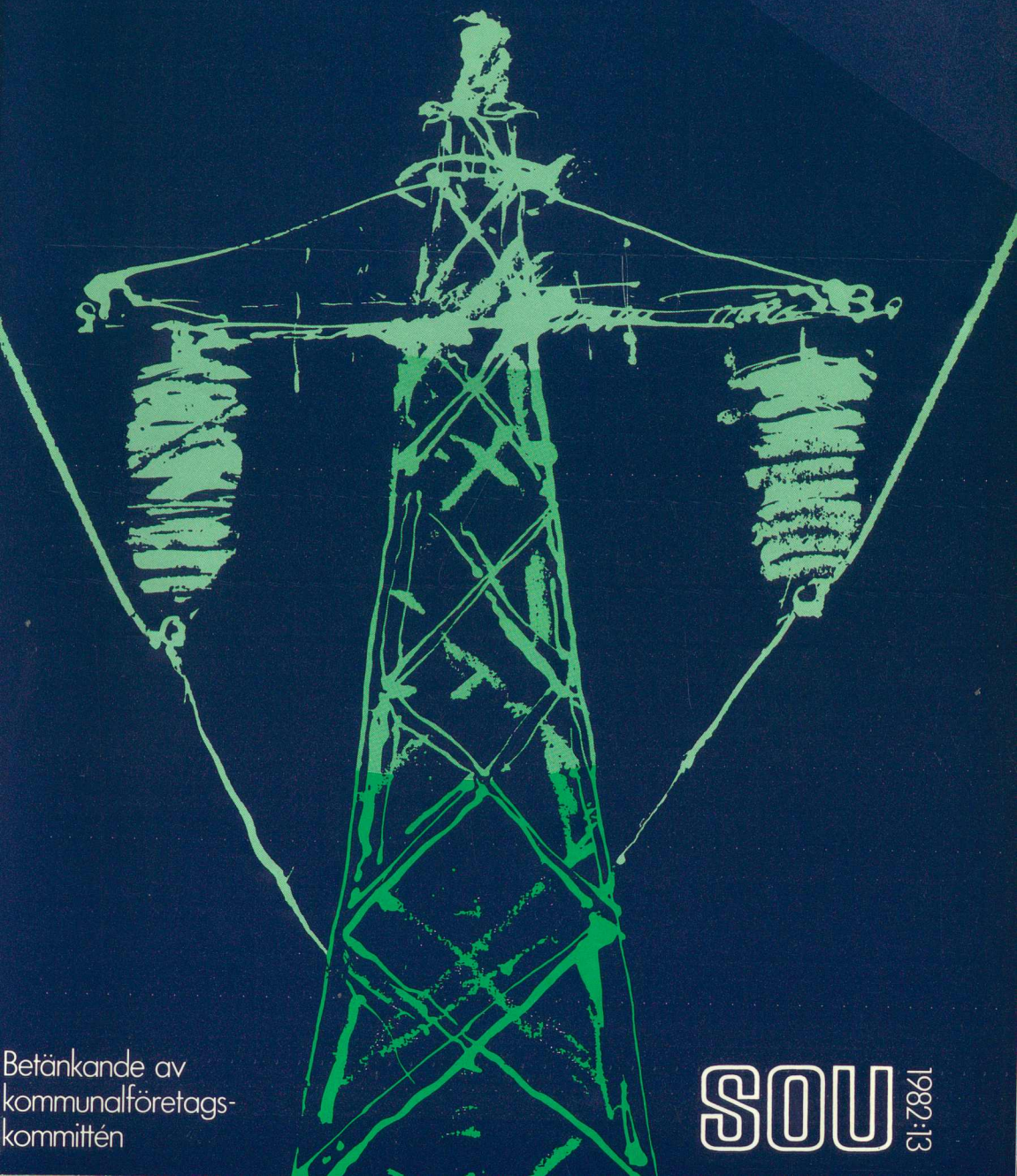
KOMMUNAL FÖRETAGET

Betänkande av kommunalföretagskommittén

SOU 1982:13

KOMMUNAL FÖRETAGET



Betänkande av kommunalföretagskommittén

SOU 1982:13

Statens offentliga utredningar
SOU 1982:13
Kommundepartementet

Kommunalföretaget

Delbetänkande av kommunalföretagskommittén

Stockholm 1982

Omslag: Johan Ogden
Jernströms Offsettryck AB

ISBN 91-38-06593-2
ISSN 0375-250X

Minab, Surte 1982

Till statsrådet och chefen för kommundepartementet

Den 20 april 1978 bemyndigade regeringen dåvarande chefen för kommundepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att utreda frågor om kommunala företag m. m.

Med stöd av detta bemyndigande förordnade departementschefen den 21 juni 1978 regeringsrådet Gustaf Petrén till ordförande i kommittén. Samma dag förordnades kommunalrådet Axel Gisslén och riksdagsledamoten Stig Josefson till ledamöter i kommittén samt förbundsjuristen Lars Meyer, numera finanssekreteraren Lennart Nyström och numera expeditionschefen Peder Törnvall som sakkunniga. Den 19 september 1978 förordnades hovrättsassessorn Per Erik Lindeberg och hovrättsassessorn Göran Regner som sakkunniga.

Den 14 oktober 1980 entledigades Törnvall och förordnades i stället departementssekreteraren Gunnar Hermanson som sakkunnig.

Till sekreterare i kommittén förordnades den 7 november 1978 hovrättsassessorn Agneta Graffman och den 26 november 1981 hovrättsassessorn Ulla Lundquist.

Meyer har fr. o. m. den 1 april 1980 t. o. m. den 30 september 1981 i viss omfattning tjänstgjort inom sekretariatet.

Kommittén har antagit namnet Kommunalföretagskommittén.

Kommittén överlämnar härmed delbetänkandet Kommunalföretaget.

Stockholm i februari 1982

Gustaf Petrén

Axel Gisslén *Stig Josefson*

/Agneta Graffman

Innehåll

Bilagor

Förkortningar

ABL	aktiebolagslagen (1975:1385)
Dir.	utredningsdirektiv
Ds	departementsserien av offentiga utredningar
fullmäktige	kommunfullmäktige och landstinget – om ej annat framgår
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
KL	kommunallagen (1977:179)
1953 års KL	kommunallagen (1953:753)
kommun	kommun och landstingskommun – om ej annat framgår
kommunens styrelse	kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet – om ej annat framgår
KU	konstitutionsutskottets betänkande
prop.	regeringens proposition
RF	regeringsformen
rskr	riksdagsskrivelse
RÅ	regeringsrättens årsbok
SOU	statens offentliga utredningar

Sammanfattning

Övervägandena i detta betänkande avser endast kommunal verksamhet i företagsform inom en kommun. Med kommun avses, om inte annat framgår, också landstingskommun. Samverkan i företagsform mellan flera kommuner kommer att tas upp i ett senare betänkande.

Kommunal verksamhet genom privaträttsliga rättssubjekt innebär att kommunens och kommunmedlemmarnas möjligheter till insyn, inflytande och kontroll över verksamheten är mindre än om denna drevs inom ramen för den vanliga kommunala förvaltningen. För att komma till rätta med dessa problem har kommittén bl. a. övervägt om det finns anledning att begränsa kommunernas befogenhet att driva verksamhet i företagsform och om en ny kommunal företagsform bör skapas. Kommittén har bl. a. i syfte att åstadkomma nämnda begränsning prövat möjligheten att föra in särskilda regler i KL som skulle göra det möjligt för en kommun att inom KL:s ram driva affärsverksamhet i förenklade former. Då emellertid KL tillkom så sent som 1977 och föregicks av ett noggrant förberedelsearbete har kommittén inte ansett det lämpligt att föreslå så vittgående principiella nyheter i KL, som skulle behövas för att inom kommunens ram skapa en praktiskt fungerande organisation för drivande av kommunal affärsverksamhet.

Vad gäller frågan om att tillskapa en ny kommunal företagsform, en särskild juridisk person avpassad för kommunala behov, har kommittén funnit att det i kommunerna knappast finns något intresse för en ny företagsform av blandad offentligrättslig och privaträttslig natur som skulle vara förbehållen kommunerna. I stället synes man i kommunerna vara allmänt nöjd med de möjligheter man i dag har att bruka de privaträttsliga juridiska personer som f. n. finns. Att skapa en juridisk person i vilken kraven på insyn, inflytande och kontroll från kommunens och allmänhetens sida förenades med den effektivitet som anses prägla de privaträttsliga juridiska personerna skulle medföra flera svårbemästrade problem, framför allt på den associationsrättsliga sidan. Att introducera en ny juridisk person i rättssystemet är ett från principiell synpunkt betydelsefullt steg. Det bör enligt kommitténs mening inte tas utan att tungt vägande skäl talar för det. Då kommittén inte funnit så vara fallet, har kommittén stannat för att inte föreslå någon ny särskild företagsform utan i stället valt att på annat sätt tillgodose kraven på bättre insyn, inflytande och kontroll i den verksamhet kommunerna driver i privaträttslig form.

På grund av dessa kommitténs båda ställningstaganden och då det i kommunerna finns ett behov av att kunna driva verksamhet i de smidigare former som privaträttens olika juridiska personer erbjuder har kommittén

ansett att kommunerna i stort bör bevaras vid sin nuvarande frihet att fullgöra sina uppgifter i dylika former. I stället får man söka avhjälpa de brister som den hittills rådande ordningen med kommunal verksamhet i privaträttsliga företag uppvisar. Bristerna avser främst graden av insyn, kommunens styrningsmöjligheter och kommunmedlemmarnas kontrollbefogenheter.

Kommittén föreslår i detta syfte att den ofta både kvantitativt och kvalitativt betydande del av kommunens verksamhet som kan komma att drivas i företagsform knyts närmare kommunens ledning och samordnas med dess övriga verksamhet. Då kommittén stannat för att inte göra några ändringar i den associationsrättsliga lagstiftningen, föreslås detta ske genom föreskrifter i KL. I dessa föreslås kommunal verksamhet i privaträttsliga organ bli en alternativ form för kommunal förvaltning. Kommunerna ges i princip möjlighet att välja mellan att låta kommunala angelägenheter ombesörjas av kommunala nämnder och förvaltningar eller att låta dem skötas av kommunala privaträttsliga organ. I den mån den privaträttsliga formen väljs, innebär reglerna att den privaträttsligt drivna delen av kommunens verksamhet integreras i den övriga kommunala verksamheten.

För att åstadkomma denna integration har kommittén konstruerat ett särskilt kommunalrättsligt begrepp kallat "kommunalföretag", vilket är en beteckning på ett organ av privaträttslig natur som ombesörjer en från kommunen överlämnad kommunal angelägenhet. Kommittén har utgått från att förvaltning genom ett kommunalföretag så långt som möjligt skall likställas med nämndförvaltning.

En definition av begreppet kommunalföretag föreslås införd i 1 kap. 4 § KL. Genom denna begränsas användningen av privaträttsliga former i kommunal verksamhet. Sålunda föreslås aktiebolaget och stiftelsen vara de enda tillåtna formerna för ett kommunalföretag. Anledningen härtill är att endast dessa former medger kommunen att bestämma ensam över företagets verksamhet. Med hänsyn till strävandena att likställa kommunalföretaget med en kommunal nämnd och till de svårigheter som därvid skulle uppstå om delägare tilläts finnas i företaget har kommittén stannat för att kommunen måste kunna bestämma ensam i ett kommunalföretag.

Vidare kan en kommun uppenbarligen inte tillåtas att överföra all sin verksamhet till kommunalföretag. Självklart är till en början att de uppgifter en kommun får överlämna till ett kommunalföretag måste ligga inom den kommunala kompetensen, dvs. avse en kommunens angelägenhet. Vidare får kommunala uppgifter som innefattar myndighetsutövning inte utan lagstöd överlämnas till ett kommunalföretag. Inte heller får uppgifter för vilkas fullgörande det i författning föreskrivits viss form lämnas över till ett kommunalföretag som inte uppfyller föreskrivna formkrav.

Kommittén föreslår också att beslut om att överföra en kommunal angelägenhet till ett kommunalföretag skall fattas av kommunens fullmäktige samt att, för att garantera proportionaliteten vid val av kommunalföretagets styrelse, fullmäktige skall utse styrelseledamöterna i kommunalföretaget.

För att trygga kommunens insyn, inflytande och kontroll över kommunalföretaget föreslår kommittén att kommunen skall ställa villkor för företagets verksamhet. I dessa villkor bör kommunen förbehålla sig erforderligt inflytande över kommunalföretaget och närmare reglera hur kommunalföretaget skall inordnas i kommunens övriga organisation. Villkoren kan bli

gällande genom att kommunen ingår ett avtal med kommunalföretaget. Om företaget är ett aktiebolag kan kommunen också i egenskap av aktieägare på bolagsstämman ge direktiv till bolagets styrelse om hur detta skall skötas. För en stiftelse kan villkoren bli gällande även genom att kommunen intar föreskrifter för stiftelsens verksamhet i stiftelsestadgarna.

Kommitténs ståndpunkt är att någon annan kommunal verksamhetsform än verksamhet genom kommunalföretag och verksamhet genom kommunal nämnd med tillhörande kommunala förvaltning i princip inte bör finnas. Syftet med kommitténs förslag skulle förfelas om kommunen fortsättningsvis skulle ha möjlighet att lämna bort uppgifter helt utanför KL:s reglering. Emellertid måste undantag göras för fall där det är av särskild betydelse för en kommun att i företagsform samverka med annat rättssubjekt. Här avses samverkan med staten eller enskilda. Dessutom avses samverkan med en eller flera kommuner om det härutöver finns andra typer av intressenter. Andra privaträttsliga former än aktiebolaget eller stiftelsen kan då också tänkas.

Det bör observeras att kommittén behandlar endast sådan verksamhet i vilken en kommun är helt eller delvis engagerad. De fall då en kommun låter viss förvaltningsuppgift ombesörjas av utomstående utan att kommunen själv tar någon del i verksamheten berörs således ej av förslaget.

Kommitténs överväganden har, utöver förslaget om införandet av kommunalföretagsbegreppet i KL, lett fram till förslag till ändringar i KL som syftar till att passa in och förankra kommunalföretaget i det kommunalrättsliga mönstret och ge bl. a. kommunens representativa och styrande organ ökade möjligheter till insyn i, styrning av samt kontroll över verksamheten. Sålunda föreslås bl. a. att ledamot i fullmäktige skall kunna rikta en interpellation direkt till ordföranden i styrelsen för ett kommunalföretag, att bl. a. ledamöter i kommunalföretags styrelse får viss yttranderätt vid fullmäktiges och kommunens styrelses överläggningar samt att fullmäktige skall vara skyldig att besluta i ärende som väckts av kommunalföretags styrelse. Vidare föreslås att ett övergripande ansvar uttryckligen läggs på kommunens styrelse även för den del av kommunens verksamhet som drivs genom kommunalföretag. Ändringar som ger kommunalföretagen en anknytning till det allmänna budget- och bokslutsarbetet i kommunen samt till den kommunala revisionen föreslås också. Genom de föreslagna ändringarna vidgas också möjligheterna för kommunmedlem att anföra kommunalbesvär.

Lagförslag

I Förslag till
Lag om ändring i kommunallagen (1977:179)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1977:179)

dels att 1 kap. 4 och 5 §§, 2 kap. 14, 15, 23 och 24 §§, 3 kap. 1, 7 och 15 §§, 4 kap. 1 § samt 5 kap. 3 och 5 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas två nya paragrafer, 4 kap. 4 a § och 10 §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 kap.
	1 §
Riket är indelat i kommuner och landstingskommuner.	
Varje län utgör en landstingskommun, om ej annat är föreskrivet.	
Om *kommunalförbund* och om ändring i kommunal och landstingskommunal indelning finns särskilda bestämmelser.	Om *former för kommunal och landstingskommunal samverkan* och om ändring i kommunal och landstingskommunal indelning finns särskilda bestämmelser.
	4 §
Kommun och landstingskommun får själva vårda sina angelägenheter.	
Stockholms läns landstingskommun får handha angelägenhet som avser del av landstingskommunen och som ankommer på kommun, om det är påkallat med hänsyn till betydande behov av samverkan mellan kommunerna inom nämnda del.	
	Kommun och landstingskommun får genom beslut av fullmäktige överlämna vården av i första stycket angiven angelägenhet, för vars handhavande inte särskild ordning föreskrivits, till aktiebolag eller stiftelse vari kommunen eller landstingskommunen bestämmer ensam (kommunalföretag). Vård av angelägenhet som

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

innefattar myndighetsutövning får dock enligt 11 kap. 6 § regeringsformen överlämnas endast om det finns stöd därför i lag. Fullmäktige skall utse styrelse i kommunalföretag och tillse att företaget blir bundet av sådana villkor för angelägenhetens handhavande som tryggar kommunens eller landstingskommunens inflytande, insyn och kontroll.

Om det är av särskild betydelse för kommun eller landstingskommun att beträffande viss kommunal angelägenhet samverka med annan, får den överlämna vården av angelägenheten till juridisk person, vari sådan samverkan kan komma till stånd. För samverkan med endast kommun eller landstingskommun gäller de särskilda bestämmelser som avses i 1 § tredje stycket.

Om vissa angelägenheter som ankommer på kommun eller landstingskommun finns särskilda bestämmelser. Vad som sägs i andra stycket gäller ej i fråga om sådana angelägenheter.

5 §

Kommuns och landstingskommuns beslutanderätt utövas av fullmäktige.

Förvaltning och verkställighet ankommer på styrelsen och övriga nämnder. Nämnderna bereder även ärenden som skall avgöras av fullmäktige. För sådan uppgift kan tillsättas särskild beredning bestående av en eller flera personer.

I kommuner och landstingskommuner får inrättas partssammansatta organ med uppgift att svara för viss beredning, förvaltning och verkställighet inom styrelsens eller andra nämnders verksamhetsområden.

Fullmäktige får uppdraga åt styrelsen eller annan nämnd att i fullmäktiges ställe fatta beslut i viss grupp av ärenden, i den mån ej annat följer av lag eller annan författning. Sådant uppdrag får ej avse ärenden som är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt.

Att vård av viss angelägenhet kan överlämnas till kommunalföretag framgår av 4 § tredje stycket.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 kap. 14 §	
Varje ledamot i fullmäktige har en röst.	
Rätt att deltaga i fullmäktiges överläggningar men ej i besluten har även	Rätt att deltaga i fullmäktiges överläggningar men ej i besluten har även
1. ordföranden eller vice ordförande i styrelsen,	1. ordföranden eller vice ordförande i styrelsen,
2. ordföranden eller vice ordförande i annan nämnd eller i beredning vid handläggning av ärende som har beretts av nämnden eller beredningen och vid besvarande av interpellation som har framställts till ordföranden i nämnden eller beredningen,	2. ordföranden eller vice ordförande i annan nämnd eller i beredning vid handläggning av ärende som har beretts av nämnden eller beredningen och vid besvarande av interpellation som har framställts till ordföranden i nämnden eller beredningen,
	3. ordföranden eller vice ordförande i kommunalföretags styrelse vid besvarande av interpellation som har framställts till ordföranden i företagets styrelse,
3. ledamot i styrelsen och *sådan* ledamot i styrelse för aktiebolag, *ekonomisk förening* eller stiftelse som *avses i 23 § andra stycket* vid besvarande av interpellation som enligt 24 § tredje stycket har överlämnats för att besvaras av honom,	*4.* ledamot i styrelsen och *av fullmäktige utsedd* ledamot i styrelse för aktiebolag eller stiftelse som *ej är kommunalföretag eller i styrelse för ekonomisk förening* vid besvarande av interpellation som enligt 24 § tredje stycket har överlämnats för att besvaras av honom,
4. revisor hos kommunen eller landstingskommunen vid behandling av revisionsberättelsen för den verksamhet som hans uppdrag avser,	*5.* revisor hos kommunen eller landstingskommunen vid behandling av revisionsberättelsen för den verksamhet som hans uppdrag avser *och vid behandling av fråga angående kommunalföretag samt revisor hos kommunalföretag vid behandling av företagets verksamhet,*
5. sådan tjänsteman hos kommunen eller landstingskommunen som avses i 4 § andra stycket samt,	*6.* sådan tjänsteman hos kommunen eller landstingskommunen som avses i 4 § andra stycket samt,
6. i den mån fullmäktige har beslutat det, ledamot eller suppleant i styrelsen, annan nämnd eller beredning.	*7.* i den mån fullmäktige har beslutat det, ledamot eller suppleant i styrelsen, annan nämnd eller beredning *eller i kommunalföretags styrelse.*
Fullmäktige får kalla tjänsteman hos kommunen *eller* landstingskommunen eller särskild sakkunnig för	Fullmäktige får kalla tjänsteman hos kommunen, landstingskommunen *eller hos kommunalföretag* eller

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
att meddela upplysningar vid sammanträde.	särskild sakkunnig för att meddela upplysningar vid sammanträde.

I Stockholms kommun skall borgarråd närvara vid fullmäktiges sammanträden. Borgarråd får deltaga i överläggningarna och framställa förslag men ej deltaga i besluten.

15 §

Fullmäktige skall besluta i ärende som har väckts av	Fullmäktige skall besluta i ärende som har väckts av
1. styrelsen eller annan nämnd, om ej annat är föreskrivet i lag,	1. styrelsen eller annan nämnd, om ej annat är föreskrivet i lag,
	2. kommunalföretags styrelse,
2. ledamot genom motion,	*3.* ledamot genom motion,
3. regeringen, central förvaltningsmyndighet eller länsstyrelsen,	*4.* regeringen, central förvaltningsmyndighet eller länsstyrelsen,
4. revisorerna, om ärendet avser förvaltning som har samband med revisionsuppdraget, eller	*5.* revisorerna, om ärendet avser förvaltning som har samband med revisionsuppdraget, eller
5. beredning, om fullmäktige har föreskrivit det.	*6.* beredning, om fullmäktige har föreskrivit det.

I Stockholms kommun skall fullmäktige besluta även i ärende som har väckts av borgarråd genom motion.

23 §

Val av styrelse, annan nämnd och beredning samt av revisorer och revisorssuppleanter som avses i 5 kap. 1 § skall vara proportionellt, om det begäres av minst så många ledamöter som motsvarar den kvot, vilken erhålles om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, skall den avrundas till närmast högre hela tal. Om förfarandet vid sådant proportionellt val finns bestämmelser i lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m. m. I Stockholms kommun gäller ej bestämmelserna om proportionellt val beträffande nämnd som avses i 3 kap. 13 § andra stycket.

Vad som sägs i första stycket gäller också när fullmäktige skall välja ledamöter och suppleanter i styrelse för aktiebolag, *ekonomisk förening* eller stiftelse eller revisorer och revisorssuppleanter för granskning av sådan styrelses förvaltning.	Vad som sägs i första stycket gäller också när fullmäktige skall välja ledamöter och suppleanter i *kommunalföretags styrelse eller eljest i* styrelse för aktiebolag eller stiftelse *eller i styrelse för ekonomisk förening* eller revisorer och revisorssuppleanter för granskning av sådan styrelses förvaltning.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

24 §

Ledamot i fullmäktige får till ordföranden i styrelsen, annan nämnd eller beredning framställa interpellation i ämne som tillhör fullmäktiges handläggning. I Stockholms kommun får dock interpellation framställas endast till borgarråd.

Ledamot i fullmäktige får till ordföranden i styrelsen, annan nämnd eller beredning *och till ordföranden i kommunalföretags styrelse* framställa interpellation i ämne som tillhör fullmäktiges handläggning. I Stockholms kommun får dock interpellation framställas endast till borgarråd.

Fullmäktige beslutar utan föregående överläggning om interpellation får framställas. Interpellation skall vara tillgänglig för varje ledamot, innan fullmäktige fattar sådant beslut.

Fullmäktige kan föreskriva att ordföranden i styrelsen får överlämna till honom framställd interpellation att besvaras av annan ledamot av styrelsen som på grund av sitt uppdrag har särskilda förutsättningar att besvara interpellationen eller av *sådan* ledamot i styrelse för aktiebolag, *ekonomisk förening* eller stiftelse som *avses i 23 § andra stycket.*

Fullmäktige kan föreskriva att ordföranden i styrelsen får överlämna till honom framställd interpellation att besvaras av annan ledamot av styrelsen som på grund av sitt uppdrag har särskilda förutsättningar att besvara interpellationen eller av ledamot *som utsetts av fullmäktige* i styrelse för aktiebolag eller stiftelse, som *ej är kommunalföretag, eller i styrelse för ekonomisk förening.*

Om fullmäktige föreskriver det, får ledamot till ordföranden i styrelsen, annan nämnd *eller* beredning framställa fråga i ämne som tillhör fullmäktiges handläggning. I Stockholms kommun får dock sådan fråga framställas endast till borgarråd.

Om fullmäktige föreskriver det, får ledamot till ordföranden i styrelsen, annan nämnd, beredning *eller kommunalföretags styrelse* framställa fråga i ämne som tillhör fullmäktiges handläggning. I Stockholms kommun får dock sådan fråga framställas endast till borgarråd.

3 kap.

1 §

Styrelsen skall leda förvaltningen av kommunens eller landstingskommunens angelägenheter och ha inseende över övriga nämnders verksamhet. Styrelsen skall uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens eller landstingskommunens utveckling och ekonomiska ställning samt hos fullmäktige *och* övriga nämnder *liksom hos* andra myndigheter göra de framställningar som styrelsen finner påkallade.

Styrelsen skall leda förvaltningen av kommunens eller landstingskommunens angelägenheter och ha inseende över övriga nämnders *och över kommunalföretags* verksamhet. Styrelsen skall uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens eller landstingskommunens utveckling och ekonomiska ställning samt hos fullmäktige, övriga nämnder, andra myndigheter *och kommunalföretag* göra de framställningar som styrelsen finner påkallade.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

Det åligger vidare styrelsen

1. att bereda eller yttra sig i ärenden som skall handläggas av fullmäktige,

2. att handha den ekonomiska förvaltningen och därvid själv förvalta kommunens eller landstingskommunens egendom i den mån sådan egendomsförvaltning ej har uppdragits åt annan nämnd,

3. att handha medelsförvaltningen i den mån fullmäktige ej har medgivit annan nämnd att helt eller delvis handha sin medelsförvaltning,

4. att verkställa fullmäktiges beslut i den mån verkställigheten ej har uppdragits åt annan,

5. att själv eller genom ombud föra kommunens eller landstingskommunens talan i alla mål och ärenden i den mån detta ej på grund av lag eller annan författning eller fullmäktiges beslut ankommer på annan,

6. att handha kommunens eller landstingskommunens informationsverksamhet i den mån fullmäktige ej har uppdragit denna åt annan nämnd,

7. att vårda och förteckna kommunens eller landstingskommunens arkiv i den mån dessa för sådant ändamål har överlämnats till styrelsen samt

8. att i övrigt fullgöra de uppdrag som fullmäktige har överlämnat till styrelsen.

Styrelsen skall handlägga de ärenden som enligt särskilda författningar ankommer på styrelsen.

Styrelsen får infordra yttranden och upplysningar från övriga nämnder och från beredningar och tjänstemän i kommunen eller landstingskommunen, när det behövs för att styrelsen skall kunna fullgöra sina uppgifter.

Styrelsen får infordra yttranden och upplysningar från övriga nämnder och från beredningar och tjänstemän i kommunen eller landstingskommunen, när det behövs för att styrelsen skall kunna fullgöra sina uppgifter. *Också från kommunalföretag får styrelsen begära upplysningar.*

7 §

Styrelsen bestämmer tid och plats för sina sammanträden. Sammanträde skall även hållas, när minst en tredjedel av styrelsens ledamöter begär det eller ordföranden anser att det behövs.

Styrelsen får kalla ledamot eller suppleant i fullmäktige, annan nämnd *eller* beredning, tjänsteman hos kommunen *eller* landstingskommunen eller särskild sakkunnig att närvara vid sammanträde med styrelsen. Den som har kallats till sammanträde får, om styrelsen beslutar det, deltaga i överläggningarna men ej i besluten.

Styrelsen får kalla ledamot eller suppelant i fullmäktige, annan nämnd, beredning *eller kommunalföretags styrelse,* tjänsteman hos kommunen, landstingskommunen *eller kommunalföretag* eller särskild sakkunnig att närvara vid sammanträde med styrelsen. Den som har kallats till sammanträde får, om styrelsen beslutar det, deltaga i överläggningarna men ej i besluten.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	15 §
Fullmäktige får besluta att ledamot eller suppleant i fullmäktige, styrelsen, annan nämnd *eller* beredning får närvara vid styrelsens eller annan nämnds sammanträden, även om han ej är ledamot eller suppleant i styrelsen eller nämnden, och deltaga i överläggningarna men ej i besluten samt få sin mening antecknad i protokollet.	Fullmäktige får besluta att ledamot eller suppleant i fullmäktige, styrelsen, annan nämnd, beredning *eller kommunalföretags styrelse* får närvara vid styrelsens eller annan nämnds sammanträden, även om han ej är ledamot eller suppleant i styrelsen eller nämnden, och deltaga i överläggningarna men ej i besluten samt få sin mening antecknad i protokollet.
	4 kap. 1 §
Fast eller lös egendom som tillhör kommun eller landstingskommun bör förvaltas så, att förmögenheten ej minskas.	Fast eller lös egendom som tillhör kommun eller landstingskommun bör förvaltas så, att förmögenheten ej minskas. *Motsvarande målsättning gäller för kommuns eller landstingskommuns befattning med kommunalföretag.*
	4 a §
	När styrelsens förslag till budget föreläggs fullmäktige, skall styrelsen samtidigt framlägga en redogörelse för kommunalföretagens resultat enligt senaste årsredovisningar och för kommunalföretagens beräknade inkomster och utgifter under budgetåret.
	Vad i 4 § tredje stycket sägs om styrelsens förslag till budget tillämpas också på redogörelsen rörande kommunalföretagen.
	10 §
	Styrelsen skall årligen göra en sammanställning över det ekonomiska utfallet av kommunalföretagens verksamhet samt yttra sig därför. Sammanställningen och yttrandet, till vilka kommunalföretagens årsredovisningar och revisions-

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

berättelser fogas, skall anmälas till fullmäktige inom tid som fullmäktige bestämmer.

5 kap.
3 §

Revisorerna granskar styrelsens och övriga nämnders verksamhet. De prövar om verksamheten har utövats på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den kontroll som har utövats inom nämnderna är tillräcklig.

Revisor har rätt att av nämnd få de uppgifter och upplysningar som behövs för revisionsarbetet. Revisor får när som helst inventera de penningmedel och värdehandlingar som nämnd omhänderhar samt taga del av räkenskaper och andra handlingar som berör nämnds verksamhet.

Vad som har sagts om nämnd gäller i tillämpliga delar beträffande beredning.

På grundval av den sammanställning och det yttrande som avses i 4 kap. 10 § prövar revisorerna om kommunalföretagens verksamhet utövas på ett från kommunens eller landstingskommunens synpunkt ändamålsenligt sätt.

5 §

Revisorerna skall årligen till fullmäktige avge berättelse med redogörelse för resultatet av den revision som avser verksamheten under det föregående året. Av berättelsen skall framgå om anmärkning beträffande den granskade verksamheten föreligger eller ej. Om anmärkning framställes skall anledningen till denna anges i berättelsen. Revisionsberättelsen skall innehålla särskilt uttalande i frågan huruvida ansvarsfrihet tillstyrkes eller ej.

Har prövningen enligt 5 kap. 3 § fjärde stycket givit anledning till särskild iakttagelse skall revisorerna avge berättelse härom till fullmäktige.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983.

2. Om kommun eller landstingskommun före ikraftträdandet av denna lag överlämnat vården av angelägenhet till aktiebolag vari kommunen eller landstingskommunen äger mer än nio tiondelar av aktierna och har motsvarande andel av dessas röstvärde eller till stiftelse vari kommunen eller landstingskommunen bestämmer ensam skall reglerna om kommunalföretag gälla för aktiebolaget eller stiftelsen.

3. Fullmäktige skall senast den 31 december 1983 ha utsett styrelse i aktiebolag och stiftelse som avses i punkt 2. Senast samma dag skall också

aktiebolaget eller stiftelsen ha förbundits att iaktta sådana villkor som avses i 1 kap. 4 § tredje stycket. De nya bestämmelserna i 2 kap. 14, 15 och 24 §§, 3 kap. 1, 7 och 15 §§ samt 4 kap. 1 och 4 a §§ tillämpas först när styrelse har valts för företaget och detta är bundet av nämnda villkor.

4. De nya bestämmelserna i 4 kap. 10 § samt 5 kap. 3 och 5 §§ tillämpas beträffande aktiebolag eller stiftelse som avses i punkt 2 först för räkenskapsår vid vars utgång övriga bestämmelser om kommunalföretag var tillämpliga för företaget.

5. Kommun eller landstingskommun skall senast den 31 december 1984 ha avvecklat sin del i juridisk person till vilken vården av kommunal angelägenhet överlämnats, om inte den juridiska personen då uppfyller villkoren för kommunalföretag eller sådana förutsättningar som anges i 1 kap. 4 § fjärde stycket föreligger.

6. Kommun eller landstingskommun får vårda någon sin angelägenhet gemensamt med annan kommun eller landstingskommun genom juridisk person utan hinder av bestämmelserna om kommunalföretag.

II Förslag till Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100)[1] skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	6 kap. 1 §
Sekretess gäller i myndighets affärsverksamhet för uppgift om myndighetens affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs. Under motsvarande förutsättning gäller sekretess hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden hos bolag, förening, samfällighet eller stiftelse som driver affärsverksamhet och vari det allmänna genom myndigheten utövar ett bestämmande inflytande.	Sekretess gäller i myndighets affärsverksamhet för uppgift om myndighetens affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs. Under motsvarande förutsättningar gäller sekretess hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden *1.* hos bolag, förening, samfällighet eller stiftelse, som driver affärsverksamhet och vari det allmänna genom myndigheten utövar ett bestämmande inflytande, eller 2. *hos kommunalföretag över vars verksamhet myndigheten har inseende.*

Har uppgift, för vilken sekretess gäller enligt första stycket, lämnats till annan myndighet, gäller sekretessen också där. Sekretessen gäller dock inte, om uppgiften ingår i beslut av den mottagande myndigheten.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

[1] Lagen omtryckt 1980:880.

För den vars anställning hos myndigheten har upphört gäller förbudet enligt första stycket att röja eller utnyttja uppgift endast i den utsträckning som följer av 3 § andra stycket lagen (1931:152) med vissa bestämmelser om illojal konkurrens.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983.

1 Utredningsuppdraget

1.1 Direktiven m. m.

Direktiven för utredningsuppdraget framgår av vad dåvarande chefen för kommundepartementet, statsrådet Johannes Antonsson, anförde vid regeringssammanträde den 20 april 1978 (Dir. 1978:41). Anförandet har följande lydelse.

Vid sidan av de former för kommunal verksamhet som regleras i kommunallagen (1977:179) används i alla kommuner och de flesta landstingskommuner även privaträttsliga former för vissa slag av verksamhet. Vanligen drivs då verksamheten i form av aktiebolag eller stiftelse. Framför allt gäller detta verksamhet som har ett starkt inslag av affärsdrift. F. n. finns omkring 1 200 kommunägda företag, dvs. företag där kommunen ensam eller tillsammans med annan kommun äger hälften eller mer av aktiekapitalet e. d. eller där en eller flera kommuner annars har ett bestämmande inflytande. Flertalet av företagen sysslar med förvaltning av bostadshus och andra fastigheter. Företagsformen anlitas vidare i ganska stor utsträckning när det gäller hamnar, kommunikationer och elverk. De landstingskommunala företagen är jämförelsevis få, f. n. ungefär 40.

Privaträttsliga företagsformer används även för statlig verksamhet. Den statliga företagsamheten är numera av stor omfattning. Vid sidan av affärsverken förekommer statlig affärsdrift i form av framför allt aktiebolag. Åtskilliga av de statliga bolagen ingår i den s. k. statsföretagsgruppen. Statlig verksamhet i stiftelseform är relativt vanlig, bl. a. inom utbildnings- och kulturområdena. Även ekonomiska föreningar för statliga ändamål förekommer.

Statliga och kommunala förvaltningsuppgifter kan enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning skall det ske med stöd av lag.

Kommunernas och landstingskommunernas möjligheter att driva verksamhet i företagsform är inte obegränsade. En första förutsättning är att företagets verksamhet faller inom den kommunala kompetensen och att risken för kompetensöverskridande åtgärder från företagets sida bedöms som liten. Det största utrymmet för kommunal verksamhet i företagsform finns inom den s. k. frivilliga sektorn. Enbart den omständigheten att ett verksamhetsområde är reglerat i särskild författning behöver dock inte utesluta att kommunala företag används. Att överlämna beskattningsmakt eller förordningsmakt är inte tänkbart. När en uppgift enligt lag skall handhas av en viss kommunal nämnd, är det också uteslutet att bilda ett företag för ändamålet. Även om regeringsrättens praxis i kommunalbesvärsmål har gett klarhet i några frågor rörande kommunal verksamhet genom särskilda rättssubjekt, råder fortfarande i flera avseenden osäkerhet om rättsläget.

Som motiv för att välja företagsformen framför drift i kommunalrättslig ordning åberopas i allmänhet effektivitetsskäl. När det gäller finansieringen kan företagsformen innebära större rörelsefrihet och självständighet. Denna verksamhetsform innebär

emellertid också vissa nackdelar. Kommunmedlemmarnas möjligheter till insyn är i allmänhet mera begränsade än i fråga om verksamhet inom de kommunala förvaltningarna. Beslutanderätten i företagen utövas av kommunens representanter i företagens styrelser samt, i aktiebolag, också av kommunens ombud på bolagsstämman. Kommunfullmäktiges direkta insyn och inflytande är mindre än om verksamheten drivs inom ramen för den vanliga förvaltningen.

Offentlighetsprincipen omfattar bara handlingar som tillställs kommunen eller upprättas inom kommunen. I fråga om aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser som står under länsstyrelsens tillsyn skall endast viss årlig redovisning ske som är offentlig. För verksamheten inom den kommunala förvaltningen gäller däremot principen om allmänna handlingars offentlighet. Från offentlighet undantas endast sådana handlingar som anges i lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar. Till detta kommer att bolagsstämmor och styrelsesammanträden inte är offentliga i motsats till vad som gäller för fullmäktiges sammanträden. Offentlighetsprincipen är i princip inte heller tillämplig på de statliga företagen. Reglerna om allmänna handlingar kan genom särskild föreskrift göras tillämpliga på andra organ än myndigheter. Detta har skett i fråga om notarius publicus och – såvitt angår verksamhet för obligatorisk besiktning av fordon – Aktiebolaget Svensk Bilprovning (43 § lagen om inkränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar).

Frågan om kommunala företag behandlades ingående av kommunalrättskommittén i betänkandet (SOU 1965:40) Kommunala bolag. Kommittén ansåg att man borde dämpa de tendenser att i ökad omfattning använda privaträttsliga företagsformer som kommittén hade iakttagit. Samtidigt måste hänsyn tas till den affärsinriktade kommunala verksamhetens behov av lämpliga företagsformer.

Kommittén anvisade tre reformvägar. Dessa avsågs leda till dels att anlitandet av privaträttsliga företagsformer minskade, dels att den bolagsdrift som man ändå måste räkna med fick en mer invändningsfri utformning än tidigare. Kommittén föreslog för det första ändrade regler i fråga om kommunens ekonomiska förvaltning och en särskild förvaltningsordning inom kommunallagarnas ram för affärsmässig verksamhet. Förslagen avsåg det s. k. kommunala förmögenhetsskyddet samt kommunens budget, fondbildning och upplåning. Man siktade vidare till att öka befogenheterna för de kommunala affärsverksförvaltningarna. För det andra föreslog kommittén ändringar i kommunallagarnas jävsbestämmelser. Kommittén lade också fram vissa rekommendationer om när bolagsformen borde användas och om hur förhållandet mellan kommunen och bolaget skulle regleras i bolagsordningen. Kommittén avvisade tanken att föreslå särskilda regler för kommunala företag i den associationsrättsliga lagstiftningen. Kommittén föreslog för det tredje en lag om särskilda kommunalföretag. Sådana företag skulle få både offentligrättsliga och privaträttsliga inslag. De skulle vara fristående rättssubjekt med egen förmögenhet och egen förvaltning. De skulle få en ganska stor självständighet, men flera viktiga beslutsfunktioner skulle läggas på kommunala organ. Syftet med den särskilda företagsformen var att den skulle förena fördelarna med bolagsdrift och fördelarna med verksamhet i kommunalrättslig ordning. Fullmäktige skulle utse företagets styrelse, fastställa balansräkning och pröva frågan om ansvarsfrihet för styrelsen. Vissa beslut av företagsstyrelsen skulle underställas fullmäktige. Kommunen skulle svara för företagets skulder. Bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet skulle i princip tillämpas på handlingar hos företaget.

Remissinstanserna var i huvudsak positiva till kommitténs förslag. Ganska många avstyrkte dock förslaget om särskilda kommunalföretag. Dessa remissinstanser ansåg att de båda andra reformvägarna var tillräckliga, att särskilda kommunalföretag skulle medföra en splittring på alltför många verksamhetsformer och att den nya företagsformen inte kunde beräknas få särskilt stor användning. Kommitténs förslag har inte lett till lagstiftning.

Sedan kommunalrättskommittén behandlade frågan i början av 1960-talet har den

kommunala och landstingskommunala verksamhet som drivs i företagsform ökat i omfattning. I vissa avseenden har förändringar skett beträffande företagens struktur och verksamhetsinriktning. En övergång från stiftelseformen till aktiebolagsformen kan noteras.

På senare tid har diskussionen om de kommunala företagen i hög grad varit inriktad på möjligheterna att förbättra insynen i företagen. Denna fråga har uppmärksammats även när det gäller de statliga företagen. I det sammanhanget har frågan om offentlighetsprincipens räckvidd kommit i blickpunkten. Bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet är, som har nämnts förut, lika litet tillämpliga på de statliga som på de kommunala företagen.

Kommunaldemokratiutredningen föreslog i betänkandet (SOU 1975:41) Kommunal demokrati att frågan om utvidgad tillämpning av offentlighetsprincipen skulle utredas särskilt och att det därvid borde övervägas hur denna princip skulle kunna göras tillämplig i fråga om kommunägda företag.

I prop. 1975/76:160 om ändring i tryckfrihetsförordningen (s. 74) anförde föredraganden att han ansåg det befogat att överväga en utvidgning av offentlighetsprincipens tillämpningsområde. Överflyttningen av en förvaltningsuppgift från ett myndighetsorgan till annat organ, t. ex. ett privaträttsligt subjekt, bör inte automatiskt få den verkan att handlingsoffentligheten i motsvarande mån begränsas. Enligt föredraganden ligger det särskilt nära till hands att behålla insynen i fråga om handlingar som rör myndighetsutövning, även sedan denna har tillagts enskilt subjekt. Han erinrade därvid om att förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen kunde överlämnas till bolag m. m. endast genom lag. Föredraganden anförde vidare att det emellertid är tydligt, att frågan om en tillämpning av offentlighetsprincipen utanför det traditionella myndighetsområdet rymmer komplikationer som inte kan säkert överblickas och bemästras utan särskilt utredning. Han förordade därför, efter samråd med dåvarande chefen för kommundepartementet, att en särskild kommitté skulle tillkallas för denna uppgift. De refererade uttalandena mötte inte någon erinran vid riksdagsbehandlingen (KU 1975/76:48, rskr 324, KU 1976/77:1, rskr 2).

Frågor som rör insynen i kommunala företag behandlades ingående i förarbetena till den nya kommunallagen. I syfte att öka möjligheterna till insyn infördes i lagen vissa nya bestämmelser om proportionellt val av styrelseledamöter och revisorer i kommunala företag och om interpellation beträffande de kommunala företagens verksamhet. Utredningen om den kommunala demokratin ansåg i betänkandet Kommunal demokrati att det därutöver var möjligt att utan lagändringar vidta omfattande åtgärder för att öka fullmäktiges möjligheter att följa verksamheten i företagen och ange riktlinjer för verksamheten. I prop. 1975/76:187 om kommunal demokrati, ny kommunallag m. m. anslöt sig föredraganden till utredningens uppfattning. Konstitutionsutskottet förordade i betänkandet med anledning av propositionen (KU 1976/77:25 s. 39) en allmän översyn av de kommunala och landstingskommunala företagens rättsliga ställning. Utskottet anförde följande.

Det är sålunda väsentligt att kommunal verksamhet inte undandras medborgarnas insyn genom att verksamheten bedrivs i bolagsform eller i stiftelser eller ekonomiska föreningar. I enlighet med utskottets allmänna inställning att den kommunala verksamheten bör präglas av öppenhet och tillgänglighet för medborgarna är det viktigt att pröva de regler och den praxis som i dag gäller för verksamhet som bedrivs i dessa former.

- -

Även om – såsom har framhållits både av utredningen och i propositionen – de möjligheter som finns att inom ramen för gällande lagstiftning öka insynen i de kommunala och landstingskommunala bolagen är betydande finns det restriktioner som så långt möjligt bör avskaffas. De önskemål om en utredning av frågan om en vidgad

tillämpning av offentlighetsprincipen i fråga om kommunägda företag som har framförts av demokratiutredningen och i motionen 1976/77:572 bör kunna anses tillgodosedda genom den särskilda utredning som chefen för justitiedepartementet har aviserat i prop. 1975/76:160 (s 74). Utskottet tillstyrker att en sådan allmän översyn kommer att omfatta även övriga lagregler beträffande dessa företag. Härvid bör, såsom flera remissinstanser har önskat, övervägas om en ny företagsform kan skapas som är bättre anpassad till de villkor som gäller för kommunal verksamhet. En sådan särskild företagsform skulle sannolikt på ett bättre sätt än hittills kunna underlätta en anpassning av verksamheten i dessa företag till de grundläggande krav på redovisning och insyn som bör ställas från kommunaldemokratisk synpunkt. Det bör, enligt utskottets mening, ankomma på regeringen att avgöra i vilken form en sådan översyn bör ske.

Konstitutionsutskottet övervägde också frågan om området för interpellationsrätten i fråga om kommunala företag. En vidgning av interpellationsrätten aktualiserar enligt utskottet så svåra praktiska och lagtekniska problem att de bör behandlas i samband med den allmänna översyn av de kommunala företagens rättsliga ställning som utskottet förordade. Riksdagen ställde sig bakom utskottets uttalanden (rskr 1976/77:148).

Den utredning om utvidgning av offentlighetsprincipens tillämpningsområde utöver det traditionella myndighetsområdet och den allmänna översyn av de kommunala företagens rättsliga ställning som riksdagen har uttalat sig för bör nu komma till stånd. De båda problemkomplexen har sådant samband med varandra att de bör utredas gemensamt. Jag föreslår därför, efter samråd med chefen för justitiedepartementet, att en kommitté tillkallas för ändamålet.

Problemen med kommunal verksamhet i företagsform har alla sitt ursprung i att aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser, oavsett kommuners och landstingskommuners inflytande i dem, är juridiska personer som följer associationsrättens regelsystem. Deras verksamhet är inte underkastad vare sig kommunallagen eller andra lagar och förordningar som är inriktade på kommunerna och landstingskommunerna. När verksamheten bedrivs inom den rent kommunala organisationen gäller däremot en omfattande offentligrättslig reglering. Denna avser bl. a. insyn för politiska organ, kontroll och revision, straffrättsligt ansvar, möjlighet att överklaga beslut samt handlingars offentlighet.

Kommittén bör som en bakgrund för sitt arbete belysa omfattningen och inriktningen av kommunal verksamhet i företagsform på skilda verksamhetsområden samt fördelningen på olika former av särskilda rättssubjekt. Kommittén bör också söka klarlägga rättsläget i fråga om kommuns och landstingskommuns befogenhet att driva verksamhet genom bolag eller andra särskilda rättssubjekt. Man har i olika sammanhang diskuterat de rättsliga och andra problem som är förknippade med kommunal verksamhet i privaträttsliga former och det lämpliga i att kommunerna anlitar sådana verksamhetsformer. Det bör vara kommitténs uppgift att klarlägga vilka dessa problem är i dag.

Den kritik som har riktats mot kommunal verksamhet i privaträttsliga former grundas på att en sådan form för verksamheten minskar de förtroendevaldas och allmänhetens insyn och inflytande. För att öka insynen och inflytandet kan man vidta åtgärder som får till effekt antingen att verksamhet i privaträttsliga former motverkas eller att insynen och inflytandet över verksamhet i sådan form ökas.

Företagsformer som aktiebolag och stiftelser är inte anpassade till de speciella krav som ställs på offentlig förvaltning. Det är emellertid uppenbart att de har vissa fördelar, i synnerhet i kommunal affärsverksamhet och när det gäller interkommunalt samarbete. Kommittén bör i fråga om olika kommunala verksamhetsområden diskutera avvägningen mellan de fördelar från bl. a. effektivitetssynpunkt som företagsformen kan erbjuda och de förtroendevaldas och kommunmedlemmarnas krav på insyn och inflytande. Frågan om de kommunala organens möjligheter att styra de kommunala företagens verksamhet bör därvid uppmärksammas. Kommittén bör särskilt undersöka i vad mån den nya aktiebolagslagen (1975:1385) som trädde i kraft den 1 januari 1977, och den nya kommunallagen, som trädde i kraft den 1 juli 1977, kan bidra till att göra

bolagsformen lämpligare som kommunal företagsform. Mot bakgrund härav bör kommittén överväga om den kommunalrättsliga och associationsrättsliga lagstiftningen bör ändras så att de kommunaldemokratiska kraven när det gäller kommunala företag tillgodoses bättre än f. n. utan att företagsformen förlorar sin lämplighet från effektivitetssynpunkt. Kommittén bör särskilt pröva möjligheterna att utvidga interpellationsrätten beträffande kommunala företag.

En utvidgning av offentlighetsprincipens tillämpningsområde till att omfatta delar av verksamheten i offentliga företag skulle naturligtvis förbättra möjligheterna till insyn. En huvuduppgift för kommittén blir att pröva i vilken utsträckning det är möjligt och lämpligt att göra offentlighetsprincipen tillämplig utanför det traditionella statliga och kommunala myndighetsområdet.

Den omständigheten att en förvaltningsuppgift överförs från statlig eller kommunal myndighet till aktiebolag, stiftelse eller annat särskilt rättssubjekt bör inte automatiskt leda till att handlingarna i verksamheten inte längre blir offentliga. När det gäller att bedöma i vilken utsträckning offentlighetsprincipen bör gälla hos annan än myndighet är verksamhetens art och graden av anknytning till stat eller kommun avgörande moment. Vad som närmast kommer i fråga är givetvis att göra offentlighetsprincipen tillämplig på handlingar i ärenden som avser myndighetsutövning hos offentliga företag. Kommittén bör dock även undersöka om det kan finnas skäl att utvidga offentlighetsprincipens tillämpningsområde till att omfatta även fall där förvaltningsuppgifter som inte innefattar myndighetsutövning har överlämnats till särskilda rättssubjekt. Detta kan antas bli aktuellt framför allt för de kommunala företagens del. På den statliga sidan torde en sådan utvidgning kunna komma i fråga endast beträffande särskilda rättssubjekt som driver annat än rent affärsmässig verksamhet. En utvidgning av offentlighetsprincipen får självfallet inte medföra att offentliga företag som driver näringsverksamhet kommer i en sämre konkurrenssituation i förhållande till de privata företagen.

Vid bedömning av frågan i vilka fall principen om handlingsoffentlighet bör gälla är behovet av sekretess på en eller annan punkt inte alltid avgörande. Detta kan tillgodoses genom särskilda sekretessregler.

Kommittén bör söka finna gränser för hur långt offentlighetsprincipen bör gälla. Principen behöver inte nödvändigtvis tillämpas på ett företag i dess helhet. Dess tillämpning kan begränsas till handlingar som avser en viss typ av verksamhet hos statligt eller kommunalt företag.

Kommittén bör pröva om och i vilken mån tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingar kan tillämpas även på företagens handlingar. Även andra lösningar bör övervägas, t. ex. att i lag direkt ange vilka typer av handlingar som skall vara tillgängliga för allmänheten. Om man väljer en lösning som nära anknyter till tryckfrihetsförordningen, måste även övervägas om en sådan ordning medför att ytterligare sekretessregler behövs. Kommittén bör även uppmärksamma frågan om meddelarfrihet på det aktuella området samt frågan om samordning av reglerna om handlingssekretess och tystnadsplikt. I detta sammanhang kan nämnas promemorian (Ds Ju 1977:11) Handlingssekretess och tystnadsplikt som innehåller förslag till en ny sekretesslag. Förslaget övervägs f. n. inom justitiedepartementet.

En viktig uppgift för kommittén blir att söka skapa garantier för att en vidgad handlingsoffentlighet blir effektiv. Inom myndighetsområdet finns en rad offentligrättsliga bestämmelser som fyller denna funktion. Kommittén bör i synnerhet pröva vilken möjlighet som bör finnas att få till stånd en överprövning av vägran att lämna ut handling. Kommittén bör ha frihet att välja privaträttsligt eller offentligrättsligt präglade lösningar eller en kombination av dessa.

På grundval av sina överväganden i de frågor som nyss har berörts bör kommittén ta ställning till i vad mån offentlighetsprincipens tillämpning bör utsträckas till statliga och kommunala bolag, föreningar och stiftelser. Kommittén bör lägga fram de författningsförslag som behövs med anledning av dess överväganden. I lagtekniskt hänseende uppkommer fråga om utvidgningen skall komma till uttryck i tryckfrihetsförordningen

eller i annan författning. En tänkbar lösning är att i tryckfrihetsförordningen tas in en rambestämmelse som kompletteras med bestämmelser i vanlig lag. Kommittén bör pröva denna fråga förutsättningslöst.

Flera problem som gränsar mot frågan om en utvidgning av offentlighetsprincipen utreds f. n.

Stiftelseutredningen (Ju 1975:01) skall bl. a. utreda lämpliga organisationsformer för statligt eller kommunalt stödda kulturinstitutioner. Därvid skall behovet av insyn för samhället beaktas. Utredningen torde även komma in på räckvidden av offentlighetsprincipen.

Redovisningsutredningens (I 1976:02) uppdrag avser insyn i de statliga företagen, såväl aktiebolag som affärsdrivande verk. Dess uppgift är i huvudsak att undersöka vilka som kan ha intresse av en utvidgad information om dessa företag, vilken information om och insyn i företagen som kan behövas med hänsyn till olika intressenter samt i vilka former sådan information bör lämnas. I direktiven framhålls att bl. a. den omständigheten att handlingsoffentlighet råder inom affärsverken men inte inom bolagen medför att utredningen bör undersöka om det är möjligt att ge generella riktlinjer eller om särskilda regler behövs för vardera av de båda grupperna av företag.

