

Kommunal uppdragsverksamhet 1998

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden

SOU 1998:119

Betänkande av Utredningen om vidgad försöksverksamhet
med kommunal uppdragsverksamhet

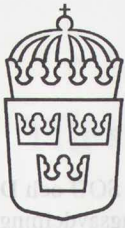
Kommunal uppdragsverksamhet 1998

SOU 1998:119

Betänkande av Utredningen om vidgad försöksverksamhet
med kommunal uppdragsverksamhet

Ket

Dec 5



Statens offentliga utredningar

1998:119

Inrikesdepartementet

Kommunal uppdragsverksamhet 1998

Betänkande av Utredningen om vidgad försöksverksamhet
med kommunal uppdragsverksamhet
Stockholm 1998



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

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: fritzes.order@liber.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliets förvaltningsavdelning
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1998

ISBN 91-38-21018-5
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Jörgen Andersson

Regeringen beslutade den 21 augusti 1997 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utarbeta förslag om en utvidgning till andra verksamhetsområden av den försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet som för närvarande bedrivs inom ramen för lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom sådan trafik som avses i lagen (1985:449) om rätt att driva viss linjetrafik. Till särskild utredare förordnades kommunalrådet Birgitta Lönegård.

Departementssekreterarna Barbro Rosensvärd, Inrikesdepartementet, Nina Cromnier, Miljödepartementet, och Peter L Andersson, Finansdepartementet, rättssakkunnige Per Karlsson, Närings- och Handelsdepartementet, hovrättsassessorn Inger Kalmerborn, Justitiedepartementet och kammarrättsassessorn Carin Jahn, Socialdepartementet, har såsom experter deltagit i utredningen. Peter L Andersson och Inger Kalmerborn har dock inte medverkat efter den 16 mars 1998.

Hovrättsassessorn Katarina Persson har varit sekreterare.

Utredningen, som inledde sitt arbete i oktober 1997, har antagit namnet Utredningen om kommunal uppdragsverksamhet (In 1997:10)

Utredningen överlämnar härmed betänkandet Kommunal uppdragsverksamhet 1998.

Utredningsuppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i september 1998

Birgitta Lönegård

/Katarina Persson

Innehåll

| | |
|---|----|
| <i>Förkortningar</i> | 7 |
| <i>Sammanfattning</i> | 9 |
| 1 <i>Utredningens uppdrag och arbete</i> | 13 |
| 1.1 Direktiven | 13 |
| 1.2 Utredningsarbetet..... | 14 |
| 2 <i>Frågans tidigare behandling</i> | 17 |
| 3 <i>Kommunala kompetensregler</i> | 19 |
| 3.1 Inledning | 19 |
| 3.2 Kommunernas och landstingens allmänna kompetens..... | 20 |
| 3.3 Kommunernas och landstingens kompetens i näringslivsfrågor | 23 |
| 3.4 Kommunernas och landstingens kompetens enligt specialförfattningar | 28 |
| 3.4.1 Inledning..... | 28 |
| 3.4.2 Vatten och avlopp..... | 28 |
| 3.4.3 El..... | 29 |
| 3.4.4 Det sociala området..... | 30 |
| 3.4.5 Hälso- och sjukvård..... | 32 |
| 3.4.6 Skolväsendet..... | 34 |
| 3.4.7 Renhållning och avfallshantering..... | 35 |
| 3.4.8 Plan- och byggväsendet..... | 39 |
| 3.4.9 Specialförfattningar inom andra verksamhets- områden i korthet..... | 40 |
| 3.5 Särskilda kompetensutvidgande lagar..... | 40 |
| 3.6 Kommunal samverkan | 42 |
| 3.6.1 Inledning..... | 42 |
| 3.6.2 Kommunalförbund..... | 42 |
| 3.6.3 Gemensam nämnd | 45 |
| 3.6.4 Kommunala företag..... | 46 |
| 3.6.5 Samverkansavtal..... | 48 |
| 4 <i>Dansk rätt</i> | 51 |
| 4.1 Inledning | 51 |

| | | |
|----------------|---|------------|
| 4.2 | Kommunernas och amtskommunernas kompetens | 51 |
| 4.3 | Lov om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder (lov nr. 378 af 14 juni 1995)..... | 52 |
| 5 | <i>Regler om konkurrens och offentlig stödgivning till näringslivet</i> | <i>57</i> |
| 5.1 | Inledning | 57 |
| 5.2 | Underprissättningsutredningen och rådet för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor..... | 57 |
| 5.3 | EG:s konkurrensregler | 59 |
| 5.4 | Konkurrenslagen | 60 |
| 5.5 | EG:s statsstödsregler..... | 63 |
| 5.6 | Kommunal stödgivning i övrigt..... | 65 |
| 6 | <i>Offentlig upphandling</i> | <i>67</i> |
| 7 | <i>Lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom sådan trafik som avses i lagen (1985:449) om rätt att driva linjetrafik.....</i> | <i>71</i> |
| 8 | <i>Utredningens kartläggning - kommunernas och landstingens behov av att bedriva uppdragsverksamhet åt varandra</i> | <i>77</i> |
| 8.1 | Inledning | 77 |
| 8.2 | Svenska Kommunförbundets och Landstingsförbundets synpunkter..... | 78 |
| 8.3 | Referenskommunernas synpunkter..... | 79 |
| 8.4 | Referenslandstingens synpunkter | 83 |
| 8.5 | Näringslivets och Konkurrensverkets synpunkter..... | 85 |
| 9 | <i>Överväganden</i> | <i>87</i> |
| 9.1 | Allmänna utgångspunkter | 87 |
| 9.2 | Särskilda verksamhetsområden..... | 95 |
| 9.3 | Utredningens slutsatser och förslag..... | 98 |
| 9.4 | Avslutande synpunkter | 99 |
| 10 | <i>Generella direktiv</i> | <i>103</i> |
| <i>Bilagor</i> | | |
| 1 | Utredningens direktiv (dir. 1997:96)..... | 105 |
| 2 | Yttranden från referenskommuner och referenslandsting..... | 109 |

Förkortningar

| | |
|-------|---|
| Bet. | betänkande |
| dir. | direktiv |
| dnr | diarienummer |
| Ds | Departementsserien |
| EG | Europeiska gemenskaperna |
| EU | Europeiska unionen |
| JoU | Jordbruksutskottet |
| kap. | kapitel |
| KU | Konstitutionsutskottet |
| LSS | Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade |
| NOU | Nämnden för offentlig upphandling |
| PBL | Plan- och bygglagen (1987:10) |
| PIST | Privata företag I Samhällets Tjänst |
| prop. | proposition |
| RÅ | Regeringsrättens årsbok |
| SAF | Svenska arbetsgivare föreningen |
| skr. | Regeringens skrivelse |
| SFS | Svensk författningssamling |
| SOU | Statens offentliga utredningar |

Sammanfattning

Utgångspunkter

I lag (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom sådan trafik som avses i lagen (1985:449) om rätt att driva linjetrafik ges kommunala aktiebolag rätt att under vissa förutsättningar bedriva försök med uppdragsverksamhet inom området för kollektivtrafik. Lagen trädde i kraft den 1 juli 1996. Utredningen har fått i uppdrag att föreslå inom vilket eller vilka områden och på vilket sätt den pågående försöksverksamheten kan utvidgas. Enligt utredningens tolkning tar direktiven inte sikte på en generell reglering som omfattar alla kommunala verksamhetsområden. Vidare skall den vidgade försöksverksamheten endast avse kommuners och landstings möjligheter att bedriva uppdragsverksamhet åt andra kommuner och landsting.

Kartläggning

En viktig del av utredningens arbete har varit att kartlägga inom vilket eller vilka verksamhetsområden det finns ett för flertalet kommuner eller landsting mer framträdande behov av en vidgad kompetens att bedriva uppdragsverksamhet åt varandra. Ett antal kommuner och landsting har beretts tillfälle att lämna synpunkter till utredningen. För att kunna bedöma kommunernas och landstingens behov har utredningen även kartlagt vilken kompetens som kommunerna och landstingen har i dag och vilka möjligheter till samverkan som ges inom det kommunala området.

Utredningens kartläggning pekar inte entydigt på ett särskilt avgränsat verksamhetsområde. Flertalet tillfrågade kommuner och några landsting uppgav att de känner ett stort behov av att bedriva uppdragsverksamhet för att kunna upprätthålla kompetens och kvalitet samt för att kunna utnyttja knappa resurser effektivare. Kommunerna angav en rad olika verksamhetsområden såsom lämpliga för en försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet. Spridningen mellan vilka verksamhetsområden som respektive kommun påtalade

var stor och flera av verksamhetsområdena snäva t.ex. vissa specialtjänster.

Utredningens genomgång av gällande rätt visar att kommuner och landsting redan i dag har möjlighet att med stöd av speciallagstiftning bedriva uppdragsverksamhet åt andra kommuner och landsting inom vissa verksamhetsområden samt att utbyta tjänster genom samverkan i olika former.

Utredningens ställningstaganden

Effektivitets-, kvalitets- och kompetensskäl kan enligt utredningens mening tala för att det också finns skäl att vidga kommunernas och landstingens kompetens att bedriva uppdragsverksamhet. Samtidigt måste emellertid effekterna i den privata sektorn av en vidgad kompetens beaktas. Åtgärden måste totalt sett ge en samhällelig effektivitet.

För att tillräckliga skäl skall anses föreligga att särskilt lagstifta om den kommunala kompetensen att bedriva uppdragsverksamhet inom ett visst klart avgränsat verksamhetsområde krävs att behovet av den vidgade kompetensen är påtagligt och gemensamt för ett större antal kommuner eller landsting. Tjänster som innefattar myndighetsutövning bör falla utanför området för kommunal uppdragsverksamhet. De verksamhetsområden som kan komma ifråga bör begränsas till sedvanlig kommunal verksamhet och verksamheter som har en klar anknytning till sådan verksamhet. Kommunal service- och tjänsteproduktion inom såväl den obligatoriska som frivilliga sektorn kan komma ifråga. Verksamheter som i huvudsak ankommer på det egentliga näringslivet bör däremot inte ingå i försöksverksamheten. Vid behovsprövningen bör de möjligheter till interkommunal samverkan som finns i dag beaktas.

Mot bakgrund av ovan nämnda förutsättningar och på grundval av företagen kartläggning, konstaterar utredningen att det saknas förutsättningar att - inom ramen för en försöksverksamhet - vidga den kommunala kompetensen att bedriva uppdragsverksamhet inom ett eller flera särskilt avgränsade verksamhetsområden.

Den rättsliga regleringen av kommunernas och landstingens kompetens att samverka och bedriva uppdragsverksamhet är svåröverskådlig. Det har framkommit att det hos kommuner och landsting råder en viss osäkerhet beträffande den kommunala kompetensen i detta sammanhang. Under senare år har det skett flera lagändringar och nya bestämmelser tillkommit. Det finns anledning att ifrågasätta om kommunerna och landsting till fullo utnyttjar sina möjligheter enligt gällande rätt. Utredningen föreslår därför att Inrikesdepartementet tillsammans med Svenska Kommunförbundet och Landstings-

förbundet bör verka för ökade kunskaper hos kommuner och landsting om nuvarande möjligheter till kommunal samverkan i olika former samt om kommunernas och landstingens möjligheter att bedriva uppdragsverksamhet åt andra kommuner och landsting.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Direktiven (dir. 1997:96)

I propositionen Kommunal uppdragsverksamhet avseende kollektivtrafik m.m. (prop. 1995/96:167) föreslog regeringen bl.a. att uppdragsverksamhet på försök skulle få bedrivas av kommunala bolag inom området för kollektivtrafik. För att bedriva sådan verksamhet ställdes vissa villkor. Konstitutionsutskottet delade regeringens uppfattning och angav i betänkandet över propositionen att de kommunala bolagen, när det gäller kollektivtrafiken, borde få tillåtas att delta i upphandlingar som anordnas av andra kommuner och landsting (bet. 1995/96:KU34). Riksdagen antog regeringens lagförslag och lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom sådan trafik som avses i lagen (1985:449) om rätt att driva viss linjetrafik trädde i kraft den 1 juli 1996. Lagen gäller till utgången av år 2002.

I betänkandet Kommunala kompetensfrågor (bet. 1996/97:KU12) behandlade konstitutionsutskottet bl.a. frågan om en utvidgning av den kommunala kompetensen beträffande näringsverksamhet. Utskottet angav då bl.a. att det är värdefullt att de kommunala trafikföretagen har möjlighet att försöksvis bedriva verksamhet i andra kommuner. För övrig kommunal verksamhet pekade utskottet på att det enligt praxis finns möjlighet att sälja tjänster utanför den egna kommunen. Utskottet uttalade därvid att det fanns skäl att vidga försöksverksamheten till att omfatta annan kommunal verksamhet.

