lämnar NJA 1931 s. 345: Enligt lagakraftvunnet beslut av fullmäktige iklädde sig en kommun borgen för två lån som en bank beviljat ett kraftbolag i orten. Sedan banken och bolaget överenskommit att lånen skulle sammanföras till en löpande räkning tecknade kommunen, enligt nytt beslut av fullmäktige, borgen för räkningen. Det nya beslutet blev efter kommunalbesvär upphävt. När banken härefter krävde betalning av kommunen, bestred kommunen betalningsskyldighet och hävdade bl. a. att borgensåtagandet till följd av det upphävande utslaget inte kunde göras gällande mot kommunen. Underrätterna ogillade bankens talan under åberopande bl. a. av att fullmäktiges senaste beslut blivit upphävt. HD fann att borgensförbindelsen var ogiltig såvitt den grundats på det sedermera upphävda beslutet men giltig i den mån förbindelsen inte medförde vidsträcktare förpliktelser än det första beslutet medgav. – Domstolarna var sålunda ense om att ett borgensåtagande som ingås på grund av beslut som sedermera blir upphävt i varje fall förlorar sin normala verkan mot kommunen genom det upphävande utslaget.

Rättsfallet ger ett exempel på att en rättshandling blir ogiltig när det underliggande kommunala beslutet blir upphävt. Fallets prejudicerande räckvidd är emellertid osäker. Samtidigt som man alltjämt har att hålla fast vid en grundregel om ogiltighet, som i avtalsförhållande kan hävdas av kommunen exempelvis genom återföring av prestationer, kan man konstatera att de numera gällande verkställbarhetsreglerna i förening med dagens omfattande kommunala verksamhet ger ett helt annat utrymme än tidigare för undantag eller modifikationer som betingas av hänsyn till kommunens avtalskontrahenter eller andra som berörs av en kommunal åtgärd.

Med ledning av de verkningar allmän domstol stundom tillerkänt bristfälliga men lagakraftvunna kommunala beslut[1] har man anledning anta att intresset av tilltro i den allmänna omsättningen och hänsyn till kommunens motpart genom beaktande av sådant som god tro, nytta, passivitet, samtycke m. m. i vissa fall helt eller delvis kan neutralisera ogiltigheten av mellanliggande rättshandling. Klart är att inträffad ogiltighet kan medföra skyldighet för kommunen att utge skadestånd till avtalskontrahent.[2] Dylika modifikationer av ogiltighetsregeln kan ofta te sig naturliga. När kommunallagen i princip tillerkänner kommunen rätt att ingå rättshandlingar på grund av icke lagakraftvunnet beslut är det rimligt att de retroaktiva verkningarna av ett upphävande utslag får bestämmas efter en avvägning mellan offentligrättsliga och civilrättsliga intressen.[3] Sammanfattningsvis får man alltså räkna med att rättsordningen stundom kan medge verkningar av mellanliggande rättshandlingar och att dessa verkningar kan resa svårigheter för kommunen att rätta sig efter ett upphävande utslag genom att låta skedd verkställighet gå åter i samma ordning som den tillkommit. Ibland kan denna väg till rättelse vara helt stängd. Har kommunen exempelvis inropat en fastighet på exekutiv auktion torde i vart fall efter köpeskillingens fördelning en återgång i de ursprungliga spåren vara utesluten.

7.4 *Ärenden hos JO ang. verkställbarhet och återgång av verkställighet m. m.*

Enligt instruktionen (1967: 928) har riksdagens ombudsmän (justitieombudsmännen) tillsyn över att de tjänstemän och andra, som är underkastade fullständigt ämbetsansvar, i sin tjänsteutövning efterlever lagar och andra författningar och i övrigt fullgör sina åligganden. Tillsynen bedrivs genom inspektioner och genom sådana undersökningar och beslut som kan anses påkallade med anledning av klagomål, inspektionsiakttagelser eller andra förhållanden. JO får som särskild åklagare väcka åtal, när någon som

[1] NJA 1930 s. 403, 1942 s. 251.
[2] NJA 1929 s. 128; RÅ 1957 I 47.
[3] Westman i FT 1947 s. 15 ff; Sjöberg, Det kommunala besvärsinstitutet (1948), s. 263 ff; Sundberg, Rättsvetenskapliga studier ägnade minnet av Philips Hult (1960), s. 471 ff; Jägerskiöld i FT 1961 s. 96 ff; Kaijser, Kommunallagarna II (1967) s. 319 ff.

står under hans tillsyn i sin tjänsteutövning brutit mot lag eller annan författning eller på annat sätt åsidosatt något tjänsteåliggande. JO bör främst ingripa när enskild rättssäkerhet kränkts eller satts i fara eller när någon åsidosatt sin tjänsteplikt av egennytta, mannamån eller grov försummelse.

Vid tillsyn över kommunal verksamhet skall JO beakta de särskilda betingelser under vilka den folkliga självstyrelsen arbetar. Han bör inte ingripa så att den kommunala verksamheten onödigt hämmas. Motsvarande bestämmelse fanns även i tidigare instruktion (1957: 165), vilken dessutom föreskrev att JO vid tillsyn över den kommunala verksamheten inte borde ingripa i fall där det var fråga om annat än frihetsberövande eller uppenbart övergrepp.

Om förekommet fel inte är av allvarlig beskaffenhet och särskilda skäl inte föranleder till annat, bör JO, i stället för att väcka åtal eller göra anmälan till myndighet med disciplinär bestraffningsrätt, låta bero vid erinran, vunnen rättelse, avgiven förklaring eller vad som i övrigt förekommit.

Vid tillsynen över den kommunala verksamheten har JO vid några tillfällen haft anledning att ta ställning till frågor om verkställbarhet och återgång av verkställighet av kommunala beslut. I det följande lämnas kortfattade referat av vad som förevarit i dessa ärenden.

1961 s. 431[1]

Vid sammanträde 26/10 1957 beslöt fullmäktige i Vika kommun att bevilja en företagare i kommunen ett lån om 10 000 kr. mot säkerhet i fastighetsinteckningar. Lånet skulle vara ränte- och amorteringsfritt under de tre första åren samt därefter löpa med ränta och återbetalas i viss angiven ordning.

Fullmäktiges protokoll över sammanträdet justerades 4/11 1957. Lånebeloppet utbetalades 9/11 1957.

Sedan besvär över fullmäktiges beslut anförts 18/11 1957 blev beslutet upphävt genom utslag av länsstyrelsen 1/12 1958, enär fullmäktige dels ej anvisat medel för täckande av anslaget och dels överskridit sin befogenhet. Utslaget vann laga kraft.

I revisionsberättelsen över kommunens förvaltning år 1957 anmärkte de kommunala revisorerna att kommunalnämnden bort inse risken av att beslutet kunde bli överklagat, bl. a. på grund av att en av fullmäktiges ledamöter reserverat sig mot beslutet, och därför bort låta anstå med utbetalningen i avbidan på att besvärstiden löpt ut eller lagakraftägande utslag förelegat. Revisorerna förklarade sig på grund härav inte kunna tillstyrka ansvarsfrihet för kommunalnämndens förvaltning år 1957. Fullmäktige beslöt 16/6 1958 att inte bevilja ansvarsfrihet men upptog sedermera frågan till ny behandling och beslöt 18/8 1958 att bevilja full ansvarsfrihet. Över sistnämnda beslut anfördes besvär, som bifölls av länsstyrelsen men ogillades av regeringsrätten (RÅ 1960 ref. 38).

I maj 1958 anfördes hos JO klagomål mot kommunalnämnden och kommunalkamrern för att de verkställt fullmäktiges utlåningsbeslut innan det vunnit laga kraft.

Klagomålet föranledde bl. a. följande uttalande från JO:s sida.

Kommunalnämnden har i sin förklaring gjort gällande, att man ej känt till eller haft anledning räkna med att besvär skulle komma att anföras över fullmäktiges ifrågakomna beslut. Denna invändning saknar enligt min mening avgörande betydelse för verkställighetsfrågans bedömande. Det avgörande för denna bedömning är huruvida det fanns anledning räkna med att beslutet komme att undanröjas i händelse av besvär. Det omstridda beslutet var icke meddelat för att tillgodose något i särskild författning angivet ändamål, som det ankom på kommunen att befrämja, och ägde enligt en stadig och för de flesta kommunalmän väl känd praxis icke heller stöd i kommunallagen; beslutet blev också sedermera undanröjt av länsstyrelsen på anförda besvär. Det borde därför ha stått klart för kommunens verkställande organ, att fullmäktiges beslut troligen skulle komma att undanröjas i händelse av besvär. Det är vidare att

[1] Ämbetsberättelsen.

märka, att fråga var om ett beslut, vars verkställande hindrade en återgång, om beslutet efter besvär undanröjdes. Även om beloppet kunde återkrävas, skulle dock i varje fall någon ersättning för räntekostnaden icke kunna avkrävas låntagaren. Ett återställande av det rättsläge, som rådde innan beslutet verkställdes, var alltså icke möjligt. Av nu anförda skäl och då några effektivitetssynpunkter icke åberopats och uppenbarligen ej heller kunna göras gällande till stöd för att beloppet bort utbetalas, innan beslutet vunnit laga kraft, finner jag kommunens verkställande organ ha förfarit felaktigt genom att verkställa beslutet, innan det vunnit laga kraft.

Under åberopande av vad Svenska landskommunernas förbund i yttrande över klagomålen anfört om arbetsbördan på kommunalkontoret vid tiden för utbetalningen m. m. fann JO omständigheterna förmildrande. På grund härav och då beloppet sedermera återbetalts till kommunen, lät JO vid sina uttalanden i ärendet bero.

1966 s. 307

Det tidigare i korthet refererade fallet RÅ 1963 I 129, avseende kommunalt förvärv av hotellfastighet på exekutiv auktion m. m. (se s. 136) åtföljdes av en anmälan som föranledde JO att jämte annat pröva huruvida kommunalnämnden eller kommunal befattningshavare förfarit felaktigt genom att medverka till verkställighet av fullmäktiges beslut, ehuru beslutet ännu inte vunnit laga kraft.

JO fann att omständigheterna var sådana att fullmäktiges beslut inte bort verkställas, innan besvären, vilka anfördes två dagar före den exekutiva auktionen, blivit slutligen prövade: Kommunen hade inte befunnit sig i en sådan tvångssituation att kommunens bästa påkallade omedelbar verkställighet. Fullmäktiges föreskrift om att förvärvet skulle ske på exekutiv auktion var i och för sig inte av beskaffenhet att påverka bedömningen av frågan om beslutet bort verkställas, ehuru det inte vunnit laga kraft. Med hänsyn till att rättspraxis angående kommuns befogenhet att engagera sig i hotell- och restaurantföretag inte var entydig måste det ha stått klart för de verkställande organen att det fanns en betydande risk för att fullmäktiges beslut skulle bli undanröjt. Det borde vidare ha stått klart för de verkställande organen att – om beslutet efter besvär undanröjdes – återgång av verkställigheten, i den mån sådan var möjlig, inte kunde ske utan betydande risk för förlust för kommunen. – Straffbart fel ansågs inte föreligga: I förevarande fall hade kommunens representanter efter genomgång av praxis, varvid juridisk expertis anlitats, kommit till den bestämda uppfattningen att besvären skulle komma att ogillas. Ett starkt stöd för riktigheten av denna mening var att, när verkställigheten skedde, länsstyrelsen vid två tillfällen redan hade behandlat frågan om kommunens engagemang i hotellföretaget och då tagit sådan ställning till frågan, att man inom kommunen hade all anledning utgå från att länsstyrelsen skulle anse förvärvet av hotellfastigheten och inventarierna kompetensenligt. Länsstyrelsen hade nämligen dels genom beslut som vunnit laga kraft ogillat besvär över ett beslut av fullmäktige att låna ut 300 000 kr. till en stiftelse, som bildats för att förvärva hotellfastigheten, och dels avslagit framställning om inhibition av det i ärendet aktuella beslutet.

JO prövade även frågan om återgång av verkställigheten och anförde sammanfattningsvis följande. Någon fullständig återgång av rättsläget, sådant det gestaltat sig före verkställigheten, var numera inte möjlig. Däremot var det möjligt att avveckla de kommunala engagemangen i hotellrörelsen. Kommunen var skyldig att göra så i den mån det kunde ske utan alltför betydande förluster. Som regeringsrätten funnit stod följaktligen fullmäktiges beslut att lägga regeringsrättens utslag till handlingarna och fullmäktiges förklaring att kommunen inte var villig avhända sig fastigheten i strid mot kommunens skyldighet att om möjligt åvägabringa återgång av verkställigheten.

JO noterade härefter att ledamöter av fullmäktige inte var underkastade ämbets-

ansvar och sålunda inte kunde göras straffrättsligt ansvariga, att kommunallagen inte anvisade något medel varigenom besvärsmyndighet kunde framtvinga återgång av verkställighet samt att inte heller länsstyrelseinstruktionen – såsom klaganden i ärendet hävdat – syntes inrymma några tvångsmedel. JO utgick emellertid från att kommunen av lojalitet mot gällande rättsordning skulle söka åvägabringa rättelse. Det fanns så mycket mera anledning anta att de för kommunen ansvariga förtroendemännen var villiga att medverka härtill som fullmäktige i beslut i oktober 1963 uppdragit åt kommunalnämnden att med anlitande av juridisk expertis utreda ärendet, särskilt frågan om försäljning av fastigheten. Med hänsyn till detta beslut ansåg sig JO sakna anledning att närmare undersöka frågan om ansvar för ledamot av kommunalnämnden för underlåtenhet att utreda och för fullmäktige framlägga erforderliga förslag till rättelse.

1966 s. 336[1]

Enligt köpekontrakt den 3/5 1962 förvärvade Locknevi kommun en skogsfastighet för 131 000 kronor. Förvärvet godkändes av kommunalfullmäktige den 26/5 1962. Beslutet överklagades varvid regeringsrätten i utslag 30/1 1964 prövade lagligt att med ändring av länsstyrelsens utslag upphäva kommunalfullmäktiges beslut såsom kompetensöverskridande (RÅ 1964 I 22).

Oaktat fullmäktiges beslut blivit upphävt, hade någon åtgärd för köpets återgång inte vidtagits från kommunens sida. I anledning härav framställdes klagomål hos JO, som i beslut 22/7 1965 bl. a. anförde att det ålåg kommunalnämnden att söka åvägabringa återgång och att hos fullmäktige framlägga erforderliga förslag härom.

I en 8/2 1967 till JO inkommen skrift anförde klaganden ånyo klagomål mot kommunalnämnden för att den underlåtit att efter JO:s beslut från juli 1965 vidta åtgärder för att söka åvägabringa en återgång av kommunens köp av fastigheten.

I beslut 20/10 1967 anförde JO i anledning härav:

Sedan beslutet om fastighetsköpet upphävts, var kommunen skyldig att söka genom återgångsåtgärder i möjligaste mån försätta kommunen i samma rättsläge som före fastighetsförvärvet. Det ålåg följaktligen Kommunalnämnden som en tjänsteplikt att söka åvägabringa återgång genom att hos kommunalfullmäktige, som enligt 4 § kommunallagen har att utöva kommunens beslutanderätt, framlägga förslag härom.

Kommunalnämnden har också vid två tillfällen, senast den 29 april 1966, framlagt förslag för kommunalfullmäktige om återgång av verkställigheten av fullmäktiges beslut att förvärva fastigheten. Kommunalnämndens förslag innebar att fastigheten skulle överlåtas till vissa ledamöter av Nämnden vilka förklarat sig villiga övertaga densamma. Kommunalnämnden har vidare vid flera tillfällen överlämnat ärendet till kommunalfullmäktige utan eget yttrande. Under tiden efter den 29 april 1966 har Kommunalnämnden inte framlagt något förslag i frågan för fullmäktige.

Med den bestämda ståndpunkt, som kommunalfullmäktige hela tiden intog att kommunen inte skulle avhända sig fastigheten, har det emellertid uppenbarligen varit meningslöst för Kommunalnämnden att framlägga vidare förslag i frågan för fullmäktige. Någon försummelse i påtalat hänseende kan följaktligen icke anses ligga Kommunalnämndens ledamöter till last.

Ansvaret för att någon återgång av fastighetsköpet inte kommit till stånd ännu närmare fyra år efter det regeringsrätten upphävt kommunalfullmäktiges beslut att förvärva fastigheten faller helt på kommunalfullmäktige. Kommunalfullmäktiges ledamöter är dock inte underkastade fullständigt ämbetsansvar och står därför inte under JO:s tillsyn. Kommunalfullmäktiges handlingssätt kan därför inte föranleda någon åtgärd från min sida.

Vad som förekommit i detta ärende utgör ett klargörande exempel på behovet av ett rättsmedel, varigenom en kommun kan förmås att lojalt ställa sig besvärsinstansernas avgöranden till efterrättelse i enlighet med gällande rättsordning. Klagomålen föranleder därför inte vidare åtgärd från min sida än att ett exemplar av mitt beslut i ärendet överlämnas till kommunalrättskommittén för kännedom.

[1] samt JO:s beslut 20/10 1967 (ej återgivet i ämbetsberättelsen).

7.5 *JO:s synpunkter och förslag till lagstiftning beträffande återgång av olaga kommunala beslut*

JO, som i vissa av honom handlagda ärenden fått uppmärksamheten riktad på behovet av bestämmelser som kan säkerställa en återgång av verkställighet av ett sedermera såsom olagligt upphävt fullmäktigebeslut, har i skrivelse till KM:t den 3 februari 1965 anfört följande.

Karakteristiskt för den kommunala självstyrelsen i vårt land är den relativa friheten från statskontroll. Det rättsmedel som står missnöjd kommunmedlem till förfogande, när särskild författning icke anvisar annan väg att överklaga kommunala beslut, är kommunalbesvär. Kännetecknande för kommunalbesvärsinstitutet är – med vissa här ovidkommande undantag för det s. k. tjänstebesvärsinstitutet – besvärsrättens beroende av kommunmedlemskap och besvärsprövningens begränsning till en kassatorisk legalitetsprövning på basis av särskilda kommunala besvärsgrunder.

Ehuru tillkommet för samhällsförhållanden som vitt skilde sig från de nutida utgör kommunalbesvärsinstitutet en oskiljaktig del av vår moderna kommunaldemokrati. Det ger en elasticitet hos kommunalverksamheten som med kommunmedlemmarnas goda minne tillåter pionjärinsatser även utanför det fastslagna kompetensområdet.

Effekten av bifall till anförda kommunalbesvär är att det överklagade beslutet upphäves. Ogillas besvären eller lämnas beslutet oöverklagat innebär detta som regel att beslutet, oavsett felaktigheter i innehåll eller tillkomstsätt, genom senare verkställighet får avsedda rättsverkningar. Har beslutet på besvär upphävts är det icke längre verkställbart.

Kommunala beslut kunna emellertid verkställas, innan de vunnit laga kraft. Huvudregeln är givetvis att lagakraftvinnande bör föregå verkställighet. Såsom framgår av förarbetena till kommunallagen må dock verkställighet, där omständigheterna så påkalla, ske utan avvaktan på besvärsmyndigheternas beslut. Det ankommer således på vederbörande kommunala verkställighetsorgan att avgöra om, när och i vad mån ett kommunalt beslut skall förverkligas. Detta synsätt, som räknar med möjligheten av ursäktliga misstag på verkställighetsstadiet ligger till grund för kommunallagstiftarnas i förarbetena deklarerade uppfattning att ett kommunalt beslut principiellt är verkställbart så snart dess innehåll genom protokollsjustering fixerats. Det bygger på förtroende till kommunalmännens respekt för lag och förordning. En viktig garanti för att beslut av representativa organ icke verkställas utan tungt vägande skäl är det ämbets- och revisionsansvar verkställighetsorganens ledamöter äro underkastade.

På sätt framgår av vad jag anfört i mitt beslut har kommuns verkställande organ vid prövning av fråga, huruvida fullmäktiges beslut må verkställas innan detsamma vunnit laga kraft, att beakta, å ena sidan, styrkan av de skäl som påkalla omedelbar verkställighet av beslutet och, å andra sidan, angelägenheten av att eventuella besvär som äro befogade kunna leda till åsyftat resultat. Därvid skall i sistnämnda hänseende hänsyn tagas till de komplicerade problem som kunna uppkomma vid ett upphävande av ett fullmäktigebeslut som redan verkställts.

Ett upphävande av ett av fullmäktige fattat beslut innebär att beslutet är att anse såsom ogiltigt. Av grunderna för det kommunala besvärsinstitutet torde följa – såsom ock framgår av vad kommunallagskommittén anfört vid behandlingen av verkställbarhetsproblemet (SOU 1952: 14 s. 337) – att kommun är i princip skyldig att söka ombesörja återgång av verkställighet av sedermera upphävt beslut. Regeringsrätten har också i sitt förut omnämnda utslag den 30 maj 1963 uttalat att det ålegat Arvidsjaurs kommun att, sedan fullmäktiges beslut den 25 september 1959 blivit av regeringsrätten upphävt, begagna till buds stående medel för att bringa till återgång den verkställighet av beslutet som ägt rum.

Det har emellertid – även i andra fall än det nu aktuella – hänt att kommun vägrat medverka till återgång av skedd verkställighet av beslut, som upphävts. Några rättsmedel genom vilka kommun kan tvingas att vidtaga åtgärder för att bringa åter upphävt verkställt beslut finnas icke. Ämbets- och revisionsansvaret för de verkställande organens ledamöter blir också sällan aktuellt i dessa situationer, enär det i regel ej är verkställighetsorganen utan kommunens representativa organ som måste fatta beslut rörande återgång. Fullmäktigeledamöter äro emellertid underkastade endast partiellt och i detta sammanhang irrelevant ämbetsansvar och stämmodeltagarna äro icke underkastade något ämbetsansvar alls. Det finns alltså icke någon möjlighet att ingripa mot ett representativt organ som utan tillräckliga skäl vägrar att medverka till återgång av skedd verkställighet.

Med hänsyn till att förevarande situationen – då kommun ställts inför problemet att vidtaga åtgärder för att bringa åter upphävt verkställt beslut – synas ha förekommit i relativt många fall under senare år och med kommunalverksamhetens expansion kunna väntas bli

allt vanligare, har jag ansett mig böra undersöka om det kan anses påkallat att komplettera lagstiftningen med bestämmelser i syfte att förekomma obehörig verkställighet av lagakraftvunna beslut och att säkerställa återgång av verkställt beslut som därefter upphävts.

Vad först angår verkställighet av kommunala beslut som ej vunnit laga kraft må framhållas, att det givetvis med hänsyn till intresset av effektivitet i det kommunala arbetet icke kan ifrågakomma att rubba nu gällande ordning, enligt vilken fullmäktigebeslut kunna verkställas, oaktat de icke vunnit laga kraft. Ett visst rättsmedel mot obehörig verkställighet av icke lagakraftvunnet beslut finnes – utöver det ämbetsansvar de verkställande organen äro underkastade – i befogenheten för besvärsmyndighet att i samband med besvär meddela inhibitionsbeslut. I kommunallagarna (77 § första stycket kommunallagen och 90 § första stycket lagen om församlingsstyrelse) har sålunda givits befogenhet åt länsstyrelse att, då skäl äro därtill, förbjuda överklagat besluts verkställighet. Någon motsvarande befogenhet finnes ej enligt landstingslagen och torde ej heller erfordras.

Inhibitionsinstitutet är i och för sig lämpat att tillgodose det ur rättsskyddssynpunkt starka kravet att kommunala beslut icke utan mycket tungt vägande skäl verkställas, innan de vunnit laga kraft. För att institutet skall ha tillräcklig betydelse ur denna synpunkt är det emellertid av vikt att i samband med anförda besvär sådan prövning verkligen sker. Så synes emellertid för närvarande ingalunda alltid vara fallet. Ehuru ifrågavarande lagbestämmelser ge länsstyrelse befogenhet att pröva inhibitionsfrågan oavsett om yrkande därom framställts eller icke, torde i praxis sådana frågor sällan upptagas till prövning annat än på särskilt yrkande. Det synes mig emellertid vara av vikt att länsstyrelse i kommunala besvärsmål ex officio prövar om skäl finnas att meddela förbud mot verkställighet av överklagat beslut. Därest vederbörande länsstyrelse redan i omedelbart samband med att besvär inkomma prövar huruvida verkställighet av det överklagade beslutet bör förbjudas på grund av de i förarbetena till kommunallagen angivna grunderna för verkställbarhet, kan i stor utsträckning förhindras att svårlösta situationer uppkomma till följd av att kommunalt beslut senare verkställes, oaktat det icke vunnit laga kraft. Självfallet kan sådan prövning göras även senare under länsstyrelsens handläggning av besvärsärendet och jämväl meddelas i samband med att länsstyrelsen slutligt avgör besvären.

Det är naturligtvis tänkbart att ett inhibitionsbeslut skulle få större effekt, om det förenades med vite. Man torde emellertid kunna räkna med att de verkställande organen lojalt komma att iakttaga ett av länsstyrelsen meddelat verkställighetsförbud, även om det icke är förenat med vite, i all synnerhet som ämbetsansvar kan utkrävas vid tredska. Tillräckliga skäl att införa befogenhet att förelägga vite i samband med inhibitionsbeslut synes mig därför icke föreligga.

Vad därefter angår frågan om införande av bestämmelser i syfte att säkerställa återgång av verkställt beslut, som upphävts, får jag anföra följande.

På sätt framgår av det redan sagda ger gällande lag icke befogenhet för statlig myndighet att tvinga kommun att vidtaga åtgärd för återgång av olagligt beslut som upphävts. Avsaknaden av sådana rättsmedel torde historiskt ha sin förklaring i att man icke ansett sig behöva räkna med möjligheten att en kommun icke skulle respektera besvärsmyndigheternas ogiltigförklaring av kommunbeslut.

Det förtroende för kommunalmännens lojalitet gentemot besvärsmyndigheternas beslut som sålunda visats från lagstiftarnas sida har också i allmänhet icke svikits. Under senare tid ha emellertid som förut framhållits inträffat flera fall, där kommunerna visat obenägenhet att ställa sig ogiltigförklaring av kommunbeslut till efterrättelse. Det förut omnämnda ärendet utgör icke det enda exemplet på att kommunal bevakning av intressen vid exekutiv auktion kan skapa ur återgångssynpunkt komplicerade lägen. Från senaste år äro minst två likartade fall kända. Även ett annat fall av »olaga» kommunalt fastighetsförvärv som vid tidpunkten för beslutsupphävandet redan hunnit lagfaras för kommunen har kommit till min kännedom. Det var i två av dessa fall fråga om överskridande av den kommunala kompetensen bestående i förvärv av fastighet som till väsentlig del rymde skog.

Olika skäl kunna vara avgörande för kommuns passivitet när det gäller att vidtaga återgångsåtgärder. Motivet kan sålunda vara att återgång ter sig rättsligt eller faktiskt omöjlig. Det kan vara att icke någon enskild lidit skada av beslutsverkställigheten. Motivet kan emellertid även vara att återgångskravet synes »orättvist» med hänsyn till att oöverklagad verksamhet av samma slag som avses med det upphävda beslutet fått vid omfattning i andra kommuner eller att utgången i besvärsmålet kommit som en överraskning med hänsyn till tidigare svårtydd rättspraxis och att kommunen skulle göra kännbara förluster om verkställigheten återginge.

I lagens avsaknad av rättsmedel för att framtvinga återgång av verkställt beslut, som senare upphävts såsom olagligt, kan helt visst kommunalmän, som ha en annan uppfattning

än besvärsmyndigheterna om laglighet av beslutet, se en laga grund för underlåtenhet att vidtaga åtgärder för återgång. Så är i all synnerhet förhållandet om beslut av liknande beskaffenhet i andra kommuner lämnats utan överklagande eller av besvärsmyndigheterna godtagits. Härtill kommer att man kan ha mycket delade meningar om den praktiska möjligheten att åvägabringa återgång. Det framstår därför i många fall såsom i viss mån förklarligt att kommun underlåtit att ställa sig besvärsmyndighets beslut till efterrättelse. För att allmänhetens tillit till myndigheternas vilja att upprätthålla rättsordningen icke skall rubbas med därav följande allvarliga konsekvenser är det emellertid oundgängligt att kommunerna lojalt böja sig för besvärsmyndigheternas beslut och åvägabringa återgång av verkställighet av upphävda beslut, i den mån återgång kan anses möjlig. För att förekomma ett upprepande av vad som nu inträffat i flera fall och som kan befaras bli vanligare med den stora utvidgning av kommunernas verksamhet, som blivit en följd av utvecklingen, framstår det därför som önskvärt att det finnes rättsmedel, varigenom en återgång av upphävt beslut kan i fall av tredska framtvingas.

En komplettering av gällande bestämmelser, varigenom dylikt rättsmedel tillskapas, lärer icke kunna inge några betänkligheter ur principiell synpunkt. Den kommunala säjlvstyrelsens betydelse för vårt demokratiska samhällsskick kan helt visst icke överskattas. Den nuvarande relativa friheten från statskontroll bör därför enligt min mening värnas. Införande av befogenhet för statsmyndighet att ålägga kommun att vidtaga åtgärder för att bringa åter av kommunen företagna olaga åtgärder kan emellertid icke gärna karakteriseras som ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Blotta förekomsten av ett dylikt rättsmedel torde vara tillräckligt för att förmå kommun att, där så är möjligt, söka åvägabringa återgång av verkställt beslut som upphävts.

Det ifrågasatta rättsmedlet synes mig lämpligen böra utformas såsom en befogenhet att vid vite förelägga kommun att utreda om en återgång bör ske samt att, om skäl äro därtill, genomföra återgången. Det är härvid självfallet, att en kommun icke bör vara pliktig att under alla omständigheter åvägabringa återgång av verkställt beslut, som upphävts såsom olagligt. I vissa fall kan en återgång vara omöjlig att genomföra. I andra fall kan återgång icke ske utan så betydande förlust, att kommunen av hänsyn till kommunmedlemmarna icke rimligen bör tvingas härtill.

Det torde böra ankomma på länsstyrelse att förelägga kommun att vid vite utreda om återgång bör ske och i så fall hur den bör genomföras. Länsstyrelsen har genom sin tidigare befattning med besvärsärendet blivit väl insatt i saken, och länsstyrelsen har ett i länsstyrelseinstruktionen inskrivet allmänt ansvar för att länets kommuner respektera för kommunalförvaltningen gällande rättsordning. Länsstyrelsens prövning synes böra ske ex officio och således icke vara beroende av framställning av klaganden eller kommunmedlem.

Fråga om föreläggande för kommun att genomföra en återgång synes böra ankomma på Kungl. Maj:t i statsrådet.

Det kan tilläggas att skrivelsen även innehöll förslag om viss vidgning av kommunernas kompetens när det gäller engagemang i turist- och friluftsverksamhet och förvärv av skogsfastighet.[1]

7.6 *Kommittén*

Den omedelbara rättsliga innebörden av att ett kommunalt beslut efter besvär enligt kommunallagen blir upphävt är att beslutet inte får verkställas. Om verkställighet likväl skett innebär det upphävande utslaget vidare ett krav på kommunen att själv återställa denna verkställighet så att läget så långt som möjligt blir detsamma som det var innan verkställigheten började. Detta av kommunallagen endast indirekt uttalade men till sin natur självklara krav är sanktionerat genom regler om ämbetsansvar för kommunala nämndledamöter och tjänstemän samt genom den enskildes möjligheter att genom civil talan hävda personliga anspråk till följd av verkställigheten. Sanktionerna är emellertid ofullständiga. Kommunfullmäktiges ledamöter är endast underkastade ett begränsat, i förevarande sammanhang betydelselöst ämbetsansvar, och det är dessutom oklart hur uppgifterna i en återgångssituation fördelar sig på fullmäktige och nämnder. Enskilda har i vissa återgångsfall inte rätt till civil talan och när sådan talerätt föreligger saknar den enskilde stundom intresse av att utnyttja den. Något offentligrättsligt medel varmed man i händelse av passivitet eller otillräcklig aktivitet från kommunens sida kan framtvinga ett återgångsförfarande finns inte vare sig i kommunallagen eller annan offentligrättslig för-

[1] Se om denna kompetensfråga sid. 57.

fattning. Några av JO uppmärksammade fall har nu framkallat frågan om en komplettering av kommunallagstiftningen i detta hänseende.

Återgångssituationer är ofta komplicerade och förenade med olägenheter av skilda slag. Möjligheterna att utan väsentliga ingripanden i nuvarande kommunalrättsliga system lagreglera återgångsförfarandet är begränsade. Det är därför av intresse att i första hand så långt som möjligt söka förebygga att återgångsfall uppkommer. Förebyggande effekter kan uppnås genom legala inskränkningar i nuvarande huvudregel om omedelbar verkställbarhet eller genom en aktivering av inhibitionsinstitutet.

Enligt gällande rätt inträder verkställbarhet av ett kommunalt beslut i princip genom att beslutet justeras och verkställbarheten upphör endast genom inhibition eller genom lagakraftägande utslag som upphäver beslutet. Mot särskilda legala inskränkningar i principen om omedelbar verkställbarhet talar med stor styrka intresset av effektivitet i den kommunala förvaltningen. Detta gäller såväl generella som speciella, till vissa slag av beslut knutna inskränkningar. I båda fallen verkar inskränkningarna i blindo. De drabbar mångfalden lagliga och fåtalet olagliga beslut utan åtskillnad. Övervägande skäl synes därför tala för att nuvarande princip för verkställbarhet lämnas orubbad. Det får därmed liksom hittills ankomma på vederbörande verkställighetsorgan att efter en under ämbetsansvar gjord avvägning mellan effektivitets- och rättsskyddsintressen bestämma huruvida verkställighet bör anstå. Med hänsyn till prövningens kasuella natur och den ringa frekvensen av fall där avvägningen får aktualitet, kan en lagreglering av verkställbarhetsregelns modifikationer alltjämt avvaras. Kommittén vill emellertid understryka vikten av att den allmänna legalitetsprövningen, som har sin naturliga tyngdpunkt på beredningsstadiet, sker med omsorg. De bästa förutsättningarna för legalitetsprövning torde i regel finnas i kommunstyrelsen och dess kansli. Kommunstyrelsen har inseende över övriga nämnders verksamhet (30 § KL). När kommunstyrelsen vid beredning av fullmäktigeärenden eller eljest uppmärksammar tveksamma verkställighetsfrågor beträffande ärenden som skall verkställas av annan nämnd, bör styrelsen ta ställning till verkställighetsfrågan och i förekommande fall råda nämnden att vänta med verkställighet i avbidan på laga kraft. Genom den snart genomförda kommunindelningsreformen kan kommunstyrelserna över lag väntas få god förmåga att uppmärksamma och pröva rättsfrågor.

Sedan besvär blivit anförda äger länsstyrelsen om skäl därtill äro meddela verkställighetsförbud. I rättstillämpningen kan man skönja en obenägenhet hos besvärsinstanserna att begagna denna möjlighet. En mera aktiv tillämpning av inhibitionsinstitutet borde vara ägnad att förebygga eller förenkla återgångssituationer. I detta syfte bör bestämmelsen omformas till ett åliggande för länsstyrelsen att meddela inhibition när det under målets handläggning uppkommer skäl därtill. Behovet av inhibition bör således prövas inte bara på framställning av klaganden utan också ex officio. När besvär blivit i vederbörlig ordning anförda bör en första prövning av inhibitionsfrågan ske utan dröjsmål. Om målets fortsatta handläggning ger anledning till ändring i det första bedömandet bör inhibitionsfrågan upptagas till förnyad prövning. Inhibitionsfrågan bör alltid övervägas när målet avgörs. Det kan här anmärkas att länsstyrelsen givetvis äger infordra upplysningar under hand i inhibitionsfrågan från kommunens sida.

Utgången av inhibitionsprövningen måste bero på omständigheterna i det enskilda fallet. Till de primära omständigheterna hör frågan om talans beskaffenhet. När besvären är helt utsiktslösa, vilket inte sällan är fallet, kan inhibition naturligt nog inte komma i fråga. Är det å andra sidan uppenbart att besvären slutligen kommer att bifallas, bör inhibition som regel meddelas. Framstår det som ovisst hur den slutliga prövningen av besvären kommer att utfalla, vilket särskilt kan inträffa när besvären i något hänseende avser kommunens kompetens, bör inhibitionsfrågan avgöras med ledning av en

10—014359

förhandsbedömning av den återgångssituation som uppkommer i händelse av verkställighet. Det kan ibland möta betydande fysiska hinder för kommunen att rätta till en verkställighet. I vissa fall kan en rättelse vara förenad med betydande kostnader för kommunen eller betydande olägenhet för annan, exempelvis annan kommun, staten eller enskild. När rättelse på sådant sätt är svår att åstadkomma bör inhibition komma i fråga. Men även andra omständigheter måste kunna påverka inhibitionsprövningen. Har verkställighet börjat och fortskridit så att förutsättningar för en besvärande återgångssituation redan föreligger, kan ett avbrott i verkställigheten vara till mera skada än nytta. Har verkställigheten i det närmaste fullbordats kan ett avbrott i verkställigheten te sig meningslöst. Mångfalden av tänkbara varianter av besvärsmål gör det omöjligt att uttömmande ange de omständigheter som i det enskilda fallet bör inverka på inhibitionsprövningen. Länsstyrelsen måste även i fortsättningen ha en viss frihet att pröva inhibitionsfrågan under beaktande av situationens egenart.

Länsstyrelsens beslut i inhibitionsfråga skall liksom hittills kunna överklagas särskilt till regeringsrätten.

I enlighet med det anförda föreslår kommittén beträffande 77 § första stycket kommunallagen ändringar, som gör länsstyrelsens inhibitionsprövning i kommunalbesvärsmål obligatorisk och samtidigt anger en av de viktigaste utgångspunkterna för prövningen, nämligen möjligheten att åstadkomma rättelse av verkställighet. Någon särskild reglering av inhibitionsprövningen i regeringsrätten anser kommittén inte erforderlig.

Den avsiktligt elastiska bestämningen av kommunens allmänna kompetens och den i princip omedelbara verkställbarheten av kommunala beslut medför att en viss frekvens av återgångssituationer är oundviklig. Såsom JO framhållit i sin skrivelse till KM:t är möjligheterna till rättelse av skedd verkställighet i vissa lägen helt beroende på kommunens egen vilja. Denna ordning har åtminstone i ett uppmärksammat fall lett till resultat, som kan betecknas som otillfredsställande.

Det av JO framlagda förslaget skulle givetvis ge garantier för tillbörlig aktivitet från kommunens sida. Kommittén anser det emellertid angeläget att i det längsta söka lösningar utan vitessanktioner eller direkta statliga ingripanden i den oreglerade kommunala förvaltningen. Enligt kommitténs mening kan det med JO:s förslag åsyftade resultatet också nås utan anlitande av sådana medel.

När verkställighet av ett kommunalt beslut förlorat sitt underlag genom ett upphävande utslag i kommunalbesvär, uppkommer en extraordinär situation, vars rättsliga konsekvenser i flera hänseenden är oklara. Det ligger visserligen i sakens natur att kommunen är skyldig att vidta rättelse i en eller annan form. Men inför frågan hur ansvaret för detta rättelse-, avvecklings- eller återgångsförfarande fördelar sig på kommunens olika organ är man för närvarande i stor utsträckning hänvisad till antaganden. Det innebär bl. a. att gällande regler om ämbetsansvar, som i och för sig utgör ett verkningsfullt legalitetsfrämjande medel, i praktiken saknar betydelse som sanktion för återgångskravet. Något i sammanhanget relevant ämbetsansvar finns inte för fullmäktiges ledamöter, och det ämbetsansvar som åvilar kommunstyrelsens och övriga nämnders ledamöter uttunnas av oklarheter beträffande deras befogenheter och skyldigheter i återgångsärenden.

Det skulle bringa reda i ansvarsfrågan och vara väl förenligt med kommunstyrelsens ledande och övervakande förvaltningsfunktioner att tillägga kommunstyrelsen skyldighet att på kommunens vägnar vidta erforderliga återgångsåtgärder. Därmed skulle ämbetsansvaret i förening med JO-tillsynen bli en effektiv sanktion mot otillbörlig passivitet från kommunens sida i fall där sådan passivitet kan befaras.

Den behörighetsregel kommittén vill förorda avses innebära att ett laga kraft vunnet upphävande utslag i kommunalbesvärsmål alltid anhängiggör ett ärende i kommunstyrelsen, oavsett om det upphävda beslutet

fattats av fullmäktige, kommunstyrelsen eller särskild fakultativ eller obligatorisk nämnd. Om det upphävda beslutet helt eller delvis verkställts bör det åligga styrelsen att fatta beslut om de återgångsåtgärder som kan finnas erforderliga, varvid styrelsen bör kunna utan särskilt bemyndigande av fullmäktige förfoga över vad kommunen tillhör i fast eller lös egendom, i den mån så erfordras för att åstadkomma återgång. Styrelsen bör emellertid här liksom eljest ha att tillgodose legalitetskravet på ett sätt som är förenligt med kommunens bästa. Om exempelvis ett fullmäktigebeslut blivit upphävt på grund av jäv, bristande beredning eller felaktig kungörelse, kan det vara tillräckligt att styrelsen föreslår fullmäktige ett nytt, formellt oantastligt beslut i samma ämne. Fattar fullmäktige sådant beslut, förfaller den hos styrelsen anhängiga återgångsfrågan. Underlåter fullmäktige att fatta nytt beslut kvarstår återgångsfrågan hos styrelsen med skyldighet för styrelsen att vidta erforderliga åtgärder i ärendet. Av det anförda framgår att styrelsens utvidgade befogenhet inte bör sträcka sig längre än som påkallas av det aktuella legalitetsintresset samt att den bör vara exklusiv i förhållande till fullmäktige och nämnder. Av det sagda torde vidare framgå att den särskilda befogenheten inte innefattar rätt för styrelsen att i fullmäktiges ställe företa valhandlingar, fastställa budget etc.

Det är knappast möjligt att i lagtext ge någon närmare precision av vad kommunstyrelsen på grund av den föreslagna regeln har att företa i olika återgångsfall. Redan tidigare har nämnts att frågan om återgångsåtgärder kan förfalla genom att det organ som fattat upphävda beslutet fattar ett nytt beslut, som reparerar formella brister i det upphävda beslutet. Det kan tilläggas att även materiella brister i ett upphävt beslut någon gång kan repareras på det sättet. Om exempelvis ett beslut om kommunalt egendomsförvärv blivit upphävt på grund av att förvärvet skett för ett icke kompetensenligt ändamål kan frågan om återgångsåtgärder förfalla genom ett nytt beslut om egendomens användning för ett ändamål som faller inom kommunens kompetens.

För kvarstående egentliga återgångsfall bör följande riktlinjer gälla för kommunstyrelsens handlande. Huvudregeln har vid ett tillfälle formulerats av regeringsrätten: Det bör ankomma på kommunstyrelsen att med till buds stående medel bringa verkställigheten till återgång. Verkställighet i form av rättshandlingar bör bringas att återgå på ogiltighetsgrund, i den mån kommunstyrelsen inte väljer andra utvägar, exempelvis i form av avveckling av verksamhet eller egendomsinnehav. Den omständigheten att ett återgångsförfarande är förenat med kostnader eller förluster bör i princip inte försvaga det grundläggande kravet på återgångsåtgärder. Kommunstyrelsen bör emellertid i syfte att minska eventuella förluster ha en viss frihet att välja metod och tidsplan för återgång. I princip bör dock gälla att återgång skall genomföras utan onödigt dröjsmål. Undantagsvis kan situationer tänkas förekomma där återgångsförfarande skulle medföra så omfattande ekonomiska förluster för kommunen att det skulle te sig orimligt att uppehålla ett krav på återgång. Genom att alternativa återgångsförfaranden mestadels finns att tillgå måste sådana situationer bli mycket ovanliga. Återgångsförfarande är ibland omöjligt att genomföra. Om verkställigheten exempelvis bestått i en utbetalning kan återkrav vara uteslutet på civilrättsliga grunder. I fall där betalningsmottagaren är återbäringsskyldig kan återbäring vara utesluten på grund av bristande betalningsförmåga. När återgångsförfarandet även i ett längre tidsperspektiv framstår som omöjligt att genomföra måste kommunstyrelsen ha rätt att avskriva återgångsärendet. Kommittén vill understryka att modifikationerna av huvudregeln inte i något hänseende är avsedda för fall där enskild på grund av verkställighetsåtgärd har uppenbart befogade civilrättsliga anspråk mot kommunen.

Kommitténs förslag till lösning av återgångsfrågorna föranleder parallella ändringar i kommunallagen och kommunallagen för Stockholm. Kommittén finner ej skäl föreslå motsvarande ändringar i övriga kommunallagar.

Reservationer och särskilda yttranden

1 *Reservation av ledamoten Högström med instämmande av experten Stenius*

I kommunalrättskommitténs nu föreliggande förslag preciseras den kommunala kompetensen i hithörande frågor genom tillskapande av en särskild lag. Härigenom nås en samlad överblick över tänkbara former av engagemang i näringslivet, och klarhet nås i görligaste mån om vad som i de olika fallen får anses falla inom den kommunala kompetensen. Lagen fyller därigenom ett angeläget behov. Enighet inom kommittén råder beträffande innehållet i flertalet där angivna fall av kommunala kompetensproblem på näringslivets område. Sålunda förutsätts – på väsentligen samma sätt som nu råder i praxis – att kommun skall få dels främja näringslivets utveckling i kommunen genom åtgärder av allmän natur (1 §), dels stödja enskild näringsverksamhet när stödet är påkallat för att allmänna behov av tjänster eller förnödenheter i kommunen skall tillgodoses (s. k. kommunal affärsverksamhet, kommunal serviceverksamhet o. s. v.) för att nyttiggöra i kommunens ägo befintliga naturtillgångar eller för att skydda kommunen mot förmögenhetsförlust (4 §). Kommunalt stöd åt enskild näringsverksamhet skall vidare få förekomma i fall där befogenhet är reglerad i speciallagstiftning, t. ex. inom turistväsendet (6 §).

Förslagets 3 § överensstämmer i sina grunddrag med de förhållanden som f. n. gäller i praxis. Tveksamhet kan i och för sig råda att nu skapa en uttrycklig regel om kommunal kompetens på området för arbetsmarknadspolitiken som det ju i första hand tillkommer staten att handha. Den föreslagna paragrafens utformning är dock sådan att ett kommunalt stöd endast kommer ifråga i särskilda situationer och då i samråd med arbetsmarknadsstyrelsen. Kommuns befogenhet enligt denna § är avsedd att tillämpas undantagsvis.

I ett avseende innebär emellertid enligt vår mening den föreslagna lagen en markant utökning av kommunernas befogenhet att stödja det enskilda näringslivet. Det gäller 2 §, enligt vilken kommun får vidtaga åtgärd för tillhandahållande av lokal åt enskilt företag inom bl. a. industri om lokalen tillhandahålles mot ett med hänsyn till kostnaderna skäligt vederlag. Enligt samma § äger Konungen i den omfattning det är påkallat från regionalpolitisk synpunkt förordna att kommuns åtgärd för ändamål som nu sagts får vidtagas allenast i samråd med myndighet som Konungen bestämmer. Den föreslagna lagen kompletteras med en kungörelse med närmare bestämmelser om i vilka fall uppförande av industribyggnader m. m. skall anses ha regionalpolitisk betydelse.

I praktiken innebär förslaget – med utgångspunkt från de föreslagna författningsbestämmelserna och från kommitténs uttalanden i motiven – att det skulle falla inom den kommunala kompetensen dels att utan inskränkningar åt enskilda företag förvärva

och bygga industrilokaler med en våningsyta, för var och en, upp till 500 m², dels att, utan annan inskränkning än att åtgärden vidtages i samråd med arbetsmarknadsstyrelsen, förvärva och bygga industrilokaler med obegränsad yta. Även stöd i form av borgen åt enskilt rättssubjekt eller annat jämförligt ekonomiskt tillskott skulle enligt förslaget i samma utsträckning vara en kommunal angelägenhet. I detta sammanhang bortses från det i lagtexten framförda kravet på skäligt vederlag för tillhandahållandet av lokalerna.

Ett genomförande av kommitténs förslag skulle enligt vår mening få vidsträckta verkningar. Några bärande motiv för kommitténs genomgripande förslag har inte förebragts. Förslaget står inte heller i överensstämmelse med kommitténs egen, i motiven uttalade principiella inställning, nämligen att samhälleligt engagemang i den övervägande del av näringslivet, som tämligen oomstritt faller utanför den kommunala serviceverksamheten, är förenat med sådana ekonomiska bördor och risker och i sådan grad berör nationella och regionala intressen att verksamheten inte vidare bör betraktas som en angelägenhet för den lokala självstyrelsen samt att det knappast ter sig som en framkomlig väg till en jämnare välfärdsfördelning i olika delar av landet att låta kommunerna med sådana medel driva en aktiv närings- och sysselsättningspolitik, vägledda av sina egna intressen.

Den av kommittémajoriteten trots detta uttalande föreslagna utökningen av den kommunala kompetensen har i detta sammanhang särskild betydelse beträffande sådant kommunalt förvärv och uppförande av industribyggnader som inte skall ske i samråd med arbetsmarknadsmyndighet. En stor frekvens av sådana kommunala engagemang skulle spela en inte oväsentlig roll i den kommunala ekonomin. Erfarenhetsmässigt visar det sig att dessa engagemang i många fall medför mindre produktiva resultat.

Den föreslagna kompetensutökningen strider för övrigt enligt vår mening uppenbarligen mot de för kommunalrättskommittén givna direktiven liksom mot riktlinjer som uppdragits för lokaliseringspolitiken. Enligt direktiven bör nämligen, då det gäller förhållandet till det enskilda näringslivet, något kommunalt stöd åt enskilda företag i princip inte vidare komma i fråga. Med hänsyn till att det ansetts vara ett riksintresse och därför väsentligen en statlig uppgift att verka för den från samhällssynpunkt lämpligaste lokaliseringen av näringslivet bör enligt direktiven skapas ett regelsystem, som hindrar att kommunala subventioner lämnas i syfte att påverka enskilda företags lokalisering och utvidgning.

Enligt vår mening bör det här anförda leda till att den föreslagna utökningen av den kommunala kompetensen enligt förslagets 2 § inte kommer till stånd.

Vad härefter beträffar tillhandahållande av lokaler för *hantverk och småindustri* får vi anföra följande.

Sedan 1948 års kommunallagsreform gäller regeln att – då det är fråga om stödformer som inte är individuella – kommun under angivna betingelser äger för tillgodoseendet av hantverkets och småindustrins behov av arbetslokaler iordningställa byggnader, där ett flertal verkstäder kan inrymmas. Bakgrunden till den kommunala befogenheten härvidlag är närmast samhällets behov av att – ofta av planmässiga, sanitära och sociala skäl – medverka till en lösning av placeringen av småföretagsamhetens verkstäder på lämpliga platser. Den nu berörda kommunala befogenheten bör i princip kunna fortbestå. En kommun bör alltså få vidtaga åtgärder för att mot vederlag som täcker kostnaderna tillgodose efterfrågan från hantverkare och småindustriidkare på kollektiva lokaler. Upprätthållandet av en sådan grundsats bör – om förutsättningarna för det kommunala stödet iakttages – inte motverka genomförandet av lokaliseringspolitiken.

Såsom berörts i anslutning till kommentaren till förslagets 1 och 4 §§ har tillhandahållande av kollektivhus åt hantverk och småindustri, liksom vissa andra kollektiva näringsfrämjande åtgärder m. m. hänförts till tillåtna kommunala åtgärder med all-

mänt näringsfrämjande syfte eller med servicekaraktär. Ett särskilt lagstadgande med angivande av kommunal kompetens på området skulle därför i och för sig inte vara erforderligt. Emellertid bör, såsom direktiven anger, övervägas hur kommuns hittillsvarande befogenhet att uppföra sådana hus lämpligen skall avgränsas gentemot den verksamhet i lokaliseringspolitiskt syfte som ligger utanför den kommunala kompetensen. Bakgrunden till det i direktiven uttalade behovet av gränsdragning i nu förevarande sammanhang torde ha varit att begreppet hantverks- och småindustrihus inte varit tillräckligt tydligt i kommunalrättslig mening och kommit att flerstädes tolkas på ett sätt som inte i allo rimmat med lagstiftarens mening och därför varit oförenligt med den kommunala kompetensen.

En exakt gränsdragning för verksamhetsområdet för hantverk och småindustri i förhållande till verksamhetsområdet för den större industrin är ogörlig att ange. Inom kommittén förda diskussioner, liksom uttalanden i samband med tillkomsten av det statliga kreditstödet till hantverk och småindustri, visar att generellt giltiga regler inte är möjliga att invändningsfritt fastställa. Behovet av lokalutrymmen, antal anställda osv. varierar inom olika näringsgrenar. Under begreppet småindustri har ibland hänförts företagsamhet, som inte bara med hänsyn till lokalens våningsyta och antalet sysselsatta utan även till sin natur och beskaffenhet rätteligen varit att anse som annat än småindustri. Ett kommunalt stöd åt en sådan företagsamhet har ofta varit i bristande samklang med den förda lokaliseringspolitiken.

Ett beaktande av lokaliseringspolitiska synpunkter liksom av behövliga begränsningar gentemot annan företagsamhet än småindustri i kollektiva lokaler kan – med utgångspunkt från att normgivande regler i fråga om den kommunala kompetensen härvidlag inte kan anges med någon exakthet eller varaktighet – tillgodoses i annan form. På samma sätt som ett samrådsförfarande med statlig myndighet föreslås av kommittémajoriteten vid kommunalt uppförande av individuella industribyggnader utöver viss storlek kan lämpligen ett sådant samrådsförfarande komma till stånd i vissa lägen då det gäller kollektiva verkstadshus. Samråd bör alltså ske när uppförandet av verkstadshuset är av regionalpolitisk betydelse (här hänvisas till kommitténs uttalande på sid. 129–130 i betänkandet). Praktiska och administrativa skäl talar även här för en normerande gränslinje för samrådsskyldighetens inträdande, som lämpligen kan uttryckas med våningsytans storlek. Förslagsvis skulle samråd ske, när det gäller en våningsyta av 300 m² och däröver för vart och ett av i ett kollektivt verkstadshus ingående företag. Att ett samrådsförfarande i allmänhet inte kommer att omfatta lokaler med särskilt stora ytor framgår av den givna förutsättningen att fråga endast är om hantverk och småindustri. Lämplig samrådsmyndighet bör i fall som dessa vara länsarbetsnämnd. Det torde ankomma på Kungl. Maj:t att i administrativ ordning ange riktlinjer härvidlag.

2 § bör enligt det här anförda få följande lydelse.

»Kommun får vidtaga åtgärd för att mot vederlag som täcker kostnaderna tillhandahålla lokaler åt företag inom hantverk och småindustri i byggnad, gemensam för ett flertal dylika företag.

I den omfattning det är påkallat från regionalpolitisk synpunkt äger Konungen förordna att kommuns åtgärd för ändamål som nu sagts får vidtagas endast i samråd med myndighet som Konungen bestämmer.»

Vad slutligen gäller återstående del av kommittémajoritetens förslag till 2 §, avseende lokaler åt enskilda företag inom *handel,* kan följande anföras. Det får i vissa fall anses vara förenligt med kommuns kompetens att t. ex. utöva sådan kommunal service som stöd åt handeln i glesbygder. Ett uttryck härför är bl. a. kommitténs förslag till 4 § där stöd är påkallat för att allmänna behov av tjänster eller förnödenheter i kommunen skall tillgodoses. Genom anknytningen till 4 § i förslaget leder detta till att behov inte här föreligger att i en särskild paragraf ange den kommunala kompetensen rörande lokaler åt handeln.

2 *Reservation av ledamöterna Gustafsson, Holmqvist, Lindh och Westberg med instämmande av experterna Järdler och Romson*

Det av kommittén framlagda förslaget till lag om kommuns befogenheter med avseende på enskild näringsverksamhet innehåller bestämmelser om tillhandahållande av lokaler för enskild näringsverksamhet (2 §), om stöd åt enskilt företag när sysselsättningssvårigheter hotar eller uppkommit i kommun (3 §) samt om stöd åt enskild näringsverksamhet i vissa andra fall, när stödet påkallas för att allmänna behov av tjänster eller förnödenheter i kommunen skall tillgodoses, för att nyttiggöra i kommunens ägo befintliga naturtillgångar eller för att skydda kommunen mot förmögenhetsförlust (4 §). Besvärsrätt i fråga om beslut i dessa ämnen skall enligt 5 § tillkomma inte blott som nu kommunmedlem utan även myndighet som Konungen bestämmer.

Anledningen till att besvärsrätten föreslås utvidgad på detta sätt är dels det intresse staten såsom huvudman för arbetsmarknads- och lokaliseringspolitik har av att kommunerna inte genom beslut och åtgärder motverkar statliga och regionala strävanden på dessa områden, dels det slumpmässiga sätt på vilket den genom kommunalbesvär utlösta statskontrollen hittills verkat.

Att stats- och kommunintressen bryts mot varandra är nu ingenting unikt för just dessa sektorer av samhällsverksamheten. Tvärtom är detta ett ständigt återkommande fenomen på alla områden av offentlig verksamhet där både stat och kommun är engagerade. Det är också oriktigt att tro att sådana motsättningar alltid skulle vara av ondo. Inom rimliga gränser är sådana motsättningar tvärtom ett för vårt demokratiska statsskick stimulerande inslag i samhällsaktiviteten. På vissa områden har lagstiftaren sörjt för att riksintresset av gemensam målsättning, styrning och samordning samt enskildas rättsskyddsbehov blir tillgodosett. Medlen för att nå detta mål växlar från område till område. Lagstiftningen på området kan göras mera detaljerad, utgående statsbidrag villkoras, statliga myndigheter tilläggas övergripande besluts- och kontrollfunktioner, rättsmedlen till den enskilde medborgarens skydd stärkas osv. På åtskilliga områden inom den specialreglerade förvaltningen har enskild fått möjlighet att överklaga nämndbeslut med förvaltningsbesvär, ett rättsmedel som materiellt överflyttar beslutanderätten från kommunal till statlig myndighet.

I fråga om fullmäktigebeslut har man emellertid ryggat tillbaka för ingrepp i det kommunala besvärsinstitutet. Orsaken till återhållsamheten på denna punkt är lätt att förstå.

Traditionellt utgår kommunalbesvärsinstitutet från att kommunmedlemmarna främst i egenskap av skattebetalare uppmärksamt följer kommunalmyndigheternas handlande. Underlåtet överklagande av kompetensöverskridande beslut uppfattas av gammalt som ett tyst medgivande till med beslutet förenat skatteuttag. Först sedan det efter besvär konstaterats att kommunmedlemmarna inte enhälligt står bakom beslutet, blir detta att betrakta som olagligt.

På kommunfullmäktige, som utses genom direkta val av kommunens röstberättigade medlemmar, ankommer att fatta för kommunens ekonomi grundläggande beslut. Mer än andra är fullmäktige därför att anse som bärare av kommunaldemokratin.

Att alla kommunmedlemmar men också endast dessa har besvärsrätt över av fullmäktige fattade beslut ter sig mot denna bakgrund lika naturligt som att efterföljande besvärsprövning begränsas av särskilda besvärsgrunder och blott är kassatorisk.

Den avvägning mellan genom besvär utlöst statskontroll och kommunala självstyrelseintressen som kommunalbesvärsinstitutet ger uttryck åt gjordes under andra samhällsförhållanden än som nu råder och kanske också för delvis andra syften. Emellertid har avvägningen visat sig passa utomordentligt väl samman med modern kommunaldemokrati. Enligt vår uppfattning utgör kommunalbesvärsinstitutet såsom det i dag är utformat och fungerar en livsnerv för vår kommunala självstyrelse och därmed

också för vårt demokratiska statsskick.

Kommittémajoritetens förslag att tillerkänna företrädare för statsintresset besvärsrätt över kommunfullmäktigbeslut överensstämmer inte med denna vår grundinställning till kommunalbevärsinstitutet. Det må vara att man förutsätter att dessa företrädare blott skall använda sin klagorätt i ärenden som från principiella eller sakliga synpunkter är av särskild vikt. Men denna begränsning kommer inte till uttryck i lagtext och saknar därför juridisk relevans. Oavsett detta skulle en dylik diskretionär prövning få åtskilliga mindre tilltalande konsekvenser. Samma slags olaglighet skulle i en kommun påtalas och i en annan lämnas opåtald. Kommunmedlemmar skulle kanske avstå från att klaga i förlitande på att laglighetsintressena ändå bevakades o. s. v. Väsentligare än detta är dock att med förslaget om det godtas i denna del en bräsch slagits i det skyddsvärn för den kommunala självstyrelsen som kommunalbesvärsinstitutet utgör. Det finns många andra kommunala verksamhetsfält, där staten på lika goda grunder skulle kunna åberopa nationella intressen för en besvärsrätt vid sidan av kommunmedlemmar. I ett sådant perspektiv utgör förslaget ett farligt prejudikat.

Under det långvariga och intensiva arbete som kommittén ägnat förevarande frågor har vi stärkts i vår övertygelse att en sådan vidgad besvärsrätt för statsmyndighet som kommittémajoriteten förordar inte bara är äventyrlig för vår kommunala självstyrelse utan också onödig.

Sedan utredningsdirektiven gavs har 1962 års kommunindelningsreform kommit in i ett avgörande skede. 1974 då reformen i princip skall vara avslutad kommer antalet kommunenheter att ha nedgått till ca 270. 1970-talets kommuner får därmed helt andra administrativa och ekonomiska resurser än 1960-talets. Även om näringslivet också därefter kommer att vara av största betydelse för kommunalförvaltningen lär man inte längre behöva räkna med att enskilda kommuner på samma sätt som nu känner sig tvungna att tillgripa halvt desperata åtgärder för att neutralisera ödesdigra återverkningar av den fortgående industriella strukturrationaliseringen. Man bör också kunna hysa hopp om att den statliga lokaliseringspolitiken vid den tiden nått större effektivitet än nu.

I vart fall finns det enligt vår åsikt ingen anledning att bedöma den fortsatta utvecklingen så pessimistiskt som kommittémajoriteten uppenbarligen gör. Skulle det efter indelningsreformens genomförande trots allt kvarstå ett behov av utökad statskontroll över kommunernas förhållande till näringslivet bör den saken prövas i ett vidare sammanhang. Tänkbart är att då helt andra styrningsalternativ aktualiseras.

Slutförandet av kommunindelningsreformen kommer också att ge pressen och de särskilda organisationer som plägar bevaka skattebetalarnas intressen helt andra möjligheter att fullgöra sina uppgifter. Även detta utgör ett starkt skäl för att avvakta den fortsatta utvecklingen innan man företar en så genomgripande förändring av det hävdvunna kommunalbesvärsinstitutet som nu föreslagits.

3 *Särskilt yttrande av experten Kaijser*

Vid redovisning av deluppdraget om kommunala befogenheter inom turistväsendet (SOU 1967: 50) anmärkte kommittén att sättet att redovisa varje sådant deluppdrag rörande den kommunala kompetensen för sig äventyrade sammanhangen. »En delbehandling måste vidare utmynna i en specialreglering i särskild kommunallag eller annan särskild författning och för därmed in reformarbetet på en väg som kommittén ställer sig tveksam till».

Det fortsatta lagstiftningsarbetet rörande kommuns näringspolitiska kompetens har inte jävat detta uttalande. Utom 1968 års lag om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet har ännu en lag av betydelse för kommuns näringspolitiska kompetens, 1970 års lag om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade tillkommit. Antas kommitténs nu framlagda förslag till lag om kommuns befogenheter med avseende på enskild nä-

ringsverksamhet kommer tre särlagar att gälla på detta kompetensområde.

Sinsemellan skulle dessa lagar uppvisa en grundläggande olikhet såtillvida som turist- och handikapplagarna gäller näringsverksamhet i både kommunal och enskild regi medan den nya lagen endast tar sikte på näringsverksamhet i enskild regi, däri inbegripet verksamhet som drivs genom särskilt bildade »kommunägda» rättssubjekt. Detta innebär att generalklausulen i 3 § KL alltfort reglerar motsvarande näringsverksamhet i direkt kommunal regi.

Ur lagteknisk synpunkt anser jag en sådan lösning med den kommunala näringskompetensen uppspaltad på fyra lagar av kommunallags natur minst sagt olämplig.

Enligt min mening bör innehållet i dessa författningar sammanföras till en lag med samma tillämpningsområde (se bilaga). Detta innebär att kommuns näringspolitiska kompetens helt utbryts ur 3 § KL. Därmed blir det möjligt att i samma författning precisera och sammanfatta de grundsatser åt vilka rättspraxis hittills gett uttryck och de kompetensutvidgningar och kompetensbegränsningar som aktualiserats i kommittédirektiven och under kommittéarbetet. Så har i realiteten skett i motiv och bilagor till föreliggande kommitteförslag, vilket inte förvånar eftersom målsättningen mycket länge just var att till en enda författning utbryta all på kommunallag stödd näringskompetens. Det måste också vara till fördel för rättstillämpningen att underlaget för gränsdragningar mellan tillåtet allmänt näringsfrämjande och otillåten eller på särskild grund tillåten individuell näringssubvention står att finna i samma författning. Slutligen och detta är det viktigaste blir det kommunala näringsengagemanget lika bedömt vare sig det innebär drift i egen regi, genom kommunägt särskilt rättssubjekt eller subvention åt enskilt företag.

På sistnämnda punkt innebär kommitteförslaget att drift i kommunal regi såtillvida favoriseras som den undantas från lagens tillämpning. Denna effekt som i och för sig rimmar väl med kommitténs i betänkandet om kommunala bolag redovisade grundsyn på kommunal bolagsverksamhet tycks dock kommittén själv av motiven att döma inte tillmäta någon nämnvärd betydelse.

Till vad kommittén i sak föreslagit rörande den nya näringslagens innehåll kan jag eljest ansluta mig. På en viktig punkt, besvärsrätten, har enighet inte kunnat vinnas inom kommittén. En stark minoritet hävdar att bestämmelsen om att viss utomstående statlig myndighet skall tillerkännas klagorätt över vissa kommunala beslut om näringssubvention och lokalupplåtelser åt enskilda näringsföretag bör utgå.

Jag har full förståelse för de principskäl som dikterar minoritetens ställningstagande. Jag är vidare ense med minoriteten om att 1962 års kommunindelningsreform när den 1974 slutförs, och en med tiden effektiviserad statlig lokaliseringspolitik väsentligt kommer att reducera antalet olagliga kommunengagemang i näringslivet. Även vad minoriteten i övrigt anför som skäl för att avvakta den fortsatta utvecklingen innan man förgriper sig på kommunalbesvärsinstitutet förtjänar beaktande. Följs de rekommendationer majoriteten gett om begagnadet av den nya besvärsrätten blir effekten av den vidgade besvärsrätten hur som helst så begränsad att den gott kan undvaras.

Det finns emellertid ett skäl, ett rättviseskäl som trots allt talar för majoritetsförslaget. När det gäller de för strukturrationalisering och arbetslöshet mest utsatta kommunerna står redan i dag två sanktionsmedel till statsmaktens förfogande när det gäller att motverka otillåten kommunal näringssubvention. Ett eljest utgående lokaliseringsbidrag kan äventyras och en reduktion av extra skatteunderlagstillskott på grund av hög utdebitering riskeras. Sådana risker löper inte en ekonomiskt stark kommun när den med illojala medel vill dra till sig nya företag.

Utan att själv vilja ta slutlig ställning i den besvärliga besvärsrättsfrågan har jag därför ansett mig böra förse mitt författningsutkast med en besvärsparagraf av samma modell som kommittémajoritetens men med ett något vidare tillämpningsområde, eftersom även åtgärder för att bereda han-

dikappade sysselsättning bör falla inom den nya besvärsrätten, om nu en sådan av andra skäl anses behövlig.

Helt allmänt bör tilläggas att en komplett kommunal näringslag ingalunda behöver uppfattas som någon slags tvångströja på kommunerna. Tvärtom betyder tillkomsten av en sådan lag en önskvärd kodifiering av kommuns hittills endast på rättspraxis grundade rätt att allmänt stödja näringslivet inom kommunen och själv driva eller stödja allmännyttig näringsverksamhet. Vidare skulle det bli lättare för lagstiftaren att med utgångspunkt från denna lag undanta i kommunal regi drivna näringsföretag från kontroller som kan behövas vid enskild näringsdrift men är onödiga och hindersamma vid kommunal. Dylik kontroll har blivit ett vanligt inslag i modern näringspolitik. Den aktivitet som därvid utvecklats av ombudsmän och senast vid prisstoppets administration har, tycks det mig, inte alltid präglats av full förståelse för kommunala förhållanden.

Bilaga till Kaijsers yttrande.

Förslag till

Lag om kommuns befogenheter med avseende på näringslivet

1 §

Kommun får främja näringslivets utveckling i kommunen genom åtgärder av allmän natur.

2 §

Kommun får driva eller genom bidrag, försträckning, borgensåtagande eller på annat sätt stödja näringsverksamhet, som erfordras för att tillgodose kommuninvånares behov av allmännyttiga förnödenheter eller tjänster, för att nyttiggöra i kommunens ägo befintliga naturtillgångar eller för att skydda kommunen mot förmögenhetsförlust.

3 §

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

4 §

Kommun får vidtaga åtgärd för tillhandahållande av lokal åt enskilt företag inom handel, hantverk eller industri om lokalen tillhandahålles mot ett med hänsyn till kostnaderna för ändamålet skäligt vederlag.

I den omfattning det är påkallat från regionalpolitisk synpunkt får Konungen förordna att kommuns åtgärd för ändamål som nu är sagt får vidtagas allenast i samråd med myndighet som Konungen bestämmer.

5 §

När sysselsättningssvårigheter hotar eller uppkommit i kommun, får kommunen i samråd med myndighet som Konungen bestämmer igångsätta, övertaga eller stödja näringsverksamhet, om och i den mån detta utan att lägga hinder för mera långsiktiga arbetsmarknadspolitiska åtgärder omedelbart och avsevärt kan minska svårigheterna.

6 §

Kommun får driva näringsverksamhet i syfte att bereda arbetsanställning åt handikappade i den mån handikappade inom kommunen icke i tillräcklig omfattning kan beredas lämplig anställning på annat sätt under förutsättning att

1. verksamheten anordnas så att den är särskilt lämpad för sysselsättning av handikappade,
2. anställning i verksamheten sker efter anvisning av den offentliga arbetsförmedlingen eller efter dennas medgivande av kommunens socialvårdsorgan.

7 §

Utöver vad som följer av 1–6 §§ får kommun driva eller stödja näringsverksamhet endast när sådan befogenhet tillkommer kommun enligt särskild författning.

8 §

Rätt att anföra besvär över kommuns beslut i fråga som avses i 4, 5 och 6 §§ denna lag tillkommer, förutom medlem av kommunen, den myndighet som Konungen bestämmer. I övrigt gäller om besvär vad som föreskrives i kommunallagen den 18 december 1953 (nr 753) och kommunallagen för Stockholm den 1 mars 1957 (nr 50).