När det gäller att söka komma till rätta med problemen i samband med kommunal verksamhet i företagsform, finns som tidigare har antytts ytterligare ett par vägar som kommittén bör pröva. Den ena är att man minskar användningen av kommunala företag. Den andra är att man skapar en särskild kommunal företagsform.

Kommittén bör överväga om det finns anledning att begränsa kommunernas och landstingskommunernas befogenhet att driva verksamhet i företagsform.

En särskild uppgift för kommittén blir att överväga om en ny kommunal företagsform kan skapas som är anpassad till de villkor som gäller för kommunernas och landstingskommunernas verksamhet. Målet bör vara att åstadkomma en form av företag som utan att förlora i ändamålsenlighet bättre än de nuvarande formerna motsvarar de grundläggande krav på redovisning och insyn som bör ställas från kommunaldemokratisk synpunkt.

Kommittén bör med utgångspunkt i kommunalrättskommitténs betänkande Kommunala bolag och remissinstansernas behandling av förslaget om särskilda kommunalföretag närmare undersöka och diskutera behovet av en ny kommunal företagsform. Detta behov påverkas av vilka möjligheter till insyn, inflytande och kontroll som finns i fråga om aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser. Dessa möjligheter är nu genom bl. a. den nya aktiebolagslagstiftningen och kommunallagstiftningen rimligtvis bättre än när kommunalrättskommittén lade fram sitt förslag. De kan sannolikt förbättras ytterligare, om kommitténs överväganden i övriga frågor, i synnerhet vad gäller en utvidgning av offentlighetsprincipen, ger resultat. Enbart intresset av insyn, inflytande och kontroll kan knappast motivera att en helt ny typ av rättssubjekt skapas. Det måste krävas att en ny kommunal företagsform medger smidigare och effektivare verksamhet än den rent kommunalrättsliga ordningen samtidigt som den går fri från de invändningar som från kommunaldemokratisk synpunkt riktas mot de privaträttsliga företagsformerna.

En ny kommunal företagsform måste utformas så att den verkligen kan väntas komma till användning i kommuner och landstingskommuner. Kommittén bör överväga hur en ny företagsform skall förhålla sig till de rent privaträttsliga företagsformerna och vilka kommunala uppgifter som bör få överlämnas till kommunala företag av det nya slaget. I övrigt bör kommittén ha fria händer att söka konstruera den ur kommunala aspekter bästa tänkbara företagsformen. I vilken utsträckning denna bör ha karaktär av en helt fristående företagsform eller anknyta till någon eller några av de nuvarande företagsformerna måste bli beroende av resultaten av kommitténs överväganden i de frågor som jag tidigare har behandlat. Utöver de allmänna frågorna om insyn, inflytande och kontroll bör kommittén i sina överväganden om en ny företagsform beakta frågan om de anställda bör beredas rätt till styrelserepresentation eller rätt till inflytande i andra

därmed jämförbara former. Kommittén bör lägga fram de författningsförslag som kan behövas på grund av dess ställningstaganden. Kommittén får avgöra om det bör ske i form av särskild lagstiftning om kommunala företag eller genom ändringar i nuvarande associationsrättslig och kommunalrättslig lagstiftning eller genom en kombination av dessa metoder.

Kommittén bör i sitt utredningsarbete angående de kommunala företagen även uppmärksamma de särskilda problem som kan vara förknippade med de s. k. interkommunala bolagen och med kommunal verksamhet som är av betydelse från beredskapssynpunkt. Kommitténs arbete bör bygga vidare på kommunalrättskommitténs och kommunaldemokratiutredningens förutnämnda betänkanden. Kommittén bör också utnyttja erfarenheterna av de statliga företagen och, särskilt när det gäller frågan om en ny kommunal företagsform, erfarenheterna från andra länder.

Kommittén bör samråda med stiftelseutredningen (Ju 1975:01), redovisningsutredningen (I 1976:02) och kommunaldemokratiska kommittén (Kn 1977:07).

I direktiv den 13 mars 1980 (Dir. 1980:20) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansiering av reformer erinrade dåvarande chefen för budgetdepartementet, statsrådet Ingemar Mundebo, om år 1978 utfärdade tilläggsdirektiv till samtliga kommittéer och utredare vari dessa bl. a. ålagts att noga överväga hur eventuella kostnadskrävande förslag skulle kunna finansieras genom omprövning av pågående verksamhet och omfördelning av befintliga resurser inom det område förslaget avsåg.

Efter en hänvisning till att det ansträngda statsfinansiella läget krävde olika besparingsåtgärder anförde departementschefen följande.

Mot bakgrund av vad jag nu har redovisat finner jag att de kommittéer som arbetar f. n., på samma sätt som under 1978, bör få ytterligare riktlinjer för sitt arbete för att detta skall kunna bli meningsfullt i rådande statsfinansiella läge. Därigenom kan undvikas att ett antal förslag till åtgärder presenteras för regeringen för vilkas genomförande saknas resurser. Kommittéernas arbete bör i stället utnyttjas i effektivitetshöjande och omprövande syfte. Även de kommittéer som tillkallas i fortsättningen måste givetvis arbeta under realistiska ekonomiska förutsättningar. Deras direktiv får utformas med hänsyn härtill.

Utgångspunkten skall vara att alla förslag som kommittéerna lägger fram skall kunna genomföras inom ramen för oförändrade resurser inom det område som förslagen avser. Det innebär att om kostnadskrävande förslag läggs fram måste samtidigt visas hur förslagen kan finansieras genom besparingar i form av rationaliseringar och omprövning av pågående verksamhet inom utredningsområdet. Kostnadsberäkningarna skall vara väl genomarbetade och ta hänsyn till alla kostnader som kan uppstå oavsett om de drabbar staten, kommuner eller enskilda. Kommittéerna bör så omsorgsfullt som möjligt belysa de indirekta effekter i form av exempelvis ökad administration och ökat krångel, som förslagen kan medföra för myndigheter och enskilda.

I budgetförslaget för budgetåret 1980/81 framhålls att regeringen för sin del är inriktad på att i större utsträckning än tidigare vara restriktiv med krav på kommunala insatser. Riksdagen har i samband därmed uttalat (FiU 1979/80:15) att en självklar utgångspunkt för riksdagens ställningstaganden bör vara att kommuner och landstingskommuner inte annat än undantagsvis åsamkas nya utgifter till följd av statliga beslut. I regeringsförklaringen i oktober 1979 betonades också att regeringen avser att noga granska de ekonomiska verkningarna för den kommunala sektorn av statliga beslut. Det är därför nödvändigt att olika reformers effekter på den kommunala verksamhetens volymutveckling och på den kommunala ekonomin klarläggs. Mot denna bakgrund måste kommittéerna noga beakta de kommunalekonomiska konsekvenserna av lämnade förslag och redovisa ett genomarbetat underlag som medger bedömningar i dessa avseenden.

De förutsättningar för utredningsarbetet som jag nu dragit upp bör gälla för samtliga kommittéer och särskilda utredare oavsett vad som har sagts i enskilda kommittédirektiv. De kommittéer som på grund av särskilda skäl inte anser sig kunna uppfylla kravet på att alla förslag skall hållas inom ramen för oförändrade resurser skall så snart som möjligt anmäla detta till det statsråd till vars ansvarsområde den hör. Det ankommer på regeringen att besluta om undantag i något särskilt fall kan medges.

I direktiv den 25 juni 1981 (Dir. 1981:42) angående begränsning av statlig normgivning till kommuner och landstingskommuner har regeringen, efter föredragning av chefen för kommundepartementet statsrådet Karl Boo, ålagt de kommittéer och särskilda utredare, vars utredningsuppdrag berör kommunal eller landstingskommunal verksamhet, att inrikta utredningsarbetet på åtgärder som leder till ökad kommunal självstyrelse och kostnadsbesparingar i den kommunla verksamheten samt med detta syfte överväga olika möjligheter till besparingar, förenklingar och samordning. Direktiven anger vidare att tvingande statliga föreskrifter i största möjliga utsträckning bör undvikas samt att en reglering i princip endast bör förekomma när särskilt starka skäl kan åberopas.

Regeringen har till kommunalföretagskommittén överlämnat två motioner för att beaktas under kommitténs arbete. I den ena, motion 1979/80:807, hemställer motionärerna Martin Olsson och Margit Odelsparr att rätt till proportionellt val införs när styrelse för stiftelse, ekonomisk förening eller aktiebolag, till vilken kommun eller landsting utser ledamöter, väljer arbetsutskott eller motsvarande beredning. I den andra, motion 1979/80:1477, anför Gunnar Nilsson m. fl. att kommunala bolag, vilkas styrelsesammansättning är beroende av politiska styrkeförhållanden, är mindre väl lämpade för personalrepresentation enligt lagen (1976:351) om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar (LSA) varför de anställda i kommunala bolag bör få inflytande i andra former som är jämförbara med mer vanligt förekommande bolag. Motionärerna hemställer om en förstärkning av LSA i enlighet härmed.

Svenska kommunförbundet har i skrivelse den 3 mars 1981 till kommittén framhållit det angelägna i att en sådan ändring i berörd lagstiftning vidtas att kravet på auktoriserade revisorer i kommunala företag bortfaller.

1.2 Utredningsarbetet

Av direktiven framgår att kommunalföretagskommittén har som huvuduppgifter att dels göra en allmän översyn av de kommunala företagens rättsliga ställning, dels ock pröva i vilken utsträckning det är möjligt och lämpligt att göra offentlighetsprincipen tillämplig utanför det traditionella statliga och kommunala myndighetsområdet.

Kommitténs arbete har hittills till övervägande del varit inriktat på den förstnämnda delen av uppdraget. Härvid har kommittén till behandling tagit upp frågan om den verksamhet som kommunerna nu driver i privaträttsliga former skall få fortsätta att utvecklas och i jakande fall hur den då skall kunna integreras i den övriga kommunala verksamheten. De förslag som nu framläggs avser endast verksamheten inom en kommun eller en landstingskommun. Kommittén kommer att i ett senare betänkande ta upp frågan om

samverkan mellan kommuner genom verksamhet i företagsform. Insyns- och inflytandefrågor har behandlats endast i den utsträckning som de har ett naturligt samband med de av kommittén nu framlagda förslagen. I övrigt kommer nämnda frågor att tas upp i det kommande betänkandet om kommunal samverkan och vid behandlingen av frågan om offentlighetsprincipens utvidgning. Denna senare fråga avses bli föremål för ett särskilt betänkande.

Kommittén har för att bilda sig en uppfattning om lämpliga åtgärder för att förbättra inflytandet för förtroendevalda och medborgare över de kommunala företagen gjort studiebesök i ett antal kommuner och därvid sammanträffat med företrädare för kommunerna och de kommunala företagen. Kommittén har också i samma syfte besökt kommuner i Finland och Danmark.

Kommittén har vidare inhämtat synpunkter från Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO) på kommunernas verksamhet i företagsform på bostadsförsörjningens område.

Statistiska centralbyrån har biträtt kommittén med uppgifter om omfattningen och inriktningen av kommunal verksamhet i företagsform.

Kommittén har under arbetets gång hållit sig informerad om arbetet i kommittéer som sysslar med närliggande frågor såsom stiftelseutredningen, kommunaldemokratiska kommittén och kommunalrättsutredningen för Stockholm.

Kommittén har avgett yttrande över den förut nämnda motionen 1979/80:807.

Kommittén har vidare avgett yttrande över datalagstiftningskommitténs delbetänkande (SOU 1980:31) Offentlighetsprincipen och ADB.

2 Omfattningen och inriktningen av kommunal verksamhet i privaträttslig form

2.1 Inledning

Kommittén har för att få underlag för sin redogörelse i detta kapitel låtit statistiska centralbyrån (SCB) sammanställa uppgifter om kommunala företag. Uppgifterna avser förhållandena i samtliga kommuner och landstingskommuner den 1 januari angivet år t. o. m. 1979. Huvudsakligen ur av SCB årligen publicerat material har kommittén därefter hämtat vissa uppgifter per den 1 januari 1980 om de kommunala företagen som drivs i privaträttslig form.

I den följande redovisningen av de kommunala och landstingskommunala företagen har kommittén nära anslutit sig till den uppläggning som utredningen om den kommunala demokratin tillämpade i en motsvarande redovisning i sitt huvudbetänkande (SOU 1975:41) Kommunal demokrati 346 ff. På så sätt blir det lättare att få en bild av den utveckling som ägt rum efter 1974, från vilket år kommunaldemokratiutredningens uppgifter om den kommunala företagsamheten härrör.

En kartläggning av kommunal verksamhet i privaträttslig form gjordes också i början på 1960-talet av kommunalrättskommittén och finns intagen i kommitténs betänkande (SOU 1965:40) Kommunala bolag. Kartläggningen avser emellertid ej de av landstingskommuner ägda företagen.

Antalet företag var enligt kommunalrättskommitténs undersökningar 1962 och 1964 677 stycken. Vid den av kommunaldemokratiutredningen i juni 1974 företagna undersökningen hade antalet ökat till 1 274 stycken. Härtill kom 37 landstingskommunala företag.

Med ett kommunalt företag avses i det följande ett enskilt rättssubjekt, i vilket en kommun ensam eller tillsammans med en annan kommun har tillskjutit 50 % eller mer av aktiekapitalet, andelskapitalet o. d. Även subjekt i vilka en eller flera kommuner utan ett formellt ägande har ett bestämmande inflytande (genom tillsättning av styrelsemajoritet) räknas som kommunala. Åtminstone ett sådant företag synes ingå i materialet för 1979. Som kommunalt företag räknas också dotterbolag till kommunala företag. Vad gäller 1980 års uppgifter bör anmärkas att SCB ändrat definitionen på ett kommunalt företag så till vida att ägandet skall avse minst 50 % av det röstetal som grundas på innehavet av aktier, andelar e. dyl. samt att ett bestämmande inflytande utan ett formellt ägande ej längre medför att företaget betraktas som kommunalt. I 1980 års uppgifter ingår dessutom 44 företag som på grund av brister i registreringen ej redovisats tidigare. En jämförelse mellan 1980 års uppgifter och de från tidigare år har därför sina begränsningar.

2.2 Utvecklingen av kommunal verksamhet i privaträttslig form från 1974 till 1980

Kommittén har sammanställt SCB:s uppgifter med uppgifterna från kommunaldemokratiutredningens undersökning i juni 1974 av de kommunala företagen. De landstingskommunala företagen ingår därvid ej. Anmärkas bör att kommunaldemokratiutredningen genom sin definition av ett kommunalt företag undantog subjekt i vilka kommunen/kommunerna hade mindre aktie- eller andelsposter. Med ett kommunalt företag avsåg utredningen således endast rättssubjekt i vilket kommunen ensam eller tillsammans med annan kommun hade tillskjutit minst 50 % av grundkapitalet. På grund härav är utredningens uppgifter ej helt jämförbara med det av SCB sammanställda materialet. Detta förhållande synes emellertid ej ha någon större betydelse.

Tabell 2.1 visar hur antalet kommunala företag inom olika verksamhetsområden förändrats från 1974 till 1980.

Tabell 2.1 Antalet kommunala företag efter verksamhetsområde 1974–1980 (vilande företag ingår ej 1976 och 1977)[a]

Verksamhetsområde K-planen[b]	SCB:s undersökning 1974	Kommunaldemokratiutredningens undersökn 1974 (1 juni)	SCB:s undersökningar 1976	1977	1978	1979	1980
2 Fastighetsförvaltning o bostadsförsörjning	948	888	847	852	836	831	847
3 Byggnads- o planväsen, gatu- och parkförvaltning, sport, friluftsliv o fritid	52	71	50	52	53	50	54
4 Hamnar, kommunikationer o näringsliv	148	162	153	150	146	158	161
5 Industriell verksamhet	122	120	117	112	117	120	132
6 Undervisning o annan kulturell verksamhet	11	17	12	17	18	20	24
7 Socialvård o soc försäkring	2	4	1	3	2	3	3
8 Hälso- o sjukvård	3	4	6	6	8	9	9
9 Övriga	–	8	–	–	–	–	–
Totalt	1 286	1 274	1 186	1 192	1 180	1 191	1 230
därav dotterföretag	74	48	63	53	53	50	53
Antal företag/kommun	4,6	4,6	4,3	4,3	4,2	4,3	4,4
Antal kommuner	278	278	278	278	277	277	279

[a] Antalet vilande företag var 1976 12 stycken och 1977 4 stycken.
[b] Område 1 saknar kommunala företag.

Det totala antalet kommunala företag sjönk med närmare 90 företag från 1974 till 1976. Det kan främst förklaras av att många företag slagits samman. Till en del torde detta vara en följd av kommunsammanläggningarna. Under de följande åren har, om antalet företag 1980 för jämförelsens skull minskas med de 44 nyupptäckta företagen, några större förändringar i det totala antalet företag inte inträffat. 1976 uppgick således antalet företag till 1 198 stycken (1 186 + 12 vilande) och 1980 till 1 186 stycken (1 230 – 44). Det genomsnittliga antalet företag per kommun var 1974 4,6 företag per kommun. 1980 låg medeltalet på 4,4 företag per kommun.

Omkring två tredjedelar av samtliga företag har under 1974–1980 varit verksamma på området fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning. Det är också på detta område som huvuddelen av den totala minskningen av antalet företag återfinns. Mellan 1974 och 1976 skedde här en minskning med ca 90 företag. Under åren därefter fram t. o. m. 1979 upphörde ca 20 företag. Ca 30 företag upphörde under perioden 1976–1980, om 1980 års uppgift för att bli jämförbar minskas med de av de 44 nytillkomna företagen som är verksamma inom området fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning (24 stycken).

Enligt uppgift från Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO) upphörde 138 allmännyttiga bostadsföretag under perioden 1974–1981 till övervägande del beroende på fusioner. Endast ett fåtal allmännyttiga bostadsföretag har tillkommit under denna period. Enligt SABO var antalet allmännyttiga bostadsföretag 448 stycken den 1 januari 1981.

Inom verksamhetsområdet fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning återfinns förutom de företag som förvaltar bostadsfastigheter och andra fastigheter också olika typer av byggnadsföretag, företag som driver fastighetsförmedling och företag som sysslar med uppdragsverksamhet.

I övrigt kan vad gäller verksamhetens inriktning noteras att:

- antalet företag inom verksamhetsområde 3 varit nästan oförändrat från 1974. Inom detta område återfinns bl. a. företag som driver sport- och fritidsanläggningar.
- antalet företag inom verksamhetsområde 4 har ökat från 148 1974 till 158 1979 och 161 1980. Här återfinns bl. a. företag som driver buss-, spårvägs- och flygtrafik, företag inom sjöfarten och inom hamn- och lotsväsendet samt företag som driver stuverirörelse. Inom området finns också företag med bl. a. kioskrörelser, hotell- och restaurangverksamhet samt med tillverkning och reparations-, tvätteri- och annan serviceverksamhet.
- antal företag inom verksamhetsområde 5 varit så gott som oförändrat sedan 1974 fram t. o. m. 1979. En viss ökning synes dock ha inträffat under 1980 även om man bortser från de 44 nytillkomna företagen. Företagen på detta område utgörs av bl. a. företag för el-, fjärrvärme- och vattenförsörjning samt renings-, renhållnings- och rengöringsverksamhet.
- antalet företag inom verksamhetsområde 6 har ökat från elva 1974 till 20 1979 och 24 1980. Förutom några företag som bedriver olika typer av undervisning återfinns här bl. a. en forskningsinstitution, företag för film, scen- och konstnärsverksamhet samt ett företag inom området biblioteks- och museiverksamhet.

Vissa förändringar vad gäller företagens rättsliga form kan noteras (se tabell 2.2). Från 1974 till 1979 har sålunda stiftelserna minskat med ca 70 stycken. Deras andel av företagen utgjorde 1974 38 % och 1979 35 %. Antalet stiftelser synes om man bortser från de 44 nytillkomna företagen ha minskat ytterligare något under 1980. Under samma förutsättning har vid en jämförelse mellan antalet aktiebolag 1974 och 1980 en obetydlig minskning skett. Aktiebolagens andel av företagen ökade från 56 % 1974 till 60 % 1979. Det kan antas att denna andel ökat ytterligare något under 1980.

Enligt uppgift från SABO fanns 1974 586 allmännyttiga bostadsföretag, varav 124 aktiebolag, 461 stiftelser, tre ekonomiska föreningar och ett kommanditbolag. 1981 fanns på detta område 138 aktiebolag, 307 stiftelser, två ekonomiska föreningar och ett kommanditbolag. En viss övergång från stiftelseformen till aktiebolagsformen kan här konstateras.

Förändringar i antalet anställda i de kommunala företagen bidrar också till att ge en bild av utvecklingen. 1974 var antalet anställda enligt SCB 29 090. 1976 hade antalet ökat till 31 199 och 1977 till 33 950[1]. Antalet anställda ökade således under denna tid med 4 860 eller med närmare 17 %, detta trots att det totala antalet företag minskade. Den största numerära ökningen av antalet anställda finns inom verksamhetsområde 4, hamnar, kommunikationer och näringsliv. Här har från 1974 till 1977 en ökning av antalet anställda skett med 2 350 eller med 44 %. Vidare kan noteras att den högsta procentuella ökningen under samma tid återfinns inom verksamhetsområde 3. Från 461 anställda ökade antalet anställda till 790 eller med 71 %. Under 1979 var medelantalet heltidsanställda i de kommunala företagen 36 178, en ökning jämfört med 1974 med 7 088 stycken eller med drygt 19 %. Eventuella anställda i de 44 nytillkomna företagen ingår här i uppgifterna.

[1] Uppgifterna avser medelantal heltidsanställda.

Tabell 2.2 Antalet kommunala företag fördelade efter rättslig form 1974–1980 (vilande företag ingår ej 1976 och 1977)[a]

Rättslig form	SCB:s undersökning 1974	Kommunaldemokratiutredningens undersökn 1974 (1 juni)	SCB:s undersökningar 1976	1977	1978	1979	1980
Aktiebolag	731	738	682	689	703	723	749
Stiftelse	491	491	458	453	432	419	426
Ekonomisk förening	43	38	35	35	30	34	37
Annan rättslig form[b]	21	7	11	15	15	15	18
Totalt	1 286	1 274	1 186	1 192	1 180	1 191	1 230

[a] Det totala antalet vilande företag var 1976 12 stycken och 1977 4 stycken.
[b] Avser handelsbolag, kommanditbolag, ideell förening.

Sammanfattningsvis kan konstateras att, om man bortser från de 44 nytillkomna företagen, det totala antalet företag under 1974–1980 minskat med ett hundratal företag, att minskningen i huvudsak skedde mellan 1974 och 1976, främst beroende på fusioner, vilka till en del torde vara en följd av kommunsammanläggningarna, samt att det totala antalet företag under åren därefter varit relativt oförändrat. Den ökning av antalet anställda inom de kommunala företagen som skett tyder emellertid på att omfattningen av kommunernas verksamhet i privaträttslig form ökat. En minskad användning av stiftelseformen kan noteras. Denna minskning synes motsvaras av en viss ökning i användandet av aktiebolagsformen.

2.3 De kommunala företagen 1979

Antalet kommunala företag uppgick den 1 januari 1979 till 1 191 stycken. I dessa ingår även företag som ägs gemensamt av flera kommuner eller för vilka flera kommuner är huvudmän. Tre kommuner saknar verksamhet i företagsform. Vissa uppgifter daterar sig från 1977 men var vid SCB:s sammanställning av materialet de senast kända. De landstingskommunala företagen behandlas för sig.

2.3.1 *Företagens fördelning på verksamhetsområden, företagsformer och särskilda typer av företag*

Flertalet kommunala företag förvaltar bostadsfastigheter eller andra typer av fastigheter (se tabell 2.3). Av samtliga företag har drygt en tredjedel eller 38 % till föremål för sin verksamhet att äga och förvalta bostadsfastigheter. Drygt 23 % verkar inom området ägarförvaltning av annan fastighet. Mer än hälften av de senare förvaltar industri- och/eller hantverkslokaler. I de mindre kommunerna utgör företag som sysslar med bostads- och annan fastighetsförvaltning en något större del av företagen än i de större kommunerna.

I övrigt kan noteras att:

- □ två företag finns inom området jordbruk och skogsbruk. De sysslar med skogsavverkning och virkesmätning.
- □ tre företag är verksamma inom området brytning av mineraliska produkter. De utvinner grus och sand.
- □ ett tjugotal företag (drygt 1 %) sysslar med tillverkning av olika slag. Tillverkningsindustri av större omfattning finns i några av norrlandskommunerna. Exempel på produkter som tillverkas är tunnbröd, skor, sportartiklar, textilier, verktyg, betong- och metallvaror samt trähus.
- □ ett hundratal företag (8 %) är allmänna serviceföretag, som tillhandahåller el, värme och vatten. Företagen för elförsörjning utgör huvudparten (6 %).
- □ fyra företag (0,3 %) finns inom kategorin byggnadsverksamhet mot omkring 25 företag i juni 1974.
- □ ett femtiotal företag (4 %) bedriver varuhandel, restaurang- och hotellverksamhet. Inom kategorin varuhandel finns bl. a. ett antal kioskföretag. Dessa drivs för att ge partiellt arbetsföra möjlighet till sysselsättning.

Tabell 2.3 Samtliga kommunala företag fördelade efter verksamhetsområde enligt SNI (Svensk näringsgrensindelning) och rättslig form samt moderbolag, dotterbolag, nya företag och vilande företag den 1 januari 1979

Verksamhetsområde	Aktiebolag		Stiftelse		Ekonomisk förening		Annan rättslig form		Samtliga		Därav			
											Moderbolag	Dotterbolag	Nya företag	Vilande företag
	Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	Ant	Ant	Ant
Jordbruk, skogsbruk m. m.	–	–	1	0,2	–	–	1	6,7	2	0,2	–	–	–	–
Brytning av mineraliska produkter	2	0,3	–	–	–	–	1	6,7	3	0,2	–	–	1	–
Tillverkning	11	1,5	3	0,7	1	2,9	2	13,3	17	1,4	–	2	–	–
Elförsörjning	74	10,2	–	–	1	2,9	–	–	75	6,3	7	6	2	–
Fjärrvärmeförsörjning	18	2,5	–	–	–	–	–	–	18	1,5	–	2	2	–
Vattenförsörjning	4	0,6	–	–	–	–	–	–	4	0,3	–	–	–	–
Byggnadsverksamhet	4	0,6	–	–	–	–	–	–	4	0,3	–	–	1	–
Varuhandel, restaurang- och hotellverksamhet	24	3,3	20	4,8	3	8,8	2	13,3	49	4,1	–	4	3	1
Buss- och spårvägstrafik	30	4,1	–	–	1	2,9	1	6,7	32	2,7	3	4	3	–
Lastbils- och annan vägtransport	2	0,3	–	–	–	–	–	–	2	0,2	–	2	–	–
Färdtjänster inom landtransport	6	0,8	–	–	–	–	–	–	6	0,5	1	1	1	–
Sjötransport	14	1,9	–	–	–	–	–	–	14	1,2	–	–	2	2
Lufttransport	2	0,3	–	–	–	–	–	–	2	0,2	–	–	–	–
Transportförmedling, lagringsverksamhet	8	1,1	–	–	–	–	–	–	8	0,7	–	1	1	–
Bank- och annan finansverksamhet	4	0,6	1	0,2	–	–	–	–	5	0,4	–	1	1	–
Försäkringsverksamhet	–	–	1	0,2	–	–	–	–	1	0,1	–	–	–	–
Ägareförvaltning av bostadsfastighet	160	22,1	286	68,4	3	8,8	2	13,3	451	37,8	10	9	5	2
Ägareförvaltning av annan fastighet	216	29,8	54	12,9	9	26,6	1	6,7	280	23,5	8	8	15	4
Fastighetsförvaltning enligt uppdrag, fastighetsförmedling	44	6,1	25	6,0	–	–	1	6,7	70	5,9	3	4	4	1
Uppdragsverksamhet	19	2,6	4	1,0	3	8,8	–	–	26	2,2	2	1	2	2
Maskinuthyrning (leasing)	1	0,1	–	–	–	–	–	–	1	0,1	–	–	1	–

Renings-, renhållnings- och rengöringsverksamhet	23	3,2	–	–	–	–	–	–	23	1,9	1	2	1	–
Undervisning	3	0,4	1	0,2	–	–	–	–	4	0,3	–	–	1	–
Forsknings- o utvecklingsverksamhet	–	–	1	0,2	–	–	–	–	1	0,1	–	–	–	–
Hälso- o sjukvård	8	1,3	–	–	–	–	1	6,6	9	0,8	–	–	3	–
Socialvård	–	–	2	0,5	1	2,9	–	–	3	0,3	–	–	–	–
Film-, scen- och konstnärsverksamhet m. m.	6	0,8	3	0,7	3	8,8	2	13,3	14	1,2	2	–	2	–
Biblioteks- och museiverksamhet	1	0,1	–	–	–	–	–	–	1	0,1	1	–	–	–
Annan rekreations- och nöjesverksamhet	30	4,1	14	3,3	6	17,7	–	–	50	4,2	1	3	2	–
Reparations-, tvätteri- o annan serviceverksamhet	9	1,3	3	0,7	3	0,8	1	6,7	16	1,3	–	–	3	–
Totalt	723	100	419	100	34	100	15	100	1 191	100	39	50	56	12

- ett sextiotal företag (drygt 5 %) är verksamma inom transportsektorn. Hälften av dessa företag bedriver buss- och spårvägstrafik.
- 70 företag (6 %) är verksamma inom området fastighetsförvaltning enligt uppdrag, fastighetsförmedling. I juni 1974 fanns knappt 50 sådana företag. Ungefär en femtedel av företagen på detta område förvaltar industrifastigheter.
- närmare 30 företag driver uppdragsverksamhet av olika slag mot knappt 20 företag i juni 1974. Bl. a. förekommer företag som driver revisions- och annan kameral verksamhet, byggkonsultverksamhet och annan teknisk uppdragsverksamhet, annons-, reklam- och marknadsundersökningsverksamhet, PR-verksamhet samt auktionsverk.
- drygt 20 företag finns inom området renings-, renhållnings- och rengöringsverksamhet. En ökning med ett tiotal företag har skett sedan juni 1974.
- av de fyra företagen på undervisningsområdet ett driver en samskola, ett bedriver hobbyundervisning (motorövningsbana), ett driver en trafikskola och ett en folkhögskola.
- det enda företaget inom området forsknings- och utvecklingsverksamhet är Norra Bohusläns hällristningsinstitut i Tanumshede.
- nio företag finns inom området hälso- och sjukvård. I samtliga fall rör det sig om företagshälsovård. Sedan juni 1974 har fem företag tillkommit.
- inom gruppen socialvård finns tre företag. Ett driver sommarkolonier för barn, ett en ungdomsgård och ett verkar inom åldringsvården.
- inom området film-, scen- och konstnärsverksamhet finns bl. a. stadsteatrarna i Stockholm, Göteborg och Malmö samt företag som driver konsertverksamhet och medborgarhus.
- det under området biblioteks- och museiverksamhet upptagna företaget är Örebro läns trädgårds AB i Örebro.
- 50 företag (4 %) sysslar med annan rekreations- och nöjesverksamhet, en minskning med ca 20 företag sedan juni 1974. En stor del av dem driver sport- och friluftsanläggningar. Här förekommer också företag som driver nöjesfält och djurparker.
- 16 företag driver reparations-, tvätteri- och annan serviceverksamhet. Av dessa är elva tvättinrättningar, två bilreparationsverkstäder och ett varmbadhus.

De dominerande företagsformerna är aktiebolag (60 %) och stiftelser (35 %). Återstoden är till största delen ekonomiska föreningar (3 %).

Aktiebolagsformen är dominerande på nästan alla verksamhetsområden. Det stora undantaget är bostadsförsörjningen. Här är 63 % av alla företagen stiftelser. På detta område finns också 68 % av alla kommunala stiftelser. Inom verksamhetsområdena bostadsförsörjning och fastighetsförvaltning finns 87 % av alla kommunala stiftelser.

I det totala antalet företag kan vissa speciella typer urskiljas. Av de 1 191 företagen är således 12 vilande, 56 nystartade, 39 moderbolag och 50 dotterbolag. I juni 1974 fanns 100 vilande och 18 nystartade företag medan antalet moder- och dotterbolag detta år i stort överensstämmer med 1979 års siffror. Det största antalet nystartade företag, 26 % (15 stycken), finns inom

området ägarförvaltning av annan fastighet än bostadsfastighet. Flest moder- och dotterbolag återfinns inom områdena bostadsförsörjning och fastighetsförvaltning.

2.3.2 *De kommunala företagens storlek*

Som mått på de kommunala företagens storlek anges årsomsättning och antal anställda i dessa företag. Vilande och nystartade företag samt dotterföretag ingår inte vid redovisningen av årsomsättningen, varför denna omfattar endast 1 072 företag 1979 och 1 049 företag 1973.

Årsomsättningen[1] i de verksamma företagen uppgick 1977 till 15,6 miljarder kr. 1973 var denna siffra 7,1 miljarder kr (se tabell 2.4). Medelomsättningen i företagen 1977 var närmare 15 milj. kr mot ca 7 milj. kr 1973. Cirka 30 % av företagen hade 1977 en omsättning som låg under 500 000 kr medan ungefär 50 % av alla företag hade en årsomsättning understigande 2 milj. kr. En årsomsättning överstigande 10 milj. kr fanns hos ca 20 % av företagen.

Tabell 2.4 Årsomsättning i kommunala företag 1973 och 1977 i milj. kr inom olika verksamhetsområden

Verksamhetsområde	Årsomsättning	
	1973	1977
Fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning	5 204,4	8 670,9
Byggnads- och planväsen, gatu- och parkförvaltning, fritidsförvaltning	66,9	94,1
Hamnar, kommunikationer och näringsliv	757,0	2 136,8
Industriell verksamhet (el, värme m. m.)	923,3	4 622,3
Undervisning och annan kulturell verksamhet		144,6
Socialvård och socialförsäkring	153,5	5,1
Hälso- och sjukvård		5,5
Totalt	7 105,1	15 679,5

Av den totala årsomsättningen svarade aktiebolagen för 78,8 % och stiftelserna för 19,1 %. Som jämförelse kan nämnas att kommunernas totala omsättning 1977 var 65,7 miljarder kr.[2] I denna summa ingår inte omsättningen i de kommunala företagen. 1973 hade kommunerna en total årsomsättning på ca 35 miljarder kr.

I de kommunala företagen fanns under 1977 ca 34 000 anställda (medelantal heltidsanställda). Ungefär hälften arbetade inom området fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning och ca 15 000 därav inom bostadsförsörjningen. Andra områden med ett stort antal anställda är hamnar, kommunikationer och näringsliv, ca 7 700 anställda, och industriell verksamhet, ca 6 400 anställda.

[1] Med årsomsättning avses hela intäkten av rörelsen 1977 dvs. omsättningssumman enligt bestämmelserna i aktiebolagslagen och lagen om ekonomiska föreningar.

[2] Med omsättning åsyftas här externa intäkter. Här ingår den allmänna kommunalskatten, driftsbidrag, avgifter, ersättningar, intäktsräntor, skatteutjämningsbidrag m. m.

Tabell 2.5 Kommunala aktiebolag och stiftelser grupperade i storleksklasser efter antalet anställda 1977 (vilande och nystartade företag ingår ej)

Antal anställda	Antal företag					
	Aktie-bolag	%	Stiftel-ser	%	Totalt	%
0	278	41,6	126	30,7	404	37,4
1–9	154	23,0	174	42,3	328	30,4
10–49	144	21,5	81	19,7	225	20,8
50–99	52	7,8	18	4,4	70	6,5
100–	41	6,1	12	2,9	53	4,9
Totalt	669	100,0	411	100,0	1 080	100,0

En mycket stor del av företagen har dock inga anställda (se tabell 2.5). Så är förhållandet med över 40 % av aktiebolagen och ca 30 % av stiftelserna. Anledningen härtill är att dessa företag köper tjänster av eller har förvaltningsavtal med andra företag eller med den kommunala förvaltningen. Endast ca 6 % av aktiebolagen och 3 % av stiftelserna eller totalt ca 5 % av samtliga aktiebolag och stiftelser har över 100 anställda.

Sammanlagt hade kommunerna den 1 mars 1977 ca 291 000 anställda[1] (medelantal heltidsanställda), vilket kan jämföras med de kommunala företagens ca 34 000 anställda.

2.3.3 *Kommunernas andel av företagens kapital samt omsättningens storlek vid olika ägarförhållanden*

Den övervägande delen av företagen eller drygt 97 % redovisas som helt ägda av en eller flera kommuner. Så är fallet med drygt 96 % av aktiebolagen och närmare 99 % av stiftelserna. De ekonomiska föreningarna redovisas alla som helägda liksom 13 av de 15 företagen i annan rättslig form. I juni 1974 uppgavs 69 % av aktiebolagen och 94 % av stiftelserna vara helägda. En ökning av antalet helägda företag har således skett.

De helkommunalt ägda företagen omsätter tillsammans 15,2 miljarder kr. Härav står aktiebolagen för 11,7 miljarder kr, stiftelserna för 3,2 miljarder kr, de ekonomiska föreningarna för drygt 200 milj. kr och övriga företag för drygt 130 milj. kr.

Inom området fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning är ca 98 % av företagen helägda mot ca 85 % i juni 1974. Bostadsföretagen ägs till en något större del helt av kommunerna än övriga fastighetsförvaltande företag. Omsättningen inom de helägda företagen ligger på 8,6 miljarder kr. De helägda aktiebolagen (428 stycken) omsätter årligen 5,3 miljarder kr, varav större delen faller på bostadsförsörjningen. I de helkommunala stiftelserna (367 stycken) uppgår årsomsättningen till 3 miljarder kr. Härav faller 2,9 miljarder kr inom bostadsförsörjningen. Ungefär hälften av aktiebolagen har en årsomsättning understigande 1 milj. kr. 34 företag omsätter årligen vart och ett mer än 30 milj. kr. Av dem är 32 stycken bostadsföretag. För stiftelserna gäller att närmare hälften av dem har en årsomsättning understigande 2 milj.

[1] Exklusive lärarpersonal och personal i kommunala företag.

kr. I 19 stiftelser överstiger årsomsättningen 30 milj. kr. Av dem är 18 bostadsföretag. Inom verksamhetsområdet finns också 15 såsom helägda redovisade ekonomiska föreningar med en årsomsättning på närmare 113 milj. kr. Vidare finns tre kommanditbolag, redovisade som helägda, som tillsammans omsätter ca 100 milj. kr. Ett av dem, ett bostadsbolag, omsätter årligen närmare 99 milj. kr.

Inom området fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning finns också 15 icke helägda aktiebolag och två icke helkommunala stiftelser. Av aktiebolagen ägs tre tillsammans med landstingskommuner och har en omsättning på sammanlagt 33 milj. kr. Tolv aktiebolag ägs tillsammans med enskilda intressenter och omsätter sammanlagt närmare 32 milj. kr. De två icke helkommunala stiftelserna är bostadsstiftelser. Den ena har som ytterligare huvudman staten genom LKAB och har en omsättning på närmare 12 milj. kr. Den andra har privata delägare och omsätter drygt 31 milj. kr.

Inom det verksamhetsområde som bl. a. omfattar sport och friluftsliv finns 50 företag varav 49 är helägda. De helägda företagen omsätter drygt 175 000 kr. I en stiftelse finns också privata intressenter. Den har 600 000 kr i årsomsättning.

Verksamhetsområdet hamnar, kommunikationer och näringsliv har 158 företag. Av dessa är 153 helägda och omsätter sammanlagt 2,8 miljarder kr. De fem icke helkommunala företagen utgörs av tre aktiebolag, en stiftelse och en ideell förening. De tre aktiebolagen ägs ihop med enskilda intressenter. I ett av dem har enskilda intressen 75,5 % av aktiekapitelet. Bolaget driver verksamhet inom varuhandelsområdet. De två andra finns inom kommunikationsområdet. I stiftelsen, som driver ett sjöfartshotell, är också staten huvudman. Den ideella föreningen, ett skogssällskap, ägs tillsammans med enskilda delägare och staten genom domänverket. Tillsammans omsätter de fem företagen drygt 11 milj. kr.

Inom området industriell verksamhet är 114 av de 120 företag som finns här helägda. Omsättningen i de helägda företagen uppgår till 3,4 miljarder kr. De sex icke helägda företagen är aktiebolag och finns inom el- och fjärrvärmeförsörjningen. Fem aktiebolag ägs tillsammans med enskilda intressenter och ett tillsammans med staten och privata intressenter. De sex bolagen omsätter 1,7 miljarder kr.

Av de 20 företagen inom området undervisning och annan kulturell verksamhet ägs 18 helt av kommunerna. De omsätter tillsammans ca 140 milj. kr. Ett företag, ett teateraktiebolag, ägs gemensamt med enskilda intressenter och har en omsättning på 280 000 kr. Det andra icke helkommunala företaget är en stiftelse (en folkhögskola) som också har privata intressenter som huvudmän. De båda företagen omsätter närmare 5 milj. kr.

Områdena socialvård och socialförsäkringar samt hälso- och sjukvård har tolv företag. Av dessa är tio helägda och omsätter tillsammans ca 10 milj. kr. Ett aktiebolag och en ideell förening sysslar med företagshälsovård. De ägs, aktiebolaget tillsammans med en landstingskommun och den ideella föreningen tillsammans med privata intressenter. De båda företagens sammanlagda omsättning uppgår till drygt 500 000 kr.

2.3.4 *Kommunsamägda företag*

Frågor rörande de kommunsamägda företagen kommer att tas upp i ett senare betänkande. I detta kommer då också en utförligare redogörelse för omfattningen och inriktningen av dessa företags verksamhet att lämnas. Här kan endast nämnas att sammanlagt 55 företag ägs av två eller flera kommuner tillsammans. En ökning av de kommunsamägda företagen har skett sedan juni 1974, då dessas antal var 33 stycken. Antalet kommuner, som är delägare i något kommunsamägt företag, har också ökat. I juni 1974 fanns 65 sådana kommuner. 1979 är antalet 108. De samägda företagen hade 1977 en omsättning på sammanlagt 2,8 miljarder kr. Så gott som samtliga drivs i aktiebolagsform. Av företagen ägs 46 stycken helt av kommunerna. De flesta företagen – 26 stycken – finns inom området industriell verksamhet.

2.3.5 *Landstingskommunala företag*

1979 fanns 39 landstingskommunala företag. Tio av företagen ägs av Stockholms läns landstingskommun. Fyra landstingskommuner saknar verksamhet i företagsform.

Av företagen är 24 aktiebolag, tolv stiftelser, två ekonomiska föreningar och ett en ideell förening. De anställda i företagen uppgick 1977 till ca 10 800. Nio företag saknar anställda medan ett företag, AB Stor-Stockholms lokaltrafik (SL), har huvudparten av alla anställda eller drygt 9 000.

De landstingskommunala företagen omsatte 1977 närmare 2 miljarder kr. Härav stod SL för 1,6 miljarder kr.

Av de landstingskommunala företagen är två, SL och AB Örebro läns Regiontrafik, moderbolag. SL har fyra dotterbolag inom kommunikationsområdet och regiontrafikbolaget har ett.

Av företagen ägs 27 stycken helt av en eller flera landstingskommuner. Tolv företag har således även andra ägare än landstingskommuner, mestadels kommuner. I tre fall förekommer privata intressenter och i ett fall är staten intressent, ett produktutvecklingscentrum i Göteborg. Flera landstingskommuner är delägare i sex av företagen.

Inom områdena hamnar, kommunikationer och näringsliv samt fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning återfinns de flesta landstingskommunala företagen. Således finns 13 olika kommunikationsföretag. Av dessa driver två järnvägstrafik, sju buss- och/eller spårvägstrafik och tre sysslar med sjötransporter (bl. a. Vaxholmsbolaget). Ett företag driver en flygplats (Växjö Flygplats AB). Omsättningen hos dessa företag uppgår till 1,7 miljarder kr. Vidare finns nio bostadsföretag och två företag som förvaltar annan fastighet än bostadsfastighet samt ett företag med uppdragsverksamhet inom exploateringsområdet. Dessa tolv företag omsätter sammanlagt drygt 52 milj. kr.

Av övriga företag sysslar fem med rekreations- och kulturell verksamhet. Bland de fem finns ett museiföretag, två turistserviceföretag, ett företag som sysslar med naturskydd och friluftsliv och ett som handhar Dalslands kanals framtida bestånd. Vidare finns fem tvätterier i företagsform, ett företag som hyr ut maskiner, ett investeringsföretag (AB Stockholmsregionens Flygplatsinvesteringar) samt två företag inom gruppen varuhandel, restaurang- och hotellverksamhet.

2.3.6 *Sammanfattning*

1979 fanns närmare 1 200 företag i landet som helt eller till övervägande del ägdes av kommuner eller för vilka kommuner var huvudmän. Av dessa var tolv vilande.

I omkring 3 % av företagen innehade andra intressenter minoritetsposter av grundkapitalet. Drygt 50 företag ägdes gemensamt av två eller flera kommuner.

Företagens omsättning var 1977 i medeltal närmare 15 milj. kr. Den sammanlagda omsättningen uppgick till 15 miljarder kr. En grov jämförelse mellan företagens omsättning 1977 och kommunernas totala omsättning 1977 visar att företagens omsättning motsvarar drygt en femtedel av omsättningen i den övriga kommunala verksamheten.

Medelantalet heltidsanställda i företagen under 1977 kan uppskattas till ca 34 000. Jämfört med kommunalt anställda i övrigt motsvarar företagens anställda ungefär en tiondel.

De dominerande rättsliga formerna är aktiebolag (60 %) och stiftelse (35 %). Inom området fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning är 53 % av företagen aktiebolag och 44 % stiftelser.

Omkring två tredjedelar av företagen är verksamma inom fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning. I övrigt är kommunala företag vanliga inom rekreations- och nöjesverksamhet, kommunikationsområdet, hotell- och restaurangverksamhet, kiosk- och annan varuhandel, elförsörjningen samt renings- och renhållningsverksamhet.

Landstingskommunerna har inte i så stor utsträckning verksamhet i privaträttslig form. 1979 fanns 39 landstingskommunala företag, varav ca en fjärdedel ägdes av Stockholms läns landstingskommun.

Ca två tredjedelar av företagen ägdes helt av en eller flera landstingskommuner eller hade som huvudmän endast en eller flera landstingskommuner. Ungefär 60 % av företagen var aktiebolag och 30 % stiftelser.

De flesta landstingskommunala företag återfinns inom områdena fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning samt hamnar, kommunikationer och näringsliv.

3 Kommuns och landstingskommuns befogenhet att driva verksamhet genom särskilda rättssubjekt

Kommunal verksamhet genom bolag eller andra särskilda rättssubjekt har, som framgått av föregående kapitel, ökat betydligt i omfattning sedan kommunalrättskommittén i mitten av 1960-talet företog sin inventering. De kommunala företagen svarar i dag för en ansenlig del av den kommunala verksamheten. För överlämnandet av kommunala angelägenheter till särskilda privaträttsliga subjekt sätter dock gällande kommunalrätt vissa gränser.

3.1 Lagstiftning och litteratur

Vid tillkomsten av 1862 års kommunalförordningar berördes inte frågor om kommunal verksamhet genom bolag eller andra särskilda rättssubjekt. Inte heller var dessa frågor föremål för diskussion vid tillkomsten av 1930 års kommunallagar, vid senare företagna ändringar i dessa lagar – bl. a. 1948 års kompetensreform – eller vid tillkomsten av 1953 års KL. Emellertid gjordes vid tillkomsten av den numera upphävda lagen (1919:294) om kommunalförbund vissa uttalanden av intresse för frågan om tillåtligheten av kommunal verksamhet genom särskilda rättssubjekt. Lagen föregicks av en utredning av den s. k. nybildningskommittén, som i sitt betänkande Kommunala nybildningar (1917) redovisade de former som kommunal samverkan dittills tagit sig, t. ex. genom anordnande av gemensamma stämmor och tillsättande av särskilda fullmäktige eller delegerade. Avsaknaden av reglerade samverkandeformer hade enligt kommittén inneburit olägenheter och de företagna åtgärderna hade för den skull beträffande lagligheten ofta varit av mycket omtvistad beskaffenhet och även saknat erforderlig effektivitet. Inte minst dessa svårigheter hade enligt kommittén varit anledningen till att kommunerna ofta, för att åstadkomma den önskade gemenskapen, använt sig av rent privaträttsliga former, såsom aktiebolag eller ekonomiska föreningar eller i mera enkla fall, endast kontrakt, varigenom en kommun till annan upplåtit viss nyttjanderätt. Kommittén anförde vidare (betänkandet s. 319) följande.

Tydligtvis bör det icke ifrågakomma att söka hindra kommunerna från användande av här berörda utvägar för tillgodoseende av gemensamma uppgifter. Vad särskilt angår bolags- och föreningsformerna synas dessa under vissa omständigheter erbjuda mycken fördel, ej minst därutinnan att de medgiva en ofta gagnelig samverkan mellan privat och kommunalt intresse och kapital. Å andra sidan föranleder aktiebolaget svårigheter med avseende å anordnandet av den kommunala kontrollen och hindrandet av att obehöriga privata inflytelser gör sig gällande.

Även vad som förekom vid tillkomsten av 1957 års kommunalförbundslag tilldrar sig intresse i förevarande sammanhang. Kommunalförbundskommittén (SOU 1956:19, Kommunalförbund och indelningsändringar s. 122 f) redovisade olika former av interkommunal avtalssamverkan, varvid bl. a. nämndes samverkan i bolag o. d. Man konstaterade att ett avtal mellan kommuner om samarbete för att lösa viss förvaltningsuppgift utgjorde en närmast civilrättslig överenskommelse. Av avtalets civilrättsliga natur följde bl. a. att dess användbarhet vid interkommunalt samarbete var formellt begränsad vad gällde fullgörande av uppgifter som var offentligrättsligt reglerade. I den mån de avtalsslutande kommunerna på grund av sådan reglering var förpliktade att var för sig genom egna organ fullgöra viss förvaltningsuppgift kunde de enligt kommunalförbundskommittén givetvis inte omintetgöra denna förpliktelse genom ett civilrättsligt avtal. Samarbete i form av bolag eller förening sades böra komma till användning endast då det gällde att driva rörelse av något slag – t. ex. vatten- eller elektricitetsförsörjning eller trafikföretag – eller att anställa en gemensam tjänsteman, t. ex. distriktsarkitekt. Kommittén fann att en lagreglering av formerna för avtal om samarbete mellan kommuner inte borde ske.

I propositionen med förslag till kommunalförbundslag (prop. 1957:150 s. 55 f) uttalade departementschefen bl. a. följande. Möjligheten att använda avtalsformen vid interkommunalt samarbete var begränsad med hänsyn till att de kommunalrättsliga reglerna i olika avseenden inskränkte kommunernas rätt att träffa sådant avtal. Avtalet måste sålunda avse angelägenhet som kommunen fick vårda. Vidare fick, om i författning stadgats att viss förvaltningsuppgift skall handhas av kommunens egna organ, uppgiften inte genom avtal överlåtas till annat organ. Kommun kunde inte heller lagligen träffa avtal som innebar att delegation gjordes till något organ i strid med gällande kommunalrättsliga bestämmelser. Genom interkommunala avtal bildades stundom bolag eller föreningar för att handha gemensamma kommunala angelägenheter. I vilken utsträckning kommunerna ägde förvärva andelar i sådana rättssubjekt fick avgöras enligt allmänna kommunalrättsliga bestämmelser.

Uttalanden om möjligheterna att begagna särskilda rättssubjekt gjordes också av sammansatt konstitutions- och första lagutskott i det utlåtande (KU/FLU 1958 B:1 s. 3 f) som avgavs i fråga om en utredning om de kommunala bolagen. Befogenheten att bilda eller förvärva andelar i juridiska personer var enligt utlåtandet underkastat vissa begränsningar i anslutning till kommunallagens kompetensregler.

I sitt betänkande (SOU 1965:40) Kommunala bolag gjorde kommunalrättskommittén en ingående analys av kommunernas verksamhet genom särskilda rättssubjekt. Beträffande tillåtligheten av denna verksamhet uttalade kommittén att bolagsformen kunde sägas ha blivit i princip godtagen som verksamhetsform på det kommunala området. Rätten att använda sig av denna form var emellertid begränsad av vissa i kommunallagarna eller i specialregleringar uppställda regler och principer. Det kunde enligt kommittén finnas bestämmelser som band kommunerna att handha uppgifter i viss ordning eller det kunde för viss verksamhet gälla särskilda regler eller principer som medförde att vissa uppgifter måste kvarbli hos kommunala organ och inte kunde överföras på ett kommunalt bolag.

Kommittén uttalade vidare att frågor om begränsningar i rätten att använda särskilda rättssubjekt ibland angreps utifrån skillnaden mellan en offentligrättslig och en privaträttslig sfär av den kommunala verksamheten. Utrymmet för bolagsverksamhet brukade då anses vara mer obegränsat när det gällde verksamhet av privaträttslig karaktär. Kommittén fann emellertid inte några fasta kriterier för en sådan gränsdragning, eftersom en förvaltning ofta hade inslag av såväl offentligrättsliga som privaträttsliga element. Enligt kommittén var det i stort sett omöjligt att uppställa en mer preciserad allmän regel för bolagsformens användbarhet. Användningsmöjligheterna varierade för olika grupper av verksamhetsområden, vilka områden i huvudsak kunde avgränsas från varandra utifrån i vilken mån de berördes av författningsreglering av olika struktur.

Störst utrymme för användning av särskilda rättssubjekt fanns enligt kommittén inom området för fakultativ kommunal verksamhet med stöd av då gällande 3 § första stycket 1953 års KL, dvs. verksamhet som kommunerna äger men ej är skyldiga att ombesörja. Som exempel nämndes bl. a. verksamhet för att förse samhället med gas, värme, elektricitet, kommunikationer, verksamhet för sport och friluftsliv och på nöjeslivets område, samhälleliga insatser när det gällde hotell- och restaurangväsendet samt åtgärder till stöd för näringsliv. I den mån kompetensfrågan var klar fanns det enligt kommitténs mening stort utrymme för insatser genom bolag och andra utomkommunala subjekt. Viktiga kommunalrättsliga principer kunde emellertid medföra vissa inskränkningar i möjligheterna att anförtro bolagen uppgifter. Någon beskattnings- eller förordningsmakt kunde sålunda inte anförtros åt ett bolag. Vidare kunde en bolagsbildning bli diskvalificerad med hänsyn till att erforderliga garantier i det enskilda fallet inte förelåg för att viktiga kommunalrättsliga principer såsom självkostnads- och likställighetsprinciperna iakttogs.