Regeringen beslöt den 21 augusti 1997 att tillkalla en särskild utredare för att utreda frågan om en utvidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet. Av direktiven framgår att utredningen - med utgångspunkt i vad som sägs i konstitutionsutskottets betänkande Kommunala kompetensfrågor (bet. 1996/97:KU12) och regleringen i lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom sådan trafik som avses i lagen (1985:449) om rätt att driva viss linjetrafik - skall

- föreslå inom vilket eller vilka områden och på vilket sätt den pågående försöksverksamheten skall utvidgas,
- beakta de konkurrens- och EU-aspekter som kan ha betydelse i detta sammanhang, samt

- utarbeta de författningsförslag som anses erforderliga.

Regeringen slår i direktivet fast att förslaget om en utvidgning av försöksverksamheten skall ges en sådan utformning att det inte inbjuder till otillbörlig skatteplanering, subventionering eller på annat sätt medför att otillbörliga konkurrensfördelar kan uppkomma.

Utredaren åläggs att under arbetet samråda med företrädare för näringslivet.

För utredningsuppdraget gäller slutligen regeringens direktiv till samtliga kommittéer och utredare om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) samt att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

1.2 Utredningsarbetet

Utgångspunkter för utredningens arbete

Utredningen avser med begreppet *kommunal uppdragsverksamhet* i detta sammanhang kommuners och landstings försäljning av kommunala tjänster som faller utanför den allmänna kompetensen enligt 2 kap. 1 § kommunallagen. Med kommunala tjänster åsyftas den kommunala service- och tjänsteproduktionen inom såväl den frivilliga som den obligatoriska sektorn. Begreppet omfattar dock inte sådan obligatorisk verksamhet som är att anse som myndighetsutövning mot enskild. Vidare avser kommunal uppdragsverksamhet i princip inte försäljning av varor. Det får emellertid anses tillåtet att det som ett inslag i uppdragsverksamheten förekommer att även någon vara tillhandahålls, så länge försäljningen av tjänsterna anses som det helt väsentliga (jfr lagen (1986:753) om kommunal tjänsteexport, avsnitt 3.5).

Av direktiven framgår att utredningens arbete skall resultera i ett förslag som innebär en vidgning av försöksverksamheten med kommunal uppdragsverksamhet. I lag (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom sådan trafik som avses i lagen (1985:449) om rätt att driva viss linjetrafik begränsas rätten att bedriva uppdragsverksamhet till offentliga köpare. Mot bakgrund härav har utredningen uppfattat direktiven så att den vidgade försöksverksamheten med kommunal uppdragsverksamhet endast skall avse kommuners och landstings möjligheter att bedriva uppdragsverksamhet *åt andra kommuner och landsting*. En vidgning av kommunernas och landstingens rätt att bedriva uppdrags-

verksamhet på den allmänna marknaden omfattas således inte av uppdraget.

Utredningen skall enligt direktiven föreslå inom vilket eller vilka områden försöksverksamheten skall utvidgas. Direktiven tar således sikte på en utvidgning som avser ett eller flera särskilda områden och inte en generell reglering som omfattar alla kommunala verksamhetsområden. Någon begränsning vad gäller valet av verksamhetsområde föreskrivs inte.

Arbetets uppläggning och inriktning

En viktig del av utredningens arbete har varit att kartlägga inom vilket eller vilka verksamhetsområden det finns ett för flertalet kommuner eller landsting mer framträdande behov av en vidgad kompetens att bedriva uppdragsverksamhet åt varandra. 25 kommuner och sex landsting har beretts tillfälle att lämna synpunkter till utredningen. Resultatet av undersökningen redovisas i avsnitt 8.

Ordföranden och sekreteraren har sammanträffat med företrädare för Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Konkurrensverket. Vid sammanträdena har även några av experterna deltagit. Utredningen har också anordnat ett sammanträffande med representanter för näringslivet. Vid sammanträdet deltog ordföranden, sekreteraren samt experterna från Inrikesdepartementet respektive Närings- och handelsdepartementet. Från näringslivets sida deltog representanter för Byggtreprenörerna, Svensk Handel, Företagarnas Riksorganisation, Svenska Åkeriförbundet, Industriförbundet, SAF samt ett antal företag som är anslutna till Nätverket för Privata företag i Samhällets Tjänst (PIST). Ordföranden har deltagit i ett flertal möten med bl.a. Småföretagsdelegationen och företrädare för näringslivet. Sekreteraren har sammanträffat med verkställande direktören i Svenska Renhållningsverksföreningen.

Under utredningens gång har framkommit att aktörerna på den allmänna marknaden i viss mån har olika uppfattning om vilken kompetens kommuner och landsting har enligt gällande lagstiftning och praxis samt hur långt kompetensen sträcker sig. För att kunna bedöma kommunernas och landstingens behov av en vidgad kompetens att bedriva uppdragsverksamhet inom ett eller flera verksamhetsområden har utredningen ansett det erforderligt att kartlägga vilken kompetens som finns i dag och vilka möjligheter till samverkan som ges inom det kommunala området.

I Danmark pågår en försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet sedan den 1 juli 1995. Inrikesdepartementet i Danmark har nyligen gjort en utvärdering av försöksverksamheten. Den danska regleringen om kommunal uppdragsverksamhet och erfarenheterna härav redovisas i avsnitt 4. Även reglerna om konkurrens och offent-

lig stödgivning till näringslivet samt reglerna om offentlig upphandling har betydelse för frågan om kommunal uppdragsverksamhet och belyses därför något.

2 Frågans tidigare behandling

Frågan om förutsättningarna och gränserna för kommunal uppdragsverksamhet har diskuterats under hela 90-talet. Konkurrenskommittén föreslog i betänkandet (SOU 1991:104) Konkurrens i den kommunala sektorn bl.a. att kommuner och landsting under vissa villkor skulle tillåtas bedriva uppdragsverksamhet i andra kommuner och landsting. I propositionen 1992/93:43 Ökad konkurrens i kommunal verksamhet anförde regeringen att man då inte var beredd att förordna en lagstiftning som skulle ge kommunerna en rätt att sälja tjänster till andra, eftersom regeringen ansåg det svårt att överblicka konsekvenserna av en lagstiftning med den inriktning som Konkurrenskommittén hade föreslagit.

Regeringen gav istället Lokaldemokratikommittén i uppdrag att utreda förutsättningarna för kommuner och landsting att bedriva uppdragsverksamhet (dir. 1992:88). Lokaldemokratikommittén föreslog i sitt delbetänkande Kommunal uppdragsverksamhet (SOU 1992:128) en treårig försöksverksamhet under vilken kommuner och landsting och deras företag, utan hinder av lokaliseringsprincipen, skulle ges rätt att sälja sina tjänster både till varandra och på den allmänna marknaden.

I betänkandet konstaterade kommittén att huvudsyftet med att låta kommuner och landsting sälja tjänster var att samhällets resurser skulle användas så effektivt som möjligt. Vidare skulle den verksamhet som fick ingå i uppdragsverksamheten vara kompetensförmålig. Kommittén betonade att det var fråga om att inom en allt mer utvecklad kommunal verksamhet ta till vara den kunskap som redan fanns i den kommunala förvaltningen, inte att skapa en helt ny kommersiell verksamhetsgren. Uppdragsverksamhet skulle således endast tillåtas inom verksamhetsområden som redan fanns i den egna verksamheten. Något hinder mot att befintlig verksamhet ökade i omfattning ansåg kommittén dock inte föreligga. Kommitténs förslag var inte begränsat till särskilda verksamhetsområden utan omfattade alla verksamheter. Det uppställdes inget krav på att verksamheten skulle bedrivas i en separat juridisk person. Kommunerna och landstingen kunde enligt förslaget sälja sina tjänster både till varandra, till statliga myndigheter och till företag, organisationer eller enskilda personer. Lokaldemokratikommitténs förslag ledde inte till någon lagstiftning.

I propositionen Lokal demokrati (prop. 1993/94:188) aviserade den dåvarande regeringen att frågan om uppdragsverksamhet med hänsyn till remissutfallet över betänkandet SOU 1992:128 skulle beredas vidare. Konstitutionsutskottet angav i sitt betänkande över propositionen bl.a. att den utgick från att regeringen skulle återkomma till riksdagen med förslag till en reglering av kommunal uppdragsverksamhet (bet. 1993/94:KU40 s. 50).

Inom det dåvarande Civildepartementet inrättades en arbetsgrupp med uppgift att bl.a. utreda förutsättningarna för kommuner och landsting att bedriva uppdragsverksamhet åt varandra. Arbetsgruppen avlämnade rapporten Kommunal uppdragsverksamhet och kommunal samverkan om myndighetsutövning (Ds 1995:13). I rapporten föreslogs bl.a. att kommunala aktiebolag, under vissa förutsättningar, skulle ges möjlighet att bedriva uppdragsverksamhet inom den s.k. kollektivtrafiken. Som tidigare nämnts föreslog regeringen i propositionen Kommunal uppdragsverksamhet avseende kollektivtrafik m.m. (prop. 1995/96:167) bl.a. att uppdragsverksamhet på försök skulle få bedrivas av kommunala bolag inom området för kollektivtrafik på det sätt som nu också sker. Bestämmelserna återfinns i lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom sådan trafik som avses i lagen (1985:449) om rätt att driva linjetrafik och behandlas närmare i avsnitt 7. Fr.o.m. den 1 oktober 1998 kommer lagen att ändra namn till lag (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490). Ändringen framgår av SFS 1998:498.

3 Kommunala kompetensregler

3.1 Inledning

Kommunernas och landstingens existens, ställning och verksamhet är reglerade i regeringsformen, kommunallagen (1991:900, omtryckt 1998:1) och ett stort antal författningar med inriktning på speciella verksamhetsgrenar, exempelvis socialvård, skolväsende och sjukvård.

Regeringsformen innehåller regler om hur kommunernas uppgifter skall bestämmas. Enligt 8 kap. 5 § regeringsformen bestäms grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen i lag. I lag skall också enligt samma bestämmelse meddelas föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden. Kommuner innefattar enligt regeringsformens terminologi även landsting, jfr 1 kap. 7 § regeringsformen. För att en verksamhet skall vara obligatorisk i den meningen att en kommun eller ett landsting måste sköta den krävs således att åligganden finns i lag.

Flertalet av de förvaltningsuppgifter som regleras i speciallagarna är obligatoriska uppgifter som en kommun eller ett landsting är skyldiga att sköta. Ekonomiskt sett utgör kommunernas obligatoriska verksamhet den absolut största delen av kommunal verksamhet. En del obligatorisk verksamhet är att anse som myndighetsutövning mot enskild, t.ex. ärenden om bistånd eller bygglov. Det finns emellertid även obligatorisk verksamhet som inte innefattar myndighetsutövning. Det kan röra sig om s.k. faktiskt handlande som t.ex. undervisning eller sjukvård. Begreppet myndighetsutövning kan ha något olika innebörd i olika lagar. Delegeringsreglerna är mer inskränkta när det gäller frågor som rör myndighetsutövning (6 kap. 34 § kommunallagen jfr med 6 kap. 33 § kommunallagen). Vidare kan inte kommunala företag utan lagstöd ägna sig åt myndighetsutövning (11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen och 3 kap. 16 § andra stycket kommunallagen).

Av grundläggande betydelse för kommunernas och landstingens kompetens är att de utöver sina särskilda åligganden enligt författningar har en fri sektor inom vilken de kan ombesörja sina egna angelägenheter, s.k. frivillig verksamhet. Inom detta område finns utrymme för en kommunal initiativrätt som är ett mycket väsentligt

inslag i det man kallar den kommunala självbestämmanderätten eller självstyrelsen.

I det följande lämnas en redogörelse för kommunernas och landstingens allmänna kompetens, kompetens i näringslivsfrågor samt kompetens enligt specialförfattningar och särskilda kompetensutvidgande lagar. Syftet med framställningen är såsom inledningsvis har anförts att kartlägga kommunernas och landstingens kompetens att bedriva uppdragsverksamhet både allmänt sett och inom särskilda verksamhetsområden.

Vid bedömningen av vilka behov kommuner och landsting har av en vidgad kompetens att bedriva uppdragsverksamhet åt varandra är det även av intresse att klargöra vilka möjligheter till kommunal samverkan som finns i dag. Under avsnittet om gällande rätt lämnas därför en redogörelse för olika former av kommunal samverkan såsom t.ex. samverkan genom kommunalförbund och i gemensam nämnd.

3.2 Kommunernas och landstingens allmänna kompetens

Fram till den nu gällande kommunallagen trädde i kraft den 1 januari 1992 var kommunernas och landstingens kompetens endast bestämd på det sättet att de själva skulle vårda sina angelägenheter. Den knapphändiga regleringen medförde att flera grundprinciper avseende kommunernas och landstingens kompetens kom att utvecklas i rättspraxis. De viktigaste principerna är

- lokaliseringsprincipen,
- förbudet mot att ge understöd åt enskilda,
- förbudet mot att driva spekulativa företag,
- likställighetsprincipen,
- förbudet mot beslut med retroaktiv verkan, samt
- självkostnadsprincipen.

En del av grundprinciperna har numera lagfästs i kommunallagen.