9 §

Konungen eller myndighet som Konungen bestämmer äger meddela närmare föreskrifter angående tillämpningen av 5 och 6 §§ denna lag.

Bilaga 1 De borgerliga primärkommunernas roll i den offentliga hushållningen

1.1 *Den kommunala sektorns tillväxt*[1]

Under de två senaste decennierna eller i stort sett under hela efterkrigstiden har det allmännas verksamhet, dvs. statens och de olika kommunkategoriernas verksamhet, ökat mycket snabbt. Ökningen har skett i accelererande takt under hela perioden. Den kommunala verksamheten har expanderat snabbare än statens. Detta gäller såväl i fråga om konsumtion som i fråga om investeringar. I tabell 1 A redovisas denna utveckling.

Med bruttonationalprodukten (BNP) i tabellen avses denna till marknadspris. Uppgifterna för den statliga och kommunala verksamheten inkluderar uppgifter för av staten resp. kommunerna ägda företag; dock ej bostadsföretag.

Som framgår av tabellen uppgick den statliga konsumtionen till knappt 2,1 miljarder kr. 1950 och de statliga investeringarna till 0,9 miljarder kr., motsvarande 6,9 resp. 2,9 % av BNP. Den kommunala konsumtionen var obetydligt högre än den statliga eller drygt 2,1 miljarder kr., utgörande 7,1 % av BNP. För investeringar använde kommunerna nämnda år något över 0,7 miljarder kr. eller 2,4 % av BNP. Under 1950 hade statens och kommunernas verksamhet sålunda ungefär samma omfattning.

Av tabellen kan utläsas de förändringar och relativa förskjutningar som skett beträffande statens och kommunernas verksamhet från 1950 till 1968. Staten har under denna tid ökat sin konsumtion från ca 2,1 miljarder kr. till 12,3 miljarder kr., innebärande en ökning från 6,9 till 9,1 % av BNP. Den kommunala konsumtionen har ökat betyd-

[1] Under 1.1 används ordet kommun i olika böjningsformer som beteckning för samtliga kommunkategorier (borgerlig primärkommun, landstingskommun, kyrklig kommun, tingslag), när inte annat framgår av sammanhanget.

Tabell 1 A. Bruttonationalprodukt samt statlig och kommunal konsumtion och investering 1950—1968.

År	Bruttonationalprodukt Milj. kr	Statlig konsumtion Milj. kr	% av BNP	Statlig investering Milj. kr	% av BNP	Kommunal konsumtion Milj. kr	% av BNP	Kommunal investering Milj. kr	% av BNP
1950	30 242	2 090	6,9	888	2,9	2 133	7,1	723	2,4
1955	47 860	3 908	8,2	1 695	3,5	4 162	8,7	1 575	3,3
1960	67 745	5 698	8,4	2 584	3,8	6 288	9,3	2 323	3,4
1965	108 201	9 956	9,2	3 612	3,3	11 138	10,3	4 832	4,5
1967	127 143	11 172	8,8	4 059	3,2	16 298	12,8	6 389	5,0
1968	135 828	12 296	9,1	4 299	3,2	18 842	13,9	7 126	5,2

Tabell 1. B. Statens och kommunernas skatteinkomster samt nationalprodukten 1950—1968.

	Statliga skatter		Kommunala skatter		Totala skatter	Brutto-national-produkt	Skatteinkomster i procent av nationalprodukten		
År	Milj. kr	%	Milj. kr	%	Milj. kr	Milj. kr	Statliga	Kommunala	Summa
1950	5 042	72	1 929	28	6 971	30 242	16,7	6,4	23,1
1955	9 076	71	3 645	29	12 721	47 860	19,0	7,6	26,6
1960	15 192	76	4 895	24	20 087	67 745	22,4	7,2	29,6
1965	25 461	73	9 267	27	34 728	108 201	23,5	8,6	32,1
1967	29 169	68	13 636	32	42 805	127 143	22,9	10,7	33,6
1968	31 611	68	15 192	32	46 803	135 828	23,3	11,2	34,5

ligt mera eller från drygt 2,1 miljarder till över 18,8 miljarder kr., en förändring från 7,1 % till 13,9 % av BNP.

För investeringar använde staten 1968 ca 4,3 miljarder kr. mot 0,9 miljarder 1950. Detta innebär en ganska obetydlig ökning mätt i procent av BNP, nämligen från 2,9 % till 3,2 %. Under 1960 tog dock staten i anspråk 3,8 % av BNP för investeringar. År 1968 uppgick de kommunala investeringarna till ca 7,1 miljarder kr. mot 0,7 miljarder 1950. Detta innebär en ökning från 2,4 % till 5,2 % av BNP.

Den i tabellen lämnade redovisningen rörande statens och kommunernas konsumtion och investeringar får anses ge en riktig bild av omfattningen av den verksamhet eller de uppgifter, som staten och kommunerna handhar. Redovisningen lämnar däremot inte någon fullständig upplysning om statens och kommunernas faktiska utgifter. Bland statens utgifter ingår nämligen bl. a. inkomstöverföringar till den privata sektorn med mycket betydande belopp, t. ex. folkpensioner och barnbidrag. Dessa statsutgifter inräknas icke i den statliga konsumtionen. Från staten sker också inkomstöverföringar till kommunerna i form av statsbidrag såväl till kommunernas löpande utgifter (driftbidrag) som till kommunernas investeringar (investeringsbidrag). Inte heller dessa utgifter för staten inräknas i den statliga konsumtionen.

Även bland kommunernas utgifter förekommer inkomstöverföringar – dock av betydligt mindre omfattning än för staten – och främst då till den privata sektorn, t. ex. socialhjälp och andra bidrag inom socialvården men också till staten såsom andel i folkpensionskostnader och bidrag till kostnaderna för polisväsendet m. m. I sistnämnda fallet kan man sålunda tala om ett kommunbidrag till staten eller som man ibland uttrycker det ett »omvänt statsbidrag». Kommunernas faktiska utgifter – liksom statens – såsom de redovisas i den officiella finansstatistiken är sålunda större än vad som framgår av tabell 1 A. För år 1968, det sista år för vilket officiella uppgifter föreligger, uppgick de totala utgifterna för samtliga kommuner till 32,3 miljarder kr., medan summan för den kommunala konsumtionen och de kommunala investeringarna enligt tabell 1 A utgjorde ca 26,0 miljarder kr. Då är ändå att märka, att konsumtion och investeringar för de kommunägda företagen icke ingår i det förstnämnda beloppet men väl i det sistnämnda.

Den kommunala sektorns tillväxt och storlek i förhållande till den statliga enligt redovisningen i tabell 1 A kan möjligen leda till den slutsatsen, att kommunernas totala utgifter är större än statens utgifter och att kommunernas skatteintäkter är större än statens skatteintäkter. Så är emellertid inte fallet. Statens faktiska utgifter och skatteintäkter är betydligt större än kommunernas, beroende på bl. a. att – som ovan sagts – en betydligt större del av statens skatteinkomster används för inkomstöverföringar till den privata sektorn och att staten genom sina bidrag till kommunerna finansierar en icke obetydlig del av kommunernas utgifter. Statens bidrag till kommunerna har under senare tid utgjort mellan 20 till 25 % av kommunernas totala inkomster. I tabell

1 B redovisas uppgifter om statens och kommunernas totala skatteinkomster vissa år under tiden 1950-1968 och dessa skatter i procent av BNP.

Av redovisningen i tabellen framgår att kommunalskatternas andel av de totala skatterna ökat med 4 %, nämligen från 28 till 32 %, medan de statliga skatternas andel minskat i motsvarande mån, nämligen från 72 till 68 %. 1960 utgjorde dock de statliga skatterna 76 % och kommunalskatten endast 24 %. Av tabellen framgår vidare att den statliga skatten 1968 motsvarade 23,3 % av BNP mot 16,7 % 1950. Motsvarande siffror för kommunalskatten är 11,2 % resp. 6,4 %.

De uppgifter som lämnats här ovan avser samtliga kommunkategorier, sålunda borgerliga primärkommuner, församlingar (kyrkliga kommuner) och landsting. Av kommunernas totala utgifter för år 1968, 32,3 miljarder kr., föll drygt 75 % på de borgerliga primärkommunerna, knappt 3 % på församlingarna och ca 22 % på landstingen. Av skatterna för samma år, 15,2 miljarder kr., belöpte knappt 69 % på de borgerliga primärkommunerna, drygt 4 % på församlingarna och något mer än 27 % på landstingen. Skatteinkomsterna har sålunda – relativt sett – en något större betydelse för församlingarna och landstingen än för de borgerliga primärkommunerna. De borgerliga primärkommunerna får nämligen för finansiering av sin verksamhet betydligt större statsbidrag än de övriga kommunkategorierna och de borgerliga primärkommunerna kan också räkna med avsevärda inkomster i form av avgifter av olika slag, försäljningsmedel o. d.

1.2 *De borgerliga primärkommunernas finanser*

Den snabba expansion som ovan redovisats beträffande den totala kommunala hushållningen eller verksamheten sedan 1950-talets början är i hög grad karaktäristisk också för utvecklingen inom de borgerliga primärkommunernas verksamhetsområden. Då – såsom ovan angetts – de borgerliga primärkommunerna 1967 svarade för 3/4 av den totala kommunala hushållningen faller också huvudparten av verksamhetens tillväxt på de borgerliga primärkommunerna. Här bör dock inskjutas att landstingens uppgifter inom dessas huvudsakliga verksamhetsområden, nämligen hälso- och sjukvården, uppvisar en mycket stark ökning under den allra senaste tiden.

Orsakerna till den kraftiga utgiftsexpansionen inom de borgerliga primärkommunernas verksamhetsområden är flera. Av största betydelse är den fortgående omflyttningen av befolkningen från landsbygden till städerna och andra tätorter eller som man också uttrycker det den pågående urbaniseringen inom samhället. År 1965 bodde ca 6 milj. människor i tätorter mot endast 4,5 milj. år 1950. Denna koncentration av människor till tätorterna har medfört ett starkt ökat behov av mark för bostadsbebyggelse och andra ändamål och därtill hörande kollektiva anordningar av olika slag. Bilismens utbredning har också krävt utbyggnader av vägar och gator, broar och andra trafikanordningar, som i sin tur nödvändiggjort stadsombyggnader och andra betydande ingrepp i bebyggelsen.

Under hela efterkrigstiden har ett omfattande lagstiftningsarbete bedrivits. Strängt taget har reformer genomförts inom varje område av den s. k. specialreglerade sektorn under denna tid med nya utökade uppgifter för primärkommunerna som resultat. Dessa reformer har inneburit en utökning av den kommunala verksamheten i såväl kvantitativt som kvalitativt avseende.

Men även inom den s. k. fria eller oreglerade sektorn har primärkommunernas verksamhet ökat starkt. Den tekniska och ekonomiska utvecklingen, välståndsutveckling i samhället och medborgarnas ökade krav på kollektivt tillgodoseende av skilda behov liksom deras allt större efterfrågan på tjänster och service genom det allmännas försorg har nämligen medfört att kommunerna fått ta på sig helt nya uppgifter som de inte är direkt eller formellt ålagda att handha.

1.2.1 De borgerliga primärkommunernas utgifter

I tabell 1 C lämnas en redovisning rörande de borgerliga primärkommunernas bruttoutgifter för olika ändamål vissa år under tiden 1952–1967. 1952 som begynnelseår för denna redovisning – liksom för viss övrig redogörelse rörande kommunernas finanser – har valts på grund av dels den från och med detta år genomförda kommunreformen dels omläggningen av den kommunala finansstatistiken från och med samma år. Redovisningen tar sikte på att visa sammansättningen av den kommunala verksamheten med dess huvudgrupper och de förändringar eller förskjutningar däri som inträffat under den redovisade perioden. I redovisningen har därför medtagits uppgifter om kommunernas bruttoutgifter fördelade på de tio huvudtitlar som förekommer i den primärkommunala redovisningen och på de undergrupper eller titlar som kan anses innehålla uppgifter av intresse för belysande av utvecklingen för vissa kommunala verksamhetsgrenar. För huvudtitlarna redovisas också dessas procentuella andel av de totala utgifterna.

År 1952 uppgick utgifterna till totalt 4 263 milj. kr. 1967 hade utgifterna stigit till 21 772 milj. kr. Skillnaden mellan dessa belopp ger naturligtvis inte en rättvisande bild av den verkliga volymförändringen under denna tid, eftersom en ganska betydande penningvärdeförsämring inträffat under perioden. En omräkning av beloppet för år 1967, 21,8 miljarder kr., till 1952 års penningvärde ger en summa på ungefär 13 miljarder kr. Detta innebär en verklig volymökning på något över 8,7 miljarder kr. eller 205 %.

På grund av redovisnings- och statistikomläggningar är det inte möjligt att beträffande vissa delar av den kommunala verksamheten åstadkomma en fullt likformig redovisning eller att göra helt riktiga jämförelser för hela perioden. Detta gäller främst inom undervisningens och socialvårdens områden. Sålunda redovisas administrationskostnaderna för samtliga skolformer på en särskild titel fr. o. m. 1958 mot att tidigare ha ingått i kostnaderna för resp skolform. Detsamma gäller fr. o. m. 1965 kostnaderna för lokaler och inventarier samt sociala och pedagogiska anordningar. Inom socialvårdens område redovisas fr. o. m. 1965 kostnaderna för barna- och ungdomsvårdens institutioner samt fritidsverksamhet för barna- och ungdomsvård på särskilda titlar mot att tidigare ha ingått i kostnaderna för egentlig barna- och ungdomsvård eller övrig socialvård. Samma är förhållandet beträffande kostnaderna för nykterhetsvård, som före 1965 redovisades inom titeln övrig socialvård och socialförsäkring.

Den förhållandevis stora kostnadsökningen för kommunernas *centrala förvaltning,* från 94 milj. kr. 1952 till 607 milj. kr. 1967, beror främst på en successiv utbyggnad och förstärkning av den kommunala förvaltningsapparaten, som i sin tur är orsakad av den snabbt ökade kommunala verksamheten och det alltmer komplicerade förvaltningsförfarandet. Den kommunala förvaltningen har krävt såväl fler anställda som mer kvalificerade anställda, vilket medfört att de egentliga lönekostnaderna har stigit förhållandevis starkt under perioden. Detsamma gäller de s. k. lönebikostnaderna med bl. a. de anställdas sociala förmåner. Vad här sagts beträffande orsakerna till kostnadsökningarna gäller inte enbart för kommunernas centrala förvaltning utan i hög grad även för vissa andra delar av förvaltningen, där betydande personalförstärkningar varit nödvändiga.

För *rätts- och samhällsskydd* kan konstateras en ganska betydande kostnadsminskning relativt sett, närmare bestämt från 7,7 % till 2,9 %. I absoluta tal har kostnaderna stigit från 329 milj. kr. 1952 till 723 milj. kr. 1965 men därefter sjunkit till 627 milj. kr. 1967. Denna utveckling har sin förklaring i bl. a. förstatligandet av polis-, åklagar- och domstolsväsende m. m., vilket i sin tur resulterat i minskat statsbidrag för dessa ändamål.

Utgifterna för *fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning* uppvisar en mycket markant ökning, särskilt från 1960-talets bör-

Tabell 1.C. De borgerliga primärkommunernas bruttoutgifter, fördelade på huvudtitlar och vissa titlar (Belopp i milj. kr.).

Huvudtitlar 0—9/titlar (ändamål)	1952		1955		1958		1960		1963		1965		1966		1967	
	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%
0 *Central förvaltning*	94	2,2	125	2,2	175	2,3	207	2,4	332	2,6	444	2,7	528	2,8	607	2,8
1 *Rätts- och samhällsskydd*	329	7,7	381	6,6	484	6,5	543	6,3	723	5,7	723	4,4	682	3,6	627	2,9
2 *Fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning*	356	8,3	541	9,3	599	8,0	645	7,5	1 271	10,0	1 764	10,6	2 144	11,3	2 437	11,2
3 *Stadsbyggnad, gatuförvaltning, sport och friluftsliv*																
Byggnads- och planväsen	36		47		62		71		128		169		198		227	
Gator, vägar, parker m. m.	282		427		560		699		1 074		1 377		1 618		1 746	
Gymnastik, idrott, bad m. m.	57		91		135		113		191		283		316		399	
Övrigt			5		1		6		21		68		73		77	
Summa	375	8,8	570	9,9	758	10,1	889	10,3	1 414	11,1	1 897	11,4	2 205	11,7	2 449	11,2
4 *Hamnar, kommunikationer, näringsliv*																
Hamnar	103		117		133		158		213		278		270		291	
Kommunikationsföretag	92		112		121		131		146		186		196		166	
Salutorg, slakterier m. m.							20		22		13		18		14	
Övrigt											35		44		157	
Summa	195	4,6	229	4,0	254	3,4	309	3,6	381	3,0	512	3,1	528	2,8	628	2,9
5 *Industriell verksamhet*																
Gasverk	145		141		143		125		126		109		132		120	
Elverk	343		451		569		633		825		873		1 075		1 168	
Kraft- och värmeverk							51		113		364		265		298	
Vatten- och avloppsverk	222		384		542		606		898		1 135		1 217		1 337	
Renhållningsverk	55		71		84		93		135		124		147		180	
Övrigt	7		13		33		11		71		42		41		31	
Summa	772	18,1	1 060	18,3	1 371	18,3	1 519	17,7	2 168	17,0	2 647	16,0	2 877	15,2	3 134	14,4

Tabell 1.C. (forts.)

	1952		1955		1958		1960		1963		1965		1966		1967	
	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%
6 *Undervisning och annan kulturell verksamhet*																
Administration, lokaler m. m.																
Skoladministration					35		58		168		91		104		130	
Lokaler och inventarier											1 044		1 207		1 367	
Sociala anordningar											450		499		555	
Pedagogiska anordningar											49		61		84	
Summa för skoladm. lokaler m. m.					35		58		168		1 634		1 871		2 136	
Grundskola/folkskola	927		1 189		1 471		1 619		2 350		1 872		2 091		2 461	
Avvecklingsskolor	63		80		102		106		127				63		57	
Yrkesskolor	44		61		108		163		266		267		289		327	
Gymnasier och fackskolor m. m.	26		31		54		113		147		161		348		634	
Annan kulturell verksamhet																
Folkbildningsverksamhet											134		149		175	
Teater- konsertverksamhet m. m.	64		95		115		166		252		42		51		66	
Musikskolor											29		33		42	
Lekskolor											7		10		6	
Övrigt											40		31		41	
Summa för annan kulturell verksamhet	64		95		115		166		252		252		274		330	
Totalsumma för undervisning och annan kulturell verksamhet	1 124	26,4	1 456	25,2	1 885	25,2	2 225	25,8	3 310	25,9	4 186	25,3	4 936	26,1	5 945	27,3

Tabell 1.C. (forts.).

	1952		1955		1958		1960		1963		1965		1966		1967	
	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%
7 *Socialvård*																
Gemensam administration	10		17		26		30		44		54		78		116	
Barna- och ungdomsvård																
Egentlig barna- och ungdomsvård											248		287		307	
Institutioner för barna- och ungdomsvård	90		120		162		191		279		165		214		274	
Fritidsverksamhet för barna- och ungdomsvård											36		43		65	
Summa för barna- och ungdomsvård	90		120		162		191		279		449		544		646	
Nykterhetsvård											47		53		64	
Socialhjälp	126		134		175		190		203		240		250		296	
Åldringsvård	176		230		281		340		471		711		930		1 103	
Andel i folkpensionskostnader	113		220		321		374		483		688		444		536	
Social hemhjälp	23		31		43		50		76		96		129		151	
Övrig socialvård och socialförsäkring	25		35		59		72		118		101		115		153	
Totalsumma för socialvård	563	13,2	787	13,6	1 067	14,3	1 247	14,5	1 674	13,1	2 386	14,4	2 543	13,4	3 065	14,1
8 *Hälsovård*	316	7,4	390	6,7	522	7,0	587	6,8	773	6,1	1 053	6,3	1 312	6,9	1 509	6,9
9 *Finansförvaltning*	139	3,3	244	4,2	364	4,9	442	5,1	701	5,5	958	5,8	1 180	6,2	1 371	6,3
Totalsumma	4 263	100,0	5 783	100,0	7 479	100,0	8 613	100,0	12 747	100,0	16 570	100,0	18 935	100,0	21 772	100,0

jan. Kommunernas utgifter för dessa ändamål var 1960 645 milj. kr. mot 356 milj. kr. 1952. Fram till 1967 har utgifterna stigit till 2 437 milj. kr., utgörande 11,2 % av kommunernas totala utgifter. Utgifterna för 1960 motsvarade endast 7,5 %. Till stor del beror denna ökning på att kommunerna i början av 1960-talet påbörjade uppbyggandet av större markreserver för bostadsändamål, industriändamål m. m. Markanskaffningen har därefter fortsatt i för varje år ökad takt. År 1955 uppgick kommunernas utgifter för inköp av fastigheter till endast 150 milj. kr., 1960 till 171 milj. kr. men för 1967 till hela 1 245 milj. kr.

Orsakerna till de snabbt stigande utgifterna för fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning är primärt den fortgående urbaniseringen – befolkningsomflyttningen och tätorternas utbyggnad – samt kommunernas ökade ansvar och utvidgade uppgifter för bostadsförsörjningen och »samhällsbyggandet» i stort.

Även inom huvudtiteln för *stadsbyggnad* m. m., kan betydande kostnadsstegringar konstateras, nämligen från 375 milj. kr. till 2 450 milj. kr. eller från 8,8 % till 11,2 % av kommunernas totala utgifter. Primärt är orsakerna härtill desamma som angivits här ovan, nämligen urbaniseringen och kommunernas utvidgade ansvar och uppgifter. Tätorternas utbyggnad och bilismens snabba expansion har medfört starkt ökade kostnader för byggande och underhåll av gator och vägar. Under senare år har också kommunerna gjort mycket betydande insatser på området för sport och idrott samt friluftsliv och turism. 1967 satsade kommunerna ca 400 milj. kr. för dessa ändamål mot något över 100 milj. kr. 1960.

Inom områdena för *hamnar, kommunikationer och näringsliv,* huvudtitel 4, samt *industriell verksamhet,* huvudtitel 5, finner man att den kommunala verksamheten minskat relativt sett, nämligen från 4,6 % till 2,9 % resp. från 18,1 % till 14,4 %. I absoluta tal har utgifterna för hamnar, kommunikationer och näringsliv ökat från 195 milj. kr. till 628 milj. kr. och utgifterna för kommunernas industriella verksamhet från 772 milj. kr. till 3 134 milj. kr. I viss, inte obetydlig omfattning bedrivs hithörande verksamhetsgrenar genom kommunala bolag, avseende främst kommunikationsföretag, elverk, värmeverk och renhållningsverk. Utgifterna för den bolagsdrivna verksamheten ingår inte i denna redovisning.

Beträffande de industriella verksamheterna kan noteras, att gasverken håller på att successivt avvecklas, medan kraft- och värmeverk har tillkommit som en ny verksamhetsgren. De i absoluta tal ganska stora utgiftsstegringarna för vatten- och avloppsverken, nämligen från 222 milj. kr. 1952 till 1 337 milj. kr. 1967, beror på bl. a. tätorternas utbyggnad, genomförandet av en betydande vatten- och avloppssanering i äldre tätorter och en fortgående ökad rening av avloppsvattnet.

Utgifterna för *undervisning och annan kulturell verksamhet* har under den aktuella perioden varierat mellan ca 25 och 27 % av kommunernas totala utgifter. Utvecklingen har sålunda varit ganska stabil. Det rör sig emellertid här om mycket stora belopp. 1967 uppgick kommunernas totala utgifter för denna verksamhetsgren till nära 6 miljarder kr. mot något mer än 1,1 miljarder kr. 1952.

Utvecklingen bestäms här av en rad faktorer, såsom beslutade reformer, ändrad uppgifts- och ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna, antalet barn i olika åldersklasser m. m. Så t. ex. påverkade de höga födelsetalen under 1940-talets första del antalet elever i folkskolan/grundskolan i början och mitten av 1950-talet. Därmed steg också kostnaderna för denna skolform. Den beslutade grundskolereformen med utökad skolplikt från sju till nio år har också medfört ökade kostnader för grundskolan samtidigt som den resulterat i minskat antal elever i och lägre kostnader för avvecklingsskolorna.

Av tabellmaterialet kan bl. a. utläsas att utgifterna för yrkesundervisningen visar en mycket markant ökning, från 44 milj. kr. 1952 till 327 milj. kr. 1967. Genom kommunaliseringen av gymnasieundervisningen

fr. o. m. läsåret 1966/67 har kommunernas utgifter också för denna skolform stigit mycket snabbt. 1967 drog gymnasierna och fackskolorna en kostnad på 634 milj. kr. mot 161 milj. kr. år 1965. Dessa kostnadsökningar motsvaras i stort sett av ökat statsbidrag. Det kan också konstateras att de skolsociala och pedagogiska anordningarna är ganska kostnadskrävande. 1967 uppgick kostnaden för dessa ändamål till 640 milj. kr.

Socialvårdens andel av kommunernas totala utgifter har under den redovisade perioden varit tämligen konstant, ca 13–14 %. De totala utgifterna för den samlade socialvården uppgick till nära 3,1 miljarder kr. 1967 mot knappt 0,6 miljarder kr. 1952.

Av intresse beträffande utvecklingen inom socialvårdsområdet är de snabbt stigande kostnaderna på senare år för barna- och ungdomsvården, ca 100 milj. kr. per år från 1965. Starkt stigande utgifter visar också sådana verksamhetsgrenar som åldringsvård och social hemhjälp – särskilt under senare år. Detta beror på att antalet åldringar successivt ökar. Av samma orsak har kommunernas utgifter för andel i folkpensionskostnader skjutit i höjden under åren 1952–1965, närmare bestämt från 113 milj. kr. till 688 milj. kr. Genom den fr. o. m. år 1966 beslutade ändringen rörande finansiering av folkpensionskostnaderna sjönk kommunernas utgifter för detta ändamål med nära 250 milj. kr. från 1965–1966. Men genom ökat antal folkpensionärer och beslutande höjningar av de kommunala bostadstilläggen steg kostnaderna åter betydligt från 1966 till 1967 eller med nära 100 milj. kr.

Kommunernas kostnader för den egentliga socialhjälpen (tidigare fattigvården) har minskat relativt sett under perioden. I absoluta tal har utgifterna för socialhjälpen stigit från 126 milj. kr. 1952 till 296 milj. kr. 1967.

Kommunernas kostnader för *hälsovården* visar också en tämligen stabil utveckling, 7,4 % 1952, 6,1 % 1963 och 6,9 % för åren 1966 och 1967. Under denna period har dock tre städer inträtt i resp. landsting, vilket givetvis medfört minskade utgifter för hälso- och sjukvården för de borgerliga primärkommunerna och däremot svarande ökning för landstingen. Å andra sidan har överförande av ansvaret och kostnaderna för mentalsjukvården från staten till landstingen och de landstingsfria städerna inneburit ökade sjukvårdskostnader för de återstående landstingsfria städerna. De totala kostnaderna för hälsovården utgjorde 1967 ca 1 500 milj. kr. mot 316 milj. kr. 1952.

Kommunernas utgifter inom *finansförvaltningens* huvudtitel har 10-dubblats under den redovisade perioden. De har ökat från 139 milj. kr. 1952 till 1 371 milj. kr. 1967. Orsaken till denna betydande utgiftsökning är till allra största delen de stigande räntekostnaderna för kommunerna. Denna stegring beror i sin tur dels på att kommunernas investeringsvolym ökat mycket starkt under perioden med den därav följande ökade upplåningen och dels på de betydligt höjda räntesatserna.

1.2.2 De borgerliga primärkommunernas inkomster

Utvecklingen under åren 1952–1967

Kommunernas inkomster uppvisar – helt naturligt – i stort sett samma utveckling som kommunernas utgifter. I tabell 1. D lämnas en redovisning rörande kommunernas inkomster, fördelade på vissa huvudgrupper, och dessas utveckling från 1952 till 1967. År 1952 uppgick inkomsterna till totalt 3 694 milj. kr. Fram till 1967 hade inkomsterna stigit till 20 623 milj. kr. I fast penningvärde innebär detta en volymökning på ca 8 620 milj. kr., vilket motsvarar omkring 233 %.

En jämförelse mellan kommunernas utgifter och inkomster ger vid handen att utgifterna överstiger inkomsterna med i runda tal 570 milj. kr. 1952 och med 1 150 milj. kr. 1967. I stort sett utgöres denna skillnad av kommunernas nettoupplåning. I den officiella statistiken betraktas kommunernas upplåning icke som inkomster och kommunernas avbetalningar på upptagna lån därför heller icke som utgifter.

Tabell 1.D. De borgerliga primärkommunernas inkomster. (Belopp i milj. kr.).

Inkomstslag	1952		1953		1955		1958		1960		1963		1965		1966		1967	
	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%
Intäkter (driftinkomster)																		
Skatter	1 644	44,5	2 468	52,0	2 657	48,7	3 108	43,0	3 656	42,4	5 091	43,0	6 571	43,6	8 117	45,7	9 458	45,9
Statsbidrag	686	18,6	738	15,5	862	15,8	1 532	21,2	1 780	20,6	2 356	19,9	2 839	18,8	3 320	18,7	4 221	20,5
Hyror och arrenden	130	3,5	146	3,1	180	3,3	257	3,5	301	3,5	397	3,4	523	3,5	580	3,3	640	3,1
Avgifter och ersättningar	331	9,0	389	8,2	459	8,4	551	7,6	618	7,2	835	7,1	1 027	6,8	1 216	6,8	1 392	6,7
Inkomst av rörelse	706	19,1	736	15,5	923	16,9	1 238	17,1	1 519	17,6	1 949	16,5	2 296	15,2	2 502	14,1	2 650	12,8
Räntor	49	1,3	58	1,2	84	1,5	117	1,6	146	1,7	168	1,4	226	1,5	263	1,5	297	1,4
Övriga intäkter	19	0,5	16	0,3	20	0,4	19	0,3	85	1,0	189	1,6	353	2,4	366	2,0	447	2,2
Summa för intäkter	3 565	96,5	4 551	95,8	5 185	95,0	6 822	94,3	8 105	94,0	10 985	92,9	13 835	91,8	16 364	92,1	19 105	92,6
Kapitalinkomster																		
Investeringsbidrag från staten	79	2,2	114	2,4	156	2,9	223	3,1	276	3,2	452	3,8	613	4,1	666	3,7	758	3,7
Investeringsbidrag från andra	12	0,3	17	0,4	25	0,4	51	0,7	91	1,0	155	1,3	215	1,4	280	1,6	301	1,5
Försäljning av tillgångar	38	1,0	48	1,0	93	1,7	139	1,9	138	1,6	218	1,9	376	2,5	433	2,5	411	2,0
Övriga kapitalinkomster			19	0,4	1	0,0			17	0,2	16	0,1	36	0,2	26	0,1	48	0,2
Summa för kapitalinkomster	129	3,5	198	4,2	275	5,0	413	5,7	522	6,0	841	7,1	1 240	8,2	1 405	7,9	1 518	7,4
Totalsumma	3 694	100,0	4 749	100,0	5 460	100,0	7 235	100,0	8 627	100,0	11 826	100,0	15 075	100,0	17 769	100,0	20 623	100,0

Tabell 1.E. Skatteunderlag och skatteuttag.

Budgetår	Antal skattekronor enl. taxering året före budgetåret		Utdebitering per skattekrona		Förändring	
	Totalt (milj. kr.)	Per inv.	Borgerliga primärkommuner	Total[2] utdebitering	Borgerliga primärkommuner	Totalt[2]
1950	168,2	24: 04	7: 22	9: 97		
1951	174,5	24: 77	7: 42	10: 19	0: 20	0: 22
1952	188,1	26: 70	9: 02	12: 53	1: 60	2: 34
1953	243,4	34: 29	9: 13	12: 72	0: 11	0: 19
1954[1]	251,5	35: 18	8: 96	12: 39	—0: 17	—0: 33
1955	255,8	35: 56	8: 93	12: 24	—0: 03	—0: 15
1956	278,2	38: 46	9: 06	12: 36	0: 13	0: 12
1957	302,0	41: 43	9: 38	12: 60	0: 32	0: 24
1958	310,1	42: 24	10: 23	13: 68	0: 85	1: 08
1959	329,3	44: 54	10: 61	14: 20	0: 38	0: 52
1960[1]	302,6	40: 69	10: 85	14: 63	0: 24	0: 43
1961	319,6	42: 77	11: 00	15: 00	0: 15	0: 37
1962	357,1	47: 63	11: 09	15: 24	0: 09	0: 24
1963	396,4	52: 55	11: 09	15: 46	0: 00	0: 22
1964[1]	417,4	55: 06	11: 69	16: 50	0: 60	1: 04
1965	460,4	60: 37	12: 18	17: 25	0: 49	0: 75
1966	528,1	68: 63	12: 85	18: 29	0: 67	1: 04
1967	598,6	77: 01	12: 95	18: 71	0: 10	0: 42
1968	658,9	84: 00	13: 24	19: 34	0: 29	0: 63
1969	711,6	90: 15	13: 76	20: 24	0: 52	0: 90
1970	762,2	96: 01	14: 18	21: 00	0: 42	0: 76
			Total förändring		6: 96	11: 03

[1] Nya ortsavdrag
[2] Med total kommunal utdebitering avses utdebitering för samtliga kommunkategorier, borgerliga primärkommuner, församlingar, landsting och tingslag.

Skatteunderlag och skatteuttag

I tabell 1. E redovisas utvecklingen av skatteunderlag och skatteuttag, utdebitering per skattekrona, fr. o. m. budgetåret 1950 t. o. m. budgetåret 1970.

Som framgår av sammanställningen utgjorde det totala skatteunderlaget budgetåret 1950 (taxeringsåret 1949) 168,2 milj. skattekronor. För budgetåret 1970 är antalet skattekronor 762,2 milj.

Under den redovisade perioden har tre ortsavdragsreformer, höjning av ortsavdragen, genomförts genom beslut av riksdagen 1950, 1957 och 1961 med verkan på den slutliga kommunalskatten för budgetåren 1954, 1960 och 1964. 1950 års ortsavdragsreform innebar ett bortfall av skatteunderlag för kommunerna på ca 20 milj. skattekronor, 1957 års reform ca 39 milj. skattekronor och 1961 års reform ca 18 milj. skattekronor. Totalt sålunda 77 milj. skattekronor. Härför har kommunerna fått viss kompensation av staten i form av skatteersättning. Skatteersättningen uppgick 1952 till 46 milj. kr. och nådde sitt maximum 1963 med 502 milj. kr.

Utdebiteringen till de borgerliga primärkommunerna har under perioden höjts från 7: 22 till 14: 18, dvs. med 6: 96 per skattekrona. Detta innebär sålunda nästan en fördubbling av utdebiteringen. Från budgetåret 1951 till budgetåret 1952 skedde en höjning med 1: 60. Denna betydande höjning av utdebiteringen har delvis sin förklaring i 1952 års kommunindelningsreform. För budgetåren 1954 och 1955 inträffade smärre sänkningar av utdebiteringen, nämligen med 17 resp. 3 öre per skattekrona. Från år 1962 till 1963 blev utdebiteringen oförändrad.

Utdebiteringen för samtliga kommunka-

Tabell 1.F. Utdebitering till borgerlig kommun 1952—1969[1].

Utdeb per skattekrona	Antal kommuner år 1952	1957	1962	1965	1967	1969
— 5: —	75	30	2	—	—	—
5: 01— 7: —	395	305	68	19	4	2
7: 01— 9: —	369	465	323	176	75	23
9: 01—11: —	151	175	436	421	345	225
11: 01—13: —	37	49	163	355	442	488
13: 01—15: —	4	6	28	20	31	105
15: 01—	—	—	—	—	—	2
Summa	1 031	1 030	1 020	991	897	845

[1] Landstingsfria städer undantagna.

tegorier, dvs. den totala kommunala utdebiteringen, har mer än fördubblats under den redovisade perioden. Den har stigit från 9: 97 till 21: – per skattekrona.

De borgerliga primärkommunernas skatteinkomster för vissa år under tiden 1952 till 1967 framgår av sammanställningen över kommunernas inkomster i tabell 1. D. 1952 uppgick skatteinkomsterna till 1 644 milj. kr., utgörande 44,5 % av kommunernas totala inkomster. Fram till 1967 hade skatteinkomster stigit till 9 458 milj. kr., vilket motsvarade 45,9 % av inkomsterna. Skatternas andel av kommunernas totala inkomster har varierat ganska kraftigt under den redovisade perioden. Sålunda utgjorde skatteinkomsterna 52 % av de totala inkomsterna under 1953 mot endast 42,4 % under 1960. Dessa variationer beror huvudsakligen på skatteunderlagets utveckling och konstruktionen av systemet för skatteavräkningen mellan staten och kommunerna.

Skattekraft och skattetryck

Den utdebitering som för år 1950–1970 redovisas i tabell 1. E är medelutdebiteringen för hela riket. Det har emellertid förelegat och föreligger alltjämt betydande skillnader i fråga om utdebitering mellan olika kommuner. I tabell 1. F visas spridningen i utdebiteringen för vissa år under tiden 1952–1969.

Då utdebiteringens höjd i det enskilda fallet bestäms av förhållandet mellan utdebiteringsbehovet, dvs. behovet av skattemedel, och skatteunderlaget, beror – helt naturligt – spridningen i utdebiteringen på de olika

Tabell 1.G. Kommunerna fördelade efter skattekraft 1952—1969.

Skattekronor per invånare	Antal kommuner år 1952	1957	1962	1965	1967	1969
— 20 00	612	42	25	1	—	—
20,01— 30,00	357	452	321	59	2	—
30,01— 40,00	58	369	379	335	35	6
40,01— 50,00	8	142	215	320	190	59
50,01— 60,00	1	23	69	168	294	188
60,01— 70,00	—	5	9	82	210	236
70,01— 80,00	1	1	4	18	107	183
80,01— 90,00	—	1	1	4	44	93
90,01—100,00	—	—	1	2	8	46
100,01—110,00	—	—	1	3	3	22
110,01—120,00	—	—	—	—	1	6
120,01—	—	—	1	3	6	9
Summa	1 037	1 036	1 026	995	900	848

kommunernas varierande skattemedelsbehov och skatteunderlag.

Av tabell 1. E framgår också antalet skattekronor per invånare för hela riket. Det är alltså där fråga om medelskattekraften i riket. Även beträffande skattekraften har det förekommit och förekommer mycket stora variationer kommunerna emellan. I tabell 1. G redovisas dessa variationer.

De stora skillnader kommunerna emellan i fråga om skattekraft beror på ett flertal skilda faktorer. Stor betydelse för skattekraften har näringslivets struktur, befolkningens fördelning på yrken med skilda inkomstnivåer samt graden av yrkesverksamhet bland kommuninvånarna. Graden av yrkesverksamhet beror på bl. a. sysselsättningsmöjligheterna på orten, särskilt för den kvinnliga befolkningen, samt befolkningens ålderssammansättning.

Statsbidragen, deras utveckling från specialdestinerade bidrag till generella samt deras ekonomiska betydelse

Ett betydande antal statsbidrag för skilda ändamål utgår till kommunerna. Syftet med statsbidragsgivningen är bl. a. att underlätta finansieringen av viss kommunal verksamhet som staten överlåtit på kommunerna, att utjämna skillnader i utdebiteringsbehov och därmed skattetryck samt att stimulera kommunerna till att bedriva eller utbygga viss verksamhet.

I början av 1950-talet var antalet statsbidrag betydligt större än vad det är i dag. Under de två senaste decennierna har statsbidragssystemet översetts vid flera tillfällen. Genom beslut 1957 avvecklades och ersattes 27 driftbidrag med två andra bidrag. Vidare avvecklades ett antal särskilda statsbidrag år 1965 i samband med genomförandet av det nya skatteutjämningssystemet och ett belopp motsvarande summan av dessa statsbidrag inbakades i skatteutjämningsbidraget.

I tabell 1. H redovisas kommunernas statsbidrag för olika ändamål och bidragens relativa betydelse under perioden 1952–1967.

Huvudparten av bidragen avser bidrag till den löpande verksamheten, dvs. till driftutgifter, medan en mindre del utgår som bidrag till investeringar, kapitalutgifter.

I tabellen har de olika specialdestinerade bidragen, avseende såväl driftbidrag som investeringsbidrag, sammanförts till ett antal grupper, som anger de huvudsakliga verksamhetsområden eller ändamål, vartill bidragen utgår. De generella bidragen, dvs. de ej specialdestinerade bidragen, avser skattelindring till särskilt skattetyngda kommuner och skatteersättning för förhöjda ortsavdrag t. o. m. 1965 och därefter skatteutjämning samt vissa andra ändamål. Samtliga dessa bidrag betraktas som driftbidrag.

De specialdestinerade bidragen utgjorde över 90 % av det totala bidragsbeloppet i början på 1950-talet. Genom det fr. o. m. 1958 förhöjda bidraget i form av skatteersättning som kompensation för skatteunderlagsbortfallet i anledning av 1957 års ortsavdragsreform sjönk de specialdestinerade bidragens andel till ca 73 %. Dessa bidrag ökade därefter sin andel och utgjorde 1967 ungefär 85 %.

Totalt uppgick statsbidragen 1952 till 765 milj. kr., utgörande 20,7 % av kommunernas totala inkomster. 1967 uppgick statsbidragen till nära 5 miljarder kr., motsvarande 24,2 % av de totala inkomsterna i kommunerna.

Bidragen för undervisning och annan kulturell verksamhet är helt dominerande bland de specialdestinerade bidragen. Bidragen för dessa ändamål utgjorde i början på 1950-talet 68 %, sjönk till ungefär 51 % 1958 för att därefter öka till 60 % 1967. De två senaste årens ökning torde bl. a. bero på överförandet av gymnasieundervisningen från staten till kommunerna.

Statsbidragen inom socialvårdsområdet har ökat betydligt sedan 1965, beroende på bl. a. återinförandet av statsbidraget till social hemhjälp samt större statsbidrag för barntillsynen i kommunerna, vilken verksamhet utbyggts mycket snabbt under de senaste åren.

Den ökade statsbidragsgivningen – även relativt sett – för stadsbyggnad m. m. kan förklaras av kommunernas mycket starkt

stigande kostnader för bl. a. gatu- och vägbållningen.

Genom främst polisväsendets förstatligande har statsbidragsgivningen inom området för rätts- och samhällsskydd förlorat i betydelse.

Statsbidragen för undervisning och annan kulturell verksamhet och stadsbyggnad med gator och vägar, sport och friluftsliv samt skatteutjämning utgjorde 1967 tillsammans nära 84 % av det totala bidragsbeloppet. Bidragen för övriga ändamål har sålunda en förhållandevis ringa betydelse för kommunerna totalt sett.

Avgifternas betydelse för kommunernas ekonomi

Kommunerna bedriver i större eller mindre grad – beroende på kommunernas storlek, tätortsgrad och struktur i övrigt – verksamhetsgrenar som kan sägas ha affärsmässig karaktär. Kommunerna tillhandahåller här tjänster och varor i stort sett på samma sätt som ett enskilt företag. Exempel på sådana verksamhetsgrenar är el- och värmeverk, vatten- och avloppsverk, renhållningsverk och kommunikationsföretag. Till övervägande grad beräknas sådan verksamhet vara självbärande och avses sålunda inte belasta skattebetalarna, men i åtskilliga fall täcker inte inkomsterna de verkliga kostnaderna.

Även inom andra områden av den kommunala verksamheten förekommer avgiftsfinansiering. Avgifterna har där dock mindre ekonomisk betydelse än inom de affärsmässigt bedrivna verksamhetsgrenarna. Inom socialvårdens verksamhetsområden, där avgifter förekommer i icke obetydlig omfattning, differentieras avgifterna ofta efter vederbörandes betalningsförmåga.

Kommunernas inkomster i form av hyror och arrenden, avgifter och ersättningar samt inkomst av rörelse och dessas gruppers relativa betydelse under perioden 1952–1967 framgår av tabell 1. D. Avgifter eller bidrag från enskilda ingår också i posten »övriga intäkter» samt bland kapitalinkomsterna i posten »investeringsbidrag från andra».

Med avgifter och ersättningar avses i tabellen sådana intäkter, som är att anse såsom vederlag för prestationer från kommunernas sida, huvudsakligen vårdavgifter, granskning- och besiktningsavgifter, koncessionsavgifter, lösen av handlingar, kostersättning, ersättningar för utförda arbeten o. d.

Med inkomst av rörelse avses intäkter från kommunernas affärsmässigt drivna verksamhetsgrenar. Dessa intäkter utgörs främst av försålda produkter från jordbruksfastigheter och skogar samt andra intäkter av fastigheter än hyror, arrenden och tomträttsavgifter, avgifter från vatten- och avloppsverk, el-, värme- och gasverk, renhållningsverk, hamnar, kommunikationsföretag, badhus, salutorg och köttbesiktningsbyråer m. m.

I posten övriga intäkter ingår bl. a. bidrag från andra kommuner (interkommunala ersättningar) samt vissa bidrag från enskilda i den mån de ej är att hänföra till egentliga avgifter och ersättningar.

Investeringsbidrag från andra avser i huvudsak avgifter från enskilda för anslutning till vatten- och avloppsverk, elverk samt enskildas bidrag till gatumark och gatubyggnad. Bidragen är därför närmast att betrakta som inkomst av affärsmässigt bedriven verksamhet, dvs. inkomst av rörelse.

Sifferuppgifterna i tabell 1. D avseende nämnda inkomster torde inte kräva några närmare kommentarer. Det är dock att märka, att såväl avgifter och ersättningar som rörelseintäkter, hyror och arrenden minskat i betydelse relativt sett. Detta sammanhänger delvis med att utgifterna för vissa av ifrågavarande verksamhetsgrenar också minskat relativt sett. Posten övriga intäkter samt posten för försäljning av tillgångar har däremot fått ökad betydelse. Ökningen av inkomsterna genom markförsäljningar sammanhänger med kommunernas på senare tid kraftigt ökade markinköp och en därefter följande försäljning.

För att i någon mån belysa graden av självkostnadstäckning för de grenar av den kommunala verksamheten som kan sägas ha affärsmässig karaktär lämnas i tabell 1. I uppgifter om utgifter och inkomster för

kommunernas fastighetsförvaltning, hamnförvaltning, kommunikationer o. d. samt den industriella verksamheten under år 1967.

Av tabellen framgår att driftinkomsterna för vissa verksamheter är betydligt högre än driftutgifterna. Då är dock att märka att i driftutgifterna inte ingår kostnader för ränta och avskrivning på det kapital som är investerat i anläggningarna. Om dessa kostnader läggs till de redovisade driftutgifterna, kommer med stor sannolikhet varje verksamhetsgren att visa underskott – elverksförvaltningen möjligen undantagen.

Kapitalutgifterna, dvs. utgifterna för investering i anläggningarna, överstiger med mycket betydande belopp kapitalinkomsterna. Totalt får därför kommunerna varje år täcka mycket stora belopp för den affärsdrivande verksamheten med skattemedel och lånemedel.

1.2.3 Skatteutjämningssystemet, dess allmänna konstruktion och effekter på kommunal ekonomi

Fram till 1966 erhöll kommunerna ett allmänt statsbidrag i form av skatteersättning i anledning av 1957 och 1961 års ortsavdragsreformer. Tidigare utgick också en provisorisk skatteersättning till kommunerna på grund av 1950 års ortsavdragsreform. Som tidigare nämnts kunde synnerligt skattetyngda kommuner också erhålla ett särskilt skattelindringsbidrag. De totala beloppen för här nämnda bidrag framgår av tabell 1. H.

Fr. o. m. år 1966 avlöstes bl. a. skatteersättningarna och skattelindringsbidraget och ersattes med ett allmänt skatteutjämningsbidrag. Med detta bidrag avsåg man främst att reducera de rådande olikheterna i utdebiteringen kommunerna emellan, som till största delen beror på skillnaderna i kommunernas skattekraft. Skatteutjämningsbidrag kan utgå i tre olika former, nämligen som bidrag vid brist på skattekraft och bidrag vid hög utdebitering samt som extra bidrag. Bidrag på grund av brist på skattekraft tillkommer samtliga kommunkategorier, sålunda borgerliga primärkommuner, landstingskommuner och kyrkliga kommunenheter. Bidrag utgår, då skattekraften för vederbörande kommun understiger en viss nivå. Bidrag vid hög utdebitering utgår däremot endast till borgerlig primärkommun och då under förutsättning att den sammanlagda utdebiteringen för kommunen överstiger medelutdebiteringen i riket. Extra skatteutjämningsbidrag kan på särskild ansökan utgå, om synnerliga skäl föreligger.

Skatteutjämning vid brist på skattekraft baseras på ett tillskott av skatteunderlag från staten. Skatteunderlagstillskottet varierar med hänsyn till kommunens geografiska belägenhet. Riket har utifrån antagna kostnadsskillnader för den kommunala verksamheten indelats i tre skattekraftsområden med olika gränser för tillskottens storlek. Skattekraftsområde 1 omfattar hela riket med undantag av de fyra nordligaste länen. Vissa kommuner i Värmlands, Kopparbergs och Gävleborgs län tillhör dock skattekraftsområde 2. Skattekraftsområde 2 omfattar – förutom ifrågavarande kommuner i de här nämnda länen – Västernorrlands och Jämtlands län samt Västerbottens läns kustland och skattekraftsområde 3 Lapplandsdelen av Västerbottens län och Norrbottens län. KM:t äger besluta om ändring av dessa skattekraftsområden.

I skattekraftsområde 1 garanteras kommunerna i princip en skattekraft, som motsvarar 90 % av medelskattekraften i riket (landstingskommun 95 %). I skattekraftsområde 2 och 3 är den garanterade skattekraften 110 resp. 125 %. Om en kommuns totala utdebitering understiger medelutdebiteringen i riket reduceras de här nämnda procenttalen på visst sätt, närmare bestämt med en procentenhet för varje fullt 20-tal ören som kommunens utdebitering understiger medelutdebiteringen.

Bidragsbeloppet för visst bidragsår vid brist på skattekraft bestäms av det tillskott av skatteunderlag som kommunen tillerkänns och den utdebitering kommunen själv fastställt för bidragsåret. Bidragsbeloppet är med andra ord lika med produkten av det antal skattekronor som staten tillskju-

Tabell 1.H. De borgerliga primärkommunernas statsbidrag för olika ändamål (Belopp i milj. kr.).

	1952		1953		1955		1958		1960		1963		1965		1966		1967	
Ändamål	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	s
Specialdestinerade bidrag																		
Rätts- och samhällsskydd	53	6,9	62	7,3	65	6,4	89	5,1	96	4,7	128	4,6	93	2,7	64	1,6	56	1,1
Fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning	9	1,2	10	1,2	19	1,9	20	1,1	17	0,8	18	0,6	93	2,7	45	1,1	56	1,1
Stadsbyggn, gator och vägar, sport- och friluftsliv	50	6,5	50	5,9	73	7,2	118	6,7	151	7,3	280	10,0	312	9,1	390	9,8	451	9,1
Hamnar, kommunikationer och näringsliv	12	1,6	18	2,1	34	3,3	38	2,2	51	2,5	66	2,3	17	0,5	6	0,1	36	0,7
Industriell verksamhet													94	2,7	106	2,7	98	2,0
Undervisning och annan kulturell verksamhet	520	68,0	578	67,8	676	66,3	898	51,2	1 071	52,1	1 507	53,7	1 957	56,7	2 299	57,7	2 990	60,1
Socialvård	13	1,7	19	2,2	26	2,5	32	1,8	41	2,0	43	1,5	200	5,8	258	6,5	305	6,1
Hälsovård													114	3,3	135	3,4	243	4,9
Övriga ändamål	40	5,2	49	5,8	52	5,1	91	5,2	121	5,9	175	6,2						
Summa för specialdestinerade bidrag	697	91,1	786	92,3	945	92,7	1 286	73,3	1 548	75,3	2 217	78,9	2 880	83,5	3 303	82,9	4 235	85,1
Ej specialdestinerade bidrag																		
Skattelindring	4	0,5	1	0,1	4	0,4	5	0,3	10	0,5	51	1,8	98	2,8				
Skatteersättning	46	6,0	46	5,4	46	4,5	433	24,7	460	22,4	502	17,9	425	12,3				
Skatteutjämning															636	16,0	701	14,1
Övriga ändamål	18	2,4	19	2,2	24	2,4	30	1,7	38	1,8	38	1,4	48	1,4	46	1,1	40	0,8
Summa för ej specialdestinerade bidrag	68	8,9	66	7,7	74	7,3	468	26,7	508	24,7	591	21,1	571	16,5	682	17,1	741	14,9
Totalsumma	765	100,0	852	100,0	1 019	100,0	1 754	100,0	2 056	100,0	2 808	100,0	3 451	100,0	3 985	100,0	4 976	100,0
I % av kommunernas totala inkomster	20,7		17,9		18,7		24,3		23,8		23,7		22,9		22,4		24,2	

ter och kommunens utdebiteringssats.

Skatteutjämningsbidraget vid hög utdebitering bestäms genom att kommunens totala skatteunderlag, inkl. eventuellt tillskott, multipliceras med en viss procent av den del av kommunens totala utdebitering, som överstiger medelutdebiteringen i riket. Ju mer kommunens totala utdebitering överstiger medelutdebiteringen desto större bidragsprocent, dock högst 60 %.

Skatteutjämningsbidrag vid brist på skattekraft och vid hög utdebitering uträknas och fastställs av länsstyrelserna utan ansökningsförfarande. Extra skatteutjämningsbidrag däremot utgår efter ansökan och beviljas av Kungl. Maj:t om synnerliga skäl för bidrag bedömes föreligga.

Skatteutjämningsbidragens storlek för åren 1966–1970 till de borgerliga primärkommunerna framgår av tabell 1. J. Det totala bidraget har ökat från 636 milj. kr. 1966 till 964 milj. kr. 1970. År 1966 motsvarade skatteutjämningsbidraget en utdebitering per skattekrona om 1: 20 mot 1: 27 för 1970. Mätt per invånare utgjorde bidraget 82 kr. 1966 mot 120 kr. 1970.

Som jämförelse kan nämnas att utgående skatteersättning 1958 i anledning av 1957 års ortsavdragsreform samt skattelindringsbidrag för samma år motsvarande en utdebitering av 1: 62 per skattekrona.

En del kommuner erhåller inget bidrag. Andra kommuner erhåller relativt obetydliga belopp, medan de allra sämst ställda kommunerna, dvs. kommuner med mycket låg skattekraft och i regel därför också hög utdebitering, kommer i åtnjutande av mycket stora bidrag. För de enskilda kommunerna kan skatteutjämningsbidraget variera från ett fåtal öre per skattekrona till över 35 kr. per skattekrona och från ett par kronor per invånare till över 1 000 kronor per invånare.

Skatteutjämningssystemet är ett viktigt inslag i den kommunala sektorns ekonomi. På sina håll skulle det inte vara möjligt att driva en kommunal verksamhet av nuvarande omfattning utan det stöd som skatteutjämningsbidragen utgör. Systemet medverkar också till en koncentration av skattesatserna kring medelutdebiteringen. År 1969 bodde drygt 80 % av landets befolkning i kommuner med en total kommunal utdebitering mellan 18 och 22 kr. Den pågående kommunindelningsreformen väntas medföra ytterligare koncentration av utdebiteringssatserna.

1.2.4 De borgerliga primärkommunernas upplåning, volym, låneformer och långivare

Kommunernas upplåning med avseende på volym, låneformer och total låneskuld för perioden 1952 till 1967 redovisas i tabell 1. K. Den totala låneskuldens fördelning på låneformer och långivare för åren 1960–1969 visas i tabell 1. L.

I tabell 1. K har summan av de upptagna anläggningslånen för varje år ställts i relation till kommunernas nettokapitalutgifter, dvs. bruttoutgifter för investeringsändamål minskade med kapitalinkomster (statsbidrag till investeringar, försäljningsmedel, anslutningsavgifter o. d. från enskilda). Därav framgår att kommunerna numera lånefinansierar en mindre del av sina nettokapitalutgifter än vid periodens början, ca 50 % 1967 mot 78 % 1952. Kommunerna har med andra ord ökat skattefinansieringsgraden. Av tabellen framgår vidare att möjligheterna för kommunerna att verkställa medgiven upplåning varierat kraftigt från ett år till ett annat. Variationerna beror främst på förhållandena på den allmänna kapitalmarknaden. Så t. ex. kunde kommunerna för år 1961 endast upplåna 689 milj. kr., motsvarande ca 38 % av nettokapitalutgifterna. Året därpå var kreditmarknadsläget helt förändrat, vilket medgav en upplåning på 1 370 milj. kr. eller ca 62 % av nettokapitalutgifterna.

Såsom sammanställningen i tabell 1. L visar har obligationslånen, som f. ö. endast utnyttjas av de större städerna, förlorat i betydelse relativt sett. I övrigt kan nämnas, att sparbankerna ökat sin andel i lånestocken hos kommunerna från 1960 till 1969. De enskilda försäkringsanstalterna har däremot minskat sin andel med hälften, nämligen från ca 16 % till 8 %. Denna relativa

Tabell 1.I. De borgerliga primärkommunernas utgifter och inkomster för affärsmässig verksamhet 1967.

	Drift-utg.	Kap-utg.	Summa	Drift-ink.	Kap-ink.	Summa	Netto-utg.
Fastighetsförvaltning							
Skogsdrift	25	8	33	35	2	37	— 4
Lantegendomar, markreserv	23	525	548	38	91	129	419
Regl och saneringsfastigh.	39	352	391	43	63	106	285
Exploateringsfastigh.	31	469	500	58	208	266	234
Tomträttsmark	12	—	12	39	—	39	— 27
Hyresfastigheter	169	241	410	245	51	296	114
Summa	299	1 595	1 894	458	415	873	1 021
Hamnar, kommunikationer m. m.							
Hamnar	162	129	291	245	20	265	26
Spårvägs- och busstrafik	81	79	160	135	25	160	—
Saluhallar, torg och slakterier	12	2	14	16	—	16	— 2
Övrigt	149	14	163	18	5	23	140
Summa	404	224	628	414	50	464	164
Industriell verksamhet							
Gasverk	115	5	120	130	—	130	— 10
Elverk	844	324	1 168	1 259	14	1 273	— 105
Kraft- och värmeverk	148	150	298	214	45	259	39
Vatten och avloppsverk	316	1 021	1 337	580	266	846	491
Renhållningsverk	150	30	180	144	4	148	32
Övrigt	16	15	31	17	1	18	13
Summa	1 589	1 545	3 134	2 344	330	2 674	460

minskning av de enskilda försäkringsanstalternas totala utlåning till kommunerna uppvägs av en motsvarande volymmässig ökning av Allmänna pensionsfondens lånestock hos kommunerna. Allmänna pensionsfondens lån till kommunerna vid utgången av 1960 utgjorde totalt 40 milj. kr., motsvarande 0,6 % av kommunernas totala låneskuld, mot 1 667 milj. kr. eller 9,5 % vid utgången av 1969.

Ingen större relativ förändring i fråga om den totala långfristiga upplåningen och den kortfristiga upplåningen har inträffat under den redovisade perioden.

1.3 *De borgerliga primärkommunernas verksamhet fördelad på den s. k. oreglerade eller fria sektorn och den specialreglerade sektorn*

Då den kommunala verksamheten och dess innehåll beskrivs brukar den i allmänhet uppdelas i två skilda sektorer, den oreglerade eller fria sektorn resp. den specialreglerade. Till den första hänföres sådana lokala angelägenheter, som kommunerna inom kommunallagarnas ram har full frihet att befatta sig med eller handha. Kommunerna avgör m. a. o. om och i vilken omfattning kommunerna skall utnyttja de befogenheter som kommunallagarna ger dem och de bestämmer också utan statliga myndigheters inblandning standarden på den kommunala verksamheten inom denna sektor. Till den andra sektorn åter hör sådana uppgifter som staten ålagt kommunerna eller delegerat till kommunerna genom speciella lagar, som i större eller mindre grad inskränker kommunernas handlingsfrihet. Genom dessa lagar bestämmer staten i stort såväl verksamhetens kvantitativa som kvalitativa omfattning i syfte att garantera alla medborgare i riket oberoende av bostadsort likvärdiga förmåner från det allmännas sida.

Med den omfattning och den sammansättning som de borgerliga primärkommunernas verksamhet numera har fått är det emellertid knappast möjligt att beträffande

Tabell 1.J. Skatteutjämningsbidrag till borgerliga primärkommuner (Bidrag totalt, per skattekrona och per invånare).

	Belopp i milj. kr					Per skattekrona					Per invånare				
Kommunkategori	1966	1967	1968	1969	1970	1966	1967	1968	1969	1970	1966	1967	1968	1969	1970
Landskommuner	496	490	570	586	636	3: 28	3: 17	3: 36	3: 36	3: 40	166	184	212	229	246
Köpingar	46	57	61	82	92	1: 21	1: 25	1: 23	1: 43	1: 50	76	88	94	116	130
Städer	94	154	162	223	236	0: 28	0: 39	0: 37	0: 48	0: 46	23	34	35	47	50
Hela riket	636	701	793	891	964	1: 20	1: 17	1: 20	1: 25	1: 27	82	89	100	112	120

Tabell 1.K. De borgerliga primärkommunernas upplåning och låneskulder (Upptagna anläggningslån i milj. kr. och i % av nettokapitalutgifter, låneformer och total låneskuld.)

	Upptagna anläggningslån under året		Anläggningslån vid årets slut					
			Med Kungl Maj:ts tillstånd					
År	Milj. kr.	I % av nettokapitalutg.	Obligationslån[1]	Reverslån	Övriga	Summa	Tillfälliga lån vid årets slut	Summa lån
1952	683	78,1		3 429	54	3 483	655	4 138
1953	756	74,0		3 999	59	4 058	342	4 400
1954	718	63,6		4 479	46	4 525	329	4 854
1955	653	52,4		4 835	60	4 895	441	5 336
1956	750	57,6		4 475	78	4 553	471	5 024
1957	672	45,4		4 646	74	4 720	805	5 525
1958	623	44,4		5 017	108	5 125	574	5 699
1959	673	43,0		5 372	152	5 524	617	6 141
1960	760	50,1	1 400	4 089	563	6 052	448	6 500
1961	689	38,4	1 453	4 381	554	6 388	477	6 865
1962	1 370	62,4	1 641	5 040	713	7 394	429	7 823
1963	1 424	49,7	1 935	5 622	839	8 396	438	8 834
1964	1 883	54,9	2 393	5 665	1 772	9 830	603	10 433
1965	1 721	46,3	2 456	6 481	2 064	11 001	852	11 853
1966	2 250	52,7	2 694	7 377	2 412	12 483	962	13 445
1967	2 461	48,7	2 826	8 596	2 847	14 269	1 095	15 364

[1] Före 1960 ingår obligationslånen i reverslånen

vissa verksamhetsgrenar dra någon bestämd gräns mellan vad som är att hänföra till den specialreglerade sektorn och vad som tillhör den fria. Inom en del verksamhetsområden förekommer det inslag av både obligatoriska och fakultativa uppgifter. Härtill kommer att kommunala insatser inom den fria sektorn kan förebygga eller begränsa behov av insatser inom den reglerade sektorn. Så kan t. ex. införandet eller förhöjning av kommunala bostadstillägg till pensionärer eller kommunala bostadstillägg till barnfamiljer minska behovet av egentlig socialhjälp. Samma effekt kan uppnås genom en utbyggnad av den kommunala barntillsynen och skyddade verkstäder o. d., vilka åtgärder kan eliminera eller minska behovet av socialhjälp till exempelvis ensamma mödrar och handikappade. Inom andra verksamhetsområden är gränsdragningen helt klar. Vissa försök till gränsdragning eller beskrivning av de två sektorernas verksamhet har gjorts tidigare, bl. a. av länsdemokratiutredningen i dess betänkande SOU 1965: 43.

I tabellerna 1. M och 1. N har gjorts en ganska grov fördelning av de borgerliga primärkommunernas totala bruttoutgifter – utom finansförvaltningens – på de två sektorerna. Till den *oreglerade sektorn* har därvid hänförts:

– Alla utgifter inom huvudtitel *central förvaltning,* innehållande bl. a. alla utgifter för fullmäktige och kommunstyrelsen samt dessas kanslier, hela drätselförvaltningen, revisionen och centrala utredningar, vilka samtliga – och särskilt då drätselförvaltningen och revisionen – kan anses »betjäna» såväl den reglerade som den oreglerade sektorn.

– Alla utgifter inom huvudtiteln *fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning,* ehuru här ingår utgifter för markförvärv för olika ändamål, t. ex. mark för bostadsändamål, skolor, ålderdomshem m. m. samt kostnader för förmedling av statligt bostadsstöd, dvs. förmedlingsorganets kostnader.

– Utgifter för gymnastik, idrott, bad m. m. samt vissa andra smärre utgiftsposter inom huvudtiteln för *stadsbyggnad.*

– Samtliga utgifter inom huvudtiteln för *hamnar, kommunikationer och näringsliv* utom utgifterna för hamnförvaltningen.

– Alla utgifter för *industriell verksamhet* utom för vatten-, avlopps- och renhållnings-

Tabell 1.L. De borgerliga primärkommunernas låneskuld, låneformer och långivare. (Belopp i milj. kr.)

Låneform/långivare	1960		1961		1962		1963		1964		1965		1966		1967		1968[1]		1969[1]	
	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%
Obligationslån	1 400	21,5	1 453	21,2	1 641	21,0	1 935	21,9	2 393	22,9	2 456	20,7	2 694	20,0	2 826	18,4	2 900	18,0	3 041	17,4
Reverslån m. m.																				
Sparbanker	662	10,2	703	10,2	815	10,4	941	10,7	1 056	10,1	1 187	10,0	1 384	10,3	1 717	11,2	1 992	12,4	2 158	12,3
Postbanken	908	14,0	925	13,5	1 081	13,8	1 222	13,8	1 333	12,8	1 444	12,2	1 737	12,9	1 988	12,9	2 248	13,9	2 360	13,5
Enskilda försäkringsanstalter	1 017	15,6	1 047	15,2	1 107	14,1	1 158	13,1	1 243	11,9	1 276	10,8	1 309	9,7	1 327	8,6	1 394	8,7	1 401	8,0
Allmänna pensionsfonden	40	0,6	87	1,3	202	2,6	301	3,4	533	5,1	790	6,7	963	7,2	1 098	7,2	1 329	8,2	1 667	9,5
Övriga långivare	2 025	31,2	2 173	31,7	2 548	32,6	2 839	32,1	3 272	31,4	3 848	32,4	4 396	32,7	5 313	34,6	5 249	32,5	5 836	33,3
Summa för långfristiga lån	6 052	93,1	6 388	93,1	7 394	94,5	8 396	95,0	9 830	94,2	11 001	92,8	12 483	92,8	14 269	92,9	15 112	93,7	16 463	94,0
Kortfristiga lån																				
Affärsbanker	231	3,6	249	3,6	263	3,4	236	2,7	353	3,4	359	3,0	412	3,1	458	3,0	366	2,3	447	2,5
Övriga långivare	217	3,3	228	3,3	166	2,1	202	2,3	250	2,4	493	4,2	550	4,1	637	4,1	653	4,0	605	3,5
Summa för kortfristiga lån	448	6,9	477	6,9	429	5,5	438	5,0	603	5,8	852	7,2	962	7,2	1 095	7,1	1 019	6,3	1 052	6,0
Totalsumma	6 500	100,0	6 865	100,0	7 823	100,0	8 834	100,0	10 433	100,0	11 853	100,0	13 445	100,0	15 364	100,0	16 131	100,0	17 515	100,0

[1] Uppgifterna preliminära

Tabell 1.M. De borgerliga primärkommunernas bruttoutgifter för den oreglerade förvaltningen (sektorn). (Belopp i milj. kr.).

Förvaltningsgrenar	1952	1953	1955	1958	1960	1963	1965	1966	1967
Central förvaltning	94	100	125	175	207	332	444	528	607
Fastighetsförv. och bostadsförsörjn.	356	387	541	599	645	1 271	1 764	2 144	2 437
Gymnastik, idrott, bad m. m.	57	64	91	135	113	191	283	316	399
Övriga ändamål för stadsbyggnad			5	1	6	21	68	73	77
Kommunikationsföretag	92	106	112	121	131	146	186	196	166
Salutorg, slakterier m. m.					20	22	13	18	14
Övriga ändamål för näringsliv							35	44	157
Gasverk	145	135	141	143	125	126	109	132	120
Elverk	343	384	451	569	633	825	873	1 075	1 168
Kraft- och värmeverk					51	113	364	265	298
Övrig industriell verksamhet	7	7	13	33	11	71	42	41	31
Folkbildningsverksamhet m. m.	64	76	95	115	166	252	252	274	330
Summa utgifter	1 158	1 259	1 574	1 891	2 108	3 370	4 433	5 106	5 804
I % av totala utgifter (utom finansförvaltning)	28,1	27,6	28,4	26,6	25,8	28,0	28,4	28,8	28,4

verk.

– Utgifterna för folkbildningsverksamhet m. m. inom huvudtiteln *undervisning och annan kulturell verksamhet,* dvs. de utgifter som icke kan hänföras till den egentliga undervisningen. Hit hör sålunda utgifter för bibliotek, teater- och muséer, musikskolor, bidrag till bildningsorganisationer och andra kulturella organisationer.

Till den reglerade sektorn har hänförts:

– Alla utgifter för byggnads- och planväsen samt gator, vägar och parker inom huvudtiteln för *stadsbyggnad,* ehuru det icke alltid är en obligatorisk kommunal uppgift att anlägga och underhålla gator, vägar och parker, t. ex. inom byggnadsplaneområden.

– Utgifter för *hamnförvaltning.*

– Utgifter för *vatten-, avlopps- och renhållningsverk.*

– Alla utgifter för *undervisning,* dvs. för alla förekommande skolformer. I dessa utgifter ingår sålunda utgifter för skolmåltider, fria läroböcker i icke obligatoriska skolor m. m., trots att detta icke är obligatoriska uppgifter för kommunerna.

– Alla utgifter inom *socialvårdens* huvud-

Tabell 1.N. De borgerliga primärkommunernas bruttoutgifter för den specialreglerade förvaltningen (sektorn). (Belopp i milj. kr.).