Andra kommunala verksamhetsområden kännetecknades enligt kommittén av att de blivit specialreglerade, dock utan att specialregleringen innehöll bestämmelser om att verksamheten skulle handhas av kommunala organ. Som exempel nämndes bl. a. renhållningsväsendet, bostadsförsörjningen och vatten- och avloppsväsendet. Frånvaron av organisatoriska bestämmelser gav enligt kommittén i princip ett betydande utrymme för bolagsverksamhet. Viktiga bestämmelser och principer för verksamheten kunde emellertid också på detta område leda till inskränkningar i användbarheten av särskilda rättssubjekt. T. ex. var kommunerna uppenbarligen förhindrade att låta ett kommunalt renhållningsbolag avgöra frågor om dispenser från hämtningsmonopol. Även om utgångspunkten i stort sett var att samma frihet till bolagsdrift förelåg på nu berörda uppgiftsområden som på det rent fakultativa området fanns enligt kommittén anledning att framhålla att en speciallagstiftning och de till denna anslutande principerna kunde påkalla särskild uppmärksamhet vid valet av verksamhetsform och utformningen av en verksamhet genom särskilt rättssubjekt.

Kommittén pekade slutligen på den särskilda kategori av kommunala verksamhetsområden för vilka föreskrevs att verksamheten skulle ombesörjas av viss kommunal nämnd eller styrelse. Som exempel nämndes socialvård, barnavård, sjukvård och undervisningsväsende. Inte ens på sådana områden var enligt kommittén verksamhet genom särskilt rättssubjekt helt utesluten

utan torde kunna etableras som komplettering till de rent kommunala anordningarna. Kommunala företag med begränsade uppgifter för barnavård, sjukvård eller undervisningsväsende var således enligt kommitténs mening tillåtna.

Kommittén, vars allmänna målsättning var att begränsa bolagsformens användning, angav vissa riktlinjer för kommunernas val av verksamhetsform. Kommittén förordade sålunda att kommunerna i huvudsak inte begagnade bolagsformen annat än för sådan mera omfattande verksamhet som är självbärande och arbetar med avgifter eller annat vederlag. Härmed åsyftades främst verksamhet som hade en industriell eller kommersiell utformning och riktade sig mot en större kundkrets och som inte för sin drift i väsentlig mån var i behov av ekonomiskt stöd från kommunen.

För att belysa de sålunda angivna riktlinjerna anförde kommittén att starka invändningar mot bolagsdrift knappast kunde göras vad gällde företag på bostadsförsörjningens område, tomträttskassor och frihamnsbolag. Genomsnittligt sett var invändningarna mot bolagsdrift förhållandevis svaga när det gällde el, vatten, avlopp, värme, renhållning och kommunikationer under förutsättning att verksamheten hade större omfattning. Godtagbara skäl för bolagsdrift fanns också enligt kommittén vad gällde idrottsanläggningar, bad, hotell, teatrar och nöjesinrättningar, även om vissa faktorer, exempelvis känsliga frågor om allsidigt tillhandahållande av lokaler, ibland kunde tala mot bolagsdrift. En betydande återhållsamhet syntes kommittén motiverad när det gällde bolag för industri- och hantverkslokaler. Bl. a. på grund av att kompetensfrågorna inte sällan var ytterst tveksamma vid verksamhet av detta slag kunde ett direkt kommunalt ställningstagande och ansvar framstå som särskilt angeläget. Viss återhållsamhet syntes kommittén befogad när det gällde bolagsdrift för exploateringsverksamhet med hänsyn bl. a. till verksamhetens omfattande ianspråktagande av kommunala medel och dess starka samband med utbyggnadsfrågor och liknande centrala frågor i den kommunala verksamheten, frågor som kunde kräva direkt kommunalt avgörande och ingående samordning av verksamheten med annan verksamhet. I vissa fall var enligt kommittén bolagsformen godtagbar av särskilda skäl, exempelvis på socialvårdens och liknande områden. Vad gällde övertagna privata företag, vilkas verksamhet inte avsåg kommunala angelägenheter, syntes en avveckling inte böra dröja alltför länge. Beträffande bolag, vars verksamhet omfattade flera kommunala uppgiftsområden, uttalade kommittén att särskilda skäl borde krävas för att man från självstyrelsesynpunkt skulle kunna godta en långtgående uppsamling av uppgifter hos ett privaträttsligt företag utanför den normala förvaltningsordningen.

Verksamhet genom särskilt rättssubjekt kunde enligt kommittén också vara berättigad vid interkommunal samverkan och vid samverkan mellan kommuner och enskilda, även om det inte rörde sig om någon omfattande eller typiskt avgiftsfinansierad verksamhet.

Om kommitténs förslag se direktiven i kap. 1.1 och kap. 4.

Utredningen om den kommunala demokratin utgick i sitt betänkande (SOU 1975:41) Kommunal demokrati från förekomsten av kommunala privaträttsrättsliga företag och föreslog åtgärder för att öka insynen i de kommunala företagen och för att förbättra fullmäktiges resp. landstingets styrningsmöjligheter gentemot dessa företag. Åtgärderna förutsatte i regel föreskrifter i

bolagsordning eller stiftelsestadgar och innebar t. ex. att vissa beslut inte fick fattas utan fullmäktiges godkännande, att revisionsberättelsen skulle överlämnas till fullmäktige för godkännande samt att ombud vid bolagsstämma skulle väljas av fullmäktige.

Vid tillkomsten av KL tog man inte upp frågan om de kommunala privaträttsliga företagen ur mera principiell synpunkt. Man accepterade deras existens. I prop. 1975/76:187 med förslag till ny kommunallag m. m., tog departementschefen inte upp principfrågan. Han ansåg (s. 309) att det fanns goda möjligheter att utan lagstiftningsåtgärder öka insynen i och inflytandet över kommunal verksamhet, som drevs i bolagsform. Utredningens om den kommunala demokratin rekommendationer kunde enligt departementschefen utgöra en lämplig utgångspunkt för kommuners och landstingskommuners överväganden om vilka krav på insyn och inflytande som borde ställas upp när det gällde de egna företagen. De kommunala företagen berördes mera periferiskt i några avseenden i kommunallagspropositionen. Sålunda infördes enligt departementschefens förslag i KL en bestämmelse om att lagen om proportionellt valsätt var tillämplig när fullmäktige skulle välja styrelseledamöter eller revisorer i kommunala företag (2 kap. 23 § KL). Härutöver antogs på konstitutionsutskottets förslag (KU 1976/77:25) en regel om att ordföranden i kommunens styrelse har möjlighet att för besvarande överlämna en till honom framställd interpellation även till ledamot i styrelse för aktiebolag, ekonomisk förening eller stiftelse, som har utsetts av fullmäktige (2 kap. 24 § KL). Likaledes intogs på utskottets förslag en bestämmelse om rätt för sådan ledamot att vid besvarande av interpellation delta i fullmäktiges överläggningar (2 kap. 14 § KL). Utöver dessa bestämmelser nämns i KL ingenting om kommunal verksamhet i företagsform.

1974 års regeringsform innehåller i 11 kap. 6 § tredje stycket en bestämmelse om att förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ, samt att om uppgiften innefattar myndighetsutövning överlämnandet skall ske med stöd av lag. I motiven framhölls (prop. 1973:90 s. 396 f) att offentliga förvaltningsuppgifter inte bara kunde handhas av de statliga och kommunala förvaltningsmyndigheterna, utan att det också förekom att bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser fick överta verksamhet, som innefattade förvaltning för det allmännas räkning. Med myndighetsutövning förstås i lagrummet utövning av befogenhet att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande (se 3 § förvaltningslagen).

Inom sådan kommunal verksamhet som regleras av speciallagstiftning erkänns eller förutsätts ibland att verksamheten kan ombesörjas av bolag eller annat särskilt rättssubjekt. Således utgår bostadsfinansieringsförordningen (1974:946 omtryckt 1980:329) från att kommunen kan delta i bostadsförsörjningen genom helägda bolag eller stiftelser, som arbetar utan vinstsyfte. Vidare förutsätter förordningen att aktiebolag, som ägs helt av kommunen, kan köpa, sälja och förvalta mark. Av lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m. m. framgår att aktiebolag som ägs helt av kommun eller landstingskommun kan utan förvärvstillstånd förvärva hyresfastighet samt att kommun har förköpsrätt vid försäljning av aktier i bolag, som huvudsakligen sysslar med förvaltning av hyresfastighet. I yrkestrafiklagen (1979:559) nämns bl. a. kommunalt trafikföretag som mottagare av trafiktillstånd. Enligt lagen

(1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik får landstingskommun och kommunerna i länet handha uppgiften att ansvara för den lokala och regionala kollektivtrafiken på väg genom ett helägt aktiebolag. I förarbetena till lagen (1970:663) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade förutsätts att kommunal affärsverksamhet för sysselsättning av handikappade kan bedrivas genom bl. a. kommunalt bolag eller annat särskilt rättssubjekt (prop. 1970:153 s. 36).

Det kan således konstateras att man i lagstiftningen utgår från att kommunerna får, om än med vissa begränsningar, driva verksamhet genom bolag eller andra särskilda rättssubjekt. Kommunerna anses, trots att lagstadganden härom saknas, ha frihet att på detta sätt lösa uppgifter som de äger eller är skyldiga att befatta sig med. Verksamhetsformen kan dock synas svår att förena med kompetensfördelningsregeln i 1 kap. 5 § KL som anger en uppdelning mellan fullmäktige å ena sidan och styrelsen och nämnder å den andra. Behörigheten att genom avtal bilda privaträttsliga juridiska personer för olika slags kommunal verksamhet har i doktrinen (Kaijser i FT 1972, s. 69 f) förklarats följa av kommunens egenskap av rättssubjekt med rättskapacitet och rättshandlingsförmåga. Huruvida avtalet avsåg bildande av ett eget rättssubjekt eller delägarskap i eller stöd åt annat självständigt rättssubjekt saknade betydelse. Vilket kommunalt organ som vid avtalsslutande var behörigt att företräda kommunen reglerades enligt Kaijser däremot i 1953 års KL genom stadgandet i 4 § – nu 1 kap. 5 § KL – enligt vilket lagrum kommunfullmäktige utövar kommuns beslutanderätt. Genom avtalet övertog det särskilda rättssubjektet vården av viss kommunal angelägenhet och blev i fortsättningen istället för kommunen huvudman för den till angelägenhetens vård knutna verksamheten. De beslut det särskilda rättssubjektet fattade, fattades inte i kommunal ordning, var inte överklagbara och band inte kommunen. Kommunens befogenhet att träffa ett avtal om överförande av en kommunal angelägenhet på särskilt rättssubjekt reglerades enligt Kaijser exklusivt av 3 § 1953 års KL – nu 1 kap. 4 § KL – och därtill anknuten specialreglerad kompetens. – Beträffande frågor om kommunal verksamhet genom bolag och andra särskilda rättssubjekt hänvisas vidare främst till Kaijser, Kommunallagarna II 5:e uppl., s. 28 f och Westman, Kommunal förvaltning genom avtal, 1971.

KL anger således den formella ramen endast för sådan verksamhet som kommunen ombesörjer i kommunal ordning. Verksamheten inom ett aktiebolag eller annat särskilt rättssubjekt blir, trots att kommunen äger subjektet, att anse som enskild. Endast den befattning kommunens organ tar med rättssubjektet kommer att bero av kommunalrättens regler.

3.2 Rättspraxis

Då det gäller att fastställa rättsläget i dag kan man konstatera att en kommun får överlämna handhavandet av en kommunal angelägenhet till en privaträttslig juridisk person som kommunen äger eller är huvudman för. Regeringsrätten har i ett flertal fall godtagit att så sker. Avgöranden i vilka ett kommunalt beslut undanröjts med hänsyn till att en privaträttslig verksamhetsform valts tycks inte finnas. Verksamhet genom privaträttsligt rättssubjekt

har i princip godtagits även när någon annan än kommunen själv inte deltagit i verksamheten (RÅ 1966 ref. 7). När det är fråga om samverkan mellan kommuner och mellan kommun och enskild är bolagsformen naturlig; se RÅ 1973 C 77 (avtal om samarbete för bostadsförsörjning inom ramen för ett aktiebolag mellan kommun och två privatägda byggföretag lagligt). En första förutsättning för lagligheten av en kommuns beslut att till ett särskilt rättssubjekt överlåta viss angelägenhet är, såsom tidigare framgått, att den juridiska personens framtida verksamhet kommer att falla inom ramen för den kommunala kompetensen, bestämd i KL och i specialförfattningar. Nästa förutsättning är att angelägenheten är av den art att den får överföras på ett privaträttsligt rättssubjekt.

I rättspraxis har, i de fall då kommunal verksamhet genom särskilda rättssubjekt prövats, intresset i stor utsträckning varit inriktat på angelägenhetens förenlighet med den kommunala kompetensen.

I flertalet av de rättsfall, som belyser tillåtligheten av kommunal verksamhet genom särskilt rättssubjekt, har utgångspunkten varit kommunens allmänna kompetens enligt 1 kap. 4 § KL. De ger uttryck för den allmänna förutsättningen att den verksamhet varom är fråga klart faller inom den kommunala kompetensen samt för villkoret att risken för att det privaträttsliga rättssubjektet vid verksamhetens utövande kommer att överskrida denna kompetens är ringa.

Såvitt avser verksamhet inom näringslivet har i rättstillämpningen kommuners och landstingskommuners engagemang i särskilda rättssubjekt i princip godtagits om det gällt en avgränsad verksamhet liggande inom kommunens allmänna kompetensområde. Att allmänt främja näringslivets utveckling anses t. ex. ligga inom den kommunala kompetensen. I ett flertal rättsfall har regeringsrätten prövat lagligheten av en kommuns beslut att bilda särskilda rättssubjekt för att tillhandahålla lokaler åt näringslivet (RÅ 1963 I 193, 1965 I 70 och 148, 1966 I 15 och 18, 1967 K 1471, 1968 K 1300, 1969 K 836 och 1974 A 1722). Att tillhandahålla lokaler kollektivt för hantverk och småindustri anses vara en kommunal angelägenhet, däremot inte att skaffa lokaler till ett visst industriföretag. Ett minimikrav för att dylika beslut skall anses kompetensenliga synes vara att den i bolagsordningen eller stadgarna angivna verksamheten är begränsad till verksamhet som typiskt sett kan anses som kommunal. Detta anses vanligen inte vara fallet om rättssubjektet enligt bolagsordning e. d. skall "idka annan i samband därmed stående rörelse". Verksamheten blir då mer obestämd. På dylikt sätt formulerade bolagsordningar synes vanligen inte ha godtagits.

Ett rättsfall på området, som också allmänt belyser bolagsformens tillåtlighet, är RÅ 1966 ref. 7, vilket mål avgjordes av regeringsrätten i dess helhet. I målet var fråga om lagligheten av ett fullmäktigebeslut att teckna aktier intill ett belopp av 200 000 kr i ett bolag som höll på att bildas. Enligt förslaget till bolagsordning skulle föremålet för bolagets verksamhet vara att tillgodose hantverkets och småindustrins behov av arbetslokaler genom att anskaffa och iordningställa särskilda byggnader där ett flertal verkstäder kunde inrymmas. Aktiekapitalet skulle enligt förslaget vara lägst 200 000 och högst 600 000 kr. Klaganden anmärkte sammanfattningsvis mot beslutet att bolagets verksamhet sannolikt skulle utsträckas till industrifastigheter för den större industrins behov och därmed omfatta angelägenhet som inte rymdes inom den

kommunala kompetensen och att möjlighet skulle saknas att besvärsvägen förhindra att bolaget använde kommunens medel till sådant ändamål. – Besvären ogillades i båda instanserna, i regeringsrätten med stor majoritet (14–3). Inom majoriteten förekom delade meningar om skälen. De åtta ledamöter som dikterade regeringsrättens dom anförde följande:

Den i den föreslagna bolagsordningen angivna verksamheten utgör en kommunens 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 heller i övrigt har visats omständighet, som kan föranleda upphävande av fullmäktiges beslut. På grund härav finna vi ej skäl att göra ändring i det slut LSt:s utslag innehåller.

Sex av majoritetens ledamöter hade följande skäl:

Att verka för tillgodoseendet av hantverkets och småindustriens behov av arbetslokaler får, såsom LSt funnit, anses utgöra en kommunal angelägenhet. Hinder föreligger ej heller i och för sig för kommun att uppdraga åt ett av kommunen bildat aktiebolag 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 kommunen i vederbörlig ordning fattat beslut därom.

Fullmäktiges klandrade beslut får med hänsyn till föreliggande förhållanden, däribland den begränsade medelsanvisningen, anses i nämnda hänseenden godtagbart.

Båda meningarna, som ansåg bolagsformen tillåten vid verksamhet av i bolagsordningen angivet slag, uppehöll sig vid frågan om bolagets framtida verksamhet. Flertalet ansåg att det inte fanns något som tydde på att bolaget skulle komma att driva annan verksamhet än den som angetts i bolagsordningen. De övriga ville ha vissa garantier för att bolagets verksamhet även framdeles skulle vara kompetensenlig. Bl. a. den begränsade medelsanvisningen ansågs vara en garanti för att verksamheten inte ändrades utan att kommunen fattat nytt beslut därom. Flertalet synes ha lagt en mindre bevisbörda på kommunen än fåtalet.

Härmed kan jämföras utgången i det tidigare målet RÅ 1963 I 193 som utgör bakgrunden till pleniavgörandet 1966. Ett fullmäktigebeslut att teckna aktier i ett bolag, som en stad höll på att bilda och som enligt bolagsordningen skulle ha till föremål för sin verksamhet att bygga och förvalta industri- och hantverksfastigheter ävensom att utöva annan därmed förenlig verksamhet, undanröjdes. Regeringsrätten anförde som skäl för sin dom att det inte kunde anses utgöra en stadens angelägenhet att bilda ett aktiebolag, vilket hade till föremål för sin verksamhet att bygga och förvalta industrifastigheter. Fråga var i detta fall om fastigheter som skulle kunna komma att brukas av vissa industrier, som då genom det kommunala beslutet skulle otillbörligen gynnas. Kompetensfrågan synes ha haft det avgörande inflytandet på utgången. Det kan dock inte helt uteslutas att verksamhetsformen i någon mån bidragit till att beslutet undanröjdes. Regeringsrättens skrivning lämnar utrymme för antagandet att något avseende kan ha fästs vid verksamhetsformen.

Kommun och landstingskommun har kompetens att under vissa förutsättningar tillgodose behovet av samlingslokaler inom kommunen. Det kan ske genom att denna uppgift överlämnas till ett särskilt rättssubjekt av privaträttsligt slag. I rättsfallet RÅ 1966 ref. 49 prövades lagligheten av ett stadsfullmäktigebeslut, som innebar att staden tillsammans med en lokal Folkets Husförening skulle bilda ett aktiebolag enligt ett mellan dem träffat avtal. Parterna skulle tillskjuta aktiekapitalet med hälften vardera. Bolagets styrelse skulle bestå av sju ledamöter, av vilka tre skulle utses på förslag av staden och tre på förslag av föreningen. Styrelsen skulle utse verkställande direktör. I bolagsordningen stadgades att bolaget hade till föremål för sin verksamhet att under betryggande kontrollerade former och utan enskilt vinstsyfte inom staden förvärva, bebygga och förvalta fastigheter för förenings- och ungdomsverksamhet samt driva verksamhet som stod i samband med detta ändamål eller på annat sätt var förenlig härmed. I bolagsordningen föreskrevs också att eventuella ändringar i densamma skulle för att bli giltiga godkännas av stadsfullmäktige. Enligt avtalet skulle bolaget av föreningen köpa en bebyggd Folkets Hus-fastighet. Envar av staden och föreningen förband sig att av bolaget hyra viss del av fastighetens lokaler. – Det klandrade beslutet upphävdes som kompetensöverskridande, då det inte ansågs föreligga tillräckliga garantier för att lokalerna skulle stå till allmänhetens förfogande i enlighet med de regler som gällde för kommunens kompetens på området. Regeringsrättens skäl var följande:

Kommunallagens bestämmelser hindrar i och för sig icke, att k:n beviljar anslag till lokaler för ungdoms- och fritidsverksamhet och till allmänna samlingslokaler, även om lokalerna tillhör annat rättssubjekt. Därvid måste emellertid k:nen ha garantier för att lokalerna kommer att stå till förfogande för avsett ändamål och att deras upplåtande för ändamålet kommer att ske opartiskt, i skälig omfattning och på skäliga villkor. Av det mellan staden och föreningen upprättade avtalet framgår visserligen, att parterna avsett att tillämpa en sådan ordning och att de gentemot varandra förbundit sig att göra detta. Rätten att disponera över den avsedda fasta egendomen tillkommer emellertid det tillämnade bolaget. Såvitt handlingarna utvisar, skulle bolaget icke bli förpliktat att följa de i avtalet uppdragna riktlinjerna. De bestämmelser i ämnet som bolagsordningen innehåller kan härvidlag icke anses tillfyllest. Dessa bestämmelser är fastmera så allmänt hållna, att de icke utgör hinder för bolaget – i vilket k:nen icke skulle få avgörande inflytande – att frångå sagda riktlinjer.

Rättsfallet innebär att kommunal verksamhet för att tillhandahålla allmänna samlingslokaler i och för sig kan bedrivas genom ett särskilt rättssubjekt. Emellertid måste kravet på kommunal verksamhet på detta område att betryggande garantier finns för att lokalerna inte förbehålls vissa grupper eller sammanslutningar upprätthållas. I förevarande fall har i jämförelse med plenifallet ställts högre krav på garantierna för att den fortsatta verksamheten i det enskilda rättssubjektet håller sig inom den kommunala kompetensramen. De båda rättsfallen visar också att graden av det kommunala inflytandet i det enskilda rättssubjektet har kompetensrättslig betydelse. Av det sist behandlade rättsfallet framgår, att ett större kommunalt inflytande i bolaget hade gett det klandrade beslutet en bättre ställning i kompetensrättsligt hänseende.

Genom ett särskilt rättssubjekt har kommun också ansetts kunna driva sådan verksamhet som Folkets-park-föreningar brukar upprätthålla. I fallet RÅ 1978 Ab 346 uttalades att det låg inom kommunens kompetens att förvärva aktiemajoriteten i ett bolag som bedrev dylik verksamhet.

Att en kommun får främja bostadsförsörjningen genom verksamhet i en stiftelse vari kommunen är huvudman framgår av fallet RÅ 1980 Ab 294. Närmare uttalanden om en kommuns befogenhet att till enskilda rättssubjekt lämna över sådana beslutsfunktioner som ankommer på byggherrar vid uppförande av byggnad görs i fallet RÅ 1980 Ab 430. Här hade kommunen utsett enskilda rättssubjekt, varav två var kommunägda bostadsaktiebolag, till byggherrar och uppdragit åt dessa att planera, projektera och genomföra bostadsbebyggelse på viss vanligen kommunägd kvartersmark samt att även medverka till att projektera erforderliga kommunala anläggningar, allt i viss samverkan med kommunens fastighets- och stadsbyggnadskontor. Varje byggherre syntes efter uppdragets avslutande också skola kunna disponera den av honom projekterade och bebyggda fastigheten. I besvär över beslutet påstods bl. a. att detta missgynnade enskilda fysiska och juridiska intressenter. Regeringsrätten, som lämnade besvären utan bifall, uttalade i samband härmed att kommunen fick anses befogad att till ett enskilt rättssubjekt delegera sådana kommunala angelägenheter som enligt ovan ingick i byggherreuppdraget dvs. bl. a. att besluta om upphandling.

Fullmäktiges rätt att bevilja anslag av kommunens medel kan i princip ej överlåtas till ett enskilt rättssubjekt. Inom det kyrkokommunala området har emellertid i fallet RÅ 1980 2:58 ett kyrkofullmäktigebeslut om att överlämna viss anslagsbefogenhet till ett enskilt rättssubjekt ansetts lagligt. Kyrkofullmäktige hade här beslutat att den kyrkliga samfälligheten från och med 1977 och tills vidare skulle ansluta sig till stiftelsen Rikskyrklig finansiering och anvisat medel för avgift till stiftelsen för 1977. Stiftelsen var bildad av ärkebiskopen, Rikskommittén för stiftstingen och Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund. Regeringsrätten ansåg beslutet vara att förstå så att fullmäktige till de rikskyrkliga ändamål som stiftelsen tillgodoser för 1977 anvisat ett belopp motsvarande avgiften och uppdragit åt stiftelsen att närmare fördela bidraget mellan nämnda ändamål samt att fullmäktige i princip uttalat sig för att tills vidare under kommande budgetår fortsätta med en bidragsgivning enligt samma grunder. Regeringsrätten uttalade vidare:

> I och för sig har kyrkofullmäktige varit behöriga att lämna bidrag till de rikskyrkliga ändamål som stiftelsen enligt sina stadgar skall främja. Fullmäktige äger i princip icke frånhända sig befogenheten att vid bidragsgivning bestämma till vem bidragen skall gå och hur de skall användas. Emellertid måste fullmäktige ges visst utrymme att överlåta åt annan – även enskilt rättssubjekt – att företa detaljfördelning av ett bidragsanslag. I förevarande fall får – med hänsyn bl. a. till de rationaliseringsvinster som görs och till fullmäktiges möjligheter att i efterhand granska stiftelsens fördelningsåtgärder och i anledning av vad därvid framkommit avbryta fortsatt bidragsgivning – anses godtagbart att fullmäktige inskränkt sig till att själva i stort ange bidragsdestinationen att gälla rikskyrkliga ändamål och i övrigt överlämnat till stiftelsen att vidare besluta om bidragets fördelning mellan de slutliga mottagarna.
>
> Något bindande åtagande för samfälligheten att lämna anslag till stiftelsen även för senare år har inte gjorts genom klandrade beslutet. Detta innebär därför inte att kyrkofullmäktige på stiftelsen överlåtit någon rätt att bevilja anslag av samfällighetens medel.

Att fullmäktige avhänder sig sin rätt att bestämma till vem anslag skall gå och hur de skall användas är inte i princip tillåtet. Emellertid synes det av praktiska skäl kunna godtas att fullmäktige uppdrar åt t. ex. ett enskilt

rättssubjekt att inom vissa ramar detaljfördela ett bidragsanslag. Möjlighet att i efterhand granska av rättssubjektet företagna åtgärder och därvid eventuellt avbryta bidragsgivningen är en förutsättning för åtgärdens laglighet.

Utvecklingen i ett kommunalt bolag eller annat kommunägt särskilt rättssubjekt kan ibland fordra att fullmäktige eller annat kommunalt organ fattar beslut som är avgörande för rättssubjektets verksamhet. Ett bolag kan således komma i en situation som nödvändiggör ytterligare tillskott av kommunala medel. För beslut av detta slag gäller enligt rättspraxis samma förutsättningar för den fortsatta kompetensbedömningen som för det första beslutet om det kommunala rättssubjektets tillblivelse. Kommun har således inte ansetts ha rätt att teckna aktier i ett kommundominerat bolag när bolaget i väsentlig mån kommit att tillgodose ändamål som inte ankom på kommunen att vårda. Så var förhållandet i rättsfallet RÅ 1972 C 76, där bolaget – samma som i plenifallet – också ägnade sig åt individuell lokalhållning åt större industriföretag (likartade förhållanden i RÅ 1973 A 52). I linje härmed ligger fallet RÅ 1980 2:16, där ett kommunalt beslut om anslag till ett kommunägt konferens- och uthyrningsbolag upphävdes som befogenhetsöverskridande. Anslaget som skulle ha möjliggjort för bolaget att lämna ett fördelaktigt anbud till politiska partiorganisationer som önskade hyra lokaler i kommunen ansågs som ett otillåtet stöd till organisationerna i deras politiska verksamhet. Kommun har självfallet inte heller ansetts ha rätt att tillskjuta medel till ett kommunalt bolag som över huvud taget inte sysslar med kommunens angelägenhet (RÅ 1967 K 1471 och 1969 K 836).

Medelstillskott till ett kommunalt bolag, vars verksamhet till en del ligger utanför kommunens kompetens, kan dock vara lagligt, om tillskottet effektivt styrs till den del av verksamheten som är kompetensenlig. Detta framgår indirekt av rättsfallet RÅ 1974 ref. 41. Kommunfullmäktige hade här beslutat att utan närmare villkor bevilja ett bidrag på 240 000 kr till ett kommunägt bolag med delvis icke kompetensenlig verksamhet. Regeringsrätten upphävde beslutet och anförde följande:

> Fastighets AB Mösseberg har enligt bolagsordningen till föremål för sin verksamhet att äga och förvalta fast egendom samt har ett aktiekapital av lägst 250 000 kr och högst 750 000 kr. I målet är vidare upplyst följande angående bolaget. Det äges helt av kommunen. Tidigare handhade det väsentligen förvaltning och utarrendering av restaurant- och sanatorieanläggningarna hörande till kurortsverksamheten på Mösseberg. 5.10.70 förvärvade bolaget för en köpeskilling av 940 000 kr vissa industrifastigheter i kommunen, vilka bolaget därefter förvaltat. Den i bolagsordningen angivna verksamheten är icke begränsad till handhavandet av sådana uppgifter som kan anses utgöra kommunala angelägenheter och går alltså över gränserna för den kommunala kompetensen. En icke oväsentlig del av den verksamhet, som bolaget efter förvärvet av industrifastigheterna faktiskt utövar, utgör ej heller handhavandet av kommunala angelägenheter. Kommunen har väl anfört att det anslag, som kommunen lämnat bolaget, är avsett att täcka vissa beräknade underskott avseende förvaltningen av Mössebergsparken och i parken befintliga byggnader ävensom löne- och pensionskostnader. Anslaget till bolaget är emellertid icke kringgärdat med sådana villkor, att därmed är säkerställt att de anvisade medlen kommer att uteslutande användas för behov, som kommunen äger tillgodose.

Även på annan särskild grund kan stöd till ett kommunalt bolag vars verksamhet ligger utanför den kommunala kompetensen vara lagligt. I fallet

RÅ 1977 Ab 506 prövades lagligheten av ett kommunalt borgensåtagande för ett kommunägt bolag vars bolagsordning var sådan att kommunen normalt inte fick tillskjuta medel till verksamheten. Borgensåtagandet godtogs dock som kompetensenligt eftersom det avsåg slutfinansieringen av industribyggnader vilkas uppförande beslutats i ett skede när byggnadernas tillkomst var av väsentlig betydelse för att motverka arbetslöshet.

Kommunala medelstillskott till kommunala företag med icke kompetensenlig verksamhet kan också vara lagliga emedan kommunen anses kunna vidta åtgärder för att skydda sig mot direkta förmögenhetsförluster. Intresset av att motverka överskridanden av kommunens ordinära kompetens synes dock ibland väga väl så tungt som intresset att skydda kommunens förmögenhet. I fallet R 1977 Ab 119 beslöt kommunfullmäktige att anslå medel för sanering av ett aktiebolag i vilket kommunen ägde alla aktierna. Bolagets ändamål var enligt bolagsordningen av allmänt industriell och kommersiell art. Anslaget behövdes enligt kommunen för att undvika en väsentlig ekonomisk förlust för kommunen. Regeringsrätten upphävde kommunens beslut och anförde:

Med hänsyn till ändamålet med bolagets verksamhet har det icke varit en kommunens angelägenhet att lämna bidrag till bolaget med mindre än att särskilda skäl förelegat för åtgärden. – I sådant hänseende har i målet framkommit att bolagets aktiekapital till större delen förbrukats till följd av föreliggande förluster å bolagets verksamhet. Enligt vad kommunen uppgivit skulle kommunen vid en eventuell likvidation av bolaget riskera att lida ytterligare ekonomisk förlust. Sådana upplysningar om bolagets ställning har dock icke lämnats att det därigenom kan anses utrett att ifrågavarande bidrag varit nödvändigt för att undvika en väsentlig ekonomisk förlust för kommunen. I målet har ej åberopats annan omständighet av beskaffenhet att klandrade beslutet kan anses avse en kommunens angelägenhet. Genom beslutet har fullmäktige därför överskridit sin befogenhet.

För att en kommun i dylikt fall skall få överföra medel uppställs således relativt stränga krav. Insatsen skall vara nödvändig för att undvika en väsentlig kapitalförlust för kommunen.

Även fallet RÅ 1974 A 1722 ger uttryck för de restriktioner rättspraxis uppställer vid kommunala medelstillskott till kommunala bolag vars verksamhet inte är begränsad till uppgifter som ligger inom den kommunala kompetensen. Kommunen hade här beslutat teckna nya aktier för 300 000 kr i ett kommunalt bolag. Besvärsinstanserna upphävde beslutet och regeringsrätten anförde följande:

Hjärnarps Industribyggnadsaktiebolag har enl. bolagsordningen till föremål för sin verksamhet att bygga och förvalta industri-, hantverks- och andra fastigheter ävensom att utöva annan därmed förenlig verksamhet. Den i bolagsordningen angivna verksamheten är icke begränsad till handhavande av sådana uppgifter, som kan anses utgöra kommunala angelägenheter, och går alltså över gränserna för den kommunala kompetensen. En nyteckning av aktier i bolaget kan icke kringgärdas med sådana villkor, att därmed säkerställes att de inbetalade medlen kommer att uteslutande användas för behov, som kommunen äger tillgodose. Även om det fastighetsförvärv, som skolat möjliggöras genom nyteckningen, skulle vara en kommunens angelägenhet, föreligger inte något hinder för bolaget att, om den ifrågav. fastigheten avyttras, använda de mot nyteckningen svarande medlen inom ramen för bolagsordningen för ändamål, som kommunen icke äger tillgodose.

Förutom beslut om medelstillskott eller annat ekonomiskt stöd till kommunala företag förekommer också att kommunen fattar beslut som innefattar ett uppdrag till ett kommunalt företag eller någon annan viljeyttring från kommunen som är ägnad att påverka bolagets verksamhet. Även dylika beslut måste för sin giltighet avse en åtgärd som kommunen själv får vidta. I fallet RÅ 1977 ref. 15 rekommenderade kommunstyrelsen ett helägt kommunalt bolag att teckna borgen för en leasingkostnad som ett idrottsförbund åtagit sig att betala i samband med uppförande av en squashhall. Fråga uppkom härefter om ett beslut av fullmäktige att godkänna kommunstyrelsens rekommendation var lagligt. Fullmäktiges beslut blev upphävt och regeringsrätten anförde i sin dom följande:

Genom klandrade beslutet har fullmäktige godkänt en av kommunstyrelsen till bolaget riktad rekommendation att teckna borgen. När fullmäktige godkänt rekommendationen har denna blivit fullmäktiges egen viljeyttring, riktad till bolaget.

I målet är upplyst att bolaget är helägt av kommunen och att medlemmarna av bolagets styrelse ingår också i kommunstyrelsen. Att kommunens viljeyttring betecknats rekommendation i stället för uppdrag kan under angivna förhållanden inte anses innebära någon reell handlingsfrihet för bolaget. Fullmäktiges klandrade beslut innefattar alltså i själva verket ett uppdrag till bolaget att teckna borgen.

Av kommunens yttrande i målet framgår att kommunen ej ägt ingå den ifrågavarande borgensförbindelsen utan regeringens medgivande samt att sådant medgivande inte förelåg. För åtgärder som kommunen inte själv ägt vidtaga har den ej heller ägt anlita sitt bolag. Det klandrade beslutet har i enlighet med det anförda inneburit att fullmäktige överskridit sin befogenhet.

Ytterligare exempel på kommunala beslut som kan påverka ett kommunalt företags verksamhet är de fall då kommunen enligt föreskrift i bolagsordning eller stiftelsestadgar skall godkänna vissa av företaget fattade beslut. I fallet RÅ 1980 Ab 482 hade kommunstyrelsen godkänt köpeavtal genom vilka två allmännyttiga bostadsstiftelser sålde av dem ägda fastigheter. Enligt stiftelsernas stadgar krävdes att försäljningarna skulle godkännas av bl. a. kommunstyrelsen. Regeringsrätten upphävde kommunstyrelsens beslut att godkänna försäljningarna och anförde:

Stiftelserna Hyresbostäder och Gullvivan – i vilka kommunen dels tillskjutit grundkapital, dels har det dominerande inflytandet – har godkänts som allmännyttiga bostadsföretag. De fullgör således en del av den kommunen åvilande uppgiften att tillhandahålla bostäder åt kommunens invånare. När kommunstyrelsen i enlighet med stiftelsernas stadgar prövar om ifrågasatta försäljningar av stiftelsernas fastigheter skall kunna godkännas har den att göra samma bedömning som då fråga är om försäljning av kommunens tillgångar.

Sedan det konstaterats att fastigheterna sålts för belopp som understeg dessas verkliga värde och att det i målet inte kommit fram något som gav anledning att anta att det förelegat särskilda kommunala intressen som gjort det påkallat att sälja fastigheterna till detta belopp uttalade regeringsrätten följande:

Försäljning av fastigheterna i enlighet med köpeavtalen innebär därför, om försäljningen gjorts av kommunen, ett otillbörligt gynnande av enskild person. Genom sitt beslut att godkänna försäljningarna har kommunen därför överskridit sin befogenhet.

I rättsfallet slås således fast att för en fastighetsförsäljning som görs av ett kommunalt bolag skall gälla samma principer som om det varit kommunen

själv som sålt fastigheten. I detta fall innebar försäljningarna att den kommunala likställighetsprincipen åsidosattes. Rättsfallet uppvisar såtillvida en likhet med det nyssnämnda fallet, RÅ 1977 ref. 15, som att kommunen inte heller i förevarande fall får låta sitt kommunala företag vidta en åtgärd som kommunen själv inte skulle få vidta.

Förutom att kommunen ekonomiskt stödjer aktiebolag eller andra rättssubjekt i vilka den har ett bestämmande inflytande, kommunala företag, kan kommunen också ekonomiskt stödja ett enskilt rättssubjekt, vari kommunen inte har något på äganderätt e. d. grundat inflytande, för att företaget skall göra något som kommunen i och för sig haft rätt att göra själv t. ex. genom en kommunal nämnd. Även vid sådana resursöverföringar är det en förutsättning för kompetensenligheten att det föreligger rimliga garantier för att överföringen verkligen främjar det kommunala ändamål den är avsedd för. Av ett godkännande i rättspraxis av att kommunen ekonomiskt stödjer dylika företag kan utläsas att kommunen skulle kunnat själv driva motsvarande verksamhet i företagsform om den så velat. Se t. ex. RÅ 1980 Ab 53, där en kommun ansågs ha rätt att ekonomiskt stödja ett aktiebolag vars uppgift var att skapa resurser för kulturverksamhet i kommunen genom bl. a. fastighetsförvärv.

Rättsfall som belyser tillåtligheten av kommunal verksamhet genom privaträttsliga rättssubjekt på specialreglerade verksamhetsområden är få. De som finns belyser gällande rätts ståndpunkt att, om specialförfattning anvisar visst kommunalt organ för en verksamhets bedrivande, det föreligger en presumtion för att verksamheten inte får överlåtas på ett särskilt rättssubjekt utan skall drivas genom det anvisade organet.

Obligatoriska och detaljreglerade uppgifter som enligt lag skall fullgöras av kommun och för vilkas ledning viss kommunal nämnd svarar har sålunda i fallet RÅ 1976 ref. 51 inte ansetts kunna anförtros enskild. Sociala centralnämnden hade här beslutat att de religiösa samfunden i kommunen skulle få disponera en timma per vecka i kommunens förskolor. Besvärsinstanserna undanröjde beslutet och regeringsrätten uttalade att enligt lagen om förskoleverksamhet skyldigheten att bedriva förskoleverksamhet ankom på kommun, att på grund härav kommun inte kunde på annan överlåta sådan verksamhet samt att, då klandrade beslutet innefattade en överlåtelse av viss del av förskoleverksamheten på samfunden, nämnden överskridit sin befogenhet.

Huruvida möjlighet föreligger att till kommunägt särskilt rättssubjekt överföra dylika uppgifter har inte prövats i målet. Uppgifter som det enligt lag åligger kommun att verkställa genom viss kommunal nämnd kan dock i princip inte överföras till ett enskilt rättssubjekt.

Ett annat exempel på att kommun i princip inte tillåts att överlåta uppgift på ett enskilt rättssubjekt då uppgiften enligt lag skall handhas av ett kommunalt organ ger RÅ 1975 ref. 109. Här hade kommunfullmäktige beslutat att renhållningsavgift beräknad efter vissa grunder skulle erläggas till ett kommunalt renhållningsbolag samt att bolaget skulle ha rätt att på visst sätt reglera avgifterna med hänsyn till förändringar i konsumentprisindex. Huvudfrågan i målet, som var om det var förenligt med självkostnadsprincipen att indexreglera renhållningstaxan, besvarades jakande. Flertalet ansåg dessutom att fullmäktige, genom att till bolaget överlåta att anpassa avgifterna efter inträffade förändringar i det allmänna prisläget, inte hade överskridit sin

befogenhet. I sistnämnda fråga var en ledamot skiljaktig och uttalade att taxa för renhållningsavgifter enligt 3 § lagen om kommunala renhållningsavgifter skulle antas av fullmäktige och att det häri fick anses ligga ett krav på att fullmäktige beloppsmässigt fastställer de renhållningsavgifter som skall betalas i kommunen. Fullmäktige ägde inte för obestämd tid delegera till ett enskilt rättssubjekt att efter eget bedömande varje år fastställa en ny renhållningstaxa även om det enskilda rättssubjektet därvid hade att hålla sig inom en viss av fullmäktige angiven ram.

3.3 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan sägas följande. I rättspraxis har godtagits att en kommun ensam eller tillsammans med annan kan ombesörja vården av en kommuns angelägenhet genom en privaträttslig juridisk person. De begränsningar som uppställts i praxis synes, så långt kommuns befogenhet att genom enskild juridisk person sköta en angelägenhet prövats, överensstämma med dem som redovisats från lagmotiv och litteratur i avsnitt 3.1. Att verksamheten skall falla inom den kommunala kompetensen och att risken för kompetensöverskridanden vid verksamhetens utövande skall vara ringa är grundläggande krav. I rättspraxis har kommun uttryckligen givits full befogenhet att bilda särskilt privaträttsligt rättssubjekt för att främja näringslivets utveckling t. ex. genom att tillhandahålla lokaler för hantverk och småindustri, för att tillhandahålla allmänna samlingslokaler eller för att driva fritidsverksamhet (Folkets park). Även sina åligganden på bostadsförsörjningens område kan en kommun enligt rättspraxis fullgöra genom kommunägda privaträttsliga rättssubjekt. Sin fastighetsförvaltning kan kommunen uppdra åt ett av kommunen ägt bolag osv.

Den grundläggande principen att ett kommunalt privaträttsligt subjekts verksamhet skall ligga inom den kommunala kompetensen upprätthålls i rättspraxis också då kommunens beslutande organ överför medel från kommunen till redan existerande kommunala rättssubjekt. I vart fall måste ett medelstillskott kunna effektivt styras till sådan verksamhet som är kompetensenlig. Syftet att motverka arbetslöshet i kommunen eller undvika en väsentlig ekonomisk förlust för kommunen kan medföra att ett medelstillskott till ett kommunalt rättssubjekt med helt eller delvis icke kompetensenlig verksamhet godtas.

En annan begränsning gäller på de specialreglerade områdena. Rättspraxis bekräftar att en kommunal angelägenhet i princip inte får överlåtas till ett särskilt rättssubjekt, om det i specialförfattning angivits att visst kommunalt organ skall handha denna.

Samma kommunalrättsliga principer som styr den rent kommunala verksamheten såsom likställighetsprincipen styr också kommuners befattning med sina privaträttsliga rättssubjekt. Kommunen får därför inte heller anlita t. ex. ett bolag för åtgärder som den inte själv får vidta.

Kommunen får inte överlåta någon större beslutsfunktion, t. ex. hela beslutsrätten inom socialvården eller rätten att fördela alla kulturanslag, till ett privaträttsligt rättssubjekt. Det måste alltså vara fråga om en begränsad angelägenhet.

4 Kommunalrättskommitténs förslag om en ny företagsform för kommunal affärsverksamhet

4.1 Förslaget

Under sitt arbete kom kommunalrättskommittén, verksam 1959–1971, också att behandla kommunernas verksamhet genom bolag och andra särskilda rättssubjekt. Härom avgav kommittén ett särskilt betänkande (SOU 1965:40) Kommunala bolag. I detta föreslog kommittén, efter en undersökning av problemen kring kommunal verksamhet i företagsform, att en ny företagsform avsedd för kommunal affärsverksamhet skulle införas som en ny tredje form vid sidan av de två redan förefintliga, den kommunalrättsliga och den privaträttsliga. I syfte att underlätta användningen av de båda senare föreslogs dels ändringar i 1953 års KL för att göra den kommunalrättsliga formen mer attraktiv och lämplig för kommunal affärsverksamhet (den kommunalrättsliga reformvägen), dels ock ändringar i 1953 års KL:s valbarhets- och jävsbestämmelser för att minska svårigheter som mötte i denna lag vid användning av bolagsformen (den bolagsrättsliga reformvägen). Vissa riktlinjer, lämpade för frivillig efterföljd vid kommunal bolagsdrift, angavs också i det sistnämnda fallet.

Kommittén lade fram ett förslag till lag om den nya formen, en lag om särskilda kommunalföretag. Formen karaktäriseras av både offentligrättsliga och privaträttsliga inslag. Företagen skall vara självständiga, fristående rättssubjekt med egen förmögenhet och egen förvaltning. Starka offentligrättsliga inslag erhålls främst genom att viktigare beslutsfunktioner läggs på kommunala organ.

Ett särskilt kommunalföretag får enligt förslaget inrättas av en primärkommun, en landstingskommun eller av två eller flera sådana kommuner gemensamt. För varje särskilt kommunalföretag skall kommunen anta ett reglemente som skall fastställas av länsstyrelsen. I reglementet skall finnas bestämmelser bl. a. om föremålet för företagets verksamhet och verksamhetens syfte, företagets organisation i huvuddrag och den rätt som företagets styrelse kan ha att överlämna uppgifter till ledamöter av styrelsen eller befattningshavare hos företaget. I reglementet skall också finnas bestämmelser om de planer som företagets styrelse får anta för företagets organisation (organisationsplan) eller dess ekonomiska förvaltning (finansplan). Sedan reglemente har fastställts är företaget en särskild juridisk person och kan ikläda sig skyldigheter och förvärva rättigheter.

För företaget skall finnas en styrelse som har till uppgift att förvalta företagets angelägenheter och företräda företaget gentemot tredje man.

Styrelsen utses av fullmäktige. En verkställande direktör eller en direktion får tillsättas för att under styrelsen ha hand om den löpande förvaltningen. För granskningen av förvaltningen av företaget och företagets räkenskaper skall finnas revisorer. Dessa väljs av fullmäktige.

Ett särskilt kommunalföretag skall årligen upprätta en budget, som skall överlämnas till fullmäktige. I reglementet kan föreskrivas att även flerårsplaner för ekonomin skall upprättas. Fullmäktige skall fastställa balansräkning för företaget, bestämma om överskott eller underskott enligt balansräkningen och pröva frågan om ansvarsfrihet för styrelsen. I reglementet får föreskrivas att vissa beslut av styrelsen skall för att bli giltiga godkännas av fullmäktige, nämligen bl. a. beslut om köp eller försäljning av egendom, beslut om förändring av företagets anläggningar eller verksamhet, beslut om att ta upp lån, beslut om avskrivningar och fonderingar och beslut i andra särskilt angivna ekonomiska angelägenheter av synnerlig vikt. Taxor, som skall tillämpas av företaget, skall följa av fullmäktige antagna riktlinjer eller vara godkända av fullmäktige. Fullmäktige skall också fastställa de planer som styrelsen kan ha antagit för företaget.

När kommun skjuter till medel till ett särskilt kommunalföretag skall dessa tjäna de ändamål som företaget har att fullfölja. Kommunen svarar för företagets skulder om företaget inte kan betala dessa.

Särskilda bestämmelser skall finnas för det fall att flera kommuner deltar i ett särskilt kommunalföretag.

Styrelseledamot, verkställande direktör och revisor skall vara underkastade ämbetsansvar.

Slutligen föreslogs att tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens bestämmelser om allmänna handlingar skall vara tillämpliga på handling hos företaget. I reglemente skall dock kunna föreskrivas att handlingar som är av synnerlig betydelse för företagets affärsförhållanden skall undantas från denna reglering. Mot beslut varigenom företaget vägrat lämna ut handling skall talan kunna föras genom besvär till länsstyrelsen.

Kommittén uttalade själv följande om sitt förslag.

Den nya företagsformen för kommunal affärsdrivande verksamhet har vissa företräden framför både bolagsformen och den kommunalrättsliga formen. Den möjliggör en lämplig avvägning mellan inslag av offentligrättslig och privaträttslig prägel. De invändningar som kan riktas mot den privaträttsliga formen när det gäller insyn, kontroll och en kommuns möjlighet att leda verksamheten drabbar inte det särskilda kommunalföretaget. Vidare kan de olägenheter som är förknippade med kommunalrättslig drift i form av begränsad självständighet och rörelsefrihet undvikas.

Frågan om man nu skall införa den tredje formen är emellertid trots de nämnda fördelarna svår att bedöma. Kommunerna bör inom ramen för nuvarande lagstiftning kunna driva verksamhet i aktiebolagsform på ett i huvudsak invändningsfritt sätt. Ett kommunalt bolag kan i stor utsträckning fås att fungera efter liknande linjer som ett särskilt kommunalföretag. Detta gäller i ännu högre grad om stiftelseformen används. Den kommunalrättsliga formen kan också erbjuda goda möjligheter för en ändamålsenlig drift om kommitténs förslag till ändringar i 1953 års KL genomförs. Reformförslagen inom ramen för den kommunalrättsliga formen syftar i princip till samma resultat som förslaget till lag om särskilda kommunalföretag. Lösningen är

dock inte lika radikal som en introduktion av en helt ny företagstyp. Det kan emellertid vara en fördel med den successiva övergång till ändrade verksamhetsformer som kan ske inom ramen för den kommunalrättsliga formen. Vid ett nytt rättssubjekt får verksamheten i ett sammanhang nyorganiseras och förändras.

Av en jämförelse med förhållandena på den statliga sidan framgår att "de administrativa avstånden" där är större än på den kommunala. Detta borde tala för att behovet av former för en särskild företagsform skulle vara större inom den statliga sektorn. Utredningar av frågan har emellertid inte resulterat i att något förslag till en särskild statlig företagsform har lagts fram. Man har i stället gått fram med reformer av de gällande förvaltningsreglerna. Det kan då på det kommunala planet finnas än större skäl att vara återhållsam med att tillskapa en ny företagsform.

Utvecklingen kan dock antas komma att alltmer aktualisera behoven av en ny särskild form. Det är emellertid omöjligt att avgöra hur funktionsduglig en sådan ny företagsform är och hur den slutligen bör utformas utan att föra ut den till praktisk användning. Om en ny form skall introduceras måste dock ytterst bero på om kommunerna har något intresse av den. Detta prövas lämpligen genom att man låter kommunerna ta ställning till ett konkret förslag i frågan. Det är därför riktigast att nu förorda en introduktion av den nya formen och lägga fram ett konkret förslag härom för att få det belyst genom ett remissförfarande.

Kommittén lade fram ett förslag till lag om särskilda kommunalföretag. Förslaget har fogats som *bilaga 1* till förevarande betänkande.

4.2 Remissbehandlingen

Kommunalrättskommitténs betänkande Kommunala bolag blev föremål för en omfattande remissbehandling. Av de ca 200 remissinstanserna berörde omkring 130 förslaget om särskilda kommunala affärsföretag. Av dessa tillstyrkte omkring 90 förslaget och omkring 40 avstyrkte det. Omkring 10 ifrågasatte om förslaget tillfredsställde något större behov eller ansåg att förslaget inte hade några större fördelar utan att dock avstyrka det. Härtill kom omkring 40 remissinstanser som tillstyrkte kommitténs förslag i dess helhet utan att särskilt yttra sig över förslaget om särskilda kommunala affärsföretag.

Bland tillstyrkande remissinstanser var patent- och registreringsverket, 11 länsstyrelser, 23 städer, Svenska kommunförbundet och en minoritet inom Svenska stadsförbundets styrelse.

Avstyrkte förslaget gjorde bl. a. överståthållarämbetet, 8 länsstyrelser, aktiebolagsutredningen, majoriteten inom styrelsen för Svenska stadsförbundet och 20 städer – bl. a. Stockholm. Som skäl för avstyrkandet anfördes bl. a. att de båda andra reformvägarna som kommunalrättskommittén föreslagit var tillräckliga. Andra skäl för avstyrkandet var att ett särskilt kommunalt affärsföretag skulle medföra en splittring på allt för många verksamhetsformer och inte kunde beräknas få särskilt stor användning samt att man först borde pröva de andra reformförslagen och avbida erfarenheterna av dessa.

Några remissinstanser kritiserade förslaget från lagteknisk synpunkt. Bl. a. sade stadsjuristen i Stockholm att med hänsyn till inskränkningarna i

företagsstyrelsens befogenheter – inskränkningar som kan vara mer eller mindre ingående i olika företag – rättsläget skulle bli osäkert för den som står i civilrättsligt förhållande till företaget. Offentlighetskommittén sade att det särskilda kommunalföretaget borde betraktas som ett offentligrättsligt subjekt och att därför tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen automatiskt skulle bli tillämpliga på detta. Kommittén ansåg att det inte kunde vara riktigt att ge begreppet allmän handling en annan innebörd för ett kommunalt affärsföretag än för ett annat offentligt rättssubjekt.

I övrigt får kommunalföretagskommittén hänvisa till en inom dåvarande inrikesdepartementet gjord sammanställning av remissutlåtandena över den del av betänkandet Kommunala bolag som avser förslaget om en ny företagsform för kommunal affärsverksamhet. Sammanställningen är fogad som *bilaga 2* till förevarande betänkande.

4.3 Skillnader mellan kommunal verksamhet i den föreslagna företagsformen och i aktiebolagsform

Kommunalföretagskommittén har övervägt hur kommunal verksamhet i ett särskilt kommunalföretag skulle skilja sig från kommunal verksamhet i aktiebolagets form. De viktigaste skillnaderna kan sammanfattas i följande 25 punkter.