Gemensamt för dessa principer är att de i rättspraxis behandlats som allmänna målsättningsprinciper. Detta eftersom de till sin karaktär är sådana att det har varit omöjligt att uppnå någon större exakthet i tillämpningen. När det i ett visst fall varit aktuellt för besvärinstanserna att tillämpa principerna har i huvudsak endast fall av mer markant åsidosättande av dem lett till att det klandrade beslutet blivit upphävt.

Tanken bakom grundprinciperna är, förutom att begränsa den kommunalrättsliga kompetensen, att kommunerna respektive landstingen skall dimensionera sina resurser så att de kan producera den

mängd tjänster som de egna kommun- eller landstingsmedlemmarna har behov av.

Med kommunmedlem avses en person som är folkbokförd i kommunen samt en fysisk eller juridisk person som äger fast egendom eller är taxerad till kommunalskatt i kommunen. Medlem i landsting är den som är medlem av en kommun inom landstinget (1 kap. 4 § kommunallagen).

De principer som är av särskilt intresse för förutsättningarna att vidga kommunernas och landstingens möjligheter att köpa och sälja tjänster över kommun- respektive landstingsgränserna, är lokaliserings-, likställighets- och självkostnadsprinciperna.

Den grundläggande bestämmelsen om kommunernas och landstingens allmänna kompetens finns i 2 kap. 1 § kommunallagen. I samma kapitel 2 - 6 §§ återfinns bestämmelser som avgränsar området för den kommunala kompetensen och i 7 § bestämmelser som begränsar kommunernas och landstingens handlingsfrihet inom detta område. Sistnämnda paragraf, som berör kommuners och landstings rätt att driva näringsverksamhet, redovisas under avsnitt 3.3. Självkostnadsprincipen regleras i 8 kap. 3 b § kommunallagen.

I 2 kap. 1 § kommunallagen stadgas att kommuner och landsting själva får ha hand om sådana *angelägenheter av allmänt intresse* som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall skötas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. För att kommunerna och landstingen skall få ta hand om en angelägenhet krävs således att det är av allmänt intresse att så sker. Om det med hänsyn till arten av ett visst ändamål anses vara ett allmänt intresse att en kommun eller ett landsting främjar ett visst ändamål, är de berättigade till detta, även om åtgärden kommer bara en mindre del av kommunens eller landstingets område eller ett mindre antal av medlemmarna direkt till godo. Allmänintresset får, enligt vad som anförs i förarbetena till kommunallagen, bedömas med utgångspunkt i om det är lämpligt, ändamålsenligt, skäligt osv. att kommunen eller landstinget befattar sig med angelägenheten.

I den grundläggande kompetensbestämmelsen ligger ett principiellt förbud mot att ge understöd åt enskilda, eftersom det i regel inte kan vara av allmänt intresse att sådant understöd lämnas. Undantag från förbudet finns dock i viss speciallagstiftning.

2 kap. 1 § kommunallagen ger också uttryck åt den s.k. *lokaliseringprincipen*. Den innebär i grunden att en kommunal åtgärd måste vara knuten till kommunens eller landstingets egna område eller dess innevånare för att den skall anses som laglig. Principen är försedd med viktiga modifieringar som sammanhänger med befolkningens rörlighet, ofullkomligheter i kommunindelningen samt kommunens rättssubjektivitet. Principen utesluter inte kommunalt engagemang i

anordningar som närmast används av andra än kommunmedlemmarna, t.ex. hotell i tätorter, eller markinnehav och anläggningar på annans kommuns territorium för t.ex. vägtrafik, flygtrafik, friluftsliv, förenings- och mötesverksamhet, eldistribution, vattenförsörjning, avloppsrensning o.d., i den mån dessa anordningar behövs för den egna kommunen. Inte ens riksområdet representerar någon i sammanhanget undantagslös geografisk begränsning för kommunala insatser.

I rättspraxis har godtagits att undantag från denna princip skett på så sätt att kommuner och landsting får sälja tillfällig överskottskapacitet på marknaden. Det finns emellertid ingen generellt giltig måttstock varken för vad som är att betrakta som "tillfälligt" eller vad som är "överskott". I kravet på tillfällighet ligger dock förutsättningen att kommunal verksamhet inte får permanent överdimensioneras i syfte att skapa utrymme att sälja ett överskott av tjänster till andra. En verksamhet får således inte permanent göra sig beroende av intäkter från externa kunder. Ett exempel på undantag från detta finns inom skolans område. Av bestämmelser i 4 kap. skollagen (1985:1100) följer att en kommun får dimensionera sina skolor för att kunna ta emot elever från andra kommuner. Kommunernas och landstingens möjligheter att sälja tillfällig överskottskapacitet belyses ytterligare i avsnitt 3.3.

Inom vissa sektorer har det dock i lag tillskapats möjligheter för kommuner och landsting att t.ex. sluta avtal om visst samarbete över kommungränserna. I vissa lagar, såsom skollagen (1985:1100), hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och räddningstjänstlagen (1986:300) förutsätts dessutom att sådant samarbete sker.

Av bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen följer slutligen att kommuner och landsting inte själva får ha hand om sådana angelägenheter som ankommer enbart på staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan att handha. En kommun får sålunda inte befatta sig med uppgifter som ankommer på staten t.ex. i fråga om försvaret eller utrikespolitiken. Den får inte heller befatta sig med uppgifter som ankommer på en annan kommun.

Kommunens och landstingets handlingsfrihet begränsas vidare av *likställighetsprincipen*. Enligt 2 kap. 2 § kommunallagen skall kommuner och landsting behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Principen innebär att det inte utan stöd av speciallag är tillåtet för kommuner och landsting att särbehandla kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar på annat än objektiv grund.

Likställighetsprincipen gäller bara gentemot kommunens eller landstingets egna medlemmar. Dessutom krävs för principens tillämplighet att kommunen eller landstinget träder i direkt kontakt med sina medlemmar i denna deras egenskap, antingen genom att tillhandahålla dem prestationer av olika slag eller genom att ta ut ekono-

miska bidrag av dem. Likställighetsprincipen gäller därför inte när en kommun eller ett landsting anställer personal, gör upphandlingar, köper eller säljer fastigheter etc.

Principen är av stor betydelse när det gäller att fastställa avgifter och taxor. I ett läge där det blir aktuellt att tala om att kommunala tjänster skall prissättas på affärsmässig grund kan likställighetsprincipen utgöra ett hinder mot detta. Principen gäller all kommunal verksamhet, även den som bedrivs inom ramen för de kommunala företagen.

Självkostnadsprincipen kommer till uttryck i 8 kap. 3 b § kommunallagen. Enligt lagrummet får kommuner och landsting inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster och nytigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller (självkostnaden). Principen innebär att kommuner och landsting inte får bestämma sina avgifter till sådana belopp att de tillför kommunen eller landstinget en vinst. Syftet med självkostnadsprincipen är att kommuner och landsting inte skall kunna utnyttja den monopolsituation som de ofta befinner sig i.

Det finns inte någonstans angivet exakt hur självkostnaden skall räknas fram. Allmänt kan sägas att i princip alla kostnader som vid normal affärsmässig drift är motiverade från företagsekonomisk synpunkt bör kunna läggas till grund för självkostnadsberäkningen (prop. 1993/94:188). I de fall det finns särskilda bestämmelser i speciallagstiftningen som reglerar avgiftsuttaget för viss verksamhet, gäller däremot de bestämmelserna i stället.

Självkostnadsprincipen gäller inte heller undantagslöst. I propositionen (s. 83) framhålls t.ex. att självkostnadsprincipen inte bör vara tillämplig i fråga om förvaltning av kommunal egendom, vartill kan räknas både upplåtelse och överlåtelse av fast och lös egendom. Ytterligare ett exempel på undantag är lagen (1986:753) om kommunal tjänsteexport, som föreskriver att kommuner och landsting skall ta ut ersättning för sina tjänster på affärsmässiga grunder. Undantag från självkostnadsprincipen förekommer även i ellagen (1997:857) och lag (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom sådan trafik som avses i lagen (1985:449) om rätt att driva linjetrafik.

3.3 Kommunernas och landstingens kompetens i näringslivsfrågor

Kommunerna och landstingens möjligheter att engagera sig på näringslivsområdet styrs i huvudsak av den allmänna kompetensregeln i 2 kap. 1 § kommunallagen. Vid sidan av denna regel har det utveck-

lats vissa speciella principer som styr tillåtligheten av ett kommunalt näringspolitiskt engagemang. Av det skälet har särskilda regler om kommunernas och landstingens förhållanden i denna del tagits in i befogenhetskapitlet (2 kap. kommunallagen).

2 kap. 7 § kommunallagen föreskriver att kommuner och landsting får driva *näringsverksamhet*, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget. Syftet med den näringsverksamhet som bedrivs skall vara att betjäna de egna kommunmedlemmarna. Det föreligger dock inte något hinder mot att även andra än kommunmedlemmar i praktiken utnyttjar de anläggningar och tjänster som ställs till förfogande. Inte heller är det något som hindrar att kommunerna och landstingen bildar egna interna företag som har till uppgift att enbart betjäna kommunen eller landstinget, t.ex. ett internt tvättbolag.

I bestämmelsen i 7 § uppställs som en förutsättning för att kommunerna och landstingen skall få driva sedvanlig kommunal affärsverksamhet att det sker utan vinstsyfte. Detta är ett uttryck för den kommunalrättsliga grundprincipen om *förbud mot spekulativa företag*, som innebär att en kommun eller ett landsting inte får inlåta sig på företag som har till huvudsakligt syfte att ge kommunen eller landstinget en ekonomisk vinst. Genom angivandet av denna förutsättning framträder skillnaden mellan det privata näringslivet, som har ett klart uttalat vinstsyfte, och den kommunala verksamheten, som bärs upp av ett allmänt, samhälleligt intresse. Förbudet mot vinstsyfte är emellertid inte liktydigt med ett förbud mot vinst. Tvärtom utgår lagstiftningen på vissa områden från att kommunal verksamhet kan generera vinst t.ex. såvitt avser hamnverksamhet. Detta får dock inte vara det huvudsakliga ändamålet. Utgångspunkten för det tillåtna är istället allmänintresset.

När det gäller näringslivsbegreppet skiljer man i dessa sammanhang på sedvanlig kommunal affärsverksamhet och det egentliga näringslivet. Den verksamhet som regleras i 7 § är sedvanlig kommunal affärsverksamhet. Exempel på sådan verksamhet är bostadsföretag, tvätterier, el-, gas- och värmeverk, renhållningsverk, fryserier, saluhallar, slakthus, parkeringsanläggningar, buss-, spårvägs- och sjötrafikföretag, hamnar, flygplatser samt rörelser för att tillhandahålla idrottsarenor och olika fritids- och nöjesanläggningar. Inom det egentliga näringslivet får kommunerna och landstingen inte bedriva verksamhet eller göra ingripanden annat än under mycket speciella förhållanden. T.ex. kan verksamheter med särskild anknytning till befintlig kommunal verksamhet vara tillåtna trots att den i och för sig är av sådan karaktär att den faller utanför den kommunala kompetensen. Exempel på sådan verksamhet är stuveriverksamhet i kommunala

hamnar, förädling och försäljning från kommunala grustag samt plantskoleväxter från stadsträdgårdar. Kommuner och landsting anses också ha rätt att ägna sig åt extern försäljning vid tillfällig överskottskapacitet och för att undvika kapitalförstöring av redan gjorda investeringar. När det enskilda initiativet viker eller faller bort på ett visst serviceområde som normalt hävdas av den privata företagsamheten kan det också uppkomma ett rättsligt utrymme för annars otillåten verksamhet.

Enligt rättspraxis har en kommun eller ett landsting bara i speciella undantagsfall befogenhet att gå ut med sina interna tjänster och produkter på den allmänna marknaden och där konkurrera med det enskilda näringslivet (RÅ 1977 ref. 77). Det fordras vägande skäl för att något sådant skall godtas som kompetensenligt. Kommunernas intresse av att fortlöpande kunna sysselsätta egen personal och nyttiggöra eget kapital är omständigheter som beaktas av domstolarna, men som i sig inte kan göra extern verksamhet kompetensenlig.

I enlighet med vad som framförts tidigare har kommuner och landsting enligt rättspraxis vissa möjligheter att sälja *tillfällig överskottskapacitet* utan hinder av lokaliseringsprincipen. Domstolarna har därvid godtagit att en kommun i mindre utsträckning konkurrerar på den allmänna marknaden, så länge det handlar om att överbrygga tillfällig överkapacitet och det inte kan visas att det innebär någon beaktansvärd affärsrisk eller ett brott mot lokaliseringsprincipen. Motiveringen brukar vara att kommunen under en övergångstid undviker onödig kapitalförstöring.

Den storleksordning på extern försäljning som har godtagits av domstolarna ligger på upp till mellan två och fem procent av omsättningen för respektive verksamhet, utom för tvätteriverksamhet där siffran 15 procent förekommit (RÅ 1993 ref. 12). Det skall också understrykas att det handlat om tillfällig överskottskapacitet.