Förvaltningsgrenar	1952	1953	1955	1958	1960	1963	1965	1966	1967
Rätts- och samhällsskydd	329	339	381	484	543	723	723	682	627
Byggnads- och planväsen	36	38	47	62	71	128	169	198	227
Gator, vägar, parker m. m.	282	326	427	560	699	1 074	1 377	1 618	1 746
Hamnar	103	106	117	133	158	213	278	270	291
Vatten- och avloppsverk	222	296	384	542	606	898	1 135	1 217	1 337
Renhållningsverk	55	57	71	84	93	135	124	147	180
Undervisningsväsen	1 060	1 170	1 361	1 770	2 059	3 058	3 934	4 662	5 615
Socialvård	563	634	787	1 067	1 247	1 674	2 386	2 543	3 065
Hälsovård	316	332	390	522	587	773	1 053	1 312	1 509
Summa utgifter	2 966	3 298	3 965	5 224	6 063	8 676	11 179	12 649	14 597
I % av totala utgifter (utom finansförvaltning)	71,9	72,4	71,6	73,4	74,2	72,0	71,6	71,2	71,6

2—014359

titel. Sålunda även utgifter för barntillsyn och social hemhjälp (statsbidrag utgår). Även kommunernas utgifter för andel i folkpensioner ingår här. T. o. m. 1965 var kommunerna skyldiga att bidraga till kostnaderna för kommunala bostadstillägg och vissa andra (statliga) folkpensionsförmåner. Fr. o. m. 1966 svarar kommunerna enbart för kostnaderna för de kommunala bostadstilläggen. Kommunerna bestämmer emellertid själva såväl nu som tidigare om bostadstillägg skall utgå och bostadstilläggens storlek.

– Alla utgifter inom *hälsovårdens* huvudtitel, ehuru häri kan ingå vissa uppgifter av fakultativ art.

Slutligen må här nämnas att utgifterna för *finansförvaltningen,* huvudsakligen ränteutgifter icke har medtagits vare sig i sammanställningen för den oreglerade sektorn eller för den reglerade. Anledningen härtill är främst att i bruttoutgifterna för de olika verksamhetsgrenarna har medräknats alla kapitalutgifter, dvs. utgifter för investeringar. Det har då inte ansetts vara riktigt att belasta dessa verksamhetsgrenar med räntekostnader. Om utgifterna inom finansförvaltningen medtagits, hade det varit nödvändigt att fördela dem efter de två sektorernas andel av de totala utgifterna och då hade en fördelning ändå inte påverkat relationerna de två sektorerna emellan.

Av sammanställningarna framgår att det icke skett några större förskjutningar mellan de två sektorerna. Vid såväl periodens början som dess slut utgjorde den specialreglerade sektorns andel av de totala utgifterna (utom finansförvaltning) omkring 72 %. För år 1960 utvisar den specialreglerade sektorn sin största andel av de totala utgifterna, nämligen något mer än 74 % därav.

Bilaga 2 Rättspraxis beträffande kommuns befogenheter på skilda områden

2.1 *Allmänt om kompetensgränser gentemot statliga angelägenheter*

I princip får kommunerna inte utan särskilda författningsbestämmelser därom delta i kostnaderna för statliga myndigheters verksamhet eller göra särskilda ekonomiska insatser för statliga verk och myndigheter. Hur principen uppfattats i rättstillämpningen belyses i ett flertal rättsfall.

Kommun har ansetts sakna befogenhet att anslå medel till arvode, kontorskostnader m. m. åt ordförande i taxeringsnämnd (1946 ref. 50).[1] Sådan ersättning bestrids enligt taxeringsförordningen av statsmedel. Kommun har vidare ansetts sakna befogenhet att besluta om kommunalt lönetillägg till lantbrevbärare (1952 I 295), lönetillägg till lärare vid statligt gymnasium (1960 I 170), arvodesförstärkning till nämndemän (152 I 110, 166) och bidrag till möblering av landsfiskalskontor (1949 I 183).

Kommun har däremot ansetts oförhindrad att anslå medel till arvode åt personer för sortering av deklarationer och inkomstuppgifter, skrivhjälp åt taxeringsnämndsordförande o. dyl. (1950 I 12, 73, 1951 I 156, 258). Stad har i samband med stadens förening i judiciellt hänseende med domsaga ansetts ha befogenhet att, under förutsättning att särskild inskrivningsdomare förordnades för staden, gentemot statsverket svara för viss del av kostnaden för inskrivningsväsendet i staden (1962 ref. 53). Stad har vidare i visst fall ansetts äga anvisa medel för att täcka uppkommet underskott för i staden anordnade akademiska kurser, vilka bedrevs under administrativ medverkan från stadens sida (1970 ref. 56).

I besvär över landstingsbeslut om medelsanslag till hushållningssällskapet för fisketillsyn hävdades att fisketillsyn var en polisiär verksamhet, som efter polisväsendets förstatligande var en rent statlig angelägenhet. Med hänsyn till vad i målet upplysts om karaktären av hushållningssällskapets fisketillsyn ansågs landstinget lagligen oförhindrat att bidra till kostnaderna för denna verksamhet i den utsträckning som skett (1969 C 248).

Principen har betydelse även för kommunala opinionsyttringar rörande statlig verksamhet.

Kommuns beslut att rekommendera kommunens organ att tills vidare inte köpa sydafrikanska varor har ansetts kompetensöverskridande. Beslutet var till sin verkliga innebörd inte en allmän anvisning till kommunens organ i syfte att få till stånd en ändamålsenlig upphandling utan en utrikespolitisk manifestation, varigenom fullmäktige avsett att ge uttryck för ogillande av den i Sydafrika förda apartheidpolitiken och medverka till att åstadkomma en ändring i denna. Med denna innebörd var beslutet inte att hänföra till en sådan kommunal an-

[1] Alla hänvisningar av detta slag gäller regeringsrättens årsbok.

gelägenhet, som avsågs i 3 § KL (1969 ref. 52, plenimål).

Fråga om tillåtligheten av kommunal opinionsyttring på rättskipningens område prövades i 1969 C 81. Sedan allmän underrätt meddelat dom i åklagarmål om ansvar för förtal beslöt drätselkammaren, som inte kunde vara part i målet, det uttalandet, att domen måste anses ha en så principiell betydelse, att det borde kunna anses föreligga skäl för fullföljande av talan. Drätselkammaren ansågs ha varit oförhindrad att göra uttalandet, enär det brottmål vartill uttalandet hänförde sig gällde ansvar för förtal av kommunens fastighetsdirektör med anledning av dennes tjänsteutövning.

Besvär över kommunalt beslut att begära namnändring på poststation har lämnats utan avseende, enär beslutet endast avsåg en framställning till vederbörande statliga myndighet och det inte påståtts att beslutet inte tillkommit i laga ordning (1964 I 80).

Beträffande lokaler och bostäder samt villkor för kommunal service till statliga verk och myndigheter m. m. se sid. 67.

2.2 *Kompetensgränser gentemot kyrkliga eller religiösa angelägenheter*

Ett stort antal, huvudsakligen äldre rättsfall belyser kompetensgränsen mellan kommun och församling.

Såsom kompetensöverskridande har ansetts

anslag för krematorium, urnlund o. dyl. när kommunen inte haft att hålla begravningsplats (1914 ref. 3, 1931 E 131 och 1933 E 19),

kommunala bestämmelser ang. vissa för kyrkligt ändamål använda lokaler i en skolbyggnad (1934 ref. 3),

anslag till församlings skol- och församlingsbibliotek (1938 S 248),

anslag till kyrkobyggnad och andra kyrkliga lokaler (1963 I 222), samt

upplåtelse av skolbyggnad för industriändamål, när byggnaden legat på församlingsägd mark (1965 I 109).

Såsom kompetensenligt har däremot ansetts vederlagsfri upplåtelse av mark till församling för kyrkobyggnad (1917 ref. 40 och 1930 ref. 81), avstående från rätt till gemensamt använd sockenstuga, som låg på kyrklig mark och behövde repareras (1960 I 138) samt försäljning av fastighet till församling för underpris och på villkor att fastigheten – vilken skulle användas som församlingshem – vid behov och på skäliga villkor uppläts för sammankomster av politisk och ideell karaktär (1969 C 80). Vidare har kommun (Stockholm), som haft att anskaffa och vårda begravningsplats i kommunen, ansetts oförhindrad dels att genom råd och anvisningar samt tillhandahållande av begravningsförrättare bereda den som önskar anordna borgerlig begravning möjlighet att förverkliga sin önskan, dels att av kommunala medel utge ersättning till den som förrättar borgerlig begravning (1969 ref. 10).

Bortsett från markupplåtelse till den kyrkliga kommunen synes rättspraxis inta en restriktiv hållning till borgerligt-kommunala bidrag till verksamhet av utpräglat religiös art. Kommun har väl ansetts ha befogenhet att lämna bidrag till KFUM:s allmänna verksamhet i kommunen (1964 I 160) medan däremot kommunalt beslut om bidrag med 400 kr. till frikyrkoförsamlings söndagsskoleverksamhet ansetts kompetensöverskridande (1966 ref. 9). I anslutning till det förra rättsfallet bör erinras om att kommunerna genom ändring år 1965 i 3 § BvL är ålagda att stödja den personlighetsutvecklande och samhällsfostrande verksamhet som utövas genom ungdomens egna sammanslutningar. Det bör också noteras att den kyrkliga kommunen ansetts ha befogenhet att anslå medel till andra söndagsskolor än de statskyrkliga (1956 ref. 17).

Om pågående överväganden om kyrkans ställning skulle leda till mera väsentliga ändringar i förhållandet stat–kyrka, kan det bli nödvändigt att ompröva den borgerliga kommunens befogenheter i förhållande till de religiösa samfunden i allmänhet.

2.3 *Bostadsförsörjning*

Samhällets ansvar för bostadsförsörjningen är delat mellan stat och kommun. Kommu-

nerna svarar i huvudsak för de åtgärder som behövs för att säkerställa tillräckliga produktionsinitiativ samt för ett ändamålsenligt byggande och förvaltande av bostadshusen. Staten gör i allt väsentligt de finansiella insatser som behövs för att säkerställa tillräcklig kreditförsörjning åt bostadsbyggandet och för att hålla hyrorna på rimlig och jämn nivå.

2.3.1 Bostadsförsörjningslagen m. m.

Av central betydelse för kommunernas befogenheter på området är lagen (1947: 523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande (omtryckt 1967: 309). Enligt 1 § äger kommunen, om den så finner påkallat för att främja bostadsförsörjningen inom kommunen eller område, i vilket kommunen ingår och som kan anses utgöra en enhet i bostadsförsörjningshänseende, ställa medel till förfogande att enligt de grunder och i den ordning, som kommunen bestämt, användas till åtgärder i syfte att nedbringa den enskildes kostnader för anskaffande eller innehav av en fullvärdig bostad. Kommun får inte bedriva verksamhet enligt vad nu sagts inom annan kommun utan att sistnämnda kommun samtyckt därtill. I 2–4 §§ behandlas bl. a. vissa skyldigheter för kommun. Enligt 2 § är kommun skyldig att genom lämpligt kommunalt organ förmedla lån och bidrag, som utgår av statsmedel i syfte att främja bostadsförsörjningen inom riket. Kommun är också skyldig att i övrigt, i den omfattning KM:t närmare bestämmer, biträda vid handhavandet av den statliga låne- och bidragsverksamheten för bostadsförsörjningsändamål. Från dessa skyldigheter är mindre kommun befriad i den utsträckning KM:t föreskriver. Enligt samma paragraf åligger det vidare kommun att genom lämpligt organ fortlöpande samla uppgifter om bostadsförsörjningen i kommunen och på begäran underrätta bostadssökande om möjligheterna att få bostad i kommunen, bostädernas belägenhet, storlek och utrustning, bostadskostnader samt andra förhållanden som bostadssökande behöver kännedom om. Enligt 3 § skall kommunen vidare i den omfattning KM:t bestämmer fortlöpande upprätta bostadsbyggnadsprogram i syfte att främja att bostadsbyggandet inom kommunen förbereds och genomförs på ett ändamålsenligt sätt. Bostadsprogram skall upprättas efter samråd med bostadsstyrelsen och tillställas styrelsen. Närmare föreskrifter om bostadsbyggnadsprogram meddelas av KM:t eller myndighet som KM:t bestämmer. I 4 § behandlas frågor om bostadsförmedling. Om det behövs för att främja bostadsförsörjningen, äger KM:t förordna, att kommun skall anordna avgiftsfri bostadsförmedling samt att kommuner i område som kan anses utgöra en enhet i bostadsförsörjningshänseende skall anordna gemensam sådan förmedling och tillämpa enhetliga grunder för anvisning av bostäder. Har förordnande meddelats om gemensam bostadsförmedling, skall de deltagande kommunerna handha denna i kommunalförbund.

Ett flertal författningar om statliga lån och bidrag förutsätter, ibland under direkt hänvisning till kommuns befogenheter och skyldigheter enligt BostadsfL, kommunala insatser genom tillskapande av bostadsföretag, tillskott av grundkapital till sådana företag, borgensåtaganden för lån samt kommunala bidrag till vissa grupper av bostadshavare. Exempel på sådana författningar är bostadslånekungörelsen (1967: 552), kungörelsen (1968: 425) om statliga bostadstillägg till barnfamiljer och kungörelsen (1968: 426) om statsbidrag till kommunala bostadstillägg till barnfamiljer. I kompetenshänseende har dylika författningar betydelse såsom angivande vissa minimibefogenheter enligt BostadsfL.

Vidden av de befogenheter statsmakterna tillagt kommunerna genom BostadsfL framgår av motiven för lagen och förarbetena till de ändringar i lagen som tid efter annan skett.

I propositionen till BostadsfL[1] förekom en särskild bestämmelse om skyldighet för kommun att till främjande av bostadsförsörjningen inom kommunen vidtaga alla de

[1] Prop. 1947: 259 s. 2 och 19.

åtgärder beträffande planläggning av byggnadsproduktionen, initiativtagande till bildandet av allmännyttiga bostadsföretag och ledning av bostadsproduktionen som erfordrades för att åstadkomma en tillfredsställande tillgång på fullvärdiga bostäder inom kommunen. Vid riksdagsbehandlingen borttogs denna bestämmelse under hänvisning till pågående utredningar om expropriationsfrågor. Samtidigt underströks emellertid att den i förslaget beskrivna uppgiften skulle ankomma på kommunerna fastän särskilda hinder fick anses föreligga för att då lagfästa ett sådant åläggande.[1]

Beträffande den närmare innebörden av 1 §, som fram till år 1959 endast avsåg åtgärder inom kommunens eget område, anförde departementschefen följande.[2]

Rörande formerna för de kommunala sub-, ventionerna för bostadsförsörjningsändamål har i ett yttrande anmärkts, att en förutsättning för att dylik subvention skulle kunna utgå borde vara att statlig subvention utginge. För min del är jag icke beredd att förorda någon sådan inskränkning av kommunernas fria prövningsrätt. Då lagstiftningen ingår som ett led i strävandena att aktivisera kommunernas bostadspolitiska verksamhet, synes deras fria initiativrätt i fråga om åtgärder för bostadsförsörjningens förbättring icke böra beskäras. Kommunala bostadssubventioner böra således kunna utgå icke blott som ett tillskott till det statliga stöd som i visst fall åtnjutes utan även för att underlätta lösningen av bostadsfrågan för personer till vilka något sådant statligt stöd icke utgår. Beträffande exempelvis pensionärer och andra ensamstående med små inkomster kunna särskilda åtgärder utanför den statliga stödverksamhetens ram vara erforderliga för att underlätta bostadsförsörjningsförhållandena. Hinder synes icke heller böra föreligga för att en kommun, om den så önskar, genom kommunala subventioner understöder personer vilka endast på grund av sin inkomst äro uteslutna från att komma i åtnjutande av statliga bostadsrabatter. Tillhandahållande på förmånliga villkor av tomtmark för bostadsbyggande och liknande åtgärder böra ej heller ovillkorligen förbindas med ett krav på att statlig subvention utgår. Det enda villkor som enligt min mening bör uppställas för rätten att utge kommunala subventioner är att dessa skola vara ägnade att bidraga till en förbättrad bostadsförsörjning på orten. Syftet med de kommunala subventionerna bör således vara att för inom kommunen bosatta personer nedbringa kostnaderna för anskaffande och behållande av en fullvärdig bostad.

Departementschefens uttalanden lämnades utan erinran av riksdagen med tillägget att 1 § gav kommunerna i stort sett fria händer att själva utforma sina bostadsförsörjande åtgärder. De enda begränsningar av betydelse som förefanns, låg däri, att åtgärderna skulle gagna inom kommunen bosatta personer och att ändamålet med åtgärderna skulle avse anskaffande eller innehav av fullvärdig bostad.[3]

Kommunallagskommittén tog i 1947 års kompetensbetänkande upp frågan om kommunala åtgärder på bostadsförsörjningens område. Kommittén fann att oavsett om den bostadspolitiska verksamheten bedrevs genom subventioner till enskilda eller i andra former, t. ex. såsom kommunal produktion av hyreshus, syntes det naturligt och konsekvent, att befogenheten att vidtaga de olika åtgärderna hade samma författningsmässiga grund, nämligen den allmänna kompetensbestämmelsen i kommunallagarna. Kommittén uttalade bl. a.[4]

En på kommunallagarna stödd rätt att främja bostadsförsörjningen i den omfattning här avses giver kommunerna vidsträckta befogenheter i fråga om sättet för verksamhetens bedrivande. Vad särskilt angår understödjande av enskilda personer få kommunerna anses berättigade att själva bestämma villkoren för åtnjutande av subventioner och formerna för subventioneringen. Hinder bör ej möta att lämna bidrag till sådana grupper av bostadsbehövande, som på grund av sina inkomstförhållanden äro uteslutna från statligt stöd till sin bostadsförsörjning, liksom ej att utgiva hyresbidrag i form av bostadssubvention i stället för i form av fattigvård. Det sagda innebär emellertid icke, att kommunerna få bedriva sin subventionsverksamhet utan iakttagande av de allmängiltiga principer, som böra vara bestämmande för all understödsgivning från samhällets sida.

De befogenheter på det bostadspolitiska området som enligt kommunallagskommitténs mening borde inrymmas i kommunens

[1] L²U 53 s. 17 ff.
[2] Prop. s. 8—11.
[3] L²U 53. s. 15.
[4] SOU 1947: 53 s. 82.

allmänna kompetens avsågs i princip sammanfalla med dem som upptogs i propositionen till BostadsfL. I vart fall skulle enligt kommittén så vara förhållandet om detta lagförslag fick anses utgå från att subventionsgivningen borde bedrivas i enlighet med de principer som kommunallagskommittén angett och i regel med tillämpning av vissa av kommunen bestämda grunder för verksamheten. Kommittén fann att under denna förutsättning en allmän utvidgning av kommunernas beslutanderätt enligt kommitténs förslag skulle göra en särskild lagstiftning för kommunernas åtgärder på bostadsförsörjningens område onödig.

Departementschefen var emellertid av annan mening. Eftersom 1947 års lagstiftning avsåg att reglera även kommunernas skyldigheter beträffande bostadsförsörjningen, ansåg han att det måste vara betydelsefullt att omfattningen av kommunernas befogenheter på området reglerades i samma författning. Endast därigenom ansågs det möjligt att samordna kommunernas verksamhet med den statliga bostadspolitiken till gagn för en effektiv sådan politik.[1]

1 § i BostadsfL fick sin nuvarande lydelse genom ändring år 1959 sedan det visat sig att den ursprungliga begränsningen av kommunernas bostadspolitiska åtgärder till kommunens område i vissa fall utgjort hinder för en önskvärd kommunal samverkan. Departementschefen framhöll att det var av stort värde att en kommuns bostadsbyggnadsföretag fick möjlighet att uppföra bostadshus i andra kommuner inom samma bostadsförsörjningsområde, utan att man behövde anlita kommunalförbundets form eller kanske nödgas vidta särskilda anordningar av juridisk natur. Han utgick därvid från att det förelåg något till den egna kommunen knutet intresse för åtgärden, t. ex. att denna främjande bostadsförsörjningen för dem som var verksamma eller avsåg att verka inom kommunen. Mot dessa uttalanden gjorde riksdagen inte någon erinran.[2]

Genom lagändring år 1967 tillfördes BostadsfL bestämmelserna om rätt för KM:t att förordna, att kommun skall anordna avgiftsfri bostadsförmedling samt att kommuner i område, som kan anses utgöra en enhet i bostadsförsörjningshänseende, skall anordna gemensam sådan förmedling och tillämpa enhetliga grunder vid anvisning av bostäder.

Bestämmelserna om bostadsförmedling skall ses i samband med bestämmelserna i 1967 års bostadslånekungörelse (1967: 552, ändrad senast 1970: 109). Om kommun bedriver förmedling av bostäder i exempelvis flerfamiljshus kan, enligt 51 § i kungörelsen, länsbostadsnämnden på kommunens begäran besluta, att bostadslån för sådant hus kommer att beviljas och får övertagas endast om låntagaren tillförsäkrar kommunen rätt att förmedla upplåtelse av bostäderna. Sådant beslut av länsbostadsnämnden får beviljas endast om i 52 § angivna förutsättningar föreligger. Bland förutsättningarna kan här nämnas, att den kommunala bostadsförmedlingen omfattar samtliga hus, som byggs med stöd av bostadslån, att bostadssökandens rätt att bli anvisad bostad inte görs beroende av att han är bosatt i kommunen samt att bostäder för särskilda grupper av bostadssökande reserveras endast i den omfattning som länsbostadsnämnden medger.

Motiveringen till dessa bestämmelser i bostadslånekungörelsen är i huvudsak följande.[3] Utgångspunkten är att kommunerna skall kunna fullgöra uppgiften att tillförsäkra medborgarna goda bostäder till rimliga kostnader. En väsentlig förutsättning härför är att staten ger byggherrarna finansiellt stöd. Det ligger då också i statens intresse att de bostäder som tillkommer med sådant stöd fördelas inom kommunen så rättvist som möjligt. Genom att sammankoppla de statliga bostadslånen med villkoret om kommuns förmedlingsrätt har staten fått möjlighet att utöva inflytande på fördelningen. Regleringen innebär således att låntagaren – byggherren i förhållande till kommunen blir skyldig att lämna nyproducerade bostäder till kommunens bo-

[1] Prop. 1948: 140 s. 81.
[2] Prop. 1959: 173, L³U 27, rskr 359.
[3] Prop. 1967: 100.

stadsförmedling och kommunen blir i sin tur i förhållande till staten skyldig att iakttaga vissa fördelningsnormer.

Beträffande fördelningsnormerna, som kommit till uttryck i 52 § i kungörelsen och i anvisningar som bostadsstyrelsen tid efter annan utfärdar rörande tillämpning av kungörelsen, anförde departementschefen bl. a.[1]

De bostäder som byggs med statligt stöd bör enligt min mening i princip vara tillgängliga för alla medborgare. Den enskildes rätt att välja bosättningsort, näringslivets utveckling och rörligheten på arbetsmarknaden är intressen som bör gälla framför lokala intressen. Det krav på bosättning och kyrkobokföring som f. n. ställs i vissa kommuner bör således inte godtas vid tillämpning av lånevillkoret om kommunal bostadsförmedling. – – – Enligt min mening måste omfattande lägenhetsreservationer (för särskilda yrkesgrupper) anses stå i strid med de anvisningsprinciper jag har förordat i det föregående. – – – Liksom utredningen anser jag att behovet av lägenhetsreservationer växlar mellan olika kommuner. Det är därför inte möjligt att med allmän giltighet fastslå den procentandel som bör anses förenlig med de anvisningsprinciper som skall följa lånevillkoret. Jag är dock benägen att anse 20 % vara en väl hög andel för lägenhetsreservationer. Jag föreslår att det får ankomma på de statliga lånebeviljande myndigheterna att bestämma den tillåtna andelen lägenhetsreservationer i samband med att beslut meddelas om att lånevillkoret om kommunal bostadsförmedling skall äga tillämpning inom viss kommun. Det får alltså förutsättas att kommunen och länsbostadsnämnden överlägger om behovet av reservationer. Därvid bör länsarbetsnämnden beredas tillfälle att ge sin mening till känna. Länsbostadsnämndens beslut kan kommunen överklaga hos bostadsstyrelsen.

De statliga lånemyndigheterna har även i övrigt att tillse att anvisningsnormer, som är förenliga med allmänna bostadsförsörjningssynpunkter, tillämpas av kommunerna. Om en kommun bedriver förmedlingsverksamhet i strid mot sådana normer uppfyller kommunen inte förutsättningarna för den med långivningen förenade förmedlingsrätten. Påföljden kan då bli att villkoret om lägenhetsanvisning genom kommunal förmedling inte längre skall gälla för lån inom kommunen.

2.3.2 Planeringen av bostadsbyggandet

Genom olika institutionella medel är kommunernas verksamhet inom bostadsförsörjningen nära samordnad med de riks- och regionalintressen som anknyter till samhällsutvecklingen i stort. Ett exempel på samordningstekniken ger de i det föregående beskrivna reglerna om kommunalt monopol vid bostadsförmedling. Det väsentligaste samordningsmedlet finner man emellertid i systemet med planeringen av bostadsbyggandet och fördelningen av statliga medel till verksamheten.

Grundläggande beslut om bostadsbyggandets omfattning fattas av statsmakterna i en riksomfattande bostadsbyggnadsplan. Denna grundas dels på en bedömning inom nationalbudgetens ram av hur stora resurser, som kan avdelas för bostadssektorn, dels på en bedömning av bostadsbyggnadsbehovet och aktuella planer för bostadsbyggande. Bedömningen av bostadsbyggnadsbehovet grundas på särskilda riksomfattande utredningar (t. ex. bostadsbyggnadsutredningen SOU 1965: 32) och på de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen enligt 3 § BostadsfL. Dessa senare program upprättas varje år av ett stort antal kommuner och avser en femårsperiod. Kommunerna gör således vad man brukar kalla en rullande bostadsplanering.

Det kommunala bostadsbyggnadsprogrammet skall omfatta en bedömning av nödvändigt och möjligt bostadsbyggande. Därtill skall i programmet anges de olika förutsättningarna för byggandet såsom finansiering, befolkningstillväxt, näringslivsutveckling, behovet av förnyelse av bostadsbeståndet, marktillgång, vatten- och avloppsförhållanden m. m. Programmet är sålunda detaljerat och utvisar sammanfattningsvis kommunens målsättning för bostadsförsörjningen. Programmet utarbetas i kommunstyrelsen. Under arbetets gång sker samråd med skilda länsorgan främst länsbostadsnämnden, länsarbetsnämnden, länsarkitekten och överlantmätaren. Bostadsbyggnadsprogrammet över-

[1] Prop. s. 252 ff.

lämnas till länsbostadsnämnden och bostadsstyrelsen.

Nuvarande bostadsbyggnadsplan fastställdes 1969 och omfattar en femårsperiod. För de första två åren avser planen hela riket. För de tre senare åren är planen i huvudsak begränsad till orter och regioner med klart expansivt näringsliv och långsiktig befolkningsutveckling. Planen innehåller ett garanterat program och för de första tre åren dessutom en projektreserv. Det garanterade programmet avser endast bostadsbyggande med statliga lån. För de två första åren fastställs även en ram för det bostadsbyggande som finansieras utan statliga lån. Projektreserven omfattar för de två första åren bostadsbyggande såväl med som utan statliga lån.[1]

De medel som används för att åstadkomma ett bostadsbyggande i enlighet med planen är beslut om statliga bostadslån och beslut om igångsättningstillstånd för bostadsbyggnadsföretag utan statliga lån. Den omfattning i vilken beslut härom får meddelas under ett år fastställs av riksdagen, när det gäller beslut om bostadslån, och av KM:t beträffande igångsättningstillstånd. Omfattningen av lån respektive igångsättningstillstånd uttrycks i antal lägenheter. Utöver ramen i lägenheter för beslut om bostadslån fastställs för löpande kalenderår en ram i kronor. Denna medelsram är emellertid sekundär i förhållande till lägenhetsramen. Den regionala och lokala fördelningen av ramen för det statsbelånade bostadsbyggandet sker fr. o. m. 1970 i kvadratmeter våningsyta enligt beslut vid 1968 års riksdag.

Ramen för beslut om bostadslån ställs till bostadsstyrelsens förfogande för fördelning. Ramen för beslut om igångsättningstillstånd för företag utan statliga lån ställs till arbetsmarknadsstyrelsens förfogande. De båda styrelserna gör fördelningarna efter samråd med varandra. Riksdagen har angett vissa grunder för låneramens geografiska fördelning. Särskild hänsyn skall tas till bostadsbristen i storstadsområdena och andra tätorter samt till det bostadsbehov som uppkommer i samband med näringslivets expansion.

Lokaliseringen av bostadsbyggandet skall ske under hänsynstagande till regionalpolitiken (KM:ts cirkulär till samtliga statsmyndigheter 1969: 438). Vid det samråd i fördelningsfrågan som äger rum mellan bostadsstyrelsen och arbetsmarknadsstyrelsen har arbetsmarknadsstyrelsen särskilt att beakta den del av byggnadsbehovet som har samband med näringslivets utveckling och samhällets lokaliseringspolitiska insatser.

Fördelningarna inom länen handhas av länsbostadsnämnden respektive länsarbetsnämnden. Beslutanderätten beträffande den huvudsakliga fördelningen på kommuner ligger fr. o. m. juli 1971 hos länsstyrelsen.[2] Kommunblocken utgör f. n. lokala enheter för fördelningen. Efter fördelningen på kommunblock föreslår blockets samarbetsnämnd fördelningen på kommuner. Grunden för fördelningen på kommunblock och kommuner är sammanfattningsvis den regionala planeringen, de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen samt aktuella planer för industriell och samhällelig utbyggnad. Vidare beaktas planer på sanering av undermålig bebyggelse samt möjligheterna till att genomföra större bostadsbyggnadsprojekt på ett rationellt sätt.

Länsarbetsnämnden samråder vid fördelningen av sin ram för byggande utan statliga lån med länsbostadsnämnden. Därvid gäller i princip samma riktlinjer som för fördelningen av ramen för beslut om lån.

En mindre del av den fastställda totalram, men ställs till bostadsstyrelsens förfogande för fördelning först under löpande år. De huvudsakliga omständigheter som beaktas vid fördelningen av denna »reserv» är nyetableringar och utvidgningar av industriföretag, som inte var kända vid den ordinarie ramens fördelning. Vidare beaktas behovet av att underlätta rekryteringen av arbetskraft genom att kunna erbjuda bostad i samband med omflyttning. Denna fördelning av »reserven» sker således under särskilt hänsynstagande till arbetsmarknadssynpunkter. Den görs centralt av bostadssty-

[1] Prop. 1969: 1, Bil. 13, SU 50, rskr 141.
[2] Prop. 1970: 103 s. 135.

relsen efter samråd med arbetsmarknadsstyrelsen.

Inom den ram för beslut om bostadslån som tilldelats en kommun skall kommunen turordna projekten. Förslaget härom grundas i allmänhet på det kommunala bostadsbyggnadsprogrammet. I detta anges de bostadsbyggnadsföretag som efter kommunens bedömning avses att påbörjas under det närmaste eller följande fyra åren. Bedömningen avser bl. a. hustyp, lägenhetstyp, upplåtelseform, kostnader och lokalisering. Genom att till- eller avstyrka ansökningar om statliga lån och genom att i vissa fall ikläda sig ekonomiskt ansvar för lån åt bostadsbyggnadsföretag har kommunerna ett betydande inflytande på bostadsbyggandet. Eftersom f. n. cirka 90 % av allt bostadsbyggande finansieras med statligt stöd blir dock låneramarna och deras fördelning nästan helt bestämmande för i vilken utsträckning de kommunala planerna för bostadsproduktionen kan realiseras.

För länsarbetsnämndens tillståndsgivning för företag utan statliga lån gäller numera samma riktlinjer för fördelning och utnyttjande som för låneramarna. Kommunerna ger sålunda turordningsförslag och anger därvid vilka projekt bland en rad namngivna, som bör rymmas inom ramen.

2.3.3 Rättspraxis

I de kommunalbesvärsmål som förekommit rörande kommunala beslut med anknytning till bostadsförsörjningen har klagandenas talan företrädesvis gått ut på att kommunen åsidosatt den likställdhet mellan kommunmedlemmarna som i princip gäller för kommuns oreglerade verksamhet. Eftersom BostadsfL ger kommun en vidsträckt och tämligen allmänt formulerad fullmakt att vara verksam på bostadsområdet och ger kommun rätt att frångå den allmänna likställighetsprincipen, exempelvis genom att utge bostadsbidrag till resurssvaga grupper, är det inte överraskande att bifallna kommunalbesvär tillhör sällsyntheterna.

Besvär över kommunala beslut om kreditstöd och bidrag till allmännyttiga bostadsföretag har genomgående ogillats. Som kompetensenligt har sålunda ansetts

befrielse från tomträttsavgäld för sådana flerfamiljshus som uppförts vissa kristidsår samt motsvarande kontantbidrag för flerfamiljshus som under samma tid uppförts på annan mark, allt i former som inneburit att förmånen kommit hyresgästerna till godo (1950 I 60),

lån till bostadsrättsförening för fastighetsreparation (1953 I 41),

bidrag till bostadsföretag för att täcka visst års driftsunderskott (1953 I 215),

borgen för byggnadskreditiv åt bostadsrättsförening (1955 I 49),

bildande av bostadsstiftelse i syfte att uppföra och förvalta bostadshus med tillhörande affärslokaler och kollektiva anläggningar, marksubvention till stiftelsen m. m. (1957 I 44, 1962 I 57),

bidrag till bostadsstiftelse för uppförande av hyreshus (1958 I 91),

borgen för lån till bostadsrättsförening (1964 I 97),

saneringbidrag till bostadsrättsförening (1965 I 14) samt

ersättning till sekreterare för arbete i samband med bildande av bostadsrättsförening (1967 I 55).

Kommun har ansetts oförhindrad att

ge varierande bostadsbidrag till egnahemsägare vid kraftverksbygge (1952 I 99, 1954 I 53),

besluta att kommunal borgen för egnahemsbyggen inte skulle tecknas vid uppförande av monteringsfärdiga hus (1955 I 40),

bevilja jämkning av köpeskillingar för egnahemstomter till följd av olikartade grundförhållanden inom egnahemsområde (1957 I 165),

vägra särskild jämkning av köpeskilling för köpare av lösvirkeshus, som uppförts av kommunen, ehuru generellt kommunalt stimulansbidrag utgick till egnahemsbyggare som uppförde sådana hus (1960 I 32) samt

under speciella förhållanden göra löne-

utbetalning för att häva blockad av vissa egnahemsbyggen i privat regi (1967 K 817).

Den omständigheten att kommunalt beslut att teckna borgen för banklån till bostadsrättshavare endast avsett personer som erhållit bostadsrätt i hus uppförda av HSB och Riksbyggen, har inte ansetts medföra att beslutet varit kompetensöverskridande (1958 I 232). RegR fann, såvitt av handlingarna i målet framgick, att beslutet var avsett och ägnat att i allmänhet främja bostadsförsörjningen inom kommunen och inte att gynna blott vissa personer eller företag. På liknande skäl har besvär över kommunalt beslut att förbehålla för bostadsändamål avsedd mark åt ett antal namngivna kooperativa bostads- och byggnadsföretag i visst fall ogillats (1963 I 140).

Rättspraxis rörande kommuns befogenhet att förvärva och upplåta mark för samhällsbyggandet behandlas företrädesvis på s. 62. Här skall endast erinras om att besvär utan framgång anförts mot kommunalt beslut om förvärv av mark för överlåtelse till HSB under påstående att kommunen otillbörligen medverkat till skatteförmåner för säljaren genom att ge sken av tvångsförsäljning (1964 I 136) samt att kommun vid tillhandahållande av mark för bostadsändamål inte ansetts bunden vid schematisk turordning mellan olika tomtspekulanter (1956 I 66, 1959 I 108) och inte heller ansetts skyldig att vid överlåtelse av mark eller bostadsfastighet tillämpa anbudsförfarande (1962 I 18, 1966 I 122, 144, 1970 C 61) eller sälja till högst bjudande (1958 I 25).

Kommun har naturligt nog ansetts oförhindrad att ge särskilda bostadsförmåner åt kommunens befattningshavare för att underlätta att anställa och behålla lämpliga innehavare på befattningarna (1962 I 101, 1966 I 40, 1967 K 770, 1969 C 258). Beträffande särskilda bostadsförmåner åt statliga eller landstingskommunala befattningshavare, se s. 68.

Bostadslånekungörelsen förutsätter vissa kommunala engagemang även för tillkomsten av lokaler för offentlig och enskild närservice åt hushållen. Gränsen för tillåten kommunal lokalhållning belyses bl. a. av fallen 1969 K 673 och 920 (se närmare härom s. 67).

De principer beträffande kommunal bostadsförmedling som fastlagts av 1967 års riksdag och de garantier som därvid skapats för principernas efterföljd i kommunerna medför att flertalet av de många avgöranden av regeringsrätten som rör förmedlingsfrågor här saknar närmare intresse (se 1958 I 44, 53; 1959 I 33, 39; 1964 I 79; 1965 I 26, 38; 1966 I 12, 99, 139, 149 och 150). I det enda referatfallet på området fastslås att kommun, som driver bostadsförmedling, har rätt att göra den skillnad mellan olika bostadssökande, som kan hänföras till deras större eller mindre behov av bostad, samt att den omständigheten att bostadssökande saknar svenskt medborgarskap väl kan ha betydelse för behovsprövningen men inte ensamt får utgöra giltig grund att vägra sökande bistånd till bostadsanskaffning (1951 ref. 43). Ett senare notisfall visar att kommun under speciella förhållanden kan ha rätt att göra omfattande lägenhetsreservationer för viss kategori av bostadssökande. Kommun har sålunda i samband med köp av större delvis bostadsbebyggt markområde, som tillhörde ett för sysselsättningen på orten dominerande industriföretag, ansetts oförhindrad att i köpekontraktet förbinda sig att i första hand bereda företagets personal och pensionärer bostäder i de hus som fanns på området eller kunde komma att uppföras där (1968 K 735).

Det kan slutligen tilläggas att ett flertal statliga utredningar är sysselsatta med speciella frågor som rör bostadspolitiken i allmänhet. Bland de i förevarande sammanhang viktigare kan nämnas utredningen rörande det framtida bostadsbyggandets omfattning och inriktning, byggkonkurrensutredningen, saneringsutredningen, butiksetableringsutredningen och servicekommittén. Mot bakgrunden av direktiven för dessa utredningar kan man konstatera att rättstillämpningen hittills endast konfronterats med en ringa del av den kompetensproblematik som inryms i BostadsfL.

2.4 *Elförsörjning*

Vid utgången av år 1965 fanns i landet 212 kommunala företag för detaljdistribution av elkraft. Dessa företag betjänade omkring 2,2 milj. abonnenter, motsvarande ungefär 60 procent av samtliga abonnenter. Av företagen drevs ett 30-tal i bolagsform och återstoden inom ramen för den kommunallagsreglerade organisationen (kommunala elverk). Övervägande antalet företag bedrev distribution huvudsakligen i tätorter. Flertalet företag köpte den för distributionen erforderliga råkraften utifrån men åtskilliga företag hade tillgång till egen råkraft av vatten- eller värmekraft.

Enligt lagen (1902: 71) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, är eldistribution en koncessionsbunden verksamhet. Kommun anses i fall av konkurrens med annan sökande ha förtur till områdeskoncession och är enligt uttrycklig bestämmelse inte skyldig att utan synnerliga skäl inom område med stadsplan eller byggnadsplan eller inom fastställt hamnområde avstå eller upplåta gata, torg, allmän plats eller vattendrag för elektrisk starkströmsledning. Sistnämnda bestämmelse ger kommunen en viss vetorätt i koncessionsärenden. Efter framställning av abonnent är koncessionshavaren – även kommunal sådan – skyldig att underkasta sig prisreglering i syfte att åstadkomma skäliga priser och villkor i övrigt för elleverans.

Vissa frågor om kommunal elförsörjning berördes vid 1948 års kompetensreform. Enligt äldre rättspraxis fick kommun inte understödja elektrifieringsåtgärder, som endast kom en mindre del av kommunen till godo. Det kvantitativa betraktelsesätt som låg till grund för denna ståndpunkt övergavs genom 1948 års kompetensreform. Kommunallagskommittén ansåg att en allmän verksamhet i syfte att trygga försörjningen med elektrisk energi tillhörde kommuns befogenhet och att kommunen borde vara berättigad att lämna elektrifieringsbidrag till en-, skilda. I anslutning härtill framhöll departementschefen (prop. 1948: 140 s. 75) att det tydligen var ett allmänt intresse, att så många hushåll som möjligt försågs med elektrisk energi. Detta borde anses självfallet för tätorternas del men borde även gälla avlägset liggande gårdar och byar. Om därför åtgärder för elektrifiering av en dylik gård eller by ingick i en plan för elektrifiering av t. ex. vissa områden i en kommun, syntes inte den omständigheten att bidragen i varje särskilt fall beviljades till enskilda böra föranleda att de skulle anses otillåtna. Mot detta uttalande gjorde riksdagen inte någon erinran.

Frågor rörande landets elförsörjning har under senare delen av 1960-talet övervägts av två olika utredningar: ellagstiftningsutredningen, SOU 1966: 39, och eldistributionsutredningen, SOU 1968: 39. Den sistnämnda utredningen har framlagt förslag till ny ellag m. m. som, i den mån det blir genomfört, kan sägas medföra att elförsörjningen i än högre grad än f. n. blir ett i allmänt kommunalrättsligt hänseende neutralt område.

RegR har endast vid ett fåtal tillfällen haft att pröva frågor om kommunens befogenheter på området: kommun har i visst fall ansetts oförhindrad att, i syfte att få insyn och inflytande över eldistributionen i kommunen, köpa aktier i elbolag, ehuru företaget genom dotterbolag även drev träindustriell rörelse (1967 I 29). – Vid bestämmande av kommunal eltaxa har kommun ansetts äga lägga till grund en självkostnadsberäkning, som innefattat dels avskrivning å anläggningstillgångar eller motsvarande avsättning till investeringsfond, beräknad på återanskaffningskostnaden, dels vad som på närvarande tid ansetts belöpa av kostnaden för framtida pensioner åt anställd personal. När det inte framgått att avgifterna väsentligt överstigit en på sådant sätt beräknad självkostnad har avgifterna ansetts kompetensenliga (1958 ref. 7). – Kommunal stödverksamhet får i princip inte bedrivas medelst avsteg från affärsverkstaxor (1949 I 211, 1950 I 76). Exempel på tillåtet avsteg från eljest tillämpade debiteringsnormer ges i fallet 1956 I 73.[1]

[1] Se rättsfallssamlingen i bilaga 3.

2.5 *Tvätterier*

Fram till år 1967 kunde statligt lån utgå för anläggande, inköp, utvidgning eller modernisering av tvätteri. Enligt låneförfattningen (1961: 153) utgick sådana lån huvudsakligen till kommun, landstingskommun eller till juridisk person i vilken kommun eller landstingskommun hade ett bestämmande inflytande. Lån fick beviljas kommun eller landstingskommun under förutsättning bl. a. att sökanden förband sig att medge alla inom tvätteriets verksamhetsområde boende lika rätt att begagna tvätteriet mot avgift, som inte översteg kommunens eller landstingskommunens självkostnad, normal avskrivning inräknad. Annan låntagare än kommun eller landstingskommun skulle som säkerhet för lån ställa borgen av vederbörande kommun eller landstingskommun. När denna borgensbestämmelse infördes uttalade departementschefen att anordnande av fristående kollektiva tvätterier enligt hans mening till övervägande del var en kommunal angelägenhet.[1] Efter hand som större hänsyn togs till behovet av tvättmöjligheter vid planeringen av den enskilda bostaden och den maskinella utrustningen i hemmen ökade, avtog intresset för de särskilda tvätterilånen. Långivningen avvecklades vid utgången av år 1967.[2] Kvar står möjligheten att genom bostadslån finansiera större gemensamma tvätterianläggningar som anordnas i nya bostadsområden.

Särskilt under efterkrigstiden var det vanligt att kommunerna genom självständiga insatser eller genom stödåtgärder verkade för tillkomsten eller beståndet av tvätteriinrättningar såväl på landsbygden som i tätorterna. I rättstillämpningen erkändes tidigt denna verksamhet som i princip kompetensenlig (1941 S 474). Endast ett fåtal rättsfall föreligger på området.

I det enda referatfallet (1950 ref. 22) var fråga om kompetensenligheten av ett stadsfullmäktigebeslut att uppföra en större kommunal tvättinrättning, avsedd för såväl inlämningstvätt – vari inbegreps våttvätt och kemisk tvätt – som s. k. självtvätt. Klaganden invände att det inte fanns något behov av en dylik anläggning för stadens vidkommande och att inrättningen skulle komma att fungera som centraltvätteri för en större region. Staden medgav i målet att den planerade anläggningen var något överdimensionerad i förhållande till det aktuella behovet men framhöll att den väntade befolkningsutvecklingen i staden snart nog skulle alstra tvättbehov som motsvarade anläggningens kapacitet. I avbidan härpå skulle tvätt mottas från andra håll än själva staden. Huvuddelen skulle komma från landstinget. Såväl länsstyrelsen som RegR lämnade utan särskild motivering besvären utan bifall. – Ytterligare exempel på positiv utgång av behovsprövning ger 1964 I 164, där kommunalt beslut om att uppföra tvätteribyggnad ansågs kompetensenligt, ehuru klaganden invände att behovet av allmänna tvättinrättningar i kommunen redan var tillgodosett och denna invändning kan ha haft visst stöd därav att kommunens ansökan om statligt lån till anläggningen avslagits.

Formen för den kommunala insatsen har här liksom på andra fakultativa verksamhetsområden varit av underordnad betydelse. Exempel på tillåtna varianter är andelsteckning i ekonomisk förening jämte borgen för investeringslån (1941 S 474, 1954 I 92), avskrivningslån till innehavare av tvätterirörelse (1951 I 265), anslag för att bestrida kostnader för frakt av hushållstvätt från uppsamlingsplatser i kommunen till enskilt tvätteri i annan kommun (1952 I 265), hyresfri upplåtelse av gammal mejeribyggnad till andelstvätteri jämte engångsbidrag till föreningen (1954 I 32), anslag för att täcka driftsunderskott i tvätterirörelse, som drevs av annan än kommunen (1956 I 12, 1957 I 118) samt driftbidrag till person, som arrenderade kommunal tvätterianläggning (1964 I 6). De invändningar klagandena utan framgång gjort mot dessa kommunala beslut har närmast gått ut på att enskilda näringsidkare i tvätteribranschen skulle lida ekonomisk skada av det kommunala ingripandet, att tvätteriverksamhet inte borde subventioneras eller att en-

[1] Prop. 1956: 1, bil. 26, s. 39.
[2] Prop. 1967: 100 s. 260.

dast ett begränsat antal av kommunens medlemmar kunde väntas dra nytta av den kommunala insatsen.

2.6 *Samlingslokaler*

Kommunallagskommittén tog ställning till kommuns befogenhet att bevilja stöd för anordnande av samlingslokaler (SOU 1947: 53, s. 84). Förut hade den kommunala kompetensen varit beroende av om omständigheterna var sådana, att statslån eller statsbidrag beviljades eller uppenbarligen kunde utgå för ändamålet. Enligt kommitténs mening borde emellertid kommuns befogenhet i fråga om anslag till samlingslokaler i princip inte vara beroende av om förhållandena i det särskilda fallet var sådana, att statslån eller statsbidrag kunde erhållas. Den kommunala befogenheten borde i stället vara stödd på kommunallagarnas allmänna kompetensregler och sålunda betingad av om anordnandet av den ifrågavarande samlingslokalen kunde anses tillgodose ett allmänt intresse inom kommunen. Departementschefen framhöll i anslutning till detta uttalande (prop. 1948: 140 s. 79), att ifrågavarande anslagsverksamhet borde vara tillåten under förutsättning att den kunde anses tillgodose ett allmänt intresse inom kommunen och skedde på ett objektivt och rättvist sätt. För att dylika förutsättningar skulle kunna anses uppfyllda, borde i det konkreta fallet fordras garantier för att lokalen kom att opartiskt, i skälig omfattning och på skäliga villkor hållas tillgänglig för föreningslivet i orten samt att, om detta likväl inte skedde, bidraget skulle återgå till kommunen. Formellt skulle emellertid den kommunala bidragsgivningen inte såsom dittills vara beroende av om statsbidrag kunde erhållas. Om garantier skapats enligt det sagda, borde i allmänhet kunna förutsättas att ett legitimt behov av lokalen förelåg. Kommunerna borde vidare kunna anvisa medel även till inredning, löpande underhåll och drift av en samlingslokal, om denna enligt vad förut anförts var berättigad till kommunalt bidrag, oaktat statsbidrag för dylika ändamål icke kunde räknas. – Dessa uttalanden lämnades av riksdagen utan erinran.

Enligt kungörelsen den 24 maj 1957 om statslån för ordnande av allmänna samlingslokaler (1957: 367), kan, för att tillgodose behovet av allmänna samlingslokaler, statligt lån beviljas bl. a. kommun för nybyggnad, ombyggnad eller köp av byggnad. Annan ägare av allmänna samlingslokaler än kommun eller kommunalt företag kan även beviljas saneringslån, dvs. lån för avhjälpande av sådant ekonomiskt trångmål, som uppenbarligen vållar ägaren svårigheter att hålla lokalerna tillgängliga i den omfattning och för de ändamål, som avses i kungörelsen. Sådant lån får dock utgå endast om lokalerna fortfarande kan anses lämpliga som allmänna samlingslokaler. Som förutsättning för statligt saneringslån gäller vidare, att kommunen samtidigt lämnar stöd åt lokalägaren genom lån eller bidrag motsvarande lägst 25 % av den del av statslånet som skall vara räntefritt och stående. Kungörelsen innehåller vidare tämligen detaljerade bestämmelser om vad som bör förstås med allmänna samlingslokaler, om lånens storlek och om lånevillkoren. Ett allmänt villkor för statligt lån är att lokalerna opartiskt, i skälig omfattning och på skäliga villkor upplåts åt envar inom orten verksam organisation. Om detta och vissa andra i kungörelsen angivna lånevillkor åsidosätts, är låntagaren skyldig att efter uppsägning återbetala hela det statliga lånet.

Statslånekungörelsen grundar inte omedelbart kompetens för kommunen att utge stöd till rättssubjekt som tillhandahåller eller avser att tillhandahålla allmän samlingslokal men den skapar en i det närmaste orubblig presumtion för att kommunala insatser i vart fall är kompetensenliga i den mån insatserna sker under de förutsättningarna och på de villkor som gäller för statliga lån.

Kommunerna har sedan gammalt på olika sätt varit verksamma för att tillgodose behovet av samlingslokaler. Verksamheten har i stor utsträckning haft formen av stöd åt enskilda rättssubjekt, främst då folkets-

husföreningar, bygdegårdsföreningar och andra liknande sammanslutningar. Vid en undersökning av rättstillämpningen i kommunala besvärsmål åren 1948–1969 finner man en jämförelsevis hög frekvens av mål där kompetensenligheten av kommunala stödåtgärder på området varit föremål för prövning. I den alldeles övervägande delen av dessa mål har dock anmärkningar mot de kommunala stödåtgärderna ogillats.

Sammanfattningsvis ger rättstillämpningen, i enlighet med uttalandena vid 1948 års kompetensreform, uttryck för meningen att kommun har en allmän befogenhet att tillgodose behovet av samlingslokaler i kommunen genom självständiga åtgärder eller genom stöd åt särskilda rättssubjekt. Vid stödåtgärder skall så långt som möjligt garantier föreligga för att lokalerna opartiskt, i skälig omfattning och på skäliga villkor hålles tillgängliga för föreningslivet i orten eller eljest för tillställningar av allmän betydelse. Vid penningbidrag har i en del fall fordrats föreskrift om att bidraget skall återbetalas om nämnda villkor inte blir uppfyllda. (Se företrädesvis 1966 ref. 49, 1954 I 152, 237 och 1955 I 179.)

Behovet av lokaler har inte så sällan ifrågasatts i målen.

Exempel på positiv utgång av behovsprövningen ges i 1948 I 324, 360, 1949 I 178, 1950 I 30, 206, 1952 I 51, 133, 142, 1954 I 152, 1960 I 124, 1961 I 36, 1963 I 175, 1964 I 180, 1965 I 7.

I fallet 1964 I 180 ansågs visserligen stor tillgång på allmänna samlingslokaler föreligga i kommunen men den kommunala stödåtgärden befanns likväl kompetensenlig med hänsyn till vad som upplysts om beskaffenheten av dessa lokaler och omständigheterna i övrigt.

Exempel på negativ utgång av behovsprövning ger 1954 I 237, där det inte ansågs visat att en planerad större dans-, serverings- och möteslokal i folkets park skulle fylla ett behov av samlingslokaler som inte ändå kom att tillgodoses, 1959 I 107, där RegR hänvisade till den mycket stora tillgången till andra samlingslokaler i kommunen, samt 1960 I 57, där länsstyrelsen i sitt av RegR ej ändrade utslag hänvisade bl. a. till det sätt på vilket frågan om allmänna samlingslokaler i kommunen numera blivit löst.

Exempel på självständiga kommunala insatser ger 1950 I 148, där kommunalt beslut om byggande av medborgarhus, inrymmande bl. a. bank-, post- och biograflokal ansågs kompetensenligt.

Kommun har ansetts kunna teckna borgen för lån till folkparksförening för uppförande av inbyggd dansbana (1970 C 69). RegR anförde i sitt utslag följande: Kommunallagens bestämmelser hindrar i och för sig icke att en kommun lämnar ekonomiskt stöd till lokaler för fritids- och ungdomsverksamhet som tillhör annat rättssubjekt än kommunen. En förutsättning måste dock vara att lokalerna kan bedömas komma att stå till förfogande för avsett ändamål och på skäliga villkor. Av handlingarna i målet framgår att folkparken i kommunen står öppen för allmänheten och anses utgöra en obestridlig tillgång för kommunens befolkning, icke minst dess ungdom. Vid sådant förhållande och då det kan antagas att ifrågavarande anläggning kommer att hållas tillgänglig för allmänheten på skäliga villkor, kan fullmäktige icke anses ha genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet.

Den omständigheten att lokalerna varit avsedda att helt eller delvis användas som teater-, biograf- eller danslokal har i princip inte hindrat kommunalt stöd.

Exempel på fall med positiv prövning av stödinsatser för kombinerade ändamål utgör 1948 I 324, 360, 1950 I 148, 1952 I 142, 1953 I 273, 1955 I 180, 1956 I 117 och 1958 I 244. När dylika åtgärder ansetts kompetensöverskridande kan detta möjligen ha berott på att den kommersiella användningen av lokalerna framstått som alltför dominerande (1951 I 65, 1954 I 237, 1955 I 177, 1958 I 121 och 1960 I 8).

När byggnad huvudsakligen använts för icke anslagsgillt ändamål har beslut om allmänt reparationsbidrag upphävts (1951 I 65). När mottagaren av kommunalt stöd delvis drivit icke anslagsgill verksamhet har krävts att stödet varit anpassat till kostna-

derna för den anslagsgilla verksamheten (1955 I 215).

Erforderliga garantier för att lokalerna hållits tillgängliga för allmänheten opartiskt etc. har i visst fall ansetts föreligga redan därigenom att mottagaren haft statliga lån för lokalerna (1967 K 1469). Kravet på opartisk upplåtelse innebär bl. a. att viss sammanslutning inte får ges tillgång till lokalerna på speciellt förmånliga villkor (1951 I 220) och att inte heller viss organisation får uteslutas från att begagna lokalerna (1953 I 53).

I anslutning härtill kan nämnas att universitetsstad ansetts kunna lämna betydande kontantbidrag till studentkåren i staden för uppförande av kårhus med villkor »att om större olägenhet ej vållades studentkåren, den blivande kårlokalen i skälig omfattning och på skäliga villkor skulle upplåtas som kårlokal för annan studentorganisation och som allmän samlingslokal, med skyldighet för drätselkammaren att bevaka att de uppställda villkoren iakttages» (1969 C 206). RegR hänvisade här dels till att KM:t i ärende om kommunalt borgensåtagande ansett det ligga inom stadens kompetens att engagera sig till stöd för uppförande av kårhuset och dels till det ovannämnda villkoret för bidraget. – Om kompetensenligt landstingsbidrag till samma kårhus se 1969 C 205.

Saneringslån och andra jämförliga åtgärder har i princip ansetts tillåtna. Vid denna typ av åtgärder får avvägningen mellan enskild förmån och allmänna intressen särskild aktualitet. Rättstillämpningen uppvisar en viss restriktivitet ifråga om saneringsinsatser. Exempel på kompetensenliga åtgärder ger 1957 I 228, 1961 I 82, 1962 I 59, 1963 I 206 och 1970 C 233. Exempel på kompetensöverskridande insatser ges i 1949 I 75, 1958 I 121, 173 och 1968 K 1899. Notiserna medger inte några säkra slutsatser om vilka omständigheter som varit avgörande i här nämnda mål.

Den omständigheten att lokalerna legat i annan kommun har i princip inte utgjort hinder för kommunalt stöd (1950 I 88 och 1954 I 132).

I 2 kap. 32 § skolstadgan (1962: 439) anges att kommun är skyldig att för frivillig bildningsverksamhet och liknande fostrande verksamhet bland ungdom upplåta skolväsendets mark och byggnader, om det kan ske utan att större olägenhet vållas skolans verksamhet, samt att kommunen har rätt att göra upplåtelse även för annat ändamål, om det kan ske utan större olägenhet. Bestämmelsen ger kommunen tämligen fria händer men medger inte kommunala restriktioner som missgynnar viss meningsriktning i fråga om tillgång till lokalerna (1958 E 76–78). Jfr numera. 2 kap. 26 § 1971 års skolstadga (1971: 235).

2.7 *Vägar, vägbelysning*

Beträffande kommuns befogenhet att ta befattning med det enskilda vägväsendet framhöll kommunallagskommittén (SOU 1947: 5 s. 89 ff.) att särskilt för landskommunernas del blev ett väl utvecklat enskilt vägsystem ett viktigt komplement till de allmänna vägarna genom att det underlättade avsättningen av för jordbruket erforderliga varor. Fördelarna för lantbruksnäringen i en viss kommun att ha tillgång till goda vägar kom även kommunen såsom sådan till godo. Ett direkt kommunalt intresse syntes vara, att tillfredsställande vägförbindelser fanns från kommunens olika delar till dess skolor. Ett förgrenat vägsystem kunde för övrigt erbjuda möjligheter till rationalisering av kommunernas skolväsen genom att vissa skolor kunde nedläggas och undervisningen flyttas till en centralt belägen skola, dit eleverna fördes med skolskjutsar. Vägväsendets betydelse för ett effektivt brandförsvar var uppenbar. Över huvud syntes vägnätets utbyggande och vidmakthållande utgöra en förutsättning för kommunalförvaltningens rationella bedrivande. Om dylika synpunkter lades på kommunernas understödjande av det enskilda vägväsendet, kunde man hädanefter icke anse en kommun sakna rätt att understödja ett visst vägföretag enbart därför att företaget inte tillgodosåg ett trafikbehov hos tillräckligt stor del av kommunen. Avgörande för kommunens anslags-

rätt blev i stället om den kommunala åtgärden, betraktad såsom ett led i en kontinuerlig kommunal verksamhet, var ägnad att tjäna allmänna intressen, varvid de trafikmässiga synpunkterna borde tillmätas betydelse. En väg, som endast användes av vederbörande fastighetsägare för trafik till exempelvis vissa ägoskiften på fastigheten, tillgodosåg inte ett sådant intresse, att kommunalt anslag borde komma i fråga. Kommunens utvidgade rätt att främja det enskilda vägväsendet ansågs medföra, att bidrag fick beviljas i de flesta fall där statsbidrag kunde utgå. Det förekom emellertid även, att kommun själv byggde och stundom också åtog sig det framtida underhållet av vägar, beträffande vilka väghållningsskyldigheten enligt vanliga regler ankom på vederbörande vägintressenter. Mot en dylik kommuns egen väghållning borde inte något principiellt hinder kunna uppställas. Det var emellertid uppenbart, att det borde föreligga jämförelsevis starka skäl för att på detta sätt avlyfta väghållningsbördan från dem som enligt lag hade att bära den. Även om dessa formellt alltjämt var ansvariga för väghållningen, blev de genom det kommunala initiativet i praktiken befriade från vidare kostnader. För en kommunal väghållning av sagda slag borde enligt kommitténs uppfattning uppställas det krav, att den påkallades av ett särskilt betydande allmänt intresse. – Departementschefen och riksdagen anslöt sig i huvudsak till vad kommittén sålunda anfört.

Några rättsfall belyser likställighetsfrågor vid kommunala bidrag till enskilda vägar: Kommun har ansetts oförhindrad att begränsa bidragsgivning till att omfatta endast statsbidragsgilla vägar (1956 I 115). Kommunalt beslut om bidrag till byggande av statsbidragsberättigade skogsbilvägar inom kommunen har emellertid upphävts såsom vilande på orättvis grund, när villkoren för det kommunala bidraget inneburit att storskogsbrukets vägar uteslutits från rätt till bidrag (1966 I 20). Kommunalt beslut om vägbidrag till »enskilda skogsägare, boende och verksamma inom kommunen» har vid besvär över verkställighet ansetts omfatta även aktiebolag, som ägde skogsmark i kommunen (1967 K 418). »Enskild skogsägare» har i motsvarande sammanhang ansetts omfatta juridisk person, ehuru fullmäktige i målet förklarat att detta inte varit avsett (1968 K 1630). Kommunalt beslut om bidrag till vägsamfällighet, att fördelas endast mellan intressenter som var mantalsskrivna i kommunen, har upphävts såsom vilande på orättvis grund (1969 K 41). Kommunalt bidrag till vägföreningar med viss procent av vägförenings utdebitering har ansetts tillåtet ehuru utdebiteringens storlek delvis berott på i vad mån vägbygget finansierats med lån (1969 C 45). Kommun har ansetts oförhindrad att övergångsvis ikläda sig ansvaret för vägar och öppna platser inom område som skulle läggas under byggnadsplan (1957 I 212).

Några fall belyser innebörden av kravet på allmänintresse av den kommunala insatsen: Omfattande ekonomiskt engagemang i brobygge har ansetts kompetensöverskridande när anläggningen huvudsakligen skulle betjäna ett visst enskilt industriföretag (1967 K 821). Ett mindre kommunalt bidrag till enskilt brobygge, vars läge avstyrkts av vägförvaltningen, har ansetts kompetensöverskridande. Broanläggningen ansågs inte vara av tillräcklig betydelse för de ändamål, som kommunen hade att tillgodose (1957 I 116). Kommun har vidare ansetts överskrida sin befogenhet genom att besluta att visst bidrag till vägunderhåll skulle utgå för sådana enskilda vägar, som ej på annat sätt erhöll statliga eller kommunala bidrag till underhållet (1970 C 545). Exempel på positiv utgång av prövningen beträffande allmänintresset ger 1969 C 75: Målet gällde reparation av en bro. RegR, som fann åtgärden kompetensenlig, framhöll att bron visserligen inte hade samma betydelse som trafikled som tidigare men att den likväl var ägnad att främja samfärdseln i kommunen om den sattes i stånd samt att arbetet var avsett att utföras som kommunalt beredskapsarbete och kunde vara av viss betydelse för att motverka arbetslöshet i kommunen. Ytterligare exempel på fall där allmänintresset ansetts vara tillgodosett utgör

13—*014359*

1958 I 261 (bidrag till vägsamfällighet), 1961 I 69 (bidrag till skogsbilväg), 1961 I 163 (bidrag till enskild väg) och 1962 I 218 (bidrag till enskild fastighetsägare för byggande av bro).

Införande av elektrisk ytterbelysning vid allmänneligen befarna vägar i eller vid tätbebyggda orter har i ett flertal äldre fall förklarats vara en kommunal angelägenhet (1909 ref. 7, 1915 ref. 34, 1948 I 374, 375). Kommun har emellertid förklarats sakna befogenhet att ålägga vissa kommunmedlemmar att delta i driftskostnader för kommunal vägbelysning (1953 ref. 38). – Det kan erinras om att 1960 års vägsakkunniga föreslagit sådan lagändring att väghållare för allmän väg får möjlighet att i sin väghållning införa även vägbelysning (SOU 1968: 17 s. 75 f.).

Beträffande kommuns befogenhet att tillhandahålla parkeringsplatser m. m., se betänkandet »Parkering», SOU 1968: 18 s. 255 ff., och kommunalrättskommitténs betänkande i vissa underställningsfrågor, stencil C 1970: 2 s. 106 och 112.

2.8 *Folktandvård m. m.*

Folktandvården organiseras och handhas av landstingen och landstingsfria kommuner. Statsbidrag utgår för verksamheten (SFS 1961: 278).

Enligt förordningen (1950: 606) om kommuns bidrag till folktandvården har kommun vissa skyldigheter och befogenheter att delta i kostnader för folktandvård. Enligt 1 § nämnda förordning gäller sålunda att där barn anmälts till regelbundet deltagande i folktandvård, som landsting eller stad utanför landsting anordnat med bidrag av statsmedel, åligger det den kommun, inom vilken barnet är kyrkoskrivet, att till landstinget eller staden erlägga den årliga behandlingsavgift, som enligt vad därom är särskilt stadgat skall utgå för barnet. Enligt 2 § äger kommun även i annan ordning bidra till bestridande av kostnader för folktandvård åt inom kommunen kyrkoskrivna svenska medborgare. Författningen tillkom samtidigt som statsbidrag till kommunerna för vissa utgifter för folktandvård slopades.

I propositionen anförde departementschefen:

> Då kommunerna – bortsett från städer utanför landsting – nu således icke längre avses skola åtnjuta något som helst statsbidrag för folktandvård, kan tveksamhet uppstå om kommunernas kompetens att anslå medel till bestridande av kostnader, som sammanhänga med folktandvården, i varje fall om bidragsgivningen sker efter generella normer. Jag har, såsom nyss refererats, uttalat ett önskemål att medel till lindring i de obemedlades tandvårdskostnader även i fortsättningen anslås av kommunerna. Jämväl i andra hänseenden kan kommun tänkas bidraga till kostnader för folktandvården, t. ex. för skolbarnens resor till och från poliklinikerna. För att undanröja allt tvivel om kommunernas befogenheter i dessa hänseenden torde därför i förordningen böra fastslås, att kommun äger bidraga till bestridande av kostnader för folktandvård åt inom kommunen kyrkoskrivna svenska medborgare jämväl på annat sätt än genom att erlägga behandlingsavgifter för barn. Härigenom skulle kommun få rätt att anslå medel till folktandvård efter individuell prövning, utan att bidraget anses som fattigvård (prop. 1950: 92).

I vissa kommuner förekommer underskott på tandläkare inom och utom folktandvården. För att trygga tillgången på tandvård har sådana kommuner ibland sett sig nödsakade att utge förmåner till tandläkare för att få folktandvårdstjänster besatta eller förmå privatpraktiker att etablera sig i kommunen.

Rättstillämpningen har ställt sig positiv till olika former av särskilda bostadsförmåner åt tandläkare inom folktandvården. Särskild bostadssubvention till sådan tandläkare har ansetts tillåten när platserna vid folktandvården inom kommunen inte kunnat besättas utan att bostad med reducerad hyra erbjudits befattningshavarna och det varit angeläget att folktandvården upprätthållits i full utsträckning (1956 I 14) eller när svårigheter förelegat att besätta tjänst inom folktandvården och skoltandvården inte kunnat upprätthållas med mindre tjänsten var besatt (1968 K 734).

Såsom kompetensöverskridande har där-

emot ansetts borgen för privatpraktiserande tandläkare (1968 ref. 29). Borgensåtagandet avsåg ett lån om 50 000 kr. för köp av utrustning. Säkerhet skulle ställas genom förlagsinteckning i utrustningen. Kommunen åberopade i målet dels ovannämnda förordning om kommunalt bidrag till folktandvården och dels några rättsfall i vilka kommunala bidrag till landstingskommunala sjukhus blivit godtagna (1942 S 211, 1950 I 205 och 1953 I 156). Kommunen framhöll att de otillräckliga tandvårdsmöjligheterna sannolikt bidragit till att vården i många fall kommit för sent och att socialnämnden fått motta ansökningar om bidrag till vårdkostnader som varit onormalt höga på grund av att vården inte skett i tid. Det hade därför under många år förelegat önskemål om att kommunen skulle medverka till en privat tandklinik på orten. Kommunen hävdade att detta var en samhällets vårdfråga som låg inom den kommunala kompetensen. RegR upphävde det kommunala beslutet under uttalande, att det icke kan anses vara en kommunens angelägenhet att tillgodose tandvårdsbehovet i kommunen genom stöd åt privatpraktiserande tandläkare. Av hänvisningar under rättsfallets rubrik framgår att avgörandet vägletts av ovannämnda prop. 1950: 92 och av rättsfall i vilka beslut om kommunala insatser inom området för den landstingskommunala rättshjälpen blivit upphävda (1939 ref. 58 och 1952 ref. 36).

I anslutning till 1968 års fall kan erinras om att tandläkarutbildningen och folktandvården är under snabb utbyggnad (prop. 1970: 122).

2.9 *Fritidsanläggningar m. m.*

Kommunerna har ett omfattande ekonomiskt engagemang i sådana fritidsanläggningar av olika slag som företrädesvis är avsedda för kommunmedlemmarna. Kommunernas befogenheter i detta hänseende har inte i någon större utsträckning ifrågasatts i kommunalbesvärsmål eller eljest. Förekommande besvär har merendels ogillats. Exempel härpå ges i fallen 1970 C 85 (uppförande av idrottshall), 1970 C 86 (borgensåtagande för förening för utrustning av bowlinghall), 1962 I 219 och 1970 C 70 (borgen och annat ekonomiskt stöd åt förening för anläggande av konstfrusen isbana) och 1966 I 133 (räntefritt lån till bolag som förvaltade golfbana). Att kommuns befogenhet på området inte är obegränsad antyds i fallet 1969 ref. 26[1] i vilket ett borgensåtagande för finansiering av en kombinerad flyg- och motorbana ansågs kompetensenligt med hänsyn till föreliggande omständigheter.

Enligt lagen (1968: 131) om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet får kommun vidtaga åtgärder för uppförande och drift av turistanläggningar i den mån det är påkallat för att främja turistväsendet inom kommunen. I besvärsmål angående beslut av fullmäktige i Markaryds köping att teckna aktier i ett bolag med ändamål att uppföra och driva en som »barnparadis» betecknad anläggning uppkom frågan huruvida anläggningen kunde anses utgöra turistanläggning i lagens mening (1970 ref. 13). Frågan besvarades nekande och RegR undanröjde kommunens beslut med följande motivering.