1. Verksamheten i ett särskilt kommunalföretag måste vara av affärsmässig art eller eljest helt eller till huvudsaklig del bekostas genom avgifter eller annat vederlag. Något sådant fordras inte enligt ABL.
2. Ett särskilt kommunalföretag kan inte registreras om dess verksamhet ej är kompetensenlig. Detta gäller inte för aktiebolag.
3. Till skillnad från vad som gäller enligt ABL måste av ett särskilt kommunalföretags reglemente framgå verksamhetens syfte och inriktning. En entydig kommunal målsättning måste således finnas dokumenterad.
4. Likvidationsregler saknas för ett särskilt kommunalföretag. Detta möjliggörs av att kommunen har subsidiärt betalningsansvar för företagets förpliktelser.
5. Ett särskilt kommunalföretags styrelse har uttrycklig skyldighet att i avsevärd omfattning hålla fullmäktige informerad om företagets verksamhet. I ABL finns naturligen ingen motsvarighet härtill men en sådan skyldighet kan givetvis ändå etableras.
6. I ett särskilt kommunalföretag väljs styrelseledamöter och suppleanter proportionellt direkt av fullmäktige. I aktiebolaget väljs styrelsen av bolagsstämman om man inte i bolagsordningen föreskrivit att en eller flera styrelseledamöter skall utses på annat sätt. ABL innehåller inga regler om proportionellt val.
7. I ett särskilt kommunalföretag är mandatperioden för styrelsen alltid begränsad till ett år och kan löpa per kalenderår. Det senare är inte möjligt enligt ABL.
8. Styrelsen i ett särskilt kommunalföretag utser alltid inom sig ordförande. ABL medger andra lösningar.
9. Arbetsformerna för ett särskilt kommunalföretags styrelse anknyter till de i KL för kommunens styrelse gällande bestämmelserna.

10. Ett särskilt kommunalföretag kan inte användas för samverkan med privaträttslig juridisk person.
11. Ett särskilt kommunalföretag synes möjliggöra inrättandet av direktion med beslutsfunktion.
12. Ett särskilt kommunalföretag har skyldighet att upprätta drift- och kapitalbudget. Sådan skyldighet föreligger inte för ett aktiebolag.
13. Fullmäktige är beslutande organ i ett särskilt kommunalföretag. Fullmäktige fastställer således bl. a. balansräkning, prövar frågan om ansvarsfrihet samt fattar beslut i anledning av företagets vinst eller förlust enligt den fastställda balansräkningen.
14. Ett särskilt kommunalföretags egendom får till skillnad från vad som gäller för ett aktiebolags egendom inte pantförskrivas.
15. För ett särskilt kommunalföretag gäller i princip förbud att ingå borgen för annans skuld. ABL innehåller inget sådant förbud.
16. Kommunen svarar för klar och förfallen gäld hos ett särskilt kommunalföretag. Det motsatta förhållandet anses vara en av huvudfördelarna med aktiebolaget.
17. Fullmäktige skall godkänna taxor som skall tillämpas av ett särskilt kommunalföretag eller åtminstone fastställa riktlinjer för dessa. Något sådant gäller inte enligt ABL men tillämpas ändå ofta i kommunala sammanhang.
18. Genom föreskrifter i ett särskilt kommunalföretags reglemente kan fullmäktige förbehålla sig beslutanderätt i övergripande, principiella och i övrigt betydelsefulla frågor. Fråga är här om en behörighetsbegränsning. Bindande avtal kan således inte ingås om behörigheten överskrids. Motsvarighet härtill saknas enligt ABL där styrelsen oberoende av befogenhetsbegränsningar alltid har full behörighet inom bolagets verksamhetsområde.
19. I ett särskilt kommunalföretag behöver inte finnas auktoriserade revisorer. Däremot uppställs kompetenskrav motsvarande dem som gäller enligt ABL. Detta hindrar dock inte att de kommunala förtroenderevisorerna biträdda av yrkesrevisorer fullgör revisionsuppdrag i ett särskilt kommunalföretag. Sådan revisor har inte heller definitiv tystnadsplikt. Kommunen kan därför genom särskilt bemyndigande tillåta att revisorerna lämnar uppgifter om ett särskilt kommunalföretags förhållanden i samma omfattning som gäller för kommunens egen verksamhet.
20. Rätt till utträde ur ett särskilt kommunalföretag, i vilket flera kommuner deltar, gäller om inte annat föreskrivits i företagets reglemente. Förbud mot utträde regleras inte i ABL men går vad gäller aktiebolag att åstadkomma med hjälp av samarbetsavtal.
21. Offentlighetsprincipen med i sekretesslagen intagna begränsningar gäller för ett särskilt kommunalföretag men inte för ett aktiebolag. I reglemente får dock kommunen undanta vissa handlingar av betydelse för företagets affärsförhållanden från offentlighet.
22. Överföring av fast egendom från en kommun till ett särskilt kommunalföretag är befriad från stämpelskatt. Vid motsvarande överföring till ett aktiebolag betalas viss procent av köpeskilling eller taxeringsvärde i stämpelskatt.

23. Talan mot beslut av ett särskilt kommunalföretags styrelse kan överklagas genom förvaltningsbesvär då beslutet gäller vägran att utlämna handling hos företaget.
24. Beslut av fullmäktige i en fråga om ett särskilt kommunalföretags verksamhet, som kräver godkännande av fullmäktige, prövas på vanligt sätt genom kommunalbesvär.
25. I ett särskilt kommunalföretag behöver inte finnas eget kapital. Detta möjliggörs av att kommunen har subsidiärt ansvar för företagets förbindelser.

5 Kommunerna och de kommunala företagen, en redogörelse för kommitténs studiebesök

För att få en uppfattning om kommunernas, de förtroendevaldas och medborgarnas inflytade över och insyn i de kommunägda företagen besökte kommittén våren 1979 Linköpings och Uppsala kommuner, hösten 1979 Göteborgs kommun, våren 1980 Laxå kommun samt våren 1981 Stockholms kommun. Vid besöken studerades ett antal kommunägda företag i varje kommun. Kommittén sammanträffade därvid med företrädare för kommunen och företrädare för företagen. Hösten 1980 gjordes ett besök vid AB Storstockholms Lokaltrafik (SL) ägt av Stockholms läns landstingskommun. Kommittén har vidare haft kontakt med Nynäshamns kommun, främst rörande ett av kommunen ägt bostadsföretags konkurs.

Omfattningen av kommunal verksamhet i företagsform varierar från kommun till kommun. Somliga kommuner driver en förhållandevis stor del av sin verksamhet i företagsform. Andra gör det i mindre utsträckning. Så hade Göteborgs kommun ca 40 kommunala företag med en omsättning som motsvarade ca en femtedel av omsättningen i kommunens övriga verksamhet. Stockholms kommun hade ca 30 kommunala företag och Uppsala, Linköpings och Laxå kommuner hade 17, 4 resp. 2 kommunala företag. I Linköping hade dock åtskilliga kommunala angelägenheter överlåtits till ett och samma företag, Tekniska Verken i Linköping AB. Stockholms läns landstingskommun hade tio företag, varav tre var dotterföretag till SL. I Nynäshamns kommun fanns tre kommunala företag.

Av samtliga dessa företag har kommittén närmare studerat 30 stycken i vilka en kommun var ensam ägare eller huvudman. Av dessa var 27 aktiebolag och tre stiftelser.

I den följande framställningen redovisas vad som vid kommitténs besök framkom om kommunernas och de förtroendevaldas relationer till de nala företagen samt allmänhetens möjligheter till insyn i och inflytande över dessa. Inhämtade synpunkter på kommunal verksamhet i företagsform redovisas också.

5.1 Kommunens och de förtroendevaldas insyn och inflytande

Mot bakgrund av kommunens styrelses övergripande ansvar för den kommunala förvaltningen har vanligen styrelsen – i Stockholms kommun dock oftast drätselnämnden – ålagts att bevaka kommunens rätt vid bolags- och

föreningsstämmor och andra sammanträden inom kommunala företag samt att ha den fortlöpande tillsynen över sådana företag. Styrelsen ges ofta möjlighet att uppdra åt annan t. ex. särskild avdelning, bestående av ledamöter eller suppleanter i styrelsen, att utse ombud som skall bevaka kommunens rätt vid bolagsstämmor o. d.

Fullmäktiges befattning med de kommunala företagen är oftast begränsad till utseende eller nominering av styrelseledamöter och revisorer samt ställningstaganden i principiella frågor och frågor av stor ekonomisk betydelse.

5.1.1 *Insyn genom kommunens ombud vid bolagsstämma*

I ca 20 av de 27 aktiebolag kommittén studerat utses kommunens ombud vid bolagsstämmor av kommunens styrelse eller av organ till vilket styrelsen delegerat beslutanderätten i denna fråga. I t. ex. Göteborgs kommun är det kommunstyrelsens budgetdelegation som i flertalet aktiebolag utser kommunens ombud vid bolagsstämmorna. Budgetdelegationen, som arbetar med bolagsfrågor, består av sju kommunstyrelseledamöter, däribland kommunstyrelsens presidium. I övriga studerade aktiebolag är det företrädesvis fullmäktige som utser ombudet. Så är fallet i de fyra aktiebolagen i Linköpings kommun. I SL utser landstinget ombudet. SL:s styrelse utser sedan detta ombud att företräda SL:s aktier i dotterbolagen.

Ombudet är oftast ledamot av kommunens styrelse eller, i Stockholm, av drätselnämnden. Om så inte är fallet, utses ombudet för det mesta bland fullmäktiges ledamöter. Någon gång kan ombudet vara ledamot av facknämnd eller kommunal tjänsteman.

Då ett aktieinnehav i samma innehavares hand enligt ABL berättigar till bara en mening kan kommunen företrädas av endast ett ombud på bolagsstämman. Från insyns- och inflytandesynpunkt är det då av betydelse om och hur instruktioner ges till ombudet. Detta synes överlag få instruktioner och då oftast av det organ som utser det. Det är därför vanligen kommunens styrelse – i Göteborg kommunstyrelsens budgetdelegation – som ger ombudet instruktioner. Fast ombudet i de kommunala aktiebolagen i Linköping utses av fullmäktige är det kommunens styrelse som ger ombudet instruktioner. Ombudet till SL:s bolagsstämma får sina instruktioner av landstinget. Instruktionerna avser på bolagsstämma förekommande ärenden, såsom val av styrelseledamöter och revisorer.

5.1.2 *Insyn genom val av styrelseledamöter och verkställande direktör/funktionär*

Styrelseledamöter i de studerade företagen utses proportionellt efter den politiska mandatfördelningen i fullmäktige.

Ledamöterna i aktiebolagens styrelser väljs för det mesta formellt av bolagsstämman. Reellt har de tidigare utsetts av något kommunalt organ. I Stockholms kommun är det oftast drätselnämnden, ibland tillsammans med en facknämnd, t. ex. gatunämnden eller fastighetsnämnden, som rent faktiskt utser styrelseledamöterna. Ofta har de olika partigrupperna i fullmäktige dessförinnan nominerat dem. I Göteborgs kommun nomineras företagens

styrelseledamöter normalt av fullmäktiges valberedning. I större delen av övriga aktiebolag, ca tio stycken, nominerar fullmäktige resp. landstinget styrelseledamöterna. I några enstaka bolag är det kommunens styrelse, som har denna uppgift. Moderbolagen utser i de flesta fall reellt dotterbolagens styrelseledamöter. I SL är det dock landstinget som nominerar dem.

Enligt ABL kan styrelseledamöter utses på annat sätt än av bolagsstämman. De kan sålunda väljas direkt av t. ex. ett kommunalt organ. Så har visat sig ske i ganska liten omfattning. I endast tre aktiebolag utses en eller flera styrelseledamöter på annat sätt än av bolagsstämman. I två av dessa utser fastighetsnämnden ledamöterna och i ett är det fullmäktige som utser ledamöterna.

I de tre stiftelser kommittén studerat utser fullmäktige styrelseledamöterna.

Styrelsens storlek varierar mellan tre och tio ledamöter. I elva företag består styrelsen av fem ledamöter. Mellan sju och tio ledamöter förkommer i 17 företag. Endast ett företag har tre ledamöter i styrelsen.

Styrelseledamöterna är övervägande kommunala förtroendemän, ofta ledande kommunalpolitiker som kommunalråd eller f. d. kommunalråd, landstingsråd eller borgarråd. I vissa fall sitter det samma personer i ett aktiebolags styrelse som i en kommunal nämnd. Så är t. ex. styrelsen i det av Stockholms kommun ägda AB Svarthålsforsen, som producerar elkraft och värme för försäljning till kommunen, identisk med den kommunala industriverksstyrelsen. Detta är i stort förhållandet också i ett energibolag i Uppsala. Ledamöterna i styrelserna för frihamnsbolagen i Stockholm och Göteborg är också ledamöter i resp. kommuns hamnstyrelse. Ledamöterna i SL:s styrelse kommer till 60–70 % från trafiknämnden. Ordföranden i SL:s styrelse är också ordförande i trafiknämnden. Det finns således en naturlig strävan att i bolagsstyrelserna placera personer från kommunen med kunskaper om och inflytande över den verksamhet företaget driver. Ytterligare exempel härpå är två parkeringsbolag i vilkas styrelser finns personer från gatunämnden.

I några fall förekommer att personer utanför den kommunala förvaltningen utses till styrelseledamöter. I ett aktiebolag, ett marknadsföringsbolag, är två fackliga representanter av bolagsstämman utsedda styrelseledamöter. I ett bostadsbolag är styrelseordföranden ordförande i en avdelning av Svenska Byggnadsarbetareförbundet. Övriga styrelseledamöter kommer från andra håll än den kommunala förvaltningen. I ett stuveribolag är förutom ledamöter från hamnstyrelsen också SJ-chefen i distriktet och en transportdirektör på Volvo ledamöter av styrelsen. Gemensamt för dem som kommer "utifrån" är att de på olika sätt har kontakter med och kunskaper om den verksamhet företaget driver. I den mån dotterbolag har studerats har samma eller i huvudsak samma ledamöter suttit i styrelsen för dotterbolaget som i moderbolagets styrelse.

Representation enligt lagen (1976:351) om styrelserepresentation för anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar förekommer när sådan är möjlig. Oftast är det två personalrepresentanter jämte suppleanter som är närvarande vid bolagsstyrelsernas sammanträden. De har yttranderätt men inte rätt att delta i styrelsens beslut.

Verkställande direktören i aktiebolagen och den verkställande funktionären i stiftelserna är regelmässigt inte valda på grund av politiska meriter. Vanligen

är det en fackman, oftast någon tjänsteman inom kommunen men ibland någon utanför den kommunala förvaltningen, som utses till verkställande direktör. I AB Svarthålsforsen är verkställande direktören således också verkschef för Stockholms energiverk och i de två frihamnsbolagen är hamndirektören verkställande direktör. Vidare förekommer som verkställande direktör bl. a. en kommunal fastighetsdirektör, en chefsingenjör på industriverken i Uppsala samt en regissör.

5.1.3 *Insyn genom val av revisorer*

Till övervägande del utses revisorerna i aktiebolagen formellt av bolagsstämman. Dessförinnan har de nominerats av något kommunalt organ. I Göteborg åligger detta fullmäktiges valberedning och i Stockholm synes det företrädesvis vara drätselnämnden som har den uppgiften. I flertalet övriga aktiebolag nomineras revisorerna av fullmäktige. I tre fall är det kommunens styrelse som nominerar revisorerna.

Enligt ABL kan dock alla revisorer utom en utses på annat sätt än av bolagsstämman. Endast i fem aktiebolag har denna möjlighet begagnats. I tre av dessa är det fullmäktige som utser en revisor jämte en suppleant. I de andra två utser fastighetsnämnden resp. kommunens styrelse en revisor jämte suppleant.

I de tre stiftelserna är det fullmäktige som utser revisorerna. Detta synes vara regel när det gäller stiftelser.

Förutom auktoriserade revisorer i de större bolagen förekommer politiskt valda lekmannarevisorer, dvs. kommunala förtroendemän, samt kommunala yrkesrevisorer som revisorer i bolagen.

5.1.4 *Närvarorätt vid bolagsstämma för annan än kommunens ombud*

Att andra förtroendemän än kommunens ombud, som normalt är en kommunal förtroendeman, får närvara vid bolagsstämmor i de kommunala bolagen är vanligt. I ca tre fjärdedelar av alla studerade aktiebolag är detta fallet. Det är då samtliga ledamöter och suppleanter i kommunens fullmäktige som ges möjlighet att närvara och därvid få i förväg framställda frågor besvarade samt delta i eventuella diskussioner. I ett avtal mellan Tekniska Verken AB i Linköping och kommunen, som reglerar förhållandet mellan kommunen och bolaget, har bl. a. denna rätt tagits upp. Annars synes fullmäktigeledamöterna genom beslut av resp. bolags bolagsstämma ha en sådan rätt. I Göteborgs kommun är detta förhållandet i alla kommunens aktiebolag. Också i flera kommunala aktiebolag i Stockholms kommun är bolagsstämmorna öffentliga. Möjligheter för andra än ombudet att närvara vid bolagsstämmorna utnyttjas emellertid i ringa grad. Till bolagsstämman i Tekniska Verken i Linköping AB har de senaste fem åren endast en fullmäktigeledamot inställt sig. En liknande närvarofrekvens rapporteras från de andra bolagen.

5.1.5 *Rätt för kommunen till fortlöpande insyn*

Insyn för kommunen i ett kommunalt företag åstadkomms också genom föreskrift i avtal eller bolagsordning om att t. ex. kommunstyrelsen skall ha rätt att när som helst ta del av företagets räkenskaper och övriga handlingar samt att eljest inspektera företaget. Av de studerade företagen är det endast de allmännyttiga bostadsföretagen (fem stycken) som har en sådan föreskrift i bolagsordning eller stiftelsestadgar. Därutöver förekommer i avtalet mellan Tekniska Verken i Linköping AB och kommunen en bestämmelse om att kommunstyrelsen genom beredningsutskottet skall beredas full insyn i verksamheten och ha rätt att ta del av bolagets handlingar rörande denna. Detta tillgår på så sätt att utskottet några gånger per år träffar bolagets presidium. Enligt ett avtal mellan SL och Stockholms läns landstingskommun skall SL lämna landstinget, förvaltningsutskottet, landstingsråden samt nämnderna upplysningar och biträde som begärs av dem.

För resterande företag synes inte finnas föreskrifter om skyldigheter av detta slag. Kommunalråden i Linköpings kommun har dock inspektionsrätt i alla kommunens bolag. Det kan förmodas att kommunen också i de kommunala stiftelserna, som enligt stadgarna står under överinseende av kommunstyrelsen, har denna rätt. Därutöver synes ej en dylik formell inspektionsrätt föreligga.

5.1.6 *Informationssammanträden*

Endast ett fåtal företag rapporterar att de arrangerar sammankomster för att informera fullmäktigeledamöter om företagens verksamhet. Så inbjuder t. ex. Tekniska Verken i Linköping AB fullmäktiges ledamöter vartannat år till bolaget. Vid sammankomsterna, som är välbesökta, informeras bl. a. om långsiktiga planer för verksamheten och diskuteras olika alternativ för denna. Beträffande ett allmännyttigt bostadsföretag i Linköping uppges att kommunalråden ofta besöker bolaget för genomgång av verksamheten och dess problem. Vidare arrangerar ett allmännyttigt bostadsföretag i Uppsala informationssammanträden i form av samrådsgrupper i vilka företrädare för företaget och kommunen deltar och diskuterar företagets verksamhet.

5.1.7 *Insyn och inflytande vid frågor av större vikt*

Ibland föreskrivs i bolagsordning eller stiftelsestadgar att vissa åtgärder av de kommunala företagen skall underställas ett kommunalt organ för godkännande eller kännedom. Vanligast förekommande är en föreskrift om att ändring av bolagsordning eller stadgar inte får företas utan godkännande av fullmäktige eller landstinget. Vad gäller bostadsbolagen krävs också i vissa fall medgivande av länsbostadsnämnden. För ungefär hälften av de studerade företagen finns dylika föreskrifter. Enligt Göteborgs kommun inträffar det dock aldrig att, om sådana föreskrifter saknas i ett kommunalt bolags bolagsordning, detta ändrar t. ex. ändamålsbestämmelsen utan att beslut därom fattats av kommunstyrelsen.

Föreskrifter om att ett kommunalt företag inte får köpa eller avhända sig fast egendom utan kommunens, oftast fullmäktiges, godkännande finns endast

vad gäller de kommunala bostadsföretagen (för fem av sex), SL samt två av Stockholms kommun ägda aktiebolag, AB Strada, ett bolag för fastighetsförvärv, och Stockholms Mark- och Lokaliseringsbolag AB (SML), ett marknadsföringsbolag. Vad gäller SL är föreskriften intagen i avtalet mellan SL och Stockholms läns landstingskommun och rör avyttrande av SL tillhörig fastighet. Enligt ett avtal mellan AB Strada och fastighetsnämnden får AB Strada för kommunens räkning förvärva fast egenom endast om fastighetsnämnden eller fullmäktige godkänner förvärvet. En liknande föreskrift finns för SML enligt ett avtal mellan SML och kommunen. I Göteborgs kommun skall enligt ett fullmäktigebeslut samråd med kommunstyrelsen ske i frågor som är av stor betydelse för företagens verksamhet. Hit hör frågor som fastighetsförsäljningar. Då bestämmelser härom varken finns i bolagsordningar eller avtal föreligger dock inte formellt någon sådan skyldighet. Den iakttas dock normalt i praktiken. Resterande företag som studerats synes ha handlingsfrihet på området.

Med undantag för SL saknas för de studerade företagen föreskrifter om kommunalt organs godkännande vid upptagande av lån. Dessa synes vara självständiga i detta avseende. En viss samordning från kommunens sida med kommunens upplåning kan dock förekomma. Kommunstyrelsen godkänner dock ofta informellt beslut i större ekonomiska frågor, t. ex. större lånebeslut. Går kommunen i borgen för företagens låneskulder har kommunen också godkänt dessa, samtidigt som en viss kontroll av bolagets verksamhet kommit till stånd. Vad gäller SL har en föreskrift om att landstinget skall godkänna av SL fattade beslut om upptagande av lån intagits i avtalet mellan SL och landstingskommunen.

Tekniska Verken i Linköping AB har i avtalet med kommunen förbundit sig att inhämta kommunens godkännande innan beslut om ändring av aktiekapitalet, fusion av företag och förvärv eller bildande av dotterbolag fattas. Dylika föreskrifter finns inte för övriga studerade företag. I Göteborgs kommun skall dock i sådana fall samråd ske mellan företagen och kommunstyrelsen.

Vad gäller taxor för tillhandahållande av el, värme, vatten, avlopp och renhållningstjänster är det endast renhållningstaxan som enligt lag skall antas av kommunalt organ, fullmäktige. Föreskrift i avtal, bolagsordning e. d. om att kommunala företags taxesättning vad gäller de övriga taxorna skall godkännas av kommunalt organ kan dock förekomma. Tekniska Verken i Linköping AB, vars verksamhet omfattar bl. a. ovan nämnda verksamhetsområden, har i avtalet med Linköpings kommun ålagts att inhämta kommunens godkännande vad gäller principiella ändringar i eller tillägg till alla taxor utom en, va-taxan. Övriga ändringar skall alltid delges kommunen för kännedom, dock inte indexanknutna ändringar som bolaget självt får göra. De bolag (två stycken) som producerar elkraft och värme för försäljning till kommunen bestämmer själva med hänsyn till kostnadsutvecklingen i bolagen kommunens avgift härför. Det är sedan kommunen som fastställer de taxor efter vilka kommunmedlemmarna skall erlägga avgift för dessa tjänster.

Merparten av de hyror bostadsföretagen uttar bestäms enligt hyresförhandlingslagen (1978:304) genom förhandlingar med hyresgästföreningen.

Trafikföretagens taxor fastställs enligt yrkestrafikförordningen (1979:871) av länsstyrelsen. Normalt sker det efter yttrande av fullmäktige eller

landstinget. I avtalet mellan SL och landstingskommunen sägs att SL skall tillämpa de riktlinjer i fråga om taxesystem och taxenivå som anges av landstinget. SL skall sedan utforma taxorna och söka fastställelse av dessa hos länsstyrelsen. Stockholms Frihamns AB:s taxor godkänns av hamnstyrelsen. Föreskrift härom finns dock inte vare sig i lag eller i bolagsordning eller avtal. I flertalet studerade företag synes emellertid inget kommunalt organ ha inflytande över prissättningen på företagets tjänster.

5.1.8 *Kommunens insyn och inflytande i övrigt*

Genom att det oftast är kommunala förtroendemän som sitter i företagens styrelser har kommunens organ en viss informell kontakt med och insyn i företagsverksamheten. Likaså gäller detta om förtroendevalda revisorer utsetts.

Styrelseledamöterna i företagen ingår också ofta i partigrupperna i fullmäktige. Det synes vara vanligt att partigrupperna före styrelsesammanträden i företagen informeras om åtminstone ärenden av större vikt som skall behandlas vid dessa sammanträden. I Linköpings kommun uppges att företagens styrelseärenden i detta avseende förbereds på samma sätt som fullmäktigeärenden.

För att viktigare ärenden skall vara väl förberedda vid styrelsesammanträdena i företagen förekommer också samråd mellan kommunen och företagen vid t. ex. sammankomster mellan arbetsutskott i företaget och kommunstyrelsen eller ledamöter av kommunstyrelsen. Ett kommunalt företags handlingskraft bedöms stundom vara beroende av att dess viktigare avgöranden i förväg förankrats hos kommunens ledning. Uppsala Kraftvärme AB (UKAB) har för kommittén understrukit denna synpunkt. AB Uppsala Kommuns Industrihus (IHUS) säger sig också förankra sina beslut i större ekonomiska frågor i kommunstyrelsen. AB Svarhålsforsen har av sin ägare Stockholms kommun ålagts att förelägga alla utbyggnadsbeslut och andra ekonomiskt viktiga beslut för fullmäktige eller kommunstyrelsen för godkännande. I Göteborgs kommun har föreskrivits samråd mellan företagen och kommunstyrelsen i större frågor.

Beroende på med vilken typ av verksamhet det kommunala företaget sysslar kan det förekomma ett mer eller mindre nära samarbete mellan kommunen och företaget även vid verksamhetens bedrivande. Så har t. ex. IHUS, vars verksamhet består i att bl. a. uppföra och förvalta byggnader och anläggningar för hantverk och småindustri, ett nära samarbete med kommunens näringslivssekreterare. De allmännyttiga bostadsföretagen deltar ofta i större eller mindre grad vid utformningen av kommunens bostadsbyggnadsprogram. Vid genomförandet av sådana program förekommer samråd och samarbete mellan bostadsföretagen å ena sidan och olika kommunala nämnder och förvaltningar å andra sidan, t. ex. fastighetsnämnden, fastighetskontoret, kommunstyrelsen, socialförvaltningen och plankontoret. I Stockholms kommun anser man att kontakten mellan kommunen och bostadsföretagen i stort fungerar väl Bolagen följer ganska noga de politiska intentionerna.

Andra exempel på samarbetet mellan företag och kommun lämnar AB Strada och SML. AB Strada skall bl. a. förvärva, förvalta och avyttra fast egendom och tomträtt. Bolaget, som i huvudsak driver förhandlingsverksam-

het och hjälper den kommunala förvaltningen och kommunala företag, särskilt bostadsföretagen, att förvärva fastigheter, har framför allt en nära kontakt med fastighetsnämnden och fastighetskontoret. Vissa kommunala förvaltningschefer såsom finanssekreteraren, drätseldirektören, stadsjuristen och några avdelningschefer på stadskontoret bildar ett expertutskott inom bolaget. SML:s främsta uppgift är att för Stockholms kommuns, dvs. fastighetsnämndens eller annan nämnds eller företags räkning, marknadsföra mark samt lokaler för industri, hantverk, handel och administration, allt i den mån uppdrag lämnas bolaget. I sin verksamhet har bolaget nära kontakt med framför allt drätselnämnden, fastighetsnämnden och fastighetskontoret. Ett ytterligare exempel är Stockholms Kommuns Parkerings AB som bl. a. skall uppföra och förvalta parkeringsanläggningar för bilar. Bolaget samarbetar bl. a. med gatunämnden, gatukontoret och miljö- och hälsovårdsförvaltningarna. Kommunala beslut som reglerar bolagets verksamhet finns inte. Bolaget följer självfallet ändå kommunens parkeringspolitiska målsättning. Likadant förhåller det sig med Linköpings Trafik AB som effektuerar kommunens beställningar enligt den kommunala trafikförsörjningsplanen. Att bolaget håller sig inom de för verksamheten uppdragna gränserna utgör också ett villkor för att kommunen skall täcka bolagets årliga underskott.

I AB Upsala Stadsteater synes kommunens inflytande på i vart fall repertoarvalet inte vara stort. Formellt är det bolagets styrelse som skall bestämma repertoaren. Reellt är det teaterchefen, dvs. den verkställande direktören, som gör det.

Överlag synes fullmäktige få del av företagens årsredovisningshandlingar och revisionsberättelser. Fullmäktige har då möjlighet att ta upp ansvarsfrihetsfrågan. Om den skulle vara tveksam, kan det behövas särskilda beslut härom. Är det fråga om ett aktiebolag, gäller det den instruktion kommunens ombud på stämman skall ges. I stiftelser behandlar ofta fullmäktige direkt ansvarsfrihetsfrågan och fattar beslut därom i anledning av stiftelsernas årsredovisningar och revisionsberättelser. Så är det i t. ex. Stiftelsen Allmännyttiga Kioskföretaget i Uppsala och Stiftelsen Bostadshus i Laxå. I Göteborgs kommun får kommunstyrelsens budgetdelegation en av stadskontoret gjord analys av samtliga aktiebolags årsredovisningar. En sammanställning av denna analys samt utdrag ur årsredovisningarna delges fullmäktige sedan bolagsstämmorna hållits. Göteborgs kommunstyrelse får vidare under året rapporter om resultat- och likviditetsutvecklingen i alla kommunens företag. Härigenom ges möjlighet till en utjämning mellan företagen i likviditetshänseende. I Stockholms kommun redovisas enligt ett fullmäktigebeslut samtliga företags årsredovisningar i fullmäktige. En s. k. CASH-grupp inom kommunen arbetar med likviditetsfrågor inom företagen. Enligt avtalet mellan SL och Stockholms läns landstingskommun skall SL årligen till landstinget redovisa det ekonomiska resultatet för föregående verksamhetsår samt fortlöpande lämna landstinget uppgifter om det ekonomiska och produktionsmässiga utfallet av SL:s verksamhet.

Flertalet företag synes vara ganska självständiga vad gäller investeringsplaner och budgetbehandling. De företag som för sin verksamhet är beroende av ekonomiskt stöd från kommunen, vilket måste tas ur kommunens löpande budget, redovisar dock sin egen budget och sina investeringsplaner för kommunens styrelse. Denna behandlar sedan företagens budgetfrågor i

samband med kommunens egen budgetbehandling. Även andra särskilda omständigheter, t. ex. en speciell fråga, en krissituation, kan nödvändiggöra att företagen diskuterar med kommunen och redovisar budget och investeringsplaner. Andra exempel på att en kommun har direkt inflytande på kommunala företags budgetbehandling ger AB Svarthålsforsen och SL. Vid AB Svarthålsforsens budgetbehandling deltar Stockholms kommuns kammarkontor. För att åstadkomma kostnadsbesparingar detaljgranskar kammarkontoret bolagets budget. Det sägs ha nära nog samma minutiösa granskning av bolaget som av den rent kommunala verksamheten. Då bolaget säljer elkraft och värme till kommunen har denna intresse av att utnyttja aktieägarens möjligheter att ta reda på hur verksamheten bedrivs. Enligt avtalet mellan SL och kommunen skall SL bl. a. till landstinget överlämna förslag till budget för SL, ett ettårsförslag och ett femårsförslag. Dessa behandlas och bearbetas sedan av landstinget tillsammans med andra företags och nämndernas budgetförslag. Kommunens trafiknämnd yttrar sig över den verkan SL:s budgetförslag kan ha på lång sikt för trafikplaneringen. Landstinget fastställer SL:s budget. SL skall sedan enligt avtalet anmäla avvikelser i den av landstinget antagna drift- resp. investeringsbudgeten för SL:s verksamhet. Landstinget ger ut riktlinjer för budgetarbetet. Samma riktlinjer ges till såväl företagen som nämnderna.

Linköpings kommun har enligt uppgift inte formellt men reellt erforderlig insyn i företagens budgetbehandling. Samråd med kommunen om företagens investeringsplaner förekommer.

Andra exempel på kommunens insyn i dessa avseenden kan hämtas från UKAB och dotterbolaget FKAB. Samtidigt som Uppsala kommuns industriverksstyrelse redovisar sitt budgetförslag för kommunen redovisar UKAB och FKAB sina då fastställda budgetar. Bolagen handhar nämligen energiproduktionen medan industriverksstyrelsen bl. a. säljer el- och värmeverkets produkter och sköter den gemensamma administrationen. UKAB och FKAB redovisar också långtidsbudgetar utvisande investeringsplanerna för de kommande fem åren.

Göteborgs kommuns hamnstyrelse inger årligen en budgetskrivelse till fullmäktige. I denna redogörs för hamnverksamheten i dess helhet, således även för Göteborgs Stuveri AB:s verksamhet.

5.2 Allmänhetens insyn och inflytande

Formellt är allmänhetens insyn i företagen inte stor. I de flesta företag söker man dock att på företagens handlingar tillämpa bestämmelserna om allmänna handlingar. Uttrycklig bestämmelse härom finns i avtalet mellan Tekniska Verken i Linköping AB och Linköpings kommun samt i särskilda föreskrifter som utfärdats för SL:s styrelse och verkställande direktör. Avtalet med Tekniska Verken innehåller dock tillägget "där så anses lämpligt". Bl. a. konkurrensskäl kan ibland göra det olämpligt att lämna ut företagets handlingar. Vägran att utlämna handling prövas enligt avtalet med SL av SL:s styrelse. Konkurrensskäl kan också ibland göra det problematiskt att t. ex. som underlag för en begäran om lån eller borgen inge handlingar till kommunen eftersom dessa då blir allmänna och därmed ofta offentliga. I AB

Göteborgshem anser man dock att gällande sekretessregler i stort sett täcker bolagets behov av att undvika offentligheten. Det är främst affärsavtal och andra upphandlingshandlingar som man i företagen genomgående inte vill lämna ut. Så kan också vara fallet med handlingar som innehåller uppgifter av personlig karaktär.

Företagen synes således mestadels försöka att inta en öppen hållning gentemot allmänheten. Protokollen från styrelsesammanträdena är offentliga i ett flertal företag. Enligt UKAB är det bara att "fråga så svarar vi" och i Göteborgs Frihamns AB anser man att det inte finns någon skillnad på öppenheten i den kommunala förvaltningen och i bolagets förvaltning. I bostadsföretagen har hyresgästerna möjligheter till insyn i verksamheten främst genom hyresgästföreningen. Denna organisation har nämligen på grund av sin förhandlignsverksamhet en stor insyn i bostadsföretagens verksamhet. Av de studerade företagen utgör AB Strada och SML de egentliga undantagen vad gäller allmänhetens insynsmöjligheter. Dessa bolag har nämligen bildats bl. a. just för att undvika insyn i den kommunala verksamhet som de bedriver.

Genom den lagstiftning som reglerar vissa företags verksamhet ges allmänheten möjlighet till insyn och inflytande.

Intresset från allmänheten eller pressen för företagens verksamhet har emellertid som regel varit ringa. I de fall sådant intresse visats synes inte några större problem ha förekommit vid kontakten med företagen.

Genom att t. ex ta emot studiebesök, ordna utställningar vid vilka man presenterar företagets verksamhet eller ordna regelbundna sammankomster mellan hyresgäster och representanter för kommunala bostadsföretag söker företagen ge allmänheten andra möjligheter till insyn i och inflytande över verksamheten.

5.3 Ekonomiska förhållanden

Av de 30 studerade företagen är 19 aktiebolag helt ägda av en kommun eller en landstingskommun. Envar av de tre stiftelserna har en kommun som huvudman. Flera delägare finns i fem aktiebolag. Ett, FKAB, ägs till 50 % av ett av Uppsala kommun ägt aktiebolag, UKAB, och till 50 % av staten genom Statens vattenfallsverk. I ett annat aktiebolag, Göteborgs Stuveri AB, äger kommunen 5 % av aktiekapitalet genom det helägda Göteborgs Frihamns AB och 80 % direkt. Resten ägs av privata intressenter. Övriga tre delägda aktiebolag utgörs av Liseberg AB med två dotterbolag. Liseberg AB ägs helt av Göteborgs kommun så när som på tre preferensaktier, som är i privat ägo.

Aktie- och grundfondskapitalet i företagen växlar från företag till företag. Det lägsta kapitalet är 50 000 kr och det högsta 150 milj. kr. Av företagen har 14 stycken, vari stiftelserna ingår, ett aktie- eller grundfondskapital understigande 1 milj. kr. I ettvart av nio aktiebolag överstiger aktiekapitalet 10 milj. kr. Av dessa har två energibolag, tre bostadsbolag, ett stuveribolag och SL de största aktiekapitalen.

Utdelning till kommunen på aktiekapitalet synes förekomma endast i ett fåtal fall och då inte vara särskilt stor. Sålunda ger några bostadsbolag kommunen en utdelning på mellan 6 och 9,5 % på aktiekapitalet.

Omsättningen i de olika företagen varierar mellan drygt 1 milj. kr som lägst och drygt 2 miljarder kr (SL) som högst.

Genom bl. a. taxesättning, avskrivningar på anläggningstillgångar och fonderingar söker man i företagen undvika vinst, särskilt sådan som leder till statlig skatt. Ett hotell- och restaurangbolag i Uppsala drivs dock, sedan kommunen övertog verksamheten för att hindra en nedläggning av denna, i vinstsyfte och i konkurrens med andra hotell- och restaurangföretag.

Flertalet av företagen har ekonomiska mellanhavanden med kommunen genom lån, bidrag eller tillskott från kommunen. Så är t. ex. SL och Linköpings Trafik AB för att inte behöva träda i likvidation varje år beroende av tillskott från kommunen. I Linköpingsbolaget är kostnaderna mer än dubbelt så stora som intäkterna. Av AB Upsala Stadsteaters intäkter är endast endast 14 % intäkter av verksamheten. Resten utgörs av kommunala och statliga bidrag. Ett annat exempel är SML som utöver intäkter från kommunala uppdragsgivare inte har några egna intäkter utan beviljas anslag till verksamheten av fullmäktige. AB Stradas verksamhet bekostas helt av kommunen. Närmare en tredjedel av de studerade företagen synes för sin verksamhet vara beroende av bidrag och tillskott från kommunen.

Upplåning sker i de flesta kommunala företag förutom från kommunerna också på den öppna marknaden. Företagen lånar då ofta med kommunal borgen som säkerhet. Göteborgs kommun går i borgen för nästan all upplåning som dess kommunala företag gör.

I vissa företag kan ekonomiska mellanhavanden med kommunen förekomma genom att kommunen beställer arbeten av företagen eller köper de tjänster företagen kontinuerligt tillhandahåller. Tekniska Verken i Linköping AB som förutom att producera elkraft, värme och vatten, bl. a. renar avloppsvatten, destruerar hushållssopor och mot ersättning utför arbeten på gator, vägar och andra trafikleder, är ett exempel på båda dessa förhållanden. AB Svarthålsforsen är ett företag som tillhandahåller kommunen tjänster. I ett allmännyttigt bostadsföretag i Uppsala, Fastighets AB Gottsunda Centrum, som förutom en del bostadshus byggt ett omfattande servicecentrum med lokaler för bl. a. kommunal serviceverksamhet, utgörs intäkterna av hyror från bl. a. kommunen. Andra exempel på ekonomiska mellanhavanden är Göteborgs Frihamns AB, som hyr hamnbyggnader av kommunen, samt Stockholms Kommuns Parkerings AB som köper administrativa och andra tjänster av kommunen.

Uppenbarligen känner kommunerna överlag ett ekonomiskt ansvar för de kommunala företagens verksamhet. Genom förlusttäckning och aktiekapitaltillskott ser man till att företagen inte behöver träda i likvidation eller gå i konkurs. Det enda för kommittén kända undantaget härvidlag är det allmännyttiga bostadsföretaget Stiftelsen Ösmo Bostäder som gick i konkurs 1975. På grund av bl. a. svårigheter att få lägenheter uthyrda förorsakades stiftelsen betydande förluster. Ösmo kommun var ursprungligen huvudman för stiftelsen. Efter sammanslagning 1974 av Ösmo, Sorunda och Nynäshamns kommuner till en kommun kom den nybildade kommunen, Nynäshamns kommun, att bli huvudman. Nynäshamns kommun hörsammade dock inte bl. a. en begäran från stiftelsen om kapitaltillskott. Anledningen härtill synes ha varit bl. a. kommunens ekonomiska läge och det begränsade borgensansvar kommunen hade för stiftelsens lån. Förlorare i konkursen var långivarna, dvs. staten och enskilda borgenärer.

5.4 Synpunkter på kommunal verksamhet i företagsform

En allmän iakttagelse är att man inom kommunerna och de studerade kommunala företagen tycks vara nöjd med aktiebolags- och stiftelseformen som företagsform. De anses erbjuda betydande administrativa och kommersiella fördelar. Genom en i förhållande till den kommunalrättsliga formen minskad byråkrati kan handläggningen av olika frågor ske snabbare och smidigare. Man får en snabbare beslutsprocess. Detta sammanhänger bl. a. med att beslutanderätten i ett företag ligger hos styrelsen eller i ett flertal ärenden direkt hos den verkställande direktören/funktionären. Denne har i jämförelse med en kommunal verkschef mycket större möjligheter att fatta egna beslut. I den kommunalrättsliga ordningen kan ett ärende behöva behandlas inte bara i den nämnd till vilken det hör utan även i kommunens styrelse och fullmäktige innan beslut kan fattas. Brådskande ärenden avgörs på en halv månad i ett företag medan de i den kommunalrättsliga formen vanligen tar längre tid. Den möjlighet att fatta snabba beslut som företagsformen ger anses som en av de största fördelarna med denna form. Särskilt vid kommunal affärsverksamhet är företagsformen en smidig verksamhetsform. Den verkställande direktören kan själv inom vissa gränser vid förändringar i verksamheten omdisponera personal och pengar.

Vidare anses allmänt att ABL ger stadga åt verksamheten genom den klara ansvarsfördelningen mellan styrelsen och den verkställande ledningen och genom de ekonomiska regler som uppställs för verksamheten. I Göteborgs kommun rekommenderar man av denna anledning aktiebolagsformen framför stiftelseformen. I Laxå kommun säger man sig dock vara nöjd med stiftelseformen därför att den ger mer frihet – oreglerad som den är. Man slipper iaktta t. ex. ABL:s likvidationsregler.

Aktiebolagsformen anses också ge en större kommersiell frihet än den kommunala förvaltningsformen genom att man på ett annat sätt kan tillgodose kunders speciella önskemål och behov. Att träffa specialavtal med olika kunder går enligt företrädare för Göteborgs Frihamns AB lättare i denna form.

Man har vidare vid verksamhet i företagsform en större finansiell handlingsfrihet än vid verksamhet i kommunalrättslig form. Ett aktiebolag kan låna på den fria marknaden utan att iaktta den för kommunen fastställda lånekvoten. Det kan således vara lättare att finansiera investeringar i ett aktiebolag. Kapitalanskaffningen förenklas också genom att man i ett företag kan låna mot inteckningssäkerhet. Man kan också vara friare att finansiera verksamheten genom avgifter, eftersom ett företag bör vara mer eller mindre självfinansierande. I en kommunal förvaltning kan man av bl. a. politiska skäl behöva vara mer försiktig med att höja avgifterna. Det anses vidare vara lättare att göra snabba avskrivningar i aktiebolagsformen än i verksformen. Vidare får man i bolagsformen behålla det eventuella överskott som verksamheten ger, vilket anses som en fördel. Ett överskott från en verksamhet i den kommunala förvaltningen går däremot in i kommunens allmänna budget. Att det kan vara lättare att vid drift i företagsform göra resultatavvägningar anses också vara en fördel. Vidare ses det från något håll som en fördel att man vid verksamhet i företagsform inte är bunden av de kommunala upphandlingsbestämmelserna. Företagsformen anses också smidigare än verksformen vid samarbete med utomstående intressenter.

I Göteborgs kommun anser man att man skulle få en enhetligare revision om man i de aktiebolag, som enligt ABL skall ha auktoriserade revisorer, i stället kunde anlita kommunens revisionsverk. Som det nu är anlitas ett stort antal olika revisionsfirmor. Dessa kan ha olika uppfattningar i samma fråga, t. ex. värdering av utländska lån.

Från fackligt håll rapporteras att man är nöjd med aktiebolagsformen med hänsyn till det snabba beslutsfattande denna form möjliggör. De fackliga representanterna får vanligen en närmare kontakt med den verkställande ledningen i ett aktiebolag än med den kommunala ledningen för ett kommunalt verk. Det blir därför lättare att lösa medbestämmandefrågor. Den verkställande direktören kan omedelbart fatta beslut i t. ex. skyddsfrågor. En förvaltningschef torde här inte ha samma självständiga ställning. De fackliga organisationerna har dock ibland klagat på att det är en dålig samordning mellan kommunen och kommunens företag i fackliga frågor. Det uppges att försök till samordning av kommunens och företagens personalfrågor görs, t. ex. vad gäller avtal om löner och om omplacering av anställda. Företagen har dock för det mesta ett självständigt arbetsgivaransvar och sluter egna avtal med arbetstagarorganisationerna.

Det förhållandet att reglerna om allmänna handlingars offentlighet inte är tillämpliga på bolag anses från flera håll innebära en stor fördel. Företagens verksamhet drivs ofta i konkurrens med annan likartad verksamhet och den begränsade insynen är därför en fördel vid t. ex. affärskontakter av olika slag, samt vid kontakter med kreditinstitut. Olikheterna mellan företagsformen och den kommunalrättsliga verksamhetsformen vad gäller JO:s insyn och kommunalbesvärsmöjligheterna synes inte ha vållat kommunerna och företagen några problem.

I Laxå kommun anser dock oppositionen i fullmäktige en nackdel med företagsformen vara svårigheten att få tillgång till handlingar, speciellt sådana av ekonomisk natur. Det är den politiska majoriteten som bestämmer vilka handlingar som skall lämnas ut. Minoriteten har på grund härav svårigheter att föra fram de frågor man vill.

En nackdel med företagsformen anses föreligga från skattesynpunkt. Eventuellt vinst från ett aktiebolag blir nämligen föremål för statlig beskattning medan överskottet i en kommunal förvaltning går direkt till kommunens kassa. I Göteborgs kommun ansåg man att det vore önskvärt att en kommun och dess företag räknades som en koncern. Man skulle då genom koncernbidrag kunna föra över medel från ett företag som går med vinst till ett som går med förlust. Som det nu är får de vinstgivande bolagen betala statlig skatt och kommunen utge bidrag till förlustbolaget.

En fara med de privaträttsliga företagsformerna synes vara att i dessa reglerna om den kommunala kompetensen lättare kan komma att åsidosättas. Ett aktiebolags styrelse har ansvar för att bolagets verksamhet går bra och kan förledas att i detta syfte uppta inte kompetensenlig verksamhet. Så driver t. ex. ett trafikbolag i Göteborg en lönande bensinförsäljningsverksamhet.

Sammanfattningsvis kan sägas att aktiebolags- och stiftelseformer uppges fungera mycket bra i kommunal verksamhet. I t. ex. Linköpings kommun anser man att de kommunala aktiebolagen fungerar på ungefär samma sätt som kommunala nämnder. Några egentliga problem eller svårigheter med kommunal verksamhet i företagsform har inte framkommit under kommit-

téns studiebesök. Önskemål om lagändringar – bortsett från en utvidgning av koncernbegreppet – har inte framförts. Inte heller har något intresse visats för en särskild kommunal företagsform.

6 Kommunal verksamhet i offentligrättslig och i privaträttslig form, en jämförelse

Kommunal verksamhet i privaträttslig form skiljer sig i flera avseenden väsentligt från den kommunala verksamhet som regleras av kommunallagen. De båda rättssystemen har tillkommit med helt olika syften.

Att en kommunal verksamhet bedrivs av ett fristående privaträttsligt rättssubjekt med egen beslutsprocess är en komplikation sett från kommunaldemokratisk synpunkt. I det privata rättssubjektets beslutande organ företräds kommunen nämligen av ett ombud vars behörighet begränsas endast av förekommande tvingande lagregler. Ombudets behörighet kan inte inskränkas vilket innebär att det teoretiskt kan medverka till beslut, som inte tillvaratar kommunens intressen eller t. o. m. strider mot uttryckligt lämnade direktiv. En behörighet av sådan omfattning är i princip främmande för det kommunala offentligrättsliga systemet och torde kunna accepteras endast därför att några praktiska olägenheter inte synes uppstå härav.

Genom att kommunen bara kan företrädas av en person som ombud i det kommunala företagets beslutande organ kan detta inte heller vara forum för en egentlig demokratisk beslutsprocess. Denna får i stället äga rum i det kommunala organ som ger ombudet instruktioner. Demokratiska processer inom rättssubjekt kan endast äga rum i företagets styrelse där olika politiska meningsriktningar vanligen är företrädda. Utrymmet härför är dock beroende av hur stort spelrum för självständiga ställningstaganden som kommunen lämnat företaget. Arbetet i de kommunala företagens styrelser bedrivs regelmässigt på samma sätt som i den kommunala verksamheten i övrigt. I praktiken gör de politiskt förtroendevalda inte någon större skillnad mellan verksamheten i en kommunal nämnd och arbetet i styrelsen i ett av kommunen ägt aktiebolag. Frågor av betydelse för bolagets verksamhet torde regelmässigt behandlas inom de politiska partiernas interna organisation.

De privaträttsliga företagsformer som utnyttjas för kommunal verksamhet medger normalt endast begränsad insyn även för ägarna. Så har exempelvis den enskilde aktieägaren i bolag med fler än tio aktieägare ingen annan rätt att få information om bolagets verksamhet än den han kan få genom att ta del av årsredovisningen och revisionsberättelsen och genom att utnyttja sin frågerätt vid bolagsstämma. I fåmansbolag har aktieägarna dock numera rätt till den insyn i bolagsverksamheten som behövs för att kunna bedöma bolagets ställning eller visst ärende som skall förekomma på bolagsstämma.

Lagarna som reglerar de privaträttsliga subjekten består av både dispositiva och tvingande regler. De dispositiva reglerna kan åsidosättas om samtliga ägare är ense om detta. Begränsningen i rätten till insyn i verksamheten är till

stora delar en följd av dispositiva regler. Möjligheterna att vidga insynen i ett kommunalt företag och över huvud taget anpassa dess verksamhet till kommunens är därför större om kommunen ensam disponerar över företaget. Endast de tvingande reglerna i det aktuella rättssystemet behöver då med nödvändighet iakttas. Dessa reglerar huvudsakligen den juridiska personens organisation och skyddet för borgenärers och andra tredje mäns intressen.

Det är nästan undantagslöst den förmodade överlägsna effektiviteten hos de privaträttsliga företagsformerna som motiverar valet av dessa framför den offentligrättsliga formen. I och för sig torde det inte heller råda någon tvekan om att t. ex. aktiebolagsformen från företagsekonomisk synpunkt har företräden framför den kommunala verksformen som regleras av KL. Uppmärksammas bör emellertid att vad som från företagsekonomisk synpunkt utgör en fördel nästan alltid utgör en större eller mindre nackdel sett från kommunaldemokratisk synpunkt. Problemet är att avväga hur långt det av företagsekonomiska skäl är rimligt att åsidosätta de regler som gäller för offentlig verksamhet.

6.1 Beslutsfattande och verkställighet

Vad gäller formerna för beslutsfattande och verkställighet är skillnaderna påtagliga mellan kommunal verksamhet i privaträttslig och i offentligrättslig form. I detta avsnitt lämnas en redogörelse för de karaktäristiska dragen i resp. system. Särskild vikt har lagts vid sådant som är av betydelse från kommunaldemokratisk och företagsekonomisk synpunkt.

Den kommunalrättsliga beslutsprocessen präglas av en utvecklad formalism. Formreglerna är av tvingande karaktär. Den stadga som reglerna ger beslutsprocessen är nödvändig i ett offentligrättsligt system. Detta förhållande leder emellertid ofta till omständlighet och därigenom långsamhet i handläggningen.

De privaträttsliga organisationsformerna, vilkas ursprungliga syfte oftast är att bereda delägarna ekonomisk vinning, har färre formregler knutna till beslutsprocesserna. Den effektivitet som eftersträvas i privaträttsliga juridiska personer skulle motverkas av alltför många sådana regler. Formkrav kan också i större utsträckning undvaras i system där besluten inte kan överklagas.

Inom den kommunala organisationen måste besluten i princip fattas av ett i demokratisk ordning tillsatt organ. Möjligheten att delegera beslutanderätt till annan än sådant organ är enligt KL i huvudsak begränsad till vad som kan betecknas som rutinärende. Även detta förhållande leder till en långsammare handläggning än om besluten i större omfattning kunde fattas direkt av en kommunal tjänsteman. Effektivitet i företagsekonomisk bemärkelse anses ofta kräva att en ganska omfattande beslutsfunktion läggs på en enda person. Att till en kommunal tjänsteman delegera en så vittgående kompetens, som t. ex. den verkställande direktören har enligt ABL, låter sig inte göras. De principer som uppbär KL fordrar att den politiskt tillsatta nämnden själv tar ansvaret för besluten.

Ett utmärkande drag för kommunal offentligrättslig verksamhet är den kompetensfördelning som finns mellan det beslutande organet och de

förvaltande och verkställande organen. De förvaltningsuppgifter som enligt KL åvilar kommunens styrelse och övriga nämnder är snävt avgränsade. Varje förvaltningsåtgärd kan i princip påstås vara på förhand godkänd av fullmäktige genom den ekonomiska ram som uppdragits i kommunens budget. Vid en jämförelse med bolagsstyrelsens förvaltningsuppdrag enligt ABL framstår skillnaden som väsentlig. Bolagsstyrelsen har nämligen, såvida bolagsstämman inte föreskrivit annat, befogenhet att vidta varje åtgärd som inte strider mot ändamålet med bolagets verksamhet och detta oavsett om bolaget behöver ta upp lån för att finansiera åtgärden. I synnerhet i affärsmässiga sammanhang där snabba avgöranden kan vara nödvändiga är det ofta alltför omständligt att t. ex. en upphandling som inte upptagits i kommunens budget först måste godkännas av fullmäktige innan den kan genomföras. Därutöver tillkommer det beredningstvång som gäller fullmäktiges ärenden och de långa intervallen mellan fullmäktigesammanträdena. Tidsutdräkten kan sålunda bli avsevärd. Ur ren effektivitetssynpunkt uppfattas därför ofta den kommunala kompetensfördelningen som ett hinder vilket kan elimineras genom en övergång till t. ex. aktiebolagsformen.