Domstolarna kan enligt 10 kap. kommunallagen pröva lagligheten av protokollförda kommunala beslut av fullmäktige eller nämnd om kommunal näringsverksamhet. Lämpligheten av sådana beslut kan däremot inte prövas. Beslut inom kommunala företag faller helt utanför den kommunalrättsliga besvärprocessen. Här gäller enbart de associationsrättsliga möjligheterna, förutom när det gäller allmänna handlingar, där det sedan januari 1995 gäller samma regler för helägda kommunala bolag som för kommunerna själva. (Beträffande delägda kommunala bolag, se avsnitt 3.6.4 s. 47.)

I det följande redovisas några rättsfall som behandlar kommuners och landstings möjligheter till extern försäljning av tjänster.

I rättsfallet RÅ 1993 ref. 12 ansågs ett landstingsägt tvätteri (Tvätteriet Alingsås) ha rätt att i undantagsfall konkurrera på den allmänna marknaden genom att sälja tjänster till SAAB-SCANIA AB. Kammarrätten framhöll i domskälen att tvätteriets verksamhet var till

överbägende del inriktad på att tillgodose tvttbehoven fr det egna landstinget och ett grannlandsting och att avtalet med bolaget innebar att bara en ringa del av produktionen riktades mot den allmänna marknaden. Tvtteriverksamheten var dessutom en sådan etablerad och erkänd verksamhet som ett landsting fick ta befattning med. Det fick drfor anses naturligt att tvätteriet för att bl.a. undvika onödig kapitalförstöring under en övergångsperiod och vid tillfällig överskottskapacitet i mindre omfattning konkurrerade på den allmänna marknaden. Det var inte heller visat att avtalet med SAAB-Scania skulle innebära någon beaktansvärd affärsrisk eller utgöra ett brott mot lokaliseringsprincipen. Regeringsrätten fastställde kammarrättens dom.

I rättsfallet R 1992 ref. 61 ansåg Regeringsrätten det kompetens-enligt att en brandförebyggande avdelning inom en kommun drev viss konsultverksamhet åt myndigheter och enskilda. Verksamheten avsåg sådana tnster som kommunen inte var skyldig att tillhandahålla enligt förvaltningslagen eller rddningstnstlagen. Vidare var verksamhetens omfattning maximerad till fem procent av avdelningens totala omsättnings och två promille av brandförsvarets totala verksamhet. Fr tnsterna skulle utgå avgifter motsvarande självkostnaden. Regeringsrätten fann att konsultverksamheten hade en naturlig anknytning till den förebyggande verksamhet inom brandskyddsområdet som enligt rddningstnstlagen ligger den ansvariga nämnden. Regeringsrätten ansåg vidare att omfattningen fick anses vara begränsad och pekade på att verksamheten inte skulle drivas med vinst utan endast täcka sina kostnader.

I ett mål från Regeringsrätten (R 1977 ref. 77) behandlades frågan om Göteborgs kommun hade överskridit sin kompetens genom att teckna ett avtal med Mölndal kommun om att på entreprenad bygga en tillfartsled från en riksväg, belägen i Mölndal kommun, till den egna kommunens vg- och gatunät. Beslutet motiverades med att avtalet skulle medföra samordningsvinster och att gatukontoret behövde arbetet i sysselsttningsutjmnande syfte. I besvären hävdades sammanfattningsvis bl.a. att det inte ingick i Göteborgs kommuns befogenhet att etablera sig som vgbyggnadsentreprenr i Mölndal. Regeringsrätten ansåg dock att beslutet var kompetensenligt med följande motivering.

"Med hänsyn till den betydelse tillfartsleden har för ordnandet av kommunikationerna till och inom Göteborg mter inte hinder mot att Göteborgs kommun engagerar sig ekonomiskt i byggandet av leden i den utsträckning som motsvarar kommunens nytta med densamma. Ett sådant engagemang kan ske på olika sätt såsom i form av bidrag till byggandet av leden (jfr R 1938 ref. 19) eller på

så sätt att de båda kommunerna avtalar om att bygga leden i gemensam regi. Samverkan kan vidare ske genom bildande av kommunalförbund. Beslutet att gatunämnden skall på entreprenad bygga tillfartsleden innebär att nämnden inlåter sig på verksamhet som normalt faller utanför kommunal kompetens. Vad gatunämnden anfört om Göteborgs kommuns intresse att kunna fortlöpande sysselsätta sin anläggningspersonal gör i och för sig inte att beslutet blir kompetensenligt. Gatunämnden bygger emellertid själv en stor del av den trafikled till vilken tillfartsleden hör. Entreprenaden ansluter sig därför naturligt till den av gatunämnden på den större trafikleden redan bedrivna anläggningsverksamheten. Med hänsyn härtill och till Göteborgs kommuns intresse av att anslutningen till riksväg E6 kommer till stånd kan gatunämndens klandrade beslut inte anses innebära att nämnden överskridit sin befogenhet."

På grund av de ovan återgivna omständigheterna och under hänvisning till vad länsstyrelsen i sitt utslag hade sagt om rationella och ekonomiska skäl talade för att leden i sin helhet utfördes av samme byggar, lämnade Regeringsrätten besvären utan bifall. Två av regeringsrättens ledamöter var dock skiljaktiga och ville upphäva kommunens beslut. De menade att det avgörande skälet för kommunens beslut var att behålla en jämn sysselsättning för den inom gatukontoret anställda personalen och att beslutet därför var kompetensöverskridande.

I ett rättsfall från 1994 har kammarrätten i Sundsvall godtagit att Sorsele och Malå kommuner, efter en omorganisation av verksamheten i respektive kommun, utför olika sophämtningstjänster åt varandra (dom 1994-04-14 i mål 9290-1993). Regeringsrätten meddelande inte prövningstillstånd. Kammarrätten konstaterade i sina domskäl att Sorsele kommuns beslut att anlita Malå kommun som entreprenör för sophämtningen i kommunen inte stred mot lag. Därefter angav kammarrätten att det inte finns något absolut hinder mot att en kommun i speciella situationer säljer tillfällig överskottskapacitet utanför det egna området om det ligger i de egna kommunmedlemmarnas intresse att så sker. Inte heller Sorsele kommuns beslut att ombesörja grovsophämtningen i Malå kommun stred således mot lag.

I 2 kap. 8 § kommunallagen föreskrivs slutligen att kommuner och landsting får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget. Individuellt riktat stöd till enskilda näringsidkare får däremot, enligt samma lagrum, lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det.

3.4 Kommunernas och landstingens kompetens enligt specialförfattningar

3.4.1 Inledning

Kommunernas kompetens bestäms inte bara genom kommunallagen utan också genom särskilda kompetensutvidgande lagar (avsnitt 3.5) samt lagar som gäller för särskilda förvaltningsgrenar. Bestämmelserna i dessa specialförfattningar kan innebära en precisering av den kommunala kompetensen, så att kommunerna bemyndigas eller t.o.m. åläggs att ha hand om uppgifter som de inte får befatta sig med enbart med stöd av kommunallagen. Men de kan också innebära att förvaltningsuppgifter, som kommunerna redan enligt kommunallagen skulle haft rätt att ombesörja, underkastas en närmare reglering, som inskränker kommunernas handlingsfrihet. De flesta av de specialreglerade uppgifterna omhänderhas av kommunerna. Landstingens viktigaste uppgift är den genom hälso- och sjukvårdslagen reglerade hälso- och sjukvården. I det följande lämnas en redogörelse för kommuners och landstings kompetens inom vissa kommunala verksamhetsområden.

3.4.2 Vatten och avlopp

Enligt *lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar* är kommunerna skyldiga att sörja för eller tillse att en allmän va-anläggning kommer till stånd om det behövs med hänsyn till hälso-skyddet för en viss befintlig eller blivande bebyggelse. Lagen utgår från att det normalt är en kommun som också driver vatten- och avloppsanläggningar. De kommunalrättsliga principerna gäller för verksamheten.

En referensgrupp inom dåvarande Civildepartement tog år 1994 fram ett förslag om allmänna vatten- och avloppsanläggningar. Förslaget berörde bl.a. kommunernas möjligheter att driva va-anläggningar i andra kommuner. Referensgruppen föreslog bl.a. att kommunala huvudmän skulle ges större möjligheter att både driva och äga allmänna va-anläggningar i annan kommun.

Frågan överlämnades till Plan- och byggtredningen (M 1992:03) som enligt tilläggsdirektiv (dir. 1994:65) bl.a. fick i uppdrag att göra en översyn av lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar m.m. Utredningens slutbetänkande Översyn av PBL och va-lagen (SOU 1996:168) är för närvarande under beredning i Inrikesdepartementet. Plan- och byggtredningens förslag innefattar en ny lag om vattenförsörjning och avlopp. Förslaget bygger dock i väsentliga delar på den gällande va-lagen. Målet med den nya lagstiftningen är enligt

utredningen att skapa en flexibel lagstiftning som ger utrymme för att i det enskilda fallet finna den bästa lösningen. I förslaget klargörs de grundläggande förutsättningarna att kommunen planerar för vattenförsörjning och avlopp, medan fastighetsägaren ansvarar för den egna fastighetens va-försörjning.

Om det inom ett större område uppkommer behov av en större va-anläggning, skall kommunerna ta ställning till om denna anläggning skall utföras och drivas av ägarna till fastigheterna inom området eller om den hellre bör utföras och drivas av kommunen eller någon annan som allmän va-anläggning. Finner kommunen att fastighetsägarna skall ta ett gemensamt ansvar för områdets va-försörjning skall kommunen fatta ett beslut om va-samverkan. Bestämmelserna om en allmän va-anläggnings verksamhetsområde föreslås få en ökad betydelse. Beslut om gräns för ett verksamhetsområde skall i normalfallet fattas av kommunen.

Gällande lagstiftning begränsar inte en allmän va-anläggnings verksamhetsområde till en viss kommun. Enligt va-lagen är såväl en kommunal som en allmänförklarad anläggning oförhindrad att låta verksamhetsområdet utsträckas över en kommungräns. Begränsningarna för de kommunala anläggningarna följer istället av kompetensreglerna i kommunallagen.

Plan- och byggutredningen har inte behandlat frågan om kommunernas rätt att bedriva va-anläggningar i andra kommuner i sitt betänkande och följaktligen inte heller lämnat något förslag som berör kommunernas rätt att bedriva uppdragsverksamhet inom va-området.

3.4.3 El

Elmarknaden avreglerades den 1 januari 1996. Lagen (1994:618) om handel med el, m.m. innehöll bestämmelser om att kommunal verksamhet som drevs i privaträttsliga former var undantagen från lokaliserings-, självkostnads- och likställighetsprinciperna. Lagen upphörde att gälla vid årsskiftet 1997/1998. Bestämmelser om kommunala elföretag har förts över oförändrade till en ny lag på elområdet, *ellagen* (1997:857) som trädde i kraft den 1 januari 1998.

Kommunala företag har givits en rätt att bedriva produktion av och handel med el samt därmed sammanhängande verksamhet utanför kommunens område, eftersom det ansetts finnas ett behov av att låta de kommunala elproducenterna få agera på samma villkor som de privata när marknaden har släppts fri. Med sammanhängande verksamhet avses exempelvis konsultverksamhet med inriktning på energihushållning och entreprenadverksamhet med anknytning till elproduktion. Kommunala företag får, med visst undantag, även bedriva nätverksamhet i geografisk närhet till företagets nätverksamhet inom kommunen i syfte att uppnå en ändamålsenlig nätverksamhet. Den

geografiska närheten innebär inte att koncessionsområden måste angränsa till varandra. Det är dock inte tillåtet att etablera nätverksamhet i skilda delar av landet.

En förutsättning för att undantag från lokaliseringsprincipen skall vara tillåten är i båda fallen att verksamheten bedrivs i en fristående juridisk person, vanligen ett aktiebolag. Om kommunen väljer att driva verksamheten i bolagsform måste den drivas på affärsmässig grund. En viss vinstmarginal skall inräknas i priset, om inte annat undantagsvis är särskilt motiverat. De villkor som gäller för det privata näringslivets affärsdrivande verksamhet skall alltså vara vägledande.

Den verksamhet som skall bedrivas på affärsmässig grund skall redovisas särskilt. Kravet på särredovisning avser den samlade verksamheten som bedrivs på affärsmässig grund. Om en kommun väljer att bedriva verksamheten i ett kommunalt verk så betyder det att verksamheten bedrivs i nämndsform. Gällande kommunala principer måste således iakttas för verksamheten.

3.4.4 Det sociala området

I *socialtjänstlagen* (1980:620) finns bestämmelser om kommuners ansvar för socialtjänsten. Kommunen har enligt 3 § socialtjänstlagen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Kommunens allmänna skyldigheter i fråga om åtgärder mot missbruk, omsorger om barn och ungdom - med undantag för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som fr.o.m. den 1 januari 1998 regleras i skollagen (1985:1100) (se avsnitt 3.4.6) - omsorgen om äldre människor och människor med funktionshinder liksom vård i familjehem och i hem för vård eller boende anges i lagen. Där finns också särskilda regler till skydd för underåriga.