> Den tilltänkta anläggningen »Dennisland» synes närmast vara avsedd att dra till sig resande som inte av andra skäl skulle göra uppehåll i trakten av Markaryd. Det har icke ens påståtts, att den enskilde huvudintressenten är verksam inom turistnäringen. Det ekonomiska utbyte som denne kan vänta av anläggningen är uppenbarligen knutet till möjligheterna att göra reklam för en seriefigur eller tidskrift. Anläggningens reklamkaraktär understrykes ytterligare av en uppgift i fullmäktiges yttrande till LSt att huvuddelen av anläggningskostnaderna är avsedd att inflyta från företag som skall få köpa reklamplatser genom att »uppföra olika arrangemang på området». Härmed kan sammanställas, att den enskilde huvudintressenten enligt fullmäktiges klandrade beslut skall äga tillsätta majoriteten av det tilltänkta bolagets styrelse, däribland ordf. och verkställande direktören.
>
> En anläggning av detta slag kan, även om den skulle kunna förmå turister att stanna i k:nen, icke anses utgöra en turistanläggning av det slag som avses i lagen den 10 maj 1968 om

[1] Se rättsfallssamlingen i bilaga 3.

vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet. Icke heller den betydelse anläggningen skulle kunna få för fritidsverksamheten bland k:nens egna invånare eller annan i målet åberopad grund ger k:nen befogenhet att i den omfattning här är fråga stödja turistväsendet ovidkommande enskilda ekonomiska intressen.

Bilaga 3 Rättsfall beträffande kommuns befogenhet att driva eller stödja verksamhet av industriell eller kommersiell art

Förord

Sammanställningen redovisar från regeringsrättens årsbok referat och notiser som belyser kommuns befogenhet att driva eller stödja verksamhet av industriell eller kommersiell art.

Utslag hänförliga till sådana områden som den allmänna kommunala markpolitiken, de avgiftsbelagda vårdområdena, turistnäringen samt folkparks- och Folkets Husverksamheten har i princip utelämnats. Dylika avgöranden behandlas under resp. sakområde i betänkandet och i bilaga 2.

Med dessa begränsningar avser sammanställningen att vara i det närmaste fullständig för årgångarna 1952–1969. Betr. äldre årgångar redovisas ett fåtal fall som på grund av hänvisningar i senare referatfall eller av annan orsak ansetts vara av särskilt intresse.

Fallen har återgetts i sammanfattning som betr. sakframställning och parternas argumentation drivits så långt som möjligt utan att förringa fallens upplysningsvärde. LSt:s och RegR:s utslag har vanligtvis återgetts utan omskrivning när de inte bestått av korta standardfraser.

Sammanställningen inleds av ett kronologiskt register med kortfattade upplysningar om varje mål och avslutas med kommun- och sakregister.

Kronologiskt register

1926 ref. 61 *Järna*, Kopparbergs l. Anslag f. kommunal utredning av fråga om köp av aktier i skogsindustri, olagl. 206

1929 Fi 279 *Ljusnarsberg*, Örebro l. Räntefritt lån t. skogsindustri, alt. aktieköp, *lagl.* 207

1940 ref. 8 *Tierp*, Uppsala l. Penningbidrag m. m. t. metallindustri f. att avvärja utflyttning av rörelsen, olagl. 208

1949 ref. 49 *Skara*. Borgen f. lån t. tjurcentral, olagl. 209

1951 I 104 *Ullareds kn*, Hallands l. Borgen f. lån t. industriföretag, olagl. 210

1952 I 62 *Östra Ljungby*, Kristianstads l. Markgåva och penningbidrag t. industriföretag f. att främja inflyttning av företaget, olagl. 210

I 98 *Eda*, Värmlands l. Tillfälligt lån t. industriföretag f. lösen av varuväxlar, *lagl.* 211

I 157 *Visby*. Eftergift av lånefordran å konkursmässigt spinneri, olagl. 211

I 271 *Halmstad*. Byggande av fabrik f. uthyrning el. försäljning t. betongindustri, olagl. 212

I 272 *Algutsboda*, Kronobergs l. Borgen o. penningbidrag t. metallindustri, olagl. . 212

1953 I 107 *Köping*. Kommunalisering av kioskrörelse m. m. i kommunägd busstation, *lagl.* 213

I 134 *Knäred*, Hallands l. Aktieteckning i massaindustri, olagl. 213

I 214 *Säbrå*, Västernorrlands l. Köp av maskiner f. avbetalningsförsäljning t. viss småföretagare, olagl. . . 214

I 257 *Nyed*, Värmlands l. Aktieteckning i cellulosaindustri, olagl. 214

1954 I 89 *Dals-Ed*, Älvsborgs l. Penningbidrag t. industriföretag, olagl. 214

I 182 *Lammhult*, Kronobergs l. Penningbidrag och räntefritt lån t. mejeriförening, olagl. 214

I 215 *Mönsterås*, Kalmar l. Köp av mark f. försäljning t. betydande underpris t. skogsindustri, olagl. . . 215

1955 I 122 *Göteborg*. Borgen f. lån t. Svenska Mässan, stiftelse, *lagl.* 215

I 141 *Kalmar*. Anordnande av färjläge att nyttjas av viss redare, *lagl.* 215

I 185 *Uddevalla*. Markköverlåtelse t. varvsindustri i sb. m. visst markbyte, *lagl.* . . 216

1956 I 15 *Föllinge*, Jämtlands l. Bor-

gen f. uppfinnares lån hos hush.sällskap f. byggande av dikesgrävmaskin, olagl. 216
I 73 *Norrtälje*. Betalningsanstånd f. industriföretags el-avgifter, *lagl*. 217
I 83 *Kopparberg*, Örebro l. Markförsäljning t. verkstadsindustri f. uppenbart underpris, *lagl*. 217
1957 I 4 *Lagunda*, Uppsala l. Tilläggsanslag betr. tidigare beslutat och påbörjat fabriksbygge f. uthyrning t. industriföretag, *lagl*. . . 217
I 157 *Örnsköldsvik*. Överlåtelse av mark t. industriföretag f. pris väsentligen understigande markens verkliga värde, olagl. 218
I 213 *Vessigebro*, Hallands l. Köp av fastighet f. ombyggnad och upplåtelse t. konfektionsindustri m. m., olagl. 218
1958 I 26 *Björna*, Västernorrlands l. Borgen f. lån t. betongindustri, olagl. 218
I 52 *Järnskog*, Värmlands l. Uppförande av ny vattenkvarn i sekelgammal kommunal kvarnanläggning, som var belastad med vissa servitut, *lagl*. 219
I 63 *Grästorp*, Skaraborgs l. Köp av fabriksbyggn m. maskiner f. uthyrning t. konfektionsindustri, olagl. 219
I 124 *Fröjered*, Skaraborgs l. Borgen f. checkräkningskredit t. sågverksföretag, *olagl*. 220
I 145 *Bäckefors*, Älvsborgs l. Anslag f. utbyggnad av avloppsdike från snickerifabrik, olagl. 220
I 163 *Lammhult*, Kronobergs l. Borgen f. lån t. enskild person f. startande av verkstadsrörelse, olagl. . . 221
1959 I 137 *Junsele*, Västernorrlands l. Köp av skogsfast. såsom arbetsprojekt f. kommande arbetslöshetstider, olagl. 221
I 201 *Mörrum*, Blekinge l. Lån t. enskild person f. startande av kioskrörelse, olagl. 221
I 203 *Åmål*. Borgen f. lån t. sågverksbolag, *lagl*. 221
1960 ref. 15 *Orsa*, Kopparbergs l. Borgen f. lån t. skogsindustri, olagl. 222
I 104 *Östra Ljungby*, Kristianstads l. Anslag t. uppförande av transformatorstation vid lådfabrik, olagl (Enskild eldistribution i knen.) 223
I 146 *Kumla*, Örebro l. Köp av fabriksfast. f. uthyrning, *lagl*. 224
I 186 *Mörbylånga*, Kalmar l. Borgen åt redare f. köp av färja, *lagl*. 224
I 187 *Landskrona*. Bidrag t. rederiföretag, motsvarande debiterade hamnavgifter med visst avdrag, olagl. . 224
1961 I 49 *Högvad*, Älvsborgs l. Borgen f. lån t. sågverksföretag f. uppförande av industribyggn., olagl. 225
I 80 *By*, Kopparbergs l. Köp av bruksfastigheter, *lagl*. 225
I 81 *Bäckefors*, Älvsborgs l. Lån el. borgen t. träindustri, olagl. 226
I 185 *Osby*, Kristianstads l. Vederlagsfritt kommunalt arbete på industriföretags tomt, olagl. 226
I 186 *Vännäs*, Västerbottens l. Borgen f. lån t. bryggeri- resp. måleriföretag, olagl. 227
1962 ref. 1 *Ljusnarsberg*, Örebro l. Borgen t. ensk. person f. dennes övertagande av industrier i knen, olagl. . . 227
I 1 *Frösö*, Jämtlands l. Upplåtelse av mark t. kraftbolag mot rätt att ta kraft t. gatubelysning, *lagl*. . . . 228
I 40 *Vessigebro*, Hallands l. Uppförande av industribyggn., väsentligen avsedd att upplåtas t. en enskild företagare, olagl. 228
I 48 *Södra Kinda*, Östergötlands l. Utbetalning av ti-

digare beslutat bidrag t. industriföretag, *lagl.* . . 229
I 114 *Fors*, Jämtlands l. Åtgärder f. att tillgodose lokalbehov f. hantverk och småindustri samt s. k. skyddad verksamhet, *lagl.* 230
I 121 *Ramsele*, Västernorrlands l. Köp av skogsfastigheter, olagl. 230
I 203 *Burträsk*, Västerbottens l. Lån t. ensk. person att användas i sågverksrörelse, *lagl.* 231
I 225 *Stensele*, Västerbottens l. Lån och borgen t. två ensk. personer f. startande av bilverkstad, olagl. (Sb m. 1963 I 203 och 1965 I 70.) 232
I 245 *Kumla*, Örebro l. Uppförande av industribyggn. f. visst företag, olagl. . . . 232
1963 I 21 *Ekshärad*, Värmlands l. Lån t. handelsbolag f. uppförande av bilverkstad, olagl. 232
I 28 Inhibition. Se 1963 I 78 . 233
I 78 *Jokkmokk*, Norrbottens l. Val av placeringsort f. kommunal spånskivefabrik, *lagl.* 233
I 84 *Kramfors*. Uppförande av lokaler f. arbetsmarknadsbetingad vuxenutbildning, *lagl.* 233
I 100 *Hallstahammar*, Västmanlands l. Borgen f. lån t. ensk. företagare, olagl. . 233
I 135 *Borgholm*. Borgen t. redare f. anskaffande av färja, *lagl.* 234
I 193 *Ängelholm*. Bolagsbildn. f. byggande och förvaltning av industri- och hantverksfastigheter och därmed förenlig verksamhet, olagl. 235
I 199 *Öregrund*. Köp av industrifast. f. att underlätta företagets anskaffning av nya lokaler, olagl. . . . 235
I 203 *Stensele*, Västerbottens l. Uppförande av bilverkstads- och serviceanläggning för uthyrning, olagl. (Sb m. 1962 I 225 och 1965 I 70) 235
I 208 *Lammhult*, Kronobergs l. Borgen f. lån t. ensk. möbelfabrikant jämte bl. a. avtal om inbyggd verkstadsskola, olagl. 236
I 214 *Solberga*, Jönköpings l. Köp av mark som tillhörde verkstadsföretag, *lagl.* 237
I 226 *Hede*, Jämtlands l. Borgen f. lån t. verkstadsägare f. att möjliggöra fortsatt drift av rörelse, olagl. . . 237
1964 I 12 *Östra Orust*, Göteborgs & Bohus l. Köp av mark f. upplåtelse t. båtbyggare, *lagl.* 237
I 15 *Orsa*, Kopparbergs l. Köp av fabriksfast. f. uthyrning t. statlig myndighet f. omskolningsverksamhet, *lagl.* 238
I 22 *Locknevi*, Kalmar l. Köp av skogsfast. f. utbildningsändamål och beredskapsarbeten, olagl. 238
I 25 *Bollebygd*, Älvsborgs l. Uppförande av fabrikslokaler f. försäljning t. självkostnadspris, olagl. . . . 239
I 30 *Tyresö*, Stockholms l. Köp av fastighet f. betydande överpris f. anordnande av brandstation m. m., olagl. 239
I 86 *Uddevalla*. Förskottslikvid och kapitaltillskott t. kommunägt grus AB, *lagl.* . . 240
I 133 *Broby*, Kristianstads l. Tilläggsanslag vid uppförande av fabriksbyggn. f. uthyrning el. överlåtelse t. industriföretag, olagl. . . 240
I 151 *Kristinehamn*. Köp av fabriksfast. f. upprustning och nybyggn. samt uthyrning t. säljaren, *lagl.*. . . 240
1965 ref. 17 *Södertälje*. Bildande av kommunal stiftelse m. huvudsakligt ändamål att driva vinstgivande kioskhandel och därigenom ge

sysselsättning åt partiellt arbetsföra, olagl. 241
1965 ref. 43 *Borlänge*. Inrättande av kommunal körskola, *lagl.* (Jfr 1968 K 1770) 242
I 52 *Häverö*, Stockholms l. Fastighetsaffärer m. verkstadsbolag på villkor som påstods vara särskilt fördelaktiga f. bolaget, *lagl.* 243
I 70 *Stensele*, Västerbottens l. Bildande av AB vars verksamhet skulle ha t. föremål att uppföra, köpa, sälja och förvalta fastigheter f. beredande av lokaler f. hantverk och småindustri samt därmed förenl. verksamhet, *lagl.* (Sb m. 1962 I 225 och 1963 I 203) 243
I 78 *Jörn*, Västerbottens l. Uppförande av industribyggn. ss statskom. beredskapsarbete f. uthyrning t. träindustri, *lagl.* 244
I 89 *Rydaholm*, Jönköpings l. Försäljning t. underpris av fabriksbyggn. som uppförts av knen, *lagl.* . . . 244
I 122 *Ramsele*, Västernorrlands l. Köp av jordbruks- och skogsfast. på ex. auktion, olagl. 245
I 144 *Linköping*. Fastighetsaffärer m. industriföretag på villkor som var särskilt förmånliga f. företaget, olagl. 245
I 148 *Nora*. Medelsanslag t. kommunal stiftelse m. uppgift bl. a. att tillhandahålla lokaler åt industri och hantverk, olagl. . . 246
1966 ref. 7 plenimål *Ängelholm*. Verksamhet gm kommunalt bolag f. att tillgodose hantverkets och småindustrins behov av arbetslokaler, *lagl.* . . 247
I 15 *Västra Kinda*, Östergötlands l. Byggnadskreditiv åt kommunal industristiftelse f. uppförande av möbelfabrik, olagl. 248
I 16 *Västra Kinda*, Östergötlands l. Såsom utbildningsbidrag betecknat penningbidrag per årsarbetare t. sågverksföretag, olagl. . . 249
I 18 *Västra Kinda*. Tillfälligt lån t. kommunal industristiftelse f. ändringsarbete å fastighet, uthyrd t. ensk. företag, *lagl.* 249
I 25 *Alfta*, Gävleborgs l. Köp av fabriksfast. f. uthyrning t. säljaren och i sb därmed bidrag och borgensåtaganden t. denne, olagl. . . 250
I 37 *Burträsk*, Västerbottens l. Uppförande av maskinhall f. uthyrning t. husvagnsfabrikant, vars kommunägda lokaler måste rivas pga. vägomläggning, olagl. 251
I 57 *Knivsta*, Stockholms l. Markförsäljning t. ensk. företag f. påstått underpris, *lagl.* 251
I 101 *Vadstena*. Naturabidrag t. ensk. person f. anordnande av fritids- och jordbruksutställning, *lagl.* 251
I 102 *Borlänge*. Uppförande av fabriksbyggn. f. uthyrning t. textilföretag, olagl. (Jfr 1967 K 1155) 251
I 115 *Folkunga*, Östergötlands l. Borgen f. lån m. m. t. stiftelse f. uppförande av verkstad. Stiftelsen hade t. föremål för sin verksamhet att tillhandahålla hyreslokaler åt hantverket och småindustrin i knen. – Inhibition . . . 252
I 129 *Grästorp*, Skaraborgs l. Uppförande av industribyggn. f. uthyrning. t. konfektionsföretag, som hyrde otillräckliga lokaler av knen, jämte avtal om inbyggd yrkesskola, olagl. (Jfr 1967 K 1200) 252
I 171 *Storvik*, Gävleborgs l. Penningbidrag t. bostadsstiftelse f. uppförande av affärshus, olagl. 252
1967 ref. 35 *Svärdsjö*, Kopparbergs l. Försäljning av bebyggd

industrifastighet t. kommunal industristiftelse, olagl. 253
ref. 37 *Burträsk*, Västerbottens l. Medelsanslag t. knstyrelsen för ospecificerade åtgärder i syfte att främja kvinnlig sysselsättning i knen, *lagl.* 254
I 29 *Torsås*, Kalmar l. Köp av aktier i industriföretag som bl. a. ombesörjde eldistribution i knen, *lagl.* 254
K 767 *Motala*. Lån t. kommunal industristiftelse f. uppförande av fabrik f. uthyrning t. ett företag, olagl. 255
K 769 *Ängelholm*. Försäljning t. företag av byggnadsklar industrimark t. pris som var förmånligt med hänsyn t. stadens kostnader för marken, *lagl.* 256
K 821 *Södra Sotenäs*, Göteborgs & Bohus l. Anläggning av bro, som inte inom rimlig tid kunde väntas betjäna annan trafik än den som alstrades av en ensk. fabriksanläggning i knen, olagl. 256
K 822 *Rydaholm*, Jönköpings l. Eftergift av säkerhet f. lån t. träindustri, olagl. . . . 257
K 1109 *Mörarp*, Malmöhus l. Arrendeupplåtelse t. underpris i sb m. markköp, *lagl.* 257
K 1155 *Borlänge*. Utvidgning av kommunägd fabriksbyggn. som var uthyrd t. konfektionsföretag, inhibition. (Jfr 1966 I 102) 258
K 1200 *Grästorp*, Skaraborgs l. Anslag t. betalning av beställda byggnadsritningar f. icke kompetensenligt kommunalt fabriksbygge, *lagl.* (Jfr 1966 I 129) . . 258
K 1471 *Dorotea*, Västerbottens l. Lån t. kommunalt industribyggnadsbolag, vars verksamhet enl. stadgarna ej var begränsad till kommunala angelägenheter, olagl. (Jfr 1969 K 836) . . 259
K 1474 *Örebro*. Uppförande av fabriksbyggn. f. uthyrning t. ett industriföretag, olagl. 259
K 1476 *Västra Kinda*, Östergötlands l. Anläggn. av vägar, stickspår samt va-ledningar (statskom. beredskapsarbete) åt etablerande träindustri, som fått statligt lokaliseringslån, *lagl.* . . . 260
K 1477 *Västra Kinda*, Östergötlands l. Gottgörelse t. kommunal industristiftelse f. hyresbortfall som uppkommit gm att ett ensk. företag befriats från att erlägga hyra f. industrilokal, olagl. 261
1968 ref. 18 *Vadstena*. Vederlagsfri överlåtelse av tomt t. tryckeriföretag, olagl. . . 262
ref. 77 *Alfta*, Gävleborgs l. Anslutning t. kooperativ skogsägareförening m. därav följande medlemskap i föreningen, *lagl.* . . 263
K 61 *Uddevalla*. Försäljning av plantskoleväxter från stadsträdgård, *lagl.* . . . 263
K 63 *Haparanda*. Aktieteckning i fryseriföretag, *lagl.* . . 263
K 101 *Linköping*. Köp av samtl. aktier i bolag m. m. f. genomförande av byggnadsplan och i sb därmed penningbidrag t. företag f. omställning av arbetskraft, *lagl.* 264
K 283 *Högsjö*, Västernorrlands l. Lån t. ensk. person f. förvärv. av andel i taxirörelse, olagl. 264
K 393 *Junsele*, Västernorrlands l. Hyresersättning t. husvagnsfabrikant, *ej inhibition* 264
K 497 *Ljusdal*, Gävleborgs l. Aktieteckning i träindustri f. att trygga fortsatt drift, *lagl.* 265
K 726 *Borås*. Uppförande av hotell m. m., *lagl.* 265
K 728 *Kramfors*, Västernorrlands l. Uppförande av hotell (kommunalt beredskaps-

arbete), *lagl.* 266

K 831 *Götene*, Skaraborgs l. Aktieteckning i utställnings- och försäljningsföretag (West Expo AB), olagl. . 266

K 1198 *Avesta*. Lån t. kommunal stiftelse, som drev kioskrörelse i syfte bl. a. att bereda sysselsättning åt partiellt arbetsföra, olagl. . . 267

K 1300 *Burträsk*, Västerbottens l. Bildande av kommunalt bolag m. föremål f. verksamheten bl. a. att uppföra och uthyra lokaler f. hantverk och småindustri inom knen, *lagl.* 268

K 1523 *Häverö*, Stockholms l. Uppförande av industribyggn. f. uthyrning t. textilföretag, olagl. 269

K 1587 *Korpilombolo*, Norrbottens l. Borgen f. lån t. åkare, *lagl.* 270

K 1770 *Hälsingborg*. Anordnande av kommunal körskola, *lagl.* (Jfr 1965 ref. 43) . . 270

K 1822 *Öckerö*, Göteborgs & Bohus l. Köp av fastighet f. anordnande av skola och i sb därmed ersättning f. förlorad hyresrätt t. ett av säljaren ägt AB, *lagl.* . . 271

K 1897 *Junsele*, Västernorrlands l. Köp av skogsfast. i syfte bl. a. öka möjligheterna f. skogligt beredskapsarbete, olagl. 271

1969 ref. 26 *Gislaved*, Jönköpings l. Borgen f. lån t. motorförening f. anläggande av komb. flyg- och motorbana, *lagl.* 272

ref. 35 *Ytterlännäs*, Västernorrlands l. Anslag t. fåravelsförening f. inköp av bl. a. fårstängsel, *lagl.* 272

K 673 *Hammerdal*, Jämtlands l. Uppförande av affärshus inrymmande bl. a. bostadslägenheter och lokaler f. post, olagl. 273

K 677 *Fjällsjö*, Västernorrlands l. Lån m. m. t. nedläggningshotat verkstadsföretag, *lagl.* 273

K 806 *Burträsk*, Västerbottens l. Investeringsstöd t. träindustri gm bidrag och lån enl. av knen fastställda grunder f. industristöd, olagl. 274

K 836 *Dorotea*, Västerbottens l. Lån t. det i 1967 K 1471 nämnda kommunala bolaget, olagl. 274

K 837 *Övertorneå*, Norrbottens l. Temporärt köp av nedläggningshotad träindustri i vilken knen hade ett betydande ekonomiskt engagemang, *lagl.* 275

K 963 *Himledalen*, Hallands l. Tecknande av industribevis i kooperativ skogsindustri, olagl. 276

K 1018 *Hjortsed*, Kalmar l. Bidrag t. industriföretag f. anordn. av fyrbelysning i farled t. enskild lastageplats, olagl. 277

C 113 *Kopparbergs läns landsting*. Lån t. ek. förening (Dala Marknad) f. bl. a. uppförande av utställningsbyggn., *lagl.* 277

C 130 *Traryd*, Kronobergs l. Borgen f. industriföretag, olagl. 277

C 131 *Nora*. Borgen f. byggnadskreditiv åt industriföretag f. uppf. av flerfamiljshus, *lagl.* 278

C 132 *Nora*. Särskild ersättn. i samband m. fastighetsköp, *lagl.* 278

1970 C 108 *Rätan*, Jämtlands l. Anskaffande av skissritninggar t. varuhall, olagl.. . 278

C 189 *Ockelbo*, Gävleborgs l. Tecknande av industribevis i skogsindustri, olagl. 279

C 231 *Korpilombolo*, Norrbottens l. Borgen f. industriföretag, olagl. 279

C 236 *Flen*, Södermanlands l. Överpris vid fastighetsköp, olagl. 279

C 239 *Nynäshamn*. Markupplåtelse t. kom. stiftelse, som

drev kioskrörelse f. sysselsättn. av partiellt arbetsföra, olagl. 280
C 240 *Kalmar*. Utnyttjande av teckningsrätt v. nyemission av aktier i verkstadsindustri, olagl. 280
C 257 *Burträsk*, Västerbottens l. Försäljn. t. kom. bolag av bebyggd industrifast., som var upplåten t. visst industriföretag, olagl.. . 281
C 260 *Gustav Adolf*, Värmlands l. Borgen f. livsmedelshandlare f. uppförande av affärshus, olagl. 282
C 311 *Lessebo*, Kronobergs l. Fråga om inhibition i mål ang. industristöd 282
C 383 *Burträsk*, Västerbottens l. Omsättning av fordran å industriföretag f. att avvärja nedläggningshot och skydda knens fordran, *lagl*. 283

Rättsfall

1926 ref. 61 Kommunalfullmäktiges beslut om anslag för utredning angående ett industriellt bolags ställning i syfte att kommunen skulle jämte andra kommuner förvärva aktiemajoriteten i bolaget har upphävts, då inköp av dylika aktier icke skulle varit att anse såsom en kommunal angelägenhet

Fm i Järna kn behandlade vid sammanträde 25/10 1925 förslag till utgifts- och inkomststat för år 1926. I staten hade bl. a. upptagits en utgiftspost å 5 000 kr. till »omkostnader för undersökning av Trävaruaktiebolaget Dalarnes ställning och utredning i och för frågan om förvärv för knens räkning av aktier i samma bolag». Förslaget blev i denna del godkänt. Över beslutet anfördes besvär.

Under sommaren 1925 ryktades, att Dalarnebolaget, vilket hade sin verksamhet inom övre Dalarna, skulle sammanslås med någon av de stora trävarubolag, som drev rörelse med intresseriktning till ostkusten. Då en sådan fusion ansetts verka hämmande på avsättningen av skogsprodukter från övre Dalarna och även innebära fara för nedläggande av en del av de industriella anläggningar, som Dalarnebolaget drev med export över västkusten, hade kommunalnämnderna från övre Dalarnas kner igångsatt en utredning om bolagets ställning och ingått i de särskilda knerna med framställning, att dessa skulle köpa aktiemajoriteten i bolaget. Fm i Järna kn hade 19/7 1925 beslutat bevilja förslagsanslag av 5 000 kr. att av kommunalnämnden disponeras för utredning av frågan om knens ställning till Dalarnebolagets uppgående i annat bolag. Detta beslut hade vunnit laga kraft. Vidare hade fm 15/8 1925 beslutat att för knens räkning under vissa villkor inköpa 856 aktier i bolaget för sammanlagt 795 100 kr. Däröver anförda besvär var beroende på LSt:s prövning.

Klg androg, att undersökningen av bolagets ställning och utredning av frågan om förvärv av aktier i bolaget inte avsåg något kommunalt ändamål. Fm hade, samtidigt som 1925 års stat blivit godkänd, bestämt sig för att frånträda beslutet om köp av aktier i bolaget. Med hänsyn härtill och då kommunalnämnden inte kunde utan fm:s medgivande ikläda knen betalningsskyldighet för utredningskostnaden, syntes anslagets beviljande ännu mera obefogat. Klg yrkade att anslagsbeslutet måtte upphävas.

I förklaring anförde fm att beviljade anslaget endast avsåg betalning av knens skuld för utredning, som skett för att utröna vad som från knens sida kunde göras för att motverka en förestående nedläggning av en industriell rörelse, varav stora delar av socknen var beroende.

Sedan LSt upphävt fm:s beslut om köp av aktier såsom kompetensöverskridande, anförde klg ytterligare: Då själva köpet av aktier således inte var en kommunal angelägenhet, kunde tydligen inte heller be-

slutet att bestrida kostnader för förberedande åtgärder för aktieköpet avse en sådan angelägenhet. Av Järna kns medel hade utgivits ca 10 000 kr. till kostnader för ifrågavarande utredning. Då inte någon av de personer, till vilka detta beloppet utbetalats, fått fm:s bemyndigande att verkställa de uppdrag, varför de erhållit betalning, samt därtill kom, att utredningen varit slutförd redan då fm beviljat nu klandrade anslaget, var fm:s beslut uppenbarligen olagligt. Härjämte var det givetvis oriktigt, att Järna kn ensam skulle bestrida kostnaderna, ehuru enligt den uppgjorda planen ytterligare 13 kommuner skulle delta i inköpet av aktierna i bolaget.

LSt: Ej bifall till besvären.

I RegR anförde fm: Det var viktigt för Järna kn att bolagets rörelse fortfor, utan att en väsentlig omläggning i inskränkande riktning ägde rum. 500 arbetare var sysselsatta vid bolagets verk inom knen och minst 1 800 personer av knens invånare fick helt och hållet sitt uppehälle genom bolagets industriella drift. Det syntes vara ett kommunalt intresse av synnerlig betydelse, att knen i tid vidtog åtgärder för att förhindra att bolaget, exempelvis genom överflyttning av aktiemajoriteten, omlade sin verksamhet på sådant sätt, att en avsevärd del av knens medlemmar förlorade sin av bolagets verksamhet beroende utkomst och knens skatteförmåga avsevärt nedgick. Genom det ingripande som nu skett, hade man även lyckats åtminstone förhindra direkt försäljning av bolagets tillgångar till de stora skogsbolagen, och det kunde med skäl ifrågasättas, om inte detta varit värt många gånger den uppoffring som Järna kn enligt fm:s beslut underkastats. Sedan knens revisorer av 1925 års räkenskaper och förvaltning anmält, att för ifrågavarande ändamål utbetalats ca 10 000 kr, samt hemställt, att fm måtte godkänna de av kommunalnämnden gjorda utbetalningarna och anmoda nämnden att vidtaga nödiga åtgärder för att på godvillig väg utfå bidrag av andra kner till dessa kostnader, hade revisorernas hemställan också blivit av fm enhälligt bifallen.

RegR: Det ändamål, vartill ifrågavarande anslag beviljats, eller verkställande av utredning angående Trävaruaktiebolaget Dalarnes ställning i syfte att Järna kn skulle jämte andra kner förvärva aktiemajoriteten i bolaget, kan så mycket mindre hänföras till knens gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter, som förvärvandet av aktier i bolaget icke skulle vara att anse som en dylik angelägenhet.

Vid sådant förhållande hava kfm genom anslagets beviljande överskridit sin befogenhet. På grund härav prövar RegR lagligt att med ändring av KB:s resolution upphäva fm:s klandrade beslut.

1929 Fi 279

Ljusnarsbergs kn hemställde hos KM:t om tillstånd att få uppta ett 20-årigt amorteringslån å 100 000 kr., att användas antingen till tecknande på vissa villkor av preferensaktier i ett tillämnat AB för industriell verksamhet i knen eller för att såsom lån, räntefritt under 5 år, utlämnas till nämnda bolag. Ansökningen remitterades till RegR för yttrande.

RegR:s flesta ledamöter (4) ansåg, att med hänsyn till i ärendet upplysta särskilda omständigheter laga hinder ej mött för meddelande av tillstånd för knen att för ifrågavarande ändamål uppta ett lån av angiven storlek. – En skiljaktig ledamot: Den omständigheten, att ifrågavarande företag, vars drivande uppenbarligen icke i och för sig kan anses såsom en knens gemensamma hushållningsangelägenhet, beräknas i viss mån minska inom knen rådande arbetslöshet ävensom tillföra knen ökade skatter, kan enligt min mening icke medföra, att företagets drivande må anses som en dylik angelägenhet. På grund härav och då vad sålunda anförts äger motsvarande tillämpning i fråga om beviljande av lån från knens sida för ifrågavarande ändamål, hemställer jag, att Kungl. Maj:t måtte finna ansökningen icke kunna bifallas.

Ansökningen blev sedermera återkallad.

1940 ref. 8 Kommun har beslutat anslå medel till enskilt företag i ändamål att företaget icke skulle verkställa ifrågasatt överflyttning av sin verksamhet till annan ort. Fråga om lagligheten av detta beslut

Ett AB drev i Tierps köping sedan omkring 45 år industriell verksamhet i en fabriksanläggning och en gjuterianläggning. Bolaget ägde dessutom en obebyggd fastighet i köpingen. Fabriksanläggningen härjades av eld i maj 1939. Enligt uppgift innefattade gällande stadsplanebestämmelser hinder för bolaget att återuppföra anläggning på den gamla platsen. Efter branden övervägde bolaget att flytta rörelsen till Mehedeby.[1] Alternativt planerades att förlägga bolagets hela verksamhet till bolagets obebyggda tomt i köpingen. Bolaget synes – sägs det i referatet – ha utgått från att det skulle ställa sig förmånligare för bolaget med en flyttning till Mehedeby. Uppförande av nya fabriksbyggnader i köpingen skulle sålunda till följd av dåliga grundförhållanden där dra större kostnad än motsvarande arbeten i Mehedeby. Sistnämnda ort tillhörde dessutom en för bolaget förmånligare ortsgrupp än Tierp, varför arbetslönerna i Mehedeby skulle bli lägre.

Från köpingens sida visades intresse för att bolagets verksamhet, vari sysselsattes omkring 100 i Tierp eller dess närhet bosatta arbetare, fortfarande skulle bli kvar på platsen. Förhandlingar upptogs mellan bolaget och representanter för köpingen i syfte att köpingen gentemot bolaget skulle ikläda sig vissa förpliktelser av ekonomisk art för den händelse verksamheten inte flyttades. Bolagets krav i detta hänseende fixerades slutligen i en till fm:s ordförande avlåten skrivelse. Däri förband sig bolaget att omedelbart utbygga den obebyggda tomten för hela sitt industriella behov mot att köpingen dels verkställde vissa dräneringsarbeten och spåranläggningar m. m. och dels till bolaget betalade 28 000 kr. i närmare angivna annuiteter.

Fm beslöt – jämte det fm förklarade sig inte godkänna de i bolagets skrivelse uppställda villkoren – att, under förutsättning att bolaget utbyggde hela sin industri på den obebyggda tomten, dels utföra vissa närmare angivna dräneringsoch gatuarbeten m. m. och dels anslå 18 000 kr. till bolaget som ersättning för med flyttning av industrin från övriga lokaler förenade extra kostnader, att utgå i lika annuiteter årligen under 5 år från och med 1940 samt utan ränta. Medel därtill skulle upptas i stat och gäldas av elverkets överskott.

Över beslutet såvitt avsåg anslag å 18 000 kr. anfördes besvär, varvid klg anförde: Bolaget hade som skäl för sitt krav på förmåner från köpingens sida åberopat bl. a. att det skulle ställa sig avsevärt mera kostsamt för bolaget att förlägga den nya anläggningen till den obebyggda tomten än till Mehedeby främst på grund av dåliga grundförhållanden på tomten. Sedan arbetena där börjat, hade det emellertid visat sig att några grundförbättrande anordningar inte behövdes. Bolaget hade således lämnat oriktiga upplysningar, och då fm:s beslut grundats på dessa upplysningar förelåg skäl för beslutets hävande. Därtill kom, att fm genom beslutet överskridit sin befogenhet.

Fm anförde: Det hade under utredningen framgått, att en del av bolagets äldre arbetare inte ville flytta från köpingen och följa med företaget till annan ort. I händelse av förflyttning av fabrikerna hade därför kunnat befaras, att dessa arbetare blivit utan arbeten och i en framtid nödgats söka hjälp av köpingen. Detta hade utgjort ett vägande skäl för köpingen att göra mesta möjliga för att få behålla bolagets industri i Tierp. – Fm:s ordförande anförde för egen del att fm:s beslut tillkommit för att få behålla en industri, som med all sannolikhet kommit att förflyttas om fm inte tillmötesgått bolagets framställningar. Åtgärden måste därför betraktas som en hushållningsangelägenhet.

Bolaget yttrade sig i målet och gjorde därvid gällande, att bolagets nya anläggningar skulle ha kunnat byggas för 25 000 kr. lägre kostnad i Mehedeby än i Tierp, och förebragte utredning till stöd för detta påstående.

[1] beläget ca 2 mil från köpingen.

Klg anförde ytterligare: Samtliga arbetare hade av bolaget erbjudits att medfölja företaget till annan ort. Endast fem av de äldre hade vägrat. Dessa arbetare hade – om bolaget flyttat – omedelbart kunnat anställas vid köpingens egna arbeten, då det en längre tid varit synnerligen gott om arbeten i köpingen och flera nya större arbeten planerats. Det kunde inte anses vara en köpingens hushållningsangelägenhet att genom understöd försöka få behålla denna industri i köpingen. Lagstiftningens mening var inte att kommunerna skulle genom subvention sinsemellan konkurrera om industrier och andra större företag.

Bolaget anförde ytterligare: Varje strävan att förstora ett samhälle genom att dra till sig invånare från andra samhällen innebar givetvis i regel en hushållningsangelägenhet för vederbörande kn samt på samma gång ofta en konkurrens med de andra samhällena. Det hade också blivit en vedertagen praxis, att kner offrade mycket stora belopp på att få industrier och andra företag att förlägga sin verksamhet just dit, och till den juridiska innebörden var det samma sak, när en kn bjudit exempelvis staten stora förmåner för att få regemente förlagt till knen. Skulle beslut om en sådan kostnad vara lagstridig, skulle väl inte KM:t acceptera dylika bidrag. Av rättspraxis syntes man också kunna utläsa, att ärendet betraktades såsom en knens hushållningsangelägenhet, så snart utgiften för ändamål av här ifrågavarande slag kunde beräknas medföra så stora fördelar för knen, att utgiften inte stod i någon orimlig proportion till dessa fördelar. En sådan fördel, som en industris förläggande till eller kvarhållande i ett samhälle måste anses innebära för samhället ifråga, var naturligtvis till sin art sådan att den också måste anses komma indirekt alla knens medlemmar tillgodo. Det syntes vara otvetydigt, att fm haft befogenhet att fatta klandrade beslutet.

LSt: Enär fm:s ifrågavarande beslut måste anses innefatta anslag av kommunala medel för ändamål, som icke rör knens gemensamma ordnings- eller hushållningsangelägenheter, samt fm således genom beslutet överskridit sin befogenhet, prövar LSt lagligt att med bifall till besvären undanröja klandrade beslutet.

Bolaget fullföljde talan och anförde: Skulle det resultat, vartill LSt i denna fråga kommit, bli fastställt såsom riktigt, medförde detta mycket betydelsefulla verkningar för den kommunala förvaltningen i landet. Knerna hade hittills ansett sig behöriga att genom anslag antingen i form av tomtupplåtelser, nedsättning av tomtpriser eller i direkt kontanta bidrag verka för att dra till sig industrier eller liknande företag. Om LSt:s lagtolkning var riktig, skulle detta innebära, att alla dylika förvaltningsåtgärder inte var lagligen grundade, och att varje knmedlem skulle kunna besvärsvägen få en sådan åtgärd undanröjd.

Fm anförde att anslaget inte i huvudsak grundats på fördyrade byggnadskostnader för bolaget utan fastmer på önskemålet att få behålla en för köpingen betydelsefull industri.

En ledamot i fm utvecklade i en skriftlig reservation hurusom bolaget under förhandlingarna försökt uppnå så stora medgivanden som möjligt av köpingen. Fm hade enligt hans mening överskridit sin befogenhet, då anslag beviljats till enskilt företag och detta under en tid, då ingen arbetslöshet fanns i köpingen utan tvärtom brist på arbetskraft förelåg. Anslagets storlek, om därtill lades anslag till järnvägsspår samt kostnader för gatubygge, dräneringar, elektriska ledningar m. m., var av sådan storlek, att skattebetalarna drabbades av en utgift på ca 35 000 kr., vilket i förhållande till köpingens folkmängd, skattekraft samt behov till gemensamma utgifter var orimligt.

RegR: Ej ändring.

1949 ref 49 Fråga om lagligheten av stadsfullmäktiges beslut rörande understödjande av tjurcentralförening

Stfm i Skara beslöt att till Skaraborgs tjurcentral förening u. p. a. med nyttjanderätt utan ersättning upplåta mark i staden för anläggning av en för länet avsedd tjurcentral, att teckna borgen för ett 20-årigt amor-

14—014359

teringslån å högst 75 000 kr. till föreningen samt att bidraga till kostnaderna för anläggningen med 20 000 kr.

Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet måtte undanröjas. Klg anförde: Centralens ändamål var att producera sperma för seminföreningarna. Föreningen var bildad endast för att tillgodose sina medlemmars intressen. Annan än medlem ägde inte tillgodogöra sig centralens produktion. Här var inte fråga om någon stadens angelägenhet utan ett typiskt lantortsintresse. Stadens enda fördel skulle bli skatter från de anställda, enligt uppgift en veterinär och två arbetare, således en mycket obetydlig fördel i jämförelse med stadens åtaganden. Att göra sådana utfästelser för att få en anläggning förlagd till Skara i stället för på annan ort syntes vara en obehörig och osund konkurrens, som inte kunde få uppmuntras. Sådan dragkamp olika samhällen emellan borde tvärtom stävjas.

Fm genmälde, att Skara sedan många år tillbaka var centrum för jordbruksnäringen i länet och bl. a. hade landets äldsta veterinärinrättning. Till Skara var också förlagda länets hushållningssällskap och en lantmannaskola. För staden måste det således vara av stort intresse, att samtliga för jordbruket verksamma institutioner liksom jordbrukarnas egna sammanslutningar fick sin verk-, samhet förlagd till staden. Betydelsen härav måste anses vara så stor, att ekonomiskt stöd från stadens sida var väl motiverat. Rent principiellt måste det anses vara en stadens angelägenhet att få en jordbruksekonomisk sammanslutnings verksamhet förlagd till Skara. Fm kunde därför inte anses ha överskridit sina befogenheter genom klandrade beslutet.

Klg anförde ytterligare bl. a., att veterinärinrättningen, hushållningssällskapet och lantmannaskolan hade rent länsändamål. Samtliga lantbrukare i länet drog nytta därav. Tjurcentralföreningen, som var en ekonomisk förening för ett ringa antal lantbrukare i länet och ett fåtal inom Skara, kunde ej jämföras därmed. Det stora jordområde, som staden avhänt sig genom fm:s beslut, skulle kunna skänka staden goda inkomster om industriföretag placerades där.

LS: Med hänsyn till av fm anförda förhållanden måste ett förläggande till staden av ifrågavarande anläggning anses vara av sådant värde för staden att dess understödjande kan anses vara en stadens angelägenhet. På grund härav och då klg ej heller eljest åberopat något förhållande, på grund varav beslutet skulle vara olagligt, prövar LSt skäligt lämna besvären utan bifall.

RegR: Enär de av fm i målet åberopade omständigheterna icke föranleda till att ett understödjande av ifrågavarande förening på sätt som skett kan anses utgöra en stadens angelägenhet, och fm således genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet, prövar RegR lagligt att med ändring av LSt:s utslag upphäva fm:s beslut.

1951 I 104

Kfm i Ullareds kn beslöt att på närmare angivna villkor teckna borgen för ett lån om 50 000 kr. till Falkenbergs Bakelit & Metallindustri AB. – Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet måtte upphävas, enär borgensåtagandet inte var en kommunal angelägenhet.

LSt upphävde klandrade beslutet, enär detsamma inte kunde anses vara en sådan knens angelägenhet, varom fm ägde besluta. – *RegR:* Ej ändring.

1952 I 62

Kfm i Östra Ljungby kn beslöt år 1951 att godkänna ett mellan knen och ett enskilt industribolag träffat avtal, innebärande att knen – mot det att bolaget förband sig att under 15 år ha sitt säte i knen med förläggande dit av sitt kontor och hela sin fabrikation, varvid i verksamheten skulle hållas en arbetsstyrka av viss storlek – åtog sig att till bolaget utan ersättning överlåta visst markområde, värt ca 25 000 kr., att till bygdens elförening erlägga anslutningsavgift för bolagets kraftbehov med 10 000 kr. samt att delta i kostnaden för det överlåtna områdets planering och iord-

ningställande. Bolaget skulle till säkerhet för sina åtaganden överlämna vissa inteckningar. Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet såsom bl. a. kompetensöverskridande måtte upphävas.

LSt: Enär klandrade beslutet innebär understödjande av ett enskilt näringsföretag och denna åtgärd icke kan anses betingad av inom kommunen rådande särskilda förhållanden, alltså och då beslutet förty icke kan anses vara en knens angelägenhet och följaktligen står i strid mot allmän lag, prövar LSt lagligt upphäva detsamma.

RegR: ej ändring.

1952 I 98

Kommunalnämnden i Eda kn utlämnade åt ett enskilt industribolag i knen ett tillfälligt lån å 11 000 kr. mot säkerhet i varor. Bolaget befann sig i likviditetssvårigheter och behövde lånet för att lösa varuväxlar. Underhandlingar pågick med andra företag om ev. övertagande av bolagets tillgångar och skulder. – Fm beslöt godkänna nämndens åtgärder i ärendet. Över fm:s beslut anfördes besvär med yrkande att beslutet såsom olagligt och kränkande enskild rätt måtte upphävas. Klg anförde huvudsakligen. Att på sätt som skett genom klandrade beslutet inträda hjälpande när det gällde en industri, däri knen icke hade större intresse än att knen var hyresvärd, var icke riktigt, i synnerhet som bolagets arbetarstam var ganska liten och brist på arbetskraft förelåg inom nästan alla områden. Dessutom hade knens hjälp inte på något sätt kunnat vara avgörande för bolagets existens. Bolaget hade trätt i likvidation och kom möjligen även att försättas i konkurs. Det kunde under inga förhållanden vara riktigt, att knen bedrev något slags låneverksamhet med omhänderhavda skattemedel.

LSt prövade, enär klandrade beslutet icke kunde anses beröra en sådan Eda kns angelägenhet, som knen ägde handhava enligt 3 § LKL, och fm förty genom detsamma överskridit sin befogenhet, lagligt upphäva beslutet.

RegR: (3 ledamöter) Enär med hänsyn till i målet förekomna särskilda omständigheter frågan om beviljande av omförmälda lån måste anses hava utgjort en kommunal angelägenhet, samt fm:s beslut icke är av beskaffenhet att kunna kränka klg:s enskilda rätt, finner RegR skäligt att, med ändring av LSt:s utslag, förklara den mot klandrade beslutet förda talan icke kunna bifallas. (2 ledamöter: ej ändring.)

1952 I 157

Stfm i Visby beslöt efter framställning av AB Spunn att efterskänka ett av staden till bolaget fyra år tidigare lämnat lån å 150 000 kr. under förutsättning att bolaget rekonstruerades enligt upprättad plan. Rekonstruktionen skulle ske så att det ursprungliga aktiekapitalet, 5 000 kr., ökades till 405 000 kr. genom att nyteckning gjordes av enskilda intressenter med anknytning till fåraveln på Gotland, enskilda personer efterskänkte fordringar å bolaget å tillhopa 150 000 kr. samt Sveriges lantbruksförbund lämnade bolaget ett lån å 300 000 kr. Om rekonstruktionen inte kom till stånd och bolaget trädde i likvidation eller i konkurs, skulle stadens fordran kvarstå oförändrad.

Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet såsom bl. a. kompetensöverskridande måtte upphävas. Klg anförde sammanfattningsvis: Någon arbetslöshet kunde, med hänsyn till det ringa antalet av den hos bolaget sysselsatta personalen, knappast uppkomma genom bolagets ev. nedläggande, och de ekonomiska förutsättningarna för företagets fortsatta drift syntes knappast föreligga, varför det inte heller kunde anses vara av allmänt intresse att, på sätt klandrade beslutet innehöll, lämna företaget kommunalt stöd. Genom beslutet kom staden att drabbas hårdare än övriga fordringsägare. Rätteligen borde tillfälle beretts samtliga fordringsägare att bevaka sina intressen i den konkurs, som torde varit oundviklig, om stadens åtagande inte kommit emellan. Bolagets verkliga ekonomiska ställning syntes emellertid inte ha utretts vid

ärendets beredning. – Fm genmälde: När beslutet om lånets efterskänkande fattades, hade situationen för bolaget varit sådan, att det måste träda i likvidation eller bli försatt i konkurs, varvid stadens fordran med all sannolikhet varit värdelös. Såsom villkor för tillskjutande av kapital uppställdes från de av bolagets rekonstruktion intresserade jordbrukarorganisationernas sida, att vissa av bolagets borgenärer skulle helt eller delvis avskriva sina fordringar hos bolaget, staden helt. Staden hade då försökt att förhandlingsvägen få detta villkor hävt eller uppmjukat, men förhandlingarna hade icke länt till positivt resultat. Genomförandet av rekonstruktionen skulle dock möjliggöra företagets fortbestånd. Av denna anledning hade fm beslutat avskriva stadens fordran. Beslutet måste innebära en avgjord fördel för staden genom att förebygga arbetslöshet för den hos bolaget anställda personalen och utgifter för staden för att hindra arbetslösheten. Den föga differentierade industriella verksamhet, som fanns i Visby och på Gotland i övrigt, medförde att det måste anses angeläget för de kommunala myndigheterna att tillse, att driften hos redan befintliga företag kunde upprätthållas för att en kris, liknande den inom textilindustrin uppkomna, kunde överlevas, detta även med tanke på att råvaran i detta fall erhölls från Gotland och att det närmast var fråga om en förädling av densamma, vilken eljest skulle komma att ske på annat håll.

LSt: Fm:s uppgift, att bolaget, därest stadens fordran icke avskrivits, varit nödsakat träda i likvidation eller måst försättas i konkurs och att fordringen i sådant fall med all sannolikhet varit att betrakta såsom värdelös, kan anses av handlingarna i målet bekräftad. Det måste även anses ligga i stadens intresse, att dess näringliv icke hämmas eller försvagas. På grund härav kunna fm icke anses genom klandrade beslutet hava överskridit sin befogenhet. Då ej heller visats att beslutet vilar på orättvis grund eller eljest är olagligt i något av de hänseenden, som omförmälas i 76 § LKS, finner Lst besvären icke kunna bifallas. *RegR:* (3 ledamöter) Enär det ej utrönts att stadens ifrågakomna fordran saknade värde, samt sådana omständigheter icke förekommit i målet, att det understöd åt enskilt affärsföretag, som fordringens efterskänkande skulle innebära, må anses som en stadens angelägenhet, prövar RegR lagligt att, med ändring av LSt:s utslag, upphäva fm:s klandrade beslut. (2 skiljaktiga ledamöter: ej ändring.)

1952 I 271

Stfm i Halmstad beslöt att uppföra en fabriksbyggnad i staden för en beräknad kostnad av 320 000 kr. Byggnaden skulle uthyras till ett enskilt industribolag (betongindustri) på 10 år mot en årlig hyra som skulle medge fullständig amortering av stadens kapitalinsats över hyrestiden jämte förräntning med 3,6 %. Bolaget skulle för sitt åtagande ställa godtagbar säkerhet och skulle ha rätt att när som helst under hyrestiden förvärva anläggningen för ett pris som motsvarade knens självkostnad. Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet såsom kompetensöverskridande måtte undanröjas. Klg framhöll att stödet till bolaget inte kunde anses vara avsett att förekomma eller lindra arbetslöshet.

LSt: Enär klandrade beslutet icke kan anses avse en Halmstads stadskommuns angelägenhet, samt fm förty genom detsamma överskridit sin befogenhet, prövar LSt lagligt upphäva beslutet. *RegR:* Ej ändring.

1952 I 272

Kfm i Algutsboda kn beslöt att med anlitande av knens underställningsfria lånerätt utöka ett tidigare beslutat borgenåtagande för lån å 50 000 kr. åt ett enskilt bolag (metallindustri) till att avse 70 000 kr. För åtagandet skulle bolaget ställa säkerhet i en industrifastighet, som bolaget ämnade förvärva i knen, eller annan säkerhet, som kunde godtas av knen. Fm beslöt samtidigt att »eftergiva» räntekostnaderna för 50 000 kr. å detta lån under 5 år, att tillhandahålla bolaget eller egnahemsbyggare

fri tomt för ett egnahem samt att utreda frågan om uppförande av ett bostadshus för uthyrning av 2 bostadslägenheter till bolaget. Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet måtte upphävas, enär knen inte ägde rätt enligt KL att teckna borgen åt enskilda eller bolag för att starta industriföretag, eller efterge räntekostnader. – Fm genmälde bl. a. att den inom knen befintliga industrin var ensidigt inriktad på huvudsakligen glasindustri, vilken var mycket känslig för konjunkturväxlingar, att partiell arbetslöshet inom glasindustrin redan förelåg och kunde väntas ytterligare öka inom den närmaste tiden samt att det klandrade beslutet, vilket kom att underlätta för bolaget att inrätta en metallindustri i knen, hade tillkommit som ett led i strävan att förebygga arbetslöshet inom knen.

LSt: Enär med hänsyn till målet upplysta omständigheter fm måste anses hava ägt befogenhet att i nu berörda fall fatta beslut om borgenåtagande och eftergivande av räntekostnader, samt klg icke i övrigt anfört någon omständighet, på grund varav ovannämnda eller övriga klandrade beslut skulle vara olagliga i något av de hänseenden, varom förmäles i 81 § LKL, prövar LSt skäligt lämna de av klg anförda besvären utan bifall. *RegR:* Enär genom vad i målet anförts det icke gjorts sannolikt, att de av fm beslutade åtgärderna att teckna borgen för bolaget och att ikläda knen betalningsskyldighet för ränta å bolagets ifrågavarande lån äga sådan betydelse för motverkande av arbetslöshet inom knen, att de kunna anses avse en angelägenhet, som det tillkommer knen att vårda, förty och då beslutet i nämnda delar icke heller eljest, såvitt visat, berör någon knens angelägenhet, samt fm följaktligen genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet, finner RegR skäligt att med ändring av LSt:s resolution upphäva samma beslut.

1953 I 107

Stfm i Köping förehade till behandling förslag om kommunalisering av busstationsrörelsen vid ett torg i staden, innebärande att godsinlämnings- och kioskrörelsen i busstationen – vilken var inrymd i en staden tillhörig fastighet – skulle drivas i kommunal regi från den tidpunkt, när då gällande hyreskontrakt å busstationen utlöpte. Stfm beslöt vid sammanträdet dels att busstationsrörelsen i fortsättningen skulle handhavas av staden, med uppdrag åt dk att avge förslag rörande lämpligaste formen för rörelsens handhavande, dels att i avbidan härpå rörelsen tillfälligtvis skulle skötas av Köpings Omnibuss AB, i vilket bolag staden ägde aktiemajoriteten. Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet måtte upphävas, enär beslutet stod i strid mot allmän lag eller författning, kränkte klg:s enskilda rätt och var befogenhetsöverskridande. Till stöd för besvären anfördes i huvudsak följande. Fm:s beslut avsåg, att staden skulle driva det affärsföretag, som det av klg innehavda AB Köpings Busstation dittills drivit, och vilket företag huvudsakligen omfattat försäljning av tobaksvaror, tidningar och konfektyrer. Det var alldeles uppenbart att en stad eller kn inte kunde ha rätt att driva en rörelse av nämnda art, till förfång och i konkurrens med stadens affärsidkare även om den eventuella vinsten skulle användas till något allmännyttigt ändamål.

LSt lämnade besvären utan bifall, enär fm genom klandrade beslutet inte kunde anses ha överskridit sin befogenhet samt klg inte visat att beslutet eljest var olagligt i något av de hänseenden, varom förmäles i 76 § LKS. *RegR:* Ej ändring.

1953 I 134

Kfm i Knäreds kn uppdrog åt skogsallmänningsnämnden att teckna 10 aktier à 200 kr. i »skogsägarnas massafabrik». Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet måtte upphävas, enär knens budget var hårt ansträngd och skattebetalarna i stort sett inte kunde ha intresse i denna aktieteckning. *LSt* upphävde klandrade beslutet såsom kompetensöverskridande. *RegR:* Ej ändring.

1953 I 214

Kfm i Säbrå kn beslöt att köpa en järnsvarv och en järnhammare för 4 000 kr. samt att »uthyra» maskinerna till en enskild person S mot månatlig avbetalning jämte 3 % ränta samt i övrigt på sådana villkor, som garanterade knen säkerhet för köpeskillingen. Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet såsom kompetensöverskridande måtte upphävas. Klg anförde i huvudsak följande. Den av S bedrivna rörelsen var av mindre omfattning. Endast tidvis hade S en eller annan arbetare anställd. Fråga var inte om en åtgärd till förhindrande av arbetslöshet. Det kunde därför inte vara en kommunal angelägenhet att lämna ekonomiskt bistånd på sätt som skett.

LSt: Enär klandrade beslutet icke kan anses avse en knens angelägenhet, samt fm förty genom nämnda beslut överskridit sin befogenhet, prövar LSt lagligt att med bifall till besvären upphäva samma beslut. *RegR:* Ej ändring.

1953 I 257

Kfm i Nyeds kn beslöt att teckna 40 aktier à 200 kr i Skogsägarnas Cellulosa AB. Medel till förvärvet skulle tagas av återstående tillgångar i skogsaxisfonden från Älvbacka kn, vilken uppgått i Nyeds kn. Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet måtte undanröjas. Klg anförde bl. a. att ändamålet med aktieteckningen var för knen främmande och inte avsåg ett gemensamt behov.

LSt: Enär klandrade beslutet icke såvitt visats, är olagligt i något avseende, varom förmäles i 81 § LKL, lämnar LSt besvären utan bifall. *RegR:* Enär, såvitt handlingarna i målet utmärka, bildandet av ovan omförmälda bolag icke är av sådan betydelse för Nyeds kn, att aktieteckningen kan anses utgöra en knens angelägenhet, samt fm förty genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet, prövar RegR lagligt att med ändring av LSt:s utslag, upphäva fm:s beslut.

1954 I 89

En enskild person M hemställde hos kfm i Dals-Eds kn om kommunalt stöd till kostnaden för inlösen av mark, som var erforderlig för uppdämning vid ett planerat kraftverksbygge i en av M bedriven industriell rörelse. Fm beslöt att på vissa villkor bevilja 5 000 kr. för det angivna ändamålet med hänsyn till risken för friställning av arbetskraft och önskvärdheten av att bereda ytterligare arbetstillfällen inom knen. Över beslutet anfördes besvär under påstående att beslutet var kompetensöverskridande. Klg framhöll i huvudsak att den av M bedrivna rörelsen var av så ringa omfattning och av så liten betydelse för knen att en eventuell arbetslöshet inom knen inte torde kunna minskas genom att låta arbetslösa få anställning i hans rörelse.

LSt upphävde klandrade beslutet såsom kompetensöverskridande. *RegR:* Ej ändring.

1954 I 182

Kfm i Lammhults kn beslöt att som subvention till Lammhults Mejeriförening för inköpt byggnadstomt i Lammhult bevilja 16 000 kr. att utbetalas ur i kommunalkassan av för ändamålet tillgängliga medel. Vidare beslöt fm, för att underlätta uppförandet av nya mejerilokaler i knen, att bevilja föreningen ett 10-årigt räntefritt lån å 150 000 kr. Som säkerhet för lånet skulle knen erhålla inteckning i föreningens ifrågavarande fastighet. Medel för lånet skulle anskaffas genom upplåning i mån av behov. Såväl det beviljade anslaget å 16 000 kr. som lånesumman fick utbetalas först sedan föreningen antagit entreprenör och det planerade byggnadsarbetet påbörjats. Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet, såsom bl. a. kompetensöverskridande, måtte upphävas.

LSt: Enär fm icke genom klandrade besluten kunna anses hava överskridit sin befogenhet samt desamma ej heller eljest visats vara olagligt i något av de i 81 § LKL angivna hänseenden, lämnar LSt de av klg anförda besvären utan bifall. *RegR:* Enär un-

derstödjande av ifrågavarande förening icke kan anses utgöra en kommunens angelägenhet, och fm således genom de klandrade besluten överskridit sin befogenhet, prövar RegR lagligt att med ändring av LSt:s resolution upphäva ifrågavarande båda beslut.

1954 I 215

Kommunalfullmäktige i Mönsterås köping beslöt i aug. 1952 att preliminärt godkänna ett köpekontrakt med makarna L om förvärv av två makarna tillhöriga fastigheter. Fm beslöt samtidigt att till Skogsägarnas Industri AB överlåta erforderligt markområde av fastigheterna under förutsättning att där förlades en planerad fabriksanläggning och under villkor i övrigt som fm sedermera skulle fastställa. Beslutet vann laga kraft. I nov. 1952 beslöt fm godkänna ett köpeavtal, enligt vilket köpingen på vissa villkor sålde de av köpingen ännu ej förvärvade fastigheterna till bolaget för 13 600 kr. Även detta beslut vann laga kraft.

I aug. 1953 beslöt fm att godkänna förslag till köpekontrakt mellan köpingen och makarna L, enligt vilket köpingen förvärvade makarnas ifrågavarande fastigheter på villkor bl. a. att makarna L som köpeskilling skulle erhålla en behållen summa av 300 000 kr., varjämte köpingen skulle betala all sådan ökning i makarnas inkomstskatt som kunde uppkomma genom att makarna på grund av försäljningen blev beskattade för realisationsvinst och ev. för inkomst genom avyttring av växande skog. Mot detta beslut – köpingens slutliga inköpsbeslut – anfördes besvär, varvid androgs att det låg i öppen dag att köpeavtalet mellan köpingen och bolaget innefattande gåva eller subvention till bolaget, vilket inte kunde vara en köpingens angelägenhet.

LSt, som ansåg att köpingen på grund av sina år 1952 fattade lagakraftvunna beslut i saken varit tvungen att fatta klandrade beslutet lämnade besvären utan bifall.

RegR utalade i sitt utslag till en början att klandrade beslutet inte kunde antagas vara grundat på någon köpingens förpliktelse mot makarna L eller på något dess laga kraft ägande beslut om inköp av egendomen, samt att köpingens avtal med bolaget om egendomens försäljning till bolaget inte kunde utgöra hinder för prövning i nu förevarande mål av fm:s befogenhet att besluta om inköp av egendomen. I fortsättningen anförde RegR: På grund av angivna förhållanden och enär omständigheterna i målet giva vid handen, att ändamålet med ifrågavarande fastighetsköp, på sätt i besvären anmärkts, icke är någon köpingens angelägenhet, samt fm förty måste anses hava genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet, prövar RegR lagligt att, med ändring av LSt:s utslag, upphäva fm:s klandrade beslut.

1955 I 122

Stfm i Göteborg beslöt teckna stadens borgen till säkerhet för ett 30-årigt lån åt Svenska Mässan, Stiftelse, å ca 5 milj. kr., för uppförande av ny mässbyggnad, som till en del skulle innehålla lokaler för stadens nämnder. Beslutet underställdes KM:ts prövning med anhållan om fastställelse. KM:t inhämtade RegR:s utlåtande huruvida borgensåtagandet, i vad detta gällde lokaler som inte var avsedda för stadens nämnder, var att anse som en kommunal angelägenhet. *RegR* fann med hänsyn till i målet upplysta förhållanden borgensåtagandet utgöra en kommunal angelägenhet. KM:t i *statsrådet* fastställde stadens beslut.

1955 I 141

Stfm i Kalmar bemyndigade hamndirektionen att för 168 500 kr. anordna ett nytt färjeläge i staden för en namngiven färja. Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet måtte upphävas, enär beslutet innebar gynnande av ett enskilt företag till förfång för stadens skattebetalare samt åtminstone någon del av kostnaderna för färjeläget borde bestridas av den som utövade färjetrafiken. *LSt:* Enär klg icke anfört något av beskaffenhet att kunna medföra

ändring i klandrade beslutet, föranleda besvären icke till någon LSt:s åtgärd.

RegR: Ej ändring.

1955 I 185

Stfm i Uddevalla beslöt bemyndiga dk att *dels* till Uddevallavarvet AB, på de villkor kammaren kunde finna erforderligt föreskriva, överlåta ett kajområde, *dels* till samma bolag överlåta ett staden tillhörigt större område på de villkor kammaren kunde finna erforderligt föreskriva för tillvaratagande av stadens intressen ifråga om det överlåtna områdets slutliga areal och gränsernas närmare utformning, eventuella väg- och ledningsservitut m. m., *dels ock* i förevarande sammanhang för stadens räkning förvärva den mark som tagits i anspråk för ett industrijärnvägsspår till sistnämnda område.

Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet såsom bl. a. kompetensöverskridande måtte upphävas. Klg androg i kort sammanfattning följande. Kajområdet, som ägdes av staden och var upplåtet med nyttjanderätt till varvet, var behäftat med brister, som det ålåg staden att avhjälpa. För detta arbete förelåg två olika förslag. Enligt det ena skulle arbetet kosta 200 000 kr. och enligt det andra 800 000 kr. Kostnaden för årligt underhåll av kajområde hade beräknats till 10 000 kr. med ett kapitaliserat värde av 300 000 kr. Genom överlåtelsen av kajområdet skulle staden befrias från skyldigheten att avhjälpa bristerna och från skyldigheten att underhålla kajområdet. Enligt uppgift skulle en av staden för förhandlingar med varvet tillsatt kommitté ha ansett kajens nuvarande värde motsvara det kapitaliserade värdet av underhållskostnaderna eller 300 000 kr. Transaktionen med kajområdet syntes riktigast kunnat uppgöras på det sätt, att staden överlämnade kajområdet, som även i sitt nuvarande skick representerade ett värde, till varvet och samtidigt befriades från att iordningställa och underhålla detta område. Enligt klandrade beslutet hade emellertid staden samtidigt till varvet överlåtit ett större mark-område (ca 268 000 m²). Värdet av detta område hade av nämnda kommitté angetts till 500 000 kr. Med ledning av priset på närliggande mark kunde verkliga värdet av sistnämnda markområde beräknas till ca 3 milj. kr. Även med beaktande av den osäkerhetsmarginal, som möjligen kunde vidlåda värdeberäkningen, var det tydligt att överlåtelsen av markområdet skulle innebära en miljongåva från staden till varvet.

Av handlingarna i målet inhämtades bl. a., att staden och varvet enligt ett i handlingarna omnämnt preliminärt, i skrift ännu inte utformat avtal träffat uppgörelse angående överlåtelse till staden respektive varvsbolaget av berörda markområden, att stadens och varvets underhandlingsdelegerade enats om ett värde å marken motsvarande taxeringsvärdet, att den staden åvilande skyldigheten att iordningsställa kajområdet i olika sammanhang och med varierande metoder beräknats till belopp mellan 160 000 och 875 000 kr., att det mindre område, som staden hade för avsikt att förvärva, utgjorde ca 1 400 m² samt att de områden staden ämnade överlåta till varvet hade ett sammanlagt taxeringsvärde av ca 200 000 kr.

LSt: Enär med hänsyn till vad i målet framkommit angående värdet av de å ömse sidor mellan staden och varvet avtalade prestationerna, klg icke kan anses ha styrkt, att fm genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet, samt klandrade beslutet, såvitt handlingarna utvisa, i övrigt icke är olagligt i något av de i 76 § KL angivna hänseendena, prövar LSt lagligt lämna de anförda besvären utan bifall.

RegR: Ej ändring.

1956 I 15

Kfm i Föllinge kn beslöt att teckna borgen åt en dikesmaskinägare för byggande av en av honom konstruerad dikesgrävmaskin, vilket borgensåtagande skulle gälla under en tid understigande 5 år. Beslutet överklagades såsom kompetensöverskridande. *LSt* upphävde klandrade beslutet på den av klg åberopade grunden. *RegR:* Ej ändring.

1956 I 73

Ett gjuteriföretag i Norrtälje hemställde i juli 1955 om hjälp av staden på grund av rådande kreditsvårigheter. Företaget häftade i skuld till staden för elavgifter fr. o. m. april 1955. Enligt gällande kontrakt skulle likvid erläggas i efterskott för varje månad. Företaget önskade en löpande 9-månaderskredit fr. o. m. april 1955 fram till oktober 1958. Härefter önskade företaget med 1/15 varje månad avbetala kreditskulden med slutlikvid i december 1959. Som säkerhet för krediten erbjöd företaget en förlagsinteckning å 100 000 kr. I september 1955 beslöt fm bevilja den begärda krediten. I besvär över beslutet yrkades att beslutet måtte upphävas, enär krediten innebar ett understödjande av enskilt industriföretag. *LSt* fann att fm:s beslut borde anses avse en kommunal angelägenhet och lämnade därför besvären utan bifall. *RegR:* Ej ändring.

1956 I 83

Kfm i Kopparbergs köping beslöt att på vissa villkor till ett verkstadsbolag sälja en stadsäga i köpingen för 25 000 kr. Över beslutet anfördes besvär, varvid klg i huvudsak anförde följande. Anbud på köp av området hade avgivits, som betydligt överskred 25 000 kr. Rättvisan fordrade, att området såldes enl. anbudssystemet. Man kunde ifrågasätta om icke mannamån hade skett och om icke en dold subvention förelåg. Skattebetalarnas intresse hade icke heller tillvaratagits på önskvärt sätt. Enär klandrade beslutet på grund av det anförda kunde anses olagligt, hemställde klg att LSt måtte upphäva detsamma och visa målet åter till fm för ny laglikmätig behandling. *LSt:* Enligt klg:s uppgift, som av fm lämnats obestridd, hava fm visserligen beslutat försäljning av stadsägan till ett pris, vida understigande det, som för samma fastighet kunnat erhållas, därest försäljning i stället skett till den högstbjudande. Enär emellertid genom utredningen i målet ej kan anses styrkt, att klandrade beslutet syftar till att obehörigen gynna viss person, samt handlingarna i målet fastmera giva vid handen, att fm:s syfte varit ett annat, alltså och då ej heller visats annan omständighet, som jämlikt 76 § KL kan föranleda upphävande av fm:s klandrade beslut, lämnar LSt besvären utan bifall. *RegR:* Ej ändring.

1957 I 4

Kfm i Lagunda kn beslöt 24/3 1955 – för att motarbeta avflyttning från knen, för att bereda ungdomen sysselsättningsmöjligheter samt för att bidraga till ett mer differentierat näringsliv i knen – att på ett industriområde i knen uppföra en industribyggnad för en beräknad kostnad av ca 100 000 kr., att uthyras till ett stockholmsföretag mot en årshyra av 7 % av anläggningskostnaderna och med rätt för bolaget att förvärva byggnaden till självkostnadspris efter 3 år. Sedan företaget begärt viss utvidgning av den planerade byggnaden, beslöt fm 12/9 1955 att bevilja ett tilläggsanslag å 45 000 kr. Besluten vann laga kraft.

Sedan byggnaden i det närmaste färdigställts och det visat sig att kostnaderna betydligt översteg tidigare anvisade belopp beslöt fm 30/1 1956 att bevilja ytterligare ett tilläggsanslag å 46 000 kr. Över detta beslut anfördes besvär med yrkande att beslutet såsom kompetensöverskridande måtte undanröjas.

LSt: Enär uppförandet av ifrågavarande industribyggnad icke kan anses utgöra sådan angelägenhet som Lagunda kn äger att handhava enligt 3 § KL samt fm förty genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet, prövar LSt lagligt undanröja fm:s 30/1 fattade beslut i vad detsamma avser beviljande av anslag till ifrågavarande ändamål. *RegR:* Enär ovannämnda beslut 24/3 och 12/9 1955 om uppförande av ifrågavarande byggnad och om beviljande av anslag till företaget vunnit laga kraft, samt vid sådant förhållande och med hänsyn till vad i målet blivit upplyst angående fortskridande av arbetet med byggnadens uppförande vid tiden för klandrade beslutets fattande hinder ej kan anses hava mött

för fm att – oavsett huruvida uppförandet av byggnadens ursprungligen varit att anse såsom en kommunal angelägenhet – beviljа omförmälda tilläggsanslag å 46 000 kr., prövar RegR lagligt att, med ändring av LS:s utslag, ogilla den mot klandrade beslutet förda talan.