Besvärsrätten är av väsentlig betydelse i ett offentligrättsligt beslutssystem. Att en kommunmedlem utnyttjar sin rätt att anföra besvär kan emellertid medföra att verkställigheten av beslut ibland får anstå mycket länge i avvaktan på att fattade beslut vinner laga kraft. Detta befrämjar givetvis inte effektiviteten i verksamheten. Är denna av affärsmässig natur är företagsekonomiska värderingar i viss utsträckning befogade. Besvärsinstitutet kan då uppfattas som en klar nackdel.

Kommunal verksamhet i företagsform drivs vanligen i aktiebolagets eller stiftelsens form. Det är från dessa företagsformer man har att utgå om man vill bedöma de särdrag i de privaträttsliga juridiska personernas reglering som, jämfört med vad som gäller för kommunal verksamhet i offentligrättslig form, anses utgöra fördelar från företagsekonomisk synpunkt. Härutöver förekommer i någon omfattning även ekonomiska föreningar. Denna senare associationsform spelar emellertid en underordnad roll och avviker inte heller i några för denna framställning väsentliga avseenden från vad som gäller för aktiebolaget. Vad som nedan sägs om aktiebolaget är således i allt väsentligt även tillämpligt på den ekonomiska föreningen. För stiftelsen saknas alltjämt lagreglering av det slag som gäller för aktiebolaget och den ekonomiska föreningen. Detta möjliggör att stiftelsen internt kan organiseras på ett sätt som i huvudsak överensstämmer med förhållandena i ett aktiebolag. Så sker också regelmässigt i de kommunala stiftelserna. Någon anledning att såvitt gäller beslutsfattande skilja på aktiebolaget och stiftelsen föreligger därför inte heller. Vad som i den fortsatta framställningen sägs om aktiebolaget gäller således i allt väsentligt även stiftelsen och den ekonomiska föreningen.

Reglerna i ABL om i vilka former besluten skall fattas är huvudsakligen dispositiva. För verkställande direktörens beslutsfattande finns över huvud taget inga regler. De regler som finns om beslutsfattande kan således i stor usträckning åsidosättas om samtliga intressenter, styrelseledamöter vid styrelsebeslut och aktieägare vid bolagsstämmobeslut, samtycker till det. Styrelseledamöter fullgör sitt uppdrag på eget ansvar. Vid försummelse kan de både skiljas från sitt uppdrag och ådra sig skadeståndsansvar. Aktieägarintresset är huvudsakligen inriktat på vinstsyftet vilket är privatekonomiskt.

Aktieägaren kan därför ta den befattning med bolagsverksamheten han önskar. Förhållandet att de för beslutfattande gällande reglerna till stor del är dispositiva kan under vissa betingelser öka snabbheten och därmed effektiviteten vid skötseln av bolagsangelägenheterna.

Hos de privaträttsliga subjekten kan och i vissa fall skall en enskild person ha en mycket omfattande beslutanderätt. Tydligast kommer detta till uttryck i ABL enligt vilken verkställande direktören ensam bestämmer över den löpande förvaltningen. Hit hör varje åtgärd som med hänsyn till omfattningen och arten av bolagets verksamhet inte är av osedvanlig beskaffenhet eller stor betydelse. I vissa fall sträcker sig kompetensen även till åtgärder av detta slag nämligen när styrelsens ställningstagande inte kan avvaktas utan väsentlig olägenhet för verksamheten. Verkställande direktören är ett särskilt organ enligt ABL och ansvarar därför direkt för sitt uppdrag i förhållande till bolaget trots att han utsetts av styrelsen. Han har också enligt ABL ensam firmateckningsrätt inom sitt kompetensområde. Motsvarande uppläggning med verkställande direktör som särskilt organ med vid beslutskompetens kan anordnas i en stiftelse för vilken verksamhetsform t. v. saknas egentlig lagreglering. I en ekonomisk förening torde däremot en verkställande funktion av detta slag kunna etableras endast på uppdrag av styrelsen och då med stöd av fullmakt.

En funktion uppbyggd som den verkställande direktörens är en förutsättning för en från affärsmässig synpunkt rationell handläggning av bolagets angelägenheter. Sett från samma synpunkt måste den aktiebolagsrättsliga konstruktionen med verkställande direktör vara överlägsen vad som i detta avseende gäller inom det offentligrättsliga området. Sett med kommunaldemokratiska ögon får dock verkställande direktören många gånger anses ha en alltför omfattande kompetens. Detta har medfört att man vid kommunal verksamhet i bolagsform ofta genom instruktioner och på annat sätt sökt begränsa om inte behörigheten så befogenheten för denne.

När det gäller kompetensfördelningen mellan bolagsstämma och styrelse enligt ABL har tidigare framhållits att denna har en helt annan utformning än motsvarande relation enligt KL. Utnyttjar nämligen bolagsstämman inte sin rätt att utfärda direktiv för verksamheten kan styrelsen vidta alla åtgärder, som omfattas av i bolagsordningen angivet föremål för bolagsverksamheten, förutsatt att de gagnar ändamålet med verksamheten och inte missgynnar någon aktieägare. Att ABL tilldelar styrelsen en så omfattande förvaltningskompetens sammanhänger med att lagen utgår från att aktieägarens intresse i verksamheten är vinstsyftet. Ändamålsenligheten i verksamheten och styrelsens förmåga att sköta sitt förvaltningsuppdrag kan till väsentlig del mätas i de siffror som framläggs i årsredovisningen. I privaträttsliga sammanhang behöver aktieägaren inte ta annan befattning med bolagsverksamheten än att granska redovisningen och därav bilda sig en uppfattning om hur styrelsen och verkställande direktören från företagsekonomisk och affärsmässig synpunkt fullgjort sina sysslomannauppdrag. Aktieägarens bedömning av dessa frågor tar sig uttryck i hans ställningstagande till fastställandet av resultat- och balansräkning och till frågan om ansvarsfrihet skall beviljas.

Den i lagen (1951:308) om ekonomiska föreningar angivna kompetensfördelningen mellan stämma och styrelse har i huvudsak samma utformning som

den som enligt ABL gäller för dessa organ. Utan direktiv från föreningsstämman har styrelsen således en lika vid kompetens som styrelsen i ett aktiebolag under samma förhållanden. Skälen för denna kompetensfördelning torde vara desamma som för kompetensfördelningen enligt ABL. Vad gäller stiftelsen i dess traditionella form saknas beslutande organ i egentlig bemärkelse. Styrelsens kompetensområde kommer härigenom att begränsas endast av de bestämmelser som finns i stiftelseurkunden eller i stiftelsens stadgar. Denna vida kompetens beror på det syfte stiftelseinstitutet ursprungligen var avsett att tillgodose, nämligen att möjliggöra att en avskild förmögenhetsmassa eller avkastningen därav under obegränsad tid, och således även efter det stiftaren avhänt sig sina befogenheter med avseende på egendomen, används för att gagna visst ändamål. Det är dock möjligt att genom bestämmelse i stiftelseurkunden eller stadgarna föreskriva att stiftelsens styrelse i sin verksamhet skall vara skyldig att följa vissa direktiv från stiftare eller annan.

Ändamålet med kommunal verksamhet får inte vara att bereda kommunen vinst. Detta gäller även när kommunen driver sin verksamhet i bolags- eller annan företagsform. Syftet med verksamheten skall i stället vara att till självkostnad producera vissa nyttigheter till gagn för kommunmedlemmarna i direkt eller förmedlad form. Styrelsen i ett kommunalt företag har därför ett annat förvaltningsuppdrag än en styrelse i företag med vinstsyfte. Förvaltningsuppdraget överensstämmer i huvudsak med det som gäller för en kommunal nämnd. För att det kommunala företaget skall kunna drivas på detta sätt och bli ett organ för egentlig kommunal verksamhet måste företaget styras genom direktiv från kommunen. En styrmekanism av detta slag har emellertid i många fall visat sig vara svår att få till stånd. Kommunala företag har ofta fått en helt självständig ställning och fullmäktige har praktiskt taget ej tagit befattning med dessas verksamhet sedan de en gång bildats. Att företaget får en i förhållande till kommunen alltför självständig ställning är således en risk vid kommunal verksamhet i företagsform. Detta är från kommunaldemokratisk synpunkt inte tillfredsställande.

För de privaträttsliga juridiska personerna gäller att styrelsebeslut och beslut av verkställande direktör eller annan funktionär ej är överklagbara. Besluten kan därför verkställas omedelbart vilket möjliggör en snabb och effektiv handläggning. Ägarintresset av att besluten är ändamålsenliga, dvs. gagnar syftet med verksamheten, anses tillgodosett genom det skadeståndsansvar som åvilar den som fattar besluten. Härtill kommer möjligheten för den som utsett styrelseledamot eller annan funktionär att omedelbart skilja honom från uppdraget. Beslut av bolagsstämma i aktiebolag och av föreningsstämma i ekonomisk förening kan dock i viss utsträckning prövas av allmän domstol. Rätt att föra talan har ägare dvs. aktieägare och medlem, styrelse, styrelseledamot och verkställande direktör. Fråga är om en ren laglighetsprövning dvs. om besluten tillkommit i behörig ordning, strider mot gällande associationsrättslig lagstiftning eller bestämmelse i bolagsordning eller i föreningsstadgar. Rätten att föra dylik talan får huvudsakligen anses utgöra en del av minoritetsskyddet. I jämförelse med den kommunala besvärsrätten som i vissa fall kan leda till påtagliga nackdelar från effektivitetssynpunkt torde rätten att föra talan mot associationsrättsliga stämmobeslut inte ha någon egentlig betydelse i detta avseende. Förhållandet blir emellertid annorlunda om ett kommunalt företag ålagts att underställa fullmäktige beslut i mer

betydelsefulla frågor. Fullmäktiges ställningstagande kan då enligt KL överklagas genom kommunalbesvär och prövas då också efter de för kommunal verksamhet gällande normerna.

Stiftelsen skiljer sig från aktiebolaget och den ekonomiska föreningen bl. a. genom att den i sin ursprungliga form inte har beslutande organ av stämmotyp. I kommunala stiftelser är det emellertid brukligt att kommunens fullmäktige i större eller mindre utsträckning fullgör samma funktion som stämman i ett aktiebolag. De beslut som fullmäktige då fattar i ärende rörande stiftelsen kan angripas genom kommunalbesvär enligt de för andra fullmäktigebeslut gällande reglerna.

6.2 Ekonomiska aspekter

Med undantag för handelsbolaget och i viss utsträckning också kommanditbolaget gäller att privaträttsliga juridiska personer har en i förhållande till sina ägare eller huvudmän helt avskild förmögenhet. Vid kommunal verksamhet i företagsform får denna omständighet rättsliga konsekvenser som saknar motsvarighet vid kommunal verksamhet i offentligrättslig form. Några av de mest väsentliga är följande.

Med vissa i kommunalt sammanhang mindre inressanta undantag gäller för de privaträttsliga juridiska personerna att deras ägare, medlemmar och huvudmän inte bär ansvar för den juridiska personens förpliktelser med mer än vad de tillskjutit eller förbundit sig att tillskjuta. Detta är teoretiskt sett en ytterligt väsentlig skillnad mot vad som gäller i offentligrättslig verksamhet. Något tillspetsat kan sägas att det där ytterst är kommunmedlemmarna som svarar för kommunens ekonomiska åtaganden. Från affärsmässig synpunkt är det givetvis en fördel att ett företags ägare endast svarar för verksamheten med det riskkapital han tillskjutit. I kommunala sammanhang saknar dock denna omständighet i praktiken oftast betydelse. De kommunala företagen uppfattas nämligen vanligen som instrument för kommunal verksamhet med ungefärligen samma ställning som de kommunala förvaltningsgrenarna. Kommunerna anser sig därför, oberoende av vad rättsligen gäller, ha samma ansvar för företagen som för den kommunala förvaltningen. Den viktigaste konsekvensen av förhållandet att det kommunala företaget formellt svarar med endast den egna förmögenheten för ingångna förpliktelser inträder vid upptagande av lån. I praktiken kan långivaren inte bortse från denna omständighet. Denne kräver därför regelmässigt säkerhet av det kommunala företaget i samma utsträckning som av andra privaträttsliga juridiska personer.

Vad som ofta framhållits som en fördel med den privaträttsliga formen har varit möjligheten att utnyttja fast egendom och andra förmögenhetstillgångar som säkerhet vid upptagande av krediter. Något liknande är inte tillåtet inom den kommunala förvaltningen. Betydelsen av olikheten är möjligen inte så stor då kreditgivare ofta kräver kommunal borgen även vid utlåning till kommunala företag. Genom lagändring har också begränsningarna i kommunens rätt att ingå borgen borttagits. Då problemen med underställningsskyldighet härigenom upphört, torde eventuella fördelar av att annan säkerhet än kommunal borgen kunnat ställas i vissa kommunala företag också ha minskat i betydelse.

För verksamhet i privaträttslig form gäller bokföringslagen och de särskilda redovisningsregler som finns för respektive associationsform. Det enskilda företagets ekonomiska förhållanden kommer således regelbundet till uttryck i den redovisning som skall ske. I ett kommunalt sammanhang kan en sådan redovisning vara av värde, t. ex. vid bedömningen av hur självkostnadsprincipen upprätthålls inom företaget. Bokföringslagen gäller emellertid inte för kommunerna, och KL innehåller inte heller några särskilda redovisningsregler. Kommunerna avgör därför själva hur redovisningen skall utformas. Häri ligger en skillnad i förhållande till vad som gäller i privaträttslig verksamhet. Kommunerna tillämpar numera i huvudsak enhetliga redovisningsregler. Till skillnad från vad som gällde tidigare möjliggör dessa att resultatet av varje förvaltningsgrens verksamhet kan utläsas för sig. Någon skillnad av betydelse vad gäller möjligheterna att via redovisningen få information om verksamhet i kommunalrättslig ordning och kommunal verksamhet i företagsform finns således numera knappast i praktiken.

Det område där de ekonomiska konsekvenserna av kommunal verksamhet i företagsform får störst betydelse är förmodligen det skatterättsliga. Används privaträttsliga företagsformer för kommunal verksamhet blir också de skatteregler som gäller för sådana tillämpliga. Den skatterättsliga situationen när det gäller beskattning av inkomst av rörelse och förmögenhet, mervärdeskatt och stämpelskatt blir därför en annan när kommunala företagsformer används än vad den är vid verksamhet i den kommunala förvaltningsformen. Vid avveckling av ett kommunalt företag kan också utskiftningsskatt aktualiseras.

Reglerna om beskattning av inkomst av rörelse är de som vid kommunal verksamhet i företagsform tilldrar sig störst intresse. Uppkommer överskott inom ramen för självkostnadsprincipen i kommunens egen verksamhet kan kommunen i allmänhet använda det för täckande av underskott i en annan del av kommunens verksamhet. Beskattning undviks härigenom. Drivs däremot verksamhet i företagsform kan ett överskott inte föras över som vinst från företaget till kommunen utan att först ha beskattats hos företaget. Har ett överskott uppkommit skall nämligen det allmänna ha sin del därav innan kommunen kan tillgodogöra sig överskottet. Detta medför, att ett hos den juridiska personen uppkommet överskott ofta blir kvar hos denna vars ekonomi därmed konsolideras. Av många uppfattas detta förhållande som rättvisare gentemot dem som genom avgifter bidragit till att överskottet uppkommit hos företaget än att överskottet, som understundom sker, utnyttjas för annan verksamhet som annars skulle ha skattefinansierats.

De skatteregler som gäller för de enskilda företagen kan emellertid ibland leda till att verksamhet i företagsform blir mera kostsam för kommunmedlemmarna än verksamhet i offentligrättslig form. Om kommunen upprätthåller krav på skälig förräntning av det kapital som den investerat i företaget måste nämligen räntan på detta kapital utges i form av aktieutdelning och således först beskattas i företaget. Den skatt företaget härvid måste erlägga går huvudsakligen till andra mottagare än den berörda kommunen. Om vinst uttas kommer företagets produkter att få bära en högre kostnad än som skulle vara fallet om verksamheten bedrivits i offentligrättslig form. Denna högre kostnad blir större än den ränta som genom vinstuttaget tillgodogörs kommunen. I fall då en redan befintlig kommunal verksamhet överförs på ett

särskilt rättssubjekt, kan detta problem till stor del elimineras genom att de anläggningar som överförs till företaget endast till en mindre del avräknas som betalning för aktier eller motsvarande och såvitt avser resten betalas genom räntebärande reverser. Problemen blir svårare att bemästra om kommunen förvärvar företaget från annan. Den kapitalkostnad kommunen då ådrar sig kan inte uttas ur det övertagna företaget utan att först ha beskattats där, om ej särskilda komplicerade åtgärder först vidtas.

6.3 Insynsfrågor

Vad som under senare tid tilldragit sig störst uppmärksamhet beträffande kommunal verksamhet i företagsform har varit insynsfrågorna. De privaträttsliga associationerna präglas nämligen av stor slutenhet. Från affärsmässig synpunkt anses fördelar vara att vinna om företagsverksamhet kan bedrivas med mycket begränsad insyn även för ägarsidan. Ett sådant synsätt präglar exempelvis ABL:s regler om aktieägares rätt till insyn i bolagsverksamheten. Dessa regler är dock till stor del dispositiva.

Att en kommunal verksamhet överförs till ett privaträttsligt subjekt innebär i första hand att offentlighetsprincipen upphör att vara tillämplig på uppgifterna i verksamheten. Men också kommunens och de enskilda förtroendemännens övriga möjligheter till insyn beskärs, ofta i en omfattning som inte framstår som godtagbar.

Insynsproblemen i de kommunala företagen har vid olika tillfällen behandlats i statliga utredningar. I kommunalrättskommitténs betänkande (SOU 1965:40) Kommunala bolag föreslogs införandet av ett särskilt rättssubjekt för kommunal affärsmässig verksamhet (se ovan kap. 4). För detta rättssubjekt skulle offentlighetsprincipen vara tillämplig med vissa modifikationer. Enligt förslaget skulle vidare fullmäktige vara rättssubjektets beslutande organ med därav följande insyn.

Även kommunaldemokratiutredningen ägnade i sitt betänkande (SOU 1975:41) Kommunal demokrati insynsfrågorna avsevärd uppmärksamhet. När det gällde kommunens insyn lämnades en rad rekommendationer till åtgärder vilka kunde genomföras inom ramen för gällande lag. Frågan om en utvidgad tillämpning av offentlighetsprincipen föreslogs bli föremål för särskild utredning. Det påpekades dock att kommunerna i bolagsordningar och stiftelseurkunder redan nu kunde införa bestämmelser om att företagets handlingar med vissa undantag skulle vara offentliga.

Från företagsekonomisk synpunkt torde bärande skäl inte kunna anföras mot den insyn i de kommunala företagen som rekommenderats av kommunaldemokratiutredningen. Den enda risken från affärsmässig synpunkt är rekommendationen att kommunstyrelsen skall få obegränsad tillgång till företagets handlingar. Under olyckliga omständigheter kan man i undantagsfall tänka sig att denna rätt till information om företagets angelägenheter leder till men för företaget. Detta torde emellertid vara en risk som bör kunna accepteras i ett demokratiskt system, i vart fall så länge det endast är ägarintresset som blir lidande. Skulle däremot borgenärsintressen äventyras genom insynen, något som torde höra till rena undantagsfallen, ställer sig saken annorlunda. Denna situation behandlas i specialmotiveringen till 3 kap. 1 § KL i kommitténs förslag.

Även om kommunaldemokratiutredningens rekommendationer tillämpas fullt ut är det tydligt att insynen i den privaträttsliga företagsverksamheten inte direkt kan jämföras med vad som gäller i det offentligrättsliga systemet. Orsakerna härtill är flera. En härrör från svårigheterna att förmedla information om den verksamhet som bedrivs i privaträttslig regi. De handlingar som enligt rekommendationerna skall överlämnas till eller anmälas hos fullmäktige är ofta sådana att läsaren behöver särskild kunskap i redovisning för att kunna tillgodogöra sig informationen. Handlingarna ger inte heller alltid tillräckligt underlag för att bedöma på vilket sätt och i vilken utsträckning företagsverksamheten fyllt sin kommunala funktion. Ett annat skäl kan vara begränsad vilja att i full utsträckning lämna information i frågor som av olika anledningar inte anses böra redovisas. Bolagsstämmor med närvarorätt för kommunens företrädare och andra tillfällen då information om företagsverksamheten lämnas kan visa sig ha begränsat värde som informationskällor. Samma brister kan också vidlåda interpellationsinstitutet. Även om detta utvidgas vad avser möjligheterna att ställa frågor om de kommunala företagens verksamhet, skapar institutet inte större faktisk insyn än det lämnade svaret ger. Vidare är den rekommenderade inspektionsrätten ingen garanti för att den enskilde förtroendemannen eller en minoritet får vidgade insynsmöjligheter. Majoriteten avgör nämligen om inspektionsrätten skall utövas och likaså vad inspektionen skall omfatta. Ligger det i majoritetens intresse att vissa faktiska förhållanden i företagsverksamheten inte uppdagas, kan kommunstyrelsen genom majoritetsbeslut helt avstå från att utöva sin inspektionsrätt eller begränsa inspektionen till att omfatta sådant som inte är kontroversiellt.

Skall kommunaldemokratiutredningens rekommendationer leda till en kommunal insyn i egentlig bemärkelse, förutsätts både att en ambition finns från de kommunala företagens sida att verkligen informera om verksamheten och att såväl majoriteten som minoriteterna i kommunen vill skapa insyn i företagsverksamheten. När så ej är fallet kvarstår bristerna från kommunaldemokratisk synpunkt beträffande kommunal verksamhet i företagsform.

Av vad i det föregående sagts framgår att med kommunal insyn i företagsverksamheten avses både den insyn som kommunen i egenskap av juridisk person är tillförsäkrad i företagen och den som enskilda förtroendemän och minoriteter har möjlighet att få. Genom de åtgärder som kommunaldemokratiutredningen föreslår kan kommunen skaffa sig en insyn i de kommunala företagen som bör kunna betraktas som tillfredsställande. Minoriteters och enskilda förtroendemäns rätt till insyn kan däremot inte anses tryggad i samma omfattning. Garantier för dessas insyn torde knappast kunna skapas på annat sätt än genom en ovillkorlig rätt att i större utsträckning få ta del av de kommunala företagens handlingar. Till viss icke obetydlig del kan således frågan om den kommunala insynen sägas sammanfalla med frågan om en utvidgad tillämpning av offentlighetsprincipen.

Därmed blir också frågan om den enskilda kommunmedlemmens möjlighet till insyn aktuell. För kommunal verksamhet i offentligrättslig form gäller offentlighetsprincipen. Envar har fri tillgång till handlingar i sådan verksamhet i den mån ej sekretess enligt sekretesslagen gäller för uppgifter i dem. Principen är från demokratisk synpunkt av fundamental betydelse.

Å andra sidan uppfattas offentlighetsprincipen stundom som en nackdel när

det gäller affärsmässigt inriktad kommunal verksamhet. I sekretesslagen har detta förhållande uppmärksammats, och för den affärsmässigt inriktade offentliga verksamheten har regler införts som medför att det allmännas intresse i avsevärd omfattning skyddas bl. a. i konkurrenssituationer och vid allmän upphandling. Dessa skyddsregler har allmänt accepterats som tillräckliga för offentlig verksamhet. Mot denna bakgrund är det givetvis befogat att ifrågasätta om inte också den kommunala verksamhet som bedrivs i företagsform utan större men skulle kunna öppnas för insyn i en utsträckning som i huvudsak överensstämmer med vad som gäller i offentligrättslig verksamhet. Kommittén har enligt sina direktiv att ta ställning till denna fråga såvitt gäller både statliga och kommunala bolag, föreningar och stiftelser. Först i ett senare skede av sitt arbete kommer emellertid kommittén att göra en närmare analys av dessa frågor.

Som tidigare berörts framhöll kommunaldemokratiutredningen att kommunerna genom att införa bestämmelse härom i bolagsordning eller stiftelseurkund kunde göra handlingarna i ett företag tillgängliga för allmänheten. Några kommuner har i dag också vidtagit denna från kommunaldemokratisk synpunkt lämpliga åtgärd varvid erforderliga undantag huvudsakligen i överensstämmelse med sekretesslagens bestämmelser meddelats. Genom bestämmelser av detta slag uppkommer emellertid inte en rättslig förpliktelse för företaget i förhållande till kommunmedlem eller annan. Företaget kan inte t. ex. genom dom av allmän domstol tvingas utge en handling. Bestämmelsen är i stället att uppfatta som ett direktiv från aktieägaren eller huvudmannen för verksamheten i den juridiska personen och som sådant ett uttryck för en ambition i kommunaldemokratisk anda.

Utan att föregripa kommitténs fortsatta arbete med frågan om en utvidgning av offentlighetsprincipen till kommunala företags handlingar torde nu kunna konstateras att en annan attityd till allmän insyn i de kommunala företagen än den alltjämt förhärskande ofta kan intas utan att några i egentlig bemärkelse skyddsvärda intressen träds för nära.

6.4 Kontrollfrågor och sanktionssystem

Kontrollen över kommunal offentligrättslig verksamhet utövas genom det inseende och den kontroll kommunens styrelse har över nämnders förvaltning enligt 3 kap. 1 § KL, de kommunala revisorernas granskning av den kommunala verksamheten, besvärsinstitutet och justitieombudsmännens (JO:s) tillsyn över de kommunala nämndernas verksamhet. I detta avseende uppvisar de privaträttsliga företagsformerna påtagliga olikheter. Vidare råder påtagliga skillnader mellan det sanktionssystem under vilket offentligrättslig kommunal verksamhet bedrivs och det under vilket privaträttslig sådan bedrivs.

Styrelsens kontroll över nämndernas verksamhet är enligt KL huvudsakligen inriktad på den ekonomiska förvaltningen. Hit hör bl. a. frågorna om nämnderna i sin verksamhet håller sig inom beslutade anslag och om medelsförvaltningen sker under betryggande former. Någon egentlig skillnad i detta avseende torde inte gälla vid en jämförelse med verksamhet i privaträttslig form. Så svarar styrelsen i aktiebolaget och i den ekonomiska

föreningen bl. a. för företagets allmänna ekonomiska utveckling samt för att organisationen av bokföring och medelsförvaltning innefattar en tillfredsställande kontroll. På verkställande direktören i aktiebolaget och ofta på en motsvarande funktionär i stiftelsen och i föreningen ankommer det att sörja för att medelsförvaltningen sköts på ett betryggande sätt. Denna uppgift åvilar i ett kommunalt förvaltningssystem den förvaltande nämnden. Särskilda fördelar eller nackdelar kan därför inte i nu behandlat hänseende anses uppstå vid kommunal verksamhet i företagsform.

När man övergår till att undersöka revisionens roll i den kommunala förvaltningen och i ett kommunalt företag finner man en skillnad som beror på att syftet med fri företagsamhet till helt övervägande del är att bereda ägarna avkastning av investerat kapital. Syftet är således ett helt annat än vad som gäller för kommunal verksamhet i gemen.

När kommunerna använder t. ex. bolagsformen brukar de inte utnyttja möjligheten att i bolagsordningen skriva bort vinstsyftet till förmån för det egentliga kommunala ändamålet med verksamheten. På grund härav får förvaltningsuppdraget till bolagsstyrelsen också formellt det från kommunal synpunkt mindre lämpliga innehållet att vara inriktat på vinst. Detta leder i sin tur till att förvaltningsberättelserna i kommunala bolag i mycket stor utsträckning följer de schabloner för sådana som tillämpas inom privat företagsamhet. Hur bolagets styrelse anser att förvaltningsuppdraget fullgjorts i relation till den kommunala målsättningen och till syftet med verksamheten kommer därför mycket sällan till klart uttryck.

Detta gäller också revisionen. Den sker som om syftet med verksamheten vore att bereda aktieägarna vinst. För kommunal revision gäller bl. a. att pröva verksamhetens ändamålsenlighet från kommunens och därigenom också indirekt från kommunmedlemmarnas synpunkt. Detta synsätt synes dock inte i någon större utsträckning prägla revisionen av kommunala företag. Att den kommunala verksamheten i företagsform vid revision sällan bedöms utifrån de för kommunen gällande värderingarna måste betecknas som en brist från kommunaldemokratisk synpunkt. Bristen kan emellertid avhjälpas genom en annan utformning av bolagsordning och motsvarande grundläggande dokument. Vidare kan bolagsstämman eller motsvarande organ ge styrelsen direktiv om innehållet i förvaltningsberättelsen och revisorerna anvisningar om revisionens inriktning.

Besvärsinstitutet har behandlats ur vissa aspekter i kap. 6.1 varvid bl. a. konstaterats att det ibland kan leda till från effektivitetssynpunkt negativa tidsutdräkter. För kommunmedlemmarnas möjligheter att utöva kontroll över den kommunala verksamheten är besvärsrätten däremot av mycket stor betydelse. En dylik kontrollmöjlighet saknas i huvudsak när verksamheten bedrivs i privaträttslig form. Endast i de fall frågor på grund av underställningsskyldighet eller av andra skäl kommer under fullmäktiges handläggning finns en sådan möjlighet. Fullmäktiges ställningstagande kan då överprövas enligt de besvärsgrunder som anges i 7 kap. 1 § KL. En saklig granskning blir då i viss mån möjlig på sätt kommit till uttryck i fallet RÅ 1980 Ab 482. Om företaget inte skall underställa fullmäktige frågor av principiell eller eljest betydelsefullt slag och inte heller är beroende av kommunala tillskott för sin verksamhet, är det endast beslutet om bildandet av företaget som kan bli föremål för prövning.

Att man i praxis accepterat att kommunal verksamhet får bedrivas i former som i stort omöjliggör kontroll från den enskilde kommunmedlemmens sida får antas bero på att man förutsätter att kommunen när företaget bildas tillser att garantier finns för att verksamheten kommer att bedrivas under iakttagande av grundläggande kommunala principer. Verkliga garantier av detta slag kan emellertid för närvarande inte skapas. En förutsättning härför är nämligen att någon i opartisk ställning kan utöva makt för att åstadkomma rättelse i verksamhet som inte överensstämmer med de kommunala principerna. Något sådant organ finns inte när det gäller kommunalföretagens verksamhet. Makt över ett sådant företag kan endast utövas av kommunen själv i dess egenskap av ägare eller huvudman. Kommunen har inte alltid uppfyllt de krav på garantier som kommunmedlemmarna kan uppställa. Förhåller sig kommunen passiv i sin relation till kommunalföretaget, antingen det beror på okunnighet om faktiska förhållanden eller andra omständigheter, kan företaget, oåtkomligt för prövning och rättelse, bryta mot praktiskt taget varje för dess verksamhet uppställt direktiv. Ett accepterande av kommunal verksamhet i privaträttslig form bygger på att man har förtroende för de kommunala organen såsom enda kontrollinstans över denna del av kommunens verksamhet. Här finns givetvis utrymme för olika uppfattningar om ett sådant förhållande är förenligt med grundläggande offentligrättsliga principer. Häri ligger en svaghet då kommunens verksamhet överförs till privaträttsliga organisationer.

Enligt lagen (1975:1057) med instruktion för justitieombudsmännen har dessa att utöva tillsyn över dem som utövar offentlig verksamhet. Såvitt gäller den kommunala sektorn undantas dock ledamöterna i kommunens beslutande organ. Tillsynen kommer således att omfatta de förvaltande och verkställande organen samt de till dessa knutna tjänstemännen. JO:s kompetens sträcker sig inte till de kommunala företagen då verksamheten i dessa inte följer reglerna för offentlig verksamhet.

Genom att överföra kommunal verksamhet till ett privaträttsligt subjekt elimineras således denna samhälleliga kontroll av verksamheten. JO:s tillsynsbefogenheter har såvitt gäller kommunerna emellertid sin största betydelse inom den specialreglerade nämndverksamheten som ofta inrymmer myndighetsutövning. Den fakultativa kommunala verksamheten berörs däremot inte på samma sätt av JO:s tillsyn. Kommunernas frihet är inom detta område vid. De kommunala företagen återfinns nästan uteslutande just inom det fakultativa kompetensområdet. Det förhållandet att JO:s kontrollfunktion upphör om uppgifter överlämnas till kommunala företag kan därför anses ha en begränsad betydelse sett från offentligrättslig synpunkt.

Nära kontrollfrågan står frågan om olikheter vad gäller sanktioner vid verksamhet i offentligrättslig resp. i privaträttslig form. Till att börja med föreligger vissa olikheter straffrättsligt. Dessa inskränker sig dock till det i praxis relativt begränsade straffansvar som enlig 20 kap. 1 och 3 §§ brottsbalken gäller för myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning samt brott mot tystnadsplikt. Då myndighetsutövning inte får förekomma i kommunala företag annat än om det finns uttryckligt lagstöd, vilket f. n. inte torde vara fallet, blir de två förstnämnda brotten ointressanta i detta sammanhang. Då författningsreglerade tystnadsplikter förekommer i betydligt större omfattning i den offentliga verksamheten än i den verksamhet som

försiggår i ett privaträttsligt rättssubjekt, blir de situationer i vilka brott mot tystnadsplikt kan förekomma långt mer vanliga i den offentliga verksamheten än i aktiebolaget eller stiftelsen. Sanktionen i 20 kap. 3 § brottsbalken är i båda fallen i och för sig densamma. De straffrättsliga olikheterna torde i praktiken inte spela någon större roll.

När det gäller det skadeståndsrättsliga ansvaret är de formella skillnaderna väsentliga. Här åsyftas då inte arbetstagarnas ansvar, vilket regleras i skadeståndslagen, utan det ansvar som åvilar förtroendemännen i den offentligrättsliga verksamheten och styrelseledamöter och verkställande funktionärer på det privaträttsliga området. Såväl ABL som lagen (1951:308) om ekonomiska föreningar innehåller väl utvecklade regler om styrelseledamöternas skadeståndsansvar vid försumlig förvaltning. Ett i huvudsak liknande ansvar åvilar styrelseledamöterna i en stiftelse. Om detta ansvar kan kort sägas att ledamöter, som vid fullgörandet av sitt uppdrag uppsåtligen eller av oaktsamhet åsamkar den juridiska personen ekonomisk skada, har att ersätta den. Vissa möjligheter till jämkning efter skadeståndslagens mönster när det gäller arbetstagares ansvar står också öppna.

KL har aldrig innehållit bestämmelser om skadeståndsansvar för kommunala förtroendemän. Tjänstefelet kunde tidigare och fram till dess det avkriminaliserades 1976 utgöra grund för skadeståndskrav i fall av försumlighet. Omfattningen av detta ansvar överensstämde grovt sett med ansvaret enligt de associationsrättsliga reglerna. Något egentligt behov av särskilda skadeståndsregler för förtroendevalda förelåg således inte så länge försumligt fullgörande av förvaltningsuppgift var straffsanktionerat. Detta kan förklara varför man i förarbetena till skadeståndslagen utan särskild analys förbigår frågan om förtroendeuppdrag skall anses förenat också med ett från straffet frikopplat skadeståndsansvar.

Sedan tjänstefelet avskaffats som brott råder oklarhet om kommunala förtroendemän inom verksamhetsområden där myndighetsutövning inte förekommer över huvud taget har något skadeståndsansvar för s. k. ren förmögenhetsskada som de åsamkar kommunen under fullgörande av sitt förvaltningsuppdrag. Mycket får dock anses tala för att sådant ansvar inte föreligger. Att här falla tillbaka på handelsbalkens regler om sysslomän för att få en grund för ansvar, skulle uppfattas som främmande för det nuvarande kommunala förtroendemannasystemet och är därför inte realistiskt.

Olika uppfattningar kan givetvis råda om det lämpliga i att låta en förvaltningsverksamhet som ofta avser stora ekonomiska värden bedrivas endast under politiskt ansvar. Delade meningar råder däremot inte om det berättigade i de associationsrättsliga skadeståndsinstituten. Oberoende av för- och nackdelar med de rättsliga olikheterna är skillnaden i ansvarshänseende så markant mellan kommunal offentligrättslig verksamhet och privaträttslig sådan att den måste framhållas, även om den i praktiken knappast spelar någon roll.

7 Allmänna överväganden och förslag

Kommunalrättskommittén framlade 1965 sitt betänkande (SOU 1965:40) Kommunala bolag. Det innehöll bl. a. förslag till lag om särskilda kommunalföretag. Ett sådant skulle ha drag både från privaträtten och från den offentliga rätten. Förslaget möttes av vissa invändningar och har inte blivit genomfört.

Sedan 1965 har den kommunala verksamhet som drivs i privaträttsliga former ytterligare ökat i betydelse och utgör nu i pengar räknat närmare 20 % av primärkommunernas omsättning. Som framgår av den statistiska utredningen i kap. 2, som huvudsakligen speglar läget i januari 1979, ligger tyngdpunkten hos de kommunägda aktiebolagen, men särskilt inom bostadssektorn är även kommunala stiftelser vanliga. Kommunal verksamhet i den ekonomiska föreningens skepnad förekommer endast i ett 30-tal fall. Förhållandena växlar starkt från kommun till kommun. En kommun har överlämnat en stor del av sin verksamhet till kommunala bolag och stiftelser, en annan kommun har nästan inga sådana i sin organisation.

Verkligheten visar att det i kommunerna finns ett behov av att kunna driva verksamhet i de smidigare former som privaträttens olika associationer nu erbjuder. Den allmänna meningen var tidigare att en utveckling i denna riktning borde motverkas. Kommunalrättskommittén övervägde i sådant syfte att genom ändring av 1953 års KL:s bestämmelser förenkla formerna för drivande av kommunal affärsverksamhet i nämndregi. På så sätt skulle man inom den ram kommunen själv utgör kunna uppnå de praktiska fördelar vad gäller den löpande driften som man nu tror sig kunna vinna genom att övergå till att sköta verksamheten genom ett privaträttsligt rättssubjekt.

Kommittén har också för sin del övervägt tanken att föra in särskilda regler i KL som skulle möjliggöra för en kommun att driva affärsverksamhet i förenklade former så att det verkställande organet bibehöll ställningen av rent kommunalt organ. Att bygga ut KL med regler av denna art skulle innebära något principiellt nytt. KL har tillkommit så sent som 1977. Lagstiftningen föregicks av ett noggrant förberedelsearbete. Kommittén har inte ansett det vara lämpligt att i nuvarande skede föreslå så vittgående principiella nyheter i KL som skulle bli erforderliga, om man inom kommunens ram skulle skapa en praktiskt fungerande särskild organisationsform för drivande av kommunens affärsverksamhet.

7.1 En särskild kommunal företagsform

I direktiven för kommittén åläggs kommittén att särskilt överväga kommunalrättskommitténs nyssnämnda förslag om införande av ett nytt slag av rättssubjekt, det särskilda kommunalföretaget. Kommittén har i sådant syfte gått igenom remissmaterialet över kommunalrättskommitténs förslag av år 1965. Detta material har kommittén under sitt arbete kunnat ytterligare komplettera.

Kommittén har sålunda tagit upp frågan om införande av en särskild juridisk person avpassad för kommunala behov under sina studiebesök i olika kommuner i landet. Det har därvid efter hand blivit klart att det i kommunerna knappast finns något intresse för en ny företagsform av blandad offentlig – privaträttslig natur som skulle vara förbehållen kommunerna. Man är på kommunalt håll allmänt tillfreds med de möjligheter kommunerna enligt gällande praxis har att bruka de privaträttsliga juridiska personer som f. n. finns. Denna uppfattning har också i huvudsak stöd i övriga erfarenheter som på olika sätt tillförts kommittén under dess arbete.

Syftet med inrättandet av ett nytt särskilt rättssubjekt anpassat för kommunal verksamhet skulle vara att i detta kunna förena de demokratiska kraven på insyn, inflytande och kontroll från kommunens och allmänhetens sida med den effektivitet som anses prägla de privaträttsliga juridiska personerna. Arbetet med framtagandet av en juridisk person i vilken dessa till viss del motstridiga intressen skulle avvägas och beaktas i lämplig omfattning skulle aktualisera flera svårbemästrade problem, framför allt på den associationsrättsliga sidan. Klarhet måste från rättssäkerhetssynpunkt råda om företagets kompetens så att presumtiva avtalsparter enkelt och precist kan avgöra förutsättningarna för ingåendet av bindande avtal. Denna fråga kan inte anses vara löst på ett tillfredsställande sätt i kommunalrättskommitténs förslag av år 1965. Introducerandet av en ny juridisk person i rättssystemet är också allmänt ett från principiell synpunkt så betydelsefullt steg att det knappast bör tas utan att tungt vägande skäl talar härför. Härtill kan läggas att införandet av en ny typ av juridisk person medför avsevärda kostnader för det allmänna inom olika områden.

Mot bakgrund av det svaga intresse kommittén kunnat notera för tillkomsten av ett särskilt kommunalt rättssubjekt och de övriga förhållanden som berörts i det föregående har kommittén stannat för att inte återuppliva förslaget från 1965 om en ny juridisk person utan att i stället på annat sätt tillgodose kraven på bättre insyn, inflytande och kontroll i den verksamhet kommunerna driver i privaträttslig form.

7.2 Reglering av kommunal verksamhet i privaträttslig form

Invändningarna mot att kommunerna driver verksamhet i privaträttslig form har framför allt gällt att insynen i kommunala aktiebolag, stiftelser m. fl. likartade organ är bristfällig samt att kommunerna, åtminstone formellt, saknar möjligheter att effektivt styra och leda verksamheten. Den allmänna meningen har därför, som tidigare framhållits, länge varit att överförandet av kommunal verksamhet till privaträttsliga organ bör motverkas.

Redovisningen i kap. 6 visar att det finns goda skäl för att låta kommunerna

ha relativt stor frihet att begagna privaträttsliga former för att ombesörja kommunal verksamhet som ej innefattar myndighetsutövning eller eljest är strikt författningsreglerad. Framför allt är det den enklare beslutsprocess och den högre handlingsberedskap, som kan uppnås inom ramen för ett aktiebolag eller en stiftelse, som i vissa lägen, särskilt när det är fråga om affärsdrivande verksamhet, talar för att överlämna en uppgift till sådant organ. Av betydelse är också att kommunen genom att driva viss verksamhet t. ex. i aktiebolagsform kan skaffa sig en god ekonomisk kontroll över denna genom att aktiebolaget blir en från annan verksamhet avskild ekonomisk enhet med egen redovisning.

Kommittén har mot bakgrund av vad som anförts – sedan tanken på att föra in regler i KL om kommunal affärsverksamhet i förenklade kommunala former och idén om en speciell juridisk person avvisats – ansett att tidigare negativa inställning till kommunala aktiebolag och stiftelser bör överges. Kommunerna bör i stället ges frihet att, om de så önskar, fullgöra sina uppgifter i dylika former. Detta alternativ synes nu böra "legaliseras".

Med denna ståndpunkt blir det angeläget att söka avhjälpa de brister som den hittills rådande ordningen med kommunal verksamhet i privaträttsliga företag uppvisar. Det gäller då främst den låga graden av insyn, kommunens bristfälliga styrningsmöjligheter och kommunmedlemmarnas svaga kontrollbefogenheter.

Den mera övergripande frågan om ökad insyn i privaträttsliga organ, dvs. frågan om offentlighetsprincipen bör gälla i företag som ägs av det allmänna, avser kommittén att ta upp i ett senare betänkande. Det är emellertid redan i detta skede möjligt att avsevärt vidga insynen i företag som ägs av en kommun. Kommittén kommer närmare in härpå vid redogörelse för den lösning kommittén valt.

Frågan om förbättring av kommunernas styrningsmöjligheter framstår för kommittén som väsentlig. För att komma till rätta med de problem som här möter har två möjligheter övervägts. Man kan tänka sig att ändra de associationsrättsliga reglerna för sådana aktiebolag och stiftelser som är kommunala på så vis att kommunens egna organ tillförsäkras en rätt att styra över dem. Ett annat alternativ är att gå den kommunalrättsliga vägen och direkt inlemma de kommunala aktiebolagen och stiftelserna i kommunens organisation via ändringar i KL.

Från kommunalt håll har man till kommittén uttryckt tillfredsställelse med aktiebolagsreglerna i deras nuvarande utformning. Det vållar inte kommunerna egentliga svårigheter att bilda kommunala aktiebolag och att driva kommunal verksamhet genom sådana bolag. Stiftelseformen medger, oreglerad som den är, också kommunerna stor frihet att ordna verksamheten på för kommunen lämpligt sätt. Den ekonomiska föreningen framstår inte som ett i första hand praktiskt alternativ då det gäller att ordna kommunal verksamhet i privaträttslig form. Kommittén har därför ansett sig i detta sammanhang kunna bortse från lagstiftningen om ekonomiska föreningar.

Mot bakgrund av dessa erfarenheter har kommittén kommit fram till den ståndpunkten att nuvarande associationsrättsliga regler i och för sig är tillräckligt flexibla för att brukas även i fall då en kommun önskar driva kommunal verksamhet i bolags- eller stiftelseform. De får anses väl ägnade härför. Några ändringar i den associationsrättsliga lagstiftningen, främst i

ABL, behövs således inte för den kommunala verksamhetens del. Det är då knappast tillrådligt att gå in och komplicera aktiebolagslagstiftningen och en blivande stiftelselagstiftning med nya regler enbart för att en kommun skall få bättre kontroll över sig tillhöriga aktiebolag och över sådana stiftelser som kommunen själv bildat eller övertagit. Bestämmelser med sådan innebörd skulle också te sig främmande i den associationsrättsliga lagstiftningen och bryta dennas systematiska mönster. Det får vidare ses som en fördel att man kan begränsa antalet särskilt utformade juridiska personer inom associationsrätten.

Kommittén är vid detta ställningstagande medveten om att t. ex. aktiebolagslagstiftningen tillgodoser andra syften än dem som är en rent kommunal verksamhets. Vissa regler i aktiebolagslagstiftningen får därför inte samma betydelse i ett kommunägt aktiebolag som drivs utan vinstsyfte för att ge kommunmedlemmarna viss service, som i ett vanligt aktiebolag där aktieägarna slutit sig samman för att det gemensamt tillskjutna kapitalet skall ge största möjliga avkastning. Kommunen kan vilja avveckla en verksamhet utan att någon likvidationssituation är för handen. Gällande aktiebolagsrätt utgör dock inget hinder härvidlag.

De överväganden som här redovisats tar sikte på verksamheten inom en kommun eller en landstingskommun. Kommittén avser att senare i ett särskilt betänkande återkomma till frågan om vilka åtgärder som kan erfordras för att ordna samverkan i företagsform mellan två eller flera kommuner.

Om kommunerna, som kommittén anser viktigt, i stort bevaras vid sin nuvarande frihet att välja de verksamhetsformer som kommunen själv bedömer såsom ändamålsenliga och lämpliga, måste å andra sidan den i många fall både kvantitativt och kvalitativt betydande delen av kommunens verksamhet, som kan komma att ombesörjas av formellt fristående privaträttsliga juridiska personer, knytas närmare till kommunens ledning och samordnas med dess övriga verksamhet. Detta krav på bättre kommunala styrningsmöjligheter får, då ingrepp ej görs i associationsrätten, i stället tillgodoses genom kommunalrättsliga föreskrifter.

Om man utgår från att verksamhet i privaträttsliga organ är en normal form för kommunal verksamhet, bör reglerna i 8 kap. 5 § RF observeras. Där stadgas att grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer skall bestämmas i lag. Om kommunal verksamhet i privaträttslig företagsform ses som ett normalt led i den kommunala organisationen, bör i konsekvens med nämnda grundlagsregel föreskrifterna härom inflyta i lag.

Enligt kommitténs mening bör det i detta läge vara riktigt att låta föreskrifter, som gör kommunal verksamhet i privaträttsliga organ till en alternativ form för kommunal förvaltning, få sin plats i KL. Kommunerna bör redan i de allmänna bestämmelserna i 1 kap. KL ges möjlighet att, vad gäller vissa kommunala angelägenheter, välja mellan att låta dem ombesörjas av kommunala nämnder och förvaltningar eller att låta dem skötas av kommunala privaträttsliga organ. Reglerna härom i KL måste innebära att, i den mån privaträttslig form väljs, denna privaträttsligt drivna del av kommunens verksamhet integreras i den övriga kommunala verksamheten. Garantier måste skapas för att kommunens styrelse får möjlighet att överblicka och påverka även den del av kommunens verksamhet som är överlåten på de särskilda privata företagen i kommunal ägo eller under kommunalt huvudmannaskap.

Det är uppenbart att en kommun icke kan tillåtas att överlåta all sin verksamhet till organ av privaträttslig natur. Denna väg att fullgöra de kommunala uppgifterna kan blott stå öppen för kommunen inom en begränsad sektor. Självklart är att de uppgifter som får överlåtas till ett privaträttsligt organ måste ligga inom den kommunala kompetensen, dvs. avse en kommunens angelägenhet. Vidare får på grund av bestämmelserna i 11 kap. 6 § RF ett privaträttsligt rättssubjekt i princip endast fullgöra sådana kommunala uppgifter som inte innefattar myndighetsutövning. I lag kan dock föreskrivas att en kommun får överlåta viss förvaltningsuppgift till ett enskilt rättssubjekt trots att uppgiften innefattar myndighetsutövning. Vidare måste i alla de fall då det i författning föreskrivits viss form för en uppgifts fullgörande denna föreskrift följas. Självfallet kan kommunen inte sätta sig över den och lämna över uppgiften i fråga till ett privaträttsligt företag som ej uppfyller föreskrivna formkrav.

Kommittén utgår från att en normalisering enligt ovan av det nuvarande bruket av privaträttsliga verksamhetsformer inte omedelbart kommer att medföra större ändringar i förhållande till nuläget sådant detta skildrats i kap. 2. En måttfull ökning av antalet kommunägda aktiebolag och stiftelser ter sig dock inte osannolik. Det kan väntas att vad en kommun också framgent kommer att överlämna till privaträttsliga organ blir sådana kommunala angelägenheter som ligger inom ramen för de fakultativa uppgifterna och innefattar produktion av någon kommunal service till kommunmedlemmarna, t. ex. sådana förnödenheter som bostäder, energi och transporter, men därutöver också i någon mån tillhandahållande av exempelvis vård, utbildning och kultur.

Kommittén vill i detta sammanhang understryka att här behandlas den situation som inträder när en kommun överlämnar vården av en viss kommunal angelägenhet till en privaträttslig juridisk person i vilken kommunen är engagerad. Kommitténs förslag har således inte avseende på det fall att en kommun förvärvar aktier i ett aktiebolag i rent kapitalplacerande syfte. En kommun har möjlighet att förvärva aktier för att göra likvida medel räntebärande. Därmed överlåter kommunen inte någon sin angelägenhet till det aktiebolag i vilket den förvärvar aktier. Även andra situationer kan tänkas i vilka en kommun förvärvar en aktiepost i ett bolag utan syfte att engagera sig för den verksamhet som bolaget bedriver. Att en kommun inte kan köpa aktier i ett bolag, som sysslar med vanlig affärsverksamhet utanför det kommunala området, i syfte att gå in i bolagets vinstgivande affärsverksamhet, följer av allmänna kommunalrättsliga regler. Av vikt är att hålla fast vid att vad kommittén upptar till behandling är endast situationen då en kommun vill engagera sig själv i en privaträttslig verksamhet för att därmed få en viss kommunal angelägenhet ombesörjd på lämpligt sätt.

7.3 Kommunalföretaget

Inordningen av den kommunala verksamheten i privaträttsliga former i KL kan åstadkommas på olika sätt. Kommittén har valt att konstruera ett särskilt kommunalrättsligt begrepp kallat "kommunalföretag" och införa det i KL som beteckning för ett organ av privaträttslig natur vilket ombesörjer en från kommunen överlämnad kommunal angelägenhet. Förbindelsen mellan å ena

sidan kommunens reguljära offentligrättsliga organisation och å andra sidan det speciella kommunalföretaget, som är underkastat berörd privaträttslig lagstiftning, kan tänkas förmedlad på olika sätt. Kommunen kan lämpligen ingå ett avtal med kommunalföretaget i samband med uppgiftsöverlämnandet, vari företaget åtar sig särskilda förpliktelser i förhållande till kommunen. Vidare kan kommunen som aktieägare på bolagsstämman ge direktiv till företagets styrelse om hur detta skall skötas. För en stiftelse har kommunen utöver avtalsvägen möjlighet att i stiftelsestadgarna inta föreskrifter för stiftelsens verksamhet.

Flertalet av kapitlen i KL berörs när kommunalföretaget skall regleras. Kommittén har utgått från att förvaltning genom kommunalföretag så långt som möjligt skall likställas med nämndförvaltning.

I 1 kap. KL föreslår kommittén att i 4 § införs en legaldefinition av begreppet kommunalföretag. Genom denna definition begränsas i olika hänseenden användningen av privaträttsliga former i kommunal verksamhet. Preciseringarna i definitionen gäller såväl företagets form och struktur som dess uppgifter.

Kommittén har utgått från att aktiebolaget och stiftelsen naturligen är de två privaträttsliga huvudtyperna för ett kommunalföretag. Dessa företagsformer tillåter nämligen en kommun att bestämma ensam över verksamheten i företaget. Med hänsyn till strävandena att likställa kommunalföretaget med en kommunal nämnd och till de svårigheter som därvid skulle uppstå om delägare tilläts finnas i företaget har kommittén stannat för att kommunen måste kunna bestämma ensam i ett kommunalföretag. Kommunal verksamhet i den ekonomiska föreningens form drivs som nämnts i ett trettiotal fall. I en ekonomisk förening måste det emellertid alltid finnas flera medlemmar, envar med visst inflytande. Den ekonomiska föreningen uppfyller således ej de krav på ensambestämmande som kommittén anser bör ställas. Kommittén har därför uteslutit den ekonomiska föreningen som form för kommunalföretag.

En förutsättning för att en kommun skall få bruka privaträttsligt organ för en uppgifts fullgörande som ett alternativ för kommunal verksamhet är alltså att kommunen bestämmer ensam i den juridiska personen. Ägar- och inflytandeförhållandena måste därför framgå av legaldefinitionen. I princip bör kommunen ensam äga eller vara huvudman för den juridiska personen. I ett aktiebolag bör sålunda kommunen äga alla aktierna. F. n. finns dock även aktiebolag, där kommunen visserligen i realiteten är ensam bestämmande men i vilka kommunen inte lyckats förvärva alla aktierna utan enstaka sådana alltjämt innehas av utomstående. Övergångsvis bör sådana aktiebolag kunna godtas som kommunalföretag förutsatt att kommunen förvärvat mer än 90 % av röstvärdet i bolaget.