Enligt 4 § 3 st socialtjänstlagen får en kommun sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. *Genom ett sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun.* Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av bestämmelsen överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ. Genom dessa bestämmelser klagas ut på uppgifter som inte innefattar myndighetsutövning kan läggas ut på entreprenad, samt att en kommun har rätt att utföra uppgifterna för en annan kommuns räkning.

I propositionen 1996/97:124 s. 167 f Ändring i socialtjänstlagen konstaterar regeringen att tillägget i 4 § tredje stycket (se kursiverad text i föregående stycke) innebär att kommunen i sådant fall kan gå utöver den kommunala behörigheten enligt kommunallagen. Vidare anför regeringen att bestämmelserna har tillkommit för att öka möjlig-

heterna för en kommun att överlämna vissa arbetsuppgifter till en annan kommun, om det sett ur ett kvalitetsperspektiv bedöms vara lämpligt. Av propositionen 1992/93:43 om ökad konkurrens i kommunal verksamhet framgår dock att kommunens övergripande ansvar för socialtjänsten eller dess yttersta ansvar inte kan överlätas på annan.

Genom tillägget i 4 § tredje stycket socialtjänstlagen har kommunerna således numera rätt att bedriva uppdragsverksamhet inom socialtjänstens område. Lokaliseringsprincipen åsidosätts och kommunerna får möjlighet att sälja tjänster inom t.ex. familjerådgivningen till andra kommuner. Det bör dock anmärkas att lagändringen inte ökar möjligheterna för kommuner att sälja tjänster inom socialtjänstens område till landsting eller för landsting att tillhandahålla tjänster inom området åt kommuner eller andra landsting.

Regeringen beslutade den 25 september 1997 att utse en särskild utredare med uppgift att göra översyn av vissa frågor rörande socialtjänsten, socialtjänstens uppgifter och tillsynen över den (dir. 1997:109). Frågan om en vidgad kompetens för kommuner och landsting att sälja tjänster till varandra berörs inte i direktiven till den nya utredningen.

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) innehåller bestämmelser om insatser för särskilt stöd och särskild service åt personer med såväl psykiska som fysiska funktionshinder. Personkretsen är närmare definierad i lagen. Lagen ger rätt till ett flertal insatser såsom rådgivning och annat personligt stöd, biträde av personlig assistent, ledsagarservice, biträde av kontaktperson, avlösarservice i hemmet, korttidsvistelse utanför det egna hemmet, korttidsboende för ungdomar, boende i familjehem eller boende med särskild service samt daglig verksamhet.

Kommunerna ansvarar för flertalet insatser enligt LSS och landstingen för resterande del. Enligt 17 § första stycket LSS får ett landsting eller en kommun med bibehållet ansvar sluta avtal med någon annan om att tillhandahålla insatser enligt lagen. Bestämmelsen omfattar dock inte andra kommuner och landsting. Själva ansvaret för verksamheten står kvar hos huvudmannen. Med begreppet tillhandahålla menas endast själva utförandet av insatsen. Myndighetsutövning såsom beslut om insatser kan inte överlätas, jfr 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen. Vidare får ett landsting och en kommun som ingår i landstinget enligt 17 § andra stycket i LSS träffa avtal om att ansvar för en eller flera uppgifter överläts från landstinget till kommunen eller från kommunen till landstinget. Härmed åsyftas en ändring av huvudmannaskapet, ägnad att underlätta en lokal anpassning av verksamheten.

3.4.5 Hälso- och sjukvård

Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) reglerar landstingens och kommunernas hälso- och sjukvård. Enligt 3 § nämnda lag skall varje landsting erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta i landstinget. Även i övrigt skall landstinget verka för en god hälsa hos hela befolkningen. Samma regler gäller också för de landstingsfria kommunerna. Lagen utgör inte hinder för annan, t.ex. privatpraktiserande läkare, att bedriva hälso- och sjukvård. Landstingets ansvar omfattar dock inte sådan hälso- och sjukvård som en kommun inom landstinget ansvarar för. Kommunernas skyldighet och befogenhet att meddela hälso- och sjukvård regleras i 18 § första till tredje stycket hälso- och sjukvårdslagen. Det finns således olika huvudmän med ansvar för var sin del av hälso- och sjukvården; kommunerna vad gäller hälso- och sjukvård - utom läkarinsatser - vid de särskilda boendeformerna för service och omvårdnad, vid bostäderna för särskild service och vid de kommunala dagverksamheterna och i vissa fall för hemsjukvården samt landstingen vad gäller all övrig hälso- och sjukvård.

Landstingets skyldighet att erbjuda god hälso- och sjukvård gäller i första hand gentemot dem som är bosatta inom landstinget. Men skyldigheten gäller även gentemot personer, som tillfälligt vistas inom landstinget och behöver omedelbar hälso- och sjukvård. Även i andra fall får ett landsting erbjuda hälso- och sjukvård åt den som är bosatt i ett annat landsting, om landstingen kommer överens om det (4 § hälso- och sjukvårdslagen).

Den i 3 § och 4 § angivna skyldigheten att bedriva hälso- och sjukvård kompletteras av en bestämmelse i 9 § om befogenhet att meddela hälso- och sjukvård. Det gäller den sk. regionsjukvården. Regeringen har meddelat föreskrifter om regionindelning i förordningen (1982:777) om rikets indelning i regioner för hälso- och sjukvård som berör flera landsting. Befogenheten att meddela regionsjukvård har preciserats i en rekommendation av Landstingsförbundets styrelse, det s.k. riksavtalet. Detta avtal ger patienter möjlighet att få remiss för högspecialiserad vård i annat landsting än det egna.

Av 3 § tredje stycket hälso- och sjukvårdslagen framgår att ett landsting får sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som landstinget ansvarar för enligt nämnda lag med den begränsningen att uppgifter som innefattar myndighetsutövning inte får överlämnas till ett privaträttsligt subjekt med stöd av lagen. Motsvarande bestämmelse avseende kommuner finns i 18 § femte stycket. Någon bestämmelse som ger landsting och kommuner möjlighet att verka utanför sitt geografiska område finns inte i hälso- och sjukvårdslagen.

Lagen ger därför i praktiken bara privata företag rätt att utföra upp-
gifter åt ett landsting eller en kommun.

Det pågår en försöksverksamhet med gemensam nämnd för flera
landsting. Två eller flera landsting får tillsätta en gemensam nämnd
för att fullgöra den ledning av hälso- och sjukvården som anges i 10 §
hälso- och sjukvårdslagen. *Lagen (1995:1285) om försöksverksamhet
med gemensam nämnd för flera landsting* gäller till utgången av år
2000, trots att nya regler om gemensam nämnd införts i kommunallagen
den 1 augusti 1997. Det finns emellertid inte längre någon anledning
för landstingen att med lagen som grund påbörja en försöksverk-
samhet, se avsnitt 3.6.3.

*Kommunernas kompetens att bedriva primärvård på entreprenad; en
aktuell fråga.*

Enligt 1 kap. 2 § kommunallagen omfattar varje landsting ett län, om
inte något annat är särskilt föreskrivet. Göteborgs, Malmö och Got-
lands kommuner står utanför landstingsindelningen. Om två eller flera
län läggs samman, skall en sammanläggning därför ske också av
landstingen.

Kristianstads och Malmöhus län lades den 1 januari 1997 samman
till ett län, Skåne län. En ändrad länsindelning har även genomförts i
Västverige. Den 1 januari 1998 lades Göteborgs och Bohus, Älvs-
borgs och Skaraborgs län, utom Habo och Mullsjö kommuner, sam-
man till Västra Götlands län. Habo och Mullsjö kommuner fördes
enligt egen önskan till Jönköpings län (prop. 1995/96:38, 1995/96:224
och 1996/97:108).

I lagen (1996:945) om sammanläggningsdelegerade för Skåne läns
landsting regleras den landstingskommunala beslutanderätten under
tiden fram till dess att Skåne läns landsting bildas den 1 januari 1999.
Motsvarande bestämmelser finns beträffande Västra Götalands läns
landsting i lagen (1997:222) om sammanläggningsdelegerade för
Västra Götalands läns landsting. Även Västra Götalands läns landsting
skall bildas den 1 januari 1999.

Malmöhus läns landsting och Malmö kommun har för år 1998 bil-
dat en gemensam nämnd, nämnden för sydvästra Skåne sjukvårdsdist-
rikt, som ansvarar för hälso- och sjukvård inom Malmö kommun och
Trelleborgs sjukvårdsdistrikt. Från och med den 1 januari 1999 kom-
mer Malmö kommuns landstingsverksamhet att ingå i det nya lands-
tinget. Önskemål har framförts att primärvården i Malmö även därefter
skall drivas av Malmö kommun, men då på uppdrag av det blivande
Skåne läns landsting. En fråga som uppkommer i anslutning härtill
är om Malmö kommun har rätt att bedriva primärvård på entreprenad.
(Se prop. 1997/98:189 s. 7 och 29 f.)

Enligt *lagen (1991:1136) om försöksverksamhet med kommunal primärvård* får en kommun som ingår i ett landsting erbjuda primärvård om landstinget och kommunen är överens om det och socialstyrelsen lämnat sitt tillstånd. Enligt motiven innebär lagen att kommunen blir huvudman för primärvården samtidigt som landstinget befrias från sitt huvudmannaskap enligt hälso- och sjukvårdslagen (prop. 1990/91:121 s. 15 - 16 och bet. 1990/91:SoU 9). Lagen gäller till utgången av 1998.

Ett landsting som vill behålla sitt huvudmannaskap för t.ex primärvården har rätt att lägga ut verksamheten på entreprenad. Kommunernas möjlighet att utföra hälso- och sjukvård på entreprenad åt landstinget begränsas emellertid av ansvarsfördelningen mellan landstingen och kommunerna enligt hälso- och sjukvårdslagen och kompetensbestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen. För att kommunerna skall kunna driva primärvård på entreprenad krävs lagstöd.

Sammanläggningsdelegerade för Skåne läns landsting och Kommunalförbundet Skåne har i skrivelse till regeringen begärt lagändring inför år 1999 beträffande kommuners rätt att ansvara för drift av primärvård. En kommun bör efter överenskommelse med landstinget kunna svara för driften av primärvården inom den egna kommunen. Landstinget skall härvid behålla huvudmannaskapet för vården.

I prop. 1997/98:189 hänvisar regeringen till en kommande översyn av bl.a. frågan om gemensamma nämnder m.m. inom vårdområdet. I avvaktan på denna översyn föreslår regeringen att pågående försöksverksamhet med kommunal primärvård förlängs till utgången av år 1999. Regeringen föreslår vidare att Malmö och Göteborgs kommuner övergångsvis ges möjlighet att - efter överenskommelse med respektive landsting - svara för driften av primärvården.

3.4.6 Skolväsendet

Kommuners och landstings ansvar för det offentliga skolväsendet regleras i *skollagen (1985:1100)*. Enligt lagen är kommunerna skyldiga att ta emot elever i grundskolan från andra kommuner under vissa förutsättningar. Vidare kan två eller flera kommuner inom ramen för ett samverkansavtal bilda ett samverkansområde för utbildning på nationella program i gymnasiet.

Bestämmelserna om barnomsorg och förskoleverksamhet som tidigare fanns i 13 - 14 c och 16 - 18 §§ socialtjänstlagen (1980:620) samt en motsvarighet till vissa generella bestämmelser i samma lag har inarbetats i ett särskilt kapitel i skollagen (2 a kap.). Lagändringarna (SFS 1997:1212, prop. 1997/98:6) trädde i kraft den 1 januari 1998. I 2 a kap. 1 § skollagen stadgas att varje kommun svarar för att barn som är bosatta i Sverige och som stadigvarande vistas i kommunen

erbjuds förskoleverksamhet och skolbarnomsorg. Verksamheterna kan också anordnas av enskilda. Förskoleverksamheten avser barn som inte går i skolan och skolbarnomsorgen barn till och med tolv års ålder som går i skolan.

Av 5 § i samma kapitel framgår bl.a. att kommunen får sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter inom förskoleverksamheten och skolbarnomsorgen. Vidare föreskrivs att en kommun genom ett sådant avtal får tillhandahålla tjänster åt en annan kommun. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av bestämmelsen lämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ. I likhet med vad som tidigare anförts beträffande 4 § tredje stycket socialtjänstlagen (avsnitt 3.4.4) bryts lokaliseringsprincipen och kommunerna har numera möjlighet att bedriva uppdragsverksamhet inom området för förskoleverksamhet och skolbarnomsorg.

I lagen (1991:1109) om uppdragsutbildning i vissa fall får kommuner och landsting bedriva uppdragsutbildning, som i fråga om art och nivå motsvarar verksamheten i det offentliga skolväsendet. Med uppdragsutbildning avses enligt lagen utbildning som innebär att kommuner och landsting mot särskild ersättning från annan än enskild, för dennes räkning anordnar utbildning för personer som uppdragsgivaren utser. Lagen ger täckning för uppdragsutbildning i anslutning till det offentliga skolväsendet, till kommunal högskoleutbildning och till verksamheten vid folkhögskolor som kan få statsbidrag. Beställare av uppdragsutbildning förutsätts vara företag och organisationer, statliga myndigheter samt kommuner och landsting (prop. 1990/91:85 s. 217).