1957 I 157

Stfm i Örnsköldsvik beslöt att till AB Hägglund & Söner överlåta ett större markområde i staden. Som vederlag skulle bolaget till staden överlåta ett mindre markområde samt betala 100 000 kr. Det skulle vidare åligga bolaget vid vite av 500 000 kr. att inom 5 år från tillträdet ha uppfört vissa industribyggnader å det av bolaget förvärvade området. Bolaget skulle vidare ha optionsrätt till ytterligare mark till angivet pris. Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet såsom befogenhetsöverskridande måtte upphävas. Klg androg i huvudsak följande. Genom beslutet hade fm överlåtit ett stort markområde för ett så ringa vederlag, att försäljningen måste betraktas såsom en subvention till bolaget. Syftet måste uppenbarligen ha varit att inbjuda bolaget till industriella investeringar inom stadens område. Ett ensidigt gynnande av ett enskilt företag kunde inte vara en stadens angelägenhet.

LSt lämnade besvären utan bifall, enär klg inte visat, att fm genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet eller att beslutet var olagligt i något av de övriga hänseenden, varom förmäldes i 76 § KL. *RegR:* Av utredningen i målet måste anses framgå, att fm genom klandrade beslutet till bolaget överlåtit mark mot vederlag, som väsentligt understiger markens verkliga värde; och enär såvitt handlingarna utvisar, understödjandet av bolaget på angivet sätt icke skett under sådana omständigheter, att det kan anses som en stadens angelägenhet, samt fm förty genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet, prövar RegR lagligt att med ändring av LSt:s utslag upphäva fm:s beslut.

1957 I 213

Kfm i Vessigebro kn beslöt att köpa en fastighet i knen för ett pris av 60 000 kr., att iordningställa fastigheten för konfektionsindustri för en beräknad kostnad av ca 55 000 kr. samt att till en enskild person, som avsåg att i fastigheten starta en konfektionsfabrik, utlämna ett lån å 75 000 kr. mot säkerhet i förlagsinteckning, vilket lån skulle vara räntefritt i 5 år och amorteringsfritt i 10 år, då det skulle inlösas. Över besluten anfördes besvär med yrkande att besluten såsom kompetensöverskridande måtte upphävas. Klg anförde i huvudsak följande. En kn ägde inte rätt att understödja det enskilda näringslivet under annan betingelse än för att motverka rådande eller befarad arbetslöshet. Den tillämnade industrin ämnade i huvudsak sysselsätta kvinnlig arbetskraft. Någon arbetslöshet bland kvinnor fanns emellertid inte i knen.

LSt lämnade besvären utan bifall, enär med hänsyn till i målet upplysta särskilda omständigheter frågan om iordningställande av lokal för konfektionsindustri i knen samt beviljande av omförmälda lån fick anses ha utgjort en kommunal angelägenhet. *RegR:* Enär fm:s klandrade beslut icke kunnat anses avse kommunala angelägenheter, samt fm förty genom beslutet överskridit sin befogenhet, prövar RegR lagligt att med ändring av LSt:s utslag upphäva samma beslut.

1958 I 26

Kfm i Björna kn beslöt att knen skulle teckna borgen för vissa lån åt ett industribolag intill ett belopp av 600 000 kr. Enligt det vid sammanträdet förda protokollet ämnade bolaget starta ett företag i knen för tillverkning av byggnadsmateriel. Med hänsyn till den ringa differentieringen av näringslivet i knen och då det inom knen fanns en hel del arbetskraft, som det under långa tider på året var svårt att bereda arbete, ansåg fm det vara synnerligen önskvärt att kunna medverka till det planerade företagets förverkligande. Över be-

slutet anfördes besvär med yrkande att beslutet såsom kompetensöverskridande måtte undanröjas. *LSt* upphävde klandrade beslutet på den av klg åberopade grunden. *RegR:* Ej ändring.

1958 I 52

Järnskogs kn förvärvade år 1870 ett hemman i Järnskogs socken med tillhörande vattenfall, kvarn och såg. Den på egendomen befintliga mangårdsbyggnaden var avsedd att användas som ålderdomshem. Vid överlåtelsen förbehöll sig jordägarna i vissa hemman i socknen genom servitut fri såg- och förmalningsrätt vid anläggningarna i en fors å den av knen förvärvade fastigheten. År 1956, då knen alltjämt drev kvarnrörelse i forsen, upptog fm till behandling fråga om uppförande av en ny kvarn i stället för den gamla, som blivit bristfällig och måste genomgå kostnadskrävande reparation. Fm beslöt att en ny kvarn med tillhörande spannmålstork skulle uppföras å fastigheten för en beräknad kostnad av 160 000 kr. Över detta beslut anfördes besvär, varvid klg androg: För att få utrönt i vad mån knen alltjämt hade förpliktelser mot jordägarna i fråga hade utredning angående vad dessas fria förmalningsrätt numera var värd bort verkställas. Det var ekonomiskt oförsvarbart att bygga en ny kvarn. Under senare år hade skett en betydande nedgång i kvarndriften och verksamheten hade gått med förlust. Det kunde därför inte förväntas att kvarnrörelsen i framtiden utan tillskott av skattemedel skulle bära sig. Den nya kvarnen kunde inte med fördel användas av hela knen. Enär klandrade beslutet var kompetensöverskridande och vilade på orättvis grund, yrkades att beslutet måtte upphävas.

LSt: Enär med hänsyn till i målet förekomna särskilda omständigheter fm genom klandrade beslutet icke kunna anses hava överskridit sin befogenhet samt klg i övrigt icke styrkt någon omständighet, på grund varav beslutet är att anse som olagligt i något avseende, varom förmäles i 76 § KL, alltså lämnar LSt besvären utan bifall. *RegR:* Ej ändring.

1958 I 63

Kfm i Grästorps kn beslöt att av två enskilda personer förvärva en fabriksfastighet i knen för 275 000 kr. och på villkor i övrigt, bl. a. att gällande hyresavtal med hyresgästen i byggnadens bottenvåning skulle överlåtas på knen samt att i köpeskillingen skulle ingå i byggnadens första våning inmonterade 31 st. elarmaturer samt maskinbord. Det antecknades i protokollet, att vissa ändringsarbeten måste göras i fastighetens båda våningar i samband med uthyrning till ett konfektionsföretag i Borås, som ämnade starta konfektionsfabrik i andra våningen, samt att fastigheten behövde repareras och att vattenförsörjningen till fastigheten behövde ordnas. Fm beslöt att köpeskillingen skulle täckas genom ett 25-årigt amorteringslån å 250 000 kr. varjämte 25 000 kr. skulle tagas ur allmänna investeringsfonden. – Över fm:s beslut anfördes besvär, varvid klg sammanfattningsvis anförde följande. Ärendet var inte tillräckligt utrett. Fastigheten kunde värderas till högst 200 000 kr. Reparationskostnaderna och kostnader för vatten skulle uppgå till sammanlagt ca 35 000 kr. Summan av beräknade hyresbelopp från hyresgästen i bottenvåningen och från konfektionsfirman i andra våningen utgjorde en rimlig avkastning på ett fastighetsvärde av högst 200 000 kr. Det rådde icke någon brist på arbete för kvinnliga arbetssökande i knen enligt vad länsarbetsnämnden vid upprepade tillfällen redovisat. Det var en allmän uppfattning i knen att förvärvet av fastigheten gynnade vissa av fm:s ledamöter i deras egenskap av borgenärer i ett tidigare konfektionsbolags konkursbo. – Fm genmälde: Påståendet att det inte fanns arbetsbrist beträffande kvinnliga arbetssökande i knen var vilseledande. Den konfektionsindustri som tills nyligen bedrivits i byggnaden, hade sysselsatt 20 à 25 kvinnor. Då detta företag på grund av konkurs upphört med sin verksamhet samt det efter-

trädande bolaget inte kunde få disponera lokalerna annat än i samband med köp av fastigheten, hade den kvinnliga personalen stått utan arbete, om inte knen förvärvat fastigheten. – Klg framhöll att klandrade beslutet innebar en ren subvention av stor omfattning i det att knens skattskyldiga pålades att under flera år betala hyra åt ifrågavarande konfektionsfirma.

LSt: Enär huvudsakliga syftet med förvärvet av fastigheten måste anses hava varit att understödja industriföretag samt vad i målet förekommit icke givit vid handen, att inom Grästorps kn föreligga sådana omständigheter, som kunna föranleda till att nämnda understödjande är en kommunal angelägenhet, som fm ägt tillgodose, samt fm förty genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet, prövar LSt lagligt upphäva nämnda beslut. *RegR:* Ej ändring.

1958 I 124

En av kfm i Fröjereds kn tillsatt kommitté med uppdrag att verkställa utredning rörande upptagande av driften vid Blikstorps sågverk i knen yttrade i avgiven redogörelse följande. Kommittén hade lyckats förmå ägarna av sågverket att överlåta detsamma till ett bolag av intresserade ortsbor för 112 000 kr. Till detta belopp kom kostnaden för en del byggnader och inventarier, uppgående till ca 50 000 kr. Bolaget var ännu inte konstituerat men hade utlovats ett aktiekapital av 90 000 kr. Kommittén föreslog, att knen för att säkerställa driften vid sågverket skulle teckna borgen å ett checkräkningskontrakt med ett belopp av 350 000 kr., för vilket åtagande knen som säkerhet skulle erhålla inteckning i sågverket, liggande över 50 000 kr. samt förlagsinteckning. Vid ärendets beredning beslöt kommunalnämnden att med hänsyn till den arbetslöshet, som en nedläggning av driften vid sågverket skulle medföra, föreslå fm att teckna begärd borgen med angiven säkerhet under förutsättning av KM:ts godkännande. Fm beslöt i enlighet med kommunalnämndens förslag. – Över fm:s beslut anfördes besvär med yrkande att beslutet, såsom innefattande olämplig industrisubvention, måtte upphävas. – I yttrande över besvären förklarade länsarbetsnämnden, att nämnden, med hänsyn till svårigheten att finna lämplig sysselsättning för arbetslösa inom knen, fann angeläget framhålla vikten av att driften vid sågverket upprätthölls och om möjligt utvidgades till att omfatta ökat antal arbetare.

LSt: Med hänsyn till syftet med det beslutade borgensåtagandet och till det av länsarbetsnämnden vitsordade behovet av åtgärder mot arbetslöshet inom knen finner LSt laga hinder icke hava förelegat för fm att ikläda knen borgen för det tillämnade bolagets ifrågavarande checkräkningsförbindelse. På grund härav och då klg ej heller eljest åberopat någon omständighet av beskaffenhet att jämlikt 76 § KL föranleda upphävande av klandrade beslutet, prövar LSt skäligt lämna besvären utan bifall. – *RegR:* Enär genom vad i målet anförts det icke gjorts sannolikt, att ifrågavarande borgensåtagande skulle äga sådan betydelse för motverkande av arbetslöshet i knen att detsamma kan anses avse en knens angelägenhet, förty och då klandrade beslutet ej heller eljest, såvitt visats, berör någon sådan angelägenhet, samt fm följaktligen genom beslutet överskridit sin befogenhet, prövar RegR lagligt att, med ändring av LSt:s utslag, upphäva samma beslut.

1958 I 145

Fm i Bäckefors kn beslöt anslå 2 700 kr. till utbyggnad av ett avloppsdike från ett enskilt bolags snickerifabrik knen. Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet såsom kompetensöverskridande måtte upphävas. Beslutet innebar enligt klg:s mening ett »direkt anslag till själva fabriksanläggningen».

LSt lämnade besvären utan bifall. *RegR:* Enär utbyggnaden av ifrågavarande avloppsdike, såvitt handlingarna i målet utvisa, icke är av sådan betydelse för de ändamål, som knen har att tillgodose, att utförandet av arbetet kan anses utgöra en knens angelä-

genhet, samt fm förty genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet, prövar RegR lagligt att med ändring av LSt:s res upphäva fm:s beslut.

1958 I 163

Kfm i Lammhults kn beslöt att knen skulle teckna borgen för ett 10-årigt amorteringslån å 50 000 kr. till en enskild person för startande av verkstadsrörelse samt att fordra säkerhet för förbindelsen i form av en fastighetsinteckning å 30 000 kr. i vederbörandes bostadsfastighet samt en förlagsinteckning å 20 000 kr. i rörelsen. – Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet, såsom innefattande subvention till enskilt industriföretag, måtte upphävas. *LSt* upphävde klandrade beslutet såsom kompetensöverskridande. *RegR:* Ej ändring.

1959 I 137

Kommunalfullmäktige i Junsele kn beslöt att med anlitande av vissa reserverade medel inköpa en fastighet i knen. Enl. det vid fm:s sammanträde förda protokollet innehöll fastigheten omfattande skogsarealer av betydande värde och därtill kunde knen förse sig med arbetsprojekt för kommande arbetslöshetstider. Över fm:s beslut anfördes besvär med yrkande att beslutet måtte upphävas, enär det inte var en kommunal angelägenhet att köpa skogsfastigheter, i synnerhet som medel, reserverade för andra ändamål, måste tagas i bruk för köpeskillingens erläggande. *LSt* lämnade besvären utan bifall. *RegR:* Enär det icke genom vad i målet förekommit gjorts sannolikt, att ifrågavarande fastighetsköp skulle äga avsevärd betydelse för motverkande av arbetslöshet i knen, samt eljest ej åberopats omständighet av beskaffenhet att medföra att köpet skulle kunna anses som en k:nens angelägenhet, prövar RegR lagligt att, med ändring av LSt:s utslag, upphäva fm:s beslut.

1959 I 201

Kfm i Mörrums kn beslöt i enlighet med en av kommunalnämnden gjord hemställan att bevilja en enskild person J ett lån å 4 250 kr. för startande av en kioskrörelse i Mörrum. Medlen skulle tagas ur årets anslag för oförutsedda behov och uppföras å tilläggsstat för året. Över beslutet anfördes besvär, varvid klg androg följande. Kommunalt bidrag till J kunde lagligen ej lämnas i annan form än genom socialhjälp. J:s ekonomiska ställning var sådan, att socialnämnden ansett sig ej kunna lämna J dylik hjälp. Enär fm:s beslut stod i strid mot allmän författning och fm genom beslutet överskridit sin befogenhet yrkades, att LSt måtte bifalla besvären och förbjuda beslutets verkställighet. *LSt* upphävde klandrade beslutet såsom kompetensöverskridande. *RegR:* Ej ändring.

1959 I 203

Stfm i Åmål beslöt – efter framställning av Åmåls Sågverks AB och på förslag av dk – att på vissa i beslutet närmare angivna villkor teckna borgen åt bolaget för ett tioårigt amorteringslån å 1 milj. kr. i Sveriges Kreditbank. Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet såsom kompetensöverskridande måtte upphävas. Klg anförde i huvudsak följande. Tillräcklig utredning saknades i betydelsefulla hänseenden. Lånet innebar att bolaget bytte bankförbindelse. Orsakerna härtill var inte redovisade. En sådan redovisning var nödvändig för bedömande av bolagets kreditvärdighet. Det var även önskvärt med en redogörelse för de saneringar bl. a. i avseende å bolagets ledning, som allmänt ansågs erforderliga. Det saknades vidare utredning rörande bolagets utsikter att under de närmaste åren få beställningar till bärande priser och därigenom bereda de anställda fortsatt arbete. Det fanns inte någon garanti för att lånet eller någon del därav i verkligheten skulle komma de anställda till godo. Principiellt borde knen ej engagera sig i enskilda industrier. – Klg gjorde härjämte jävsinvändning.

LSt: Med hänsyn till den arbetslöshet, som sannolikt komme att uppstå, om staden ej finge ingå ifrågavarande borgensförbindelse, finner LSt, att denna åtgärd faller inom den kommunala behörigheten. På grund härav och då klg i övrigt icke anfört någon omständighet av beskaffenhet att jämlikt 76 § KL föranleda undanröjande av klandrade beslutet, lämnar LSt besvären utan bifall. Klg:s övriga i ärendet framställda yrkanden och önskemål lämnar LSt utan avseende. *RegR:* Ej ändring.

1960 ref. 15 Fråga huruvida beslut av fm att teckna borgen för lån åt ett industriföretag inom knen ägde sådan betydelse till förekommande av arbetslöshet, att beslutet kunde anses avse en knen:s angelägenhet

(Jfr 1926 ref. 61, 1929 Fi 279, 1940 ref. 8, 1951 I 104, 1952 I 98, 1954 I 89 och 1959 I 203.)

AB Orsa Plattfabrik, som bildats år 1955 och drev fabriksrörelse i Orsa kn, hemställde år 1959 hos knen om ett lån å 425 000 kr. för betalning av investeringsskatt enligt 1958 års taxering. Kommunalnämnden föreslog att fm skulle teckna borgen för ett 5-årigt lån å begärda beloppet, enär bolagets räntekostnader för lånet därigenom avsevärt skulle nedbringas och det var synnerligen väsentligt, att fabrikens drift kunde upprätthållas i dåvarande omfattning eller eventuellt ökas.

Vid ärendets behandling av fm upplystes, att 60 arbetare och 10 tjänstemän sysselsattes i bolagets fabrik samt att för anskaffande av råvaran åtgick 9 000 dagsverken för huggning och 4 000–5 000 dagsverken för transport av virket, varvid 5 lastbilar dagligen nyttjades. Fm beslöt 23/5 1959 enligt kommunalnämndens förslag och uppdrog åt nämnden att hos KM:t ansöka om tillstånd till borgensteckningen.

Över fm:s beslut anfördes besvär, varvid klg androg i huvudsak följande. Någon lönsamhetskalkyl för rörelsen hade inte förebragts och knens säkerhet för åtagandet hade inte klarlagts. Det kunde inte vara rätt att åsamka knen ytterligare skatteutgifter med omkring 2 kr per skattekrona för ett företag med sådana räkenskaper som de bolaget framlagt. Det var aktieägarnas sak att ordna ifrågavarande lån. Enär fm:s beslut var kompetensöverskridande och kränkte enskild rätt, yrkades att beslutet måtte undanröjas.

I bolagets årsredovisning för räkenskapsåret aug. 57–juli 58, som företeddes i målet, anfördes bl. a.: Tillverkningen hade gått i stort sett tillfredsställande. Under året hade fabriken stått stilla under 10 veckor på grund av dubbla semestrar och garantiombyggnad av silo. Under 22 veckor hade fabriken haft 2-skiftsdrift och under 20 veckor 1-skiftsdrift. Anledningen till uppkommet driftsunderskott var, att försäljningen inte uppnått erforderlig omfattning. Företagsledningen hade tagit konsekvenserna därav genom att sedan 1/6 58 genomföra en helt ny försäljningsorganisation. Resultatet hade omedelbart visat sig därigenom att de arbetare, som 21/7 58 permitterats, återanställts 15/9 samma år, varvid 2-skiftsdrift återupptagits i full utsträckning.

Fm genmälde, att det måste anses vara en kommunal angelägenhet att under rådande arbetsmarknadsläge stödja ett företag, som skänkte ca 130 kommuninvånare sysselsättning, och hemställde, att besvären måtte ogillas.

I skrift till LSt anförde fm:s ordf. och kommunalnämndens ordf. gemensamt bl. a.: Av bolagets aktiekapital å 1 231 000 kr hade 1 milj. kr. tecknats av Orsa jordägande sockenmän och återstoden av privatpersoner. Knen, som icke ägde några aktier i bolaget, hade dittills understött företaget genom att kostnadsfritt upplåta tomtmark för industrianläggningen samt genom att teckna borgen för ett lån å 500 000 kr. Orsa jordägare hade å sin sida under många år lämnat direkta penninganslag till knen för skattelindring med varierande belopp, senast år 1959 med 150 000 kr. Numera använder jordägarna dessa medel till stöd åt nyanläggningar av vatten- och avloppsledningar inom knen. Genom dessa anslag

hade knens engagemang i dylika företag i högsta grad underlättats. Vid tiden för fabrikens tillkomst hade knen drabbats av att flera institutioner i rationaliseringssyfte flyttats till andra orter. Detta hade medfört en åderlåtning av knens skatteobjekt med ett 75-tal befattningshavare. AB Orsa Plattfabrik hade då blivit ett resultat av knens strävanden att med jordägarnas bistånd finna kompensation för det genom utflyttningarna minskade skatteunderlaget samt bereda sysselsättning för de kommuninvånare som saknade arbete. Dessa strävanden syntes även ha lyckats. Utan denna industri skulle läget under vintern 58/59 ha varit katastrofalt och även under övriga tider synnerligen svårbemästrat. Över hälften av knen:s befolkning var beroende av jord- och skogsprodukter för sin utkomst. Av det sagda framgick att AB Orsa Plattfabriks rörelse var av den största betydelse för knens befolkning. Det beslut, som fm fattat om ifrågavarande borgensteckning, syntes vara en ringa kompensation för den nytta knen hade av rörelsen och för det stöd, som knens invånare hade av Orsa jordägare i övriga här ovan nämnda sammanhang.

LSt: Med hänsyn till den betydelse AB Orsa Plattfabrik har för motverkande av arbetslöshet inom knen och den ställning företaget i övrigt intar inom denna finner LSt fm:s beslut att genom ifrågavarande borgensåtagande bistå företaget avse en knen:s angelägenhet. Enär sålunda fm genom klandrade beslutet icke kunna anses hava överskridit sin befogenhet och, såvitt visats, detsamma ej heller eljest är olagligt i något av de hänseenden, varom förmäles i 76 § KL, lämnar LSt besvären utan bifall. I RegR anförde klg bl. a.: Någon arbetslöshet i egentlig mening förekom knappast inom knen. Det aktuella läget var tvärtom det, att viss svårighet förelåg att tillgodose skogsbrukets behov av arbetskraft. Med hänsyn till fm:s tidigare beslut att teckna borgen åt bolaget med 500 000 kr. måste knens sammanlagda åtagande betecknas som mycket riskfyllt. Fm hade, då beslutet fattades, haft ytterst knapphändiga uppgifter såsom underlag för bedömandet av bolagets ställning och produktionens framtida lönsamhet.

Till bemötande av klg:s påstående att någon arbetslöshet knappast fanns inom knen framlade fm vissa uppgifter från arbetsförmedlingen samt anförde vidare bl. a.: Att arbetslösheten var mindre nu än då AB Orsa Plattfabrik startades, berodde till stor del på att fabriken absorberat en del av arbetskraftsöverskottet. Företaget sysselsatte nu direkt och indirekt ca 150 årsarbetare. Ett ev. bortfall av denna sysselsättningskapacitet skulle medföra högst allvarliga konsekvenser för arbetsmarknadsläget i knen. Klg:s farhågor för den risk knen löpte genom borgensteckningen var överdrivna. Efter startsvårigheter, som kunde anses normala för ett nytt företag, hade man nu kommit väl igång. Sedan 21/9 59 arbetades i 3 skift med full avsättning för denna produktion.

RegR: Enär av utredningen i målet icke framgår, att det understöd till bolaget, som borgensförbindelsen innebure, skulle äga sådan betydelse till förekommande av arbetslöshet, att för den skull fm:s beslut kan anses avse en knen:s angelägenhet, samt ej heller i övrigt förebragts omständighet som ger beslutet dylik innebörd, prövar RegR lagligt att, med ändring av LSt:s utslag, upphäva fm:s beslut.

1960 I 104

En lådfabrikant hemställde hos kfm i Östra Ljungby kn om knen:s medverkan vid uppförande av en ny transformatorstation vid lådfabriken. Fm beslöt anslå 10 500 kr. till nybyggnad av hus för transformator vid lådfabriken. Enligt protokollet skulle medlen tagas ur posten Medel till fm:s förfogande i årets budget och äganderätten till byggnaden skulle på betryggande sätt tillförsäkras knen. Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet såsom kompetensöverskridande och vilande på orättvis grund måtte upphävas. Klg androg i huvudsak följande. Transformatorstationen skulle uppföras inom lådfabrikens område och torde komma att betjäna endast fabri-

ken. Knen handhade inte distribution av elektrisk energi, och det var således inte någon knens angelägenhet att uppföra eller deltaga i kostnaderna för uppförande av transformatorstationer. *LSt* upphävde klandrade beslutet såsom kompetensöverskridande. *RegR:* Ej ändring.

1960 I 146

Stfm i Kumla beslöt att för 550 000 kr. förvärva ett antal stadsägor som tillhörde en förpackningsindustri (aktiebolag) i staden. Köpeskillingen skulle täckas med 100 000 kr. ur allmänna investeringsfonden och med 450 000 genom uttaxering fem år. Samtidigt godkände fm ett avtal med bolaget genom vilket bolaget för en tid av nio månader av staden hyrde stadsägorna för 30 000 kr. I besvär över beslutet yrkades att beslutet måtte upphävas. Klg anförde: Tax.värdet för stadsägorna var 344 000 kr. och detta värde torde ungefärligen motsvara saluvärdet. I köpesumman ingick således en kommunal subvention på 100 000–200 000 kr. Det förelåg inte någon stor arbetslöshet i staden. Som skäl för stadens köp hade anförts att staden genom köpet skulle erhålla lokalerna, vilka kunde erbjudas nya industrier, som var villiga att flytta till staden. Detta kunde inte anses utgöra en kommunal angelägenhet.

LSt lämnade besvären utan bifall, enär klg inte visar att klandrade beslutet var felaktigt i något av de hänseenden, som omförmäldes i 76 § KL. *RegR:* ej ändring. – En ledamot var skiljaktig: Enär förvärvet av ifrågavarande fastigheter icke, såvitt handlingarna utvisa, kan anses utgöra en stadens angelägenhet, och fm således genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet, prövar jag lagligt att, med ändring av LSt:s res. upphäva fm:s klandrade beslut.

1960 I 186

Kfm i Mörbylånga kn på Öland beslöt att teckna borgen å 250 000 kr. åt en enskild person för inköp av en färja, avsedd att användas i planerad färjetrafik mellan Mörbylånga och fastlandet. Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet såsom kompetensöverskridande måtte upphävas. *LSt* lämnade besvären utan bifall. *RegR:* Ej ändring.

1960 I 187

Stfm i Landskrona beslöt att fastställa utgifts- och inkomststat för år 1959, varvid fm såsom ersättning till ett enskilt rederiföretag enligt särskild överenskommelse beviljade ett förslagsanslag å 30 000 kr. Ersättningen skulle avse bilfärjetrafik mellan Landskrona och Danmark och skulle utgå i den form att till företaget skulle utbetalas ett belopp, motsvarande företaget debiterade hamnavgifter med visst avdrag. Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet måtte upphävas såsom bl. a. kompetensöverskridande. Klg anförde i huvudsak följande. Rederirörelsen drevs av en dansk medborgare J, skriven och boende i Köpenhamn. Den av fm beslutade ersättningen utgik således till en utländsk medborgare, som inte drev rörelse i Landskrona. Ersättning hade t. o. m. 1958 utgått för rederiets samtliga fartyg för såväl person- som godsbefordran, och även om man nu möjligen tänkt sig, att subvention blott skulle utgå för två bilfärjor, som visserligen forslade både passagerare och gods, måste J:s rörelse betraktas som en helhet. Motsvarande subvention hade inte beviljats andra trafikföretag, som upprätthöll linjetrafik mellan Köpenhamn och Landskrona. Fm:s beslut stod därför i strid mot föreskrifterna i hamntaxekungörelsen samt de i vederbörlig ordning för staden fastsällda hamntaxorna. J:s rörelse var synnerligen lönande och erfordrade icke någon subvention.

LSt lämnade besvären utan bifall. *RegR* (2 ledamöter): Enär den överenskommelse, enligt vilken den av fm beslutade ersättningen är avsedd att utgå, innebär att ersättningen skall motsvara sammanlagda beloppet av rederiets under ett år till staden erlagda hamnavgifter för viss trafik, minskat med 20 000 kr, samt beslutet följaktligen måste anses stå i strid mot 20 §

HamntaxeK, prövar RegR lagligt att, med ändring av LSt:s utslag upphäva fm:s beslut. – *En skiljaktig ledamot:* I betraktande bl. a. av vad som i målet blivit utrett rörande tillgängliga trafikförbindelser mellan Landskrona och Danmark kan den med fm:s beslut avsedda bilfärjetrafiken icke anses äga sådan betydelse för Landskrona stad att trafikens understödjande kan anses utgöra en stadens angelägenhet. På grund av det anförda måste fm – oavsett vad med fog erinrats rörande den form, i vilken ersättningen avses skola utgå – genom beslutet anses hava överskridit sin befogenhet. Jag prövar därför lagligt att, med ändring av LSt:s utslag upphäva fm:s beslut – *Annan skiljaktig ledamot:* I målet är upplyst, att årligt anslag till trafikföretaget utgått alltsedan år 1953 i syfte att främja uppkomsten av reguljär bilfärjetrafik mellan Landskrona och Danmark. Att anslå medel till dylikt ändamål får anses utgöra en stadens angelägenhet och hinder kan i och för sig icke anses möta för staden att, såsom skett, i detta syfte under en övergångstid bevilja understöd åt ett enskilt trafikföretag även om detsamma är utländskt. Vad klg därutinnan anfört kan förty icke vinna avseende. Vidkommande fråga, huruvida klandrade beslutet strider mot HamntaxeK, är väl i målet upplyst, att den beslutade ersättningens storlek gjorts direkt beroende av hur mycket trafikföretaget kommer att år 1958 erlägga till staden i hamnavgifter. Vad i 20 § nämnda KK stadgas därom, att lindring i fråga om fastställda hamnavgifter icke må medgivas viss trafikant, kan emellertid icke anses innebära hinder för en kn att, såsom i målet skett, med anlitande av andra än för hamnens drift avsedda medel understödja visst trafikföretag, därest detta enligt eljest gällande bestämmelser må anses tillåtligt. På grund av det anförda och då klg ej heller i övrigt anfört skäl, på grund varav klandrade beslutet skulle vara olagligt i något av de hänseenden varom omförmäles i 76 § KL, fastställer jag det slut, vartill LSt kommit i målet.

(Ur KK 21/4 1955 om fastställelse av hamn- och grundpenningtaxor m. m.:

»20 § Befrielse från fastställd hamnavgift eller andra fastställda hamntaxebestämmelser eller ock lindring däri må ej medgivas viss trafikant utan skall efter bestämd, på förhand kungjord grund, som ofördröjligen skall delgivas kommerskollegium och länsstyrelsen, komma alla trafikanter under lika förhållanden till godo.»)

1961 I 49

Kfm i Högvads kn beslöt att teckna borgen för ett lån å 20 000 kr., som ett sågverksbolag avsåg att uppta hos affärsbank, varvid knen såsom säkerhet skulle erhålla inteckning med bästa rätt i en industrifastighet. Över fm:s beslut anfördes besvär, varvid klg androg i huvudsak följande. Då någon arbetslöshet inte fanns på orten, förelåg inga omständigheter, som motiverade borgen åt en industrirörelse. Fm hade förty genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet och klg yrkade att beslutet på denna grund måtte undanröjas. *LSt* upphävde klandrade beslutet, enär genom vad i målet anförts icke gjorts sannolikt, att beslutade borgensåtagandet ägde sådan betydelse för motverkande av arbetslöshet inom knen, att den kunde anses avse en angelägenhet, som det tillkom knen att vårda. *RegR:* Ej ändring.

1961 I 80

Kfm i By kn beslöt att, som det heter i notisen, i enlighet med komndns förslag i princip inköpa Vita bruket för 194 000 kr. och Röda bruket för 340 000 kr. av AB Näs Bruk. I besvär yrkades att beslutet måtte undanröjas såsom kompetensöverskridande och ej tillkommet i laga ordning, varvid i huvudsak anfördes: Värdering hade ej bragts till fm:s kännedom. Ej heller hade utredning om behov för knen att köpa fastigheterna förebragts. Beslutet angav inte vilken areal som skulle köpas. Priset var 200 000–300 000 kr. för högt, vilket klart innebar en subvention till säljaren, ett industriföretag. Man hade från början laborerat med ett pris för enbart Röda bruket

15—014359

av 300 000 kr. samt ett flyttningsbidrag om 40 000 kr men, då dylika bidrag ej kunde anses vara en kommunal angelägenhet, i stället höjt priset för Röda bruket till 340 000 kr.

LSt lämnade besvären utan bifall, enär klg inte styrkt något förhållande, på grund varav klandrade beslutet var att anse som olagligt i något avseende, varom förmäldes i 76 § KL. *RegR:* ej ändring. – En ledamot var skiljaktig och ville upphäva fms beslut: Klg har vid sitt klander av fms beslut anmärkt, bl. a., att knen icke visats hava behov att förvärva ifrågakomna fastigheter; och enär av handlingarna i målet är uppenbart att beslutet tillkommit i syfte att inom knens område kvarhålla visst enskilt industriföretag och till detta område draga en inom annan kn bedriven industriell verksamhet ävensom att detta syfte – ändå att det icke varit det enda – inverkat avgörande å beslutet, åtminstone såtillvida att fördenskull köpets föremål bestämts till betydligt större områden och köpeskillingen till avsevärt högre belopp än eljest skulle blivit fallet, ty och som icke förebragts omständighet, som kan grunda antagande, att köpet, sådant det i klandrade beslutet bestämts, likväl utgjort en knens angelägenhet, måste fm anses hava genom beslutet överskridit sin befogenhet.

1961 I 81

Kfm i Bäckefors kn beslöt att ställa 75 000 kr. till förfogande som lån till ett träindustriföretag, att användas som rörelsekapital för igångsättande av en fabrik i knen. Sedan besvär anförts över detta beslut, upptog fm vid nytt sammanträde för definitivt beslut frågan om lån till företaget och beslöt därvid att för ett lån å 75 000 kr teckna underställningsfri borgen för en tid av 5 år eller intill dess annan möjlighet att låna uppstod eller, om så ansågs nödvändigt, utlåna 75 000 kr. till företaget intill dess borgenslån hann ordnas. Även över detta beslut anfördes besvär. Klg anförde i sina besvär huvudsakligen följande. Beslut att teckna borgen eller bevilja lån till industrier låg utanför den kommunala kompetensen. KM:t hade tidigare avslagit en ansökan av knen om rätt att teckna borgen för ett lån till ifrågavarande industri. Då beslutet inte upptog någon bestämmelse om årliga avbetalningar av lånet, hade detsamma inte tillkommit i laga ordning.

LSt: Sysselsättningssvårigheterna i Bäckefors kn äro sådana, att det med hänsyn därtill och till sysselsättningssvårigheter jämväl i omgivande kner får anses vara en kommunal angelägenhet att, på sätt fm med senaste klandrade beslutet avsett, vidtaga åtgärder för att motverka arbetslöshet.

I beslutet får anses underförstått att – om kommunal borgen tecknas – lånet, på sätt i 58 § KL sägs, skall årligen avbetalas. På grund härav och då klg i övrigt icke anfört omständighet av beskaffenhet att jämlikt 76 § KL föranleda att beslutet skall upphävas, lämnar LSt besvären i denna del utan bifall. (Besvären över det första klandrade beslutet föranledde icke något LSt:s yttrande, enär det senaste klandrade beslutet trätt i det första beslutets ställe.) *RegR* upphävde det senaste klandrade beslutet, enär omständigheterna i målet inte grundade antagande, att det beslutade understödet åt ifrågavarande företag skulle äga sådan betydelse för motverkande av arbetslöshet i knen att det kunde anses avse en knens angelägenhet. RegR gjorde ej ändring i LSt:s resolution såvitt avsåg det första klandrade beslutet.

1961 I 185

Kfm i Osby Köping beslöt, i enlighet med en mellan industrinämnden i köpingen och ett enskilt aktiebolag (Osby-Pannan) träffad, av kommunalnämnden tillstyrkt överenskommelse, att utföra eller låta utföra vissa arbeten för högst 150 000 kr., å en bolaget tillhörig tomt i köpingen. Enligt överenskommelsen förband sig bolaget att på tomten uppföra nybyggnader för ca 1 milj. kr. inkl. fasta maskiner samt att, då byggnaderna färdigställts, utöka arbetsstyrkan med omkring 40 personer. Över beslutet anfördes besvär med yrkande att be-

slutet, såsom bl. a. befogenhetsöverskridande, måtte upphävas.

LSt: Med hänsyn till vad i målet upplysts – särskilt rörande de alternativt beräknade kostnaderna för iordningsställande genom köpingens egen försorg av nytt område för ifrågavarande industriella utbyggnad – kunna fm genom klandrade beslutet icke anses hava överskridit sin befogenhet. Då klg ej heller i övrigt visat något förhållande av beskaffenhet att jämlikt 75 § 1 mom. KL böra föranleda upphävande av klandrade beslutet, lämnar LSt besvären utan bifall. *RegR:* Enär fm:s klandrade beslut icke, såvitt handlingarna i målet utvisa, kan anses avse en köpingens angelägenhet, och fm således genom beslutet överskridit sin befogenhet, prövar RegR lagligt att, med ändring av LSt:s utslag, upphäva sagda beslut.

1961 I 186

Kfm i Vännäs köping beslöt att för amorteringslån å 75 000 kr. till enskild person N och å 20 000 kr. till en enskild person S teckna underställningsfri borgen för en tid av 5 år. Som säkerhet för borgensåtagandena skulle ställas vissa inteckningar. Lånet till N skulle användas som rörelsekapital och rationaliseringsbefrämjande åtgärder i dennes bryggerirörelse och lånet till S som rörelsekapital i dennes måleri-rörelse i köpingen. Över dessa beslut anfördes besvär med yrkande att besluten såsom kompetensöverskridande måtte undanröjas. *LSt* upphävde besluten på den av klg åberopade grunden. *RegR:* Ej ändring.

1962 ref. 1 Fråga om lagligheten av kommunalt borgensåtagande för industriföretag, som befarades utan dylikt stöd komma att nedläggas. (Jfr 1960 ref. 15.)

Kfm i Ljusnarsberg kn beslöt teckna borgen åt ingenjör B för ett femårigt amorteringslån i bank om 150 000 kr. Genom lånet skulle B förvärva en mekanisk verkstad och ett gjuteri m. m. i Högforsbruk inom knen (arbetsstyrka 25 man) från Högfors AB. För finansering av förvärvet skulle B dessutom uppta banklån mot bottenintecknigar i fastigheter m. m. samt ett av företagarföreningen utverkat statligt industrigarantilån om 250 000 kr. Under frågans behandling i knen framfördes som skäl för det kommunala engagemanget, att bolaget skulle lägga ner driften vid verkstaden och gjuteriet om försäljning inte kom till stånd. Nedläggandet av driften skulle medföra, att bruket tynade bort och att de investeringar av allmänna medel som under senare år skett i vatten- och avloppsanläggningar, skolbyggnader samt bostäder på platsen till största delen blev onyttiga. Å andra sidan skulle en uppryckning och vidareutveckling av platsens industri medföra inte bara stora fördelar för knens skatteutveckling utan även leda till att Högforsbruks samhälle kom att bestå som en utvecklingsbar tätort.

I besvär över beslutet framhöll klg att beslutet inte var ägnat att gagna ett allmänt samhälleligt intresse och anmärkte bl. a. att det inte förelåg någon säkerhet för det banklån, som knen skulle teckna borgen för.

Fm avstyrkte besvären. I en pm utvecklade kommunalkamrern frågan om företagets betydelse för Högforsbruks samhälle i synnerhet och för knen i allmänhet. I pm framhölls bl. a. att företaget och kommunen vidtagit kostsamma åtgärder för att skapa utvecklingsmöjligheter vid bruket. – Fackföreningen och arbetslöshetsnämnden i knen hemställde i skrivelse till LSt om avslag på besvären. De hänvisade bl. a. till det konjunkturkänsliga sysselsättningsläget i knen.

LSt: Enär den industriella verksamheten inom knen till övervägande del utgöres av gruvdrift och därtill hörande tung industri, samt det för den skull för knen måste anses vara angeläget för att motverka riskerna för arbetslöhet att åtgärder vidtages för erhållande av en mera differentierad industriell verksamhet inom knen och i allt fall för att driften vid ett där befintligt företag med sådan verksamhet alljämt skall kunna upprätthållas, ty och som fara föreligger att, därest knens borgensåtagande för ifrågavarande lån icke lämnas, driften

vid Högforsindustrin kan komma att nedläggas och att som följd därav Högfors samhälle kommer att avfolkas, samt det med hänsyn till de betydande belopp, som knen under senare år investerat för skolväsendet, vatten- och avloppsanläggningar och andra anordningar för gemensamt behov inom Högfors samhälle, och de åtaganden för egnahemslån i fastigheter inom samhället, som knen iklätt sig, måste vara av ett stort allmänt intresse att åtgärder vidtagas för att förebygga att samhället avfolkas och de för nyssnämnda anordningar nedlagda beloppen göras onyttiga, alltså och då fm av anförda skäl genom klandrade beslutet icke kunna anses hava överskridit sin befogenhet samt klg i övrigt icke förebragt någon omständighet på grund varav beslutet är olagligt i något av de hänseenden, som omförmälas i 76 § KL, lämnar LSt besvären utan bifall.

I RegR anförde klg: Anledning att ur arbetslöshetssynpunkt vidta åtgärder förelåg ej, enär befintliga industrier av verkstadskaraktär hade ett behov av arbetskraft, som översteg antalet anställda vid Högforsindustrin. Faran för att säljaren skulle nedlägga driften, om kommunal borgen ej lämnades, utgjorde ett påstående som inte dokumenterats. Rörelsens nedläggande var för säljaren det sämsta av flera alternativ. Om säljaren kunde dokumentera, att driften vid Högforsindustrin kom att nedläggas, om kommunal borgen inte beviljades, innebar denna dokumentering även en väsentlig nedsättning av industrins marknadsmässiga saluvärde. Av de ca 500 personer, som bodde i denna del av knen, arbetade 23 i Högforsindustrin. Behovet av bostäder för övriga industrier i denna kommundel var så stort, att inga bostäder blev outnyttjade, om dessa 23 skulle få arbete på annan plats inom knen och eventuellt flytta från samhället. Tvärtom kom fortfarande ett visst behov av flera bostäder att finnas.

Av anteckningar på en vid besvären fogad karta framgick, att olika industrier inom knen hade tillhopa ca 1 500 arbetare samt att tre av dessa industriföretag vid tillfället sökte ytterligare arbetskraft. Fm avstyrkte underdåniga besvären och kommunalkamrern erinrade i en ny pm, att gruvindustrin var utsatt för störningar och att det måste anses vara en viktig kommunal angelägenhet att söka inom rimliga gränser stödja komplementföretag som kunde bidra till differentieringen av den tunga industrin.

RegR: (tre ledamöter) Av utredningen framgår ej, att det stöd åt B, som den beslutade kommunala borgen innebär, äger betydelse med avseende å arbetslöshetsläget i knen. Vad åter angår önskemålet att inom denna sörja för en lämplig differentiering av näringslivet och därigenom på längre sikt minska olägenheterna av uppkommande arbetslöshet äro, såvitt utretts, omständigheterna icke sådana, att det kan anses vara en knens angelägenhet att främja detta syfte genom individuella stödåtgärder av det slag varom i målet är fråga. Ej heller i övrigt har i målet förebragts omständighet, till följd varav beviljandet av ifrågavarande borgen kan anses utgöra en knens angelägenhet. RegR prövar därför lagligt att, med ändring av LSt:s utslag, upphäva fm:s beslut. – (En ledamot lämnade besvären utan bifall.)

1962 I 1

Kfm i Frösö köping upplät åt ett enskilt kraftbolag kostnadsfritt mark för en transformatorstation i köpingen mot att köpingen bl. a. skulle äga rätt att för gatubelysning utta viss kvantitet elkraft. Beslutet ansågs kompetensenligt av såväl LSt som RegR.

1962 I 40

Kfm i Vessigebro kn beslöt att låta uppföra en industribyggnad för hantverk och småindustri i Vessigebro samhälle för högst 225 000 kr, att uppdra åt kommunalndn att verkställa byggnationen vid lämplig tidpunkt samt att för ändamålet anslå högst 225 000 kr. ur allmäna investeringsfonden. Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet såsom kompetensöverskridande måtte upphävas. Klg anförde: Byggnaden

skulle uppföras för att uthyras till visss angiven enskild företagare på vissa för denne förmånliga vilkor. En kn ägde icke befogenhet att understödja enskilda näringsföretag i annat fall än då syftet var att motverka rådande eller befarad arbetslöshet. Någon arbetslöshet fanns ej i knen. *LSt* lämnade besvären utan bifall. *RegR:* Enär av handlingarna i målet måste anses framgå, att den industribyggnad, som fm beslutat låta uppföra, väsentligen är avsedd att upplåtas till en enskild industriidkare, alltså och då uppförande av en industribyggnad för detta ändamål icke utgör en kommunens angelägenhet, prövar RegR lagligt att med ändring av LSt:s utslag upphäva fm:s klandrade beslut.

1962 I 48

Kfm i Södra Kinda kn beslöt 15/5 55 – i anledning av en av ett aktiebolag hos knen gjord framställning – att därest bolaget inköpte en i Horn inom knen belägen förutvarande fabriksbyggnad och dit flyttade sin i Anderstorps köping bedrivna fabriksverksamhet, lämna bolaget bidrag med 70 000 kr. till bestridande av kostnaderna för flyttning, montage och driftsstopp. Betalningen skulle ske i delposter 20 000 + 20 000 + 30 000 och slutbetalning skulle äga rum först när flyttningen slutförts och fabrikationen igångsatts i full utsträckning. Beslutet vann laga kraft.

Bolaget förvärvade fabriksbyggnaden i Horn och erhöll därvid av knen ett första delbelopp om 20 000 kr.

Enligt fm:s protokoll inträffade härefter följande. Kommunalnämnden påtalade 20/6 56 hos bolaget, att fabrikationen i Horn ännu inte igångsatts. Bolaget meddelade då att flyttning från Anderstorp till Horn av vissa skäl inte kunnat ske men att bolaget köpt en del för fabriken i Horn avsedda maskiner. Bolaget hemställde att en delbetalning till bolaget om 20 000 kr., som enligt beslutet 15/5 55 skolat äga rum 15/1 56, nu måtte verkställas, enär bolaget behövde medel till betalning av de inköpta maskinerna. Mellan nämnden och bolaget träffades överenskommelse, att nämnden skulle hos fm hemställa om godkännande av att utbetalning av 20 000 kr. verkställdes, så snart tiden för talan mot beslut av fm om sådant godkännande utgått. Samtidigt avgav bolaget till knen en skriftlig förbindelse att – under förutsättning att knen ställde beloppet 20 000 kr. till bolagets förfogande – omgående inmontera erforderliga maskiner i fabriksbyggnaden i Horn och senast 1/9 56 starta fabrikationen där. Bolaget förband sig att, om fabrikationen inte igångsatts 1/10 56 före utgången av år 1956 till knen återbetala, förutom tidigare erhållna 20 000 kr., nu ifrågavarande 20 000 kr. – Vid sammanträde 25/6 56 beslöt fm godkänna nämndens förslag om omedelbar utbetalning till bolaget av sistnämnda belopp. Även detta beslut vann laga kraft.

Vid sammanträde 15/11 60 beslöt fm bifalla ett av kndn framlagt förslag om att, enär bolagets ställning konsoliderats och dess fabrikation visat viss expansion såväl i fråga om driften som beträffande anställning av arbetskraft, 15/1 61 till bolaget betala återstående 30 000 kr. av det enligt tidigare beslut beviljade bidraget å 70 000 kr. Över sistnämnda beslut anfördes besvär med yrkande att beslutet såsom kompetensöverskridande och icke tillkommet i laga ordning måtte upphävas. Klg anförde: Den avsedda flyttningen hade inte kommit till stånd. Bolaget drev fortfarande sin verksamhet i Anderstorp och hade huvudkontor där. Till stöd för anhållan om utbetalning av beloppet 30 000 kr. hade bolaget anfört, att det hade för avsikt att flytta en av bolaget annorstädes än i Anderstorp bedriven mindre plastindustri till Södra Kinda kn, därvid beloppet skulle användas till inköp av en för denna verksamhet avsedd maskin. Förutsättningarna för beslutet 15/5 55 hade inte uppfyllts på sådant sätt, att fm varit berättigade att besluta om den nu ifrågavarande utbetalningen. Klandrade beslutet avsåg ett helt nytt ärende, som inte hade samband med beslutet 15/5 55. Genom att bolaget hade sin huvudsakliga verksamhet och sitt huvudkontor i annan

kn och annat län, saknades garantier för att Södra Kinda kn skulle få hela nyttan av subventionen. Det måste därför anses olämpligt att subventionera ett dylikt företag.

LSt: Besluten 15/5 55 och 25/6 56 har vunnit laga kraft. Fm måste genom beslutet 25/6 56 anses ha frånträtt det i beslutet 15/5 55 stadgade villkoret för utbetalning av de 30 000 kr. av bidraget, nämligen att bolagets fabriksverksamhet i Anderstorp skulle överflyttas till Horn. På grund härav och då klg i övrigt ej visat någon omständighet, på grund varav det klandrade beslutet skulle vara olagligt i något av de hänseenden som omförmälas i 76 § KL, lämnar LSt besvären utan bifall.

RegR: I målet är ostridigt, att bolagets i Anderstorps köping bedrivna fabriksrörelse icke blivit, såsom förutsatts i fm:s laga kraftvunna beslut 15/5 55, överflyttad till Horn inom knen men att bolaget förvärvat i målet omförmäld, därstädes belägen fabriksbyggnad och däri sedermera igångsatt viss tillverkning. Genom sitt likaledes laga kraftvunna belsut 25/6 56 måste, såsom LSt anfört, fm anses hava frånträtt ovannämnda vid 1955 års beslut stadgade villkor för bidrag till bolaget. Enär fm med sitt klandrade beslut få anses hava avsett att slutföra den bidragsgivning å totalt 70 000 kr. till bolaget, vilken knen genom 1955 års beslut förbundit sig att fullgöra, samt – oavsett huruvida det sistnämnda beslutet varit att anse såsom lagligt jämlikt 3 och 76 §§ KL – fm få anses hava varit berättigade att på sätt skett besluta om utbetalning av ifrågavarande av bidraget dittills oguldna 30 000 kr., lämnar RegR besvären utan bifall.

1962 I 114

Kfm i Fors kn beslöt bemyndiga kommunalnämnden att för tillgodoseende av det lokalbehov, som fanns för såväl småindustri som skyddad verksamhet, dels föranstalta om uppförande av ny verkstadslokal för uthyrning till ett handelsbolag, dels ock inköpa en fabrikören W tillhörig av nämnda bolag arrenderad verkstadslokal i Bispgården, varjämte åt nämnden uppdrogs att senare inkomma till fm med förslag till köpekontrakt och hyresavtal. Fm beslöt att för bestridande av de av beslutet föranledda kostnaderna uppta ett fem-årigt amorteringslån å 350 000 kr., att amorteras och täckas genom utdebitering under fem år. – Över fm:s beslut anfördes besvär, varvid klg androg bl. a. att nybyggnad av verkstadslokal i Bispgården inte för det dåvarande kunde anses som en knens angelägenhet. – Fm genmälde; Vid utredning som knen låtit verkställa hade framkommit att den W tillhöriga verkstadslokalen var lämplig för s. k. skyddad verksamhet. Inom knen förelåg behov av skyddad verksamhet. Genom knens inköp av verkstadslokalen ställdes bolaget utan lokaler. Detta företag befann sig i stark expansion. Med nya lokaler skulle företaget kunna öka antalet anställda och bereda bygdens folk ökade sysselsättningsmöjligheter. Avsikten var även, att företaget skulle lämna arbetsobjekt för den planerade skyddade verksamheten, samt att kunna bereda även andra hantverkare eller småindustriföretag arbetslokaler till i orten gängse marknadshyra. Någon subventionering av enskilt företag var det sålunda inte fråga om. *LSt:* Av handlingarna framgår, att fm genom klandrade beslutet avsett att tillgodose lokalbehovet jämväl för andra hantverkare eller småindustriföretag än bolaget, samt att uppförande av den nya verkstadslokalen skulle möjliggöra anordnandet av s. k. skyddad verksamhet i den från fabrikören W inköpta verkstadslokalen. Med hänsyn härtill kunna fm icke anses hava genom berörda beslut överskridit sin befogenhet. *RegR:* Ej ändring.

1962 I 121

Kfm i Ramsele kn beslöt att för 320 000 kr köpa sex fastigheter i knen samt att till betalning av köpeskillingen anvisa tillgängliga medel i avvaktan på senare beslut om slutlig täckning. Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet måtte upphävas. Klg anförde i huvudsak följande.

Ifrågavarande fastigheter innehöll 752 har, varav 582 har prod. skogsmark. De låg på avsevärt avstånd från tätorter och kunde inte till någon del tagas i anspråk för tätbebyggelse eller kommunalt byggnadsändamål. Knen ägde redan en 2 000 har prod. skogsmark, och ingen av de nu förvärvade fastigheterna gränsade till denna mark. Förvärvet kunde därför inte förväntas bli av betydelse för ett mera rationellt bedrivet skogsbruk. Förvärvet var inte av betydelse för arbetslöshetens bekämpande, och köpet hade inte heller skett i sådant syfte. Fastigheterna hade vid fastighetstaxering för tre år sedan åsatts ett sammanlagt värde av 92 000 kr. Köpeskillingen var således uppenbarligen för hög. Knen saknade fonderade medel för köpet, varför huvudparten av köpeskillingen måste finansieras med skattemedel. Flera jordbrukare i trakten hade förklarat sig intresserade av att förvärva skogsmarken. Knen hade genom köpet berövat dess jordbrukare möjligheterna till en sund utveckling av dess näringsfång och genom den godtagna prispolitiken försvårat för andra att för överkomliga priser förvärva skogsmark. Förvärvet kunde således inte anses vara en kommunal angelägenhet. – I tilläggsskrift efter besvärstidens utgång anförde klg följande. Som motiv för köpet hade uppgivits att knen var villig medverka till arronderingsbyten med skogsbolag och lantbruksnämnden samt att sälja skogsmark för tillgodoseende av kompletteringsbehov för enskilda jordbrukare. Sedan 1948 fanns i varje län en statlig institution för handhavande av rationaliseringsuppgifter. I den mån huvudmotivet för förvärvet av LSt bedömdes vara skoglig bytesverksamhet, skulle beslutet även i den delen vara klart lagstridigt.

LSt, som inte prövade anmärkningrna i klgs tilläggsskrift, upphävde klandrade beslutet, enär det icke genom vad i målet förekommit gjorts sannolikt att ifrågavarande fastighetsköp skulle äga avsevärd betydelse för motverkande av arbetslöshet i knen samt eljest ej åberopats omständighet av beskaffenhet att medföra att köpet skulle anses som en knens angelägenhet. *RegR:* ej ändring. Två ledamöter var skiljaktiga enligt följande: Med hänsyn till den synnerliga betydelse skogsbruket har för näringslivet i knen och den begränsning av försörjningsmöjligheterna för knens invånare, som föreligger med hänsyn till knens läge och övriga omständigheter, kan det icke anses opåkallat att knen såsom led i åtgärder för motverkande av arbetslöshet förvärvar skogsmark i lämplig omfattning. Enär på grund därav och vad i övrigt i målet förekommit ifrågav. fastighetsköp må anses såsom en knens angelägenhet, samt i övrigt icke förebragts någon omständighet på grund varav beslutet är olagligt i något av de hänseenden, som omförmälas i 76 § KL, finner jag skäligt att, med ändring av LSt:s utslag, förklara den mot fm:s beslut förda talan icke kunna bifallas.

1962 I 203

Kfm i Burträsks kn beslöt i dec. 1961 att bevilja en enskild person N ett lån å 50 000 kr. att användas i en av N bedriven sågverksrörelse i knen. Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet såsom kompetensöverskridande måtte upphävas. Fm genmälde bl. a. följande. Folkmängden i knen hade sedan år 1952 minskat med 1 451 personer. Denna minskning hade sin grund i otillräckliga försörjningsmöjligheter inom knen. Svårigheterna att finna annan sysselsättning för överskottsarbetskraften inom skogs- och jordbruket torde vara väl kända. Den industriella utvecklingen inom knen hade icke varit tillfredsställande. Detta kunde belysas med att under senare tid nedlagts ett kalkbruk inom knen, varigenom 26 man blivit arbetslösa. N:s sågverksrörelse sysselsatte – förutom skogsarbetare och körare – normalt omkring 20 anställda och under högsäsong ytterligare fyra à fem personer. Samtliga anställda hade vid tidpunkten för fm:s klandrade beslut varit arbetslösa men erhållit sysselsättning sedan detta beslut fattats. Verksamheten vid sågverket hade igångsatts i förväntan på att det kommunala lånet skulle beviljas. N:s sågverksrörelse var således av

avsevärd betydelse för knen och det fick under rådande omständigheter anses vara en knens angelägenhet att med en så relativt blygsam summa som 50 000 kr. medverka till att förhindra arbetslöshet för de i nämnda sågverksrörelse sysselsatta arbetstagarna. Vid årsskiftet 1961/1962 hade omkring 100 arbetslösa varit anmälda på arbetsförmedlingen.

LSt: Med hänsyn till rådande svårigheter att bereda knens invånare sysselsättning och den betydelse ifrågavarande sågverksrörelse har för motverkande av arbetslöshet inom knen, finner LSt att det får anses ha varit en knens angelägenhet att på det sätt som anges i klandrade beslutet, bistå företaget. På grund härav och då i målet ej visats att beslutet eljest är ogiltigt i något av de hänseenden, som avses i 76 § KL, lämnar LSt besvären utan bifall. *RegR:* Ej ändring.

1962 I 225

För att möjliggöra för två enskilda personer, F och S, att igångsätta ett bilindustriföretag i Storuman, beslöt kfm i Stensele kn med hänsyn till det planerade företagets väsentliga betydelse för sysselsättningen och näringslivet inom knen att för uppförande av en central verkstadslokal i Storuman bevilja F och S ett 20-årigt amorteringslån å 300 000 kr. mot gällande inlåningsränta å kapitalsamlingsräkning och mot säkerhet av inteckning å 300 000 kr., samt att för samma personer och samma ändamål teckna borgen för ett lån å 300 000 kr. mot förlagsinteckning å samma belopp. Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet såsom olagligt måtte upphävas.

LSt: Av den i målet förebragta utredningen framgår, att Stensele kn sedan år 1956 utsatts för en kraftig befolkningsminskning och att under den närmaste tiden sysselsättningsmöjligheterna för knens invånare kommer att nedgå avsevärt genom att vattenkraftsutbyggnaden i knen nu står inför sitt slutskede. Under sådana förhållanden finner LSt det vara en knens uppgift att verka för att åstadkomma nya arbetsuppgifter för knens invånare och därigenom motverka arbetslösheten i knen. Med hänsyn till det föreliggande behovet av åtgärder till motverkande av arbetslöshet inom knen finner LSt laga hinder icke ha förelegat för fm att genom beslutade åtgärder understödja det planerade industriföretaget och lämnar förty besvären utan bifall.

RegR: Vad i målet förekommit giver icke tillräckligt stöd för antagande, att det beslutade understödet åt ifrågavarande industriföretag skulle äga sådan betydelse för motverkande av arbetslöshet i knen, att understödet för den skull kan anses avse en knens angelägenhet. Ej heller i övrigt har förebragts omständighet, som giver beslutet dylik innebörd. Enär fm följaktligen genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet, prövar RegR lagligt att, med ändring av LSt:s utslag, upphäva sagda beslut.

1962 I 245

Stfm i Kumla beslöt att i staden låta uppföra en industribyggnad »för ett enskilt AB:s räkning», att för ändamålet anvisa ca 150 000 kr. av stadens tillgängliga kassamedel samt att bemyndiga dk att å fm:s vägnar fastställa anläggningskostnadens storlek och godkänna erforderliga avtal. Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet måtte upphävas såsom bl. a. kompetensöverskridande. *LSt* lämnade besvären utan bifall, enär klg icke visat, att fm:s klandrade beslut var olagligt i något av de hänseenden, som omförmäldes i 76 § KL. *RegR:* Enär fm:s klandrade beslut icke kan anses avse en stadens angelägenhet, prövar RegR lagligt att, med ändring av LSt:s utslag, upphäva fm:s belsut.

1963 I 21

Kfm i Ekshärads kn beslöt år 1960, i enlighet med en mellan knen och en enskild person S – som avsåg att uppföra en billackeringsverkstad i knen – träffad överenskommelse, att för det tillämnade byggnadsföretaget anslå tillhopa 36 000 för utredning och markkostnader, att fördelas på tre år. Medel för ändamålet skulle uttaxeras

under åren 1961, 1962 och 1963. Beslutet vann laga kraft. – År 1962 anmälde S att han dåmera inte hade möjlighet att uppföra någon verkstad i knen. Ett handelsbolag, i vilket S icke var delägare, avsåg att uppföra en lokal för billackering och anhöll hos fm att det S beviljade anslaget om 36 000 kr. måtte överföras å handelsbolaget. Fm beslöt i enlighet härmed under förutsättning att den av bolaget tillämnade verkstaden blev av samma storleksordning som den S planerat. Beslutet överklagades och blev av *LSt* upphävt såsom kompetensöverskridande. I RegR anförde knen att bevillningsbeslutet vunnit laga kraft och att klandrade beslutet endast avsåg fråga vem som skulle få disponera anslaget. *RegR* lämnade besvären utan bifall.

1963 I 28 och 78

Kfm i Jokkmokks kn beslöt att bilda ett AB för tillverkning av spånskivor. Någon enskild intressent skulle inte förekomma i bolaget. För finansiering av knens aktieteckning (1 780 000 kr.) skulle ansökan göras om att få ta i anspråk s. k. vattenregleringsmedel. För finansiering av bolagets verksamhet skulle göras ansökan om arbetsmarknadsmedel, lån från affärsbank, industrilån med statlig lånegaranti samt industrilån över Norrlandsfonden.

Över fm:s beslut anfördes besvär med yrkande att beslutet måtte upphävas, enär det »saknade laglig grund enligt KL och kommentarerna till samma lag». Dessutom begärdes inhibition. LSt lämnade inhibitionsyrkandet utan bifall. Klagandena full följde talan i inhibitionsfrågan och förklarade därvid att de inte hade något att erinra mot att fabriken förlades till Jokkmokk kn. De ansåg emellertid inte styrkt att Jokkmokks samhälle var den lämpligaste placeringsorten inom knen och önskade ytterligare utredning angående projektet, dess placering och lönsamhet. RegR: Ej ändring.

LSt upptog härefter huvudsaken till avgörande och lämnade besvären utan bifall, enär klagandena inte anfört någon omständighet, som jämlikt 76 § KL kunde medföra ändring i eller upphävande av klandrade beslutet. – I RegR anförde klagandena att de med sitt i besvären hos LSt framförda påstående att klandrade beslutet saknade laglig grund avsåg att beslutet dels till innehållet var oändamålsenligt, dels inte beretts i överensstämmelse med 19 § KL. Klagandena yrkade, att målet måtte återförvisas till knen för ny behandling. I en senare avgiven skrift uppgav klagandena, att drivandet av en industri inte var en kommunal angelägenhet och att fm genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet. *RegR,* som fann klagandenas först hos K. M:t framställda påstående, att klandrade beslutet avsåg ett ämne som inte var en kommunal angelägehet, inte kunna komma under bedömande, lämnade besvären utan bifall.

1963 I 84

Stfm i Kramfors beslöt att för en beräknad kostnad av 1 milj. kr. låta uppföra undervisningslokaler för vuxenutbildning samt att hos ArbmSt ansöka om statsbidrag för anläggningskostnaden. – Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet måtte upphävas. Klg androg i huvudsak följande. Den vuxna arbetskraftens utbildning borde icke anses åvila knerna utan ankom på staten eller de industrier, som hade intresse av sådan undervisning. Det kunde inte anses föreligga skyldighet för staden att tillgodose behovet av lokaler för utbildning och omskolning av överflödig arbetskraft eller att ikläda sig kostnader för ifrågav. utbildning. *LSt* lämnade besvären utan bifall. *RegR:* Ej ändring.

1963 I 100

Tranemo Textil AB drev viss tillverkning i Hallstahammar köping. Det beslöts att för denna tillverkning, som avsågs utökad, skulle bildas ett särskilt företag, Hallsta-Textil AB, i vilket aktiekapitalet å 100 000 kr. skulle fördelas mellan ägaren av Tranemo Textil AB och en direktör F, som skulle leda verksamheten. F hemställde om

kommunal borgen för ett personligt lån å 50 000 kr. Fm beslöt om sådan borgen för en tid av fem år på villkor att lånet amorterades med minst 5 000 kr. per år samt att säkerhet ställdes i form av dels pantförskrivning av aktier i bolaget till ett värde av 50 000 kr., dels förlagsinteckning å 50 000 kr. i bolagets maskiner och inventarier, dels livförsäkring för F å 50 000 kr. med köpingen såsom förmånstagare. – I besvär över beslutet yrkades att beslutet såsom befogenhetsöverskridande måtte upphävas. – Fm genmälde sammanfattningsvis följande. Vid arbetsförmedlingen fanns 50 kvinnliga sökande, som önskade industriarbete. Hallsta Textil AB hade 73 anställda, huvudsakligen kvinnor. Med den föreslagna utbyggnaden av Hallsta Textil AB skulle således arbetslösheten bland de kvinnliga industriarbetarna kunna minska avsevärt. Då det vidare ur industriledarens synpunkt var orationellt att längre driva tillverkning i Hallstahammar, om den aktuella tillbyggnaden inte kom till stånd, hade fm:s beslut dikterats av den omständigheten, att risken för ytterligare arbetslöshet bland de kvinnliga industriarbetarna var överhängande. Fm tillfogade vidare att konfektionsindustrin var ett utmärkt komplement till den tunga industrin i köpingen och att textilföretaget erbjöd deltidsarbete. *LSt* fann med hänsyn till i målet upplysta förhållanden köpingens ifrågavarande borgensåtagande avse en kommunal angelägenhet. *RegR:* (tre ledamöter) Av utredningen i målet framgår icke, att det stöd åt F, som den beslutade kommunala borgen innebär, äger sådan betydelse för motverkande av arbetslöshet i köpingen, att klandrade beslutet fördenskull kan anses avse en köpingens angelägenhet. Ej heller i övrigt har förebragts omständighet, som giver beslutet dylik innebörd. Enär fm följaktligen genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet, prövar RegR lagligt att, med ändringav LSt:s utslag, upphäva sagda beslut. (Två ledamöter: ej ändring.)

1963 I 135

Mellan Borgholms stad och Rederi AB Nordö träffades följande avtal. Nordö förband sig att under minst fem år upprätthålla daglig färjetrafik mellan Borgholm och fastlandet. Staden åtog sig att gemensamt med Ålems kn på fastlandssidan teckna borgen för ett fem-årigt amorteringslån å 700 000 kr., som Nordö ämnade uppta för att finansiera anskaffning av färja. Nordö förband sig härjämte att under avtalstiden garantera Borgholms hamn intäkter av färjetrafiken i form av hamnavgifter med minst 15 000 kr. per år att som säkerhet för borgensförbindelsen ställa inteckningssäkerheter för mellan 500 000 och 800 000 kr. i den färja, som skulle uppehålla trafiken, samt för mellan 1 300 000 och 1 700 000 kr. i ett annat Nordö tillhörigt fartyg ävensom att, om trafiken nedlades, inlösa vad som återstod av bolagets lån och därmed bringa borgensåtagandet att upphöra. – Fm beslöt anlägga färjeläget för en beräknad kostnad av 175 000 kr. och att bestrida kostnaden med ett 10-årigt amorteringslån. – Över avtals- och anläggningsbeslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet såsom kompetensöverskridande måtte upphävas. I besvären anfördes sammanfattningsvis: Färjeförbindelsen hade tidigare upprätthållits av ett annat bolag, som förklarat sig berett att utan kostnad för staden återuppta färjetrafiken under sex månader per år. Nordö hade nu favoriserats och fm hade tvingats satsa pengar på ett nytt färjeläge och teckna en riskfylld borgen. Kostnaderna för amortering av anläggningslånet kunde inte täckas av stadens inkomster från trafiken. Om bolaget tvingades bryta avtalet före fem-årsperiodens slut, skulle stadens förlust bli ännu större. Värdet av inteckningssäkerheterna var svår att bedöma. Klandrade beslutet byggde på otillåtet lösa ekonomiska kalkyler. Endast Nordö gynnades av beslutet, enär Nordö fick möjlighet att köpa en färja.

– *LSt* lämnade besvären utan bifall. *RegR:* Ej ändring.

1963 I 193

Stfm i Ängelholm beslöt att bilda ett kommunalt AB som enligt bolagsordningen skulle ha till föremål för sin verksamhet att bygga och förvalta industri- och hantverksfastigheter ävensom att utöva därmed förenlig verksamt. Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet såsom kompetensöverskridande måtte upphävas. Klg anförde sammanfattningsvis: Bolaget skulle i praktiken få okontrollerade möjligheter att disponera stadens medel för privata företag under förhållanden, som icke uppfyllde lagstiftarens villkor för att åtgärden skulle kunna anses såsom en kommunal angelägenhet. Fm torde icke lagligen äga lämna bolaget så obestämda och vittgående befogenheter. Den enskilde kommunmedlemmen fick inte några möjligheter att besvärsvägen förhindra eller reagera mot sådana bolagets åtgöranden, som inte kunde anses såsom kommunal angelägenhet. Fm:s beslut måste därför anses kränka den enskilde kommunmedlemmens rätt.

LSt: Klandrade beslutet innebär i och för sig icke en subvention till ett enskilt företag utan en åtgärd, som är ägnad att helt allmänt stödja det enskilda näringslivet. Vad klg anfört och vad i övrigt i målet förekommit giver icke tillräcklig grund till antagande att beslutet skall komma att innebära annat än ovan nämnts, nämligen en åtgärd av allmän natur till stöd för näringslivet. På grund av det anförda och då beslutet ej heller eljest är olagligt i något av de hänseenden, varom i 76 § KL sägs, finner LSt ej skäl ändra eller upphäva beslutet. *RegR:* Enär det inte kan anses utgöra en stadens angelägenhet att bilda ett AB, vilket har till föremål för sin verksamhet att bygga och förvalta industrifastigheter ävensom att utöva annan därmed förenlig verksamhet, och fm alltså genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet, prövar RegR lagligt att, med ändring av LSt:s utslag, upphäva samma beslut.