Vad gäller stiftelser får kommunen själv tillse att stiftelseurkunder utformas så att kommunen ensam bestämmer i stiftelsen.

Kommitténs ståndpunkt är att verksamhet genom kommunalföretag skall vara ett likvärdigt alternativ till verksamhet genom kommunal nämnd med tillhörande kommunala förvaltning såvitt gäller vissa slag av kommunala uppgifter. Någon annan verksamhetsform, vari kommunen är engagerad, bör i princip inte finnas. Härvid bortses från de former som kan krävas för kommunal samverkan. Kommunen bör sålunda i princip endast kunna överlämna fullgörandet av en kommunal angelägenhet till ett kommunalfö-

retag och inte till t. ex. ett aktiebolag vari kommunen visserligen äger del men ej bestämmer ensam. Syftet med kommitténs förslag skulle förfelas om kommunen fortsättningsvis skulle ha möjlighet att lämna bort uppgift helt utanför KL:s reglering men ändå själv ha kvar del i uppgiftens handhavande.

Från en huvudregel om kommunalföretaget som enda alternativa förvaltningsform måste emellertid kunna göras undantag. Det kan finnas särskilda skäl för kommunen att lösa en kommunal uppgift genom att i företagsform samverka med annat rättssubjekt t. ex. med staten eller med någon eller några enskilda personer. Här avses också samverkan med en eller flera kommuner om det härutöver finns andra typer av intressenter. Finns det godtagbara skäl för en sådan ordning, bör kommunen ha frihet att välja denna lösning. Kommunen kan t. ex. vilja samverka med vattenfallsstyrelsen – staten – i ett aktiebolag för produktion av energi. Kommunen kan gå samman med enskilda stuvare för drivande av en hamn i kommunen. Kommunen kan som medintressent gå in i en stiftelse, som driver ett vårdhem. Kommunen kan finna önskvärt att driva en fritidsverksamhet genom en juridisk person vari en lokal idrottsförening är medintressent. Det kan vara av vikt för verksamhet som kommunen driver i aktiebolagsform att till denna juridiska person knyta en enskild intressent med särskilda insikter genom att denne får en mindre post aktier i företaget. Kommittén kan även tänka sig fall då en kommun vill förvärva en minoritetspost i ett aktiebolag för att därigenom markera sitt intresse eller sitt engagemang i dess verksamhet förutsatt att fråga är om en kompetensenlig angelägenhet. Man måste dock fasthålla att fråga är om undantag från huvudregeln om användning av kommunalföretagsformen föranledda av särskilda skäl.

Kommittén vill också i detta sammanhang erinra om att den behandlar endast de fall då en kommun förvärvar aktier i bolag av det skälet att kommunen önskar ta del i den verksamhet som aktiebolaget bedriver. Kommunen kan visserligen i de fall då kommunen endast förvärvar en minoritetspost av aktierna i ett bolag, som redan sköter viss kommunal angelägenhet, inte bokstavligen sägas ha till bolaget överlämnat vården av denna angelägenhet. Vården av angelägenheten har ju hela tiden funnits hos aktiebolaget. Men genom sitt aktieförvärv kommer kommunen att ta viss del i verksamheten. Är meningen med förvärvet att ge kommunen insyn i eller inflytande på bolagets verksamhet, som kommunen i och för sig själv skulle kunna ombesörja, blir de regler som kommittén föreslår införda i 1 kap. KL tillämpliga.

Man kan tänka sig situationer där kommunen vill på sikt överta en av ett fristående aktiebolag driven verksamhet som ligger inom den kommunala kompetensen och göra denna till en kommunens angelägenhet. Kommunen kan måhända då inte i ett slag förvärva alla aktier i bolaget utan är hänvisad till att succesivt köpa upp olika poster för att småningom bli ensambestämmande i bolaget. Först när så skett kan kommunen helt bestämma över vården av den ifrågavarande angelägenheten. Även i en dylik situation får kommunen med den terminologi kommittén här använt, sägas ha överlämnat vården av angelägenheten till det ifrågavarande bolaget. Om särskilda skäl föreligger, bör kommunen ha möjlighet till ett sådant successivt uppbyggande.

Fall kan också inträffa då en kommun för lösande av viss fråga önskar välja annan privaträttslig form än aktiebolaget eller stiftelsen. Den kan t. ex. av

vissa skäl vilja associera sig med en eller flera enskilda i ett kommanditbolag. En sådan åtgärd bör ej vara utesluten om den är angelägen för kommunen. Kommittén vill ej inskränka den avtalsfrihet som varje kommun har längre än som erfordras för att kommunalföretagsformen skall framstå som ett i KL fastlagt huvudalternativ för drivande av kommunal verksamhet.

Kommunen måste dock ha objektivt godtagbara skäl för att tillåtas överlåta en kommunal angelägenhet till ett privaträttsligt företag, vari kommunen ej bestämmer ensam. Dessa skäl skall ha en sådan tyngd att det är av särskild betydelse för kommunen att just i det aktuella fallet välja annan privaträttslig form för verksamheten än kommunalföretagsformen. Syftet får inte vara endast att undandra sig den kommunalrättsliga reglering som kommer att gälla för kommunalföretag enligt KL.

I kommunalföretaget är det en enda kommun som bestämmer. För den händelse flera kommuner går samman och gemensamt bestämmer i en juridisk person är fråga om ett organ för samverkan mellan kommuner. Dylika juridiska personer avses som nämnts ej här. Till denna fråga avser kommittén att återkomma i ett senare betänkande. När flera kommuner går samman gäller det vanligen uppgifter vilka en kommun har svårigheter att ensam lösa. Härför kan behövas särskilda regler. I förevarande sammanhang föreslås en allmän hänvisning till regler om interkommunal samverkan intagen i 1 kap. 1 § KL.

Förslagets inskränkning av en kommuns befogenhet att ordna vården av sina angelägenheter har stöd i regeln i 8 kap. 5 § RF vari stadgas att grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer skall bestämmas i lag. Regeln i 11 kap. 6 § RF om att förvaltningsuppgift, varmed förstås även kommunal förvaltningsuppgift, kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ utgör inte hinder för en sådan inskränkning.

Valet mellan de två alternativen, förvaltning genom en kommunal nämnd eller styrelse med tillhörande förvaltningsorgan och verksamhet genom ett kommunalföretag, bör träffas av kommunens beslutande organ. Det föreslås sålunda att kommunens fullmäktige skall fatta beslutet om att överlåta en viss uppgift till ett kommunalföretag. Genom en sådan överlåtelse får dock kommunalföretaget regelmässigt en något vidare kompetens beträffande den överlåtna angelägenheten än en kommunal nämnd skulle ha haft. Nämnden är nämligen vad gäller dess kompetens bunden av gränsdragningen i 1 kap. 5 § första och andra styckena KL mellan beslutande och verkställande organ. Kommunalföretaget får däremot efter uppgiftsöverlåtelsen fatta även sådana beslut rörande den överlåtna kommunala angelägenheten som enligt uppgiftsfördelningen mellan fullmäktige och nämnd annars skulle ha ankommit på fullmäktige. Kommunen kan dock i samband med överlåtelsen föreskriva att vissa beslut rörande den överlåtna angelägenheten skall förbehållas fullmäktige, t. ex. beslut om försäljning av företaget tillhörig fast egendom.

På en punkt har kommittén funnit att en direkt reglering av kommunalföretagets organisation bör ske i KL, nämligen beträffande val av styrelse i kommunalföretaget. Det är enligt kommittén viktigt att detta val liksom val till kommunal nämnd sker proportionellt. Det bör t. ex. inte vara möjligt för en majoritetsgrupp i fullmäktige att instruera kommunens ombud på bolagsstämman att välja en styrelse i kommunalföretaget som består blott av

av företrädare för majoritetsgruppen. Det bör därför föreskrivas att kommunalföretags styrelse skall utses av fullmäktige. Den möjlighet ABL ger att låta annat organ än bolagsstämman utse styrelse i aktiebolag bör sålunda utnyttjas. Enligt bestämmelsen i 2 kap. 23 § KL skall fullmäktiges val vara proportionellt om det begärs av en på visst sätt bestämd minoritet.

Även i övrigt är det av betydelse – inte minst för möjligheten att tillvarata det kommunala besvärsinstitutets särskilda funktioner – att låta fullmäktige i kommunen så långt möjligt behålla det avgörande ordet också sedan angelägenheten tagits om hand av kommunalföretaget. Detta får inte släppas helt fritt med den erhållna uppgiften. Enligt kommitténs förslag bör kommunalföretagets frihet begränsas genom att kommunen ställer villkor för företagets verksamhet. Kommunen bör i dessa villkor förbehålla sig, i första hand fullmäktige, erforderligt inflytande över kommunalföretaget. I villkoren bör närmare regleras hur kommunalföretaget skall inordnas i kommunens övriga organisation. Enligt tidigare angivna metoder för förbindelse mellan kommunen och kommunalföretaget kan villkoren bli gällande genom att ett avtal ingås mellan kommunen och kommunalföretaget eller, om kommunalföretaget är ett aktiebolag, genom att de utformas i av bolagsstämman antagna föreskrifter för bolagets styrelse. Vad gäller en stiftelse kan villkoren bli gällande också genom att skrivas in i stiftelsestadgarna. Villkoren blir härmed till sin natur privaträttsliga, och kommunalföretaget behöver då icke underkastas särskilda offentligrättsliga regler.

Enligt kommitténs förslag bör villkoren för kommunalföretaget i princip utformas samtidigt som kommunen överlåter den kommunala angelägenheten i fråga till företaget. Villkoren får anpassas till den föreliggande situationen. I dem bör normalt anges kommunalföretagets uppgifter beträffande den överlåtna angelägenheten samt alla de förpliktelser man vill att kommunalföretaget skall åta sig gentemot kommunen. Det är viktigt att kommunen säkrar sig insyn i kommunalföretaget och att kommunala organ såsom kommunens styrelse, kommunala nämnder och kommunens revisorer får möjlighet att på olika sätt öva inseende över kommunalföretaget. Bl. a. bör kommunalföretaget åta sig att lämna kommunen en årlig berättelse om hur det fullgjort uppdraget att ombesörja den kommunala angelägenheten. Kommittén återkommer i specialmotiveringen närmare till de ämnen, som villkoren för kommunalföretaget bör täcka.

Kommittén har icke funnit erforderligt att uppställa några särskilda regler för det fall att en kommun på något sätt skulle brista i sina åligganden vid tillkomsten av ett kommunalföretag, t. ex. genom att inte tillse att villkoren för samarbetet mellan kommunen och kommunalföretaget blir utformade på ett från kommunalrättslig synpunkt tillfredsställande sätt. För detta fall gäller som för alla andra situationer i KL att kommunmedlemmarna har möjlighet att genom kommunalbesvär utlösa en legalitetskontroll av kommunens beslut. Det kommunalrättsliga systemet vilar för övrigt inte på sanktioner. I stället utgår lagstiftaren från att kommunerna lojalt fullgör de förpliktelser som blivit dem ålagda i lag. Det finns ingen anledning förmoda att kommunerna inte skulle komma att leva upp till de krav med avseende på kommunalföretag som kommittén föreslår skall uppställas.

De nu redovisade övervägandena har lett fram till förslag till vissa ändringar i KL. I första hand gäller det att i 1 kap. 4 § introducera kommunalföretags-

begreppet. Vidare föreslås ändringar som syftar till att passa in och förankra kommunalföretaget i det kommunalrättsliga mönstret. Det är angeläget att avståndet mellan kommunens ledning och den verksamhet som bedrivs inom ramen för kommunalföretaget blir så kort som möjligt. Kommunens representativa och styrande organ bör därför få möjligheter till insyn i, styrning av samt kontroll över verksamheten. Det är också viktigt att kommunmedlemmarna får insyns- och helst också kontrollmöjligheter rörande vad som sker inom den privaträttsligt skötta delen av den kommunala verksamheten. Ändringar föreslås därför i bestämmelserna i 2 kap. KL om yttranderätt vid fullmäktiges överläggningar, väckande av ärende i fullmäktige, proportionella val, interpellation och enkel fråga. De viktigaste konkreta bestämmelserna om kommunalföretagets integration i den kommunala organisationen föreslås intagna i 3 kap. KL. Där föreslås att ett övergripande ansvar uttryckligen läggs på kommunens styrelse även för den del av kommunens verksamhet som drivs genom kommunalföretag. Facknämndernas befogenheter att följa arbetet i ett nämnden sakligt närstående kommunalföretag föreslås däremot bli oreglerade i KL. Kommittén anser det viktigt att kommunalföretagen ges en anknytning till det allmänna budget- och bokslutsarbetet i kommunen som regleras i 4 kap. och till den kommunala revisionen som behandlas i 5 kap. I båda dessa kapitel i KL föreslås vissa ändringar.

Kommittén har endast behandlat sådan verksamhet i vilken en kommun är helt eller delvis själv engagerad. Förslaget berör sålunda inte de fall då en kommun låter någon annan sköta viss förvaltningsuppgift utan att själv ha någon del däri. Kommunens befogenhet härvidlag går tillbaka på 11 kap. 6 § tredje stycket RF. En kommuns möjlighet att genom bidrag till enskild stödja viss kompetensenlig verksamhet, som denne bedriver självständigt, berörs inte heller av förslaget.

7.4 Insyns- och kontrollmöjligheter

Insynsfrågorna står i centrum för kommitténs arbete. I förevarande sammanhang intresserar särskilt hur en större allmänhet skall kunna få inblick i ett kommunalföretags verksamhet. Ett viktigt hjälpmedel erbjuder härvidlag det kommunala interpellationsinstitutet.

Kommittén föreslår att ledamot i fullmäktige skall kunna rikta en interpellation även till ordföranden i styrelsen för kommunalföretag. En viktig fråga som uppmärksammades vid KL:s tillkomst (KU 1976/77:25 s. 67 f.) gäller omfattningen av interpellationsrätten. I denna del föreslår kommittén att man håller fast vid nuvarande bestämning i 2 kap. 24 § KL, nämligen att interpellation får väckas blott "i ämne som tillhör fullmäktiges handläggning". Genom de bestämmelser som kommittén föreslår i KL kommer frågor rörande kommunalföretagets budget, själva verksamheten och den efterföljande granskningen att höra till fullmäktiges handläggningsområde. Vidare kommer även varje annat ämne som enligt villkoren för kommunalföretaget faller under fullmäktiges kompetens att höra till fullmäktiges handläggningsområde. Därmed torde tillämpningsområdet för interpellationsinstitutet ha blivit avpassat på ett rimligt sätt.

En ordförande i kommunal nämnd är ej skyldig att besvara en interpellation

som framställs till honom. Inte heller ordföranden i kommunalföretagets styrelse är i och för sig skyldig att besvara interpellationer i kommunens fullmäktige. Interpellationsinstitutet är emellertid av stor vikt för insynen i kommunalföretaget. Det förutsätts därför att styrelseordförande, om en interpellation framställs till honom, inställer sig i fullmäktige och besvarar denna.

Intresset av offentlig insyn tillgodoses också därigenom att verksamheten i ett kommunalföretag kan bli föremål för debatt i fullmäktige vid regelbundet återkommande tillfällen. Kommunalföretagets förhållanden kan ventileras i fullmäktige såväl i samband med den årliga behandlingen av kommunens budget som vid den granskning av kommunalföretagens verksamhet som fullmäktige enligt de i 4 och 5 kap. föreslagna bestämmelserna skall företa.

Allmänhetens möjligheter till insyn är som följer av det föregående i praktiken starkt beroende av vilken aktivitet de förtroendevalda utvecklar för att få upplysningar om kommunalföretaget ut i offentligheten. Den ytterligare insyn som kan följa, om uppgifter om kommunalföretag görs allmänt tillgängliga, kommer kommittén som nämnts att behandla i ett senare betänkande.

Vad gäller de i kommunalföretagen anställdas möjligheter till insyn och inflytande i kommunala företag gäller för närvarande lagen (1976:331) om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar (LSA). I kommunala aktiebolag med styrelse sammansatt efter politiska styrkeförhållanden kan emellertid en styrelserepresentation för de anställda medföra komplikationer. Det har därför i LSA angetts att, om i sådana fall styrelserepresentation skulle medföra väsentlig olägenhet för bolaget och denna inte kan undanröjas på annat sätt, undantag kan medges från lagen. Sådant medgivande skall förenas med villkor om åtgärder som på annat sätt tillgodoser arbetstagarnas intresse av insyn och inflytande i fråga om företagets verksamhet. Fråga om undantag prövas av nämnden för styrelserepresentationsfrågor. Sådana undantag har i flera fall medgetts för kommunala bolag och då förenats med vissa villkor, bl. a. att de anställda skall få närvara vid bolagsstyrelsens sammanträden genom två företrädare, som skall ha rätt att delta i överläggningarna men ej i besluten och som i fråga om möjlighet att framställa yrkande skall vara jämställda med styrelseledamot.

Till beaktande i utredningsarbetet har till kommittén överlämnats motionen 1979/80:1477 av Gunnar Nilsson m. fl. (se LU 1980/81:4). I motionen påpekas att kommunala bolag, vilkas styrelsesammansättning är beroende av politiska styrkeförhållanden, är mindre väl lämpade för personalrepresentation. Enligt motionärerna bör de anställda få inflytande i andra former som är jämförbara med mer vanligt förekommande bolag. I motionen yrkas att lagen om styrelserepresentation för de anställda skall förstärkas i enlighet härmed.

Härvidlag är att beakta att handhavande av en kommunal angelägenhet i kommunalföretag skall vara ett alternativ till förvaltning genom kommunal nämnd. Problemen med representation för de anställda är desamma, oavsett om fråga är om nämndförvaltning eller kommunalföretagsförvaltning. För närvarande utreder kommittén (Kn 1978:02) för medbestämmandefrågor dessa frågor vad gäller nämnderna. Likartade lösningar bör väljas för båda alternativen. I detta läge har kommittén därför ej funnit skäl att nu föregripa

kommittén för medbestämmandefrågor och föreslå nya specialregler rörande de anställdas rätt till insyn och inflytande just i kommunala företag. Hittillsvarande regler förefaller kunna tillämpas tills vidare i avvaktan på kommande utredningsresultat.

En väsentlig invändning mot att överlåta kommunal verksamhet till privaträttsliga organ är försvagningen av den medborgerliga kontrollen, som följer därmed. Om en kommunal uppgift överförs från förvaltning genom nämndorgan till verksamhet i privaträttslig form, blir nämligen besvärsreglerna i 7 kap. KL ej längre tillämpliga. Kommunalbesvär kan inte anföras mot beslut av privaträttsliga organ. Att den medborgerliga kontrollen kan bibehållas så långt som möjligt är viktigt. Den enskilde kommunmedlemmens ställning bör i princip inte försvagas därför att en kommunal uppgift ombesörjs av ett privaträttsligt organ.

Enda möjligheten att vidmakthålla kommunalbesvärskontrollen är att låta så många frågor som möjligt avseende kommunalföretaget dras in i den kommunala beslutsapparaten. Det kan ske på många sätt. Enklast är att i de villkor som skall fastställas för kommunalföretagets verksamhet föreskriva att vissa beslut av kommunalföretagets styrelse skall godkännas av fullmäktige eller kommunens styrelse. Kommunalbesvär kan då anföras mot fullmäktiges eller kommunstyrelsens beslut i den underställda frågan. Fel i kommunalföretagets privaträttsliga beslut, sett från KL:s synpunkt, kan, om det kommunala organet godkänner beslutet trots felet, föranleda att godkännandet upphävs. Kommunalföretagets beslut blir då inte gällande.

En annan om än något långsökt möjlighet finns i de lägen då kommunen till ett kommunalföretag överlåtit sådana uppgifter, som kommunen är skyldig att fullgöra på visst sätt. Brister företaget härutinnan, kan en kommunmedlem göra framställning till kommunens styrelse och yrka att kommunen skall fullgöra sin skyldighet på föreskrivet sätt. Det svar – beslut – en dylik framställning föranleder från kommunstyrelsen, kan en kommunmedlem angripa med kommunalbesvär. Kan denne visa att kommunstyrelsens beslut innebär att kommunen undandrar sig att fullgöra sina skyldigheter kan besvären leda till att kommunstyrelsens beslut upphävs. Det måste dock mot bakgrund av hittillsvarande rättspraxis anses oklart vilket värde en sådan besvärsmöjlighet som här angivits i själva verket har. Möjligen kan på detta sätt brister i kommunens sätt att fullgöra sina åligganden markeras även i fall då handhavandet av angelägenheten anförtrotts ett kommunalföretag. Formellt kan en rättelse emellertid inte framtvingas denna väg. Den praktiska betydelsen av detta rättsmedel får därför anses vara begränsad.

Kommunalföretagens ekonomiska ställning skall komma klart fram i samband med att kommunen uppgör sin årliga budget. Det kan då erbjuda sig möjlighet att, om budgetbeslut fattas som avser kommunalföretaget, anföra kommunalbesvär och påtala t. ex. att kommunalföretaget ägnar sig åt en verksamhet som ligger utanför den kommunala kompetensen. Budgetbeslutet kan då tänkas bli upphävt efter kommunalbesvär, därför att kommunalföretagets verksamhet ej är kompetensenlig.

Ytterligare möjligheter att kommunalbesvärsvägen ta upp kommunalföretagets beslut och åtgärder kommer i samband med den genomgång av företagets verksamhet som kommunens styrelse enligt förslagets 4 kap. 10 § årligen skall göra och som därefter skall anmälas i yttrande till fullmäktige.

Har kommunens styrelse därvid underlåtit att i yttrandet rikta anmärkningar mot ett kommunalt bolag, som i sin verksamhet förfarit i strid mot den kommunala likställighetsprincipen vid fullgörandet av sitt uppdrag, och att förutskicka åtgärder i anledning härav torde en kommunmedlem kunna angripa kommunens styrelses yttrande genom kommunalbesvär. Skulle beslutet om yttrande upphävas får kommunens styrelse besluta om ett nytt yttrande.

En komplikation är att, när kommunalföretagets beslut och åtgärder på detta sätt indirekt angrips via kommunalbesvärsinstitutet, det inte kan föra längre än till att det kommunala organets beslut undanröjs. Det går inte att kommunalbesvärsvägen ålägga kommunen och än mindre kommunalföretaget att företa sig något. Den beslutande domstolen – kammarrätt eller regeringsrätten – kan endast genom att upphäva det klandrade kommunala beslutet ge kommunen en anvisning om att dess verkställande organ måste öva inflytande på de styrande i kommunalföretaget så att detta i sin verksamhet följer de kommunalrättsliga principerna.

En relativt vid tillämpning av kommunalbesvärsinstitutet på sätt här beskrivits reducerar olägenheterna av att kommunalföretaget är undandraget direkt offentlig kontroll genom kommunmedlemmarna. Rätt begagnat kan kommunalbesvärsinstitutet ge kommunmedlemmarna en reell möjlighet att beivra mot KL stridande verksamhet i de kommunala bolagen och stiftelserna. I bästa fall kan det komma att i sak inte skilja så mycket på den enskilde kommunmedlemmens möjligheter att kommunalbesvärsvägen kontrollera den verksamhet som bedrivs inom ramen för gängse kommunal nämndorganisation och hans motsvarande kontrollmöjligheter ifråga om kommunalföretagen.

Kommittén har i det föregående redovisat huvuddragen i de förslag till ändringar i KL som läggs fram. Härutöver har kommittén funnit en följdändring i sekretesslagen erforderlig.

8 Specialmotivering

8.1 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen

8.1.1 *1 kap.*

I kapitlet, som innehåller allmänna bestämmelser om kommuner, föreslås ändringar i 1, 4 och 5 §§. En legaldefinition av begreppet kommunalföretag föreslås införd i 4 §.

1 §

Paragrafens tredje stycke utgörs av en hänvisning bl. a. till kommunalförbundslagstiftningen. Denna hänvisning kan ge sken av att kommunalförbund är den enda formen för samverkan mellan kommuner. Den huvudsakliga delen av samverkan mellan kommuner försiggår i dag inte i kommunalförbund utan i olika slag av privaträttsliga juridiska personer – föreningar, stiftelser, aktiebolag osv. Särskilda regler om samverkan i aktiebolag finns för närvarande i lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik. Det finns därför anledning att vidga hänvisningsstadgandet till att generellt gälla regler om samverkan mellan kommuner oavsett formen för denna.

Om kommunalföretaget införs som ett lagstadgat alternativ för bedrivande av kommunal verksamhet i den enskilda kommunen, fordrar konsekvensen att även samverkan mellan kommuner i företagsform blir på något sätt lagfäst. Förevarande hänvisning i KL bör därför utformas så, att den täcker inte bara kommunalförbund utan även andra former för interkommunal samverkan.

Till utformningen av reglerna om de privaträttsliga formerna för interkommunal samverkan återkommer kommittén i ett senare betänkande.

4 §

I KL intar denna paragraf en central plats. I dess första stycke anges de legala gränserna för kommunernas kompetens. Denna bestäms av rätten för en kommun att själv vårda sina angelägenheter. Vad som är en kommunens angelägenhet bestäms dels av lagregler, dels av rättspraxis. Vissa angelägenheter är obligatoriska, andra fakultativa. De förra måste kommunen vårda. Bland de senare bestämmer kommunen själv vilka den vill vårda; övriga

lämnar kommunen åsido. Ibland kan kommunen vara tillfreds med att någon annan tar sig an en sådan angelägenhet och sköter den på egen hand. Stundom kan kommunen lämna ett bidrag till vården utan att själv delta i denna.

I alla de fall då kommunen själv ombesörjer vården, antingen det gäller en obligatorisk eller en fakultativ angelägenhet, utgår man från att det i första hand är kommunens egna organ som är verksamma.

Emellertid kan kommunen också överlämna vården till organ utanför kommunen som visserligen har egna besluts-, förvaltnings- och verkställighetsfunktioner men i vilka kommunen likväl har inflytande, t. ex. genom aktieinnehav. Som anförts i den allmänna motiveringen bör regler som närmare reglerar dessa organ intas i denna paragraf. De föreslås införda som nya tredje och fjärde stycken i paragrafen.

I första hand bör stadgas att en kommun under särskilda förutsättningar får överlämna vården av en kommunal angelägenhet till vissa slag av privaträttsliga organ, sammanfattningsvis benämnda kommunalföretag. Uttrycket överlämna vården av en angelägenhet täcker också det fall att en kommun förvärvar äganderätten till eller övertar huvudmannaskapet för ett privaträttsligt organ som driver en verksamhet som avser en kommunens angelägenhet. Kommunen tänkes då först uppta angelägenheten i sin verksamhetsplanering och därpå omedelbart lämna över den till det privaträttsliga organet – kommunalföretaget. Man bortser från att något överlämnande ej sker, då uppgiften hela tiden finns hos företaget. I själva verket är det detta som byter skepnad såtillvida som det övergår till att bli ett kommunalföretag.

Enligt kommitténs förslag samlas i det nya tredje stycket de grundläggande föreskrifterna om kommunalföretaget som kommunalrättslig företeelse. De närmare reglerna om kommunalförtagets interna organisation m. m. blir däremot enligt förslaget att söka i tillämplig civilrättslig lagstiftning, t. ex. i ABL. I det nya fjärde stycket regleras därefter kommunens möjligheter att med bibehållet eget inflytande överlämna uppgift till annat enskilt rättssubjekt än kommunalföretag. I KL kommer därmed en avgränsning att göras av en kommuns möjlighet att själv driva verksamhet dels i kommunalföretagsform, dels ock genom annat enskilt organ.

En allmän förutsättning – i och för sig självfallen – är att kommunen till ett privaträttsligt subjekt endast får överlämna verksamhet som är en kommunal angelägenhet enligt paragrafens första stycke.

Vissa av de kommunala angelägenheterna har blivit föremål för särskild lagstiftning och kan på så sätt vara specialreglerade i fråga om såväl det tillåtna verksamhetsområdets utsträckning som ordningen och sättet för verksamhetens skötsel. En erinran härom finns f. n. i paragrafens sista stycke. Om sålunda det i de särskilda bestämmelserna föreskrivits viss ordning för en angelägenhets handhavande, t. ex. genom en viss kommunal nämnd, får denna i princip inte överlämnas till ett kommunalföretag eller annat privaträttsligt subjekt. T. ex. får inte åligganden som enligt byggnadslagen eller byggnadsstadgan ankommer på byggnadsnämnd överlämnas till ett kommunalföretag. Även om regeln i sista stycket måhända kunde anses tillfyllest, är denna begränsning så viktig, att en direkt erinran om inskränkningen föreslås intagen i det nya tredje stycket.

Det största utrymmet för överlämnande av kommunal verksamhet till ett kommunalföretag kommer att finnas inom det fakultativa området, dvs. bland

uppgifter som en kommun får men inte är skyldig att ombesörja. Men även inom de specialreglerade områdena bör finnas möjligheter att överlåta verksamhet på kommunalföretag, förutsatt att specialregleringen inte innehåller bestämmelser om att verksamheten skall skötas av kommunalt organ. Inte ens då det föreskrivs att verksamhet skall ombesörjas av viss kommunal nämnd eller styrelse som i fråga om t. ex. socialvård, barnavård och sjukvård, behöver användandet av kommunalföretagsformen vara helt utesluten. Verksamhet genom ett kommunalföretag torde på sådana områden kunna förekomma som komplettering till de rent kommunala anordningarna. Kommunalföretag med begränsade uppgifter inom barnavård, sjukvård eller undervisning kan sålunda finnas. Stundom har på dylika områden en kommun övertagit en privat institution som bibehållit sin privaträttsliga form. Denna kan då, om övriga förutsättningar är för handen, i kommunens hand drivas vidare som kommunalföretag.

Kommunalföretagsformen torde få sitt viktigaste användningsområde inom kommunens affärsdrivande verksamhet. Så är förhållandet redan i dag vad gäller de kommunala företagen. Någon ändring härvidlag är inte att förutse. Genom verksamhet i företagsform tillhandahåller kommunerna sålunda på många håll sina medlemmar tjänster vad gäller bl. a. kommunikationer, energi, vatten, avlopp och renhållning. Hit hör också kommunens verksamhet inom bostadsförsörjningen. Andra verksamheter som är lämpade att driva i kommunalföretagsform och som också i dag ofta drivs i privaträttsliga former finns inom kulturområdet och inom området för sport- och friluftsliv.

Möjligheterna att överlåta kommunala angelägenheter till ett kommunalföretag begränsas även av vissa övergripande regler. Av vikt är först och främst den allmänt inskränkande regeln i 11 kap. 6 § tredje stycket RF. Där stadgas generellt att överlämnande av förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning till bolag, förening, samfällighet eller stiftelse skall ske med stöd av lag. Föreskriften gäller också kommunala förvaltningsuppgifter. Det är således i och för sig möjligt att överlämna en kommunal angelägenhet som innefattar myndighetsutövning till ett kommunalföretag, men överlämnandet måste då ha lagstöd.

Med åberopande av grundlagsregeln föreslås i det nya tredje stycket en regel om att angelägenhet som innefattar myndighetsutövning inte utan lagstöd får överlämnas till kommunalföretag. Uttrycket myndighetsutövning har här samma betydelse som i 3 § förvaltningslagen (1971:290), vartill också motiven till 11 kap. 6 § RF hänvisar. Ett kommunalföretag kan sålunda inte utan särskilt lagstöd tilldelas uppgifter som innebär utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande. Enligt motiven till förvaltningslagen (prop. 1971:30 s. 330 f.) är det gemensamma för all myndighetsutövning att det rör sig om beslut eller andra åtgärder, som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Det kan vara fråga om både gynnande och förpliktande beslut. Karakteristiskt är att den enskilde i båda fallen befinner sig i ett beroendeförhållande till det allmänna. Myndigheten meddelar vid myndighetsutövning med stöd av föreskrift i någon författning ensidigt ett beslut, som får bestämda positiva eller negativa rättsverkningar för den berörde enskilde. I motsats härtill står enligt motiven sådana beslut som går ut på produktion eller service av något slag eller genom vilka myndigheten

träffar avtal eller överenskommelse med enskild. I dessa fall är det inte fråga om myndighetsutövning. Beslut som rör kommuns upphandling, affärsverksamhet, egendomsförvaltning och privaträttsligt reglerade mellanhavanden i övrigt är således enligt motiven inte att hänföra till myndighetsutövning. Det är också denna typ av verksamhet som i dag i stor utsträckning överlämnas till kommunala aktiebolag och andra kommunala företag och som enligt förslaget skall kunna överlämnas till kommunalföretag.

Även inom kommunal verksamhet av denna art kan det emellertid bli fråga om myndighetsutövning. Särskilt bör situationen vid fastställande och tillämpning av taxor uppmärksammas. En taxa är vanligen att uppfatta som en prislista som anger det vederlag det kommunala företaget betingar sig för de tjänster det erbjuder medborgarna. Om dessa på grund av offentligrättslig reglering har att anlita kommunens tjänster, såsom är fallet enligt renhållningslagstiftningen, blir det fråga om myndighetsutövning. Om återigen den enskilde icke är av offentligrättsliga normer förpliktad att ta företagets tjänster i anspråk, blir beslut om fastställande av taxa inte en akt av myndighetsutövning, även om en monopolsituation skulle föreligga som gör den enskildes formella valfrihet till en chimär. Vad som sagts om fastställande av taxa gäller även beslut i det enskilda fallet om tillämpning av en taxa. Sådant beslut innebär myndighetsutövning, om den enskilde på grund av offentligrättsliga regler är skyldig att utnyttja den kommunala tjänsten. Skall kommunalföretaget i dylikt fall få bestämma avgiften i det enskilda fallet,är fråga om sådan förvaltningsuppgift, för vilken enligt 11 kap. 6 § tredje stycket RF krävs stöd i lag. Fastställandet av taxan är emellertid ingen förvaltningsuppgift som är delegerbar till enskilt rättssubjekt.

Viktiga kommunalrättsliga principer kan också begränsa möjligheterna att överlåta kommunala angelägenheter till kommunalföretag. Finns i det särskilda fallet inte erforderliga garantier för att t. ex. självkostnads- eller likställighetsprincipen kommer att iakttas av företaget, kan följden bli att den privaträttsliga företagsformen inte kan brukas. När speciallagstiftning bygger på att vissa principer iakttas kan valet av verksamhetsform och överlämnandet av uppgifter till kommunalföretag påkalla särskild uppmärksamhet. Så är t. ex. en kommun uppenbarligen förhindrad att låta ett kommunalföretag som driver renhållningsverksamhet avgöra sådana till renhållningen hörande frågor som dispenser från hämtningsmonopol.

Ett kommunalföretag förutsätts enligt förslaget kunna vara ett aktiebolag eller en stiftelse. Ett villkor för att bli kommunalföretag föreslås vara att kommunen bestämmer ensam över företaget. Av alla kommunala företag drivs i dag ca 95 % i aktiebolags- och stiftelseform. Ca 93 % ägs helt av en kommun eller har en kommun som huvudman. Ca 3 % av alla kommunala företag är ekonomiska föreningar. Dessa kan av skäl som anförts i den allmänna motiveringen inte bli kommunalföretag. Inte heller bör de företag som drivs som handelsbolag eller kommanditbolag kunna bli kommunalföretag. Dessa företagsformer kräver medverkan av flera bolagsmän och tillåter inte kommunen som en av dessa att vara ensam bestämmande. Dessa former saknar också för närvarande större praktisk betydelse inom det kommunala området. Ideella föreningar, som utövar kommunal verksamhet, förekommer endast sällan. Eftersom kommunen inte heller kan bestämma ensam i en ideell förening, föreslås inte att denna skall kunna bli ett kommunalföretag.

För att kommunen skall kunna bestämma ensam i ett aktiebolag, måste kommunen äga alla aktierna. Flertalet bolagsstämmobeslut fattas med enkel majoritet, men bolagsstämmobeslut om ändring av bolagsordningen fattas enligt huvudregeln i 9 kap. 14 § ABL med två tredjedels majoritet. För att eliminera minoritetsreglerna i ABL, vilka ger en minoritet bestående av ägare till en tiondel av samtliga aktier möjlighet att påverka beslutsfattandet i bolaget, måste emellertid kommunen äga mer än 90 % av aktierna. Ett dylikt aktieinnehav säkrar dock inte helt kommunens bestämmanderätt i bolaget. För beslut om ändring i bolagsordningen, som starkt ingriper i den rätt som tillkommer redan utgivna aktier, fordras nämligen att det biträds av samtliga vid bolagsstämman närvarande aktieägare (9 kap. 15 § ABL). Aktieägare med enstaka aktier skulle således i dessa fall kunna hindra kommunen från att i viktiga avseenden ändra bolagsordningen. Även om det i praktiken kan synas vara mindre sannolikt att så sker har kommittén för att garantera kommunens oinskränkta bestämmanderätt i ett kommunalföretag som är aktiebolag ansett att kommunen i princip ensam bör äga alla aktier. Att så är fallet torde också vara av betydelse vid fattande av beslut som innebär att dispositiva regler i ABL sätts ur spel. Dylika beslut torde nämligen kräva medgivande av samtliga aktieägare. De kan bli aktuella i samband med att bolaget, som föreslås, skall förbinda sig att iaktta sådana av fullmäktige fastställda villkor för angelägenhetens handhavande som tryggar kommunens insyn, inflytande och kontroll i bolaget.

Enligt det statistiska materialet, som kommittén införskaffat, finns i dag ett fåtal aktiebolag i vilka kommunen äger mer än 90 men ej 100 % av aktierna. Det finns starka praktiska skäl för att dessa redan existerande bolag, trots att kommunen inte äger alla aktierna, bör räknas som kommunalföretag. Det kan vara fråga om enstaka aktier, vilkas innehavare är okända. Det kan gälla enstaka aktier som familjemedlemmar till tidigare enskilda ägare kan ha kvar av känslomässiga skäl. Att framtvinga omändringar i dessa bolag vari kommunen rent faktiskt bestämmer ensam synes inte vara nödvändigt. De bör sålunda kunna bli kommunalföretag. Kommittén föreslår en övergångsbestämmelse vari denna situation beaktas.

Stiftelser har i jämförelse med aktiebolag en annan organisatorisk struktur. En stiftelse bildas genom att någon anslår egendom att som självständig förmögenhet fortvarande tjäna ett bestämt ändamål (jfr 1 § lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser). Om en stiftelse bildas genom att en eller flera stiftare tillskjuter kapital för en ekonomisk verksamhet, blir emellertid inte förmögenhetsdispositionen längre det centrala utan den verksamhet stiftelsen bedriver. Så är i dag fallet med flertalet kommunala stiftelser. För att en stiftelse skall bli ett självständigt rättssubjekt krävs att den ställs under självständig förvaltning. Så sker genom att styrelse utses för den. Skall stiftelsens förvaltning däremot skötas av ett redan bestående rättssubjekt, t. ex. en kommun, uppkommer inte något nytt rättssubjekt och stiftelsen brukar betecknas som osjälvständig. Exempel härpå är fondförvaltning i stiftelseform. Dylika osjälvständiga stiftelser kan, om än ägda av kommunen, inte bli kommunalföretag. Lagstiftning om vad som skall gälla för stiftelsers förvaltning saknas. De regler som behövs får tas in i stiftelsens stadgar. Kommunen skall, då fråga är om kommunalföretag, enligt stadgarna vara den som ensam bestämmer över stiftelsen och dess verksamhet.

För att en stiftelse skall uppfylla kravet på kommunens ensambestämmande måste fullmäktige ha fastställt eller godkännt stiftelsestadgarna och därvid slagit fast att det är kommunen som ensam skall utse stiftelsens styrelse. Vid bildandet av en ny stiftelse får förutsättas att, i likhet med vad som redan stadgas i 5 § bostadsfinansieringsförordningen (1974:946), kommunen tillskjuter hela grundkapitalet. Tar kommunen över en redan existerande stiftelse kan stiftelsekapitalet ha annat ursprung. Detta får emellertid inte medföra att utomstående kan inverka på besluten. Kommunen tryggas vidare i sitt inflytande över stiftelsen genom de villkor som den skall fastställa för stiftelsens handhavande av den kommunala angelägenheten. Eftersom en stiftelse inte kan formellt ägas av kommunen, måste kriterierna för kommunens inflytande över stiftelse kunna utläsas ur stadgarna. Av stadgarna måste också framgå att stiftelsen är skyldig att uppfylla de villkor för den överlämnade angelägenhetens handhavande som fastställts av kommunen.

Ett kommunalföretag kan ha dotterföretag. Ett företag i vilket kommunalföretaget har mer än 50 procent av röstetalet kommer i koncernförhållande till kommunalföretaget, dvs. detta anses ha ett bestämmande inflytande över dotterföretaget. Dotterföretag kan dock inte bli att betrakta som kommunalföretag emedan kommunens inflytande här är indirekt. Aktierna eller andelarna i dotterföretaget ägs nämligen av moderbolaget och inte av kommunen. Insynen för kommunen i dotterföretag, där kommun inte själv direkt utövar ägarskapet, får gå över kommunalföretaget som moderbolag. Grundtanken med kommunalföretaget är ju att det skall finnas direkt kontakt mellan detta och kommunen. Vad gäller dotterföretagen får man godta att det kommunalföretag, som upptar verksamhet genom dotterföretag, förmedlar kontakten. Nödig insyn i dotterföretag får säkerställas genom de villkor som kommunen skall fastställa för moderbolaget. Gäller det mera betydelsefull verksamhet synes dotterföretagsformen böra undvikas.

För den kommunala nämnden gäller att dess allsidiga sammansättning tryggas genom reglerna om proportionella val i 2 kap. 23 § KL. Om verksamhet genom kommunalföretag skall bli ett likvärdigt alternativ till nämndförvaltning, måste samma garantier finnas för att val till kommunalföretagets styrelse sker proportionellt i förhållande till mandatfördelningen i kommunens fullmäktige. Dylika garantier torde endast kunna skapas genom att fullmäktige utser alla styrelseledamöter i kommunalföretaget. Därmed kan bestämmelserna om proportionella val i 2 kap. 23 § göras tillämpliga även vid val av kommunalföretagets styrelse. Innebörden härav är att en minoritet kan få till stånd proportionellt val när fullmäktige skall välja ledamöter och suppleanter i kommunalföretagets styrelse.

ABL hindrar inte att styrelseledamöter utses i annan ordning än på bolagsstämma. Bolagsordning skall emellertid då innehålla en bestämmelse härom. Eftersom regler för verksamhet i stiftelseform saknas, möter inte heller några hinder mot att fullmäktige utser samtliga styrelseledamöter i stiftelsen.

Den proportionella valmetoden tillämpas sällan i praktiken. Bestämmelserna härom ligger dock till grund för de överenskommelser som regelmässigt träffas mellan partierna när styrelseledamöter i kommunala företag skall utses. En bestämmelse om att styrelse i kommunalföretag skall utses av fullmäktige har intagits i det nya tredje stycket.

Ett kommunalföretag är ett självständigt privaträttsligt rättssubjekt. Det är inte ett kommunalt organ i formell mening. Ledamöter och suppleanter i ett kommunalföretags styrelse är i denna egenskap inte kommunala förtroendemän utan intar en sysslomannaställning i förhållande till företaget. Fullmäktiges, styrelsens och övriga nämnders insyn, inflytande och kontroll över verksamheten begränsas av associationsrättsliga regler. Av systematiska skäl låter det sig inte göra att i KL införa regler som direkt tar sikte på kommunalföretagets interna förhållanden. Den privaträttsliga juridiska personens struktur och inre organisation bör inte regleras i offentligrättslig lagstiftning. I den mån kommunalföretaget såsom juridisk person skall åläggas skyldigheter gentemot kommunen, varigenom kommunen tillförsäkras ett direkt inflytande över kommunalföretagets verksamhet, får det ske genom att kommunen uppställer villkor för denna verksamhet. En bestämmelse om att fullmäktige i samband med att en kommunal angelägenhet överlåts till ett kommunalföretag skall tillse att företaget blir bundet av sådana villkor för angelägenhetens handhavande som tryggar kommunens inflytande, insyn och kontroll har därför intagits i det nya tredje stycket.

I ett aktiebolag kan dessa villkor för kommunalföretagets verksamhet ges formen av direktiv från aktieägaren, kommunen, antagna vid bolagsstämman och riktade till bolagets styrelse och verkställande direktör. Då kommunen valt att överlåta vården av viss kommunal angelägenhet på ett kommunalföretag, kan detta sägas därigenom ha fått i uppdrag av kommunen att vårda angelägenheten. Det är då naturligt att kommunen skaffar sig inflytande över kommunalföretaget – om detta är ett aktiebolag – genom att använda sig av sin rätt som aktieägare att på stämman anta direktiv för verksamheten. Ett annat sätt för kommunen att tillförsäkra sig inflytande över aktiebolaget är att kommunen avtalar med detta om de villkor som skall gälla för bolagets verksamhet. Kommunen kan också i avtalet å sin sida åta sig förpliktelser gentemot kommunalföretaget, såsom att täcka uppkommande underskott.

De villkor som skall gälla för verksamheten i ett kommunalföretag, när detta är en stiftelse, kan intas i de stadgar som kommunen antar för denna. En generell bestämmelse om att stiftelsens styrelse är skyldig att följa kommunens direktiv för verksamheten kan också införas i stiftelsestadgarna. Att i avtal mellan kommunen och stiftelsen reglera stiftelsens förpliktelser i förhållande till kommunen är naturligtvis också en möjlighet. Av stadgarna måste då framgå att stiftelsen får ingå ett dylikt avtal med kommunen.

I de villkor, som kommunen fastställer för verksamheten i ett kommunalföretag, bör alltid vissa ämnen behandlas. Den av kommunen bestämda målsättningen för kommunalföretagets verksamhet bör anges. Vad gäller ett aktiebolag kan t. ex. bestämmas att bolagets verksamhet skall ha ett annat syfte än att bereda vinst åt aktieägaren. Detta skall i så fall också framgå av bolagsordningen. Anges målsättningen på detta sätt, kommer kommunalföretagets förvaltningsberättelse att behöva utarbetas i anslutning härtill. Berättelsen får då i första hand ta sikte på hur kommunalföretaget fullgjort uppdraget att ombesörja den anförtrodda kommunala angelägenheten. Också företagets revisorer kommer härigenom att få pröva verksamhetens ändamålsenlighet från denna synpunkt.

Vidare bör i villkoren anges hur kommunalföretaget skall sköta vården av den angelägenhet som överlämnats till företaget och vilka förpliktelser

kommunen vill att företaget skall åta sig gentemot den. Det är härvidlag viktigt att kommunen på olika sätt försäkrar sig om insyn i kommunalföretaget. Alltefter den föreliggande situationen bör därför föreskrivas att beslut i frågor av principiell natur eller annars av stor betydelse som t. ex. ändring av bolagsordning etc., nedsättning eller ökning av aktiekapital, fusion av företag, förvärv eller bildande av dotterföretag, förvärv och försäljning av fastigheter och förändringar av avgiftstaxor skall godkännas av fullmäktige.

Kommunalföretaget bör påta sig skyldigheter som korresponderar med innehållet i de nedan föreslagna bestämmelserna i KL. Det förutsätts att ordföranden och vice ordförande i kommunalföretagets styrelse inställer sig i fullmäktige för att besvara interpellation eller enkel fråga som framställts till ordföranden i styrelsen. Vidare bör kommunens styrelse ges rätt att ha viss fortlöpande insyn i kommunalföretagets verksamhet. Kommunalföretaget bör också åläggas en skyldighet att ge kommunens styrelse begärda upplysningar. Den rätt till insyn och upplysningar som sålunda tillförsäkras kommunen kan emellertid komma att begränsas av ABL:s bestämmelser om borgenärsskydd; se närmare härom i specialmotiveringen till de föreslagna ändringarna i 3 kap. 1 §. Kommittén vill också erinra om de ändringar som föreslås i sekretesslagen i syfte att förstärka skyddet för kommunalförtagets affärs- och driftsförhållanden. Vidare bör ledamöter och suppleanter i kommunalföretags styrelse åläggas skyldighet att på kallelse närvara vid kommunens styrelses sammanträden.

För att kommunens styrelse skall kunna fullgöra sin uppgift att för fullmäktige presentera kommunalföretagets budget bör företaget åläggas att upprätta en sådan. Vidare bör kommunalföretaget förpliktas att till kommunen överlämna sin budget och annat material, som är erforderligt för den i 4 kap. 4 a § omnämnda redogörelsen. Garantier bör också skapas för att erforderligt material rörande det ekonomiska utfallet av kommunalföretagets verksamhet – bokslutet – tillhandahålls kommunens styrelse och revisorer.

I villkoren kan vidare anges om kommunalföretaget skall följa kommunens upphandlingsregler och andra liknande generella föreskrifter inom kommunen.

Kommunalföretaget måste i sin verksamhet iaktta samma kommunalrättsliga principer som gäller för kommunens egen verksamhet. Framför allt blir självkostnads- och likställighetsprinciperna viktiga. Det förutsätts att kommunalföretaget tillämpar dessa grundsatser på samma sätt som de tillämpas inom kommunen. Den omständigheten att en angelägenhet överlämnas till ett kommunalföretag medför inte att kommunen får genom kommunalföretaget låta angelägenheten blir en vinstgivande affär. Kommunalföretaget måste gentemot tredje man, dvs. mottagaren av företagets tjänster, tillämpa kommunalrättens allmänna principer. Tredje man bör kunna åberopa dessa gentemot företaget.

För det fall kommunalföretaget har dotterföretag bör kommunalföretaget förpliktas att medge kommunen samma insyn i dotterföretaget som kommunen har i kommunalföretaget.

De ekonomiska åtaganden kommunen vill göra gentemot kommunalföretaget, t. ex. att fylla på aktiekapitalet, om det skulle naggas i kanten, måste tas upp i ett avtal mellan kommunen och företaget. Detta gäller även andra skyldigheter som kommunen kan vilja åta sig gentemot företaget.

Den vårdnadsplikt som åvilar styrelseledamot och verkställande direktör i ett aktiebolag i förhållande till detta innebär bl. a. att dessa är skyldiga att iaktta tystlåtenhet med avseende på förhållanden, vilkas yppande kan medföra skada för bolaget. Skyldigheten enligt 9 kap. 12 § ABL för bolagets styrelse och verkställande direktör att till aktieägare lämna vissa upplysningar på bolagsstämman är beroende av om det kan ske utan väsentligt förfång för bolaget. Vidare har aktieägare enligt samma paragraf inte rätt till den ytterligare insyn som numera gäller i fåmansbolag om detta skulle medföra en påtaglig risk för allvarlig skada för bolaget. Även revisor har tystnadsplikt såtillvida att denne inte får lämna upplysningar till enskild aktieägare eller utomstående på sådant sätt att bolaget lider skada. Däremot är revisor skyldig att lämna upplysningar till bolagsstämman om det ej är till väsentligt förfång för bolaget (10 kap. 13 § ABL). ABL medger sålunda en begränsad insyn i bolaget för aktieägare eller utomstående. Ett åsidosättande av de ovannämnda reglerna kan medföra skadeståndsansvar. Skadeståndsansvar föreligger också när skada vållas aktieägare eller annan.

Den insyn i kommunalföretaget som kommunen genom avtalet förutsätts tillförsäkra sig är på flera punkter mer omfattande än den som ABL medger aktieägare i allmänhet. För en sådan längre gående insyn torde krävas att samtliga aktieägare är införstådda med de avvikelser som görs från ABL:s regler. Flertalet av reglerna på detta område är dispositiva. Regler till skydd för borgenärers och andra tredje mäns intressen är dock tvingande och begränsar således kommunens möjligheter till insyn. Kommunen äger normalt alla aktierna i ett kommunalföretag som är aktiebolag och kan då som aktieägare ge sig själv den insyn som erfordras i ett kommunalföretag. Finns undantagsvis andra aktieägare kvar i bolaget, kan teoretiskt en enstaka aktieägare omintetgöra en sådan insyn. Uppkommer dylika problem får de lösas på lämpligt sätt, t. ex. genom de utestående aktiernas inlösen. Se närmare härom i specialmotiveringen till övergångsbestämmelserna.

Om ett kommunalföretag inte uppfyller sina åtaganden gentemot kommunen, torde den naturliga lösningen vara att kommunen utser en ny styrelse i företaget. Särskilda bestämmelser härom erfordras inte.

Kommun har att i princip använda formen kommunalföretag, när den vill med bibehållen egen medverkan lämna över en kommunal angelägenhet till ett enskilt rättssubjekt. Som framhållits i den allmänna motiveringen förutsätts en kommun ha frihet att välja även annan form om kommunen har godtagbara skäl härför. För att en kommun skall få överlämna en kommunal angelägenhet till ett annat privaträttsligt subjekt än ett aktiebolag eller en stiftelse, vari kommunen bestämmer ensam, måste det vara av särskild betydelse för kommunen att vid uppgiftens utförande samverka med annan. Kommunen får i dessa fall släppa ifrån sig del av det bestämmande inflytandet för att uppnå samverkan med staten eller enskild eller, om det finns andra typer av intressenter, också med annan kommun.

Som exempel på fall då det kan vara av betydelse för kommunen att samverka med annan kan nämnas fall då det är av vikt för verksamheten att en utomstående intressent med särskilda insikter knyts till denna som medägare eller då det för lösande av en fråga av större omfattning krävs deltagande av flera intressenter (se vidare den allmänna motiveringen s. 105).

I ett nytt fjärde stycke till paragrafen föreslås således att kommun, om det är

av särskild betydelse för den att samverka med annan i företagsform, skall få överlämna vård av angelägenhet till ett enskilt rättssubjekt, vari sådan samverkan kan komma till stånd.

Regler om interkommunal samverkan i privaträttslig form kommer att föreslås i annat sammanhang. En hänvisning till 1 kap. 1 § tredje stycket, vari bl. a. dessa regler åsyftas, föreslås intagen i det nya fjärde stycket.

5 §

Paragrafen som allmänt reglerar den kommunalrättsliga organisationen, framför allt fördelningen av kommunens beslutande, beredande, förvaltande och verkställande funktioner mellan olika kommunala organ, behöver kompletteras om kommunalföretagsformen skall bli ett jämbördigt alternativ till nämndformen. Det föreslås därför att i ett nytt femte stycke skall intas en erinran om fullmäktiges möjlighet att överlämna vården av viss angelägenhet till kommunalföretag.

Ett beslut om överlämnande av en angelägenhet till kommunalföretag innebär att fullmäktige också lämnar över en del av den fullmäktige tillkommande beslutanderätten. Hade angelägenheten legat kvar under en nämnd skulle fullmäktige i enlighet med uppgiftsfördelningen mellan fullmäktige och nämnd bibehållit den grundläggande beslutanderätten.