I anslutning till kommunal högskoleutbildning inom vårdområdet får bedrivas uppdragsutbildning som i fråga om art och nivå har anknytning till huvudmannens högskoleutbildning inom detta område. I fråga om uppdragsutbildning i anslutning till högskolan i övrigt finns särskilda bestämmelser i förordningen (1997:845) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor. Förordningen trädde i kraft den 1 januari 1998.

3.4.7 Renhållning och avfallshantering

Den kommunala renhållningsverksamheten regleras genom *renhållningslagen (1979:596)* och *renhållningsförordningen (1990:984)*. Kommunerna har ansvaret för att forsla bort och omhänderta hushållsavfall och därmed jämförligt avfall. Detta gäller dock inte för de avfallsfraktioner, för vilka regeringen föreskrivit om producentansvar. Om ett avfall skall forslas bort genom en kommun eller producents försorg får ingen annan befatta sig med avfallet.

En kommun kan välja mellan att inom ramen för sin egen förvaltning utföra bortforslingen, att bilda ett kommunalt bolag eller att låta

en utomstående entreprenör ombesörja den. Kommunen kan även fullgöra skyldigheten att se till att avfallet återvinns eller bortskaffas (slutligt omhändertas) genom den kommunala förvaltningen, ett kommunalt bolag eller genom att låta en utomstående entreprenör ombesörja omhändertagandet. Kommunerna samarbetar ofta med varandra för att fullgöra sina skyldigheter. Det finns enligt Svenska Renhållningsverksföreningen ett tjugotal regionala kommunalägda bolag i landet som hanterar avfall för sina kommuners räkning. Det är också vanligt att kommuner sluter samverkansavtal om att en kommun hanterar delar av en annan kommuns avfall i utbyte mot att den andra kommunen i sin tur hanterar delar av den förstas. Denna typ av samverkansavtal sluts i vissa fall mellan regionala bolag och enskilda kommuner och kan även innefatta att en kommun hanterar en annan kommuns avfall som helhet. Detta samarbete är under vissa förutsättningar förenligt med lokaliseringsprincipen, jfr tidigare refererad dom från kammarrätten i Sundsvall (avsnitt 3.3 s. 27).

Regeringen har enligt renhållningslagen möjlighet att utvidga det kommunala renhållningsansvaret till att avse bortforsling eller återvinning och bortskaffande av annat avfall än hushållsavfall. Sådana föreskrifter finns i renhållningsförordningen, t.ex. angående bortforsling av visst avfall från fartyg i hamn. I förordningen ges även kommunerna en befogenhet att utvidga det kommunala renhållningsansvaret till att avse annat avfall än hushållsavfall. Ansvaret kan gälla både bortforsling samt återvinning och bortskaffande. I de fall kommunerna utvidgat sitt renhållningsansvar får endast en av kommunen anlitad transportör eller behandlingsanläggning hantera avfallet.

I propositionen *Hantering av uttjänta varor* i ett ekologiskt hållbart samhälle - ett ansvar för alla (prop. 1996/97:172, bet. 1997/98:JoU7, rskr. 1997/98:55), har regeringen bl.a. föreslagit att kommunernas möjlighet till att ta ett utökat ansvar för bortforsling samt återvinning och bortskaffande av annat avfall än hushållsavfall bör upphöra från år 2000 för icke farligt avfall. Riksdagen har anslutit sig till regeringens bedömning.

Som skäl för sitt förslag anförde regeringen bl.a. följande.

Regeringen finner angeläget att näringslivet tar ett ökat ansvar för en ekologiskt hållbar varuproduktion och att utvecklingen mot mer miljöanpassade produkter främjas. Samtidigt är det viktigt med en långsiktig inriktning som ger berörda aktörer bestämda spelregler för sin verksamhet. Det är därigenom nödvändigt att renodla rollerna för de aktörer som ägnar sig åt hantering av uttjänta varor. Med ett utökat producentansvar för olika varugrupper kommer delar av den traditionella avfallshanteringen att flyttas över från kommuner till producenter och andra aktörer. Utvecklingen av

miljöledningssystem kommer också att leda till ett ökat intresse från näringslivet att ta ett helhetsgrepp om varuproduktionen och avfallshanteringen.

Det saknas i dag ett enhetligt regelsystem för att säkerställa en miljöriktig hantering av avfallet på dess väg från avfallslämnare, via transportör, sorterare och återvinnare till bortskaffare. Ett sätt för kommunerna att trots bristen på enhetligt regelverk kontrollera transport och omhändertagande av avfall är att utnyttja möjligheten till utökat renhållningsansvar för andra avfallsslag än hushållsavfall. Omkring 66 kommuner har utvidgat sitt renhållningsansvar till att gälla icke branschspecifikt industriavfall, t.ex. bygg- och rivningsavfall. För farligt avfall har cirka 128 kommuner använt sig av denna möjlighet.

Utifrån de nu föreslagna åtgärderna avseende producentansvar för elektronik och elektroniska produkter liksom det i dag gällande producentansvaret samt branschens ensidiga åtaganden vad gäller bygg- och rivningsavfall och finpapper bedömer regeringen att en övervägande del av de avfallsflöden för vilka kommunerna påtagit sig ett utökat renhållningsansvar kan och bör hanteras av andra aktörer. Företagens utveckling av miljöledningssystem kommer också att leda till att ansvaret för en miljöriktig hantering av det uppkomna avfallet till viss del kan överföras från myndigheter till företagen. Producentansvar och frivilliga initiativ från företag och branscher för en miljöriktig hantering av utjänta varor förutsätter dock att aktörerna har möjlighet att bygga upp system för insamling, transporter och behandling. Regeringen, liksom Naturvårdsverket bedömer därför att kommunernas möjlighet till ett utökat ansvar för andra avfallsslag än hushållsavfall successivt bör avvecklas.

En fråga som Svenska Renhållningsverksföreningen pekade på i sitt remissvar över betänkandet var att avvecklingen av det utökade kommunala renhållningsansvaret leder till att kommunernas konkurrenskraft försämras till följd av att dessa endast i begränsad omfattning kan agera utanför kommungränsen. Flera kommuner har investerat i anläggningar för sortering och mellanlagring. Genom att kommunernas ensamrätt till avfallshantering försvinner i samband med att kommunernas möjligheter till utökat renhållningsansvar avvecklas, finns därför risk för att ett kapacitetsöverskott uppkommer i kommunernas anläggningar. Regeringen angav i propositionen i anledning härav att de kommuner som önskar fortsätta att hantera annat avfall än hushållsavfall i konkurrens med andra aktörer, kan utnyttja sin kapacitet och sin kompetens genom ett utökat regionalt samarbete genom kommunalförbund eller kommunala bolag samt hänvisade till propositionen 1996/97:105, Kommunal samverkan. Vidare underströk regering-

en att den föreslagna ordningen ger samhället möjlighet att också i framtiden använda den kompetens och kapacitet som byggts upp av kommunerna. Regeringen tillade att kommunernas verksamhet visserligen kommer att bli konkurrensutsatt, men i stället medges att de som ger upphov till avfallet också kan ta ansvar för hanteringen av avfallet och att materialet i utjänta varor kan nyttiggöras (prop. 1996/97:172 s. 65 f).

Det kommunala renhållningsansvaret för annat avfall än hushållsavfall kommer enligt förslaget att avvecklas först år 2000 eftersom bl.a. ett tillfredsställande kontrollsystem måste etableras. Beträffande farligt avfall fann regeringen dock att möjligheten till utökat renhållningsansvar tills vidare borde behållas.

Enligt renhållningslagen får en kommun sluta avtal med en annan kommun om att tillsynsuppgift som kommunen har enligt renhållningslagen skall ombesörjas helt eller delvis av den andra kommunen. Kommunen får dock inte överlåta befogenheten att avgöra sådana ärenden. Lagen innehåller också bestämmelser som möjliggör för en kommun att, efter överenskommelse med en annan kommun, lämna uppdrag till en anställd i annan kommun att besluta på den kommunens vägnar. Ett sådant uppdrag kan avse visst ärende eller en grupp av ärenden. Uppdraget kan inte gälla ärenden som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen. Sådana ärenden kan t.ex. vara verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Renhållningslagen saknar föreskrifter som medger att en kommun åtar sig att forsla bort eller att återvinna och bortskafta avfall på uppdrag av en annan kommun. Lokaliseringsprincipen gäller således för kommunernas verksamhet i denna del.

I december månad 1997 överlämnade regeringen propositionen 1997/98:45 med förslag till en ny balk, *miljöbalken*, till riksdagen. Riksdagen har numera antagit propositionen. I förslaget till miljöbalk sammansmälts bestämmelserna i centrala miljö- och resurslagar som miljöskyddslagen, naturvårdslagen, naturresurslagen, vattenlagen, lagen om kemiska produkter, renhållningslagen och hälsoskyddslagen samt åtta andra lagar till en sammanhållen och bred miljö- och resurslagstiftning. Miljöbalken föreslås träda i kraft den 1 januari 1999.

15 kap. miljöbalken skall enligt propositionen handla om avfall och producentansvar. Utformningen motsvarar i huvudsak den nuvarande renhållningslagens regler om avfallshantering och producentansvar. Miljöbalken innehåller ett samlat kapitel om tillsynsfrågor. Reglerna för en kommuns möjlighet att överlåta tillsynen till en annan kommun är oförändrade i förhållande till renhållningslagens bestämmelser.

3.4.8 Plan- och byggväsendet

Plan- och bygglagen (1987:10) innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. I 1 kap. 2 § nämnda lag slås fast att den fysiska planeringen är en kommunal angelägenhet, det s.k. kommunala planmonopolet. Kommunerna har ensamrätt att besluta om att anta planer enligt plan- och bygglagen. Däremot kan arbetet med att ta fram underlag för planen, planförslaget, uppdras åt någon utomstående, t.ex. en konsult eller en fastighetsägare.

I varje kommun skall det finnas en eller flera nämnder som skall fullgöra kommunens uppgifter inom plan- och byggväsendet och ha det närmaste inseendet över byggverksamheten. I lagen används termen "byggnadsnämnden" för att beteckna denna eller dessa nämnder. Byggnadsnämnden skall ha tillgång till erforderlig personal, däribland minst en person med arkitektutbildning. Kommunerna har ofta ett mätningkontor vars uppgift är att svara för utsättning av byggnader vid byggnadslov och kartframställningar för kommunens behov. Om en kommun saknar egna mättningsresurser kan kartor och tjänster köpas av det statliga lantmäteriet.

Byggnadsnämnden kan få hjälp med att fullgöra sina uppgifter på i princip tre olika sätt, nämligen genom att ha anställd personal i eget kansli, genom att anlita personal från någon annan förvaltning inom kommunen eller genom att anlita personal utanför kommunförvaltningen, t.ex. konsulter (prop.1985/86:1). Stadsarkitektfunktionen är således möjlig att lägga ut på entreprenad till konsult. Detta kan också gälla vissa andra kontorsfunktioner. På en sådan konsult kan emellertid inte läggas ut delegationsbeslut från byggnadsnämnden. Utstakning av byggnad, höjdbestämming samt besiktningar torde kunna läggas ut på entreprenad. En besiktning får dock inte innefatta beslut om åläggande. Utarbetande av förslag till översikts- och detaljplan läggs ofta ut på konsulter (SOU 1991:26 s.109 f). Bestämmelser som gör det möjligt för en kommun att åta sig angivna uppdrag på entreprenad åt en annan kommun saknas emellertid i plan- och bygglagen. En kommun kan därför inte tillhandahålla tjänster inom området i vidare mån än som följer av kommunens allmänna kompetens.

Plan- och byggutredningen har gjort en översyn av plan- och bygglagen. Utredningens slutbetänkande SOU 1996:168 är under beredning hos Inrikesdepartementet. Frågan om kommunal uppdragsverksamhet inom ifrågakvarande område berörs inte i betänkandet.

3.4.9 Specialförfattningar inom andra verksamhetsområden i korthet

Hälso- och miljöskydd m.m.

Kommunerna har möjlighet att samverka när det gäller tillsyn enligt hälsoskyddslagen (1982:1080), miljöskyddslagen (1969:387), lagen (1985:426) om kemiska produkter och alkohollagen (1994:1738). Bestämmelserna är utformade på samma sätt som i renhållningslagen (1979:596), jfr avsnitt 3.4.7 s. 38. Enligt regeringens förslag till miljöbalk skall hälsoskyddslagen, miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter inarbetas i balken (prop. 1997/98:45). Miljöbalken föreslås träda i kraft och de angivna lagarna upphöra att gälla per den 1 januari 1999 (se avsnitt 3.4.7). Med miljöbalken blir renhållningslagens regler om möjlighet att träffa avtal i princip generellt gällande för kommunernas tillsyn enligt balken.