1963 I 199

Ett enskilt industri AB planerade att i Öregrunds stad uppföra en ny fabriksbyggnad för att i denna förlägga hela sin produktion. Bolaget beräknade att 120 personer jämte kontorspersonal härigenom skulle erhålla sysselsättning. En förutsättning för tillkomsten av anläggningen var dock att det på ett tillfredsställande sätt kunde ordnas med bolagets befintliga lokaler i staden, vilka lokaler var avsevärt mindre än de planerade. Bolaget föreslog att staden skulle hyra de nuvarande lokalerna under en tid av tio år mot en hyra av 50 000 kr. per år och att lokalerna därefter skulle tillfalla staden. Stfm beslöt i enlighet med bolagets förslag. Över beslutet anfördes besvär varvid i huvudsak androgs följande. Beslutet att hyra lokalerna var rätteligen ett avbetalningsköp. Om köpet fullföljdes skulle det under de tio åren kosta staden 600 000–700 000 kr. vartill kom kostnader för brandförsäkringspremier m. m. Det kunde ifrågasättas om staden hade råd härtill. En kn skulle i princip inte bygga lokaler för att ställas till en industris förfogande, och inte heller skulle en kn utsätta sig för affärsmässiga risker. Lagen gav ej heller knen rätt att hjälpa ett företag ekonomiskt.

LSt: Klandrade beslutet innebär understödjande av ett enskilt näringsföretag utan att denna åtgärd, såvitt visats, betingats av inom staden rådande särskilda förhållanden i förevarande avseende. Beslutet kan på grund härav icke anses avse en stadens angelägenhet. Då fm förljaktligen genom nämnda beslut överskridit sin befogenhet, prövar LSt lagligt upphäva samma beslut. *RegR:* Ej ändring.

1963 I 203

Kfm i Stensele kn beslöt år 1961 att bevilja två enskilda personer, som ämnade igångsätta ett bilindustriföretag i knen, ett lån å 300 000 kr. för uppförande av en central verkstadslokal i Storuman och att teckna borgen för ett lån å 300 000 kr, som nämnda personer ämnade uppta. Detta be-

slut blev överklagat. LSt fann knen oförhindrad att vidta de beslutade åtgärderna och hänvisade därvid till att knen sedan lång tid tillbaka var föremål för kraftig befolkningsminskning och att sysselsättningsmöjligheterna i knen avsevärt skulle minska genom att en vattenkraftsutbyggnad stod i sitt slutskede. RegR däremot upphävde klandrade beslutet, enär vad i målet förekommit inte gav tillräckligt stöd för antagande, att det beslutade understödet skulle äga sådan betydelse för motverkande av arbetslöshet i knen, att understödet för den skull skulle kunna anses avse en knens angelägenhet. (Se 1962 I 225.)

År 1963 beslöt fm att i Storuman uppföra en central bilverkstads- och serviceanläggning för en beräknad kostnad av 1 100 000 kr. samt att uthyra anläggningen på affärsmässiga grunder. Kommunalnämnden bemyndigades upplåna ett belopp, som motsvarade den beräknade anläggningskostnaden med avdrag för vad knen kunde uppbära i statsbidrag från arbetsmarknadsstyrelsen eller, om sådant bidrag inte erhölls, med avdrag för 300 000 kr., vilket belopp skulle utgå ur allmänna investeringsfonden. Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet måtte undanröjas såsom kompetensöverskridande. I besvären påstods att beslutet i sak men i annan form avsåg samma ärende som fm:s beslut år 1961, vilket upphävts av RegR. *LSt:* Enär den planerade verkstadsanlägningen får anses bli av väsentlig betydelse för näringslivet i orten och för motverkande av arbetslöshet inom knen samt då anläggningen enligt klandrade beslutet skall uthyras på affärsmässiga grunder, finner LSt fm icke genom beslutet ha överskridit sin befogenhet. LSt prövar förty lagligt lämna besvären utan bifall. *RegR* upphävde klandrade beslutet, enär byggnadsföretaget inte kunde väntas få sådan betydelse för sysselsättningen inom knen eller eljest bli till sådan nytta för knens invånare, att företaget kunde anses utgöra en knens angelägenhet.

1963 I 208

Kfm i Lammhults kn beslöt att teckna borgen för ett 15-årigt amorteringslån å 350 000 kr. åt en möbelfabrikant A i knen. Som säkerhet för borgensåtagandet skulle ställas inteckningar i fabriksfastigheten samt förlagsinteckningar. Som förutsättning för borgensåtagandet skulle gälla, att A förband sig att upplåta sina lokaler för inbyggd verkstadsskola, att A erhöll ackordsuppgörelse med sina borgenärer, att A förband sig att efter ackordsuppgörelse ombilda företaget till aktiebolag, varvid bolagsordningen skulle föreskriva att bolagets förvaltning och räkenskaper skulle granskas av auktoriserad revisor, samt att A förband sig att dels tillse, att av kommunalnämnden föreslagen person utsågs att jämte den auktoriserade revisorn granska bolagets förvaltning, och dels vid ytterligare investeringar eller större ändringar i företagets skötsel för ekonomisk rådgivning anlita sakkunnig, som godkändes av kommunalnämnden. Borgensåtagandet skulle överflyttas till bolaget så snart detta bildats. Fms beslut skulle gälla under förutsättning att knen erhöll vederbörligt tillstånd av KM:t att göra borgensåtagandet. – Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet, såsom bl. a. innefattande otillåtet stöd åt enskilt företag, måtte upphävas.

LSt, som hörde fm, länsskolnämnden och länsarbetsnämnden över besvären, fann borgensåtagandet kompetensenligt med hänsyn till den betydelse, som den planerade inbyggda verkstadsskolan skulle få för yrkesundervisningen inom kommunen.

RegR: Ehuru knen får anses under vissa förutsättningar vara berättigad att, i syfte att få till stånd yrkesutbildningsverksamhet inom knen, bereda enskilt företag ekonomiskt stöd för åstadkommande inom företagets ram av sådan utbildning, bl. a. i form av s. k. inbyggd verkstadsskola, måste det borgensåtagande, varom i målet är fråga, med hänsyn till omständigheterna anses till sin omfattning betydligt överstiga vad som i förevarande fall skäligen kunnat erfordras för tillgodoseende av ändamål som ovan

sagts. Enär vid sådant förhållande fm måste anses hava genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet, prövar RegR lagligt att, med ändring av LSt:s utslag, upphäva fm:s belsut.

1963 I 214

Kommunalfullmäktige i Solberga kn beslöt att av ett verkstadsbolag köpa tre fastigheter i knen för 120 000 kr. samt att fastigheterna skulle tillföras och förvaltas av stiftelsen Solbergahus. Över detta beslut anfördes besvär, varvid anfördes: Motivet för köpet var att friställa kapital åt bolaget för utvidgning av nuv. verkstadslokaler. Detta ekonomiska stöd skulle inte på något sätt förekomma eller hindra arbetslöshet i knen utan skulle helt och hållet komma bolaget till godo. Det hade inte heller visats att fastigheterna skulle användas för något legalt kommunalt behov. Då köpet därför inte kunde anses vara en kommunal angelägenhet, hade fm genom beslutet överskridit sin befogenhet. *LSt:* Jämlikt lagen 10/7 1947 (nr 523) äger knen vara verksam för främjande av bostadsförsörjningen. Förvärvet av fastigheterna får anses vara en åtgärd i angivet hänseende. Då såvitt handlingarna i målet utvisa fastigheterna inköpts för ett skäligt pris kan någon subvention från knens sida icke anses föreligga. Vid nu angivna förhållanden kan det icke anses, att fm genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet. Då klg ej heller i övrigt visat att beslutet är olagligt i något av de hänseenden, varom förmäles i 76 § KL, lämnar LSt besvären utan bifall. *RegR:* ej ändring.

1963 I 226

Kfm i Hede kn beslöt att teckna borgen för ett högst tvåårigt lån å 40 000 kr., som en verkstadsägare i knen ämnade uppta. Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet måtte upphävas. Klg androg huvudsakligen följande. Knen hade förra året låtit uppföra en verkstadsbyggnad, som för billig hyra uthyrts till verkstadsägaren, och hade även tecknat borgen å 50 000 kr. för anskaffande av startkapital åt honom. Verkstaden hade endast varit i drift ca sex månader, då det nu klandrade beslutet fattades. – Fm genmälde att det förelåg stora sysselsättningssvårigheter i knen och att ändamålet med borgen var att trygga sysselsättningen för de vid företaget anställda. *LSt:* Enär av utredningen i målet icke framgår, att det understöd till verkstadsägaren, som borgensförbindelsen inneburit, skulle äga sådan betydelse till förekommande av arbetslöshet, att fördenskull fms beslut kan anses avse en knens angelägenhet, samt ej heller i övrigt förebragts omständigheter, som ger beslutet dylik innebörd, prövar LSt lagligt att, med bifall till besvären, upphäva samma beslut. *RegR:* Ej ändring.

1964 I 12

Östra Orusts kn beslöt på förslag av knens industrikommitté att köpa två markområden. I besvär över beslutet androg klg i huvudsak följande. Avsikten med markköpet var att sälja marken vidare till en båtbyggare i kommunen för reducerat pris eller att utarrendera områdena till denne för ett pris som inte täckte knens kostnader. Enär det inte visats att knen hade något legalt behov av områdena, utan markförvärvet endast var tänkt som ett olagligt stöd åt ett enskilt företag, hade fm genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet. – Klg gjorde dessutom vissa anmärkningar mot anslagsbeslutet.
LSt: Av handlingarnas innehåll får anses framgå, att knen genom ifrågavarande markförvärv åsyftat att medelst aktiv markpolitik främja näringslivet i orten. Markförvärv för dylikt ändamål får anses falla inom den kommunala kompetensen. Vad klg anfört angående bristfällighet hos de i klandrade beslutet intagna täckningsföreskrifterna förtjänar ej avseende. Av klg åberopade omständigheter äro sålunda, såvitt visats, ej av beskaffenhet att jämlikt 76 § KL kunna föranleda hävande av fms beslut. På grund härav lämnas besvären utan bifall. *RegR:* ej ändring.

Vid ett sammanträde förehade kommunalfullmäktige i Orsa kn fråga om förvärv av en i knen belägen snickerifabriksfastighet, som tillhörde ett handelsbolag. I prot. antecknades bl. a. att bolagets fabriksbyggnad uppförts år 1950, och då kostat 355 400 kr., att tomten, som bolaget på sin tid förvärvat av knen, kunde värderas till ca 25 000 kr., att bolaget i enlighet med överenskommelsen vid tomtförvärvet, vid ev. försäljning av fastigheten hade att först hembjuda fastigheten till knen, som därvid inte behövde erlägga likvid för tomtmarken, samt att komndn i ärendet föreslagit fm att lämna bolaget köpeanbud å fastigheten å 325 000 kr. ävensom, om anbudet antogs, hyra ut fastigheten till överstyrelsen för yrkesutbildning för fastighetens användande till viss omskolningsverksamhet. Fm beslöt att lämna anbud å 325 000 kr. att, om budet antogs, hyra ut lokalen till överstyrelsen för 31 500 kr. på två år med 3 mån. uppsägning och ettårsförlängning, att för finansiering av köpeskillingen låta – sedan vederbörligt tillstånd sökts hos KM:t – uppta ett amorteringslån å 325 000 kr. avsett att återbetalas inom 25 år, samt att fullfölja köpet endast under förutsättning att uthyrning kom till stånd på nämnda villkor. Över beslutet att köpa fast. anfördes besvär, varvid anmärktes, att utredningen i ärendet var bristfällig och ofullständig, att det fanns sannolika skäl antaga att priset innefattade en betydande överbetalning samt att beslutet syntes gynna bolagsmännen framför övriga medlemmar i knen och därför vilade på orättvis grund. I påminnelser anförde klg vidare att överbetalningen vid blivande ackordsuppgörelse mellan bolaget och dess borgenärer skulle möjliggöra utdelning åt oprioriterade borgenärer och därigenom stred mot likställighetsprincipen. *LSt* lämnade besvären utan bifall, enär klg inte visat att beslutet var olagligt i något av de hänseenden, varom förmäldes i 76 § KL. *RegR:* ej ändring.

Locknevi kn beslöt att av en enskild person F för 131 000 kr. köpa en skogsfastighet i knen, att övertaga ett bottenlån i fastigheten å 44 237 kr. i en hypoteksförening samt att ur allmänna investeringsfonden anslå dels 86 762 kr. till att bestrida resterande del av köpeskillingen, dels ock 29 000 kr. till att infria vissa F:s skuldförbindelser ävensom till att betala lagfartskostnader och övriga utgifter i samband med köpet. – Över beslutet anfördes besvär, varvid klg i huvudsak anförde: Fastigheten skulle ha sålts på exekutiv auktion. Klg hade som delägare i en grannfastighet haft för avsikt att inropa fastigheten på auktionen och därvid ämnat bjuda 170 000 kr. Då det blivit känt att knen före den utsatta auktionen köpt fastigheten för 131 000 kr., hade andra F:s borgenärer hotat försätta F i konkurs och därmed åvägabringa återgång av fastighetsköpet. Knen hade då höjt köpesumman, så att nämnda borgenärer erhållit betalning. Ännu fanns dock fordringsägare som inte fått likvid, varför konkurshotet alltjämt kvarstod. F. hade inför hotet om konkurs varit tvungen att söka utvinna så mycket som möjligt av fastigheten bl. a. genom största tillåtna skogsavverkning samt genom upplåtande av rätt att taga grus å fastigheten under 5 år, varför köpet inte var en så fördelaktig affär som man velat göra gällande. Det kunde även ifrågasättas om knen hade rätt att vid fastighetsköp konkurrera med en enskild knmedlem enbart av den anledningen, att köpet var en fördelaktig affär. Det var anmärkningsvärt att knen köpte en fastighet för 160 000 kr, av vilken knen inte hade någon nytta. Fm hade genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet. Då klg önskat köpa fastigheten till ett pris överstigande det av fm beslutade, hade fm genom beslutet även kränkt klgs enskilda rätt.

LSt: Ifrågavarande fastighetsköp får med hänsyn till i målet föreliggande omständigheter anses avse en knens angelägenhet. Enligt vad handlingarna i målet vidare utvisa, är syftet med fm:s beslut att erlägga betal-

ning till ifrågavarande fordringsägare för att förhindra en återgång av fastighetsköpet. Fm kan således icke anses hava genom klandrade beslutet överskridit sina befogenheter. På grund härav och enär klandrade beslutet icke visats kränka klgs enskilda rätt, lämnar LSt besvären utan bifall. *RegR:* Fastighetsköpet har av fm i huvudsak motiverats med hänvisning till intresset av att förvärva en skogsfastighet för undervisningsändamål samt för planering av beredskapsarbeten för fall av arbetslöshet. Såvitt handlingarna utvisa hava emellertid knens uppgifter på nämnda områden tidigare kunnat lösas på ett tillfredsställande sätt utan tillgång till sådan fastighet. Vad i målet förekommit ger icke heller anledning antaga, att fastigheten ifråga framdeles skulle kunna få nämnvärd betydelse i något av de angivna hänseendena. Enär fms klandrade beslut vid angivna förhållanden icke kan anses avse en knens angelägenhet, samt fm följaktligen genom detsamma överskridit sin befogenhet, prövar RegR lagligt, att, med ändring av LSt:s utslag, upphäva sagda beslut.

1964 I 25

Kfm i Bollebygds kn beslöt att för ett belopp av högst 1,5 milj. kr. uppföra fabrikslokaler på en fastighet i knen, vilka fabrikslokaler efter färdigställandet enligt överenskommelse skulle säljas till en viss företagare i knen för självkostnadspris. Fm beslöt samtidigt att för finansiering av bygget uppta ett 15-årigt amorteringslån till ett belopp av 1,5 milj. kr. samt att erlägga ränta å lånet i enlighet med träffad överenskommelse med företagaren. Över beslutet anfördes besvär under yrkande att, enär beslutet inte avsåg att lindra arbetslöshet och knen därför inte ägde bevilja enskild näringsidkare stöd för att starta eller upprätthålla industriföretag, beslutet måtte upphävas. *LSt* upphävde klandrade beslutet, enär det icke genom vad i målet förekommit gjorts sannolikt, att det understöd till bolaget, som klandrade beslutet innebar, skulle äga avsevärd betydelse för att lindra eller motverka arbetslöshet i knen, samt eljest ej åberopats omständighet av beskaffenhet att medföra att beslutet kunde anses avse en knens angelägenhet. *RegR:* Ej ändring.

1964 I 30

I denna notis, som är svårtillgänglig, beskrivs invecklade förhållanden mellan Tyresö kn och några enskilda företag, vilka förhållanden utmynnade i att knen beslöt köpa en till brandstation avsedd fastighet av A-bolaget under förutsättning att A-bolaget, som nedlagt en inom knen driven rörelse, överlät vissa industrifastigheter till B-bolaget, som var berett att starta ny rörelse på industrifastigheterna. I besvär över beslutet påstods att det av knen beslutade köpet innefattade avsevärd subvention till enskilt företag. Knen å sin sida gjorde gällande att köpeskillingen var marknadsmässig och framhöll att det avgörande skälet för köpet inte varit att främja överlåtelsen av industrifastigheterna utan att få en tillfredsställande lösning av brandskyddet i knen. *LSt* upphävde beslutet, enär beslutet fick anses innebära understödjande av enskilt näringsföretag utan att denna åtgärd, såvitt visats, betingats av inom knen rådande särskilda förhållanden. *RegR* fastställde med ingående motivering det slut LSt:s utslag innehöll. I motiveringen anfördes bl. a. att fms beslut fick anses i väsentlig mån ha haft till syfte att möjliggöra en överenskommelse mellan bolagen, så att B-bolaget blev ägare till industrifastigheterna och kom att driva verksamhet i knen, att köpeskillingen, 900 000 kr., med hänsyn till i målet förebragt utredning om fastighetens värde måste innefatta ett betydande överpris (450 000 kr?) samt att överpriset fick anses som ett knens bidrag för att få till stånd en uppgörelse mellan de båda bolagen med verkan att B-bolaget skulle bli ägare till industrifastigheterna. »På grund av vad sålunda förekommit i målet får fms beslut att inköpa fastigheten anses hava i huvudsak haft till syfte att lämna bidrag till enskilt företag. Denna åtgärd har icke, såvitt

visats, betingats av sådana inom knen rådande förhållanden, att beslutet kan anses avse en knens angelägenhet.» – En ledamot var skiljaktig och ville lämna besvären utan bifall. Denne ledamot fann inte i målet ådagalagt att klandrade beslutet i verkligheten avsett sådant understödjande av enskilt företag, som inte var hänförligt till knens angelägenheter.

1964 I 86

Stfm i Uddevalla beslöt att godkänna av dk utlämnad förskottslikvid till Rosseröds AB, i vilket staden och det kommunägda AB Gröngatan var ensamma aktieägare, för grusleveranser m. m. till staden å 300 000 kr. ävensom bolaget tillhandahållet förlagskapital å 80 000 kr. för möjliggörande av bolagets verksamhet. Över beslutet anfördes besvär, varvid klg sammanfattningsvis anförde: Staden hade tillsammans med AB Gröngatan hittills satsat 565 000 kr. i Rosseröds AB. Genom feldispositioner hade förlusterna för sistnämnda bolag uppgått till höga belopp. Det måste anses oriktigt att på sätt som skett med allmänna medel understödja ett företag av sådan förlustbringande karaktär, särskilt som förlusten syntes ha uppkommit genom affärer, som borde vara främmande för ett kommunägt företag av detta slag. Klg ansåg att klandrade beslutet kränkte hans enskilda rätt och vilade på orättvis grund. *LSt:* Med hänsyn till arten av Rosseröds AB:s verksamhet och bolagets karaktär av kommunägt företag finner LSt, att fms beslut om stöd åt bolaget avsett en stadens angelägenhet. Vid sådant förhållande är de omständigheter, klg åberopat, icke av beskaffenhet att jämlikt 76 § KL föranleda upphävande av beslutet, såvitt nu är i fråga. LSt lämnar därför besvären utan bifall. *RegR:* Ej ändring.

1964 I 133

Kfm i Broby kn beslöt att i knen uppföra en fabriksbyggnad för högst 540 000 kr., att utarrendera fabriksbyggnaden och den kommunägda tomten till ett enskilt industriföretag med förbindelse för företaget att överflytta hela sin verksamhet till Broby, samt att bestämma arrendesumman till 8 % per år av totala kostnaden för byggnad, tomt och anslutningar. Vidare beslöts att företaget skulle ha rätt att när som helst överta fastigheten till bokförda värdet samt att företaget skulle erhålla kommunalt bidrag med 100 000 kr. till omskolning av lokal arbetskraft. Beslutet vann laga kraft och avtal kom till stånd mellan knen och företaget.

Senare kalkyler visade att fabriksbyggnaden skulle kosta ca 800 000 kr. Fm beslöt då att bevilja tilläggsanslag med 260 000 kr. samt godkände ett förslag till tilläggsavtal enligt vilket hyran för fastigheten skulle var 48 000 kr. per år. Över detta beslut anfördes besvär med yrkande att beslutet måtte upphävas enär det kränkte enskild rätt och var kompetensöverskridande. I besvären framhölls att den senast bestämda hyran innefattade avsevärd subvention till företaget. Orsaken till att fm inte ville anpassa hyran efter den högre kostnaden påstods vara att företaget hotat att inte flytta till knen om hyran höjdes.

LSt upphävde klandrade beslutet, enär uppförandet av ifrågavarande fabriksanläggning ävensom anläggningens upplåtande i anslutning härtill åt annan, vare sig genom uthyrning eller med äganderätt, inte kunde anses utgöra sådana angelägenheter som Broby kn ägde att handha enligt 3 § KL samt fm således – oavsett att det första beslutet vunnit laga kraft – genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet. *RegR:* Ej ändring.

1964 I 151

Stfm i Kristinehamn beslöt *att* av ett enskilt AB köpa två stadsägor i staden för 400 000 kr., *att* där uppföra vissa fabriks- och kontorsbyggnader för beräknade 1 300 000 kr., *att* verkställa viss upprustning av på fastigheterna befintliga byggnader för en kostnad av högst 75 000 kr. *samt att* för en tid av tio år till bolaget

uthyra byggnaderna på stadsägorna mot en hyra, som med 2 % skulle överstiga räntan för stadens lån för ändamålet och utgå på dels ett belopp om 300 000 kr. och dels produktionskostnaderna för nybyggnader och kostnader för upprustning av befintliga byggnader. Bolaget skulle härjämte till staden erlägga 10 000 kr. per år under tio år, motsvarande en avskrivning om 100 000 kr. på köpeskillingen för fastigheterna. Staden skulle svara för försäkring och yttre underhåll av byggnaderna och för fastighetsskatt. – Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet måtte undanröjas såsom kompetensöverskridande. Klg androg: Genom beslutet lämnade staden enskilt företag en subvention. Till stöd härför hade icke anförts arbetslöshet eller andra motiv, som kunde medföra att beslutet föll inom ramen för den kommunala kompetensen.

LSt: Stfms beslut att förvärva här ifrågav. stadsägor samt att därå uppföra vissa nybyggnader och verkställa viss upprustning av den på fastigheterna befintliga anläggningen måste bedömas få sådan betydelse för motverkande av arbetslöshet i staden att detsamma kan anses avse en stadens angelägenhet. På grund härav och då i målet ej visats att beslutet eljest är ogiltigt i något av de hänseenden som omförmälas i 76 § KL, prövar LSt skäligt lämna besvären utan bifall. *RegR:* Ej ändring. – En skiljaktig ledamot: Av utredningen i målet framgår icke, att de med klandrade beslutet avsedda åtgärderna skulle äga sådan betydelse till förekommande av arbetslöshet inom staden, att beslutet fördenskull kan anses avse en stadens angelägenhet. Ej heller i övrigt har förebragts någon omständighet, som giver beslutet dylik innebörd. Som fm följaktligen genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet, prövar jag lagligt att, med ändring av LSt:s utslag, upphäva sagda belsut.

1965 ref. 17 Stfmbeslut att bilda en kommunal stiftelse med huvudsakligt ändamål att driva vinstgivande kioskhandel och i rörelsen sysselsätta partiellt arbetsföra personer har ansetts icke avse en stadens angelägenhet (Jfr 1953 I 107)

På initiativ av socialvårdschefen i Södertälje beslöt fm i staden att bilda en stiftelse, benämnd »Allmännyttiga kioskföretag i Södertälje», att antaga upprättat förslag till stadgar för stiftelsen, att till stiftelsen med äganderätt överlåta i stadens ägo befintliga kiosker samt att till stiftelsens grundfond anvisa 50 000 kr. att täckas av uttaxerade medel i nästföljande årets stat. – Ifrågavarande stadgar innehöll bl. a. följande. § 2. Stiftelsen har till syfte att bereda utkomstmöjligheter åt partiellt arbetsföra genom deras sysselsättande i kioskhandel och annan rörelse samt har för sådant ändamål att inom Södertälje äga, förvärva eller uppföra försäljningskiosker samt driva kioskhandel och därmed jämförlig verksamhet. § 3. Stiftelsens verksamhet handhaves av en styrelse, som har sitt säte i Södertälje. Styrelsen utgöres av socialnämndens ordf. och v. ordf. samt ytterligare en ledamot av nämnden jämte dk:s ordf. eller annan ledamot av dk. Suppleanter skola vara tre, varav två väljas av socialnämnden och en av dk. § 13. Ersättning till styrelseledamot och anställd må ej utgå med större belopp än vad som kan anses utgöra skälig ersättning för utfört arbete. § 15. Stiftelsen äger att själv anställa erforderlig personal för den direkta ledningen av stiftelsens affärsverksamhet och förvaltningen av stiftelsens verksamhet i övrigt. § 16. Stiftelsens grundfond är 50 000 kr. § 17. Av stiftelsens årsvinst efter avdrag av vad som åtgår till täckande av möjligen förefintlig förlust från föregående år skall minst 10 % årligen avsättas till reservfond, vars behållning icke utan medgivande av socialnämnden må användas för annat ändamål än täckning av uppkommet underskott. Sedan reservfonden uppgått till ett belopp av 25 000 kr. må vidare avsättning till fonden upphöra; nedgår fonden under det sålunda stadgade beloppet skall avsättning därtill ånyo vidtagas. Återstoden av årsvinsten skall överlämnas till socialnämnden att användas till befrämjande av partiellt arbets-

16—014359

föras intressen. § 21. Ändring av dessa stadgar får ske endast efter godkännande av fm i Södertälje. § 22. Upplöses stiftelsen, skola dess tillgångar överlämnas till fm i Södertälje att användas till befrämjande av de partiellt arbetsföras intressen.

Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet måtte upphävas. Klg (ett flertal) androg i huvudsak följande. Klg, som drev kioskhandel i staden, kunde ej finna det riktigt, att staden på sätt som skett bildade en stiftelse, som – jämte AB Svenska pressbyrån – skulle få ensamrätt att bedriva sådan rörelse i staden. Fms beslut, som innebar en kommunal monopolisering av kioskhandeln, stod i strid mot gällande allmän lag och författning. I vart fall överensstämde beslutet ej med näringsfrihetsförordningen. Drivande av kioskrörelse kunde inte anses vara en kommunal angelägenhet.

Dk genmälde bl. a.: Fms beslut innebar, att äganderätten till stadens kiosker övergått till stiftelsen, som i samband därmed övertagit de rättigheter och skyldigheter, som enligt kontrakten åvilade staden. Stiftelsen hade därmed möjlighet att uppsäga kontrakten samt att därefter förfoga över kioskerna enligt styrelsens gottfinnande. Sannolikt kom stiftelsen därvid att som avlönade biträden i kioskerna anställa antingen hittillsvarande arrendatorer eller andra partiellt arbetsföra och för sådant arbete lämpliga personer. Stiftelsen hade vidare möjlighet att efter prövning i varje särskilt förekommande fall söka förvärva privatägda, på allmän mark befintliga kiosker för att även i dessa anställa partiellt arbetsföra såsom biträden. Till sist torde stiftelsen komma att med anslag av staden uppföra och på samma sätt driva nya kiosker i staden, där sådana prövades erforderliga och lämpliga. – Fm hemställde, att besvären måtte lämnas utan avseende.

LSt: Enär fm genom klandrade beslutet icke kunna anses hava överskridit sin befogenhet samt klg icke visat, att beslutet eljest är olagligt i något av de hänseenden, varom förmäles i 76 § KL, prövar LSt lagligt lämna besvären utan bifall.

I RegR anförde klg bl. a.: Fm ville enligt klg:s mening inlåta sig på företaget i spekulativt syfte. De partiellt arbetsföra var genom gällande nyttjanderättsavtal med staden fullt tillgodosedda med arbetstillfällen inom kioskhandeln. Dessa arbetstillfällen kunde inte bli flera eller bättre genom att en kommunal stiftelse bildades för kioskhandeln. Nuvarande nyttjanderättshavare hade hänvänt sig till arbetsförmedlingen i staden för att få lämplig personal, men förmedlingen hade icke kunnat anvisa någon partiellt arbetsför. Klg och hans organisation, Svenska Kioskhandlareförebundet, kunde inte godta kommunernas intrång på kioskhandelns område i spekulativt och inkomstfördelande syfte.

Fm och LSt hemställde att klgs talan i RegR måtte ogillas.

RegR: Av handlingarna framgår väl, att fm med sitt klandrade beslut åsyftat att bereda partiellt arbetsföra personer i staden utkomst genom lämpligt arbete, men enär i målet icke visats, att det för detta syfte erfordrats att, såsom skett, bilda en kommunal stiftelse med ändamål att driva vinstgivande affärsrörelser, samt klandrade beslutet förty icke kan anses avse en stadens angelägenhet, prövar RegR lagligt att, med ändring av LSt:s utslag, upphäva fms beslut.

1965 ref. 43 Stfm har icke ansetts överskrida sin befogenhet genom beslut att inrätta kommunal körskola i stadens regi (Jfr SOU 1965: 42 s. 120–123)

Stfm i Borlänge beslöt att inrätta en körskola, vilken skulle administreras av skolst i staden, samt att ställa 50 000 kr. till skolst:s förfogande för ändamålet. Skolst bemyndigades vidare att hos LSt söka vederbörligt tillstånd för verksamheten. – Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet såsom bl. a. befogenhetsöverskridande måtte upphävas. Klg anförde: Körskoleutbildning kunde inte betraktas som en generell yrkesutbildning. Flertalet personer skaffade sig körkort endast för sitt privata nöje och endast ett fåtal blev yrkeschauf-

förer eller hade omedelbar nytta av sina körkunskaper vid utförandet av sitt dagliga arbete. Det kommunala anslaget kom således att ur nyttosynpunkt falla ojämnt och vilade därför på orättvis grund. – Fm genmälde bl. a: Den allmänna ekonomiska och sociala utveckligen samt de tekniska framstegen kunde framkalla behov av kommunala åtgärder på verksamhetsfält, som tidigare helt eller huvudsakligen varit förbehållna den enskilda företagsamheten. Klandrade beslutet var inte avsett att medföra någon som helst ekonomisk vinst för staden utan var endast avsett att gagna allmänheten.

LSt: Enär inrättande av körskola icke kan anses vara en sådan stadens angelägenhet, varom fm enligt 3 § KL äger besluta, samt fm genom klandrade beslutet således överskridit sin befogenhet, prövar LSt jämlikt 76 § samma lag lagligt upphäva klandrade beslutet. – *RegR:* Enär fm genom beslutet att inrätta kommunal körskola icke kunna anses hava överskridit sin befogenhet, samt ej heller i övrigt visats, att klandrade beslutet är olagligt i något av de hänseenden, som omförmälas i 76 § 1 mom. KL, prövar RegR lagligt att, med ändring av LSts utslag, ogilla den mot fms beslut förda talan. – En ledamot var skiljaktig och fann ej skäl göra ändring i LSts utslag.

1965 I 52

Mellan Häverö kn och ett enskilt verkstadsbolag träffades överenskommelse av följande innebörd. Bolaget sålde två fastigheter till knen för viss köpeskilling. Knen å sin sida sålde till bolaget en industritomt för viss köpeskilling med optionsrätt för bolaget till ytterligare tomtmark för samma pris. Ett villkor för bolagets tomtköp var att knen till tomtgränsen framdrog till knens rörnät anslutna vatten- och avloppsledningar samt serviceledningar för elförsörjning, ombesörjde att tomten fick tillfredsställande anslutning till allmän väg samt garanterade att den av bolaget köpta marken jämte optionsmarken skulle förbli industrimark under överskådlig framtid. I besvär över fms beslut anfördes att köpeskillingen för de av bolaget till knen sålda fastigheterna var alltför hög medan däremot köpeskillingen för till bolaget såld tomtmark var för låg. I sistnämnda hänseende hänvisades till att knen åtagit sig att framdra ledningar för vatten, avlopp och elektricitet till tomtgränsen och att ombesörja att tomten fick anslutning till allmän väg. Upplåtelse av optionsrätt framhölls vidare överskrida fms kompetens. Detsamma påstods betr. garantin att tomtmarken inom överskådlig tid skulle förbli industrimark. *LSt* lämnade besvären utan bifall, enär det icke kunde anses framgå, att fm genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet, samt klg icke i övrigt anfört skäl av beskaffenhet att föranleda upphävande av eller ändring i beslutet. *RegR:* Ej ändring.

1965 I 70

Kfm i Stensele kn beslöt, *att* medverka till uppkomsten av ett helkommunalt AB med uppgift att uppföra, köpa, sälja och förvalta fastigheter för beredande av lokaler för hantverk och småindustri inom knen samt att bedriva annan därmed förenlig verksamhet, *att* bemyndiga kommunalnämnden att för ändamålet teckna och förvärva samtliga aktier i det tilltänkta bolaget, *att* ur allmänna investeringsfonden anvisa 300 000 kr. för betalning av tecknade och köpta aktier ävensom 6 000 kr. ur vissa andra medel för täckande av kostnader för bolagets bildande, samt *att* bestämma, att fm själva eller av dem utsedda representanter skulle företräda knen på bolagsstämmor i bolaget. I besvär över beslutet anfördes att det tillämnade bolaget skulle uppföra en bilverkstad, avsedd för ett enskilt företag i orten, att fm vid två tidigare tillfällen i olika förklädnader beslutat i samma sak, vilka beslut efter besvär blivit undanröjda av KM:t, samt att föreliggande beslut innebar att knens medlemmar frånhänts möjlighet att med stöd av KL:s bestämmelser hävda rätt till handlingars offentlighet, ämbetsmannasvar för besluts verkställighet samt besvärsrätt för enskild kommunmedlem.

LSt: Fms klandrade beslut åsyftar att bereda lokaler för hantverket och småindustrin inom knen. På grund härav och då det får anses vara en knens angelägenhet att vidtaga dylika för det enskilda näringslivet allmänt stödjande åtgärder samt beslutet ej heller eljest är olagligt i något av de hänseenden, varom i 76 § KL sägs, lämnar LSt besvären utan bifall. *RegR:* (3 ledamöter) Ej ändring. En av dessa ledamöter anförde: Den verksamhet, vars ändamål bolaget avser att tjäna – att bereda lokaler åt hantverket och småindustrin inom knen – faller inom området för den kommunala kompetensen. På grund härav och då hinder ej möter för knen att bedriva verksamheten genom ett kommunalt bolag instämmer jag i (beslutet att ej göra ändring i LSt:s utslag). – En skiljaktig ledamot: Varken den omständigheten, att det må tillkomma knen att förvärva fastigheter för att tillgodose inom knen eventuellt förefintligt behov av arbetslokaler för hantverk och småindustri, eller vad eljest förekommit i målet kan grunda befogenhet för knen att bilda ett AB med ändamål att förvärva och förvalta sådana fastigheter. Jag prövar därför lagligt att, med ändring av LSt:s utslag, upphäva fm:s klandrade beslut.

1965 I 78

I samverkan med ArbmSt beslöt fm i Jörns kn bl. a. *att* kostnadsfritt arrendera en tomt, som ägdes av enskilt hyvleribolag, *att* på tomten uppföra två industribyggnader för beräknad kostnad av 560 000 kr. (statskommunalt beredskapsarbete) *att* uthyra byggnaderna till bolaget för belopp motsvarande 8 % av knens utgifter för byggnaderna, varav 5 % skulle utgöra ränta på knens i anläggningen nedlagda kapital och 3 % skulle avse kostnader för förnyelser av byggnaderna, samt *att* bolaget skulle ha rätt att efter 5 år köpa byggnaderna till knens självkostnadspris, sedan därifrån avräknats statsbidrag samt det belopp som i form av hyra erlagts för förnyelse av byggnaderna. Kostnaderna skulle täckas med 183 000 kr. i statsbidrag, 130 000 kr. ur anslaget för arbetslöshetens bekämpande och 150 000 kr. ur allmänna investeringsfonden, varjämte 97 000 kr. skulle anvisas i nästkommande års stat. Över beslutet anfördes besvär varvid klg androg i huvudsak följande. Föreskriften om hyra var så utformad, att uthyrning till bolaget av lokalerna – i vilka bolaget avsåg att bedriva tillverkning av monteringsfärdiga trähus – syntes, med hänsyn till gällande intecknings- och borgenslåneräntor, innefatta en icke föraktlig kommunal subvention. Vidare hade fm, som tidigare avslagit framställningar från andra sågverksföretag om kommunalt stöd, genom klandrade beslutet otvivelaktigt gynnat enskilt företag. Ett kommunalt arrangemang av förevarande art, som innefattade kommunal subvention, utgjorde inte någon kommunal angelägenhet. Fm hade därför genom beslutet överskridit sin befogenhet, och beslutet syntes även, med hänsyn till sin art, vila på orättvis grund.

LSt: Enär det ifrågavarande byggnadsföretaget med hänsyn till upplysta förhållanden får anses bli av sådan betydelse för sysselsättningen inom knen, att företaget kan anses utgöra en knens angelägenhet, samt anläggningen enligt klandrade beslutet skall uthyras på affärsmässiga grunder, finner LSt fm icke genom beslutet ha överskridit sina befogenheter. På grund härav prövar LSt lagligt lämna besvären utan bifall. *RegR:* Ej ändring.

1965 I 89

Fm i Rydaholms kn beslöt att till ett enskilt industribolag sälja en industrifastighet för 510 000 kr. Över detta beslut anfördes besvär varvid klg i huvudsak anförde. Det hade kostat knen närmare 1 milj. kr. att uppföra fabriksbyggnaden. Försäljningen innefattade således en avsevärd subvention. Arbetslöshet eller andra motiv, som kunde medföra att beslutet föll inom ramen för den kommunala kompetensen, hade inte åberopats. Fm hade således genom beslutet överskridit sin befogenhet.

LSt: Av utredningen framgår, att ifrågavarande fastighet sålts till ett pris, som något överstigit taxeringsvärdet. Med hänsyn härtill och till att försäljningen även får anses tillföra knen indirekta värden kan beslutet om densamma uppenbarligen icke anses överskrida fms befogenhet. Vid sådant förhållande och då ej heller eljest vad klg anfört till stöd för besvären är av beskaffenhet att jämlikt 76 § KL kunna föranleda till klandrade beslutets upphävande, lämnar LSt besvären utan bifall. *RegR:* Av handlingarna framgår, att knen tidigare uppfört ifrågavarande byggnader åt bolaget mot viss årlig ersättning innefattande jämväl amortering. Fm har uppgivit att byggnadskostnaden uppgått till 847 000 kr. och taxeringsvärdet för hela den fasta egendomen till 499 000 kr. Genom klandrade beslutet har fm beslutat sälja den fasta egendomen till bolaget för 510 000 kr., på villkor bl. a. att köpeskillingen skulle erläggas kontant, att viss utbyggnad skulle ske samt att bolaget skulle fram till tillträdesdagen fullgöra sina förpliktelser enligt tidigare avtal. Frågan om lagligheten av det klandrade beslutet måste bedömas mot bakgrund av den situation som uppkommit genom knens tidigare åtaganden, vilkas laglighet nu icke kan komma under bedömande och från vilka knen frigjort sig genom försäljningen. I betraktande härav kan försäljningen med därtill knutna villkor, ehuru synbarligen fördelaktig för bolaget, icke, såvitt visats, anses ha inneburit att fm överskridit sina befogenheter eller eljest handlat i strid mot KL. På grund av vad sålunda anförts – och då av klg hos KM:t påstådd underlåtenhet att indriva fordringar hos bolaget icke kan komma under bedömande i målet – prövar RegR lagligt att lämna besvären utan bifall.

1965 I 122

Sedan en fastighet i Ramsele kn vid exekutiv auktion inropats av ombud för kommunen för 130 500 kr., beslöt fm i knen att godkänna förvärvet samt att till täckning av köpeskillingen anvisa 130 500 kr. av vilket belopp 110 000 kr. skulle upplånas och 20 500 kr. utgå ur skogsinvesteringsfonden. Mot beslutet anfördes besvär, varvid klg i huvudsak androg följande: Knen hade visserligen gått i borgen för ett egnahemslån om 45 000 kr. åt den tidigare ägaren av fastigheten men hade inte behövt av denna anledning inropa fastigheten, enär Ramsele skogsägareförening vid auktionen avgivit bud, som täckte knens på grund av borgensåtagandet uppkomna fordran hos fastighetsägaren. Knen hade inte något behov av denna fastighet, som var en skogsfastighet. Den skulle inte exploateras och den behövdes inte heller för att motverka arbetslöshet i knen, för vilket ändamål den dessutom inte kunde utnyttjas. Det var inte en kommunal angelägenhet att förvärva mark i spekulations- eller kapitalplaceringssyfte. Enär fm genom beslutet överskridit sin befogenhet, yrkades att detta måtte upphävas.

LSt: Av utredningen i målet framgår, att vid den exekutiva auktionen av annan än knen avgavs så högt bud att knens fordringar enligt borgenärsförteckningen täcktes. Vid sådant förhållande kan fastighetsköpet ej anses ha skett till skyddande av dessa fordringar. I målet har ej gjorts sannolikt, att fastighetsköpet skulle äga avsevärd betydelse för motverkande av arbetslöshet i knen. Ej heller eljest har i målet åberopats omständighet av beskaffenhet att medföra att köpet skulle anses som en knens angelägenhet. Fm måste därför genom att godkänna köpet anses ha överskridit sin befogenhet. På grund härav upphäver LSt klandrade beslutet. *RegR:* ej ändring.

1965 I 144

Stfm i Linköping beslöt, *att* sälja en industritomt till ett enskilt bolag för 20 kr./m², inklusive gatumarkskostnad, *att* under förutsättning att bolaget uppförde en fabriksbyggnad på tomten ge bolaget återbäring med 25 % av köpeskillingen, *att* ge bolaget optionsrätt till ytterligare mark på liknande villkor *samt att* av bolaget köpa två fastigheter i staden för 3 milj. kr. Syftet med transaktionerna skulle enligt beslu-

tet vara att möjliggöra för bolaget att genom nybyggnad i staden åstadkomma rationella fabriks- och kontorsutrymmen samt expansionsreserver.

Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet såsom kompetensöverskridande måtte undanröjas. Klg anförde sammanfattningsvis följande. Återbäringen innebar 25 % rabatt på stadens självkostnadspris för tomtmarken. Sådan rabatt lämnades inte till alla företag som köpte industrimark av staden. Förmånen var således av individuell karaktär. De fabriksfastigheter staden skulle köpa av bolaget hade uppenbarligen övervärderats. Taxeringsvärdet var 1,5 milj. kr. Den höga köpeskillingen hade av staden motiverats med att köpet var ett led i en större uppgörelse, som syftade till att behålla bolagets verksamhet i Linköping. Rabatten och överpriset utgjorde otillåten subvention. – Stfm genmälde, att återbäring åtnjutits av åtskilliga företag och som regel förekommit vid försäljning av stora tomter. Om återbäringen kunde anses utgöra subvention måste den bedömas som tillåten med hänsyn till sin ringa storlek. Köpet av fabriksfastigheterna hade motiverats av den kommunala uppgiften att tillhandahålla lokaler för t. ex. småindustri och hantverk. Övervärdering av fastigheterna hade inte ägt rum.

LSt lämnade besvären utan bifall.

RegR: Av utredningen i målet framgår, *att* initiativet till de förhandlingar, vilka föregått stfms klandrade beslut, tagits av bolaget, som därvid hemställt att av staden få inköpa lämpligt belägen tomtmark, där bolaget skulle kunna genom nybyggnad åstadkomma rationella fabriks- och kontorsutrymmen samt erforderliga expansionsreserver, *att* dk i anledning därav beslutat uttala, att staden borde vidtaga särskilda åtgärder för att kunna behålla bolagets verksamhet i Linköping, *samt att* fms klandrade beslut avser sådana särskilda åtgärder. Det framstår redan på grund härav som sannolikt, att fm avsett att genom beslutet bereda bolaget och dess ägare – de senare såsom tillika ägare av de fabriksfastigheter staden beslutat köpa – förmåner utöver dem som staden varit beredd att erbjuda om bolaget ej förklarat sig eljest ämna flytta sin rörelse till annan ort. En förmodan härom vinner ytterligare stöd av, bl. a. följande i målet upplysta omständigheter. Beträffande sådan s. k. tomtåterbäring, som erbjudes bolaget genom klandrade beslutet, yttrade dk:s dåvarande arbetsutskott i skrivelse år 1960 bl. a., att staden i princip borde få sina självkostnader täckta för sina exploateringsföretag beträffande industritomtmark men att en återgång till tidigare subventionspolitik (tomtåterbäring) borde kunna övervägas under vissa förutsättningar, vilket innebure, att tomtprissubvention borde kunna komma i fråga efter prövning av stfm i varje särskilt fall. Klg har också i målet oemotsagt uppgivit, att tomtåterbäring utgjort en rabatt, som ingalunda lämnades alla företag vilka förvärvade industrimark av staden. Det samband som uppenbarligen föreligger mellan å ena sidan bolagets önskemål att förvärva tomtmark för överflyttning dit av sin hittills å de båda (fabriksfastigheterna) bedrivna rörelse och å andra sidan stadens beredvillighet att köpa (fabriksfastigheterna), stadens underlåtenhet att mot gjort bestridande styrka något aktuellt behov för staden av lokaler för hantverk och småindustri, det (fabriksfastigheterna) åsatta priset ävensom det förhållandet, att (byggnaden å fabriksfastigheterna) icke utan dyrbara ändringar torde vara tjänlig för det av staden uppgivna ändamålet, måste anses utgöra starka belägg för klgs påstående, att avsikten med köpet av (fabriksfastigheterna) främst varit att ge ekonomiskt stöd åt ett enskilt företag. Enär vid ovan angivna förhållanden fms klandrade beslut icke kan anses gälla en stadens angelägenhet, och fm således genom beslutet överskridit sin befogenhet, prövar RegR lagligt att, med ändring av LSt:s utslag, upphäva sagda beslut.

1965 I 148

År 1956 bildades i enlighet med beslut av stfm i Nora Stiftelsen Industri- och Hantverkshus i Nora, varjämte fm avsatte

251 000 kr. till stiftelsens grundfond. Enligt stadgarna hade stiftelsen till ändamål att stödja näringslivet i staden bl. a. genom *att* förvärva fastigheter eller tomträtt till tomter för att genom ny-, till- eller ombyggnad inrätta lokaler för industri och hantverk med tillhörande kollektiva anordningar och förvalta denna egendom *och att,* om syftet tillika klart var att förhindra eller lindra arbetslöshet eller att främja sysselsättningsmöjligheterna för stadens ungdom eller omskolning av arbetskraft, eller om andra synnerliga skäl förelåg, befrämja byggande eller förbättringar av industri- och hantverkslokaler, som ägdes och förvaltades av andra. Stiftelsen stod under överinseende av stfm i Nora. Stiftelsens verksamhet handhades av en av fm utsedd styrelse om 5 ledamöter, valda för 4 år. Stiftelsen skulle enligt stadgarna sträva efter att tillhandahålla lokaler till lägsta möjliga hyra. Hyrorna skulle så beräknas, att inom stiftelsen kunde bildas en fond för yttre och inre reparationer. Till denna fond skulle årligen avsättas ett belopp, vars storlek bestämdes av styrelsen. Stiftelsen tillhörig fastighet eller tomträtt fick stiftelsen inte avhända sig utan medgivande av fm. Ändring av stadgarna skulle beslutas av fm. – Beslutet synes ha vunnit laga kraft.

År 1964 beslöt fm att anvisa 25 000 kr. av medlen till oförutsedda utgifter i 1964 års budget till grundfonden för stiftelsen. Över beslutet anfördes besvär under påstående att beslutet innebar att stiftelsen fick möjlighet att lämna olaga industrisubventioner.

LSt upphävde fms beslut, enär det inte kunde anses utgöra en stadens angelägenhet att lämna bidrag till en stiftelse, som hade till ändamål att bedriva i stadgarna angivna verksamhet. *RegR:* Enär det icke kan anses utgöra en stadens angelägenhet att, på sätt som skett genom fms beslut år 1964, ställa 25 000 kr. till stiftelsens förfogande, alltså och på de av LSt anförda skälen prövar RegR rättvist fastställa det beslut LSts utslag innehåller.

1966 ref 7 Hinder har icke ansetts föreligga för kommunen att gm kommunalt bolag driva verksamhet för att tillgodose hantverkets och småindustrins behov av arbetslokaler. Plenimål (Jfr 1963 I 193, 1965 I 70 och 148 samt SOU 1965: 40 s. 18–19, 65–72, 191–201, FT 1954 s. 191.)

Stfm i Ängelholm beslöt bemyndiga dk att för stadens räkning teckna aktier intill ett belopp av 200 000 kr. i ett under bildande varande bolag, benämt Ängelholms Småindustrifastigheter AB, i enlighet med de bestämmelser som intagits i ett upprättat förslag till bolagsordning, samt anvisade medel för anslagets täckande m. m. Förslaget till bolagsordning innehöll bl. a. följande: »§ 2. Bolaget har till föremål för sin verksamhet att tillgodose hantverkets och småindustrins behov av arbetslokaler genom anskaffande och iordningsställande av särskilda byggnader, där ett flertal verkstäder kan inrymmas. – § 3. Bolagets aktiekapital skall utgöra lägst 200 000 kr. och högst 600 000 kr.»

Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet måtte upphävas. Klg anförde i huvudsak följande: Fm hade genom ett tidigare beslut försökt bilda ett bolag, benämnt Ängelholms Industribyggnads AB, med uppgift att bygga och förvalta industri- och hantverksfastigheter, men detta beslut hade upphävts av KM:t, enär det icke avsåg en stadens angelägenhet (1963 I 193). Staden syntes nu hoppas att nå sitt mål genom att formellt begränsa det planerade bolagets verksamhet till att tillgodose hantverkets och småindustrins behov av arbetslokaler, men i verkligheten kom, om det nu klandrade beslutet blev verkställt, bolagets verksamhet sannolikt att utsträckas även till industrifastigheter för icke – småindustrins behov. Byggande och förvaltande av industrifastigheter kunde icke rymmas inom en kns kompetensområde. Det fanns icke heller behov av sådana åtgärder från stadens sida för att lindra eller förekomma arbetslöshet. KM:t hade i samband med utformningen av riktlinjer för lokaliseringspolitiken framhållit, att knerna icke skulle

subventionera industriföretag. Detta uttalande borde lända till efterrättelse. Klandrade beslutet skulle otvivelaktigt medföra orättvist gynnande av vissa näringsidkare till förfång för de övriga. Bolaget skulle i praktiken få okontrollerade möjligheter att disponera stadens medel till subventioner åt privata företag. Den enskilde knmedlemmen fick inga möjligheter att besvärsvägen förhindra sådana bolagets åtgöranden. Fms beslut borde därför anses kränka den enskilde knmedlemmens rätt.

LSt: Av handlingarna i målet framgår, att fm genom klandrade beslutet avsett att tillgodose hantverkets och småindustrins behov av arbetslokaler genom anskaffande och iordningsställande av särskilda byggnader, där ett flertal verkstäder kunna inrymmas. Med hänsyn härtill få fm icke anses hava genom beslutet överskridit sin befogenhet. På grund härav och då klg icke visat något annat förhållande att jämlik 76 § 1 mom. KL böra medföra upphävande av klandrade beslutet, lämnar LSt besvären utan bifall.

RegR:s utslag (8 ledamöter): Den i den föreslagna bolagsordningen angivna verksamheten utgör en knens angelägenhet, och något hinder kan enligt gällande författningar icke anses föreligga för att denna verksamhet drives genom kommunalt bolag. Vad som förekommit i målet giver icke vid handen, att bolaget skulle komma att driva annan verksamhet än den i bolagsordningen angivna. Ej eller i övrigt har visats omständighet, som kan föranleda upphävande av fms beslut. På grund härav finna vi ej skäl göra ändring i det slut LSts utslag innehåller.

6 ledamöter: Att verka för tillgodoseendet av hantverkets och småindustrins behov av arbetslokaler får, såsom LSt funnit, anses utgöra en kommunal angelägenhet. Hinder föreligger ej heller i och för sig för knen att uppdraga åt ett av knen bildat AB att omhänderha verksamheten. En given förutsättning är därvid, att bolagets verksamhet icke utsträckes över gränserna för den kommunala kompetensen. Vissa garantier för att så ej kommer att ske böra därför vara för handen, i främsta rummet genom att den av bolagsordningen angivna verksamheten är klart begränsad till den kommunala angelägenheten, men lämpligen även genom andra åtgärder, ägnade att förebygga att verksamheten ändras utan att knen i vederbörlig ordning fattat beslut därom. Fms klandrade beslut får med hänsyn till föreliggande förhållanden, däribland den begränsade medelsanvisningen, anses i nämnda hänseenden godtagbart. På grund härav och då klg icke heller i övrigt visat omständighet av beskaffenhet att föranleda klandrade beslutets upphävande, finna vi ej skäl göra ändring i det slut, vartill LSt kommit i målet. – 3 *ledamöter.* Ehuru 3 § 1 st. KL måste så förstås, att det endast är en kn själv som – genom sina egna organ samt under kommunalrättslig reglering och kontroll – äger vårda sådana knens angelägenheter vilkas handhavande icke enligt gällande författningar tillkommer annan, anses dock vissa sådana angelägenheter kunna handhavas av fristående rättssubjekt, åt vilka knen för ändamålet lämnat ekonomiskt stöd. Så bör dock med hänsyn till det ovan först sagda endast kunna ske i fråga om verksamhet, där risken för väsentliga avvikelser i övrigt från kommunalrättsliga principer är ingen eller ringa. Väl anses det vara en angelägenhet enligt 3 § 1 st KL att en kn förvärvar fastigheter för att tillgodose inom knen förefintligt behov av arbetslokaler för hantverk och småindustri. Åtgärder härutinnan kunna dock – särskilt med hänsyn till att, enligt vad erfarenheten visat, åtskilliga kner fattat beslut avseende obehörigt gynnande av industriföretag – på grund av det förut anförda icke anses lagligen ske i den formen, att knen bildar ett bolag för ändamålet och därmed undandrager vårdandet av denna knens angelägenhet kommunalrättslig reglering och kontroll. Vi pröva därför lagligt att, med ändring av LSts utslag, upphäva fms beslut.

1966 I 15

Fm i Västra Kinda kn beslöt år 1961 – för att motverka avfolkningen och stimulera

nylokalisering till knen – att bilda en kommunal industristiftelse med ändamål att inom knen förvärva fastigheter eller tomträtt till fastigheter i syfte att därå uppföra, förvalta och uthyra lokaler för hantverks- och industriändamål. Beslutet vann laga kraft.

År 1964 beslöt fm att av tillgängliga medel tillhandahålla stiftelsen byggnadskreditiv för uppförande av en möbelfabrik i knen. Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet måtte undanröjas, enär knen genom beslutet engagerade sig i privatekonomisk industriell verksamhet, som föll helt utanför den kommunala kompetensen. – Fm genmälde, att avsikten med klandrade beslutet varit att säkerställa uppförandet av en industrilokal, som skulle ägas och uthyras av industristiftelsen. Knens åtgärd var av tillfällig natur och kom att vara endast till dess tomtbildning var klar och fastighetsinteckningar kunde erhållas samt fasta lån kunde placeras i bank.

LSt: LSt finner, att fms åtgärd att av tillgängliga medel tillfälligt tillhandahålla industristiftelsen ifrågavarande byggnadskreditiv för tiden fram till dess vederbörande tomtbildning verkställts och fasta lån i bank kan erhållas mot inteckningssäkerhet, icke innebär, att knen överskridit sin befogenhet. LSt lämnar förty besvären utan bifall. *RegR:* Enär det icke kan anses utgöra en knens angelägenhet att, på sätt som skett genom fms beslut år 1964, tillhandahålla stiftelsen byggnadskreditiv för uppförande av möbelfabriken, och fm alltså genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet, prövar RegR lagligt att, med ändring av LSt:s utslag, upphäva samma beslut.

1966 I 16

Fm i Västra Kinda kn beslöt år 1964 att under åren 1966 och 1967 utge utbildningsbidrag med 1 000 kr. per årsarbetare i en av ett enskilt AB i knen bedriven sågverksrörelse, samt att godkänna ett mellan knens industristiftelse och bolaget upprättat hyresavtal betr. vissa industrilokaler, som stiftelsen åtagit sig att uppföra för bolagets räkning. Över beslutet anfördes besvär, varvid klg framhöll att kontantbidraget innebar en klar subvention av ett privat företag samt att hyresavtalet var en civilrättslig handling mellan bolaget och stiftelsen och således inte någon kommunal angelägenhet. – Fm genmälde, att de ansett ytterst viktigt att komma tillrätta med de problem betr. befolkningsutvecklingen och sysselsättningsmöjligheterna som fanns inom knen. Som en följd härav var beslutet att utge utbildningsbidrag till företaget fattat med avsikt att ge företaget möjlighet att under produktionen och inom företagets speciella yrkesområde utbilda arbetskraft som exv. friställdes inom jordbruk och skogsbruk eller som av annan anledning hade sysselsättningssvårigheter i hemorten.

LSt: LSt finner till en början beslutet om utbildningsbidrag vara en kommunal angelägenhet med hänsyn till de på orten rådande arbetsmarknadsförhållandena. Vad därefter angår klg:s utsago, att avtalet var en civilrättslig handling mellan företaget och industristiftelsen och därför icke var någon kommunal angelägenhet, finner LSt denna icke förtjäna avseende. På grund härav och då, såvitt av handlingarna framgår ej heller i övrigt visats att besluten är olagliga i något av de hänseenden, som avses i 76 § KL, lämnar LSt besvären utan bifall. *RegR:* Det såsom utbildningsbidrag betecknade anslaget får, på grund av vad i målet upplysts ang. arbetsmarknadssituationen i knen, grunderna för bidragets bestämmande samt övriga omständigheter, anses ha utgjort sådant understöd till enskilt företag, som det icke ankommer på knen att lämna. Fm har därför genom beslutet i denna del överskridit sin befogenhet. Däremot har klg icke visat någon omständighet som kan föranleda upphävande av beslutet att godkänna hyresavtalet. På grund av vad sålunda anförts prövar RegR lagligt på det sätt ändra LSts utslag, att klandrade beslutet upphäves i vad avser det såsom utbildningsbidrag betecknade anslaget.

1966 I 18

Den i 1966 I 15 nämnda kommunala stiftelsen i Västra Kinda kn ägde i knen en fas-

tighet, som var uthyrd till ett enskilt AB för industriändamål. Stiftelsens förvärv av fastigheten samt om- och tillbyggnadsarbeten på densamma hade delvis finansierats med banklån å 200 000 kr. mot kommunal borgen, för vilken borgen KM:t år 1962 givit tillstånd. År 1964 beslöt fm, på hemställan av stiftelsen, att av tillgängliga medel till stiftelsen utlåna 25 000 kr. för vissa ändringsarbeten på fastigheten, intill dess ifrågavarande jämte övriga lån för fastigheten slutligen kunde placeras. Över beslutet anfördes besvär, varvid klg huvudsakligen androg: Genom klandrade beslutet lämnade knen det enskilda företaget en subvention. Någon arbetslöshet eller några andra motiv som kunde medföra, att beslutet föll inom ramen för den kommunala kompetensen, hade icke framförts. – Fm genmälde bl. a., att avsikten med beslutet varit att ge stiftelsen möjlighet att snabbt genomföra vissa omändrings- och utbyggnadsarbeten, vilka syftade till att ge bolaget möjlighet till en rationellare produktion och ytterligare ökning av antalet anställda. Den hyra, som bolaget hade att erlägga, reglerades i förhållande till fastighetens produktionskostnad.

LSt: Fm:s beslut 4/5 61 om bildande av industristiftelsen och dess beslut 30/10 61 att efter KM:ts medgivande teckna borgen åt stiftelsen för inköp och ombyggnad av industrifastigheten har vunnit laga kraft. På grund härav och enär ändamålet med ifrågavarande lån, som avses vara av tillfällig karaktär och utgå ur knens tillgängliga medel, är att möjliggöra vissa ändringsarbeten å den stiftelsen tillhöriga fastigheten, finner LSt hinder ej kan anses ha mött för fm att bevilja lånet. LSt lämnar förty besvären utan bifall. *RegR:* (3 ledamöter) På av LSt anförda skäl och enär de i målet avsedda byggnadsarbetena få anses ligga inom ramen för normal förvaltning av den kommunala stiftelsens egendom, samt det med hänsyn till vad i målet upplysts om grunderna för hyrans bestämmande saknas anledning till antagande, att klandrade beslutet skulle innebära otillåten subvention av enskilt företag, fastställer RegR det slut, vartill LSt kommit i målet. (2 ledamöter:) Stiftelsen tillgodoser enligt sina stadgar andra ändamål än som knen har att vårda. Att på sätt som skett genom klandrade beslutet ställa medel till förfogande för investering i en stiftelsen tillhörig fastighet kan vid sådant förhållande – oavsett att beslutet om stiftelsens bildande vunnit laga kraft – icke anses utgöra en knens angelägenhet. Enär fm alltså genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet, pröva vi lagligt att, med ändring av LSt:s utslag, upphäva samma beslut.

1966 I 25

Fm i Alfta kn beslöt *att* köpa en fastighet på vilken ett enskilt sågverksbolag drev rörelse i fabrikslokaler, *att* upplåta fabriksfastigheten och del av annan fastighet med tomträtt till bolaget, *att* förse fabriksfastigheten m. fl. fastigheter med vatten och avlopp, *att* till bolaget betala 75 000 kr. ur allmänna investeringsfonden mot att bolaget åtog sig planering av industriområdet vid fabriksfastigheten, varvid beloppet skulle »inräknas i det belopp, varå företaget skulle erlägga tomträttsavgäld» samt *att* teckna borgen å 200 000 kr. för lån åt bolaget, allt under förutsättning att bolaget förband sig att starta nyproduktion av sådan omfattning att minst så många personer fick helårsanställning som f. n. var anställda i bolagets rörelse. – Över besluten anfördes besvär med yrkande att besluten måtte upphävas. Klg anförde huvudsakligen: Besluten innebar subvention av bolaget och snedvred konkurrensen mellan sågverksföretagen i bygden. Någon arbetslöshet, som kunde motverkas med subventionerna, förelåg inte i knen, och annat motiv, som kunde göra besluten kompetensenliga, hade inte framförts.

LSt fann besluten om utbetalning av 75 000 kr. och borgen för 200 000 kr. kompetensöverskridande och upphävde samtliga ifrågavarande beslut. – *RegR:* Ej ändring.

1966 I 37 (Jfr 1970 C 257)

Fm i Burträsks kn beslöt att för 180 000 kr. uppföra en maskinhall i knen att uthyras till en husvagnsfabrikant. I besvär över beslutet hävdades att beslutet var befogenhetsöverskridande och uppgavs att statsmakterna inte funnit skäl lämna bidrag till lokalisering av industri till den ifrågavarande orten. Knen invände att husvagnsfabrikanten sedan några år hyrde en lokal av knen och att denna lokal etappvis måste rivas i samband med omläggning av en länsväg. *LSt* lämnade besvären utan bifall. *RegR:* Enär av handlingarna i målet framgår, att den maskinhall, som knen beslutat låta uppföra, är avsedd att upplåtas till en enskild rörelseidkare, samt uppförande av en dyl. byggnad för nämnda ändamål icke kan anses avse en knens angelägenhet, prövar RegR lagligt att, med ändring av LSt:s utslag, upphäva fms beslut.

1966 I 57

Knivsta kn beslöt att sälja en obebyggd fastighet till en person som ämnade driva plåtslagerirörelse på fastigheten. Över beslutet anfördes besvär under påstående bl. a., att priset endast motsvarade 1/3 av fastighetens värde och således innebar subvention. *LSt* ogillade besvären. *RegR:* Ej ändring, enär det i målet inte kunde anses tillförlitligen styrkt att beslutet var olagligt i något hänseende som avsågs i 76 § KL.

1966 I 101

Stfm i Vadstena beslöt att genom tillhandahållande av mark och anläggningar för en kostnad av 200 000 kr. stödja en av enskild person anordnad fritids- och jordbruksutställning i Vadstena. I besvär över beslutet anfördes att fm genom beslutet överskridit sin befogenhet, enär beslutet innebar understöd åt enskilt företag, som inte tillgodosåg något allmänt intresse för staden.

LSt: Mässor och utställningar anordnade i kommunal regi eller med kommunalt stöd förekommer eller har förekommit i en rad svenska städer. Med hänsyn till den betydelse ifrågav. utställning måste anses ha för de stadens näringar, varom är fråga i målet, och arten av det stöd, varom staden beslutat, finner LSt att staden därigenom icke överskridit sin befogenhet. Då det ej heller i övrigt visats att beslutet är olagligt i något av de hänseenden, varom förmäles i 76 § KL, lämnar LSt besvären utan bifall. *RegR:* Ej ändring.

1966 I 102 (Jfr 1967 K 1155)

Stfm i Borlänge beslöt att låta uppföra en fabriksbyggnad i staden att uthyras till en textilindustri mot sedvanlig hyra. I besvär över beslutet anmärktes bl. a. att det inte kunde anses vara en kommunal angelägenhet att på förevarande sätt tillgodose enskilt företags lokalbehov, att det kunde förutsättas att företaget, som redan var verksamt i staden, skulle erhålla de nya lokalerna till subventionerad kostnad samt att industrilokalisering på förevarande sätt stod i strid i mot allmän lag. Staden å sin sida framhöll, att subvention i form av låg hyra varken begärts eller utlovats, att staden föreslagit att uthyra byggnaden främst för att behålla bestämmanderätten över byggnaden, som skulle ligga i närheten av bostadsområden, samt att stadens insats avsåg att tillgodose ett allmänt och berättigat önskemål att skapa arbetstillfälle för kvinnor.

LSt lämnade besvären utan bifall på följande skäl: LSt finner av vad i målet förekommit klandrade beslutet ge uttryck åt en strävan från stadens sida att medverka till en ur arbetsmarknadssynpunkt angelägen differentiering av stadens näringsliv, vilket f. n. kännetecknas av den tunga industrin med övervägande manlig arbetskraft. Vad staden sålunda vidtagit torde få anses avse en kommunal angelägenhet. Med hänsyn härtill och då klg ej heller – mot stadens bestridande – visat, att klandrade beslutet skulle innefatta en subvention av ett enskilt företag, har fm genom beslutet ifråga icke överskridit sin befogenhet. – *RegR:* Av vad i målet förekommit framgår, att syftet med

fms klandrade beslut är att ställa industrilokaler till förfogande för ett enskilt företag med huvudsakligen kvinnlig arbetskraft. Enbart det förhållandet, att möjligheterna till förvärvsarbete för kvinnor till följd av industrins allmänna struktur i staden är i viss mån begränsade och att därför ökning av sådana möjligheter ansetts önskvärda, kan emellertid icke medföra, att det blir en stadens angelägenhet att bereda företaget tillgång till ifrågavarande lokaler. Annan omständighet till följd varav uppförandet av fabriksbyggnaden kan anses såsom en stadens angelägenhet, har icke förebragts. Fm har följaktligen genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet. RegR prövar därför lagligt att, med ändring av LSt:s utslag, upphäva fms beslut.

1966 I 115

Folkunga Industristiftelse har enligt stadgarna till föremål för sin verksamhet att inom Folkunga kn förvärva eller förhyra fastigheter och däråt uppföra samt uthyra lokaler avsedda för småindustri och hantverk. Enligt stadgarna skall hyrorna vara så beräknade, att utrymme kan erhållas såväl för tillfredsställande avskrivningar som för erforderliga reservationer för kommande underhåll. – Fm i knen beslöt att bevilja stiftelsen borgen för lån å 100 000 kr. för uppförande av en verkstadsbyggnad i knen samt anslag ur allmänna investeringsfonden med 5 000 kr. till stiftelsens grundfond. Över dessa beslut anfördes besvär under påstående att besluten var kompetensöverskridande, varjämte klg yrkade verkställighetsförbud. Yrkandet om verkställighetsförbud lämnades av *LSt* utan bifall, enär klg mot knens bestridande inte gjort sannolikt att besluten skulle vara olagliga. *RegR* fann skäligt att i så måtto bifalla besvären att RegR förordnade, att beslutet att bevilja borgen inte fick verkställas förrän frågan om beslutets giltighet slutligt prövats eller i laga ordning annorledes förordnats.

1966 I 129 (Jfr 1967 K 1200)

Kfm i Grästorps kn beslöt att i knen uppföra en industribyggnad för en beräknad kostnad av 1 050 000 kr. Därjämte beslöt fm att godkänna ett avtal mellan knen och ett konfektionsföretag enligt vilket företaget förband sig att på 10 år hyra byggnaden för 53 000 kr. per år med rätt för företaget att få hyrestiden förlängd på 10 år eller inom viss tid få köpa fastigheten mot i avtalet bestämd köpeskilling. För »arrendevillkorens» fullgörande skulle ställas borgen av enskild person. I avtalet skulle intagas bestämmelser att företaget var skyldigt mottaga elever i blivande inbyggd yrkesskola. – Över beslutet anfördes besvär under påstående att beslutet var kompetensöverskridande och kränkte enskild rätt.

LSt upphävde beslutet som kompetensöverskridande, enär omständigheterna i målet inte grundade antagande att det understöd åt enskilt företag som beslutet innebar skulle ha avsevärd betydelse för motverkande av arbetslöshet i knen och inte heller i övrigt åberopats någon omständighet av sådan beskaffenhet att beslutet kunde anses avse en knens angelägenhet. *RegR:* ej ändring. – En ledamot var skiljaktig: Av handlingarna i målet framgår, att ifrågavarande konfektionsindustri driver sin verksamhet i en av knen ägd fastighet, där lokalerna är otillräckliga för rörelsens nuvarande omfattning, och att, därest det beslutade byggnadsföretaget icke kommer till stånd, risker föreligger för verksamhetens nedläggande inom knen med betydande sysselsättningssvårigheter för kvinnlig arbetskraft som följd. Med hänsyn till dessa förhållanden och betydelsen ur utbildningssynpunkt av den planerade inbyggda yrkesskolan finner jag ej hinder mot fms beslut i det av LSt anmärkta hänseendet föreligga. Ej heller eljest har beslutet visats vara olagligt i något av de hänseenden, som omförmäles i 76 § 1 mom. KL.

1966 I 171

Kfm i Storviks köping beslöt bifalla en av stiftelsen Storviksbostäder gjord framställ-

ning om subvention om 300 000 kr. till stiftelsen för uppförande av ett affärshus i köpingen. I besvär över beslutet anfördes att affärshuset inte huvudsakligen var avsett för köpingens räkning och att subventionen utgjorde stöd åt privat affärsverksamhet.