8.1.2 *2 kap.*

I kapitlet, som handlar om fullmäktige, föreslår kommittén några ändringar som syftar till att i förhållande till fullmäktige åstadkomma ökad likställighet mellan kommunalföretaget och den kommunala nämnden, allt i syfte att så långt möjligt integrera kommunalföretaget i den kommunala organisationen. Yttranderätt i fullmäktige enligt 14 § bör således i vissa fall tillkomma ledamöter i kommunalföretags styrelse samt revisor och tjänsteman hos kommunalföretag. Därutöver föreslås en utvidgning av yttranderätten för revisor hos kommunen. Fullmäktige bör vidare vara skyldig att fatta beslut i ärende som väckts av kommunalföretags styrelse. En ändring i 15 § föreslås därför. Vidare föreslås att reglerna i 23 § om proportionellt val blir tillämpliga då fullmäktige skall välja ledamöter och suppleanter i kommunalföretags styrelse eller revisorer och revisorssuppleanter hos kommunalföretag. Slutligen föreslås ändringar i reglerna i 24 § om interpellation och enkel fråga som innebär, bl. a. att interpellation och enkel fråga skall kunna framställas även till ordföranden i ett kommunalföretags styrelse.

14 §

Paragrafens andra stycke innehåller bestämmelser om rätt för vissa förtroendemän och tjänstemän att delta i fullmäktiges överläggningar men inte i besluten.

Bestämmelserna i 24 § första stycket om interpellation föreslås ändrade så att interpellation skall få framställas även till ordföranden i kommunalföretags styrelse. För att denne skall kunna besvara interpellationen vid fullmäktigesammanträde och delta i eventuell debatt måste de nuvarande reglerna i

paragrafens andra stycke om yttranderätt för utomstående vid fullmäktigesammanträde kompletteras. I en ny punkt, 3, föreslås därför en bestämmelse intagen som ger ordföranden eller vice ordföranden i kommunalföretags styrelse rätt att vid besvarande av interpellation delta i fullmäktiges överläggningar i anslutning härtill. Tillägget av punkten har medfört att nuvarande punkterna 3–6 betecknas 4–7.

Kommittén föreslår vidare en ändring av bestämmelserna i 24 § tredje stycket om överlämnande av interpellation för besvarande. F. n. får, om fullmäktige föreskriver det, interpellation överlämnas för att besvaras av sådan ledamot i styrelse för aktiebolag, ekonomisk förening eller stiftelse, som fullmäktige utsett. Kommittén föreslår att bestämmelsen inte längre skall gälla en sådan ledamot om aktiebolaget eller stiftelsen är kommunalföretag. Då interpellation sålunda enligt förslaget inte skall kunna överlämnas för besvarande till en sådan ledamot av kommunalföretags styrelse, finns inte anledning att ge denne någon rätt att yttra sig vid fullmäktigesammanträde. Andra styckets punkt 3, som förutsätts bli punkt 4, föreslås ändrad i enlighet härmed.

För att förbättra insynen i och informationen om kommunalföretagens verksamhet föreslås i en ny 4 a § i 4 kap. att styrelsen när dess förslag till budget föreläggs fullmäktige samtidigt skall lägga fram en redogörelse för kommunalföretagens resultat enligt senaste årsredovisning och om dessas beräknade inkomster och utgifter under budgetåret. Vidare föreslås att i en ny 10 § i 4 kap. intas en bestämmelse om att kommunens styrelse årligen skall till fullmäktige anmäla en sammanställning över det ekonomiska utfallet av företagens verksamhet och inge sitt yttrande däröver. I ett tillägg till 5 kap. 3 § föreslås också att kommunens revisorer på grundval av sammanställningen och yttrandet skall pröva om kommunalföretagets verksamhet utövats på ett ändamålsenligt sätt. Ger denna prövning anledning till särskild iakttagelse föreslås att revisorerna skall avge en berättelse härom till fullmäktige. En bestämmelse med detta innehåll har intagits i 5 kap. 5 §. Fullmäktige kommer således genom nämnda bestämmelser att i större utsträckning än i dag är fallet vad gäller kommunala juridiska personer få information om kommunalföretags förvaltning. Detta förhållande kan förväntas medföra att fullmäktige i högre grad än tidigare till debatt tar upp frågor om verksamheten i dessa företag. Med hänsyn härtill och till kommitténs målsättning att i möjligaste mån jämställa verksamheten i kommunalföretagen med verksamheten i kommunala nämnder föreslås att också revisor hos kommunalföretag får rätt att delta i fullmäktiges överläggningar och utveckla synpunkter på frågor som kan komma upp vid den granskning av företagets verksamhet som fullmäktige skall företa i anledning av bestämmelserna i 4 kap. 4 a och 10 §§ och 5 kap. 5 §. Revisor hos kommunalföretag föreslås få yttra sig i fullmäktige över huvud vid behandlingen av kommunalföretagets verksamhet. Eftersom kommunens revisorer enligt förslaget kommer att utöva viss kontroll över ett kommunalföretags verksamhet föreslås också att de får yttranderätt i fullmäktige när frågor angående kommunalföretaget kommer upp. En utvidgning i nu berörda hänseenden av punkt 5 – f. n. punkt 4 – i andra stycket föreslås av kommittén.

För att åstadkomma likställdhet med nämndledamot och kommunal tjänsteman föreslår kommittén en utvidgning även av andra styckets punkt 7 –

f. n. punkt 6 – och av tredje stycket, som gör det möjligt för fullmäktige att ge yttranderätt i fullmäktige även åt styrelseledamot i kommunalföretag och att kalla tjänsteman hos kommunalföretag för att meddela upplysningar vid fullmäktiges sammanträde. Skyldighet för dylik tjänsteman att inställa sig vid fullmäktiges sammanträde får regleras genom anställningsavtalet och till detta hörande befattningsbeskrivning eller instruktion.

15 §

I paragrafen anges i vilka ärenden fullmäktige är skyldig att fatta beslut. Bl. a. har kommunens styrelse och annan nämnd rätt att väcka – anhängiggöra – ärenden i fullmäktige med den konsekvensen att fullmäktige blir skyldig att meddela beslut i anledning av framställningen. För att i största möjliga mån integrera kommunalföretaget i den kommunala organisationen och likställa detta med en kommunal nämnd bör även styrelsen i ett kommunalföretag ha möjlighet att anhängiggöra ärenden i fullmäktige.

Kommittén föreslår en ny punkt, 2, införd i paragrafens första stycke med föreskrift om att fullmäktige skall besluta i ärende som har anhängiggjorts av ett kommunalföretags styrelse. Med anledning härav har nuvarande punkterna 2–5 betecknats 3–6.

Kontakt kommer att regelbundet etableras mellan kommunen och kommunalföretaget på ett flertal punkter enligt reglerna i KL. Därutöver kommer de villkor som kommunen enligt förslaget i 1 kap. 4 § skall uppställa för företagets verksamhet att medföra att ytterligare frågor rörande kommunalföretaget blir behandlade av kommunen. Kommunen och kommunalföretaget kommer att ha skyldigheter och rättigheter i förhållande till varandra. Vilka frågor som därvid förutsätts bli reglerade framgår av specialmotiveringen till 1 kap. 4 §. Behovet för kommunalföretagets styrelse att väcka frågor i fullmäktige kan väntas bli relativt stort.

23 §

Reglerna i paragrafens andra stycke om proportionellt val föreslås bli tillämpliga också då fullmäktige väljer ledamöter och suppleanter i kommunalföretags styrelse eller revisorer och revisorssuppleanter för granskning av sådan styrelses förvaltning. Den föreslagna regeln härom innebär inte någon ändring i sak i förhållande till vad som nu gäller. Bestämmelserna om proportionellt val är redan tillämpliga när fullmäktige väljer styrelseledamöter och revisorer såväl i företag som ägs helt av kommunen eller där kommunen ensam är huvudman som i företag där kommunen av annan anledning har att företa sådant val.

Skälet till att ledamöter i styrelse för kommunalföretaget enligt 1 kap. 4 § skall väljas av fullmäktige är att man endast på detta sätt kan garantera att valet sker proportionellt. Som förut nämnts lägger ABL ej hinder i vägen för att samtliga ledamöter i styrelse för kommunalföretag, som är aktiebolag, utses på annat sätt än av bolagsstämma förutsatt att valsättet framgår av bolagsordningen. Beträffande stiftelser finns inga bestämmelser som hindrar att fullmäktige utser samtliga styrelseledamöter. För revisorernas del kan vad gäller aktiebolag en bestämmelse motsvarande vad som sagts om styrelsele-

damöterna införas i bolagsordningen. Minst en av revisorerna skall dock väljas på bolagsstämma. Stiftelsens revisorer kan alltid utses av kommunens fullmäktige.

Föreskriften om att fullmäktige skall utse styrelseledamöter i kommunalföretag och motsvarande bestämmelser i bolagsordningar och annorstädes vad gäller revisorer ger ingen formell garanti för att valen alltid sker proportionellt. Första stycket i denna paragraf öppnar endast möjlighet för en minoritet att få till stånd proportionella val. Formellt tillämpas också den proportionella valmetoden i praktiken mera sällan. Bestämmelsen utgör emellertid grunden för de överenskommelser som partierna regelmässigt träffar sinsemellan rörande utseende av styrelseledamöter och revisorer i kommunala företag.

För att beaktas i utredningsarbetet har regeringen till kommittén överlämnat motionen 1979/80:807 av Martin Olsson och Margit Odelsparr (se LU 1980/81:4).

Mot bakgrund av att proportionella val numera kan förekomma vid val av arbetsutskott eller beredning inom kommunal nämnd eller styrelse föreslår motionärerna att motsvarande rätt till proportionellt val skall finnas när styrelse för stiftelse, ekonomisk förening eller aktiebolag, i vilken kommunen utser ledamöter, väljer arbetsutskott eller motsvarande beredning.

Till skillnad från KL innehåller den associationsrättsliga lagstiftningen inga bestämmelser om att den juridiska personens styrelse kan tillsätta arbetsutskott eller andra liknande organ. Kommittén föreslår, som tidigare angivits, inte några ingrepp i den associationsrättsliga lagstiftningen. Regler om proportionella val i t. ex. ABL för det fall att bolagsstyrelsen önskar utse någon grupp som arbetsutskott ter sig helt främmande. Att reglera valsättet för organ som inte finns enligt lagen kan knappast komma ifråga. Att i KL inta regler som rör en privaträttslig juridisk persons interna förhållanden är uteslutet.

Kommittén har för att garantera att proportionella val sker till styrelse i kommunalföretag föreslagit att denna skall väljas av fullmäktige. Det får då förutsättas att, om behov finns att utse arbetsutskott e. d. i företaget, hänsyn därvid tas till proportionaliteten. Skulle så ej ske, får saken beaktas vid nästa val av styrelse. En möjlighet att tillse att proportionaliteten i detta fall verkligen iakttas i ett kommunalföretag kan dock vara att i de villkor, som enligt 1 kap. 4 § skall gälla för företaget, ålägga detta att välja arbetsutskott e. d. proportionellt.

Kommittén anser sig inte böra föreslå några lagregler i anledning av motionen.

24 §

Såväl i paragrafens regler om rätt att interpellera som i dess bestämmelser om enkla frågor föreslås ändringar som behövs för att kommunalföretag skall bli jämställda med kommunala nämnder och beredningar.

Såsom tidigare angivits bör villkoren för ett kommunalföretags verksamhet innehålla närmare besked bl. a. om ändamålet med företagets verksamhet och kommunens målsättning, om kommunens ekonomiska åtaganden i förhållande till kommunalföretaget och om de fall då fullmäktiges godkännande erfordras beträffande företagets beslut. Kommunalföretaget bör vidare åläggas skyldigheter som korresponderar med vad som föreslås i KL rörande de

kommunala organens befattning med kommunalföretaget. Här kan nämnas den uppsiktsskyldighet över kommunalföretag som åläggs kommunens styrelse, rätten för denna styrelse att begära upplysningar från företaget och kommunens styrelses skyldighet att för fullmäktige presentera kommunalföretagets budget och bokslut. Genom bestämmelserna härom i KL ökas fullmäktiges, styrelsens och övriga nämnders insyn, inflytande och kontroll över kommunalföretagets verksamhet. Härmed vidgas automatiskt området för interpellationsinstitutets tillämpning utan att nu gällande krav att en interpellation alltid skall avse ämne som tillhör fullmäktiges handläggning ändras. De flesta spörsmål som ett kommunalföretags verksamhet aktualiserar torde därmed höra till området för fullmäktiges handläggning.

Det bör framhållas att redan enligt gällande rätt det anses föreligga en ganska vid möjlighet att interpellera om förhållanden som rör kommunala företag. Så anses t. ex. de ekonomiska mellanhavanden som kommunen har med privaträttsliga företag vara tillåtna interpellationsämnen. Om en interpellation knyter an till instruktionen för kommunens ombud på bolagsstämma eller till en föreskriven inspektionsrätt torde dess laglighet inte heller kunna ifrågasättas. Läget torde vara detsamma när kommunens styrelse eller annan kommunal nämnd ålagts följa verksamheten i kommunala företag. Även genom att åberopa kommunens styrelses uppsiktsskyldighet över och övergripande ansvar för den kommunala verksamheten bör det redan nu vara möjligt att få till stånd interpellationsdebatter i åtskilliga frågor som rör de kommunala företagens verksamhet (KU 1976/77:25 s. 66 f.).

Kretsen av dem till vilka en intepellation skall kunna ställas föreslås vidgad i syfte att likställa ett kommunalföretag så långt det går med en kommunal nämnd. En interpellation kan f. n. ställas till ordföranden i kommunens styrelse eller till ordföranden i annan nämnd eller beredning. Även ordföranden i kommunalföretags styrelse bör kunna vara adressat för interpellation. I första stycket har därför intagits en regel med denna innebörd. Fullmäktige får därmed ökade möjligheter att få upplysningar i frågor som rör verksamheten i kommunalföretagen. Interpellanten bör ha frihet att välja till vem han vill ställa en interpellation.

I paragrafens tredje stycke finns regler om att fullmäktige kan föreskriva att interpellation får överlämnas för besvarande till av fullmäktige utsedd ledamot i styrelse för aktiebolag, ekonomisk förening eller stiftelse. Dessa regler föreslås ändrade så att en interpellation inte längre skall kunna överlämnas till sådan ledamot, om aktiebolaget eller stiftelsen är kommunalföretag. Om en interpellation kan ställas direkt till ordföranden i kommunalföretags styrelse, föreligger det knappast något behov av att kunna överlämna interpellationen för besvarande till någon annan av fullmäktige utsedd ledamot i kommunalföretags styrelse. De för kommunalföretaget i detta avseende gällande reglerna bör överensstämma med dem som gäller för kommunal nämnd.

Regeln i paragrafens fjärde stycke om enkel fråga föreslås ändrad så att frågan får framställas också till ordföranden i kommunalföretags styrelse.

8.1.3 *3 kap.*

I detta kapitel, som innehåller bestämmelser om kommunens styrelse och nämnder, föreslår kommittén ändringar syftande till att knyta kommunalföretagen fastare till den kommunala organisationen. Kommunens styrelses övergripande ansvar för den kommunala verksamheten enligt 1 § bör också omfatta verksamheten i kommunalföretag. Styrelsens och därmed också övriga nämnders rätt att till sina sammanträden kalla utomstående enligt 7 § föreslås utvidgad till att gälla även styrelseledamöter, suppleanter och tjänstemän i kommunalföretag. Fullmäktiges rätt enligt 15 § att ge vissa kommunala förtroendemän rätt närvara m. m. vid sammanträde med styrelsen eller annan nämnd föreslås avse även ledamot och suppleant i kommunalföretags styrelse.

1 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunens styrelses uppgifter. Den föreslås ändrad så att kommunens styrelse får samma uppsikt över kommunalföretagen som den nu har beträffande de kommunala nämnderna. Även om en sådan skyldighet skulle kunna sägas redan nu ingå i styrelsens övergripande ansvar för kommunens verksamhet bör den komma till klart uttryck i KL. Därigenom betonas styrelsens ansvar även för denna sida av den kommunala verksamheten.

Ett kommunalföretags verksamhet kan tillhöra en befintlig nämnds kompetensområde eller vara näraliggande. I sådana situationer kan ofta avsevärda fördelar vara att vinna genom samordning av verksamheterna. Helt eller delvis gemensam kansliorganisation och övrig administration kan medföra kostnadsbesparingar, En god kommunikation mellan verksamheterna ger rationaliseringsvinster. I styrelsens åliggande enligt den föreslagna ändringen ingår att svara för att sådana fördelar tillvaratas inom den kommunala förvaltningen. Styrelsen får sålunda vid behov samordna verksamheten i kommunalföretaget med närmast berörda kommunala nämnd.

I 1 kap. 4 § föreslås en regel införd som syftar till att kommunen genom att uppställa villkor för kommunalföretaget skall få till stånd en civilrättslig bundenhet för kommunalföretaget som korresponderar mot bestämmelserna i KL. Den uppsikt över kommunalföretagen som kommittén föreslår att kommunens styrelse skall utöva förutsätter en fortlöpande insyn i kommunalföretagens verksamhet. Rätten till denna insyn får skapas på civilrättslig väg.

Insynen i t. ex. ett aktiebolag kan dock inte göras obegränsad. Ett grunddrag inom aktiebolagsrätten är nämligen att bolagets borgenärer skall vara tryggade i sin ekonomiska relation till bolaget. Detta förhållande framgår av skadeståndsreglerna i 15 kap. ABL, enligt vars 1 § bolagets styrelseledamöter och verkställande direktör har skadeståndsansvar gentemot bolagets borgenärer vid överträdelse av ABL eller bolagsordningen. Röjande av uppgifter om bolagets angelägenheter kan vara av sådan natur, att bolaget åsamkas skada i en omfattning som medför att även borgenärernas intressen träds för nära. Om röjandet innebär en överträdelse av ABL kan personligt skadeståndsansvar inträda för de berörda personerna. I kommunala sammanhang torde emellertid situationer av detta slag knappast få större praktisk betydelse. I praktiken

kan den aktiebolagsrättsliga regleringen inte antas komma att utgöra ett hinder för att låta kommunens styrelse få den insyn i bolagsverksamheten som behövs för att den skall kunna fullgöra sin tillsynsfunktion.

Kommunens styrelse föreslås inte få generell rätt att utöva kommunens ägarinflytande enligt ABL, eller det inflytande huvudmannen för en stiftelse kan utöva över en sådan juridisk persons verksamhet. Att fastställa villkor för kommunalföretagets verksamhet ankommer på fullmäktige. Styrelsens roll inskränker sig till att tillse att kommunalföretaget blir civilrättsligt bundet av dessa villkor och att sedan hålla uppsikt över hur kommunalföretaget fullföljer det erhållna förvaltningsuppdraget. Inom ramen för sin tillsyn har styrelsen också att till företagets ledning framföra de erinringar som kan befinnas påkallade för att kommunens intentioner med företagets verksamhet skall förverkligas.

Rätten för styrelsen att infordra yttranden och upplysningar från kommunala organ och tjänstemän motsvaras av en skyldighet för dessa att efterkomma sådana framställningar. När fråga är om fristående juridiska personer bör man, som tidigare nämnts, inte i KL reglera skyldigheter för dessa att agera på visst sätt. Uttrycket infordra i förevarande paragrafs fjärde stycke har därför såvitt avser kommunalföretag utbytts mot begära. Av detta uttryck följer i och för sig inte någon skyldighet för kommunalföretaget att tillmötesgå en framställning om upplysningar i viss fråga, även om man har anledning att utgå från att företaget inte motsätter sig framställningen. Även denna fråga är av det slag som får regleras mellan kommunen och kommunalföretaget på civilrättslig väg. Vad som ovan sagts angående de aktiebolagsrättsliga hindren för en obegränsad insyn i kommunala bolag har tillämpning också beträffande skyldigheten för bolaget att på begäran lämna upplysningar om verksamheten.

Det bör uppmärksammas att 6 kap. 1 § sekretesslagen inte bereder sekretess för uppgift om kommunalföretags affärs- eller driftförhållanden som finns hos kommunens styrelse i annat fall än då detta organ också utövar kommunens ägarbefogenheter i kommunalföretaget. För uppgifter om kommunalföretags verksamhet som inkommit till sådant kommunalt organ som inte utövar det bestämmande inflytandet gäller f. n. ingen sekretess enligt sekretesslagen. Kommittén förordar en komplettering av sekretesslagen på denna punkt.

7 §

I paragrafens andra stycke anges vilka utomstående som får närvara vid sammanträde med kommunens styrelse. Regeln torde uttömmande reglera närvarorätten för utomstående vid dessa sammanträden. Ledamot i kommunalföretags styrelse torde i vissa fall kunna betraktas som sakkunnig och i denna egenskap tillåtas närvara. En sakkunnig förutsätts dock i regel inta en opartisk ställning i det ärende, varom är fråga. Tveksamhet kan ofta uppkomma om politiskt valda ledamöter och suppleanter i kommunalföretags styrelse har en sådan position. Även tjänstemän hos kommunalföretag kan av samma skäl bli diskvalificerade att närvara.

Kommunalföretagens styrelser bör så långt möjligt jämställas med kommunala nämnder. Ledamöterna i dessa styrelser bör då ha samma formella möjligheter att närvara vid sammanträde med kommunens styrelse som

nämndledamöter har. Även tjänstemännen i ett kommunalföretag bör i detta avseende bli jämställda med kommunens tjänstemän. Den krets utomstående som genom beslut av styrelsen får närvara vid styrelsens sammanträde föreslås därför utvidgad till att också omfatta ledamot och suppleant i kommunalföretags styrelse samt tjänsteman i företaget.

Ledamöter och suppleanter i ett kommunalföretags styrelse har inte samma rättsliga ställning som de har som enligt KL:s regler invalts som ledamöter i fullmäktige, styrelse och nämnder. Fråga är inte om ett kommunalt förtroendeuppdrag i egentlig bemärkelse utan om civilrättsliga uppdrag. Då styrelseledamöterna i ett kommunalföretag på grund av uppdragets civilrättsliga natur inte, som nämnts, bör åläggas skyldigheter i KL, får den erforderliga förpliktelsen att närvara vid sammanträde med kommunstyrelse etableras på civilrättslig väg på sätt tidigare berörts. Såvitt avser tjänsteman i kommunalföretag får motsvarande skyldighet till inställelse regleras genom anställningsavtalet och till detta hörande befattningsbeskrivning eller instruktion.

15 §

Paragrafen reglerar i sin nuvarande lydelse fullmäktiges rätt att besluta om närvarorätt m. m. för vissa kommunala förtroendemän vid sammanträden med kommunens styrelse eller annan nämnd i vilka dessa ej är ledamöter eller suppleanter.

Kommittén föreslår att den berörda personkretsen vidgas till ledamot och suppleant i kommunalföretags styrelse. Förslaget är en följd av att kommunalföretaget skall vara ett instrument för kommunal verksamhet om än klätt i annan rättslig dräkt. Ledamot eller suppleant i kommunalföretags styrelse kan nämligen, på samma sätt som gäller de i paragrafen nu uppräknade förtroendemännen, för fullgörande av sitt uppdrag vara i behov av att få och lämna information i kommunala organ.

8.1.4 *4 kap.*

En integration av kommunalföretagen i den kommunala organisationen är av betydelse inte minst när det gäller den kommunala ekonomin. Kommunen kan inte få en fullständig överblick över sina ekonomiska förhållanden om inte kommunalföretagen och deras verksamhet inbegrips. Samma grundläggande ekonomiska principer bör gälla inom den sektor som kommunalföretagen handhar som inom kommunen själv. En erinran härom föreslås intagen i 1 §. Kommunens fullmäktige bör regelbundet få redovisning om både kommunalföretagens budget och deras bokslut. Kommittén föreslår därför att det bland reglerna i 4 kap. om kommunens ekonomiska förvaltning införs en ny bestämmelse, 4 a §, om redogörelse för bl. a. kommunalföretagens beräknade inkomster och utgifter i kommunens budget. Det föreslås också att redogörelsen, på samma sätt som gäller för budgeten enligt 4 § tredje stycket, skall kungöras och hållas tillgänglig för allmänheten. Vidare föreslås en ny paragraf, 10 §, med åläggande för kommunens styrelse att årligen upprätta en sammanställning över det ekonomiska utfallet av kommunalföretagens verksamhet. I samband med att sammanställningen anmäls för fullmäktige föreslås att styrelsen skall avge ett eget yttrande över kommunalföretagens ekonomiska ställning.

1 §

Fast eller lös egendom som tillhör kommun bör enligt denna paragraf förvaltas så, att förmögenheten inte minskas. Bestämmelsen ger uttryck för en av de vägledande principerna för en sund kommunal förmögenhetsförvaltning. En kommun med i princip obegränsad livslängd bör inte förbruka sin förmögenhet för täckande av löpande utgifter. Denna målsättning för den egentliga kommunala förmögenhetsförvaltningen bör också gälla inom den sektor av kommunen som omhänderhas av kommunalföretagen.

Inom associationsrätten gäller i stort sett ett regelsystem vars målsättning är densamma som kommer till uttryck i denna paragraf. Associationer, som exempelvis aktiebolaget, har som grundförutsättning att det egna kapitalet skall vara tillräckligt för att finansiera verksamheten. Motsvarande synsätt återfinns i uppbyggnaden av de kommunala stiftelserna. Uteslutet är emellertid i och för sig inte att den verksamhet som pålagts ett kommunalföretag kan vara sådan att den förutsätter återkommande tillskott eller bidrag för att hindra att likvidationsskyldighet eller skyldighet att inställa betalningarna inträder. Dessa tillskott och bidrag får då ses som syftande till att återställa kommunalföretagets förmögenhet till ursprunglig storlek. Uppenbart är dock att ett kommunalföretag kan bildas även för att fullgöra mer tillfälliga uppgifter. I sådant fall kan kommunalföretagets tillgångar vara avsedda att förbrukas relativt snabbt.

Kommittén har ansett det värdefullt att i denna paragraf i KL inta en bestämmelse om att den allmänna principen om den kommunala förmögenhetens bevarande skall gälla också som norm för kommunens befattning med sina kommunalföretag.

4 a §

I 4 § finns närmare föreskrifter om styrelsens förslag till budget och förslagets framläggande för fullmäktige. I en ny 4 a § bör intas regler om hur kommunalföretagen skall inordnas i budgeten. Kommittén föreslår att styrelsen, samtidigt som dess förslag till budget föreläggs fullmäktige, skall för fullmäktige lämna en redogörelse för kommunalföretagens beräknade inkomster och utgifter under budgetåret samt för resultaten av företagens verksamhet enligt senaste årsredovisningar. Redogörelsen skall också, på samma sätt som gäller för budgetförslaget, hållas tillgänglig för allmänheten på plats som tillkännages i kungörelse.

Fullmäktige, som har det yttersta ansvaret för kommunens ekonomi, bör vid sin granskning av budgeten för nästa år ha tillgång till ett sådant underlag som ger en fullständig bild av hela den kommunala verksamhetens ekonomiska förhållanden. Däri brister det för närvarande. Viktigt är också att allmänheten bereds möjligheter till bättre insyn inom hela det kommunala området.

Kommunalföretagen utgör fristående juridiska personer med avskild förmögenhet. Ett visst formellt samband råder mellan kommunens budget och kommunalföretagens så tillvida som kommunalföretagens resultat föranleder överföringar till eller från kommunen och därmed påverkar budgetens inkomst- resp. utgiftssida. Juridiskt bär kommunen i sin egenskap av aktieägare eller huvudman för kommunalföretag inte något direkt ansvar för

kommunalföretagets förpliktelser. Det faktiska sambandet mellan den kommunala budgeten och kommunalföretagens ekonomiska situation är emellertid uppenbart. De rent juridiska aspekterna på kommunens ansvar för kommunalföretagen tillmäts också i praktiken en underordnad betydelse. Uppfattas nämligen kommunalföretagens verksamhet som en integrerad del av kommunens, vilket är det förhärskande synsättet, bär kommunerna av naturliga skäl – oberoende av vad som juridiskt gäller – samma ansvar för kommunalföretagens verksamhet som för verksamheten i den övriga kommunala förvaltningen. Med hänsyn härtill bör ställning inte tas till kommunens budget för visst år utan att utvecklingen i kommunalföretagen för samma tid inbegrips i övervägandena.

Kommunalföretagen kan på grund av sin fristående ställning inte formellt inrymmas i den kommunala budgeten. De har därför formellt ställts utanför det budgetarbete som regleras i KL. Med den lösning kommittén valt låter det sig inte göra att rättsligen direkt inlemma kommunalföretagen i det kommunala budgetarbetet. En lagregel därom i KL skulle inkräkta på området för den associationsrättsliga lagstiftningen. Tekniken får därför bli – och det är i sak tillfyllest – att kommunalföretagens budgetering redovisas för fullmäktige parallellt med den kommunala budgeten genom att båda framläggs samtidigt. Skulle kommunalföretagen kräva tillskott av kommunala medel för sin verksamhet, måste självfallet kommunalföretagens ställning direkt observeras vid behandlingen av den egentliga kommunala budgeten.

Särskilda problem uppkommer i de fall då kommunalföretag har räkenskapsår som inte sammanfaller med kalenderåret, som är kommunens budgetperiod. För kommunalföretagens del bör därför brutet räkenskapsår undvikas.

Skyldighet att upprätta budget föreligger ej för aktiebolag. Inte heller för stiftelser finns det en sådan skyldighet. Budgetering förekommer emellertid regelmässigt av företagsekonomiska skäl, i vart fall hos juridiska personer med affärsmässig inriktning. Upprättande av budget i kommunala företag torde redan nu vara regel. Hittills har denna källa till information om de kommunla företagens ekonomi utnyttjats på varierande sätt från kommun till kommun. För att formell skyldighet att uppgöra budget skall skapas för ett kommunalföretag torde en punkt härom få upptas i de villkor som enligt kommitténs förslag skall reglera förhållandet mellan kommunen och företaget.

För att kommunens styrelse skall kunna fullgöra sina åligganden enligt denna paragraf att för fullmäktige m. fl. lämna en redogörelse rörande kommunalföretagen måste dessa tillhandahålla allt material som behövs härför. Skyldigheter härvidlag kan inte åläggas ett kommunalföretag genom bestämmelse i KL. I stället får kommunalföretaget civilrättsligt förpliktas att ge kommunen den information som erfordras för att kommunens styrelse skall kunna fullgöra sina skyldigheter enligt den föreslagna 4 a §.

Redogörelsen rörande kommunalföretagen bör på samma sätt som gäller för kommunens budget hållas tillgänglig för allmänheten efter kungörelse. Särskilda regler för hur kommunalföretagens budgetar skall redovisas behövs inte. För att syftet med informationen inte skall motverkas bör redovisningen göras enkel och överskådlig.

10 §

Den ekonomiska utvecklingen inom den kommunala verksamheten skall kommunens styrelse följa fortlöpande. Föreskrifter härom finns i 3 kap. 1 § KL. Då det däremot gäller det ekonomiska utfallet av kommunalföretagens verksamhet förhåller det sig annorlunda. Kommittén föreslår att en skyldighet för kommunens styrelse att helt allmänt följa kommunalföretagen införs genom tillägg till 3 kap. 1 §. Därutöver måste krävas att styrelsen fortlöpande har en samlad överblick över kommunalföretagens verksamhet särskilt från ekonomisk synpunkt. Det behövs också en utökad allmän insyn i och information om kommunalföretagens verksamhet. På grund härav föreslås en ny paragraf införd i 4 kap., vari kommunens styrelse åläggs att årligen göra en sammanställning över det ekonomiska utfallet av kommunalföretagens verksamhet och själv yttra sig däröver samt att därefter, inom tid som fullmäktige bestämmer, till fullmäktige anmäla dessa båda dokument. Till sammanställningen skall kommunalföretagens årsredovisningar och revisionsberättelser fogas.

Den redovisningsskyldighet, som kommittén vill pålägga styrelsen i dess egenskap av ledande förvaltningsorgan inom kommunen med inseende över bl. a. kommunalföretagens verksamhet, skall ses som ett led i strävandena att knyta kommunalföretagen fastare till den kommunala organisationen. Genom att kommunalföretagen skall redovisa både budget och bokslut för fullmäktige införs en ordning som nära ansluter till vad som gäller för förvaltningen i övrigt. Olikheterna förblir emellertid väsentliga och är ofrånkomliga med hänsyn till att kommunalföretagen fortfarande utgör fristående juridiska personer. Redovisningen i fullmäktige av budget och bokslut utgör således endast en information om kommunalföretagen och läggs inte till grund för de obligatoriska beslut som enligt KL årligen skall fattas rörande kommunens egen ekonomiska förvaltning.

Särskilda krav på hur sammanställningen över det ekonomiska utfallet av kommunalföretagens verksamhet skall utformas uppställs inte. På samma sätt som gäller för kommunens egen ekonomiska förvaltning och redovisning för denna får lämpliga former utarbetas mot bakgrund av erfarenheter från praktisk tillämpning. Då fråga är om en information som skall tillgodoföras inte bara kommunala förtroendemän utan också allmänheten, måste sammanställningen göras så enkel och lättfattlig som möjligt. Omfattar den kommunalföretag som inte har kalenderår som räkenskapsår bör detta framgå. Då det inte är fråga om en koncernredovisning i egentlig bemärkelse, är det inte nödvändigt att ett särskilt bokslut upprättas i ett sådant företag för att få gemensam redovisningsperiod. Föranleder förhållandet att räkenskapsåren inte sammanfaller att oklarheter uppkommer i redovisningen får erforderliga klarlägganden lämnas i det yttrande styrelsen skall avge till fullmäktige om kommunalföretagen.

Inte heller för styrelsens yttrande föreslås några särskilda regler. Syftet med yttrandet är att trygga en förbättrad allmän information om kommunalföretagen och att tillgodose behovet av ökad insyn såväl från fullmäktiges sida som från allmänhetens. Erfarenhetsmässigt gäller att de till en årsredovisning hörande handlingarna inte kan med lätthet förstås av personer utan insikt i ekonomisk redovisning. Yttrandet bör därför i första hand vara inriktat på att underlätta fullmäktiges och allmänhetens förståelse av det presenterade

materialet. Innehåller årsredovisningarna upplysningar som har betydelse för kommunens framtida ekonomiska engagemang i företagen, bör styrelsen rikta uppmärksamheten härpå. Revisionsberättelserna för kommunalföretagen förutsättes bli en betydelsefull källa för information om förvaltningen av dessa. Det kan därför vara lämpligt att styrelsen i sitt yttrande sammanför de eventuella anmärkningar som förekommer mot ett kommunalföretag samt kommenterar dessa.

Vad gäller redovisningen av kommunalföretagens budgetar har denna tidsmässigt knutits till framläggandet av förslag till budget för kommunen. Det vore då också naturligt att framläggandet av resultaten av kommunalföretagens verksamhet anslöt till motsvarande fas i den kommunala redovisningen och då närmast avgivandet av revisionsberättelsen till fullmäktige. Detta sker vanligtvis redan under våren året efter räkenskapsåret. Vid denna tidpunkt har ofta de ordinarie bolagsstämmorna i kommunernas aktiebolag ännu inte hållits. Årsredovisningar och revisionsberättelser i dessa föreligger därför i allmänhet inte färdiga. Kommunens styrelse torde således ofta inte i detta skede kunna fullgöra sina skyldigheter enligt den nu föreslagna bestämmelsen. Även om det i och för sig kan vara önskvärt att samordna redovisningen av kommunens och kommunalföretagens bokslut, är det dock inte nödvändigt att så sker. Sambandet mellan kommunens bokslut och kommunalföretagens har nämligen från kommunal beslutssynpunkt inte samma vitala betydelse som när det gäller budgeteringen. Kommittén har därför stannat för att föreslå att fullmäktige själv bestämmer inom vilken tid materialet från kommunalföretagen skall framläggas för fullmäktige.

Garanti för att kommunalföretagen tillhandahåller styrelsen erforderligt material för att denna skall kunna fullgöra sina skyldigheter enligt förevarande paragraf erhålls på civilrättslig väg genom de villkor som kommunen har uppställt för kommunalföretagets handhavande av den kommunala angelägenheten.

8.1.5 *5 kap.*

Kommunalföretagen är visserligen underkastade sin egen revision, men det är av vikt att också den kommunala revisionen får information om och blir förtrogen med kommunalföretagen. Därför föreslås ett tillägg till 3 § i vilket revisionen åläggs att pröva huruvida kommunalföretagens verksamhet utövas på ett från kommunens synpunkt ändamålsenligt sätt. Underlag för bedömningen förutsätts den sammanställning ge som kommunens styrelse enligt 4 kap. 10 § har att upprätta och yttra sig över samt årsredovisningar och revisionsberättelser för kommunalföretagen. Vidare föreslås i ett tillägg till 5 § att revisorerna skall avge berättelse till fullmäktige om de särskilda iakttagelser vartill prövningen givit anledning.

3 §

Kommunens revisorer har god överblick över den egentliga kommunala verksamheten. Den i 4 kap. 10 § föreslagna sammanställningen rörande kommunalföretagen och styrelsens yttrande däröver ger revisorerna möjlighet att också bilda sig en allmän uppfattning om kommunalföretagens verksamhet.

Det bör föreligga en skyldighet för kommunens revisorer att utöver den allmänna bedömningen av kommunalföretagens verksamhet också granska verksamheten med tillämpning av de principer som gäller för kommunal revision. Kommunalföretagens egen revision följer de associationsrättsliga regler som gäller revisionsverksamhet för den företagstyp varom är fråga. Denna revision skall givetvis inte omprövas av kommunens revisorer. Syftet med dessas granskning är i stället att på grundval av det material företagen och deras revisorer samt kommunens styrelse tillhandahåller bedöma verksamheten från de synpunkter som från kommunens sida är relevanta. Det gäller framför allt att bedöma om verksamheten utövas på ett från kommunens synpunkt ändamålsenligt sätt.

När kommunens revisorer prövar ändamålsenligheten i kommunalföretagens verksamhet bör de observera bl. a. om inriktningen av verksamheten är den som på olika sätt angivits av kommunens beslutande organ och om för verksamheten uppställda mål kan anses uppnådda eller på väg att nås. Det gäller att över huvud granska om kommunalföretaget vårdar den anförtrodda angelägenheten i enlighet med kommunens intentioner. I ekonomiskt hänseende kommer revisorernas prövning att gälla frågan om resultatet av kommunalföretagets verksamhet, när det gäller den kommunala målsättningen, står i godtagbart förhållande till förbrukade medel.

Ambitionsnivån för den kommunala revisionen är enligt KL hög. Att utvärdera ändamålsenligheten och den ekonomiska effektiviteten hos kommunalföretagen i relation till denna nivå är en avancerad uppgift. Det kan visa sig att materialet för bedömning av kommunalföretagens verksamhet är otillräckligt. Företagens årsredovisningar och revisionsberättelser tillhandahåller kanske inte alla de fakta som behövs för bedömningen. Styrelsen i ett kommunalföretag måste därför utforma förvaltningsberättelsen så att den verkligen kan tjäna som underlag för en prövning av det slag kommunens revisor skall göra. Anges ändamålet med kommunalföretagets verksamhet i bolagsordning eller i stadgar med anknytning till den kommunala målsättning verksamheten skall ha, blir en sådan redovisning i förvaltningsberättelsen naturlig. Väljs inte denna metod får kommunen på civilrättslig väg ordna så att kommunalföretaget redovisar sin verksamhet på ändamålsenligt sätt.

Kommunens revisorer får inte själva gå in i de enskilda företagen för att förbättra underlaget för sin bedömning. De får därför i allmänhet inskränka sig till de uttalanden som det för dem tillgängliga revisionsmaterialet tillåter. Är materialet undermåligt får detta påpekas. Om revisorernas uppgift i situationer av detta slag inte kan fullföljas på det sätt förslaget förutsätter, bör revisorernas uttalanden om brister i underlaget leda till att kommunen ingriper och med begagnande av sin ägarställning tillser att en från kommunal synpunkt mer tillfredsställande redovisning från kommunalföretaget framgent kommer till stånd.

De uppgifter som föreslås lagda på kommunens revisorer är principiellt sett en nyhet. Bedömningen avser visserligen verksamheten i formellt fristående juridiska personer och påminner såtillvida om koncernrevision i moderbolag enligt ABL men likheten upphör därmed. Revisorernas uppgift i fråga om kommunalföretagen utgör nämligen inte revision i egentlig bemärkelse. För att fråga skall vara om revision, måste nämligen krävas att de som skall fullgöra revisionen både har en rätt till fullständig granskning av verksamhe-

ten och skyldighet att för egen del ta ställning till ett flertal frågor bl. a. om ansvarsfriheten för styrelseledamöter och eventuellt för andra funktionärer. Sådana uppgifter ingår inte i kommunrevisionens åligganden visavi kommunalföretagen och deras verksamhet. I stället öppnar revisorernas granskning en väg för kommunen att av särskilt sakkunniga skaffa sig information om hur kommunalföretagen förvaltar sina uppdrag mot bakgrund av de kommunala värderingar som bör vara vägledande också för kommunalföretagens verksamhet.

För att kommunens revisorer utan tidsutdräkt skall få del av kommunalföretagens årsredovisningar och revisionsberättelser bör kommunalföretagen föreläggas att tillställa revisorerna dessa handlingar så snart de föreligger i godkänt skick. Kommunens styrelse bör tillse att revisorerna får del av sammanställningen över kommunalföretagens verksamhet och styrelsens yttrande däröver i så god tid att den berättelse, som revisorerna enligt den nu föreslagna bestämmelsen i 5 § skall avge, kan föreligga vid det sammanträde, vid vilket styrelsen har att fullgöra sin anmälningsskyldighet enligt det föreslagna stadgandet i 4 kap. 10 §.

Kommittén har fått motta önskemål från kommunalt håll att kommunrevisor skall kunna ersätta den auktoriserade revisorn i aktiebolag som kommunen äger. Då emellertid denna lagstiftningsfråga har betydelse även för interkommunala företag, kommer kommittén att ta upp frågan i samband med utredningsarbetet om de interkommunala företagen.

5 §

Kommunens revisorer har enligt denna paragraf att till fullmäktige årligen avge revisionsberättelse. Det är naturligt att de åläggs att därutöver i berättelse till fullmäktige meddela de särskilda iakttagelser de gör vid prövningen av om kommunalföretagens verksamhet utövas på ett från kommunens synpunkt ändamålsenligt sätt. Vägledande härvidlag blir den målsättning som eljest gäller för dem när de redovisar resultatet av sitt arbete till fullmäktige. Lämpligt är att kommunalföretagen och dessas revisorer också tillställs berättelsen för kännedom.

8.1.6 *Övergångsbestämmelser*

De nya reglerna i KL föreslås träda i kraft den 1 januari 1983. En föreskrift härom finns i punkt 1.

Överlämnar en kommun efter lagens ikraftträdande vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag eller en stiftelse i vilken kommunen bestämmer ensam kommer den juridiska personen att vara ett kommunalföretag i lagens bemärkelse. Kommunen har då att tillse att styrelse i kommunalföretaget utses av fullmäktige och att företaget förpliktas följa villkor av det slag som anges i 1 kap. 4 § tredje stycket. Detta har närmare behandlats i specialmotiveringen till 1 kap. 4 §.

I punkt 2 föreslås bestämmelser om vad som skall gälla för vid ikraftträdandet befintliga aktiebolag och stiftelser till vilka kommunen dessförinnan överlämnat vård av en kommunal angelägenhet. Ett sådant företag blir vid ikraftträdandet kommunalföretag om det uppfyller kravet enligt 1 kap. 4 §

tredje stycket på att kommunen skall bestämma ensam i företaget. Om vilka åtgärder kommunen har att vidta beträffande dessa företag och vad som i övrigt skall gälla föreslås regler i punkterna 3 och 4.

I ett mindre antal kommunala aktiebolag äger kommunen f. n. inte samtliga aktier men mer än nio tiondelar av dem och har normalt också mer än nio tiondelar av samtliga aktiers röstvärde. ABL:s regler till skydd för minoriteter är i sådana situationer satta ur spel. Bolagen fungerar också i praktiken som om de vore helägda av kommunen, och minoriteternas existens har, såvitt är för kommittén känt, aldrig medfört störning för verksamheten i vad gäller dess kommunala ändamål. Till undvikande av onödig omgång bör även aktiebolag tillhörande denna grupp kunna bli kommunalföretag. Sänks emellertid kraven på kommunens aktieinnehav ytterligare kommer sådana aktiebolag med, i vilka övriga aktieägare tillsammans kan få ett inflytande över verksamheten som inte låter sig väl förena med principen att kommunen skall bestämma ensam i aktiebolaget.

Vissa av de regler som föreslås införda i KL kan leda till konflikt med aktiebolagsrättsliga principer i de fall då det finns någon annan aktieägare än kommunen i aktiebolaget. Här åsyftas framför allt den närmast obegränsade insynen i kommunalföretaget som kommunens styrelse föreslås få. Som framhållits i specialmotiveringen till 1 kap. 4 § står en sådan insyn i strid med ABL:s inställning till enskild aktieägares rätt till insyn. Fråga uppkommer således om en aktieägare, på grund av egen majoritetsställning, utan medgivande av samtliga övriga aktieägare kan ge sig själv en insyn som står i strid med bestämmelser i det system som skall reglera samarbetet. Vare sig ABL eller dess förarbeten berör frågan konkret. Eftersom den associationsrättsliga huvudregeln helt naturligt är att bolagsorganen är bundna av den för associationen gällande lagstiftningen torde det knappast råda någon tvekan om att aktieägare mot sin vilja inte behöver finna sig i ett beslut av majoriteten av detta slag. Att en klandertalan enligt 9 kap. 17 § ABL kan ha framgång i fall som det angivna är därför sannolikt.

Ett beslut om rätt för kommunens styrelse till full insyn i kommunalföretagets verksamhet torde således stå i överensstämmelse med ABL:s regler blott om samtliga aktieägare accepterar beslutet. Styrelsen i ett bolag i vilket det finns andra aktieägare än en kommun kan därför inte själv genom avtal eller på annat sätt förplikta bolaget att underkasta sig sådan insyn. Frågan om ett bolag skall verka i strid med dispositiva regler i ABL är nämligen inte en verkställighetsfråga utan ett avgörande för bolagsstämman. Ställer sig en fulltalig och enig bolagsstämma i beslut bakom ett avtal eller annan förpliktelse som ger kommunens styrelse sådan insyn i verksamheten som föreslagits genom ändringen i KL kan bolagets styrelse också ingå sådant avtal eller åta sig förpliktelsen. Lämpligt är emellertid att beslutet kombineras med beslut om ändring av bolagsordningen av motsvarande innehåll. Härigenom är frågan både i förhållande till nuvarande och eventuellt framtida aktieägare definitivt avgjord.

Ställer sig inte en fulltalig och enig bolagsstämma bakom beslutet kompliceras situationen. Frågan om aktiebolaget i fullvärdig bemärkelse skall utgöra ett kommunalföretag eller inte kan självklart inte få vara beroende av om en eller annan aktieägare med någon eller några aktier uteblir från bolagsstämman och vars ståndpunkt på grund härav inte är bekant. Bolagets styrelse bör i

ett sådant läge i förvissningen om att det endast är fråga om ett teoretiskt hinder kunna ingå avtal med kommunen eller anse sig bunden av bolagsstämmans direktiv oberoende av att en liten minoritets inställning är okänd. Skulle etablerandet av kommunalföretaget hindras av att en aktieägare motsätter sig kommunal insyn får det uppkomna hindret elimineras på något sätt. En metod är att kommunen löser in de ifrågavarande aktierna. Någon aktiebolagsrättslig lösningsrätt förekommer inte i denna situation utan frivilliga uppgörelser måste sökas. För att lösningsrätt skall föreligga krävs nämligen att det är ett aktiebolag – ej en kommun – som äger huvudmassan av aktierna. Kan frivilliga överenskommelser inte träffas torde endast två möjliga vägar stå öppna. Den ena är att kommunen överlåter sina aktier till annat kommunägt aktiebolag. Lösningsrätt uppkommer härigenom. Sedan moderbolaget utövat lösningsrätten återförs aktierna till kommunen. Omgången kan bl. a. genom reglerna om kostnadsfördelningen vid utövad lösningsrätt medföra vissa kostnader för det kommunägda moderbolaget. Den andra vägen är att likvidera bolaget. Kommunen får därefter själv eller genom annat bolag förvärva det likviderade bolagets tillgångar. Ett sådant förvärv måste, för att minoritetens rätt skall tillvaratas, ske till marknadspris. Detta kan under vissa omständigheter leda till besvärande skattemässiga konsekvenser. Under alla förhållanden uppstår kostnader för likvidationens genomförande.

I punkt 3 föreslås de åtgärder en kommun har att vidta när kommunen vid ikraftträdandet bedriver verksamhet genom sådant företag som enligt punkt 2 fortsättningsvis skall utgöra ett kommunalföretag.

Kommunen har för det första att tillse att fullmäktige senast den 31 december 1983 utsett styrelse i företaget. Som tidigare framgått avses härmed att fullmäktiges beslut i frågan skall vara direkt avgörande för styrelsens personsammansättning. När det gäller aktiebolag förutsätter en sådan ordning föregående ändringar i bolagsordningen i flertalet aktiebolag. I de kommunala stiftelserna utses regelmässigt styrelsen i sin helhet redan nu av fullmäktige i kommunen. I dessa fall kommer förslaget därför inte att påkalla några ändringar i detta avseende.

En kommun kan genom avtal ha förbundit sig att låta annan utse ledamot i kommunalt aktiebolags eller stiftelses styrelse. Oavsett om detta kommit till uttryck också i t. ex. bolagsordningen måste sådana förpliktelser avvecklas. Främmande intressen kan nämligen inte tillåtas ha avgörande betydelse för personsammansättningen i ett kommunalföretags styrelse. Skulle avtalet också i andra avseenden begränsa kommunens rätt att förfoga över verksamheten, kan hinder föreligga mot att betrakta bolaget eller stiftelsen som ett kommunalföretag. Sådana hinder måste också undanröjas för att kommunen inte skall bli skyldig att avveckla sitt engagemang i företaget. Detta behandlas i punkt 5.

Styrelseledamöter som utses med stöd av lagen (1976:351) om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar berörs inte av bestämmelsen att samtliga styrelseledamöter skall utses av fullmäktige. De styrelseledamöter som avses är nämligen dem som kommunen så att säga förfogar över genom sitt avgörande inflytande över utformningen av bolagsordningen. Hit hör inte av arbetstagarorganisationerna utsedda styrelseledamöter. Befintliga kommunala företag som avses i punkt 2 torde på grund av undantagsbestämmelsen i 18 § nämnda lag i allmänhet inte ha röstberättigade

sådana styrelseledamöter. Det kan förmodas att undantagsregeln genomgående utnyttjas för att de politiska styrkeförhållandena inte skall rubbas.

I punkt 3 föreslås också att kommunen skall tillse att kommunalföretaget senast den 31 december 1983 förbundits att iaktta sådana villkor som avses i 1 kap. 4 § tredje stycket. Dessa villkor har närmare behandlats i specialmotiveringen till stadgandet.

Som tidigare framgått kan kommunalföretaget förbindas iaktta av ägaren eller huvudmannen uppställda villkor antingen genom ett avtal eller genom fullmäktiges direktiv. På grund av stiftelsens rättsliga status är denna formellt aldrig skyldig att underkasta sig en utomståendes vilja såvitt avser verksamheten, om detta inte följer av stiftelseurkund eller stadgar. En stiftelses stadgar kan därför behöva ändras så att det av dessa framgår att stiftelsen får ingå avtal med kommunen om stiftelsens verksamhet eller att stiftelsen skall följa kommunens direktiv angående verksamheten.

De nya bestämmelserna i 2 och 3 kap. och i 4 kap. 1 och 4 a §§ bör tillämpas beträffande ett kommunalföretag först sedan detta fått en styrelse, utsedd av fullmäktige, och företaget förpliktats att iaktta de villkor som uppställts i anledning av bestämmelsen i 1 kap. 4 § tredje stycket. Skälet härför är att de nya bestämmelserna i KL inte bör bli tillämpliga innan kommunalföretaget formellt tagit på sig att agera på ett sätt som ger dessa regler materiellt innehåll. Denna uppläggning kan i och för sig medföra att bestämmelserna blir tillämpliga vid olika tidpunkter för olika kommunalföretag inom en och samma kommun. Ur ordningssynpunkt kan ett sådant resultat framstå som mindre lämpligt. Ingenting hindrar emellertid att kommunen samordnar den tidpunkt från vilket avtalen eller direktiven skall gälla i de olika kommunalföretagen genom uttrycklig bestämmelse i frågan.

Bestämmelsen i 4 kap. 10 §, som reglerar kommunens styrelses skyldigheter med avseende på kommunalföretagens bokslut, och bestämmelserna i 5 kap. 3 och 5 §§ angående kommunens revisorers befattning med bl. a. kommunens styrelses sammanställning över det ekonomiska utfallet i kommunalföretagen bör tillämpas första gången för det räkenskapsår vid vars utgång bestämmelserna i punkt 3 var tillämpliga för företaget. Om detta föreslås ett stadgande i punkt 4.

Som framgår av den allmänna motiveringen är avsikten med förslaget att en kommun inte på annat sätt än vad som anges i 1 kap. 4 § tredje och fjärde styckena skall få överlämna vården av en kommunal angelägenhet till en juridisk person med bibehållande av aktivt deltagande i verksamheten. I punkt 5 upptas bestämmelser om vilka skyldigheter som åvilar en kommun med avseende på redan befintligt engagemang i ett företag till vilket handhavandet av en kommunal angelägenhet överlämnats utan att de krav som uppställts i ovan angivet lagrum är uppfyllda. Ett sådant engagemang skall avvecklas före utgången av 1984, om kommunen inte dessförinnan kunnat anpassa förhållandena så att verksamheten uppfyller uppställda krav. Fråga kan således vara om att avhända sig aktier eller andelar i bolag, upphöra med att ta befattning med frågor rörande tillsättning av styrelseledamöter i en stiftelse etc. eller utträda ur en förening. Bestämmelsen i punkt 5 torde inte få någon större praktisk betydelse. I de fall en kommun överlämnat vården av en kommunal angelägenhet till en juridisk person, vari kommunen har del men som inte blir kommunalföretag enligt förslaget, torde i allmänhet fråga vara om ett företag

där det är av särskild betydelse att kommunen samverkar med annan. Undantagsbestämmelsen i 1 kap. 4 § fjärde stycket blir då tillämplig. Kommittén vill erinra om att stadgandet givetvis endast avser sådana engagemang i aktiebolag och andra juridiska personer som har sammanhang med vård av kommunal angelägenhet. Därmot omfattas inte sådana engagemang som skett t. ex. i kapitalplaceringssyfte.