Räddningstjänst

I räddningstjänstlagen (1986:1102) ges kommunerna vida möjligheter att samverka med varandra. En kommun kan avtala med en grannkommun om att sköta hela räddningstjänsten inklusive de delar som innebär myndighetsutövning.

Parkeringsövervakning

I lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning får kommunen förordna anställda i bl.a. andra kommuner som parkeringsvakter.

Överförmyndaren

I 19 kap. föräldrabalken har överförmyndaren givits en möjlighet att delegera beslutanderätt till kommunala tjänstemän som inte nödvändigtvis behöver vara anställda i samma kommun som överförmyndaren. I detta fall har det i förarbetena till och med förutsatts att kommuner skall samverka (prop. 1993/94:251 s. 292).

3.5 Särskilda kompetensutvidgande lagar

De befogenhetsutvidgande lagarna är inriktade på att ge ett visst tillskott till kommunernas och landstingens kompetens och kallas ofta smålagarna. De innebär avsteg från den allmänna kompetensbestäm-

melsen och de kommunalrättsliga grundprinciperna. Exempel på smålagar är

- * lagen (1962:638) om rätt för kommun att bistå utländska studerande
- * lagen (1968:131) om vissa befogenheter inom turistväsendet
- * lagen (1970:663) om vissa befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade
- * lagen (1986:753) om kommunal tjänsteexport
- * lagen (1989:977) om kommunalt stöd till ungdomsorganisationer
- * lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet
- * lagen (1994:693) om rätt för kommuner, landsting och kyrkliga kommuner att lämna internationell katastrofhjälp och annat bistånd
- * lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom sådan trafik som avses i lagen (1985:449) om rätt att driva viss linjetrafik, se avsnitt 7.

Förutom sistnämnda lag är det främst lagen om kommunal tjänsteexport som är av intresse när det gäller frågan om i vilken utsträckning kommuner och landsting tillåts bedriva uppdragsverksamhet och vilka krav som uppställs för en sådan verksamhet.

I *lagen om kommunal tjänsteexport* ges kommuner och landsting rätt att under vissa förutsättningar tillhandahålla kommunala tjänster för export. Lagen innebär ett avsteg från lokaliseringsprincipen. Begreppet kommunala tjänster definieras i lagen som sådana nyttigheter i form av kunskaper och erfarenheter som finns i kommunernas och landstingens verksamhet. Av uttrycket "finns" framgår att tanken inte är att det skall byggas upp kommunal verksamhet, som enbart eller till sin huvuddel är inriktad på exportmarknaden. Föremålet för exporten är således redan förvärvade kunskaper och erfarenheter.

Kommunerna och landstingen får medverka vid export som underleverantör åt företag i Sverige eller åt staten under förutsättning att de inte gör andra åtaganden än att lämna huvudleverantören sina tjänster. Ansvaret och de ekonomiska riskerna för verksamheten åvilar exportören. Vidare skall kommunernas och landstingens medverkan ske på affärsmässiga grunder. Detta innebär att det kommunala engagemang-
et skall vara affärsmässigt motiverat och att även prissättningen bör ske på affärsmässiga grunder. Kommunerna och landstingen får således inte subventionera exportföretagen.

Om det finns särskilda skäl till det får regeringen för visst fall medge att kommunerna och landstingen tillhandahåller tjänsterna under andra förutsättningar än de angivna. Grund för dispens kan t.ex. föreligga, då fråga är om export av ett unikt kommunalt kunnande där det inte finns någon naturlig partner bland svenska exportörer. Vid sådant förhållande skall regeringen ange de villkor som behövs för att begränsa det kommunala risktagandet.

Lagen om kommunal tjänsteexport avser enbart tjänster vilket betyder att varuexport i princip är otillåten verksamhet för kommuner och

landsting. Det anses emellertid tillåtet att det som inslag i den kommunala tjänsteexporten förekommer att även någon vara tillhandahålls, så länge som exporten av tjänsterna framstår som det helt väsentliga.

I förarbetena till lagen (prop. 1975/76:154) motiveras kompetensutvidgningen med att kommunerna och landstingen skall få möjlighet att genom tjänsteexport främja den svenska exporten. Skälen till detta anges i sin tur vara att den svenska exporten har stor betydelse för vår samhällsekonomi och att det därför är nödvändigt att ta till vara olika möjligheter att öka exportintäkterna. Områden som kan komma ifråga för kommunernas del är t.ex. kollektivtrafik, utbildning, vatten- och avloppsförsörjning, renhållning och avfallsdestruktion, brand- och miljöskydd, energiförsörjning samt hamnverksamhet. För landstingen är det sjukvårdsområdet som ligger närmast till hands.

3.6 Kommunal samverkan

3.6.1 Inledning

Kommuner och landsting samverkar i dag i stor utsträckning inom både de frivilliga och obligatoriska verksamheterna. Samverkan är i regel frivillig. På vissa områden har lagstiftaren förutsatt att kommunerna samverkar. Inom ett begränsat antal områden är samverkan dessutom obligatorisk. Samverkan sker i första hand om sådant som inte är att beteckna som myndighetsutövning. Det handlar istället i stor utsträckning om kommunal service. Inom speciallagstiftningen har tillskapats möjligheter att samverka även om myndighetsutövning. Motivet för sådan samverkan har ofta varit att det funnits behov av att ge framförallt mindre kommuner en möjlighet att genom samverkan få använda sig av viss specialkompetens hos en annan kommun. Alternativet till samverkan har varit att bygga upp en egen kompetens. Att beakta är att samverkan om myndighetsutövning inte kan utföras inom ramen för ett kommunalt företag utan särskilt lagstöd (jfr 3 kap. 16 § kommunallagen).

3.6.2 Kommunalförbund

Kommunalförbundet är en offentlighetsrättslig form för samverkan, en myndighet, som kommuner och landsting kan använda. I dag finns det ca 40 kommunalförbund. Ca 130 kommuner och 3 landsting är medlemmar i kommunalförbund. De flesta kommunalförbunden finns inom räddningstjänsten, vatten- och avloppsverksamhet, utbildning och vård/behandling. Under senare år har samverkan som liknar

kommunalförbundet även kommit till stånd inom ramen för olika försöksverksamheter. Försöksverksamhet med s.k. regionförbund för att genomföra en försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning (prop. 1996/97:36) bedrivs under tiden den 1 juli 1997 - 31 december 2002 i Kalmar, Gotland och Skåne län. Under tiden den 1 januari 1999 - 31 december 2002 skall en sådan försöksverksamhet genomföras även i Västra Götalands län. Regionförbundet är ett offentlighetsrättsligt samverkansorgan av kommunalförbundsliknande karaktär.

Ett kommunalförbund har kommunalrättslig kompetens att hantera alla typer av kommunala frågor, t.o.m. myndighetsutövning. Något särskilt lagstöd krävs inte. När ett kommunalförbund väl bildats har det exklusiv kommunalrättslig kompetens att sköta den eller de uppgifter som lagts över dit. Förbundet är en i förhållande till sina medlemmar fristående juridisk person. Förbundets medlemmar (=dess bildare) förlorar motsvarande kompetens i och med att uppgiften förs över från dem till förbundet.

Bestämmelser om kommunalförbund fanns tidigare i kommunalförbundslagen (1985:894). Genom lagen (1997:550) om ändring i kommunallagen (1991:900) togs reglerna in i kommunallagen. Lagändringen i denna del trädde i kraft den 1 januari 1998. Samtidigt upphörde kommunalförbundslagen att gälla. För kommunalförbund bildade före den 1 januari 1998 finns övergångsbestämmelser.

Bestämmelserna om kommunalförbund i kommunallagen innehåller en rad nyheter i förhållande till den tidigare lagstiftningen som bl.a. syftar till att förenkla och förtydliga reglerna om bildandet av kommunalförbund. De medför också en ökad frihet för förbundsmedlemmarna att bestämma om ett kommunalförbunds ändamål och organisation. Kommuner och landsting har på samma sätt som tidigare möjlighet att lämna över vården av kommunala angelägenheter till ett kommunalförbund. Tidigare gällde beträffande möjligheterna att bilda kommunalförbund, att de kommuner eller landsting som valde denna samarbetsform skulle ha samma kommunalrättsliga kompetens för att driva den verksamhet man tänkt sig att föra över till förbundet. En viktig nyhet i detta sammanhang är att en uppgift som lämnas över till ett kommunalförbund inte längre behöver vara gemensam för medlemmarna. Kommuner och landsting kan numera samverka i ett kommunalförbund om verksamheter som åligger dem var för sig. Det enda krav som ställs är att uppgiften skall vara en kommunal angelägenhet. I proposition (1996/97:105 s. 67) Kommunal samverkan har regeringen utvecklat skälen för sitt förslag i denna del enligt följande.

"En uppgift som lämnas över till ett kommunalförbund måste i dag vara kompetensenlig och gemensam för samtliga medlemmar. Samverkan är i och för sig möjlig både mellan kommuner, mellan landsting och mellan kommuner och landsting. Genom kravet på att en uppgift måste vara gemensam för medlemmarna är det emellertid i dag inte möjligt att samverka om en uppgift om den inte är tillåten eller obligatorisk för var och en av medlemmarna att handha. Det är därför nästan enbart för skötseln av frivilliga uppgifter som t.ex. främjande av kultur och turism som en kommun och ett landsting gemensamt kan bilda ett kommunalförbund. Enligt regeringens mening finns det starka skäl för att undanröja detta hinder för kommuner och landsting att samverka i kommunalförbund. Med en friare ordning kan man vinna ekonomiska samt drifts-, kvalitets-, och vårdmässiga fördelar om t.ex. äldreomsorg och geriatrisk vård integreras. Det bör även öppnas en möjlighet för samverkan i kommunalförbund mellan kommuner för uppgifter som inte i alla delar är gemensamma för medlemmarna. Samverkan bör då kunna avse både frivilliga och obligatoriska uppgifter. En sådan ordning medför således att det blir formellt möjligt att bilda flersaksförbund, där förbundets uppgifter inte är gemensamma för samtliga medlemmar.

Regeringen anser därför att det enda krav som bör ställas på den verksamhet man vill samverka om i kommunalförbund är att uppgiften faller inom den överlämnande kommunens eller det överlämnande landstingets kompetens. Samverkan i kommunalförbund skall alltså vara möjlig för alla kommunala angelägenheter. Regeringen utgår ifrån att man i praktiken bildar flersaksförbund i sådana fall då det finns verksamhetsmässiga skäl för det. Därmed blir omfattningen av den verksamhet som får lämnas över till ett kommunalförbund samma som i dag får lämnas över till ett kommunalt bolag. I 3 kap. 16 § första stycket och 20 § kommunallagen sägs därför att det är vården av kommunala angelägenheter som får lämnas över till ett kommunalt bolag.

Genom att avskaffa gemensamhetskravet blir kommunalförbundet en mer användbar samarbetsform och därmed tillgodoses behovet av samverkan utan att rätten att ingå uppdragsavtal behöver utvidgas. Regeringen anser dock att medlemmarna bör anförtros att i förbundsordningen lösa de formella och praktiska problem som kan uppstå om en sådan samverkan undantagsvis blir aktuell."

Slutligen bör nämnas att ett kommunalförbund efter lagändringen får ha hand om hela verksamheter eller geografiskt, funktionellt eller på annat sätt avgränsade uppgifter. Varken lagtexten eller förarbetena till

kommunalförbundslagen ger någon säker vägledning om förbunden hade en sådan möjlighet även enligt tidigare lagstiftning.

3.6.3 Gemensam nämnd

Gemensam nämnd är en ny offentlighetsrättslig samverkansform. Genom lag (1997:550) om ändring i kommunallagen infördes bestämmelser om gemensam nämnd i kommunallagen. Bestämmelserna trädde i kraft den 1 augusti 1997. Regeringen har i propositionen till lagändringen (prop.1996/97:105 s. 37) anført att den anser att det är viktigt att kommuner och landsting har tillgång till enkla och smidiga former för samverkan, samt att en gemensam nämnd skulle ge dem en ny möjlighet att samarbeta inte bara över de geografiska gränserna utan även över huvudmannaskapsgränserna. Regeringen tillade att kommuner och landsting härigenom ges en möjlighet att samordna förvaltningen i sina områden.

I 3 kap. 3 och 3 a §§ kommunallagen stadgas följande.

3 §

Fullmäktige skall tillsätta de nämnder som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunens eller landstingets uppgifter enligt särskilda författningar och för verksamheten i övrigt.

3 a §

Kommuner och landsting får genom en gemensam nämnd fullgöra uppgifter enligt 3 §.

En gemensam nämnd får fullgöra uppgifter för vilka det enligt särskilda föreskrifter skall finnas en eller flera nämnder i varje kommun eller landsting. Sådana uppgifter som kommun- eller landstingsstyrelsen har enligt lagen (1994:1720) om civilt försvar får dock inte fullgöras av en gemensam nämnd.

En gemensam nämnd tillsätts i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen och ingår i denna kommuns eller detta landstings organisation.