LSt lämnade besvären utan bifall och anförde: För köpingens fortsatta utveckling får det anses betydelsefullt att erforderliga anordningar i köpingen stå till förfogande för tillhandahållande av förnödenheter och tjänster. Byggnadsföretaget bör också uppfattas såsom uttryck för en strävan att på längre sikt verka för lokalisering till köpingen av ytterligare företagsamhet. Vid sådant förhållande får klandrade beslutet anses innefatta en köpingens angelägenhet. *RegR* däremot upphävde klandrade beslutet, enär det inte kunde anses utgöra en köpingens angelägenhet att, på sätt som skett genom fms klandrade beslut, anslå medel till uppförande av ifrågavarande affärshus och fm alltså genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet.

1967 ref. 35. Kommunalfullmäktige har beslutat bilda en kommunal industristiftelse, fastställt stadgar för stiftelsen och anvisat medel till grundfond för denna (ej överklagat). Senare har fullmäktige beslutat dels att stiftelsen skulle av ett lokalt industriföretag, gentemot vilket kommunen iklätt sig vissa engagemang, förvärva en industribyggnad, belägen på en kommunens fastighet, dels att kommunen skulle till stiftelsen försälja denna fastighet, vilken därefter jämte byggnaden skulle uthyras till företaget, dels ock att till stiftelsen skulle anslås vissa medel, som erfordrades i samband med nämnda transaktion. Fråga huruvida fullmäktige genom de senare besluten överskridit sin kompetens.

(Jfr 1965 ref. 2[1] och I 148.)

Kfm i Svärdsjö kn beslöt 8/6 1965 att bilda Svärdsjö kommunala industristiftelse, att fastställa ett framlagt förslag till stadgar för stiftelsen och att anvisa 5 000 kr. till grundfond för stiftelsen. Beslutet vann laga kraft.

Fm beslöt 1/3 1966 dels att sälja fastigheten Borgärdet 43[10] till stiftelsen och dels att stiftelsen skulle förvärva en AB Transform tillhörig industribyggnad på fastigheten enligt ett mellan stiftelsen och bolaget 16/2 1966 upprättat avtal. Enligt detta avtal skulle köpeskillingen för industribyggnaden vara 360 000 kr. Betalning skulle ske på så sätt att stiftelsen övertog en bolagets skuld till knen om motsvarande belopp. Stiftelsen skulle uthyra mark och industribyggnad till bolaget för tio år med rätt för bolaget att under hyrestiden förvärva hela fastigheten mot en köpeskilling som motsvarade stiftelsens självkostnad.[2]

I besvär över beslutet yrkades att beslutet måtte upphävas. Klg androg följande: Genom besluten engagerade sig kommunen i industriell företagsamhet på ett sätt, som enligt klgs mening inte var förenligt med kommunallagen. Någon arbetslöshet som kunde motivera beslutet förelåg icke. Ej heller hade andra motiv framförts, som skulle kunna medföra att beslutet föll inom ramen för den kommunala kompetensen.

I förklaring över besvären anförde fm bl. a. följande: Transaktionen mellan stiftelsen och bolaget innebar i realiteten, att stiftelsen och knen fick bättre säkerhet för sina engagemang gentemot bolaget, då industribyggnaden med fasta inventarier blev stiftelsens egendom liksom också marken, sedan den förvärvats från knen. Härigenom blev det möjligt för stiftelsen att lagfara fastigheten på sig, varvid hela fastigheten med industribyggnaden blev fast egendom, vilket måste anses ha avgörande betydelse ur säkerhetssynpunkt. Beträffande försäljningen av Borgärdet 43[10] till stiftelsen framhöll fm, att knen ägde rätt att förvärva och avyttra fast egendom, då det ur kommunal synpunkt ansågs lämpligt.

LSt lämnade besvären utan bifall och framhöll därvid sammanfattningsvis att be-

[1] Se sid. 137.

[2] Beträffande stiftelsens stadgar och det närmare innehållet i avtalet mellan stiftelsen och bolaget: se referatet i regeringsrättens årsbok.

slutet om stiftelsens förvärv av industribyggnaden måste anses tillkommet i knens och inte i företagets intresse samt att klandrade beslutet, vilket måste ses som en helhet, inte innebar en enligt kommunallagen otillåten förmån för bolaget.

RegR: Det kan icke utan särskilda skäl anses ligga inom en kommuns kompetens att vare sig direkt eller indirekt genom annan juridisk person förvärva industribyggnad av ifrågavarande slag. I målet har icke ens påståtts, att köpet av byggnaden och därmed sammanhängande åtgärder skulle vara nödvändiga till undvikande av väsentlig ekonomisk förlust för knen i dess mellanhavande med bolaget, och vad som helt allmänt anförts om att åtgärderna skulle vara ägnade att stärka knens ställning gentemot bolaget kan ej anses utgöra sådant särskilt skäl som nyss sagts. Ej heller i övrigt ger utredningen vid handen, att sådana skäl finnes. Enär på grund härav fm genom klandrade besluten, vilka får uppfattas som en enhet, måste anses ha överskridit sin befogenhet, prövar RegR lagligt att, med ändring av LSts utslag, upphäva fullmäktiges ifrågavarande beslut.

RÅ 1967 ref. 37. Kommunalfullmäktiges beslut att – utan närmare direktiv – ställa visst belopp till kommunalnämndens förfogande för åtgärder i syfte att befrämja den kvinnliga sysselsättningen i kommunen har överklagats under påstående, att anslaget kunde antagas komma till användning för ändamål utanför kommunens kompetens (otillåten industrisubvention). Enär valet av åtgärder lagts i kommunalnämndens hand, har besvären emellertid ogillats.

(Jfr 1966 ref. 7.)

Kfm i Burträsks kn beslöt 31/3 1966 efter framställning från kommunalnämnden att av medel för arbetslöshetens bekämpande ställa ett belopp av 50 000 kr. till nämndens förfogande för vidtagande av åtgärder i syfte att befrämja den kvinnliga sysselsättningen inom knen. Nämnden hade till stöd för sin framställning åberopat, att antalet arbetssökande kvinnor inom kommunen var stort.

I besvär över beslutet yrkades att beslutet såsom bl. a. kompetensöverskridande måtte upphävas. Klg framhöll att konkret förslag om arbetsprojekt visserligen inte hade redovisats men att det under debatten i ärendet framkommit, att förslaget avsåg att påverka enskild textil- eller sömnadsindustri att etablera sig i knen och att anslaget således avsåg kostnader i samband därmed.

LSt lämnade besvären utan bifall.

RegR: Det i fms beslut angivna syftet med ifrågavarande anslag, dvs. vidtagande av åtgärder för att främja den kvinnliga sysselsättningen inom kommunen, kan i och för sig falla inom kommunens kompetensområde. Huruvida så faktiskt blir fallet, blir beroende på arten av de åtgärder som må komma att vidtagas. Såvitt handlingarna utvisar, har anslaget icke av fullmäktige förbundits med närmare direktiv rörande användningen. Kommunalnämnden får därför antagas ha fria händer att inom ramen för det angivna syftet fatta beslut om valet av åtgärder, och frågan, huruvida dessa kommer att ligga inom eller utom kommunens kompetensområde, blir följaktligen beroende av vad nämnden kan komma att besluta. Vad klg anmärkte rörande överskridande av knens kompetens kan därför icke föranleda upphävande av fms klandrade beslut.

1967 I 29

Kfm i Torsås kn beslöt köpa 925 aktier i AB Torsås Ångkvarn & Träindustri för 230 kr per aktie (minoritetspost). I besvär över beslutet anfördes följande. Bolaget drev utom elektrisk kraftstation och eldistribution även stor sågverksrörelse. Omsättningen i sågverksrörelsen torde uppgå till minst hälften av bolagets sammanlagda omsättning. I den elektriska rörelsen var åtta personer sysselsatta och i trävarurörelsen 40 personer. Det måste anses strida mot KL att knen investerade medel av denna storlek i en dylik rörelse. Om däremot den elektriska rörelsen avskiljts och försålts för

sig hade det kunnat vara en kommunal angelägenhet att förvärva densamma. Fm hade alltså genom beslutet överskridit sin kompetens. Härtill kom att i knen fanns 6 à 7 andra sågverk, som alltså skulle få driva sin rörelse i konkurrens med ett av knen i hög grad subventionerat företag. Då klg själv drev en trävarurörelse, kunde hävdas att beslutet kränkte hans enskilda rätt, och detsamma gällde även övriga företagare inom branschen.

LSt: Av handlingarna i målet framgår, att fm genom klandrade beslutet åsyftat att få insyn i och inflytande över det företag, som ombesörjer eldistribution inom knen. Då nämnda syfte i föreliggande fall icke synes kunna förverkligas på annat sätt än genom förvärv av aktier i distributionsföretaget, finner LSt den omständigheten att ett dotterföretag till distributionsföretaget bedriver industriell verksamhet icke medföra, att fm genom klandrade beslutet kan anses ha överskridit sin befogenhet. På grund härav och då klg icke visat, att beslutet eljest är olagligt i något av de hänseenden, varom förmäles i 76 § KL, prövar LSt lagligt lämna besvären utan bifall. – *RegR* (3 ledamöter): Ej ändring. – En skiljaktig ledamot: Jag – som med hänsyn till det sätt på vilket klg bestämt sin talan hos LSt icke till prövning upptar frågan huruvida det kan anses utgöra en angelägenhet för knen att, på sätt som skett i förevarande fall, genom förvärv av aktiemajoritet i det företag, som ombesörjer eldistribution i knen, skaffa sig insyn i och inflytande på nämnda verksamhet – prövar på de skäl LSt i övrigt anfört i sitt utslag lagligt fastställa det slut samma utslag innehåller.

1967 K 767

Stfm i Motala beslöt år 1964 att teckna borgen för byggnadskreditiv om högst 500 000 kr. åt Kommunala Industristiftelsen, Motala, avsett för ett stiftelsens fabriksbygge i staden. Beslutet vann laga kraft. I april 1965 beslöt stfm bevilja stiftelsen ett tillfälligt lån på 350 000 kr., avsett att täcka uppkomna merkostnader för fabriksbygget, samt att anmoda stiftelsen att beakta kostnadsstegringen vid hyressättningen för fabriksbyggnaden. Det beviljade lånet skulle löpa med ränta, som med 0,5 % skulle överstiga högsta inlåningsränta i bank. Över detta beslut anfördes besvär varvid klg anförde i huvudsak följande. Eftersom det inte kunde anses vara en kommunal angelägenhet att via en kommunal industristiftelse bygga och förvalta industrifastigheter, kunde det ej heller ankomma på en kommun att ekonomiskt stödja en sådan stiftelse. Det ärende, som klandrade beslutet avsåg, innefattade även hyressubvention till det företag, åt vilket fabriksbyggnaden uthyrts. Klg hemställde att beslutet såsom kompetensöverskridande måtte undanröjas.

Efter att ha antecknat, att industribyggnaden i vart fall sedan våren 1965 var färdigställd och tagen i anspråk för sitt ändamål, utlät sig *LSt:* LSt finner, att, enär ovannämnda beslut (år 1964) att ikläda staden borgen för byggnadskreditiv på 500 000 kr. vunnit laga kraft, samt vid sådant förhållande och med hänsyn vad i målet blivit upplyst angående färdigställandet av fastigheten, hinder ej kan anses ha mött för stfm att – oavsett huruvida borgensåtagandet ursprungligen varit att anse såsom en kommunal angelägenhet – bevilja ifrågavarande lån på 350 000 kr. Då klg icke heller i övrigt visat att beslutet är olagligt i något av de hänseenden, varom förmäles i 76 § KL, lämnar LSt besvären utan bifall. – *RegR:* Uppförandet av ifrågavarande fabrik åt ett enskilt företag kan icke anses ha varit en kommunal angelägenhet. Ej heller har i målet visats, att staden till följd av sitt tidigare borgensåtagande eller av annan anledning varit nödsakad att för undvikande av en väsentlig ekonomisk förlust för staden stödja stiftelsen genom ifrågavarande lån. Enär vid angivna förhållande stfm:s klandrade beslut icke avser en stadens angelägenhet och fm förty genom beslutet överskridit sin befogenhet, prövar RegR lagligt, att med ändring av LSt:s utslag, upphäva sagda beslut. – En skiljaktig ledamot: Ej ändring.

1967 K 769

Stfm i Ängelholm beslöt att till Linköpings Linnefabriks AB sälja en tomt i staden för ca 138 000 kr. I besvär över beslutet androgs huvudsakligen följande. Tomtpriset var bestämt till 10 kr./m², inklusive kostnader för gator samt vatten-, avlopps- och el-ledningar. Detta tomtpris hade sedan år 1960 tillämpats i det ifrågavarande området. Priset var givetvis redan då för lågt med hänsyn till stadens beräknade kostnader för gator och ledningar. Sedan hade kostnaderna för gator och ledningar stigit väsentligt. Under dessa år hade penningvärdet sjunkit med 25–30 %. Det förelåg alltså en påtaglig subventionering av industriföretaget, vartill staden saknade laglig rätt. Köpeavtalet stadgade vidare, att halva köpeskillingen skulle erläggas genom avbetalningar under 5 år och att 5 % ränta skulle erläggas på obetald del av köpeskillingen. Staden skulle sålunda i realiteten fungera som företagets finansiär och långivare mot en räntegottgörelse, som väsentligt understeg den ränta staden fick erlägga för egna lån. Någon motivering och försvar för subventionering och det obehöriga gynnandet av företaget hade icke presterats från stadens sida. Klg yrkade att beslutet såsom befogenhetsöverskridande måtte upphävas. – I förklaring över besvären anförde fm bl. a., att bolaget förbundit sig att å ogulden del av köpeskillingen erlägga högsta inlåningsränta. – *LSt:* Av utredningen i målet kan ej anses visat att tomtpriset satts så lågt eller att sådana försäljningsvillkor lämnats, att den beslutade försäljningen må anses innebära ett understöd av enskilt företag. Enär fm alltså icke genom klandrade beslutet överskridit sina befogenheter, samt ej heller eljest visats någon omständighet som jämlikt 76 § KL kan föranleda beslutets upphävande, lämnar LSt besvären utan bifall. – *RegR:* Ej ändring.

1967 K 821

Kfm i Södra Sotenäs kn beslöt att anordna en fastlandsförbindelse till två holmar vid Kungshamns samhälle i knen, av vilka holmar knen ägde mer än hälften. Anläggningskostnaden beräknades till 900 000 kr., varav 550 000 kr. belöpte på en bro från fastlandet till en av holmarna och återstoden avsåg vänd- och lastplats, tillfartsväg på fastlandet, vatten- och avloppsledningar samt administration och projektering m. m. Byggnadsföretaget skulle finansieras genom bidrag med 450 000 kr. från ett konservföretag som drev fabriksrörelse på en av holmarna och i övrigt med anlitande av kommunala medel. I besvären över beslutet yrkades att beslutet såsom innefattande olaga industrisubvention måtte upphävas.

LSt: Gravarne knblock, bestående av södra Sotenäs, Smögens och Tossene kner, utvisar för de senaste 10 åren vikande befolkningssiffror. Bl. a. med hänsyn härtill måste det anses vara ett betydande kommunalt intresse att lokaliseringsfrågorna rörande industriella anläggningar inom knblocket noggrant uppmärksammas. För den industriella utvecklingen inom södra Sotenäs kn äro möjligheterna att förlägga industriområden i nära anslutning till sjön och befintliga hamnområden av stor betydelse. Ifrågavarande ögrupp, bestående av Rösholmen, Kristens holme m. fl. småöar, är genom sitt läge i nära anslutning till Kungshamn ett naturligt komplement till samhällets hamnområde. Klandrade beslutet är därför ägnat att förbättra möjligheterna till en utveckling av ortens industri. ABBA – Fyrtornet AB har en av sina fabriker belägen på Rösholmen i Kungshamn. Enligt av knen lämnad uppgift är ifrågavarande industri den största i Kungshamn och av mycket stor betydelse för orten. Knen äger på Rösholmen ett betydande markområde, som av knen avses bli utnyttjat till industriområde, om fastlandsförbindelse kan ordnas. På grund härav får i målet anses utrett, att knen genom klandrade beslutet både befrämjar ortens industriella verksamhet och därjämte tillvaratager ett knens eget intresse av betydande styrka. LSt finner därför, att fm genom klandrade beslutet icke överskridit sin befogenhet.

RegR: Fm har i målet gjort gällande att

knen har behov av industritomter i anslutning till hamnområdet och att den har för avsikt att utnyttja sitt markinnehav på Rösholmen till industriområde, om fastlandsförbindelse med ön kommer till stånd. Närmare upplysningar om det avsedda utnyttjandet av nämnda markinnehav har emellertid icke lämnats. Ej heller föreligger i målet utredning om förutsättningarna i övrigt för att inom rimlig tid åstadkomma ett sådant utnyttjande av markinnehavet. Utredningen får fastmera anses ge vid handen, att klandrade beslutet huvudsakligen innebär ett understödjande av det företag som redan etablerats på Rösholmen. Enär på grund härav fm genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet, prövar RegR lagligt att med ändring av LSt:s utslag, undanröja nämnda beslut.

1967 K 822

Kfm i Rydaholms kn beslöt år 1965 att teckna borgen för lån å 150 000 kr. till en person som drev såg- och byggnadsindustri i knen. Lånet skulle användas för uppförande av större lokaler för företagarens industri i knen. Som säkerhet för borgensåtagandet skulle lämnas inteckningar i en fastighet i knen. Beslutet vann laga kraft. År 1966 beslöt fm, efter framställning från företagarens sida, om ändringar i säkerheten för borgensåtagandet, innebärande att inteckningssäkerheten i den förenämnda fastigheten dels uppflyttades och dels minskades samtidigt som företagaren lämnade ytterligare inteckningssäkerhet i annan fast och lös egendom. Detta beslut överklagades såsom kompetensöverskridande. Till stöd för besvären anfördes att knen genom beslutet avsevärt försämrade säkerheten för borgensåtagandet och därmed subventionerade företaget. Någon arbetslöshet eller andra motiv, som kunde medföra att beslutet föll inom ramen för den kommunala kompetensen, hade inte framförts. Klg framhöll vidare, att anledningen till att säkerheten så försämrats inte uppgivits men att av en till handlingarna fogad skrift framgick, att den ändrade säkerheten gjorde det möjligt för såväl en affärsbank som för Rydaholms jordbrukskassa att erhålla inteckningar med bättre förmånsrätt än knen. Det klandrade beslutet hade således den verkan att företagaren fick bättre lånemöjligheter. Därmed kunde också fastslås att beslutet hade uppenbar karaktär av subvention.

LSt: Fms beslut (år 1965) om borgensåtagandet har vunnit laga kraft. Vidare var enligt vad i målet upplysts den aktuella industrianläggningen färdigställd vid tiden för klandrade beslutets fattande. Med hänsyn härtill och då beslutet (år 1966) syftat till att bereda industrianläggningens ägare möjlighet att ordna krediterna för företaget och föra detta till en slutlig lösning samt det på grund av vad i målet upplysts om pantfastigheternas värde icke kan anses klarlagt att det klandrade utbytet av säkerheten såsom sådant skulle innebära otillåten subvention av enskilt företag, kan hinder icke anses ha mött för fm att utbyta säkerheten på sätt klandrade beslutet innehåller. På grund härav lämnar LSt besvären utan bifall.

RegR: Av den i målet förebragda utredningen framgår, att fms klandrade beslut icke avser någon knens angelägenhet utan allenast har till syfte att – utöver vad som skett genom beslutet (år 1965) – bereda stöd åt visst enskilt företag. Fm har således genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet. RegR prövar därför lagligt, att med ändring av LSt:s utslag, upphäva fms klandrade beslut.

1967 K 1109

Kfm i Mörarps kn beslöt att köpa vissa fastigheter av A för 1 487 500 kr., att sälja ett område av nämnda fastigheter med byggnader till A för 250 000 kr., att till A utarrendera 45 har mark utan byggnader för en årlig avgift av 400 kr./har samt att anhålla om KM:ts medgivande att för ändamålet låna 1 300 000 kr. Fm beslöt samtidigt att köpa vissa fastigheter av P för 340 000 kr. samt att anhålla om KM:ts medgivande att för ändamålet låna 300 000 kr. Över dessa beslut anfördes besvär med

17—014359

yrkande att besluten måtte upphävas. Klg androg i huvudsak följande. Knen hade inte under överskådlig tid behov av mera tomtmark. Den årliga avgiften för knens tomtmark ökades från 100 000 till 300 000 kr. Arrendeavgiften 400 kr./har var för låg. Knen fick 800 kr./har för annan likvärdig egendom som knen ägde, varför i förevarande fall förelåg en subvention av 18 000 kr. per år. Att betala med reverser och inte invänta KM:ts tillstånd var att undanhålla berörd myndighet insyn i knens ekonomi. Denna var hårt ansträng och nödvändiga andra investeringar skulle äventyras, om köpen kom till stånd. Om inte beslutet tolkades som olagligt, ansåg klg att fm överskridit sin befogenhet och att beslutet vilade på orättvis grund. – *LSt:* Ej bifall. *RegR:* Ej ändring.

1967 K 1155 (Jfr 1966 I 102)

Stfm i Borlänge beslöt att, sedan vissa angivna förutsättningar uppfyllts, uppföra en fabriksbyggnad för uthyrning till ett textilföretag samt att av tillgängliga medel förskottera 480 000 kr. för byggnadens uppförande. Beslutet klandrades och upphävdes (1966 I 102).

Textilföretaget, som sedan fabriksbyggnaden uppförts hyrde denna, meddelade sedermera till knen att företaget för sin verksamhet behövde väsentligt större lokaler. Fm beslöt härefter att projektera en tillbyggnad av fabriksbyggnaden samt att för täckande av kostnaderna härför anvisa 40 000 kr. I besvär över detta beslut anfördes i huvudsak följande. Klg hade den största förståelse för fms olika åtgärder att stimulera ortens näringsliv, men dessa åtgärder måste ovillkorligen vara förankrade i gällande kommunallagar. Att nu trotsa KM:ts utslag och fortsätta utbyggnaden av fabrikslokal, som uppförts olagligt, tordé vara en för vårt land vikommande i kommunala sammanhang helt unik form av efterlevnad av de beslut som KM:t meddelar. Klg yrkade därför inhibition och upphävande av klandrade beslutet. – *LSt*: Inhibition. – *RegR:* Ej ändring.

1967 K 1200 (Jfr 1966 I 129)

Kfm i Grästorps kn beslöt 22/1 1965 att för en beräknad kostnad av ca 1 milj. kr. uppföra en industribyggnad i knen i huvudsaklig överensstämmelse med upprättade ritningar. Byggnaden skulle uthyras till ett konfektionsföretag. Sedan besvär anförts mot beslutet blev beslutet av LSt genom utslag 12/5 1965 upphävt såsom befogenhetsöverskridande. Klg fullföljde talan till RegR, som 15/9 1966 fastställde LSt:s utslag (1966 I 129).

Den 26/5 1966, innan förenämnda mål avgjorts av RegR, beslöt fm att ställa ca 6 000 kr. till kommunalnämndens förfogande för betalning av en räkning för utförda arbeten med ritningar till den planerade fabrikslokalen. I besvär över detta beslut androg klg i huvudsak följande. De ifrågavarande ritningarna utgjorde en högst väsentlig del av byggnadsföretaget. Om LSt:s utslag 12/5 1965 skulle bli fastställt av KM:t borde även det nu klandrade beslutet upphävas. Klg anförde ytterligare att han vid ett telefonsamtal med en hos konfektionsföretaget anställd person fått uppfattningen att ritningarna beställts av konfektionsföretaget. Det borde då i första hand vara konfektionsföretaget som skulle stå för kostnaden. Om det skulle föreligga ett avtal med någon representant för knen var detta i sak ovidkommande. Det föreföll följdriktigt att den eller de, som gett sig in på denna chansning, också fick stå för kostnaderna.

LSt: Fms nu klandrade beslut 26/5 1966 avser att lämna likvid till ingenjörsbyrån för ritningsuppdrag som lämnades denna före det fm 22/1 1965 fattade sitt tidigare klandrade beslut att uppföra ifrågavarande industribyggnad. Klg har inte visat att beslutet 26/5 1966 som sådant är olagligt i något av de hänseenden som avses i 76 § KL. LSt lämnar därför besvären över detta beslut utan bifall.

RegR: Av vad som förekommit i målet kan icke anses framgå annat än att ritningarna beställts för knens räkning samt att knen är skyldig att bekosta dem. Enär där-

för fm genom beslutet 26/5 1966 icke överskridit sin befogenhet och beslutet ej heller i övrigt visats vara olagligt i något av de hänseenden, som sägs i 76 § KL, lämnar RegR besvären utan bifall.

1967 K 1471

Kfm i Dorotea kn beslöt att till AB Dorotea kns Industribyggnader för dess verksamhet utlåna 170 000 kr. mot gällande bankränta samt att på visst sätt ändra bolagsordningen och bolagets firma. Över dessa beslut anfördes besvär varvid klg beträffande lånebeslutet anförde att det saknades godtagbar säkerhet eller amorteringsplan för det beviljade lånet samt att det enligt rättspraxis inte var en kommunal angelägenhet att bilda ett aktiebolag med ändamål att bygga och förvalta industribyggnader. Efter besvärstidens utgång anförde klg ytterligare bl. a. att bolagsordningen innefattade en verksamhet som inte var förenlig med kommunallagen samt att besluten därför var kompetensöverskridande.

LSt: Fm har 28/12 1964 beslutat bilda ifrågavarande bolag, vilket enligt bolagsordningen har till föremål för sin verksamhet att inom Dorotea kn förvärva, sälja och utarrendera fastigheter samt uppföra och förvalta byggnader för industriellt ändamål ävensom bedriva annan därmed sammanhängande verksamhet. Bolaget skall sålunda främja ortens försörjning med industrilokaler. Enligt bolagsordningen skall ändring i densamma för att bliva gällande godkännas av fm. Samtidigt har fm beslutat anslå medel till aktiekapital. Beslutet har vunnit laga kraft. – Överklagade beslutet att ändra bolagsordningen avser allenast att ersätta ordet »kommun» med ordet »socken». Knen och socknen omfattar samma geografiska område. LSt finner visserligen uppenbart, att den verksamhet, som bolaget bedriver, icke utgör någon knens angelägenhet. Beslutet, som får anses innebära godkännande av befintligt eller kommande beslut i vederbörlig ordning om ändring av bolagsordningen i nämnda avseende, kan dock icke i och för sig innebära överskridande av kommunalfullmäktiges befogenhet. Vad beträffar beslutet att bevilja bolaget lån har klg inom besvärstiden icke anfört något av beskaffenhet att föranleda upphävande av nu ifrågavarande beslut. LSt ogillar förty besvären. – *RegR* upphävde klandrade lånebeslutet enär det icke varit en knens angelägenhet att besluta om bildande av ett aktiebolag med det ändamål bolagsordningen för AB Dorotea kns Industribyggnader innefattade samt att det därför icke var knens angelägenhet att bevilja bolaget lån till dess verksamhet.

1967 K 1474

Stfm i Örebro beslöt att förvärva ett antal stadsägor för 185 000 kr. att därå uppföra en fabriksbyggnad om ca 4 000 m² för ett uppskattat belopp av 2,5 milj. kr. samt att uthyra densamma till ett industriföretag mot en hyra som helt motsvarade kapital- och driftskostnader. Industriföretaget ifråga var redan etablerat i staden men behövde ytterligare fabrikslokaler. Fm beslöt samtidigt att företaget, utöver hyra, skulle erlägga en årlig amortering av 1/20 av hela fastighetsvärdet. Avsikten var att staden efter 5 år eller i vart fall efter 10 år skulle överlåta fastigheten till bolaget, varvid amorteringarna skulle avräknas på köpeskillingen.

I besvär över beslutet anfördes bl. a. Det var uppenbart att fm genom klandrade beslutet lämnade bolaget ett ekonomiskt stöd som inte kunde vara förenligt med KL. De allmänna formuleringar, som låg till grund för fms beslut, gav möjlighet för stadens representanter att senare träffa avtal med bolaget, som gav bolaget förmåner av subventionskaraktär. Det framgick t. ex. inte av beslutet vilken ränta som skulle uttas, hur man skulle förfara om bolaget nedlades eller flyttades, eller vad som innefattades i uttrycket driftskostnader. Det var också oklart om och när bolaget skulle förvärva fastigheten. I rättspraxis hade också fastslagits, att uppförande av industribyggnad för ett visst företag och uthyrning av

byggnaden till detta inte var en kommunal angelägenhet.

LSt: Enligt 3 § KL äger kn att själv, efter vad i nämnda lag närmare bestämmes, vårda sina angelägenheter, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan. Med en sådan avfattning av bestämmelsen för den kommunala kompetensen äger enligt vederbörande departementschefs uttalande i prop. till nyssnämnda lag knerna frihet att med beaktande av de lokala förhållandena och tidslägets växlingar taga egna initiativ och göra självständiga insatser på olika verksamhetsområden. På grund av vad sålunda anförts och då bolaget enligt klandrade beslutet för fabriksbyggnaden skall erlägga en hyra, som helt motsvarar kapital- och driftskostnaderna och därjämte erlägga viss amortering samt staden fördenskull icke kan anses hava lämnat bolaget en otillåten subvention, alltså och då bolagets verksamhet redan tidigare är förlagd till Örebro och den av fm beslutade medverkan för att tillgodose bolagets ytterligare behov av fabrikslokaler därför icke kan anses utgöra ett hinder mot en ur hela rikets synpunkt ändamålsenlig lokalisering av näringslivet, samt klg icke heller i övrigt visat, att beslutet är olagligt i något av de hänseenden, varom omförmäles i 76 § KL, lämnar LSt besvären utan bifall. – *RegR*: Enär fms klandrade beslut icke avser en stadens angelägenhet, prövar RegR lagligt, att med ändring av LSt:s utslag upphäva fms beslut.

1967 K 1476

Kfm i Västra Kinda kn beslöt i dec. 1965 i anledning av föreliggande avtal med Skogsägarnas Industri AB att omedelbart börja projektering av väg och industrispår till bolagets fastighet Karleby 5[1] i knen samt att för ändamålet anvisa 15 000 kr. Fm beslöt något senare att anvisa ytterligare 35 000 kr. för projekteringsarbeten för anläggning av väg, industrispår jämte vatten- och avloppsledningar till fastigheten samt att anvisa 30 000 kr. för betalning av intrångsersättning och disposition av mark m. m. för väg och industrispår till fastigheten.

I besvär över besluten anfördes sammanfattningsvis att det inte låg inom den kommunala kompetensen att bygga bilväg eller järnväg åt ett visst industriföretag. En dylik stödåtgärd hade karaktären av subvention och gav vederbörande företag ett försteg i konkurrensen, ett övertag som företaget inte uppnått av egen kraft.

Fm avgav skriftligt yttrande i målet och lämnade därutöver vissa upplysningar under hand. Därvid framkom i huvudsak följande. Med utgångspunkt från AMS:s lokaliseringsutredning för Östergötlands län och länsarbetsnämndens utredning rörande befolkningsutvecklingen och arbetskraftsförhållanden inom Kindaknerna hade fm bedömt läget så att det var ytterst angeläget att knen genom olika åtgärder sökte stödja och stimulera möjligheterna till ökad sysselsättning inom knen. Fm hade emellertid genom besluten inte endast avsett att öka sysselsättningen utan också syftat till att tillgodose ett behov för ett industriområde. De beslutade åtgärderna berörde nämligen inte bara bolagets fastighet. Även andra industrifastigheter skulle få användning för den planerade nya vägen som tillfartsväg. Industrispåret och vatten- och avloppsledningarna skulle komma att betjäna också Karleby tegelbruk. Avtalet beträffande intrångsersättning och disposition av mark innebar bl. a. visst markbyte, och delar av det område knen förvärvade avsåg man att i framtiden nyttja såsom område för industri. Även områdena norr och söder om bolagets fastighet var väl lämpade för fortsatt utbyggnad av det aktuella industriområdet, varför knen hade för avsikt att framdeles hänvisa nya industriföretag dit. Då sådana åtgärder som att förse industriområden med vägar, stickspår och vatten- och avloppsledningar på grund av sin allmänna natur kunde anses falla inom knens kompetens, ansåg sig fm inte ha överskridit sin befogenhet genom klandrade besluten.

LSt antecknade, att AMS medgivit att kommunen fick såsom statskommunalt beredskapsarbete för en preliminärt beräknad

kostnad av ca 1,8 milj. kr. utföra vägar, järnväg, väg- och järnvägsbro samt vatten- och avloppsledningar till planerat industriområde öster om Kisasjön inom bolagets fastighet samt att statsbidrag fick utgå med 40 % av styrkta kostnader härför. Vidare antecknades, att antalet anmälningar av arbetslösa i Kindaknerna under tiden 1960–1966 stigit från 287 till 432, att i en av skogsvårdsstyrelsen i länet upprättad PM ang. råvarutillgången för sågverksindustrin i södra länsdelen redovisats ett klart behov av att sågverksindustrin här utbyggdes samt att länsplaneraren i länet i utredning för underlag om översiktsplanering i Kisa knblock anfört bl. a.: Befolkningen inom blocket som helhet hade oavbrutet minskats sedan år 1950. Sysselsättningen inom jordbruk och skogsbruk utgjorde tillsammans grunden för näringarna inom blocket. Den pågående rationaliseringen inom jord- och skogsbruk tog sig bl. a. uttryck i minskat behov av arbetskraft. Överflyttningen av arbetskraft från dessa näringsgrenar gjorde sig olika starkt gällande i blockets olika delar. Betydelsefullt för denna omflyttning var i vad mån andra näringsgrenar – främst då i tätorterna – förmådde suga upp den arbetskraft som friställdes.

LSt: Av de omständigheter knen åberopat till stöd för sina beslut finner LSt till en början framgå, att även andra industriföretag än det i målet aktuella kommer att få nytta av de beslutade åtgärderna. Därjämte har knen med framsynthet sörjt för att nyetablerade industriers behov lättare kommer att kunna tillgodoses. Härutöver finner LSt emellertid att det – med hänsyn till vad ovan anförts om arbetskraft – och sysselsättningsförhållandena i knen – föreligger väl underbyggda skäl för knen att på alla sätt söka motverka den arbetslöshet, som med tilltagande styrka gör sig gällande i regionen. Det framgår att knen med de klandrade besluten åsyftat att bekämpa den fara, som denna raskt stigande arbetslöshet medför. Nödvändigheten härav bekräftas genom det ovannämnda beslutet av AMS. LSt finner därför att den av knen beslutade aktiviteten måste anses vara en i hög grad nödvändig form av kommunal hjälpverksamhet. Lämpligheten av att sågverksindustrin utbyggs i knen framgår av den PM som upprättats av skogsvårdsstyrelsen i länet. På grund av vad sålunda anförts och då det ej heller i övrigt visats att klandrade besluten är olagliga i något av de hänseenden, varom förmäles i 76 § KL, lämnar LSt besvären utan bifall.

RegR: I målet har uppgivits, att det råder betydande arbetslöshet och avsevärda sysselsättningssvårigheter inom Kindabygden. Dessa uppgifter vinner stöd av att AMS genom sitt ovannämnda beslut medgivit, att de med klandrade besluten avsedda anläggningsarbetena finge utföras såsom statskommunala beredskapsarbeten liksom även av att KM:t genom beslut 25/8 1967 med stöd av KK 23/4 1965 (nr 101) om statligt lokaliseringsstöd beviljat Skogsägarnas Industri AB lokaliseringslån vid utförande av den planerade industrianläggningen på fastigheten Karleby 5[1]. De av knen beslutade anläggningsarbetena är av den art, att de kan antagas få avsevärd betydelse för bekämpande av arbetslöshet i knen. De avser också sådana verksamhetsområden – trafikomläggningar samt anläggningar för vattenförsörjning och avlopp – som det får anses ankomma på knen att svara för. Vid här angivna förhållanden kan den omständigheten, att knens åtaganden därjämte får antagas ha bidragit till bolagets beslut att förlägga industriföretaget till knen, icke medföra, att åtagandet måste bedömas såsom otillåten industrisubvention. Fast mera har arbetena i viss mån karaktär av långsiktiga planeringsåtgärder ägnade att underlätta nyetablering på platsen jämväl av andra industriföretag. På grund av ovan angivna omständigheter kan det icke anses, att fm genom klandrade besluten överskridit sin befogenhet. Enär besluten ej heller eljest visats vara olagliga i något av de hänseenden varom förmäles i 76 § KL, fastställer RegR det slut vartill LSt kommit till målet.

1967 K 1477

Sedan kfm i Västra Kinda kn beslutat att – för att motverka avfolkningen och stimu-

lera nylokalisering till knen – bilda en kommunal industristiftelse med ändamål att inom knen förvärva fastigheter eller tomträtt till fastigheter i syfte att därå uppföra, förvalta och/eller uthyra lokaler för hantverks- och industriändamål, vilket beslut vunnit laga kraft, beslöt fm i okt. 1965 att anslå 50 000 kr. till stiftelsen.

I besvär över beslutet anfördes i huvudsak följande. Stiftelsens verksamhet föll enligt fast praxis utanför den kommunala kompetensen. Eftersom redan tillkomsten av stiftelsen stod i strid med KL:s regler borde även kommunala beslut att förse stiftelsen med kapital m. m. falla utanför den kommunala kompetensen.

Fm anförde i målet att klandrade beslutet var ett följdbeslut till ett tidigare numera lagakraftvunnet beslut varigenom ett industriföretag, som hyrt lokal av stiftelsen, i samband med lokaliseringen till knen erhållit befrielse från att betala hyra under en tid av 8 månader. Fm hade därför med nu beviljade anslag avsett att kompensera stiftelsen för detta hyresbortfall. Om stiftelsen inte erhöll denna kompensation, kunde den inte sköta sina ekonomiska förpliktelser och måste då träda i likvidation, vilket skulle innebära stora värdeförluster.

LSt antecknade att AMS medgivit att i knen fick som statskommunalt beredskapsarbete utföras vissa angivna arbeten vartill statsbidrag fick utgå med 40 % av styrkta kostnader. Vidare gjordes samma anteckningar ang. arbetslöshet i Kindabygden och om länsplanerarens bedömningar som återfinns i fallet 1967 K 1476. *LSt:* Med hänsyn till vad i målet anförts om arbetskrafts- och sysselsättningsförhållandena i knen finner LSt att starka skäl föreligga för knen att på alla sätt söka motverka den arbetslöshet, som med tilltagande styrka gör sig gällande i knen. Det framgår att fm genom det klandrade beslutet åsyftat att bekämpa den fara för knen, som den stigande arbetslösheten medför. Behovet härav understrykes också genom det ovannämnda beslutet av AMS. LSt finner därför att beslutet innefattar åtgärder av sådan allmän natur att knen ägt besluta härom. Enär det icke heller i övrigt visats att klandrade beslutet är olagligt i något av de hänseenden varom förmäles i 76 § KL, lämnar LSt förty besvären utan bifall.

RegR: Enär det icke visats föreligga sådana omständigheter att det kan anses utgöra en knens angelägenhet att på sätt som skett genom (klandrade beslutet), gottgöra stiftelsen det hyresbortfall som uppkommit genom att ett enskilt företag befriats från att erlägga hyra för lokaler som företaget hyr av stiftelsen, och fm alltså genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet, prövar RegR lagligt, att med ändring av LSt:s utslag, upphäva samma beslut.

1968 ref. 18 (Fallet refererat på fråga huruvida beslut tillkommit i laga ordning)

Stfm i Vadstena beslöt bemyndiga dk att för ett pris av 2 kr./m² till »Vadstena affärstryck» sälja en viss tomt i staden. Samtidigt beslöt fm anvisa 7 150 kr. av anslaget till fm:s förfogande för oförutsedda utgifter »till täckande av köpeskillingen». I besvär över beslutet anfördes i huvudsak följande. Anslagsärendet hade inte upptagits i kungörelse. Staden var inte lagfaren ägare till fastigheten. Härigenom måste beredningen anses bristfällig. Dessutom hade fm genom beslutet i realiteten lämnat företaget understöd i form av en gåva. Ett dylikt understöd var inte en stadens angelägenhet. *LSt:* Ej bifall till besvären. *RegR:* Av utredningen i målet framgår att i kungörelsen rörande stfm:s sammanträde den 24 februari 1966 ärendet rörande tomten i kvarteret Cisternen betecknats såsom en försäljning och att i kungörelsen uppgift ej intagits att fråga var om ett anslag, motsvarande köpeskillingen för tomten. Då kungörelsen sålunda i förevarande hänseende varit missledande och ofullständig, kan beslutet i fråga – oavsett vad i målet invänts om att fm:s ledamöter på annat sätt bibragts kännedom om det tilltänkta beslutets innebörd – ej anses ha tillkommit i laga ordning. Vad därefter angår beslutet i sak får anses, att stfm genom att utan vederlag överlåta tomten lämnat sådant stöd till enskilt företag,

vartill knen icke ägt befogenhet. På grund av det anförda och utan avseende på vad klg i övrigt mot beslutet invänt, prövar KM:t lagligt att, med ändring av överklagade beslutet, upphäva stfm:s klandrade beslut.

1968 ref. 77

Kommun har ansetts oförhindrad att ansluta sig till kooperativ skogsägarförenings skogsbruksområde, oaktat detta förutsätter inträde som medlem i föreningen.
(Jfr 1964 E 25[1])
Kfm i Alfta kommun beslöt 15/12 1966, att kommunen skulle ingå som medlem i Alfta skogsbruksområde. Beslutet grundades på ett förslag av vissa fmledamöter, vilka som argument åberopat att anslutningen dels skulle medverka till full och jämn sysselsättning inom skogsbruksområdet och dels skulle innebära ekonomiska och förvaltningstekniska fördelar för kommunen. Klandrade beslutet förutsatte att kommunen blev medlem i en regional skogsägareförening. Föreningen hade enligt sina stadgar till ändamål bl. a. att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom att driva handel med och förädling av skogsprodukter, som medlemmarna levererade till föreningen, söka befordra skogsproduktionens tekniska och ekonomiska utveckling hos medlemmarna samt främja jordbrukets ekonomiska föreningsrörelse. För bl. a. kommun utgjorde medlemsinsatsen 15 kr./100 kr. taxerat skogsvärde. Medlem var inte skyldig att delta med mer än 700 insatser. Uppsägning till utträde fick i princip inte ske förrän två år efter inträde. Rätt att utfå insats förelåg i huvudsak endast då avgången berott på att medlem uppsagt sig till utträde och uppsägningen föranletts av att medlemmen på grund av överlåtelse av fastighet varaktigt upphört med skogsproduktion för avsalu.

I besvär över beslutet yrkades att beslutet måtte undanröjas, varvid klg androg följande. Beslutet innebar, att kommunen blev medlem i en ekonomisk förening, som var uppbyggd på det sätt som var brukligt inom jordbrukets ekonomiska föreningsrörelse. Varje medlem hade en röst. Produkterna i fråga måste säljas till föreningen till det pris denna bestämde. Medlemmarna betalade insatser i förhållande till sitt skogsinnehav. Det var mycket svårt att lämna föreningen. I princip kunde medlem utträda ur föreningen endast om han varaktigt upphörde med sin verksamhet. I annat fall förlorade han hela insatskapitalet. Det var inte förenligt med bestämmelserna i KL att ansluta en kommun till en ekonomisk förening av angivet slag. Fm hade därför genom beslutet överskridit sin befogenhet.

LSt: Ej bifall. *RegR:* Ej ändring.

1968 K 61

Stfm i Uddevalla beslöt att stadsträdgårdens försäljning av plantskoleväxter till allmänheten skulle återupptas. I besvär över beslutet anfördes att försäljningen inte kunde ske utan att skattemedel togs i anspråk, att försäljningen lika lite som tillverkning av skor eller försäljning av livsmedel var ett på samboendet grundat gemensamhetsintresse, att verksamheten endast skulle komma dem till godo som hade egna trädgårdar, att det inte var tillåtet för knen att inlåta sig på spekulativa företag, att det drivande motivet för försäljningen var vinstintresset samt att stadens invånare inte hade något behov av den ifrågasatta servicen. – *LSt:* Ej bifall till besvären. – *RegR:* Enär den av staden beslutade försäljningen av plantskoleväxter får anses ha naturligt samband med hållandet av ifrågavarande stadsträdgård samt sådana omständigheter ej visats att försäljningen det oaktat skulle gå utöver fm:s befogenhet, lämnar KM:t besvären utan bifall.

1968 K 63

Stfm i Haparanda och sammanläggningsdelegerade i Haparanda vidgade stad beslöt att teckna nya aktier för 35 000 kr. i Norrbottens Frys AB, Haparanda. I besvär över

[1] Pastoratsskog har i princip ansetts kunna anslutas till skogsbruksområde.

besluten anfördes sammanfattningsvis: Besluten gällde inte någon kommunal angelägenhet. Genom att teckna aktier i ett enskilt bolag hade staden engagerat sig i en verksamhet som föll utanför den kommunala kompetensen. Besluten medförde dessutom ett orättvist gynnande av ett enskilt företag till förfång för andra. Besluten måste därför även anses kränka den enskilde knmedlemmens rätt och vila på orättvis grund. Slutligen kunde ärendet inte anses vara tillräckligt berett. – *LSt:* Enär stadens understödjande av ifrågavarande verksamhet med hänsyn till upplysta förhållanden får anses vara av sådan arbetsmarknadsmässig och samhällsnyttig betydelse, att stfm och sammanläggningsdelegerade genom klandrade besluten icke kan anses ha överskridit sin befogenhet, prövar LSt lagligt lämna besvären utan bifall. – *RegR:* På av LSt angivet skäl och enär i målen icke heller förebragts annan omständighet som jämlikt 76 § KL gör klandrade besluten olagliga, lämnar KM:t besvären utan bifall.

1968 K 101

Stfm i Linköping beslöt att köpa dels ett antal fastigheter för cirka 2,7 milj. kr. och dels samtliga aktier i ett AB för cirka 1 milj. kr. Kostnaderna skulle bestridas av tomtfondens medel och av ett anslag för förvärv av gatumark. I besvär över beslutet anfördes i huvudsak följande. I avtalet med en av säljarna av fastigheterna hade denne tillförsäkrats 60 000 kr. i arbetskraftsomställning. Därigenom hade stfm överskridit sin befogenhet. Beslutet om aktieförvärvet var enligt fastighetsdirektörens yttrande i ärendet nödvändigt för att staden skulle kunna förvärva en tomt i staden. Då inte säljarbolaget utan ett annat bolag hade lagfart på tomten var det för en utomstående obegripligt varför inte staden köpt tomten direkt av detta andra bolag. Av den företedda utredningen torde inte stfm ha kunnat skapa sig en nöjaktig uppfattning av denna affärstransaktion. – *LSt:* Vad först gäller beslutet om fastighetsförvärven finner LSt att förvärven måste anses ha skett för att möjliggöra realiserandet av bl. a. byggnadsnämndens intentioner såsom framgår av dispositionsplanen. Mot bakgrund av vad som framkommit om byggnadsnämndens åtgöranden i föreliggande ärende kan därför icke ärendet befinnas vara bristfälligt berett innan det upptagits till avgörande. På grund härav och då det heller icke i övrigt visats att detta beslut, beslutet om aktieförvärvet och besluten att anlita tomtfonden är olagliga i något av de hänseenden, varom förmäles i 76 § KL, lämnar LSt besvären utan bifall. – *RegR:* Ej ändring.

1968 K 283

Fm i Högsjö kn beslöt att bevilja B ett kommunalt lån å 25 000 kr. för förvärv av halva andelen i Högsjö taxi. Amortering skulle ske med 500 kr./mån. Ränta skulle debiteras enligt »gällande regler härför». Säkerhet skulle ställas i form av fastighetsinteckning. Beslutet överklagades under påstående att beslutet var kompetensöverskridande. – *LSt:* Enär fms beslut icke kan anses avse en knens angelägenhet och fm sålunda genom beslutet överskridit sin befogenhet, prövar LSt lagligt upphäva detsamma. – *RegR:* Även om det må ligga i knens intresse att ifrågavarande taxirörelse upprätthålles, framgår likväl icke av utredningen i målet, att det ekonomiska stöd, som enligt klandrade beslutet skulle lämnas B, utgör en förutsättning för taxirörelsens fortbestånd. Beslutet måste därför anses innebära ett ur kommunalrättslig synpunkt obehörigt understödjande av enskild. Enär fm följaktligen, såsom LSt funnit, genom beslutet överskridit sin befogenhet, lämnar KM:t besvären utan bifall.

1968 K 393

Fm i Junsele kn beslöt 23/1 68 att av medel för arbetslöshetens bekämpande utbetala hyresersättning till AB Polarvagnen med 40 000 kr./år retroaktivt för tiden 1/1 –31/10 1967 samt därefter för två månader i sänder i efterskott så länge driften

vid husvagnfsabriken i knen uppehölls, dock längst till slutet av 1969, på villkor att bolaget varje månad till arbetsförmedlingen i Junsele redovisade antalet anställda vid fabriken. I besvären hävdades att beslutet var kompetensöverskridande. Klg yrkade samtidigt interimistiskt förbud för knen att verkställa den ifrågavarande utbetalningen. – *LSt* fann ej skäl bifalla yrkandet om verkställighetsförbud. Detta beslut överklagades. – *RegR:* Ej ändring.

1968 K 497

Fm i Ljusdals köping beslöt att teckna aktier i Ljusdals Skogs AB för 1 milj. kr. att tagas ur allmänna investeringsfonden. Aktieteckningen avsåg att skapa möjligheter för bolaget att överta Östenäs sågverk i Ljusdal, vilket företag hotades av nedläggning på grund av konkurs. Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet måtte undanröjas, enär beslutet inte hade sådan betydelse för motverkande av arbetslöshet att beslutet föll inom den kommunala kompetensen. *LSt:* Fm:s beslut att förvärva ifrågavarande aktier och därmed trygga den fortsatta driften vid Östenäs sågverk måste bedömas vara av sådan betydelse för motverkande av arbetslöshet i köpingen att detsamma kan anses avse en köpingens angelägenhet. På grund härav och då klg ej visat att beslutet eljest är ogiltigt i något av de hänseenden, varom förmäles i 76 § KL, lämnar LSt besvären utan bifall. – *RegR*: Ej ändring.

1968 K 726

Stfm i Borås beslöt att genom anlitande av ett kommunalt bolag tillskapa en hotell- och restaurangfastighet i staden samt att uthyra anläggningen till Varabolaget mot en hyra, som under 20 år avsevärt understeg stadens verkliga kostnader för anläggningen. – I besvär över beslutet anfördes i huvudsak följande. Det var uppenbart att fm genom klandrade beslutet avsåg att lämna ett affärsföretag subventioner. Hyran skulle under de första 5 åren av hyrestiden med 450 000 kr. understiga stadens kostnader för hotell- och restaurangfastigheten. Beslutet innebar att fm totalt skänkte närmare 6 milj. kr. till bolaget. Härigenom missgynnades konkurrerande hotellföretag. Klg bestred riktigheten av dk:s i ärendet gjorda påstående, att knappast någon mera betydande hotellenhet kunnat komma till stånd utan ekonomisk medverkan av vederbörande kn. Att i rättspraxis godkänts stöd åt hotellrörelser i mindre städer, som annars inte kunnat få något hotell jämte restaurang med utskänkningsrättigheter, borde inte kunna åberopas som skäl för sådant stöd åt ett hotell i Borås. Klg yrkade att beslutet såsom kompetensöverskridande måtte undanröjas.

LSt lämnade besvären utan bifall och anförde: I målet är utrett, att en ny hotell- och resauranganläggning i Borås är erforderlig främst för att tillgodose stadens industri- och handelsföretags uppenbara behov av service på förevarande områden samt för att större konferenser, kongresser eller andra sammankomster skall kunna förläggas till staden. Vidare är styrkt, att en dylik anläggning icke kan komma till stånd utan den medverkan från stadens sida, som genom klandrade beslutet skulle lämnas, varför beslutet får anses avse en kommunal angelägenhet.

RegR: Borås prägel av industri- och handelscentrum medför ett starkt behov av sådana anordningar som hotell- och restauranger, avsedda som serviceorgan icke blott för industrins och handelns företrädare utan även för föreningslivet i staden och för medborgarna i gemen. Av handlingarna får anses framgå, att detta behov icke tillräckligt tillgodosågs av de i staden befintliga hotellen och restaurangerna. Detta förhållande styrkes särskilt av innehållet av de yttranden, som i målet avgivits av representanter för ett stort antal organisationer, föreningar och företag i staden. Såsom LSt funnit har behovet av hotell och restauranger av tillfredsställande omfattning och standard icke kunnat tillgodoses genom insatser av enskilda företag och personer. Med hänsyn härtill har skäl funnits för staden att

besluta om inrättande av ett hotell av det slag, varom i målet är fråga, och stadens beslut får därför anses avse en stadens angelägenhet. På grund härav prövar KM:t lagligt ogilla besvären.

1968 K 728

Stfm i Kramfors beslöt *att* medge stiftelsen Kramfors Hyreshus att för en beräknad kostnad av 6,3 milj. kr. som beredskapsarbete uppföra en hotell- och restaurangbyggnad, *att* föreskriva att i beredskapsarbetet skulle ske utbildning av arbetskraft inom byggnadsbranschen, *att* mottaga ett av AMS beviljat statsbidrag å ca 2,3 milj. kr., *att* bemyndiga dk att träffa avtal mellan staden och stiftelsen beträffande anläggningens uppförande och drift, *att* för finansiering av byggandet dels till stiftelsens grundfond avsätta 2 milj. kr. och dels till stiftelsen utlåna 2 milj. kr., som under de första fem åren skulle vara räntefritt och därefter förräntas och amorteras på de villkor som fm senare kom att fastställa, *att* genom utdebitering 5 år finansiera avsättningen till stiftelsens grundfond och beviljade lånet till stiftelsen, *att* för stiftelsen teckna borgen å ett byggnadskreditiv om högst 6 milj. kr. samt *att* i princip uttala att staden var beredd att senare pröva frågan om kommunalt stöd till hotellverksamheten, i det fall influtna arrendeavgifter inte täckte drift- och kapitalkostnaderna för denna verksamhet.

I besvär över beslutet anfördes i huvudsak följande. Det fanns inte något verkligt behov av det planerade hotellet. Det redan befintliga hotellet var tillräckligt. Inte heller förelåg något behov av ytterligare restaurang. Stadens industriella utveckling tedde sig inte alltför ljus. Den i ärendet presenterade utredningen om de ekonomiska förpliktelserna för staden var ofullständig. Uppgifter saknades om hotellverksamhetens ekonomiska konsekvenser för staden i framtiden. Det var tvivelaktigt om det kunde vara ett kommunalt intresse att indirekt driva hotell- och restaurangverksamhet. Erbjudandet om kommunalt stöd vid eventuella driftsförluster kunde under inga förhållanden anses som ett kommunalt intresse. Med hänsyn till rådande ovisshet om befolkningsunderlaget och antalet skattekronor under kommande år föreföll det förhastat att belasta skattebetalarna med i det närmaste 1 milj. kr. om året i fem år. Staden hade underlåtit att underrätta övriga kner i knblocket.

LSt: Ej bifall.

Hos KM:t tillade klg att stiftelsen, som enligt sina stadgar hade till föremål för sin verksamhet att förvärva fastigheter eller tomträtt till tomter för att därå uppföra och förvalta bostadshus med tillhörande affärslägenheter och kollektiva anordningar samt att uppföra småhus för försäljning, inte hade att bygga lyxhotell och svara för dess underhåll samt betala uppkomna förluster. – *RegR:* Av handlingarna i målet framgår, att i Kramfors finns behov av hotellrum av god standard, och det har icke gjorts gällande, att behovet kan väntas bli tillgodosett genom enskilda initiativ. Med hänsyn härtill har skäl funnits för staden att besluta om inrättande av ett hotell av det slag, varom i målet är fråga, och stadens beslut får därför anses avse en stadens angelägenhet. På grund härav prövar KM:t, som ej till prövning upptager vad först i de underdåniga besvären anmärkts mot beslutet, lagligt ogilla besvären.

1968 K 831 (Jfr 1969 C 113)

Kfm i Götene köping beslöt att teckna 5 »andelar» à 1 000 kr. i West Expo AB. Enligt bolagsordningen hade bolaget till före-, mål för sin verksamhet att driva utställnings- och konsultverksamhet samt idka annan i samband därmed stående rörelse.

I besvär över beslutet anfördes huvudsakligen följande. Bolaget hade bildats för att ge industriföretagen i området möjlighet att på bolagets permanenta utställningslokal i Skara ställa ut sina produkter. Det var bolagets uppgift att genom expoverksamheten förmedla kontakt mellan köpare och säljare, varför expon sålunda för de företag som ställde ut sina varor där kunde

sägas tjänstgöra som en del av försäljningsorganisationen. En subvention till bolaget medförde att utställarnas kostnader för utrymme på expon kunde i motsvarande mån sänkas. Subventionen gick sålunda vidare till utställarna. Enligt klg:s mening kunde det inte vara riktigt att köpingen på detta sätt subventionerade företag som ställde ut sina produkter på expon. Denna försäljning blev härigenom obehörigt gynnad jämfört med andra försäljningsmetoder och de företag som inte kunde eller ville använda sig av expon i sin försäljningsverksamhet missgynnades. En permanent utställning av typ West Expo AB kunde i och för sig betraktas som ett självständigt företag som borde bära sina egna kostnader. Om nu stöd lämnades från landsting och kn kunde nya expoföretag växa fram snabbt och planlöst utan att de ekonomiska förutsättningarna förelåg. Också i strävandena att länka in expokonkurrensen på sunda banor var det angeläget att subventioner från kner och landsting förhindrades. Under åberopande av det anförda hemställde klg att LSt måtte undanröja klandrade beslutet såsom befogenhetsöverskridande.

LSt: Ej bifall.

RegR: Den verksamhet som avses skola utövas av ifrågavarande bolag kan icke anses vara av sådan natur, att förvärvet av andelar i bolaget kan bedömas såsom en köpingens angelägenhet. Då fm genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet, prövar KM lagligt, att med ändring av LSt:s utslag, upphäva fm:s beslut.

1968 K 1198

Stfm i Avesta beslöt år 1965 att bevilja Stiftelsen Allmännyttiga Kioskföretag i Avesta ett 10-årigt amorteringslån på 60 000 kr. mot ränta som med 1 % översteg sparbankernas vid varje tidpunkt gällande högsta inlåningsränta. Syftet med detta lån var enligt beslutet att bereda stiftelsen möjlighet att uppföra ytterligare en försäljningskiosk och att anskaffa erforderliga inventarier och varulager till kiosken. Stiftelsens stadgar innehöll bl. a. följande. Stiftelsen hade till syfte att bereda utkomstmöjligheter åt partiellt arbetsföra genom deras sysselsättning i kioskhandeln eller annan därmed jämförlig rörelse och hade för sådant ändamål att äga, förvärva eller uppföra försäljningskiosker samt driva kioskhandel och annan dylik rörelse ävensom utöva förvaltande verksamhet. Stiftelsen ägde att själv anställa erforderlig personal för den direkta ledningen av stiftelsens affärsverksamhet och förvaltningen av stiftelsens verksamhet i övrigt. Stiftelsens grundfond var 15 000 kr. Av stiftelsens årsvinst efter avdrag av vad som åtgick till täckande av möjligen förefintlig förlust från föregående år skulle minst 10 % årligen avsättas till en reservfond, vars behållning inte fick användas för annat ändamål än täckning av uppkommet underskott. Sedan reservfonden uppgått till ett belopp av 10 000 kr., fick vidare avsättning till fonden inte ske. Nedgick fonden under 10 000 kr. skulle avsättningen därtill ånyo ske. Återstoden av årsvinsten skulle överlämnas till stfm att användas för allmännyttiga ändamål. Ändring av stadgarna fick ske endast efter godkännande av stfm. Upplöstes stiftelsen, skulle dess tillgångar överlämnas till stfm att användas för allmännyttiga ändamål.

I besvär över beslutet yrkades att beslutet måtte upphävas varjämte anfördes i huvudsak följande. Det var inte en stadens angelägenhet att vare sig i egen regi eller i stiftelseform driva affärsmässig kioskrörelse. Stiftelsen ägde enligt uppgift 4 kiosker men i endast en av dessa fanns partiellt arbetsför person anställd. Det hade inte från stadens sida gjorts gällande, att det skulle råda någon efterfrågan på ytterligare kiosker för partiellt arbetsföras räkning.

Lst: Med hänsyn till stiftelsens ändamål innebär klandrade beslutet att stiftelsen bereds möjlighet att utvidga en vinstgivande affärsrörelse. Att anslå medel till sådant ändamål kan icke anses vara en stadens angelägenhet. Vid sådant förhållande har stfm genom klandrade beslutet överskridit sina befogenheter. På grund härav prövar Lst jämlikt 76 § KL lagligt upphäva detsamma.

– *RegR:* Visserligen får det anses vara en stadens angelägenhet att bereda utkomstmöjligheter för partiellt arbetsföra, men det är icke tillåtet för staden att för detta ändamål själv eller genom särskilt bildad stiftelse driva kioskhandel. På grund härav kan det icke heller vara en stadens angelägenhet att, såsom skett genom klandrade beslutet, bereda stiftelsen möjlighet att utvidga denna affärsrörelse. Enär stfm därför genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet, prövar KM:t lagligt fastställa det slut, överklagade utslaget innehåller.

1968 K 1300

Kfm i Burträsks kn beslöt 30/6 1967 *att* bilda ett aktiebolag, benämnt Burträsks industriaktiebolag, *att* fastställa aktiekapitalet till 450 000 kr., *att* anvisa aktiekapitalet samt 1 000 kr. till registreringskostnader ur investeringsfonden, *att* fastställa upprättat förslag till bolagsordning, *att* knens företrädare vid bolagsstämma årligen skulle utses av kfm, samt *att* uppdra åt kommunalnämnden och kfm:s ordf. att gemensamt företräda knen vid den första bolagsstämman. Enligt bolagsordningen hade aktiebolaget till föremål för sin verksamhet att bedriva företagsplanering i knen, uppföra och uthyra lokaler för hantverk och småindustri inom knen, biträda företagare med råd och anvisningar samt i övriga praktiskt verka för en sund utveckling av industri och hantverk inom knen.

Klg androg i huvudsak följande. Det kunde inte anses utgöra en kommunal angelägenhet att uppföra och uthyra lokaler för hantverk och småindustri, i vart fall inte i annan form än som hittills accepterats inom kommunalrättslig praxis, t. ex. kommunalt engagemang i form av uppförande av hantverkshus, i vilket lokaler för ett flertal utövare av småindustri och hantverk kunde inrymmas. Detta syntes inte vara avsikten med klandrade beslutet och bolagsordningen begränsade ej heller verksamheten till sådana former. Kfm hade tidigare behandlat frågan om bildande av ett kommunalt industriaktiebolag. Då förelåg också förslag till bolagsordning, enligt vilket det tilltänkta bolaget skulle ha till föremål för sin verksamhet att bl. a. »uppföra och uthyra industrihus inom knen». Efter återremiss till kommunalnämnden hade bolagsordningen på denna punkt ändrats till »lokaler för hantverk och småindustri». Under handläggningen av ärendet hade det klart uttryckts, att förändringen tillkommit i avsikt att närma bolagsordningen till vad som accepteras kommunalrättsligt. I sak torde någon ändring inte ha varit åsyftad. Den nu antagna bolagsordningen hindrade uppenbarligen inte att inom bolagets verksamhetsområde också rymdes uppförande och uthyrning av separata rörelselokaler för hantverk och småindustri, dvs. just det individuella stöd som enligt en fast kommunalrättslig praxis var otillåtet. Det hade inte i något annat sammanhang lämnats garantier för att en verksamhet, som knen avsåg att bedriva genom bolaget, skulle rymmas inom de gränser, som KL uppdrog för kommunal aktivitet.

LSt: Kfm:s klandrade beslut åsyftade att bereda lokaler för hantverket och småindustrin inom knen. Vad som förekommit i målet giver icke vid handen, att bolaget skulle komma att driva annan verksamhet än den i bolagsordningen angivna. På grund härav och då det får anses vara en knens angelägenhet att vidtaga dylika för det enskilda näringslivet allmänt stödjande åtgärder samt beslutet ej heller eljest är olagligt i något av de hänseenden, varmed i 76 § KL sägs, lämnar LSt besvären utan bifall.

RegR: Ej ändring. – En ledamot var skiljaktig och anförde: Att anskaffa och iordningställa lokaler för att tillgodose behovet av arbetslokaler för hantverket och småindustrin inom en kn får anses som en knens angelägenhet, under förutsättning dock att det sker i form av en allmän åtgärd för att tillgodose ett dylikt lokalbehov, ex.vis genom uppförande av ett s. k. hantverkshus med plats för ett flertal verkstäder. Däremot kan det icke anses falla inom en kns kompetens att ge stöd åt vissa individuella företag genom att anskaffa lokaler enbart för deras behov. Ifrågavarande

AB skall enligt den fastställda bolagsordningen ha till uppgift bl. a. att »uppföra och uthyra lokaler för hantverk och småindustri inom knen». Ändamålet är således så allmänt formulerat, att det måste anses ge utrymme jämväl för sådana individuella stödåtgärder, vilka enligt vad ovan sagts icke kan anses falla inom den kommunala kompetensen. Att bilda ett kommunalt bolag med så vidsträckta befogenheter kan icke anses vara en knens angelägenhet. Enär kfm följaktligen genom sitt klandrade beslut måste anses ha överskridit sin befogenhet, prövar jag lagligt att, med ändring av LSt:s beslut, upphäva kfm:s klandrade beslut.

1968 K 1523

Kfm i Häverö kommun beslöt att uppföra en verkstadsbyggnad för en beräknad kostnad av ca 900 000 kr. samt att uthyra byggnaden till ett textilföretag.

Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet måtte undanröjas. Klg anförde i huvudsak följande. Kommunalt stöd till enskilda företag var ägnat att snedvrida konkurrensförhållandena mellan olika företag och inbjöd till osund konkurrens mellan olika kommuner om företagen. Detta drog ofta förluster över skattebetalarna. I förevarande fall räknade kommunen vid hyressättningen med så låg förräntning som 6 %. Marknadsräntan vid ett riskfyllt engagemang, som det här var frågan om, låg avsevärt högre. Det var därför uppenbarligen fråga om subvention. Någon arbetslöshet som skulle kunna motivera stödåtgärden förelåg inte. Snarare syntes det föreligga brist på arbetskraft.

I förklaring över besvären anförde fm i huvudsak följande. Den vid hyressättningen kalkylerade räntan överensstämde med de rekommendationer som utfärdats av stadsförbundet och kommunförbundet avseende beräkning av ränteersättningar i 1968 års budget. Någon subvention förelåg således inte. Lokalerna ifråga var projekterade så att de skulle kunna användas även för andra ändamål – såsom mekanisk verkstadsindustri, eller i sista hand som lagerlokaler – och av två olika företag samtidigt. Kommunens näringsliv dominerades av ett pappersbruk, som huvudsakligen sysselsatte manlig arbetskraft, och länsarbetsnämnden hade funnit arbetsmarknadsläget i området sådant att aktiva sysselsättningsfrämjande åtgärder var motiverade. Ifrågavarande företag, som sysselsatte 50 kvinnor, hade meddelat att verksamheten måste omlokaliseras till annan ort om inte mera ändamålsenliga lokaler kunde ställas till företagets förfogande. Flera erbjudanden om lämpliga lokaler förelåg. Den kvinnliga yrkesverksamhetsgraden var mycket låg i kommunen. En flyttning av företaget skulle ytterligare försämra kvinnornas möjligheter att erhålla arbete i kommunen och medföra en skärpning av en redan förut ansträngd arbetsmarknad, där arbetslöshet kunde inträffa. Dessutom skulle de sociala problem i övrigt som sammanhängde med överrepresentationen av män förvärras. Överklagade beslutet fick anses utgöra ett led i kommunens strävan att undvika arbetslöshet. Någon osund konkurrens mellan kommuner om ett attraktivt lokaliseringsobjekt förelåg inte, eftersom företaget redan fanns i kommunen. Kommunens erfarenheter av företaget och företagaren var goda. Kommunens åtaganden var från kommunala synpunkter acceptabla.

Lst: Fms åtgärd att för angivet ändamål låta uppföra en verkstadsbyggnad har särskilt motiverats av ett starkt uttalat behov av sysselsättningsmöjligheter för kvinnor inom kommunen och i nuvarande arbetsmarknadsläge föreliggande fara för arbetslöshet. Åtgärden får anses ingå som led i fms allmänna medverkan till upprätthållande av sysselsättningen inom kommunen och ett fullföljande av fms beslut måste antas äga avsevärd betydelse för de inom kommunen bosatta kvinnornas möjligheter att erhålla sysselsättning. Lst finner därför överklagade beslutet avse en kommunens angelägenhet.

RegR: Enbart det förhållandet, att möjligheterna till förvärvsarbete för kvinnor till följd av industrins allmänna struktur i kommunen är i viss mån begränsade och att

därför ökning av sådana möjligheter ansetts önskvärd, kan icke medföra, att det blir en kommunens angelägenhet att bereda företaget tillgång till ifrågavarande lokaler. Utredningen i målet visar icke, att uppförande av fabriksbyggnaden skulle äga sådan betydelse för att lindra eller motverka arbetslösheten i kommunen, att klandrade beslutet för den skull kan anses avse en kommunens angelägenhet. Ej heller i övrigt har förebragts omständighet, som ger beslutet sådan innebörd. Fm har följaktligen genom klandrade besluten överskridit sin befogenhet. KM upphäver därför, med ändring av Lst:s beslut, fm:s beslut.

1968 K 1587

Kfm i Korpilombolo kommun beslöt 11/3 1968 att teckna borgen åt en åkare för ett 25-årigt amorteringslån å 150 000 kr. I besvär över beslutet yrkades att beslutet såsom kompetensöverskridande måtte upphävas. *LSt* lämnade besvären utan bifall. *RegR:* Fm har efter beslut 14/8 1967, vilket vunnit laga kraft, ansökt hos KM:t om tillstånd att ingå bl. a. den borgensförbindelse, som besvären avser. KM:t har 2/2 1968 bifallit ansökan i denna del. På grund härav och då i målet icke visats att fms överklagade beslut icke tillkommit i laga ordning, lämnar KM:t besvären utan bifall.