Kommittén avser att på ett uttömmande sätt reglera under vilka förhållanden och i vilka former det skall vara tillåtet för en kommun att överlämna vården av en kommunal angelägenhet till ett privaträttsligt subjekt i vilket kommunen är engagerad. I det nu föreliggande förslaget regleras situationen att en kommun utnyttjar ett aktiebolag eller en stiftelse för sådant ändamål. Vidare fastställs vilka krav som skall gälla när kommun önskar samverka med annan genom särskilt rättssubjekt. Kommittén avser att senare lägga fram förslag om samverkan endast kommuner emellan. Avsikten är således inte att genom nu föreliggande förslag förhindra s. k. interkommunal samverkan i privaträttslig form. I avbidan på regler härom bör av övergångsbestämmelserna framgå att den interkommunala samverkan i privaträttsliga former som redan finns eller kan komma tills stånd inte berörs av lagförslaget. I punkt 6 föreslås en bestämmelse härom.

8.2 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen

6 kap.

1 §

Genom en ändring i 3 kap. 1 § KL föreslås att kommunens styrelse skall få skyldighet att ha samma inseende över kommunalföretagen som den för närvarande har beträffande de kommunala nämnderna. Vid inspektioner som kan vara en följd av detta åläggande kan tänkas att kommunalt organ får kännedom om affärs- eller driftförhållande hos kommunalföretaget vars yppande skulle kunna innebära att någon som driver likartad rörelse skulle gynnas på kommunalföretagets bekostnad. Med de regler som gäller enligt 6 kap. 1 § sekretesslagen skulle sekretess för sådana uppgifter gälla hos det kommunala organet endast i det fall organet också utgör myndighet genom vilken kommunen utövar sitt bestämmande inflytande över kommunalföretaget.

Vanligast torde vara att kommunens styrelse genom bemyndigande har ålagts att bevaka kommunens rätt vid bolagsstämmor i aktiebolag i vilka kommunen äger del. Ett bemyndigande av detta slag berättigar styrelsen att utse ombud till bolagsstämma. I detta måste då ligga att styrelsen utövar kommunens bestämmande inflytande över bolaget i den mån sådant förekommer. I detta fall ger reglerna i 6 kap. 1 § sekretesslagen kommunalföretaget tillräckligt sekretesskydd.

Har emellertid sådant bemyndigande inte lämnats eller har annan nämnd bemyndigats att tillvarata kommunens rätt kommer någon sekretess inte att gälla för de i 6 kap. 1 § sekretesslagen angivna uppgifterna av vilka kommunens styrelse genom sin insyn i kommunalföretagets verksamhet eventuellt fått del. Detta läge är inte tillfredsställande. Kommittén föreslår

därför att sistnämnda lagrum ändras så att sekretess också kommer att gälla hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden hos kommunalföretag över vars verksamhet kommunen genom myndigheten har inseende. I samband härmed föreslås en viss redaktionell ändring av lagtextens utformning.

I och för sig är det tänkbart att kommunens styrelse genom sin insyn i kommunalföretaget får del av andra uppgifter av den karaktär att sekretess skulle ha rått för dem om de förekommit hos viss myndighet. Att i sekretesslagen göra ändringar som skulle medföra att sekretess i sådana situationer alltid skulle uppkomma kan emellertid inte anses motiverat av det faktiska behov som kan bedömas föreligga.

9 Kostnader

Det åligger kommittén att ange vilka kostnader för det allmänna som dess nu framlagda förslag kan tänkas föranleda.

Kommittén har inte kunnat göra några ekonomiska beräkningar med utgångspunkt från sitt förslag, vare sig beträffande kostnadsökningar eller kostnadsminskningar. Kommittén har emellertid utgått från att dess förslag totalt sett snarare kommer att medföra kostnadsminskningar för kommunerna än kostnadsökningar.

Några kostnadsökningar torde komma att uppstå. Bl. a. kommer sannolikt strävandena till förbättrad insyn i de kommunala företagen och till ökad information om deras verksamhet att kräva något större insatser än som i dag anses behövliga. Det förutsätts att kommunens styrelse skall förstärka sin tillsyn över de kommunala företagen. Kommunens revisorer torde också få något vidgade arbetsuppgifter. Vidare belastas fullmäktiges arbete med vissa nya ärenden som härrör från kommunalföretagen. Någon ökning av kostnaderna för det kommunala trycket kan härigenom uppkomma. Uttryckt i absoluta tal är det dock fråga om på det hela taget rent marginella kostnadsökningar. Någon ytterligare personal kan knappast behövas. Det är för övrigt oftast samma förtroendemän som är verksamma i kommunen som arbetar i kommunalföretagen. De kostnadsökningar som kan uppstå måste antas sakna praktisk betydelse.

Huvudändamålet med förslaget är att ge kommunerna ett fastare grepp över den del av den kommunala verksamheten som ombesörjs av kommunalföretag. På det hela taget bör en förbättrad tillsyn från den centrala kommunala ledningen leda till rationaliseringsvinster. Vilket utrymme som kan finnas för besparingar av detta slag kan kommittén inte bedöma. Men ett syfte med integrationen av de privaträttsliga företagens verksamhet i kommunens egen verksamhet är att stimulera till samordning. Det bör framgent ligga närmare till hands att utnyttja gemensamma tjänster och att eliminera dubbelarbete. Genom att kommunerna får full frihet att välja mellan den kommunala förvaltningsformen och de privaträttsliga formerna kan de förmodas komma att, sett i ett längre perspektiv, välja den form som ter sig mest rationell och som drar de minsta kostnaderna.

Det är på grundval av överväganden av denna art som kommittén kommit fram till den uppfattningen att, om dess förslag genomförs, kommunerna kan antas komma att göra besparingar, som mer än väl uppväger vissa begränsade kostnadsökningar.

Bilaga 1 Kommunalrättskommitténs förslag till lag om särskilda kommunalföretag

Allmänna bestämmelser

1 §

Handhavandet av kommunal angelägenhet må, då verksamheten för dess tillgodoseende är av affärsmässig art eller eljest avses skola helt eller till huvudsaklig del bekostas genom avgifter eller annat vederlag, anförtros åt *särskilt kommunalföretag.* Vad sålunda är stadgat skall ej gälla där i lag eller författning viss ordning är föreskriven för angelägenhetens handhavande.

Särskilt kommunalföretag må inrättas av landstingskommun, stad, landskommun eller köping, så ock av sådana kommuner gemensamt. Vid deltagande av flera kommuner skall vad i denna lag är stadgat om kommun gälla envar av dem. Vad som är stadgat om kommuns fullmäktige skall i fråga om landstingskommun gälla landstinget.

Särskilt kommunalföretag kan, sedan reglemente fastställts på sätt i 2 § är stadgat, förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter samt inför domstol och annan myndighet söka, kära och svara.

2 §

Särskilt kommunalföretag skall drivas under beteckning, av vilken framgår att företaget utgör särskilt kommunalföretag enligt denna lag. För sådant företag skall finnas av kommunen antaget reglemente.

Reglemente skall underställas länsstyrelsen för fastställelse. Finnes reglementet överensstämma med vad i denna lag är stadgat, skall länsstyrelsen fastställa reglementet och upptaga företaget i särskilt register. Om registreringen skall uppgift intagas i länskungörelserna ävensom i de tidningar, i vilka tillkännagivanden för de i företaget deltagande kommunerna enligt 14 § 1 mom. tredje stycket kommunallagen och 21 § 2 mom. landstingslagen skola införas.

Deltaga kommuner tillhörande flera län i företaget, må fastställelse och registrering sökas hos och meddelas av envar av berörda länsstyrelser. Länsstyrelse, som fastställt reglemente för sådant företag, skall med översändande av avskrift av reglementet härom underrätta de andra berörda länsstyrelserna, vilka skola upptaga företaget i hos dem förda register.

Vad i denna bestämmelse är stadgat skall äga tillämpning jämväl beträffande ändring av reglemente.

Särskilt kommunalföretag skall anses bildat då länsstyrelsen meddelat fastställelse å dess reglemente.

3 §

I reglemente för särskilt kommunalföretag skola, förutom i de hänseenden varom i övrigt är stadgat i denna lag, intagas bestämmelser om

a) föremålet för företagets verksamhet samt verksamhetens syfte och inriktning;

b) företagets organisation i dess huvuddrag med angivande av den ort, där företagets styrelse skall ha sitt säte;

c) den rätt, som må tillkomma företagets styrelse att överlämna uppgifter till ledamöter av styrelsen eller befattningshavare hos företaget; samt

d) de planer, som må antagas för företagets organisation (*organisationsplan*) eller dess ekonomiska förhållanden (*finansplan*).

4 §

Planer, som i 3 § d) sägs, antagas av särskilt kommunalföretags styrelse men skola för sin giltighet vara fastställda av kommunens fullmäktige.

Vid sin prövning må fullmäktige beträffande underställd plan göra de ändringar och tillägg, som fullmäktige finna erforderliga.

5 §

Särskilt kommunalföretag må upphöra efter beslut av fullmäktige i de i företaget deltagande kommunerna. Beslut om upphörande skall insändas till länsstyrelsen för registrering och kungörande på sätt i 2 § andra och tredje stycket är stadgat.

Företaget skall anses upplöst med utgången av det kalenderår, som utlöper näst efter tre månader från det anmälan om beslutet inkommit till länsstyrelsen.

Om utträde ur särskilt kommunalföretag är stadgat i 24–27 §§.

Om styrelse för särskilt kommunalföretag

6 §

För särskilt kommunalföretag skall finnas styrelse med uppgift att förvalta företagets angelägenheter. Styrelsen äger handla å företagets vägnar i förhållande till tredje man samt i övrigt företräda företaget. Att för giltighet av styrelsens beslut i vissa fall enligt reglemente kan erfordras godkännande av kommunens fullmäktige är stadgat i 17 §.

Styrelsen skall vid sin förvaltning fullfölja de syften och iakttaga de riktlinjer, som angivits för verksamheten eller eljest kan anses följa av företagets anknytning till kommunen. Därvid har styrelsen att ställa sig till efterrättelse vad som är stadgat i denna lag och företagets reglemente, ävensom i de särskilda planer, som enligt 4 § kunna finnas fastställda för företaget.

Styrelsen skall hålla kommunens fullmäktige underrättade om den allmänna planläggningen av företagets verksamhet samt om frågor av större ekonomisk eller organisatorisk räckvidd, ävensom samarbeta med kommunens styrelse, nämnder, beredningar och befattningshavare.

7 §

Styrelsen för särskilt kommunalföretag skall bestå av det antal ledamöter, lägst fem, som bestämts i företagets reglemente.

Styrelseledamöter och suppleanter väljas av kommunens fullmäktige. Uppdragstiden skall vara ett år och bestämd i företagets reglemente.

Val enligt andra stycket skall vara proportionellt, därest det begäres av minst så många väljande, som motsvarar det tal, vilket erhålles, om samtliga väljandes antal delas med det antal personer valet avser, ökat med 1. Om förfarandet vid sådant proportionellt val skall vad som är stadgat i lagen den 15 april 1955 om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunalfullmäktige m. m. äga motsvarande tillämpning.

Sker ej val av suppleanter proportionellt, skall tillika bestämmas den ordning, i vilken suppleanterna skola inkallas till tjänstgöring. Om förfarandet vid ledamots avgång skall vad i 33 § andra stycket kommunallagen är stadgat äga motsvarande tillämpning.

Styrelsen skall inom sig utse ordförande och vice ordförande.

Då val av styrelseledamöter och suppleanter förrättats skola uppgifter om de valdas namn och hemvist lämnas till länsstyrelsen.

8 §

Styrelseledamöter och suppleanter skola vara myndiga och här i riket bosatta svenska medborgare.

Ledamöter och suppleanter äro underkastade det ansvar som i lag stadgas beträffande ämbetsmän.

Ledamöter och suppleanter må genom beslut av kommunens fullmäktige tillerkännas ersättning enligt i 28 § 1 och 2 mom. kommunallagen stadgade grunder. Ersättningen skall gäldas av företaget.

9 §

Styrelsen skall ha sitt säte inom den kommun, till vilken företaget hör, eller, vid deltagande från flera kommuners sida, inom någon av dem. För deltagande landstingskommun skall residensstaden därvid utgöra den ort, inom vilken styrelsen skall eller må givas säte.

Om sammanträde med styrelsen, suppleants tjänstgöring och rätt att närvara, styrelsens beslutförhet, jäv för styrelseledamot och om förfarandet vid fattande av beslut skall vad i 35–38 §§ kommunallagen är stadgat äga motsvarande tillämpning.

Vid styrelsens sammanträden skall föras protokoll. Har styrelseledamot vid fattande av beslut anmält reservation, skall denna antecknas till protokollet.

10 §

För att under styrelsen handha den löpande förvaltningen av särskilt kommunalföretag må tillsättas *verkställande direktör,* ävensom särskild *direktion* med en av dess ledamöter som verkställande direktör. Bestämmelser

om sådant tillsättande och om de befogenheter, som skola tillkomma verkställande direktör eller direktion, skola intagas i företagets reglemente.

För verkställande direktör skall gälla vad i 8 § andra stycket är stadgat om ämbetsansvar.

Om verkställande direktörs namn och hemvist skall uppgift lämnas till länsstyrelsen.

Om ekonomiska förhållanden

11 §

Särskilt kommunalföretag skall ha kalenderår till verksamhetsår.

Styrelsen skall årligen å tid, som bestämts i företagets reglemente, ha antagit en på drift- och kapitalbudget uppdelad utgifts- och inkomststat. Närmare bestämmelser om staten må meddelas i företagets reglemente.

Sedan utgifts- och inkomststat antagits, skall denna i avskrift överlämnas till kommunens fullmäktige.

I reglemente må föreskrivas att styrelsen, utöver utgifts- och inkomststat, skall antaga och till fullmäktige redovisa särskilda stater eller planer för flerårsplanering av företagets investeringar eller ekonomiska förhållanden i övrigt.

12 §

Styrelsen för särskilt kommunalföretag skall föra fortlöpande räkenskaper över rörelsens gång och företagets ekonomiska ställning. För bokföringen skall vad i bokföringslagen den 31 maj 1929 är stadgat äga motsvarande tillämpning samt de föreskrifter iakttagas, som må ha upptagits i företagets reglemente.

Företagets räkenskaper skola för föregående verksamhetsår av styrelsen sammanfattas och avslutas å tid, som är bestämd i företagets reglemente.

Det åligger styrelsen att inom en månad efter räkenskapernas avslutande till kommunens fullmäktige avgiva redovisning för förvaltningen av företagets angelägenheter under det gångna verksamhetsåret genom avlämnande av balansräkning, vinst- och förlusträkning samt förvaltningsberättelse. Nu angivna handlingar skola vara undertecknade av samtliga styrelseledamöter och, därest verkställande direktör utsetts, av denne.

I tredje stycket angivna handlingar skola vid överlämnandet vara åtföljda av revisionsberättelse, varom stadgas i 21 §.

13 §

Det ankommer på kommunens fullmäktige att, med de ändringar och tillägg som fullmäktige beslutar, fastställa balansräkning för särskilt kommunalföretag, ävensom att avgöra frågan om beviljande av ansvarsfrihet för företagets förvaltning samt att fatta beslut i anledning av företagets vinst eller förlust enligt den fastställda balansräkningen.

Beviljas ej ansvarsfrihet och anställes ej talan å förvaltningen inom ett år från det frågan av fullmäktige företogs till avgörande, skall så anses, som om ansvarsfrihet blivit beviljad. Utan hinder av att ansvarsfrihet beviljats må

talan föras på grund av brottslig handling, där ej ansvarsfriheten uppenbarligen avsett även den handlingen. Talan, som i detta stycke sägs, må efter fullmäktiges bestämmande föras av kommunen.

14 §

Medel, som vid bildande av särskilt kommunalföretag angivits utgöra företagets grundkapital, så ock medel, som därefter genom beslut av kommunens fullmäktige tillförts detta kapital, skola tjäna de ändamål företaget avser. Grundkapitalet skall upptagas som särskild post bland skulderna i företagets balansräkning.

Egendom, som tillhör särskilt kommunalföretag, får ej pantförskrivas för skuld.

För särskilt kommunalföretag må ej ingås borgensansvar för annans skuld, dock att företag, till vars verksamhetsområde kan anses höra ingående av sådant ansvar i särskilda hänseenden, efter medgivande av Konungen eller myndighet, som Konungen bestämmer, må genom bestämmelse i reglemente tilläggas sådan rätt.

15 §

Erhålles ej betalning för klar och förfallen fordran hos särskilt kommunalföretag, svarar kommunen för skuldens infriande.

16 §

Taxor, som skola tillämpas vid särskilt kommunalföretags verksamhet, skola till sina grunder följa av fullmäktige antagna riktlinjer eller ha vunnit fullmäktiges godkännande.

17 §

I reglemente för särskilt kommunalföretag må föreskrivas att för giltigheten av styrelsens beslut i vissa ärenden skall erfordras godkännande av kommunens fullmäktige. Krav på sådant godkännande må, med angivande av beloppsgränser och villkor i övrigt, uppställas i ärenden angående

a) förvärv, avhändelse eller upplåtelse av egendom;

b) utbyggnad eller förändring av företagets anläggningar eller verksamhet;

c) upptagande av lån och, då tillstånd därtill föreligger enligt 14 § tredje stycket, ingående av borgen;

d) avskrivning å företagets tillgångar samt fonderingar och avsättningar i övrigt hos företaget; samt

e) annan särskilt angiven ekonomisk angelägenhet av synnerlig vikt med hänsyn till kommunens eller kommunmedlemmarnas intressen.

Om revision

18 §

För granskningen av förvaltningen av särskilt kommunalföretag och av företagets räkenskaper skola finnas revisorer till det antal, som är bestämt i företagets reglemente. För varje revisor skall finnas en suppleant.

Revisorerna och suppleanter för dem väljas av kommunens fullmäktige för ett verksamhetsår i sänder. Om val skall vad i 7 § tredje stycket är stadgat äga motsvarande tillämpning. Då val förrättats skola uppgifter om de valdas namn och hemvist lämnas till länsstyrelsen.

Vid förfall för revisor skall den för honom utsedde suppleanten inträda i tjänstgöring. Då genom varaktigt hinder för suppleant eller genom dennes frånfälle eller avgång suppleant därvid ej kan tjänstgöra, skall ny suppleant väljas för återstående del av verksamhetsåret.

19 §

Beträffande valbarhet till revisor och revisorssuppleant, ämbetsansvar samt ersättning för uppdraget skall vad i 8 § är stadgat äga motsvarande tillämpning.

Revisor skall ha den insikt i bokföring och ekonomiska förhållanden som med hänsyn till företagets förhållanden erfordras för uppdraget. I reglemente må föreskrivas att en eller flera av revisorerna skall äga särskilt angiven sakkunskap för revisorsuppdraget.

Till revisor må ej utses den, som är befattningshavare i det särskilda kommunalföretaget, ej heller styrelseledamots eller befattningshavares make eller den, som med ledamot eller befattningshavare är i rätt upp- eller nedstigande skyldskap eller svågerlag eller är hans syskon eller med honom är i det svågerlag, att den ene är gift med den andres syskon.

20 §

Revisorerna skola fortlöpande granska särskilt kommunalföretags räkenskaper och äga att när som helst inventera företagets penningsmedel, värdehandlingar och övriga tillgångar samt taga del av räkenskaper och andra handlingar, som beröra förvaltningen.

Av företagets styrelse och befattningshavare skola revisorerna erhålla det biträde, som av dem påkallas för revisionsuppdragets fullgörande.

21 §

Revisorerna skola inom en månad från det särskilt kommunalföretags räkenskaper för verksamhetsår avslutats till företagets styrelse avgiva berättelse, innehållande redogörelse för resultatet av deras granskning med uttalande huruvida anmärkning beträffande räkenskapernas förande eller om förvaltningen i övrigt föreligger eller icke. Framställes anmärkning, skall anledningen till denna angivas i berättelsen.

Revisorerna äga ock i berättelsen meddela erinringar, som de anse böra komma till kommunens fullmäktiges kännedom.

Revisionsberättelsen skall innehålla särskilt uttalande, huruvida ansvarsfrihet för förvaltningen tillstyrkes eller icke, så ock i frågan om fastställelse av företagets balansräkning.

22 §

Revisor må ej obehörigen röja sakförhållande, som vid uppdragets fullgörande kommit till hans kännedom och är av beskaffenhet att röjandet därav kan vara till uppenbart men för företagets affärsförhållanden.

Om flera kommuners deltagande i särskilt kommunalföretag

23 §

Deltaga flera kommuner i särskilt kommunalföretag, skall bestämmelse upptagas i företagets reglemente om den andel, som envar deltagande kommun skall anses ha i företaget.

Den i första stycket avsedda andelsberäkningen skall tillämpas beträffande tillskott från kommunerna till företaget, rätten att vid utträde ur företaget eller dess upplösning erhålla del av företagets behållna förmögenhet, rätt till utdelning från företaget samt skyldighet att slutligt svara för företagets skulder, ävensom beträffande andra med företaget sammanhängande ekonomiska mellanhavanden mellan de deltagande kommunerna.

Bestämmelse skall i reglementet ock upptagas om det antal av styrelseledamöterna med suppleanter samt av revisorerna och suppleanterna för dem, som skall väljas av envar kommun.

24 §

Utträde ur särskilt kommunalföretag må ske där annat ej är föreskrivet i företagets reglemente. För rätten till utträde må i reglementet stadgas särskilda villkor.

Utträde må ske endast med utgången av verksamhetsår. Kommun, som beslutat utträda ur företag, skall göra anmälan därom till företagets styrelse och till övriga deltagande kommuner senast ett år före tiden för utträdet.

25 §

Sedan balansräkningen för det år, vid vars utgång utträdet skall ske, föreligger skall uppgörelse med anledning av utträdet äga rum. För uppgörelse skall gälla vad i reglementet kan vara bestämt eller vad som i samband med utträdet blivit överenskommet. Om särskilt beräkningssätt ej bestämts, skall utträdande kommun erhålla del av företagets behållna förmögenhet enligt ovan avsedda balansräkning och kvarstående kommuner inträda i den utträdandes andel med den inbördes fördelning, som följer av förhållandet mellan deras egna andelar.

Kunna kommunerna ej enas om fastställande av balansräkning för ändamål som i första stycket sägs, äger länsstyrelsen träffa för uppgörelsen gällande avgörande beträffande balansräkningen.

Utträdande kommun skall kvarstå i ansvar enligt 15 § för skuld, som uppkommit före utträdet och ej varit känd vid uppgörelsen.

26 §

Utträdande kommuns andel skall utgivas av företaget eller, efter vad i reglemente föreskrivits eller vad som överenskommits vid uppgörelsen, av de kvarstående kommunerna.

Utträdande kommuns andel må utbetalas genom årliga avbetalningar under längst fem år, där ej särskild ordning för utbetalningen bestämts i reglemente eller överenskommits vid utträdet.

27 §

Utträde och därav föranledda förändringar beträffande särskilt kommunalföretag skall registreras och kungöras på sätt i 2 § andra och tredje stycket är stadgat.

28 §

Har en av flera deltagande kommuner på grund av bestämmelsen i 15 § betalt skuld för särskilt kommunalföretag, må kommunen av övriga deltagande kommuner utfå vad å dessa belöper med hänsyn till deras andelar i företaget.

29 §

I reglemente för särskilt kommunalföretag må föreskrivas att fråga, varom enighet ej kan nås mellan deltagande kommuner, skall avgöras av skiljemän.

Särskilda bestämmelser

30 §

Vad i 2 kap. tryckfrihetsförordningen stadgas om allmänna handlingars offentlighet skall i tillämpliga delar äga motsvarande tillämpning beträffande handlingar, som inkommit till eller blivit upprättade hos särskilt kommunalföretag, så ock vad i lagen den 28 maj 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar stadgas om begränsningar i denna rätt och om straff för överträdelse av i sagda lag meddelade föreskrifter eller med stöd därav meddelat förbud eller gjort förbehåll.

I reglemente för särskilt kommunalföretag må beträffande särskilda i reglementet angivna slag av handlingar av synnerlig betydelse för företagets affärsförhållanden stadgas undantag från vad i första stycket är stadgat.

Vid tillämpning av vad i tryckfrihetsförordningen är stadgat om klagan mot beslut, varigenom utlämnande av handling blivit vägrad, skall länsstyrelsen utgöra myndighet, hos vilken klagan må föras såvitt gäller beslut av särskilt kommunalföretags styrelse.

31 §

Då beslut fattats om särskilt kommunalföretags upphörande, så ock då kommun på sätt i 24 § andra stycket är stadgat anmält sitt beslut att utträda ur företag, må kallelse sökas å dess okända borgenärer.

32 §

För kommun meddelad lagfart å fastighet skall, då fastigheten genom vederbörliga överlåtelsehandlingar överförts å särskilt kommunalföretag, efter särskild anteckning därom i fastighetsboken anses gälla för företaget.

33 §

Mot beslut av styrelsen för särskilt kommunalföretag må, utom i fall som i andra stycket sägs, talan ej föras.

Mot beslut, varigenom särskilt kommunalföretags styrelse vägrat utlämna handling hos företaget, må talan föras genom besvär till länsstyrelsen. Besvären skola hava inkommit till länsstyrelsen inom tre veckor från den dag, då klaganden erhöll del av beslutet. Besvären skola vara åtföljda av bestyrkt avskrift av styrelsens beslut.

Om talan mot länsstyrelses beslut enligt denna lag skall vad i 78 § kommunallagen är stadgat äga motsvarande tillämpning.

Talan mot länsstyrelsens beslut enligt 25 § andra stycket må ej föras.

Bilaga 2 Sammanställning av remissyttrandena över kommunalrättskommitténs förslag om en ny företagsform för kommunal affärsverksamhet

Frågan om en ny företagsform för kommunal affärsverksamhet har tilldragit sig stort intresse. Den berörs direkt av omkring 130 remissinstanser. Utöver dessa bör i detta sammanhang beaktas de remissinstanser – tillhopa ett fyrtiotal – som tillstyrkt eller lämnat utan erinran kommitténs betänkande i dess helhet. Övriga remissinstanser har inte direkt tagit ställning till frågan om en ny företagstyp bör inrättas.

Av de cirka 130 remissinstanser som gått in på frågan har ett fyrtiotal ställt sig avvisande till förslaget. Av övriga remissinstanser inom gruppen har ett åttiotal uttalat sig direkt tillstyrkande, medan de återstående ifrågasätter om något större behov finns av denna företagsform eller anser densamma inte förenad med större fördelar men likväl inte vill motsätta sig att reformen prövas i praktiken.

Till *de tillstyrkande myndigheterna* hör bl. a. *patent- och registreringsverket* samt *länsstyrelserna i Uppsala, Södermanlands, Jönköpings, Kronobergs, Gotlands, Värmlands, Skaraborgs, Kopparbergs, Jämtlands, Västerbottens* och *Norrbottens län. Länsstyrelsen i Älvsborgs län* uttalar att för den händelse en ny företagsform anses behövlig bör de av kommittén föreslagna bestämmelserna om affärsverksförvaltning utgå och ersättas med en lag om särskilda kommunalföretag. Den föreslagna lagstiftningen tillstyrks vidare av *svenska kommunförbundet, svenska elverksföreningen, svenska gasverksföreningen, svenska värmeverksföreningen, Sveriges hantverks- och industriorganisation, näringslivets byggnadsdelegation, Skaraborgs läns drätselkammarförbund* samt *Skaraborgs* och *Norrbottens länsavdelningar av svenska kommunförbundet.* Tillstyrkande yttranden har ytterligare avgetts av *23 städer,* bland dem *Norrköping, Uppsala, Borås, Jönköping* och *Kalmar,* vilken sistnämnda stad dock förordar utredning angående kompetensfördelningen. Av stadsmyndigheter har dessutom *energiverksstyrelsen i Göteborg* uttalat sig för den nya företagsformen. Enahanda ståndpunkt redovisas i *reservationer och särskilda uttalanden inom drätselnämnden, borgarrådsberedningen* och *stadskollegiet i Stockholm* samt *inom svenska stadsförbundet.* I övrigt ingår i denna grupp ett antal köpingar och landskommuner.

Till *motivering* för sin tillstyrkan uttalar *patent- och registreringsverket* att genom den föreslagna lagstiftningen synes sörjt för insyn i företagets verksamhet så långt sådan kan ges utan att skada pågående eller planerade affärstransaktioner. Vidare torde det i viss mån vara möjligt att föra besvärstalan mot företagets förvaltning genom att kommunens fullmäktige har att fatta de viktigare avgörandena. Kravet på revision är också tillgodosett liksom kravet

på tjänstemannaansvar för de personer som är närmast ansvariga för verksamheten. Liknande synpunkter förs fram av bl. a. *länsstyrelserna i Gotlands* och *Kopparbergs län,* vilka även framhåller att företagsformen i det väsentliga tillgodoser de effektivitetssynpunkter som anses följa med bolagsformen. *Svenska elverksföreningen, svenska gasverksföreningen* och *svenska värmeverksföreningen* uttalar att av de föreslagna tre reformvägarna den nu ifrågavarande i många avseenden förefaller att vara den lämpligaste. *Näringslivets byggnadsdelegation* yttrar att denna företagsform synes erbjuda betydande fördelar framför de övriga reformförslagen.

Av de kommunala myndigheterna framhåller *drätselkammaren i Norrköping* att den nya företagsformen medger aktiebolagets smidigare arbetsformer samtidigt som skattebetalarnas och offentlighetens krav på insyn i verksamhetens drift tillgodoses och enskildas behov av rättssäkerhet ej sätts åsido. Jämväl andra kommunala myndigheter t. ex. *drätselkammaren i Oskarshamn, stadsfullmäktige i Västervik* och *Simrishamn* samt *kommunalfullmäktige i Finspång* och *Karlsborg* påpekar att både offentlighetsintresset och effektivitetssynpunkten kommer till sin rätt. *Drätselkammaren i Umeå* anför att utvecklingen av den administrativa tekniken kommer att göra det möjligt att i högre grad än förr planera, avväga och styra samtliga kommunala aktiviteter. En företagsform som naturligt anpassar sig till den övriga administrationen kan lättare infogas i ett gemensamt informationssystem. För kommunernas del bör det särskilda kommunalföretaget vara mera lättadministrerat än bolagsformen. Den nya verksamheten bör vara speciellt lämpad för verksamheter som endast i undantagsfall baseras på självfinansiering.

Åtskilliga remissinstanser framhäver synpunkten att den nya företagsformen kan vara lämplig för större samhällen och att utvecklingen kan komma att aktualisera denna företagsform. Uttalanden i denna riktning gör bl. a. *länsstyrelsen i Jämtlands län, svenska kommunförbundet, Skaraborgs* och *Norrbottens länsavdelningar av svenska kommunförbundet* samt *kommunala myndigheter i Simrishamn, Boden, Gislaved, Essunga* och *Ström. Kommunalfullmäktige i Gislaved* anför härvid att företagsformen borde vara att rekommendera för större samhällen – dit de nya kommunblocken är att räkna – där verkschefer och styrelser ej är så väl kända för och knutna till de kommunala organen.

Några remissinstanser hävdar att det särskilda kommunalföretaget är väl lämpat för kommunala bostadsföretag. Hit hör bl. a. *länsstyrelserna i Gotlands* och *Kopparbergs län, näringslivets byggnadsdelegation, stadsfullmäktige i Uppsala* och *kommunalfullmäktige i Åtvidaberg.* Också i *särskilda uttalanden och reservationer inom drätselnämnden, borgarrådsberedningen* och *stadskollegiet i Stockholm* görs samma mening gällande. Härvid erinras bl. a. att de kommunala bostadsföretagen är de mest allmänt förekommande och ekonomiskt mest betydande av de fristående kommunala företagen. Kommunalfullmäktige i Åtvidaberg framhåller att om den nya lagstiftningen skall tillämpas på bostadsföretagen måste bestämmelserna om pantförskrivning och lagfart ändras.

I några remissutlåtanden behandlas *frågan om den nya lagstiftningen obligatoriskt bör gälla för all eller viss verksamhet genom särskilda rättssubjekt.* Enligt *näringslivets byggnadsdelegation* bör det nya rättsinstitutet – efter viss överarbetning av lagförslaget – med fördel kunna ersätta de nuvarande

privaträttsliga företagsformerna. Då bolags- och stiftelseformerna är väl inarbetade i kommunerna och då den nya företagsformen – vilket ju också är meningen – inte kan lika smidigt som de privaträttsliga subjekten begagnas för att i ett slutet system tillgodose de ledande kommunalmännens intentioner, framstår det inte som sannolikt att kommunerna utan vidare i större omfattning kommer att ersätta nuvarande företagsformer med den föreslagna. Huruvida endast en rekommendation härom är tillfyllest för att i större omfattning få den nya företagsformen prövad synes delegationen tveksamt. I avvaktan på utvecklingen är emellertid delegationen inte f. n. beredd att framlägga förslag i ämnet. En bestämd rekommendation av den nya lagstiftningen bör omfatta bostadsföretagen. *Patent- och registreringsverket* uttalar att även om det principiellt kan anföras skäl för att kommunal verksamhet i hittillsvarande privaträttsliga former borde avvecklas eller i allt fall begränsas till sin omfattning, synes det lämpligt att övergången till verksamhet genom särskilda kommunalföretag sker med försiktighet. Kommunerna bör därför tills vidare få frihet att själva bestämma om de vill välja den nya formen. *Drätselkammaren i Kalmar* går längre i sina önskemål, i det drätselkammaren anser att den nya lagen bör göras obligatorisk åtminstone beträffande helägda kommunala bolag och stiftelser. Därvid förutsätts att de särskilda kommunalföretagen medtas bland de subjekt som är befriade från statlig inkomstskatt och att kravet på inteckningssäkerhet för statligt bostadslån slopas för dem. Drätselkammaren gör beträffande de särskilda kommunalföretagen samma anmärkning om befogenhetsfördelningen mellan verkställande och beslutande organ som beträffande affärsverksförvaltningen och förordar alltså utredning härom. *Kommunalfullmäktige i Herrljunga* önskar att det i anvisningar eller på annat sätt rekommenderas att vissa verksamheter – vilka exemplifieras i utlåtandet – bör drivas som särskilt kommunalföretag.

Med avseende å särskilda avsnitt av kommitténs förslag har de remissinstanser som här är i fråga framfört vissa synpunkter. Om *befogenhetsfördelningen i stort mellan olika organ* uttalar *länsstyrelsen i Kopparbergs län* att kommittén möjligen överbetonat det kommunalrättsliga inslaget, vilket skulle kunna inverka ofördelaktigt på företagets effektivitet. Å andra sidan framhåller *stadsfullmäktige i Simrishamn* att alla viktiga frågor oavsett vilket område de tillhör bör förbehållas fullmäktiges avgörande. *Drätselkammaren i Ulricehamn* ifrågasätter om inte kommunens styrelse borde erhålla åtminstone några av de befogenheter som enligt kommitténs förslag skulle påläggas fullmäktige. I annat fall skulle måhända stundom förfaringssättet bli alltför tidsödande och stelbent. *Drätselkammaren i Östersund* framhåller att den vidsträckta beslutanderätt, som tillkommer eller enligt reglemente kan tilläggas kommun, vid interkommunalt samarbete kan göra arbetsformerna så osmidiga att företagsformen inte kommer att användas i sådana sammanhang.

Bland de ekonomiska frågorna har det föreslagna *förbudet för särskilt kommunalföretag att pantförskriva egendom för skuld* kritiserats i några utlåtanden. Som av det föregående framgår har *kommunalfullmäktige i Åtvidaberg* och *drätselkammaren i Kalmar* med hänsyn till önskemål om bostadsföretagens inordnande under den nya lagstiftningen förordat att kommitténs förslag i detta hänseende ändras. Samma ståndpunkt intar *näringslivets byggnadsdelegation,* som dessutom påpekar att pantförskriv-

ning ibland kan behöva tillgripas även på andra verksamhetsfält. Enligt *kommunalnämnden i Mönsterås* är möjligheten att ställa säkerhet i fast egendom i dagens läge en nödvändighet för kommunens utveckling. *Kommunalfullmäktige i Hallstahammar* anser att man genom kommitténs princip direkt försvårar användningen av den nya företagsformen. Det är nödvändigt att släppa på denna föreskrift.

Kommunalfullmäktige i Alvesta yttrar om *kommunalföretagens rätt att ta upp lån* att denna rätt bör begränsas till vad som är möjligt inom ramen för pantförskrivning av företagets egendom eller kommunalt beslut om borgensansvar.

Beträffande *taxor* ställer *stadsfullmäktige i Vänersborg* frågan, huruvida fullmäktige vid bestämmande av taxor för kommunalföretag skall vara bundna av samma taxebegränsningsregler som vid vanlig kommunal verksamhet. Med hänsyn till att tvist lätt kan uppkomma, huruvida ett kommunalföretag vid fastställande av taxa följt av fullmäktige uppdragna riktlinjer, anser *länsstyrelsen i Södermanlands län* att man bör närmare överväga om den enskilde kommunmedlemmen skall få rätt att föra frågor av detta slag under fullmäktiges prövning. Motsvarande situation kan uppstå också i andra fall.

Sveriges hantverks- och industriorganisation tar upp frågan om kommunalföretags *upphandling.* Organisationen anser önskvärt att statsmakterna uttalar sig för att sådan upphandling skall ske i former som innehåller garantier för fri konkurrens och fri anbudsgivning samt opartisk bedömning av inkomna anbud i enlighet med de principer som är vägledande för den statliga upphandlingen.

Vad kommittén förslagit om *fullmäktiges möjligheter att besluta om inskränkningar i företagsstyrelsens befogenheter* har föranlett *näringslivets byggnadsdelegation* till påpekandet att härav kan uppkomma osäkerhet hos tredje man rörande styrelsens kompetens.

Såvitt angår de organisatoriska frågorna uttalar *patent- och registreringsverket* att med direktion förefaller att avses en tjänstemannastab. Bestämmelser härom bör inte stå i företagets reglemente utan i anställningsavtal. Enligt samma myndighet bör av företagets *revisorer* minst en revisor och en suppleant vara auktoriserad. Vidare ifrågasätts om ej *ämbetsansvar* bör föreskrivas för direktion, eftersom verkställande direktör är en av dess ledamöter.

I *sekretessfrågan* må här först nämnas vad som anförts av *offentlighetskommittén,* vilken inte tagit ställning till spörsmålet om den nya företagstypen bör införas. Kommittén finner – mot bakgrunden av sekretesslagens bestämmelser – ett särskilt kommunalföretag, uppbyggt enligt kommunalrättskommitténs förslag, är att betrakta som kommunalmyndighet i tryckfrihetsförordningens mening. Hinder anses dock knappast föreligga att trots detta i lag inta en erinran om att offentlighetslagstiftningen skall tillämpas. Däremot är det inte förenligt med offentlighetskommitténs ståndpunkt att genom bestämmelse i lag ge begreppet allmän handling en snävare innebörd än den tryckfrihetsförordningen ger. Fördenskull avstyrks förslaget om möjlighet att i reglemente stadga undantag för offentlighetsreglerna beträffande handlingar av synnerlig betydelse för företagets affärsförhållanden. Också från sakliga synpunkter är ett sådant stadgande mindre lämpligt. Då enligt tryckfrihetsförordningen

frågor om utlämnande av handlingar skall vara rättsfrågor kan det inte vara någon lämplig utväg att lägga i kommunal myndighets hand att medge undantag från reglerna. Ej heller bör en handling få undandras offentligheten därför att den är av synnerlig betydelse. Något rimligare vore om handlingar av ringa betydelse kunde undanhållas. Vad kommunalrättskommittén åsyftat synes vara att utlämnande skall kunna vägras då detta skulle kunna vålla företaget synnerlig skada. Det behov av sekretess som sålunda kan föreligga bör tillgodoses genom sekretesslagstiftning. För särskilt kommunalföretag torde 34 § sekretesslagen i det väsentliga bereda det erforderliga skyddet. Offentlighetskommittén föreslår sålunda att i lagen om särskilda kommunalföretag allenast intas en hänvisning till 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

Länsstyrelsen i Gotlands län anser att, om nuvarande sekretesstid för kommunala handlingar utsträcks till fem år, något beaktansvärt behov av den föreslagna undantagsregeln inte föreligger. Länsstyrelsen framhåller därjämte att det på många håll bland dem som har att tillämpa frågor om allmänna handlingars offentlighet finns en tendens att uttänja sekretessbestämmelsernas tillämpningsområde. Även *stadsjuristen i Stockholm* och *näringslivets byggnadsdelegation* kritiserar förslaget. *Patent- och registreringsverket* finner det visserligen riktigt att undantag skall kunna göras från de allmänna sekretessbestämmelserna men framhåller som angeläget att länsstyrelsen noga granskar reglmentets undantagsbestämmelser.

Om *tillämpningsområdet* för den nya lagstiftningen yttrar sig *länsstyrelsen i Älvsborgs län* och *stadsfullmäktige i Borås,* vilka båda remissinstanser anser att lagstiftningen bör omfatta även kyrkliga kommuner.

Drätselkammaren i Kiruna finner *förslaget att reglemente skall underställas länsstyrelse* anmärkningsvärt. Besvärsmöjligheten och registreringsskyldigheten borde vara tillräckliga garantier mot att företagsformen får obehörig användning. Det förefaller inte helt följdriktigt att en kommun utan underställning skall kunna besluta att bilda ett aktiebolag eller en stiftelse, medan underställning skall krävas för kommunalföretag där insynen är betydligt större.

Till *remissinstanser som inte vill motsätta sig att den nya företagsformen prövas* hör *länsstyrelserna i Malmöhus* och *Västmanlands län, stadsfullmäktige i Göteborg, Trollhättan* och *Tidaholm, kommunalfullmäktige i Emmaboda* samt *svenska företagares riksförbund.* För *länsstyrelsen i Malmöhus län* förefaller det som om de båda andra reformerna skulle vara tillfyllest för att medge en smidig och rationell kommunal verksamhet. Dessutom synes den nya lagstiftningen kunna medföra svårigheter vid den praktiska tillämpningen och åstadkomma splittring på allt för många verksamhetsformer. Med hänsyn till att föreslagen reform möjligen kan medföra fördelar som inte kan vinnas med de båda andra reformerna vill dock länsstyrelsen inte motsätta sig att den nya formen prövas. Även *länsstyrelsen i Västmanlands län* finner att den föreslagna företagsformen kan te sig överflödig. *Stadsfullmäktige i Göteborg* uttalar att när en kommun undantagsvis vill driva verksamhet i aktiebolagsform skälen torde vara de fördelar som den rena aktiebolagsformen ger. I Göteborg har affärsverken inte ombildats till bolag, främst därför att man därigenom skulle förlora helhetssynen på den kommunala verksamheten. Sådana skäl torde också kunna anföras mot den nu föreslagna företagsformen. Ur rent kommunal synpunkt finns dock knappast något att invända mot en ny

företagsform som det står kommunerna fritt att använda eller negligera. *Stadsfullmäktige i Trollhättan* har den uppfattningen att övriga föreslagna reformer gör det mindre nödvändigt att skapa en ny företagsform. Enligt *stadsfullmäktige i Tidaholm* förefaller den nya företagsformen att vara en allt för konstlad anordning och i smidighet inte jämförbar med bolagsformen. *Kommunalfullmäktige i Emmaboda* uttalar att kommitténs motiv inte förefaller helt övertygande. Det är emellertid möjligt att företagsformen kan visa sig lämplig i vissa speciella fall. *Svenska företagares riksförbund* ställer sig tveksamt till behovet. Kommitténs övriga förslag torde på det hela taget vara till fyllest. Å andra sidan vill förbundet inte bestrida att vissa verksamhetsgrenar inom det berörda området till sin natur är mycket speciella, varvid främst syftas på de kommunala bostadsföretagen. Med hänsyn härtill vill förbundet inte motsätta sig att ett försök görs med en ny företagsform i huvudsak enligt kommitténs riktlinjer men tills vidare begränsad till bostadsföretagen.

Av de *remissinstanser som ej tar direkt ställning till frågan om en ny företagstyp bör inrättas* anför *kammarkollegiet att* enligt kollegiets mening en ny form av juridisk person inte bör tillskapas utan att ett påtagligt behov därav visas föreligga, varför lagstiftning i detta ämne bör komma till stånd endast om positiva önskemål därom mera allmänt kommer att uttalas i remissvaren. Beträffande vissa grunddrag i den förordade lagstiftningen uttalar kollegiet, *att* det synes vara en avgjord fördel med det särskilda kommunalföretaget i jämförelse med kommunalt verk att bestämmanderätten över företagets interna organisation får ligga hos företagets styrelse, *att* det är en naturlig ordning och ägnat att främja effektiv företagsdrift att frågor om den verkställande direktörens tillsättande och entledigande handhas av styrelsen, *samt att* kollegiet understryker kommitténs förslag om ett subsidiärt kommunalt ansvar för företagets skulder.

Till de remissinstanser som hänförts till *den avstyrkande gruppen* hör *överståthållarämbetet, länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Blekinge, Hallands, Göteborgs och Bohus, Örebro, Gävleborgs* och *Västernorrlands län, aktiebolagsutredningen, svenska stadsförbundet, Sveriges stadskamerala förening, 20 städer* – bland dem *Stockholm, Malmö, Västerås, Örebro, Linköping, Eskilstuna* och *Sundsvall* – samt *tre landskommuner.* I det angivna antalet remissinstanser ingår beträffande Stockholm – förutom stadsfullmäktige – *stadsjuristen, fastighetsnämnden, socialnämnden* och *drätselnämnden i Stockholm* samt beträffande Göteborg *finanskontoret* och *hamnstyrelsen i Göteborg.*

Av ifrågavarande remissinstanser uttalar några, t. ex. *överståthållarämbetet, länsstyrelsen i Västernorrlands län, fastighetsnämnden* och *drätselnämnden i Stockholm, stadsfullmäktige i Södertälje, Åmål* och *Nora* samt *kommunalfullmäktige i Iggesund,* helt allmänt att de ifrågasätter behovet, åtminstone i mindre och medelstora kommuner, av en ny företagsform eller att de befarar att den nya företagsformen inte skall få större användning eller finner förslaget böra anstå i avbidan på erfarenhet av övriga föreslagna reformer. *Kommunalfullmäktige i Morup* lägger härtill att det enligt vad kommittén uttalat är möjligt att med nuvarande lagstiftning behålla kommunernas inflytande över och insyn i kommunal verksamhet genom privaträttsliga rättssubjekt. Den sistnämnda synpunkten framhålls även av *lönenämn-*

den i Göteborg. Bl. a. *länsstyrelsen i Blekinge län* samt *stadsfullmäktige i Visby* och *Skövde* anser att det inte är någon större skillnad mellan föreslagen affärsverksförvaltning och verksamhet genom särskilda kommunalföretag. Enligt *stadsfullmäktige i Ronneby* har den föreslagna företagstypen inga särskilda fördelar. Då de viktigare beslutsfunktionerna läggs i kommunala organs händer går man miste om smidig och snabb handläggning. För *stadsfullmäktige i Växjö* framstår det särskilda kommunalföretaget som en halvmesyr då det reella ansvaret skulle ligga hos kommunala organ och endast det formella hos företagsorganen.

Svenska stadsförbundet anför att den nya företagsformen synes tillfredsställande kombinera de smidigare arbetsformerna hos bolagsformen med ett tillgodoseende av insyns- och kontrollkraven. Det är enligt förbundet vanskligt att uttala sig om den nya företagsformens användbarhet och attraktivitet innan erfarenheter vunnits, varför det vore av värde att praktiskt pröva den. Å andra sidan kan ifrågasättas huruvida man inte lämpligen först bör avvakta resultatet av de två andra reformvägarna. Därvid vunna erfarenheter kan då också komma till nytta om ett mer definitivt lagförslag om särskilda kommunalföretag skulle aktualiseras. Med beaktande också av bl. a. nuvarande möjligheter att ordna bolagsförhållanden efter liknande linjer som de särskilda kommunala företagen och de föreslagna reglerna för affärsverksförvaltning är förbundet böjt för att man ännu inte bör ta definitiv ställning till frågan om en ny företagsform.

Stadsjuristen i Stockholm har ägnat förslaget en mera ingående granskning, särskilt från juridiska synpunkter. Stadsjuristen framhåller som fördelar med förslaget, *att* kommunalstyrelsen erhåller vidsträckt möjlighet till insyn, ledning och kontroll, *att* kommunmedlemmarna får större rättssäkerhet *samt att* företagets självständighet och rörelsefrihet inte inskränks i sådan grad som i fråga om kommunala verk. Förslaget har emellertid också uppenbara brister. Då kommunens fullmäktige inte endast skall fungera som bolagsstämma utan dessutom kunna förbehålla sig att själva besluta om förvärv och avyttring av egendom m. m., blir förvaltningssystemet otympligt. Kommittén synes inte ha diskuterat alternativet att kommunalföretaget anknyts till kommunal nämnd. Med hänsyn till inskränkningarna i styrelsens beslutanderätt – direkt på grund av lagen eller enligt särskilda direktiv – blir rättsläget osäkert för den som står i civilrättsligt förhållande till företaget. Ett annat osäkerhetsmoment är att för olika företagsstyrelser kan gälla skilda kompetensregler. Föreskriften att kommunen skall svara för klar och förfallen fordran synes inte heller alltid skapa tillräcklig säkerhet för tredje man. Klar och förfallen fordran föreligger tydligtvis inte om det avtal, varå fordringsrätten grundas, kan ogiltigförklaras på grund av kompetensöverskridande. Inskränkningar i styrelsens befogenhet, vilka görs i organisationsplaner, blir inte registrerade. På grund av förbudet mot pantförskrivning kan företaget vid förvärv av fastighet ej övertaga förre ägarens pantansvar. Vissa legala sammanhang – t. ex. vid exekutiva åtgärder – och vid vissa konventionella civilrättsliga transaktioner – t. ex. vid upptagande av checkräkningskredit – kan det behövas att pant ställes. Det måste anses egendomligt att kommun skall kunna bestämma över handlingars offentlighet. Stadsjuristen gör även vissa andra detaljanmärkningar. Enligt stadsjuristens mening är sålunda förslaget behäftat med ofullkomligheter. Kommitténs pessimism i fråga om kommunernas villighet att bilda särskilda kommunal-

företag synes honom välmotiverad inte blott på grund av bristerna i förslaget utan också med hänsyn till att den nya företagsformen förefaller tämligen onödig efter det att kommitténs övriga reformer genomförts. *Stadsfullmäktige i Stockholm* ifrågasätter liksom stadsjuristen om en ny företagsform är behövlig och anser i vart fall att förslaget bör ytterligare övervägas.

Aktiebolagsutredningen framställer liknande anmärkningar som stadsjuristen i Stockholm. Utredningen uttalar också att de tre skilda regelkomplex som skulle komma att gälla – affärsverksförvaltning, aktiebolag och särskilda kommunalföretag – onekligen betyder ett ganska komplicerat system. *Drätselkammaren i Karlstad* riktar mot förslaget kritik av samma innebörd.

De angivna synpunkterna återkommer hos andra remissinstanser, t. ex. hos *länsstyrelsen i Stockholms län* som särskilt pekar på det komplicerade i systemet och framhåller bolagsformens fördelar på det personalpolitiska området, *länsstyrelsen i Hallands län* som fäst sig bl. a. vid företagets bristande möjligheter till handlingskraft och osäkerhetsmomentet i dess affärsförbindelser samt *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* som ifrågasätter lämpligheten och behovet av att införa en så invecklad speciallagstiftning. *Drätselkammaren i Landskrona* understryker olägenheterna från uniformitetssynpunkt, bl. a. på bokförings- och redovisningsområden. *Drätselkammaren i Halmstad* har riktat sin uppmärksamhet på den risk för långvariga och för affärsverksamheten kanske förödande besvärsmål, som skulle finnas genom att alla viktiga beslutsfunktioner lagts direkt på de kommunala organen. Drätselkammaren anser också att det skulle te sig mindre tilltalande för kommunerna med JO-tillsyn, ämbetsansvar och affärshandlingars offentlighet. Drätselkammaren är vidare av den uppfattningen att ett genomförande av förslaget skulle innebära allvarliga faror för den framtida kommunala affärsverksamheten, enär det måhända inte helt får uteslutas att förefintligheten av en sådan lagstiftning kunde tas till intäkt för förslag att kommunerna inte skulle få bilda aktiebolag och stiftelser. *Drätselkammaren i Luleå* erinrar om bostadsföretagens skyldighet att ställa inteckningssäkerhet. Drätselkammaren påpekar även att borgen kan ingå såsom ett led i en affärstransaktion, varför något generellt hinder för särskilt kommunalföretag att teckna borgen ej bör uppställas.

Drätselkammaren i Malmö framhåller att det särskilda kommunalföretaget i skatte- och avgiftshänseende skall jämställas med enskilt företag, vilket kommer att göra företagsformen mindre tilltalande för kommunerna.

Statens offentliga utredningar 1982

Kronologisk förteckning

1. Real beskattning. B.
2. Real beskattning. Bilaga 1–3. B.
3. Real beskattning. Bilaga 4–6. B.
4. Tandvården under 80-talet. S.
5. De förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner. Kn.
6. Sockernäringen. Jo.
7. Talböcker-utgivning och spridning. U.
8. Videoreklamfrågan. Ju.
9. Ny plan- och bygglag. Remissammanställning. Bo.
10. Sanering efter industrinedläggningar. Bo.
11. Den långsiktiga tillgången och efterfrågan på läkararbetskraft. S.
12. Statlig fondförvaltning m. m. E.
13. Kommunalföretaget. Kn.

Statens offentliga utredningar 1982

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Videoreklamfrågan. [8]

Socialdepartementet

Tandvården under 80-talet. [4]
Den långsiktiga tillgången och efterfrågan på läkararbetskraft. [11]

Ekonomidepartementet

Statlig fondförvaltning m. m. [12]

Budgetdepartementet

Realbeskattningsutredningen. 1. Real beskattning. [1] 2. Real beskattning. Bilaga 1–3. [2] 3. Real beskattning. Bilaga 4–6. [3]

Utbildningsdepartementet

Talböcker-utgivning och spridning. [7]

Jordbruksdepartementet

Sockernäringen. [6]

Bostadsdepartementet

Ny plan- och bygglag. Remissammanställning. [9]
Sanering efter industrinedläggningar. [10]

Kommundepartementet

De förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner. [5]
Kommunalföretaget. [13]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-06593-2
ISSN 0375-250X