Anmärkning: Av finansdepartementets akt i tillståndsärendet och LSt:s akt i besvärsmålet framgår att ifrågavarande lån skulle användas för finansiering av en lastbilscentral eller lastbilsterminal som skulle betjäna ett flertal åkare i området. Anläggningen var ett led i rationaliseringen av systemet med lastbilscentraler i länet enligt en plan av Norrbottens Åkeriförening. Bortsett från byggnadsarbetet synes anläggningen ha haft ringa omedelbar betydelse för sysselsättningen i kommunen. Antalet anställda skulle öka från 18 till 21–22. Fm uppgav i ärendet att företaget var ett av kommunens ledande företag och framhöll att det måste vara en kommunal angelägenhet av stor vikt att den företagsamhet som redan var etablerad fick möjlighet att genom en rationellare drift leva vidare och verka till gagn för kommunen och dess invånare.

1968 K 1770 (jfr 1965 ref. 43)

Stfm i Hälsingborg beslöt 22/9 1966 att anordna kommunal skola för körkortsutbildning samt att för denna utbildning uttaga elevavgifter av en sådan storlek att stadens kostnader för verksamheten helt täcktes av inflytande avgifter. Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet såsom kompetensöverskridande och vilande på otillräckligt utredningsunderlag måtte upphävas. Klg anförde bl. a. följande. Utbildningen av bilförare hade sedan decennier varit förbehållen det privata initiativet, varvid personer efter länsstyrelsens noggranna prövning av deras kvalifikationer fått särskilt tillstånd att driva körskola. Allt efter trafikens utveckling hade myndigheterna skärpt kraven på dem som får ägna sig åt utbildning av bilförare och bilskolornas egen organisation hade nedlagt ett omfattande och dyrbart arbete på att ge alla inom branschen sysselsatta en utbildning som motsvarade alla rimliga krav. Det skulle från bilskolornas synpunkt strida mot hävdvunnen praxis, om allt detta utbildningsarbete och alla investeringar helt plötsligt skulle kunna raseras genom att en kommun trängde sig in på detta område. Det klandrade beslutet innebar även att staden iklädde sig icke oväsentliga kostnader för anskaffning av bilar samt för driften. Innan staden beslutade om en sådan kommunal verksamhet borde ha framlagts en tillförlitlig kalkyl över inkomster och utgifter. Sådan utredning hade emellertid inte funnits då beslutet fattades. – I yttrande över besvären åberopade stfm RÅ 1965 ref. 43.

LSt lämnade besvären utan bifall. *RegR:* I dagens samhälle framstår behovet av körkort för medborgarna i gemen såsom särskilt starkt med hänsyn till yrkesutövning och fritidsverksamhet. Mot bakgrunden härav får det anses falla inom den kommunala kompetensen att aktivt engagera sig i utbildningen av motorförare. På grund härav och då klg ej heller i övrigt visat fog

för sin talan, lämnar KM:t besvären utan bifall.

1968 K 1822

Kfm i Öckerö kommun beslöt 7/5 66 att av ägarna till AB Hönö Hembageri inköpa ett antal fastigheter i kommunen med därå befintliga byggnader för 345 000 kr. Fm beslöt härefter 29/10 66 att godkänna upprättade handlingar rörande förvärv av fastigheterna, innebärande bl. a. att köpeskillingen nedsattes med 120 000 kr. och att motsvarande belopp i stället skulle tillfalla bolaget som ersättning för mistad hyresrätt m. m.

Över beslutet 29/10 66 anfördes besvär med yrkande att beslutet måtte upphävas. Till stöd för sin talan anförde klg bl. a.: Den av bolaget bedrivna rörelsen hade nedlagts redan i maj månad 1966. Det torde inte rimligen böra komma i fråga att fm, såsom dock skett genom klandrade beslutet, skulle betala ersättning för denna redan verkställda nedläggning av bolagets rörelse. Fms godkännande av klausulen om vederlag till bolaget torde innebära, att kommunen beviljade bolaget en otillåten ekonomisk favör. Även om mot förmodan ersättningen till bolaget skulle anses utgöra ett i och för sig naturligt led i förvärvet av den fasta egendomen, innebar klausulens godkännande ett överskridande av fms befogenhet. Vid oktobersammanträdet hade en advokat, som kommunen konsulterat i förvärvsärendet, inför fmledamöterna föredragit ärendet. Enär därvid ajournering för övergång till enskild sammankomst inte skett, hade beslutet inte tillkommit i laga ordning. Byggnader på fastigheterna skulle användas för skoländamål. Kommunen hade emellertid underlåtit att söka statsbidrag till anordnandet av ifrågavarande skollokaler, varför fm:s beslut även till följd härav stod i strid mot KL. *LSt* lämnade besvären utan bifall. – *RegR:* Ej ändring.

1968 K 1897

Kfm i Junsele kn beslöt att köpa en fastighet i knen. I besvär över beslutet yrkades att beslutet måtte undanröjas, enär det inte var en kommunal angelägenhet att inköpa skogsfastigheter.

LSt: Fastigheten har en areal av 163 hektar, varav 133 hektar skogsmark. Oavsett fastighetens ringa areal får den med hänsyn till sitt läge i anslutning till knens tidigare skogsmarksinnehav anses äga betydelse för motverkan av arbetslöshet i knen. Med hänsyn härtill och till det gagn för friluftslivet i knen, som förvärvet med hänsyn till upplysta förhållanden torde innebära, får klandrade beslutet anses innefatta en angelägenhet, som det tillkommer knen att vårda. På grund härav och då klg i övrigt icke anfört någon omständighet, som föranleder att klandrade beslutet skall anses olagligt i något av de i 76 § KL angivna hänseendena, lämnar LSt besvären utan bifall.

RegR: Fm har i främsta rummet motiverat fastighetsförvärvet med att det gåve knen ökade möjligheter att bereda skogligt beredskapsarbete åt sådan äldre arbetskraft, som friställts genom skogsbolagens rationaliseringsåtgärder och som för varje år ökat i antal. Emellertid har klg i målet uppgivit, att de beräknade skogsvårdsarbetena på fastigheten, vilka vore lämpliga för partiellt arbetsföra, uppginge till endast ett ringa antal dagsverken per år samt att med hänsyn därtill och till fastighetens belägenhet på ett avstånd av 35 km från knens centralort fastighetsförvärvet skulle bli av ringa betydelse för att bereda arbetstillfällen åt dylik arbetskraft. De av klg sålunda lämnade faktiska uppgifterna har ej bestritts av fm. På grund av vad sålunda i målet förekommit kan ej antagas, att fastighetsköpet äger nämnvärd betydelse för motverkande av arbetslöshet i knen. Till följd härav och då fm icke gjort sannolikt, att köpet, på sätt fm anfört i målet, skulle vara påkallat vare sig för en yttre rationalisering av knens skogsbruk eller för att främja turistväsendet inom knen, samt ej heller eljest åberopats omständighet av beskaffenhet att medföra, att förvärvet av fastigheten skulle kunna anses såsom en knens angelägenhet, upphäver RegR, med ändring av LSt:s beslut, fms klandrade beslut.

1969 ref. 26 Kommunalfullmäktiges beslut att teckna borgen för finansiering av en kombinerad flyg- och motorbana ansågs med hänsyn till föreliggande omständigheter falla inom området för den kommunala kompetensen.

Kfm i Gislaveds köping beslöt att teckna borgen för ett lån om 500 000 kr. som A-Ringen AB i Anderstorp ämnade uppta för anläggande av kombinerad flyg- och motorbana i Anderstorp. Över beslutet anfördes besvär med yrkande att LSt måtte pröva huruvida beslutet avsåg en köpingens angelägenhet.

LSt: Av handlingarna i målet får anses framgå att huvudsyftet med anläggningen är att å orten få till stånd ett flygfält, som särskilt kan betjäna Anderstorps och Gislaveds köpingar och kringliggande kner och som är beläget inom Anderstorp men endast på kort avstånd från Gislaved. Motorbanan utgör allenast en mindre del av projektet och har tillkommit i ändamål att genom intäkter bidraga till att ekonomiskt säkerställa företaget. På grund härav och då utbyggandet av flygfältet, varigenom ökade kommunikationsmöjligheter för orten tillskapas, får anses utgöra en angelägenhet, som köpingen äger vårda, har fm icke genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet. LSt lämnar därför besvären utan bifall.

RegR: Att genom ekonomiskt stöd främja anläggandet av ett flygfält i syfte att tillskapa ökade kommunikationsmöjligheter för orten får anses utgöra en kommunal angelägenhet. I föreliggande fall skall anläggningen emellertid utformas som en kombination av flygfält och motorbana, därvid intäkter från motorbanan är avsedda att bidraga till företagets finansiering. Vid bedömandet huruvida detta förhållande kan innebära hinder för knen att genom borgensåtagande ekonomiskt stödja företaget bör hänsyn tagas till följande omständigheter. Av handlingarna i målet framgår att av den beräknade totalkostnaden 2 milj. kr. är 1 400 000 kr. att hänföra till byggnadskostnader enligt fast anbud. Härav belöper 1 200 000 kr. på flygfältet och därmed sammanhängande arbeten samt 200 000 kr på motorbanan. Hur stor del av återstående belopp, 600 000 kr., som avser flygfältet respektive motorbanan har icke närmare angivits. Av företedd investeringskalkyl framgår att i beloppet ingår kostnader för markområde, bro, vägar, staket och stängselanordningar med sammanlagt 253 000 kr. Dessa kostnader torde vara gemensamma för hela anläggningen. Det kan alltså konstateras, att investeringen i flygfältet är av en sådan storleksordning att en till 500 000 kr. begränsad kommunal borgen får anses i och för sig godtagbar. Det bör vidare beaktas, att flygfältet är en i den meningen självständig markanläggning att det kan användas för sitt ändamål oavsett om motorbanan i framtiden bibehålles eller ej och oavsett det ekonomiska utfallet av denna. Fms beslut att teckna ifrågavarande borgen får med hänsyn till föreliggande omständigheter anses falla inom området för den kommunala kompetensen. På grund av det anförda fastställer KM:t det slut LSt:s beslut innehåller.

1969 ref. 35. Kommunalfullmäktigbeslut om anslag till fåravelsförening för inköp av bl. a. stängsel för hållande av får har ansetts lagligt såsom ägnat att främja landskapsvården i knen (2 § naturvårdslagen).

Kfm i Ytterlännäs kn beslöt att anvisa 10 000 kr. att ställas till Västernorrlands fåravelsförenings förfogande för fördelning till fårägare i Ytterlännäs kn för inköp av bl. a. fårstängsel, varvid vid fördelning av anslaget skulle prövas ej enbart fåravelns intressen, utan även vilken betydelse respektive bidrag skulle få för landskapsvården inom området. Föreningen skulle till knen redovisa medlens användning. Beslutet överklagades såsom kompetensöverskridande och vilande på orättvis grund.

LSt: Det av fm beslutade anslaget till fåravelsföreningen avses allenast komma en mindre grupp av jordbrukare inom knen till godo. Enär beviljande av anslag för detta begränsade ändamål icke kan anses utgöra en knens angelägenhet, har fm härige-

nom överskridit sin befogenhet. LSt upphäver överklagade beslutet.

RegR fann klandrade beslutet kompetensenligt och anförde: Enligt 2 § naturvårdslagen den 11 december 1964 är naturvården en såväl statlig som kommunal angelägenhet. Av handlingarna i målet framgår att fm med sitt klandrade beslut velat främja landskapsvården inom knen. Fm kan därför inte genom beslutet anses ha överskridit sin befogenhet.

1969 K 673

Kfm i Hammerdals kn beslöt att i Hammerdals samhälle uppföra en byggnad inrymmande affärs- och kontorslokal, lokaler för postens behov i nedre planet samt serveringslokaler och lägenheter i övre planet.

I besvär över beslutet anförde klg sammanfattningsvis följande. Fm hade genom beslutet överskridit sina befogenheter. Det tillkom ej en kommunal myndighet att med skattemedel bygga lokaler för enskilt affärsföretag och matservering. Beslutet byggde på synnerligen bristfällig utredning. Vid sammanträdet uttalades klart och tydligt, att serveringslokalerna årligen skulle komma att kräva subventionering av kommunala skattemedel. I den preliminära kostnadskalkylen hade ej upptagits kostnader för tomtmark, projektering, inredning och utrustning till serveringslokalerna m. m. Behovet av en ytterligare matservering i Hammerdal hade ej undersökts. Ett uttalande vid sammanträdet av en av fmledamöterna gav belägg för att det ej förelåg något behov av flera näringsställen. Under 1967 hade en barservering i samhället tvingats upphöra på grund av bristande kundunderlag. De två nu befintliga matserveringarna fyllde helt behovet av sådana serveringar. Det fanns ej någon anledning för knen att uppföra lokaler för postverket. Verket hyrde sedan många år utrymmen i klg:s fastighet. Klg var villig att tillgodose postverkets behov av utökade lokaler i fastigheten.

LSt: Enär uppförandet av ifrågavarande byggnad, avsedd att inrymma – förutom fyra bostadslägenheter – kontorslokaler för post och arbetsförmedling samt livsmedelsbutik och barservering, icke kan anses utgöra en kommunal angelägenhet samt fm således genom klandrade beslutet överskridit sina befogenheter, prövar LSt lagligt undanröja beslutet. – RegR gjorde ej ändring i överklagade beslutet.

1969 K 677

Kfm i Fjällsjö kn beslöt att till direktören H i Stockholm utbetala 25 146 kr., utgörande knens del i kostnader för utredning till bedömning av lokaliseringsstöd för ett verkstadsbolag i knen, *att* godkänna ett mellan knen och bolaget träffat avtal om betalning av vissa kostnader för byggplanering, *att* anbefalla kommunalnämnden att med omedelbar verkställighet slutbetala knens enligt nämnda avtal åvilande kostnader, *att* anvisa härför erforderliga medel 107 022 kr. ur fms anslag till oförutsedda behov i årets budget, samt *att* till bolaget utlämna ett fem-årigt lån 150 000 kr. med 7 % ränta mot inteckningssäkerhet i en fastighet i knen. I besvär över beslutet yrkades att beslutet såsom kompetensöverskridande måtte undanröjas.

LSt: LSt finner att – såsom länsarbetsnämnden anfört – en nedläggning av företaget skulle innebära stora svårigheter i orten ur sysselsättningssynpunkt. Det måste därför anses ha varit en knens angelägenhet att – i avvaktan på resultatet av enligt handlingarna pågående utredning om tillförande av kapital till företaget – till förekommande av arbetslöshet i den omfattning som skett stödja företaget. Vad angår beslutet att anbefalla omedelbar verkställighet av beslutet om slutbetalning av knens kostnader enligt avtalet mellan knen och företaget finner LSt att, såvitt handlingarna utmärka, sådana omständigheter ej förelegat att fm ägt ge kommunalnämnden sådant direktiv. Enär emellertid enligt vad fm upplyst beslutet verkställts redan omedelbart efter protokollets justering föranleder besvären i denna del icke någon länsstyrelsens åtgärd. På grund härav och då klg i övrigt ej anfört någon omständighet på grundval

18—014359

att klandrade besluten är olagliga i något av de hänseenden som omförmäles i 76 § KL, lämnar länsstyrelsen besvären utan bifall.

I RegR yrkade klg ändring i LSt:s beslut, såvitt avsåg fms beslut att svara för beloppen 25 146 kr. och 107 022 kr. *RegR* gjorde ej ändring i överklagade beslutet.

1969 K 806

Kfm i Burträsks kn beslöt 30/4 1965 att bevilja N., som drev en såg- och hyvlerirörelse i knen, borgen för ett banklån om 150 000 kr. för uppförande av sorteringshus och spikhall. Vid samma tillfälle beslöts att kommunalt investeringsbidrag skulle utgå till N. med belopp och på villkor som skulle fastställas sedan en av fm tillsatt kommitté för utarbetande av grunder för kommunalt industristöd redovisat sitt uppdrag. Beslutet vann laga kraft.

Fm fastställde i juni och oktober 1965 grunder för kommunalt industristöd. Även dessa beslut vann laga kraft. Under åberopande av beslutet 30/4 1965 och de sedermera fastställda grunderna för industristöd beslöt fm 15/12 1967 att fastställa investeringsbidraget till 50 000 kr. samt att bevilja N. ett fem-årigt investeringslån om 50 000 kr. Investeringsbidraget, som synes ha varit förenat med någon slags återbetalningsskyldighet, skulle enligt beslutet avskrivas efter vissa fastställda grunder som bl. a. berodde på antalet årsarbetare vid företaget. Till protokollet antecknades »att det lån på 150 000 kr. som beviljats med knens borgen skall i sin helhet inlösas i samband med utbetalning av beviljat investeringslån och bidrag varvid företaget har att svara för den återstående tredjedelen av borgenslånet».

I besvär över beslutet yrkades att beslutet måtte undanröjas såsom kompetensöverskridande. Klg framhöll att det inte visats att arbetslöshet eller andra godtagbara sysselsättningspolitiska skäl motiverade att beslutet avsåg en kommunal angelägenhet. Härjämte yrkades särskilt verkställighetsförbud.

LSt, som i särskilt beslut ej fann skäl bifalla framställningen om verkställighetsförbud, yttrade i sitt utslag: Den omständigheten att fm år 1965 tillerkänt företaget ett till storleken icke bestämt bidrag och att besvär ej anförts över beslutet härom kan i och för sig icke medföra att frågan om tillåtligheten att utge sådant bidrag icke måste bedömas även med hänsyn till förhållandena vid det nu överklagade beslutets tillkomst. Av handlingarna i målet framgår att viss arbetslöshet råder i knen. Denna arbetslöshet kan icke anses som obetydlig. Fms beslut innebär bl. a. att företaget utöver nämnda investeringsbidrag om 50 000 kr. beviljats ett lån på samma belopp. Vidare framgår att det ekonomiska stöd företaget beviljats skall användas för inlösen av det lån på 150 000 kr. för vilket knen åtagit sig borgensansvar genom beslutet 30/4 1965. Emellertid har icke visats att det nu klandrade beslutet skulle motverka den rådande arbetslösheten inom knen. Sådana omständigheter synes därför icke ha förelegat att det varit en knens angelägenhet att lämna företaget ekonomiskt stöd. Då fm på grund härav måste anses ha överskridit sin befogenhet, prövar LSt skäligt att med bifall till besvären upphäva beslutet.

RegR: Väl får samband anses föreligga mellan fms klandrade beslut och det av fm 30/4 1965 fattade beslutet om borgensåtagande m. m. I målet är emellertid icke visat, att det ekonomiska stöd som nu beviljats företaget skulle vara erforderligt för företagets bestånd och därigenom ha sådan betydelse för att motverka arbetslöshet i knen, att det är att anse såsom en knens angelägenhet. På grund härav fastställer KM:t det slut vartill LSt kommit i målet.

1969 K 836 (Jfr 1967 K 1471)

Sedan kfm i Dorotea kn 30/6 1966 beslutat bl. a. att till AB Dorotea Kommuns Industribyggnader för dess verksamhet utlåna 170 000 kr., förklarade RegR genom utslag 19/10 1967 (1967 K 1471), att det icke varit en knens angelägenhet att besluta om bildande av ett aktiebolag med det ändamål bolagsordningen för bolaget innefattade och

att det därför icke var en knens angelägenhet att bevilja bolaget lån till dess verksamhet, samt upphävde därför nämnda lånebeslut med den motiveringen att fm genom beslutet överskridit sin befogenhet.

Fm beslöt 3/2 1968 att till bolaget utlämna ett lån om 600 000 kr. Över beslutet anfördes besvär varvid klg åberopade RegR:s ovannämnda utslag.

LSt lämnade besvären utan bifall av processuella skäl.

RegR: Enär vad i nu förevarande mål förekommit icke ger anledning till annat bedömande än i det av KM:t 19/10 1967 avgjorda målet, samt fm alltså även genom nu klandrade beslutet överskridit sin befogenhet, prövar KM:t lagligt att, med ändring av LSt:s beslut, upphäva jämväl fms beslut 3/2 1968.

1969 K 837

Kfm i Övertorneå kn beslöt i mars 1968 att av Norrbottens Timmerhus AB förvärva fastighet, maskiner, inventarier och verktyg för ca 600 000 kr. samt lager av färdiga timmerhus och råvaror för pris beräknat efter vissa angivna grunder. Medel för förvärven anvisades ur fonden för främjande av näringslivet i knen. Fm uppdrog samtidigt åt kommunalnämnden att handha verkställigheten av rörelsens försäljning eller utarrendering, dock att försäljningen skulle underställas fm.

I besvär över beslutet yrkades att beslutet såsom kompetensöverskridande måtte upphävas, varvid klg anförde: Kommunalt stöd till enskilda företag i form av borgen, lån, nedsatt hyra, gåvor m. m. var ägnat att snedvrida konkurrensförhållandena mellan olika företag, inbjöd till osund konkurrens mellan olika kner om företagen och drog ofta förluster över skattebetalarna. I detta fall var det kommunala engagemanget särskilt vittgående, eftersom knen skulle gå in som förvärvare av företagets rörelse, en ställning som förpliktade till fortsatta stödåtgärder. Risken för att knen skulle lida ekonomiska förluster måste också bedömas som stor. Företaget hade hittills gått med förlust och det fanns inga övertygande bevis för att en förbättring kunde väntas.

I förklaring över besvären anförde kfm bl. a.: Syftet med beslutet hade varit att temporärt överta rörelsen för att senare överlåta den till köpare som hade förutsättningar att utbygga rörelsen till minst den sysselsättningseffekt, som man planerat vid rörelsens projektering, nämligen 10–15 helårsarbetare. Genom äldre, lagakraftvunna beslut hade knen beslutat dels att teckna aktier i bolaget för 50 000 kr. och dels att teckna borgen för ett byggnadskreditiv å 200 000 kr. Aktieteckningen och knens fordran hos bolaget för tomtmark hade senare, också genom ett lagakraftvunnet beslut, ändrats till ett lån å 100 000 kr. Bolaget hade beviljats lokaliseringsstöd från AMS och ett lån om 190 000 kr. från Norrlandsfonden. Det allmännas finansieringsstöd till företaget uppgick till sammanlagt 993 000 kr. varav 290 000 kr. såsom lokaliseringsbidrag, 453 000 kr. som lån och 200 000 kr. såsom borgen. Genom knens köp av företaget och senare försäljning av detta till seriösa köpare hade huvuddelen av det allmännas satsning säkrats. Dessutom hade man grundad anledning tro att man härigenom skulle komma att få en betydande ökning av sysselsättningseffekten på företaget. Knen åsamkades visserligen en »förlust» på ca 87 000 kr. men återfick i gengäld äganderätten till tomten, som upplåtits till nye ägaren med tomträtt, samt blev fri från borgensåtagandet.

I målet upplystes, att köpekontrakt rörande knens förvärv av ovannämnda egendom upprättades i april 1968 och köpekontrakt rörande den av fm omnämnda överlåtelsen i maj 1968.

LSt lämnade besvären utan bifall, enär knens understödjande av ifrågavarande verksamhet med hänsyn till upplysta förhållanden fick anses vara av sådan arbetsmarknadsmässig och samhällsnyttig betydelse, att kfm genom klandrade beslutet icke kunde ha anses ha överskridit sin befogenhet.

RegR: Ifrågavarande bolag, vari knen hade ett betydande ekonomiskt engagemang, befann sig, enligt vad utredningen i målet

ger vid handen, vid tidpunkten för kfm:s klandrade beslut i ekonomiskt krisläge och nedläggning av rörelsen kunde befaras. För knen framstod situationen uppenbarligen som ett hot om ökning av sysselsättningssvårigheterna för knens befolkning och en avsevärd ekonomisk förlust för knen själv. De ekonomiska transaktioner, som inleddes med att knen i enlighet med klandrade beslutet temporärt själv övertog rörelsen och som efterföljdes av rörelsens överlåtande till ny ägare kort tid därefter, syftade, enligt vad kfm uppgivit, till att avvärja detta hot. Med hänsyn härtill och med beaktande av övriga upplysta omständigheter får det anses försvarligt att knen påtog sig de ekonomiska risker som övertagandet av rörelsen innebar. På grund av vad sålunda anförts kan kfm icke anses ha genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet. – RegR fastställde därför det slut vartill LSt kommit i målet.

En ledamot var skiljaktig och anförde: Som motiv för kfm:s klandrade beslut har anförts i huvudsak, att knens övertagande av ifrågavarande industri avsåg dels att möjliggöra rörelsens fortbestånd och även en utbyggnad därav, ägnad att främja sysselsättningen i knen, dels ock att skydda vissa ekonomiska intressen, som knen redan hade i företaget till följd av tidigare beviljade lån och borgen. Väl kan det vara en kommunal angelägenhet att till ett enskilt företag i knen lämna visst stöd, om detta har avsevärd betydelse för att motverka arbetslöshet inom knen. Klandrade beslutet gäller emellertid en så vittgående åtgärd som ett fullständigt övertagande av rörelsen – låt vara med avsikt att senare överlåta den. I målet har ej visats, att knens tillfälliga övertagande av rörelsen varit nödvändigt för att trygga rörelsens fortbestånd eller att eljest särskilda bärande skäl förelegat för beslutet. Därtill kommer, att beslutet, såvitt framgår av handlingarna, kunnat få endast en ganska begränsad betydelse för motverkan av arbetslöshet inom knen. I målet åberopade arbetsmarknadsskäl kan därför icke medföra, att beslutet kan anses som en knens angelägenhet. Vad knen anfört därom, att klandrade beslutet skulle vara påkallat för att skydda tidigare gjorda ekonomiska engagemang i företaget, kan icke anses styrkt och utgör därför ej tillräckligt skäl för så vittgående åtaganden som beslutet innefattar. Jag finner på grund av det anförda, att kfm genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet, och prövar därför lagligt att med ändring av LSt:s beslut upphäva kfm:s beslut.

1969 K 963

Kfm i Himledalens kn beslöt att »10 000 kr. skulle placeras i industribevis i Skogsägarnas Väröfabrik». I besvär över beslutet påstods att beslutet var kompetensöverskridande samt orättvist mot befintliga företag inom knen, vilka trots ansökning härom inte vid något tillfälle fått lån eller bidrag.

I yttrande över besvären anförde fm, att skogsarealen inom knen var så betydande att det borde anses som en kommunal angelägenhet att den ifrågavarande industrin kom till stånd, att en del av virkesöverskottet i västsverige på ett bättre sätt kunde tillvaratas genom fabriken, att ökade arbetstillfällen skapades inom knen, att knens skatteunderlag ökades samt att industribevisen inte utgjorde någon subvention utan en omplacering av kapital, som gav bättre utdelning än bankränta.

I målet upplystes att skogsarealen inom knen uppgick till omkring 10 000 hektar, vilken areal motsvarade 50 % av knens landareal. Skogen innehöll omkring 25 % lövskog. Härtill kom betydande arealer av tall i gallringsstadiet. LSt antecknade att av 1965 års folkräkning framgick, att antalet sysselsatta inom knen 1965 uppgick till 1 337 personer, varav 763 personer inom jordbruk och skogsbruk.

LSt: Anläggandet av ifrågavarande skogsindustri är av ett sådant allmänt och betydelsefullt intresse för invånarna i Himledalens kn, att den beslutade teckningen av industribevis till ett belopp om 10 000 kr. får anses utgöra en knens angelägenhet. Fm har därför inte överskridit sin befogenhet genom teckningen. På grund härav och då

beslutet inte heller i övrigt är olagligt i något av de hänseenden, varom förmäles i 76 § KL, lämnar LSt besvären utan bifall.

RegR: Tecknande av industribevis i ifrågavarande fabrik har icke visats äga sådan betydelse för att motverka arbetslöshet i Himledalens kn, att klandrade beslutet för den skull kan anses avse en knens angelägenhet. Ej heller i övrigt har förebragts omständighet, som ger beslutet sådan innebörd. Fm har följaktligen genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet. KM:t upphäver därför, med ändring av LSt:s beslut, fms beslut.

1969 K 1018

Kfm i Hjortseds kn beslöt att bevilja ett anslag å 15 000 kr. till Blankaholms såg som bidrag till kostnaderna för anordnande av fyrbelysning av farleden St. Bergö–Blankaholms hamn. I besvär över beslutet yrkades att beslutet måtte upphävas.

LSt: Enär anordnandet av fyrbelysning i ifrågavarande farled, såvitt utredningen utvisar, icke kan anses utgöra en kommunal angelägenhet samt fm igenom klandrade beslutet sålunda överskridit sin befogenhet, prövar LSt lagligt upphäva detsamma.

RegR: Ej ändring.

1969 C 113 (Jfr 1968 K 831)

Kopparbergs läns landsting beslöt 9/6 1969 att bevilja Dala Marknad, ekonomisk förening, mot inteckningssäkerhet ett räntefritt lån å 1 500 000 kr. såsom stöd för finansieringen av ett föreningens utställningsprojekt, innefattande uppförande av utställningsbyggnad, vilket lån skulle amorteras under 20 år med början år 1975.

I besvär över beslutet anfördes i huvudsak följande. Ärendet hade inte beretts på sådant sätt, att landstingets ledamöter kunnat skapa sig en objektiv uppfattning angående värdet av det ifrågavarande projektet. Varken handelskammaren eller länets företagarförening hade hörts i ärendet. Genom att lånet skulle vara räntefritt band sig landstinget för en väsentlig årlig utgift, utan att täckning förelåg för denna kostnad. Landstingets beslut hade därför inte tillkommit i laga ordning och landstinget hade samtidigt genom beslutet överskridit sin befogenhet. Inom landstingsområdet fanns mer än 1 000 enskilda företag, som sysslade med framställning av olika produkter. Från dessas sida hade hittills inte förelegat något intresse för en sådan marknadsföring som den Dala Marknad tillämpat. Intresse hade endast visats från 56 eller 57 utställare, varav 14 utgjort städer, kner eller distributionsföretag, vilka utställare icke representerade produktionsledet. Bland de ca 40 återstående fanns även sådana som deltog i utställningen mera av artighetsskäl än av eget intresse. Genom beslutet erhöll sålunda ett fåtal industrier och verkstäder i länet stöd på de andras bekostnad. Även av detta skäl hade landstinget genom beslutet överskridit sin befogenhet. Beslutet vilade jämväl i övrigt på orättvis grund. Genom beslutet ansåg klg, såsom aktieägare i en cykelfabrik i Falun och som skattebetalare, att hans enskilda rätt också hade kränkts.

RegR: Enär beslutet avser att främja näringarnas utveckling inom landstingsområdet och klg ej heller i övrigt visat, att beslutet är olagligt i något av de hänseenden som i 78 § landstingslagen sägs, lämnar KM:t besvären utan bifall.

1969 C 130

Kfm i Traryds köping beslöt att teckna ytterligare borgen å 40 000 kr. för ett industriföretag och att godta ändrade säkerhetsförhållanden för tidigare borgensteckning å 100 000 kr.

Beslutet överklagades såsom kompetensöverskridande varvid klg anförde: Kommunalt stöd åt enskilda i form av borgen, låg hyra, gåvor m. m. var ägnat att snedvrida konkurrensförhållandena mellan olika företag, inbjöd till osund konkurrens mellan olika kner om företagen och drog ofta förluster över skattebetalarna. Endast om stödet lämnades för att motverka arbetslöshet eller fick en mera generell utformning

syntes det vara förenligt med grunderna för kommunallagens bestämmelser om den kommunala kompetensen. Klg ansåg det uppenbart att det ökade risktagande, som knen i det aktuella fallet hade iklätts, utgjorde ett överskridande av den kommunala kompetensen.

LSt: Av utredningen i målet framgår icke att det stöd åt bolaget, som det överklagade beslutet innebär, äger sådan betydelse med avseende å arbetslöshetsläget i knen, att beslutet för den skull kan anses avse en köpingens angelägenhet. Ej heller i övrigt har förebragts omständigheter, som giver beslutet dylik innebörd. Enär fm följaktligen genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet, prövar LSt lagligt upphäva sagda beslut.

RegR: Ej ändring.

1969 C 131

Stfm i Nora beslöt att teckna borgen för ett byggnadskreditiv å 600 000 kr. till ett aktiebolag för nybyggnad av ett flerfamiljshus i knen.

I besvär över beslutet yrkades att beslutet måtte upphävas, varvid klg anförde: Det kunde inte anses vara en stadens angelägenhet att bevilja ett privat industribolag borgen för byggnadskreditiv. Fm hade överskridit sin befogenhet och gynnat privatintressen på det allmännas bekostnad,

I yttrande över besvären anförde länsarbetsnämnden, att läget på arbetsmarknaden i Nora och trakten däromkring sedan relativt lång tid tillbaka varit synnerligen besvärligt. Särskilt erinrades om nedläggning av viss gruvdrift i trakten. Byggnadsbranschen redovisade mycket begränsade arbetstillfällen och för Noras del stort överskott på arbetskraft. Någon förbättring i läget väntades inte heller under det kommande kvartalet. Ur sysselsättningssynpunkt bedömde länsarbetsnämnden ifrågavarande arbete som angeläget.

LSt: Enär med hänsyn till den arbetslöshet, som är rådande inom Nora stad och trakten däromkring, samt till att – såsom av länsarbetsnämndens yttrade framgår – byggnadsbranschen redovisar mycket begränsade arbetstillfällen, fm genom klandrade beslutet icke kunna anses hava överskridit sin befogenhet, alltså och då klg i övrigt icke förebragt någon omständighet på grund varav beslutet är olagligt i något av de hänseenden, som omförmäles i 76 § KL, lämnar LSt besvären utan bifall.

RegR: Ej ändring.

1969 C 132

Stfm i Nora beslöt att för 200 000 kr. och på de villkor i övrigt, som dk fann skäliga, av ett aktiebolag – samma bolag som det i fallet 1969 C 131 nämnda – förvärva ett antal tomter i staden. Samtidigt beslöt fm att ersätta bolaget för vissa kostnader och förluster med 20 000 kr.

I besvär över ersättningsbeslutet yrkades att beslutet såsom kompetensöverskridande måtte upphävas.

I förklaring över besvären anförde fm bl. a. att bolaget under den tid förhandlingar om köp pågått mellan bolaget och staden anpassat sina uthyrningsåtgärder så att dessa inte skulle hindra stadens planering, att bolaget begärt ersättning utöver den egentliga köpeskilligen med ca 29 000 kr., avseende kostnader för lagfarter, inteckningar, reparationer enligt fakturor samt kostnader för ritningar och utredningar i samråd med staden, samt att staden i detta hänseende medgett att utge 20 000 kr.

LSt lämnade besvären utan bifall. *RegR:* Ej ändring.

1970 C 108

Kfm i Rätans kn beslöt att införskaffa skissritning till en varuhall i Rätansbyn, inrymmande lokaler för livsmedelsaffär och bank, samt anvisa 10 000 kr till kostnaderna härför.

I besvär över beslutet yrkade klg att beslutet måtte upphävas, enär det inte kunde anses vara en kommunal angelägenhet att bygga varuhall för Hakonbolagets och Jämtlands Sparbanks räkning och den beslutade utgiften därför måste anses vara onödig.

LSt: Enär uppförandet av en byggnad avsedd att inrymma huvudsakligen en varuhall icke kan anses utgöra en kommunal angelägenhet, har fm genom sitt beslut att införskaffa skissritningar till en sådan hall överskridit sin befogenhet. På grund härav prövar LSt lagligt upphäva beslutet, såvitt detsamma klandrats.

RegR: Ej ändring.

1970 C 189

Kfm i Ockelbo kn beslöt att knen skulle teckna industribevis i Norrlands Skogsägares Cellulosa AB för ett belopp av 30 000 kr. och att likvid skulle erläggas genom avräkning å virkesleveranser under en tid av tre år. Som motiv för beslutet angavs bl. a., att förvärvet av fabriken och dess utbyggnad skulle innebära större avsättningsmöjligheter för skogsägarna inom knen och att detta skulle få stor betydelse i fråga om arbetstillfällen och bättre inkomstmöjligheter för ett stort antal människor.

I besvär över beslutet yrkades att beslutet såsom kompetensöverskridande måtte undanröjas.

Fm framhöll i avgivet yttrande bl. a., att knen var medlem i skogsägareförening och ägare till 500 har skogsmark. Länsarbetsnämnden anförde i infordrat yttrande, att det fanns behov av ytterligare arbetstillfällen inom knen.

LSt: Ifrågavarande industribevis har utgivits för anskaffande av kapital för utbyggnad av skogsindustri i Vallvik, Söderdala kn. Ockelbo kns medlemskap i skogsägareförening och knens eget innehav av skog utgör i och för sig icke något skäl för knen att teckna industribevis. På grund av avståndet från Ockelbo till Vallvik är det osannolikt att ett ökat behov av arbetskraft i Vallvik kan påverka marknadsläget inom Ockelbo kn. Det är icke visat, att en utbyggnad av skogsindustrin i Vallvik kommer att medföra någon större ökning av efterfrågan på skogsarbetskraft inom Ockelbo. Det är därför knappast att förmoda att den av fm beslutade åtgärden kan förbättra arbetsmarknadsläget inom knen. LSt finner att tecknande av ifrågavarande industribevis icke utgör någon kommunal angelägenhet. Fm har därför genom överklagade beslutet överskridit sin befogenhet. LSt upphäver med stöd av 76 § KL fms beslut.

RegR: Ej ändring.

1970 C 231

Kfm i Korpilombolo kn beslöt att teckna borgen för lån om 100 000 kr. till ett aktiebolag som drev en plastfabrik i knen. Åtagandet skedde under förutsättning att knen fick insyn i företaget på i beslutet angivet sätt.

Över beslutet anfördes besvär med yrkande att beslutet måtte upphävas. Klg anförde bl. a. att ett visst företag inte borde få favoriseras genom ett kommunalt beslut. Även andra företag hade anhållit om borgen från knens sida men hade förbigåtts.

LSt: Enär knens understödjande av ifrågavarande verksamhet med hänsyn till upplysta förhållanden får anses ha sådan arbetsmarknadsmässig och samhällsnyttig betydelse, att fm genom klandrade beslutet icke kan anses ha överskridit sin befogenhet, lämnar LSt besvären utan bifall.

RegR: Av utredningen i målet framgår icke, att det stöd åt det ifrågavarande företaget, som den beslutade kommunala borgen innebär, äger sådan betydelse för motverkande av arbetslöshet i knen, att klandrade beslutet fördenskull kan anses avse en knens angelägenhet. Ej heller i övrigt har förebragts omständighet, som giver beslutet dylik innebörd. Enär fm följaktligen genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet, upphäver RegR, med ändring av LSt:s beslut, fms klandrade beslut.

1970 C 236

Stfm i Flen beslöt att av ett aktiebolag förvärva en tomt för 450 000 kr.

I besvär över beslutet yrkades att beslutet måtte upphävas, enär köpeskillingen var så hög att den kunde anses innefatta en

subventionering av företaget, som sålde tomten.

LSt: Fm kan icke genom överklagade beslutet anses ha överskridit sin befogenhet. På grund härav och då beslutet, såvitt visats, ej heller i övrigt är olagligt i något av de hänseenden, varom förmäles i 76 § KL, lämnar LSt besvären utan bifall.

RegR: Det pris som fm beslutat erlägga för fastigheten överstiger avsevärt taxeringsvärdet och framstår även i betraktande av andra, av klg åberopade omständigheter som högt. Utredningen ger emellertid icke tillräckligt stöd för att antaga att priset satts så högt, att fm härigenom kan anses ha otillbörligt gynnat säljaren. På grund härav och på de av LSt i övrigt anförda skälen fastställer RegR det slut vartill LSt kommit i målet.

1970 C 239

Dk i Nynäshamn beslöt att till Nynäshamns stads stiftelse för partiellt arbetsföra upplåta mark för en kioskbyggnad.

I besvär över beslutet yrkades att beslutet såsom ett obefogat ingrepp i det enskilda näringslivet måtte upphävas. Sedermera hemställde klg även om verkställighetsförbud för klandrade beslutet.

LSt: LSt har ej funnit skäl meddela förbud mot verkställighet av klandrade beslutet i avvaktan på slutlig prövning av besvären. Av handlingarna i målet får anses framgå att stiftelsen driver affärsverksamhet för att förverkliga sitt syfte att bereda utkomstmöjligheter åt partiellt arbetsföra. Vidare framgår av handlingarna att stiftelsen planerat att utvidga sin verksamhet genom att inom kv Nornan uppsätta en kombinerad konfektyr- och korvkiosk. Drätselk har genom klandrade beslutet möjliggjort för stiftelsen att kunna fullfölja sina planer att driva kioskrörelse inom området och sålunda utvidga sin verksamhet. Enär det icke är en stadens angelägenhet att själv eller genom särskilt bildad stiftelse driva kioskhandel, kan det icke heller vara en stadens angelägenhet att bereda stiftelsen möjlighet att utvidga en sådan affärsrörelse. Drätselk har därför genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet. LSt upphäver drätselk:s klandrade beslut.

RegR: Ej ändring.

1970 C 240

Kalmar stad innehade 1 965 aktier i Kalmar Verkstads AB. I samband med nyemission erhöll staden företrädesrätt till nyteckning av 5 895 aktier i bolaget. Stfm i Kalmar beslöt bemyndiga drätselk i staden att nyteckna och inköpa sistnämnda antal aktier till ett nominellt värde av 100 kr. per aktie efter en kurs av 120 kr.

I besvär över beslutet yrkades att beslutet måtte undanröjas såsom utgörande ett obefogat kommunalt engagemang i näringslivet.

LSt fann i målet utrett, att den av fm beslutade »penningplaceringen» tillkommit i syfte att motverka en till följd av nyemissionen förväntad reduktion av de äldre aktiernas värde. Med hänsyn härtill och då fm fick anses äga befogenhet att såsom ett led i förmögenhetsförvaltningen vidtaga åtgärder för att förhindra förmögenhetsförluster samt annan åtgärd i sådant syfte – vid tidpunkten för beslutets tillkomst – ej stod fm till buds, kunde klandrade beslutet icke anses överskrida denna befogenhet. I följd härav och med beaktande av övriga i målet föreliggande omständigheter fann LSt tillräcklig grund föreligga att med tillämpning av 61 § KL lämna sitt medgivande till den av fm beslutade åtgärden. Med denna utgång i »tillståndsfrågan» lämnade LSt besvären utan bifall.

RegR: Klandrade beslutet avser ett anslag av 707 400 kr. för ifrågavarande aktieteckning, vartill jämlikt 52 § KL medel anvisats ur allmänna investeringsfonden. Teckning av aktier i ett industriföretag kan icke vara en kommunal angelägenhet annat än i vissa undantagsfall, då särskilda omständigheter kan åberopas till stöd för en sådan åtgärd. Att staden, som varit oförhindrad att sälja teckningsrätterna, skulle ha lidit väsentlig ekonomisk förlust genom att icke teckna de nya aktierna är icke vi-

sat. Ej heller i övrigt har staden visat, att några särskilda omständigheter föreligger, som kan medföra, att aktieteckningen må kunna anses som en stadens angelägenhet. Enär fm vid angivna förhållanden genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet, upphäver RegR, med ändring av LSt:s utslag, fms beslut.

1970 C 257 (Jfr 1966 I 37)

Genom beslut år 1967 av kfm i Burträsks kn bildades Burträsks Industri AB, som enligt bolagsordningen hade till föremål för sin verksamhet att bedriva företagsplanering i Burträsks kn, uppföra och uthyra lokaler för hantverk och småindustri inom knen, biträda företagare med råd och anvisningar samt i övrigt praktiskt verka för en sund utveckling av industri och hantverk inom Burträsks kn. Detta beslut synes ha vunnit laga kraft.

År 1969 beslöt fm att knen skulle till bolaget överföra åtta fastigheter, däribland Bygdsiljum 8: 20, till en kostnad motsvarande 70 % av fastigheternas sammanlagda bokförda värde. Över detta beslut, såvitt avsåg att i bolagets ägo överföra fastigheten Bygdsiljum, anfördes besvär med yrkan att beslutet måtte upphävas. Klg åberopade följande: Beslutet var uppenbarligen ett försök att med kringgående av KL:s bestämmelser möjliggöra en sedan länge planerad överlåtelse av fastigheten till fabrikör S, som drev en husvagnsfabrik på fastigheten, och således på ett otillåtet sätt subventionera S:s rörelse. På fastigheten hade med stöd av ett fm-beslut uppförts en industribyggnad att nyttjas av S. Det beslutet hade upphävts av RegR (1966 I 37) eftersom det inte var någon kommunal angelägenhet att låta uppföra en industribyggnad, avsedd att upplåtas till enskild rörelseidkare. Syftet med det kommunala industribolaget var bl. a. att skaffa lokaler för hantverk och småindustri. Mot denna bakgrund torde det vara svårt att hävda att det skulle vara en kommunal angelägenhet att låta bolaget förvärva denna industrifastighet.

Fm anförde i yttrande över besvären, att påståendet att avsikten med överföringen av fastigheten skulle vara att möjliggöra en försäljning av fastigheten till S, som skulle erhålla ekonomisk förmån, saknade all grund.

LSt: Knen har rätt att till sitt industriaktiebolag överföra fastigheter som redan har lokaler för hantverk och småindustri eller som lämpligen kan bebyggas med sådana. Den ifrågavarande fastigheten disponeras av S för hans industriellt bedrivna husvagnstillverkning och är bebyggd med lokaler särskilt utformade för den verksamhetens bedrivande. Något annat har inte sagts i målet än att S också i fortsättningen kommer att förfoga över lokalerna i sin rörelse. Man kan alltså inte räkna med att lokalerna blir fria att upplåtas till hantverk och småindustri. Av det sagda framgår att fastigheten inte är en sådan fastighet som knen har rätt att överföra till bolaget. Fm har alltså överskridit sin befogenhet genom beslutet, i den del det överklagats. Med bifall till besvären upphäver LSt därför fms beslut, i vad det avser att överföra ifrågavarande fastighet till bolaget.

RegR: Kommun äger själv eller genom kommunalt bolag att såsom en för det enskilda näringslivet allmänt stödjande åtgärd anskaffa och iordningställa lokaler för hantverk och småindustrin inom knen, exvis genom att uppföra s. k. hantverkshus med plats för flera verkstäder. På ifrågavarande fastighet har knen låtit uppföra en industribyggnad, som därefter upplåtits till en enskild rörelseidkare. RegR har genom utslag (1966 I 37) funnit ett uppförande av byggnaden icke kunna anses avse en knens angelägenhet. Av handlingarna i målet framgår ej annat än att lokalerna avses komma att även i fortsättningen disponeras av samme rörelseidkare. Mot bakgrunden av nu angivna förhållanden har knen genom att överlåta ifrågavarande fastighet på industriaktiebolaget överskridit sin befogenhet. På grund härav lämnar RegR besvären utan bifall.

1970 C 260

Kfm i Gustav Adolfs kn beslöt bevilja N kommunal borgen för 40 000 kr. för uppförande av en affärsfastighet i Gustafsfors m. m.

I besvär över beslutet yrkades bl. a. att LSt måtte pröva huruvida beslutet kunde anses vara en kommunal angelägenhet.

LSt: Av handlingarna i målet framgår att det i Gustafsfors samhälle numera saknas fast affär för dagligvaror. Genom tillkomsten av här ifrågavarande rörelse skulle ca 1/3 av befolkningen i knen beredas tillgång till en sådan fast affär. Enär fm måste anses ha befogenhet att som skett teckna borgen för att möjliggöra ifrågavarande affärsrörelse och då det inte i övrigt visats att klandrade beslutet är olagligt i något av de avseenden, varom omförmäles i 76 § KL, lämnar LSt besvären utan bifall.

RegR (3 ledamöter): I målet är upplyst att de i Gustafsfors tidigare verksamma affärsrörelserna numera upphört och att ortsbefolkningen för sin varuförsörjning är i huvudsak hänvisad till livsmedelsbussar samt till affärer i Geijersholm och Hagfors. Det får vid sådant förhållande anses i och för sig falla inom ramen för knens uppgifter att vidtaga lämpliga åtgärder för att främja varuförsörjningen i orten. Den åtgärd, som vidtagits genom klandrade beslutet, består emellertid i att knen ingått borgensförbindelse till förmån för viss näringsidkare och således lämnat denne ekonomiskt stöd. Den i KL angivna begränsningen av de uppgifter, som det ankommer på knen att fullgöra, utesluter i allmänhet att knen lämnar ekonomiskt stöd åt enskild person i vidare mån än befogenhet därtill föreligger i anledning av särskild föreskrift i lag eller författning eller på därmed jämförlig grund. I förevarande fall kan, såvitt utredningen i målet givit vid handen, till stöd för åtgärden icke åberopas någon särskild föreskrift. Vidare är att beakta, att varuförsörjningen i orten, ehuru icke helt tillfredsställande, dock är ordnad i den omfattning, som numera anses från ekonomisk synpunkt försvarlig inom landsbygdsområden i allmänhet. Det klandrade beslutet kan med hänsyn härtill icke anses förestavat av ett så betydande allmänintresse, att dess karaktär av stödåtgärd till förmån för enskild person vid sidan därav framstår som oväsentlig. Fm har således genom beslutet överskridit sin befogenhet. RegR upphäver därför, med ändring av LSt:s beslut, fms klandrade beslut.

En skiljaktig ledamot: I Gustafsfors samhälle bor omkring 350 personer utgörande ungefär 1/3 av knens befolkning. Samhället, som tidigare haft två livsmedelsbutiker, är sedan 1969 utan sådan butik; avståndet till närmaste samhälle med livsmedelsaffär är 14 km. Knen har under senare år gjort betydande investeringar för samhällets bevarande. I betraktande av samhällets storlek och förhållandena i övrigt får det anses som ett allmänt kommunalt intresse att i samhället finnes tillgång till en livsmedelsbutik. Kommunalt stöd påkallas för tillgodoseende av detta intresse. Knen får därför anses ha ägt befogenhet att besluta om ifrågavarande borgensåtagande. Med hänsyn härtill och då fms klandrade beslut icke visats ha tillkommit i olaga ordning, fastställer jag det beslut vartill LSt kommit i målet.

1970 C 311

Ett företag, som tillverkade elarmatur i Lessebo, hemställde hos Lessebo köping om ett lån om 100 000 kr. under åberopande av likviditetssvårigheter i anledning av rådande kreditrestriktioner. Kndn beslöt 1/6 1970 »placera 100 000 kr. av köpingens likvida medel i bank. För lånet skulle erläggas 10 % ränta. Lånetid högst ett år. Som säkerhet för lånet skulle lämnas i fastigheten Skomakaren nr 2 i Lessebo köping inskriven inteckning i förmånsläge mellan 525 000–625 000 kr.».

Över beslutet anfördes besvär varvid klg hemställde att LSt omedelbart måtte förbjuda överklagade beslutets verkställighet.

LSt förordnade 16/6 1970 att kndns beslut inte – såvida inte annorledes i laga

ordning förordnades – fick verkställas så länge beslutets giltighet var beroende av LSt:s prövning.

RegR: Enär i målet upplysts att kn klandrade beslut verkställts 4/6 1970, föranleder besvären icke något RegR:s vidare yttrande.

1970 C 383 (Jfr 1966 I 37, 1970 C 257)

Kfm i Burträsks kn beslöt 29/3 1968 *att* till fabrikören S sälja fastigheten Bygdsiljum 8: 20 med därå uppförda byggnader, *att* köpeskillingen skulle utgöra 296 000 kr., *att* köpeskillingen skulle erläggas genom årliga annuiteter med 8,65 %, varvid räntan skulle beräknas efter 6 %, samt *att* till säkerhet för knens fordran skulle lämnas inteckning i fastigheten, i förmånsläge omedelbart efter den botteninteckning som kunde belånas i bank, dock högst i förmånsläge från 200 000 kr.

Kfm beslöt vidare samma dag att knens lån på 100 000 kr. till S – vilket lån uppkommit genom ianspråktagande av ett av knen ingånget borgensåtagande till förmån för S – skulle vara amorteringsfritt under en tid av tre år och att frågan om återbetalning av lånet skulle upptagas till behandling sedan den amorteringsfria tiden utlöpt.

Över båda besluten anfördes besvär med yrkande att besluten måtte undanröjas såsom kompetensöverskridande och vilande på orättvis grund.

Beträffande försäljningsbeslutet åberopade klg bl. a. att knens godtagande av säkerhet för köpeskillingen i form av inteckning i förmånsläge över 200 000 kr. innebar att knen tillhandahöll S säkerheter, som denne behövde för upptagande av lån i kapitalförstärkningssyfte, och var att jämställa med ett lån till S på 200 000 kr. I yttrande över besvären anförde fm beträffande försäljningen: Fm beslöt 30/4 1965 att uppföra en maskinhall i Bygdsiljum i anslutning till befintliga industrilokaler samt att uthyra denna till S för en tid av minst fem år. Detta beslut blev upphävt av RegR (RÅ 1966 I 37). Knens möjligheter att ställa sig RegR:s beslut till efterrättelse bestod i att sälja fastigheten. Så hade nu skett. Vid fastställande av amorteringarna av köpeskillingen hade en avvägning skett så att dessa inte skulle komma att belasta företagets ekonomi i sådan omfattning att företaget tvingades att helt inställa sin verksamhet eller kraftigt begränsa denna.

Beträffande lånebeslutet anförde klg bl. a. att beslutet måste anses ha självständig karaktär och innebära en förnyad kreditgivning till S. I denna del yttrade kfm med anledning av besvären: År 1964 beviljade fm S borgen för ett kortfristigt banklån på 100 000 kr. Genom lagakraftvunna beslut utsträcktes borgenstiden till 30/6 1967. I september 1967 löste knen lånet i egenskap av borgensman för S. Det nu klandrade beslutet innebar ett uppskjutande av tidpunkten för ett slutgiltigt ställningstagande till frågan hur knen skulle återfå sitt kapital utan att äventyra företagets existens. Knens ekonomiska intressen hade bäst tillgodosetts genom det fattade beslutet.

LSt, som fann att försäljningsvillkoren och lånet innefattade ett ekonomiskt stöd till S för vilket knen inte åberopat någon hållbar grund, upphävde beslutet såsom kompetensöverskridande.

Fm fullföljde talan mot LSt:s utslag endast såvitt avsåg beslut om lån till S.

RegR: Av handlingarna i målet framgår, att företagets ifrågavarande skuld uppkommit genom att knen nödgats infria ett borgenstagande på grund av ett tidigare, lagakraftvunnet beslut av fm. Enligt utredning av företagarföreningen skulle företagets existens ha äventyrats på grund av pressad lönsamhet och kapitalbrist, om knen vid tiden för klandrade beslutet hade krävt, att skulden omedelbart skulle betalas. Fog synes även finnas för påståendet, att knens ekonomiska intressen bäst tillgodosågs genom att uppskjuta frågan om skuldens återbetalning.

Vid nu angivna förhållanden får knen skäligen anses ha varit behörig att fatta det klandrade beslutet.

KM:t prövar därför lagligt att, med ändring av LSt:s beslut, ogilla den mot fms beslut förda talan.

Kommunregister

Alfta 1966 I 25, 1968 ref 77,
Algutsboda 1952 I 272,
Avesta 1968 K 1198

Björna 1958 I 26,
Bollebygd 1964 I 25,
Borgholm 1963 I 135,
Borlänge 1965 ref 43, 1966 I 102, 1967 K 1155,
Borås 1968 K 726,
Broby 1964 I 133,
Burträsk 1962 I 203, 1966 I 37, 1967 ref 37 1968 K 1300, 1969 K 806, 1970 C 257, 383
By 1961 I 80,
Bäckefors 1958 I 145, 1961 I 81,

Dals-Ed 1954 I 89.
Dorotea 1967 K 1471, 1969 K 836,

Eda 1952 I 98,
Ekshärad 1963 I 21,

Fjällsjö 1969 K 677,
Folkunga 1966 I 115,
Fors 1962 I 114,
Fröjered 1958 I 124,
Frösö 1962 I 1,
Föllinge 1956 I 15,

Gislaved 1969 ref 26,
Grästorp 1958 I 63, 1966 I 129, 1967 K 1200,
Gustav Adolf 1970 C 260
Göteborg 1955 I 122,
Götene 1968 K 831,

Hallstahammar 1963 I 100,
Halmstad 1952 I 271,
Hammerdal 1969 K 673,
Haparanda 1968 K 63,
Hede 1963 I 226,
Himledalen 1969 K 963,
Hjortsed 1970 K 1018
Hälsingborg 1968 K 1770,
Häverö 1965 I 52, 1968 K 1523,
Högsjö 1968 K 283
Högvad 1961 I 49,

Jokkmokk 1963 I 28, 78,
Junsele 1959 I 137, 1968 K 393, 1897,
Järna 1926 ref 61,
Järnskog 1958 I 52,
Jörn 1965 I 78,

Kalmar 1955 I 141, 1970 C 240
Knivsta 1966 I 57,
Knäred 1953 I 134,
Kopparberg 1956 I 83,
Kopparbergs lt 1969 C 113,
Korpilombolo 1968 I 1587, 1970 C 231
Kramfors 1963 I 84, 1968 K 728
Kristinehamn 1964 I 151,
Kumla 1960 I 146, 1962 I 245,
Köping 1953 I 107,

Lagunda 1957 I 4,
Lammhult 1954 I 182, 1958 I 163, 1963 I 208,
Landskrona 1960 I 187,
Lessebo 1970 C 311
Linköping 1965 I 144, 1968 K 101,
Ljusdal 1968 K 497
Ljusnarsberg 1929 Fi 279, 1962 ref 1,
Locknevi 1964 I 22,

Motala 1967 K 767,

Mönsterås 1954 I 215,
Mörarp 1967 K 1109.
Mörbylånga 1960 I 186,
Mörrum 1959 I 201,

Nora 1965 I 148, 1969 C 131, 132
Norrtälje 1956 I 73,
Nyed 1953 I 257,
Nynäshamn 1970 C 239

Ockelbo 1970 C 189
Orsa 1960 ref 15, 1964 I 15,
Osby 1961 I 185,

Ramsele 1962 I 121, 1965 I 122,
Rydaholm 1965 I 89, 1967 K 822,
Rätan 1970 C 108

Skara 1949 ref 49,
Solberga 1963 I 214,
Stensele 1962 I 225, 1963 I 203, 1965 I 70,
Storvik 1966 I 171,
Svärdsjö 1967 ref 35
Säbrå 1953 I 214,
Södertälje 1965 ref. 17,
Södra Kinda 1962 I 48,
Södra Sotenäs 1967 K 821,

Tierp 1940 ref. 8,
Torsås 1967 I 29,
Traryd 1969 C 130
Tyresö 1964 I 30,

Uddevalla 1955 I 185, 1964 I 86, 1968 K 61,
Ullared 1951 I 104,

Vadstena 1966 I 101, 1968 ref. 18,
Vessigebro 1957 I 213, 1962 I 40,
Visby 1952 I 157,
Vännäs 1961 I 186,
Västra Kinda 1966 I 15, 16, 18, 1967 K 1476, K 1477

Ytterlännäs 1969 ref 35,

Ålmål 1959 I 203,

Ängelholm 1963 I 193, 1966 ref 7, 1967 K 769,

Öckerö 1968 K 1822,
Örebro 1967 K 1474,
Öregrund 1963 I 199,
Örnsköldsvik 1957 I 157,
Östra Ljungby 1952 I 62, 1960 I 104,
Östra Orust 1964 I 12,
Övertorneå 1969 K 837,

Sakregister[1]

Affärshus	1966 I 171, 1969 K 673, 1970 C 108
Arbetslöshet, rättslig betydelse	
av arbetslöshetens omfattning	1958 I 63, 1959 I 203X, 1962 I 203X, 1969 K 806, 837X
det kommunala ingripandets effekt på arbetslösheten	1952 I 272, 1954 I 89, 1958 I 124, 1959 I 137, 1960 ref 15, 1961 I 49, 81, 1962 ref 1, I 121, 203X, 225, 1963 I 100, 203, 226, 1964 I 22, 25, 151X, 1965 I 78X, 1968 K 497X, 1523, 1969 K 806, 963, C 130, 131X, 132, 1970 C 231
arbetslöshet bland kvinnor	1958 I 63, 1963 I 100, 1966 I 102, 1968 K 1523, 1967 ref 37X
instabilt sysselsättningsläge i knen	1958 I 26, 1962 ref 1
andra till sysselsättning och näringsliv hänförliga omständigheter	1926 ref 61, 1929 Fi 279X, 1940 ref 8, 1951 I 104, 1952 I 62, 98X, 157, 1953 I 134, 257, 1954 I 182, 215, 1956 I 15, 1957 I 157, 1958 I 26, 163, 1960 I 104, 1961 I 185, 186, 1963 I 21, 28X, 78X 199, 1964 I 30, 1967 ref 37X, K 822, 1968 K 393X, 1969 K 677X, 837X
Arbetsmarknadspolitik	se Arbetslöshet, Omskolning, Partiellt arbetsföra, Skyddad verksamhet, Utbildningsbidrag, Vuxenutbildning, Yrkesskola
Avgift	se elavgift o. hamnavgift
Beredskapsarbete, kommunalt	1959 I 137, 1964 I 22, 1965 I 78X, 1967 K 1476X, 1968 K 728X, 1897
Bostadsförsörjning	1963 I 214X, Skogsbruk se även Affärshus 1969 C 131
Bro	1967 K 821
Byggnadsplan, genomförande av	1968 K 101X
Civilrätt, inslag därav	1954 I 215, 1962 I 48X, 1967 K 1200X
Elavgifter	1956 I 73X
Elförsörjning	1962 I 1X, 1967 I 29X
Flygplats	1969 ref 26X
Fryseri	1968 K 63X
Fyrväsende	1969 K 1018
Fåravel	se Naturvård
Färja	1955 I 141X, 1960 I 186X, 187, 1963 I 135X
Färjeläge	1955 I 141X
Grustag	1964 I 86X
Hamnavgift	1960 I 187
Hotell	1968 K 726X, 728X

[1] X-markering av rättsfall betyder att klandrandebeslutet ansetts lagligt.

Kioskhandel	1953 I 107X, 1959 I 201, 1965 ref 17, 1968 K 1198, 1970 C 239
Kommunala bolag och stiftelser	se Affärshus, Arbetslöshet, Byggnadsplan, Elförsörjning, Fryseri, Grustag, Kioskhandel, Lokaler
Kvarn	1958 I 52X
Körskola	1965 ref 43X, 1968 K 1770X
Lastbilscentral	1968 K 1587 X
Livsmedelshandel	1970 C 260
Lokaler, tillhandahållande därav åt industri (och hantverk)	1952 I 271, 1957 I 4X, 213, 1958 I 63, 1960 I 146X, 1961 I 80X, 1962 I 40, 114X, 245, 1963 I 193 (gm kom. bolag), 199, 203, 1964 I 133, 1965 I 70X (gm kom. bolag), 89X, 144, 148 (gm kom. stiftelse), 1966 ref 7X (gm kom. bolag), I 15 (gm kom. stiftelse), 18X (gm kom. stiftelse), 25, 37, 115 (gm kom. stiftelse), 129, 1967 ref 35 (gm kom. stiftelse), K 767 (gm kom. stiftelse), 1155, 1471, 1474, 1477 (gm. kom. stiftelse), 1968 K 1300X (gm kom. bolag), 1969 K 836 (gm kom. bolag), 1970 C 257 se även Arbetslöshet
handel	se Affärshus, Livsmedelshandel
Markupplåtelse, vederlagsfrågor m.m.	1952 I 62, 1954 I 215, 1955 I 185X, 1956 I 83X, 1957 I 157, 1964 I 12X, 1965 I 52X, 144, 1966 I 57X, 1967 K 769X, 1476X, 1970 C 236, 1968 ref 18
Maskiner m.m.	1953 I 214, 1958 I 63, 1960 I 104
Mejeri	1954 I 182
Motorbana	se Flygplats
Naturvård	1969 ref 35X
Omskolning	1964 I 15X
Partiellt arbetsföra	1968 K 1897, se Kioskhandel, Skyddad verksamhet
Sjötrafik	se Färja
Skenbar förmån f. enskild	1962 I 1X, 1967 K 1109X, 1968 K 101X, 1822X, 1969 C 132X
Skogsbruk, jordbruk	1968 ref 77X, se även 1953 I 134, 1969 K 963, 1970 C 189 samt Naturvård, Skogsfastighet
Skogsfastighet, förvärv av	1959 I 137, 1962 I 121, 1964 I 22, 1965 I 122, 1968 K 1897
Skyddad verksamhet	1962 I 114X (jfr Kioskhandel)
Socialhjälp	1959 I 201
Stadsträdgård	1968 K 61X
Taxi	1968 K 283
Tidigare kommunalt åtagande f. visst företag, rättslig betydelse därav vid ytterligare el. ändrade åtaganden	1952 I 157, 1954 I 215, 1960 ref 15, 1962 I 48X, 1963 I 226, 1964 I 133, 1965 I 89X, 1966 I 18X, 37, 129, 1967 ref 35, K 767, 822, 1155, 1477, 1969 K 806, 837X, 1970 C 240, 383X
Tjurcentral	1949 ref 49
Trafik	se Bro, Flygplats, Fyrväsende, Färja, Hamn, Hamnavgift, Hotell, Kioskhandel, Körskola, Lastbilscentral, Taxi, Väg
Utbildningsbidrag	1966 I 16, se även Omskolning
Utställning	se Varumässa
Varumässa	1955 I 122X, 1966 I 101X, 1968 K 831, 1969 C 113X
Vatten och avlopp	1958 I 145, 1967 K 1476 X
Vuxenutbildning	1963 I 84X
Väg	1967 K 1476X
Yrkesskola, inbyggd	1963 I 208, 1966 I 129
» annan	1964 I 22 se även Omskolning

KUNGL. BIBL.
1 9 JAN
STOCKHOLM

Nordisk udredningsserie (Nu) 1971

Kronologisk förteckning

1. Forskning med relation till utbildning för åldersklasserna 16–19 år.
2. Harmonisering av matematikundervisningen i årskurs 1–6 i de nordiska länderna.
3. Konsument- och marknadsföringsfrågor.
4. Nordiska transportproblem.
5. Nordiska ministerrådets arbetsformer.

Statens offentliga utredningar 1971

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Post- och Inrikes Tidningar. [2]
Snatteri. [10]
Förslag till aktiebolagslag m.m. [15]
Ny domstolsadministration. [41]
Utsökningsrätt XI. [45]
Unga lagöverträdare I. [49]
Ny moratorielag. [56]
Rätten till abort. [58]
Högsta domstolens kansli. [59]
Maskinell teknik vid de allmänna valen. [72]
Kriminalvård i anstalt. [74]
Offentligt biträde och kostnadsersättning i förvaltningsärenden. [76]
Den mänskliga faktorn i vägtrafiken. [81]
Skadestånd III. [83]

Socialdepartementet

Familjepensionsfrågor m.m. [19]
Särskilda tandvårdsanordningar för vissa patientgrupper. [38]
Läkartjänster. [68]

Försvarsdepartementet

Utbildningen av vissa värnpliktiga i stabstjänst. [57]

Kommunikationsdepartementet

Ny sjömanslag. [6]
Ett nytt bilregister. [11]
Utredningen angående befordran av farligt gods på väg m.m. 1. Europeisk överenskommelse om internationell transport av farligt gods på väg. (ADR) Betänkande I. [20] 2. Europeisk överenskommelse om internationell transport av farligt gods på väg. (ADR) Bilaga A. [21] 3. Europeisk överenskommelse om internationell transport av farligt gods på väg. (ADR) Bilaga B. [22] 4. Europeisk överenskommelse om internationell transport av farligt gods på väg. (ADR) Register m.m. [23]
Sjömanspension. [30]
Lastbil och Taxi. [34]
Vintersjöfart. [63]

Finansdepartementet

SOU 71. Handbok för det officiella utredningstrycket. [1]
1970 års långtidsutredning. 1. Svensk industri under 70-talet med utblick mot 80-talet. Bilaga 2. [5] 2. Finansiella tillväxtaspekter 1960-1975. Bilaga 4. [7] 3. Arbetskraftsresurserna 1965-1990. Bilaga 1. [8] 4. Miljövården i Sverige under 70-talet. Bilaga 8. [12] 5. Utvecklingstendenser inom offentlig sektor. Bilaga 6. [13] 6. Varuhandeln fram till 1975. Bilaga 3. [14] 7. Regional utveckling och planering. Bilaga 7. [16] 8. Export och import 1971–1975. Bilaga 5. [40] 9. Plan och prognos. 1970 års långtidsutredning. Bilaga 9. [70]
Större företags offentliga redovisning. [9]
Mått och vikt. [18]
Betalningsbalansutredningen. 1. Den svenska betalningsbalansstatistiken. [31] 2. Valutareserven och utrikeshandelns finansiella struktur. Bilaga. [32]
Teknisk översyn av kapitalbeskattningen. [46]
Testutredningen. 1. Psykologiska urvalsmetoder inom statsförvaltningen. [47] 2. Personurval med hjälp av psykologiska undersökningar. [48]
Mellanölsfrågan. [66]
Svenska folkets alkoholvanor. [77]
Jordbruksbeskattningen. [78]
Byggnadsindex för bostäder. [79]
Förvaltning av fonder i staten. [82]

Utbildningsdepartementet

Vuxenpedagogisk forskning och utbildning. [24]
Kyrkan kostar. [29]
Produktionsresurser för tv och radio i utbildningen. [36]
Utredningen rörande lärarnas arbetsförhållanden. 1. Lärarnas arbete. En statistisk arbetstidsstudie. [53] 2. Lärarnas arbete. Bilaga I. Tekniska rapporter. [54] 3. Lärarnas arbete. Bilaga II. Tabeller. [55]
1968 års utbildningsutredning 1. Universitetsstudier utan examen. [60] 2. Val av utbildning och yrke. [61]
3. Högre utbildning och arbetsmarknad. [62]
Fonogrammen i musiklivet. [73]
Vuxna Utbildning Studiefinansiering. [80]

Jordbruksdepartementet

Veterinärdistriktsindelningen, m.m. [3]
Bokskogens bevarande. [71]

Handelsdepartementet

Fri affärstid. [33]
Konsumentpolitik – riktlinjer och organisation. [37]
Näringspolitiken – ny verksorganisation. [69]

Inrikesdepartementet

Servicekommittén. 1. Boendeservice 3. Kommunstudien. [25] 2. Boendeservice 4. Projektstudien. [26] 3. Boendeservice 5. Totalkostnadsstudien. [27] 4. Boendeservice 6. Strukturstudien. [28]
Den fria rörligheten för personer inom EEC. [35]
Den svenska köpkraftsfördelningen 1967. [39]
KSA-utredningen. 1. Försäkring och annat kontant stöd vid arbetslöshet. [42] 2. Arbetskraftens struktur och dimensioner. [43] 3. Bilagor till KSA-utredningens betänkande. [44]
Invandrarutredningen I. [51]
Byggandets industrialisering. [52]
Saneringsutredningen. 1. Sanering I. [64] 2. Sanering II. Bilagor. [65]
Ränteomfördelning och vinstutdelning. [67]

Civildepartementet

Kommunala val. [4]
Räddningstjänst. [50]
Hushållning med mark och vatten. [75]
Kommunal kompetens. [84]

Industridepartementet

Malm - Jord - Vatten. [17]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

K L Beckmans Tryckerier AB 1971 ISBN 91-38-00073-3

KUNGL. BIBL.