Den gemensamma nämnden är en egen myndighet liksom övriga nämnder. Inrättandet av en gemensam nämnd innebär inte att en ny juridisk person tillskapas. Den skall formellt tillsättas av och ingå i en av de samverkande kommunernas eller landstingens organisation. Den gemensamma nämnden blir att se som en företrädare för alla de samverkande huvudmännen. Beslut fattas formellt av den kommun eller det landstinget som tillsatt nämnden. Avtal träffas dock på samtliga huvudmäns vägnar och personalen måste formellt vara anställd av någon av huvudmännen. I vissa fall måste avtal godkännas av respektive fullmäktige. Av det sagda följer att det är de samverkande kom-

munerna och landstingen och inte den gemensamma nämnden som är ansvariga i förhållandet gentemot externa avtalsparter för ingångna avtal m.m.

Av 3 kap. 3 a § kommunallagen framgår att alla kommunala verksamheter med undantag för civilt försvar kan bli föremål för samverkan i en gemensam nämnd. En gemensam nämnd kan även tilldelas uppgifter som regleras i speciallagstiftningen. I ett antal författningar, till exempel räddningstjänstlagen (1986:1102) och plan- och bygglagen (1987:10), sägs att det i varje kommun skall finnas en eller flera nämnder med viss uppgift. Även denna typ av uppgifter kan lämnas över till en gemensam nämnd, trots att nämnden organisatoriskt bara hör till en av de samverkande kommunerna eller landstingen. De uppgifter som de samverkande kommunerna eller landstingen lämnar över till en gemensam nämnd måste vara gemensamma för de samverkande kommunerna eller landstingen. Det innebär att uppgiften som lämnas till den gemensamma nämnden skall vara en kommunal angelägenhet för var och en av de samverkande.

För den gemensamma nämnden skall utfärdas ett reglemente som - på samma sätt som för övriga nämnder - skall innehålla närmare föreskrifter om nämndens verksamhet och arbetsformer. Reglementet skall antas av samtliga fullmäktige i de samverkande kommunerna eller landstingen. Den gemensamma nämndens behörighet och befogenhet skall närmare preciseras i en överenskommelse mellan de samverkande kommunerna eller landstingen. Ett dokument där parternas närmare mellanhavanden regleras måste upprättas. Detta avtal kan lämpligen vara ett avtal om samverkan. Innehållet i ett sådant avtal blir helt beroende av på vilket sätt och om vad man samverkar. I ett avtal kan parterna också tillgodose kravet på flexibel lokal anpassning.

3.6.4 Kommunala företag

Kommuner och landsting kan också samverka i privaträttsliga former. Rätten att bilda företag framgår av 3 kap. 16-18 §§ kommunallagen. I lagen anges inga begränsningar när det gäller för vilket slag av verksamhet företagsbildningar får ske. Enligt 3 kap. 16 § kommunallagen får kommun och landsting efter beslut av fullmäktige lämna över vården av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ. Begränsningar vad avser valet av företagsform för driften av olika verksamheter saknas. Bestämmelsen innebär att den verksamhet som överlämnas till privaträttsliga organ skall falla inom ramen för den kommunala kompetensen. Av stadgandet framgår att denna möjlighet

inte står öppen om det är föreskrivet att angelägenheten skall handhas av kommunen i egen regi.

I andra stycket nämnda lagrum erinras om att vården av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning enligt 11 kap. 6 § regeringsformen får överlämnas endast om det finns stöd i lag. Lagstöd för att överlämna förvaltningsuppgift som innebär myndighetsutövning på det kommunala området förekommer dock endast undantagsvis. Lag (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning medger t.ex. att arbetstagare hos kommunala parkeringsaktiebolag förordnas till parkeringsvakter. Vidare kan nämnas lagen (1997:735) om riksfärdtjänst som trädde i kraft den 1 januari 1998. Varje kommun ansvarar enligt lagen för att färdtjänst anordnas i kommunen. Om kommunen, landstinget och trafikhuvudmannen i länet är överens, kan kommunernas uppgift beträffande färdtjänst och riksfärdtjänst överlåtas till trafikhuvudmannen. Detta kan ske även i de fall denne är ett av kommuner och landsting helägt aktiebolag. Förvaltningslagen görs tillämplig på ett sådant bolag (prop.1996/97:115).

Principen om handlingsoffentlighet gäller hos vissa kommunala företag, vilka skall jämföras med myndigheter vid tillämpningen av 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (1980:100).

I 3 kap. 17 § kommunallagen finns regler om kommunala företag, vilka avser att ge vissa garantier för verksamhetens kompetenslighet och fullmäktiges inflytande. Innan en kommun eller ett landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget innehar samtliga aktier, skall fullmäktige enligt lagrummet fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten, utse samtliga styrelseledamöter och minst en revisor samt se till att fullmäktige får yttra sig innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas. Det samma gäller, när kommunen eller landstinget ensam bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet.

De rättsliga kraven är inte lika höga, när kommunen i privaträttsliga former samverkar med någon annan. I 3 kap. 18 § första stycket kommunallagen föreskrivs att innan vården av en kommunal angelägenhet lämnas över till ett bolag eller en förening där kommunen eller landstinget bestämmer tillsammans med någon annan, skall fullmäktige se till att den juridiska personen blir bunden av de villkor som avses i 17 § i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt. Detsamma gäller, om kommunen eller landstinget tillsammans med någon annan bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet. Av sista stycket följer att någon offentlighetsprincip inte gäller för delägda kommunala företag som inte omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100), men att fullmäktige skall verka för offentlighet.

Slutligen föreskrivs i 19 § samma kapitel att fullmäktige skall se till att kommunen respektive landstinget tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten innan en kommun eller ett landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till någon annan än som avses i 17 §.

3.6.5 Samverkansavtal

Kommuner och landsting kan även välja att samverka med andra kommuner eller landsting på privaträttslig grund utan att bilda gemensamma företag. Detta sker då genom civilrättsliga avtal, som ofta benämnes samverkansavtal eller interkommunala avtal. I följd av den privaträttsliga naturen finns det inte några särskilda bestämmelser om sådana avtal utan avtalslagen får tillämpas.

De kommuner och landsting som sluter avtalet förverkligar avtalet genom att var och en fattar de erforderliga besluten och vidtar de åtgärder man kommit överens om. Genom ett sådant avtal kan man således inte tillskapa gemensamma förvaltningsorgan.

Kommuner och landsting kan via slutna samverkansavtal gemensamt bedriva viss verksamhet eller komma överens om att den ena parten skall sköta något för bådas eller den andres räkning. Man kan också sluta avtal om att sambruka resurser på viss ort och även över huvudmannaskapsgränser. I vissa fall förutsätter samverkan ekonomiska uppgörelser mellan kommunerna. Det finns emellertid även områden där man kan samarbeta utan att det för den skull behöver leda till att kommunerna och landstingen behöver ersätta varandra ekonomiskt för sina insatser.

Eftersom kommunallagen saknar särskilda bestämmelser om samverkansavtal får den närmare innebörden av kommunernas och landstingens rätt att sluta sådana avtal bedömas utifrån den allmänna kommunala kompetensen enligt 2 kap. 1 § kommunallagen. För kompetensligheten av interkommunal samverkan enligt nämnda lagrum gäller att åtgärden får bedömas från de synpunkter som för varje kommun haft aktualitet om denna ensam stått för åtgärden. En kommun får inte vidta åtgärd uteslutande eller väsentligen i en annan kommuns intresse. Inte heller får en kommun betinga sig ett uppenbart otillräckligt vederlag för sina prestationer (Kajiser, Kommunallagarna I 1959 s. 205 - 206 och Kajiser-Riberdahl, Kommunallagarna I 1980 s. 142 ff).

Möjligheterna att sluta samverkansavtal är störst inom den fakultativa verksamheten. Inom den obligatoriska skolverksamheten finns dock exempel på att två eller flera kommuner kan samverka inom ramen för ett samverkansområde för utbildning på nationella program (5 kap. 5 § skollagen, 1985:110).

Avtal om interkommunal samverkan har varit föremål för prövning bl.a. i följande rättsfall.

Kammarrätten i Jönköping har i ett rättsfall från 1996 prövat lagligheten av ett avtal om samordnade inköp av läromedel (dom 1996-12-09 i mål 2060-1996). Efter överklagande har Regeringsrätten i augusti månad 1998 beslutat att inte bevilja prövningstillstånd (mål 39-97). Som skäl för beslutet angavs att det inte förelåg något prejudikatintresse. Avtalet hade träffats mellan Motala kommun, Mediaenheten och Linköpings universitetssjukhus, inköpsavdelningen, som ingår i landstinget i Östergötlands län om att kommunen skulle leverera tryckta läromedel för successivt uttag till landstinget mot viss ersättning.

Frågan i målet var främst om Motala kommun genom att träffa avtalet hade överträtt den kommunala kompetensen. Kommunens motpart i kammarrätten hävdade att avtalet mellan kommunen och landstinget var ett regelrätt köpeavtal och inte ett avtal om reglerat samarbete. Han anförde vidare att någon allmännytta för kommunens eller landstingets innevånare inte kunde påvisas. Han tillade att samarbetsavtal mellan kommuner skall komma alla innevånare i de samarbetande kommunerna till godo. Slutligen ifrågasatte han om leverans av läromedel till ett universitetssjukhus är en allmännyttig tjänst.

Motala kommun genmälde att såväl kommunen som landstinget vann avsevärda fördelar genom avtalet. Kommunen gjorde gällande att avtalet inte var ett köpeavtal utan ett samarbetsavtal, samt tillade att överenskommelsen inte hade föregåtts av någon upphandling utan hade ingåtts i samförstånd efter diskussion i en särskild grupp för inköpssamverkan.

Kammarrätten konstaterade att verksamheten inom Motala kommun föll innanför den kommunala kompetensen. Rätten fann att det inte hade gjorts sannolikt att verksamheten drevs i vinstsyfte. Härefter anförde kammarrätten följande.

"Interkommunal samverkan sker på flera sätt, formaliserat genom kommunalförbund, eller genom olika samverkansavtal. Om den gemensamma verksamheten är till nytta för kommunerna eller dess medlemmar finns inte fog för att anse att lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1 § kommunallagen träds för när.

Av handlingarna i målet framgår att Motala kommun genom Mediaenheten träffat ett avtal med vissa kommuner i Östergötlands län. De benämns som ramavtal eller avtal om samverkan i inköpsfrågor. Dessa ramavtal har i allt väsentligt ett likartat innehåll med det avtal i förevarande mål som Mediaenheten träffat med landstinget/universitetssjukhuset. Det kan inte förstås på annat sätt än att ingående parter har gemensamt nytta av den genom Mediaenheten bedriva inköpsverksamheten. Det nu ifrågasatta avtalet kan enligt

kammarrättens mening inte uppfattas ha tillkommit för att täcka en tillfällig överskottskapacitet och något vinstsyfte har inte påvisats. Avtalet har visserligen endast marginell betydelse för Mediaenheten men denna omständighet ger inte anledning påstå att avtalet inte skulle vara till ömsesidig nytta för avtalsparterna (kommunen respektive landstinget). Avtalet står i de hänseenden som ovan angetts inte i strid med de principer som anges i 2 kap. 1 § respektive 2 kap. 7 § kommunallagen. Skäl att i annat avseende underkänna detta avtal på kommunalrättslig grund finns inte."

Ett annat fall av interkommunal inköpssamverkan har prövats av Kammarrätten i Göteborg (dom 1996-03-11 i mål 8687-1994). Avgörandet har inte överklagats. Borås kommun och Ulricehamns kommun samverkade genom att inköpsavdelningen hos Borås kommun upphandlade även för Ulricehamns kommuns räkning. Klaganden i kammarrätten yrkade att kommunstyrelsens arbetsutskotts i Borås kommun beslut att lämna anbud på inköpssamverkan med Ulricehamns kommun skulle upphävas. Han anförde att det lagda budet inte gällde samverkan utan var ett anbud på konsulttjänster, dvs. upphandlingsverksamhet mot kontant ersättning samt tillade att det inte fanns någon överkapacitet för verksamheten. Han åberopade härvid bl.a. lokaliseringprincipen. Borås kommun anförde att den sammanlagda storleken på upphandlingarna blev något större genom att Ulricehamns kommun innefattades i förfrågningsunderlaget, vilket regelmässigt är till gagn för den upphandlande enheten. Kammarrätten konstaterade att det av utredningen i målet inte framgick annat än att Borås kommun organiserat inköpsverksamheten ur effektivitetssynpunkt med beaktande av vad som passar den kommunala driften. Kammarrätten fann inte heller påvisat några spekulativa inslag i kommunens verksamhet. Beträffande samarbetet med Ulricehamns kommun fann kammarrätten inte annat än att det till denna kommun riktade anbudet om inköpssamverkan syftade till att uppnå samverkansfördelar på ett sätt som skulle gagna Borås kommun. Enligt kammarrätten kunde beslutet att lämna anbudet då inte vara olagligt.

I refererade rättsfall har kammarrätterna sålunda uppställt som krav för kompetenslig samverkan att det finns ett ömsesidigt kommunalt intresse av samarbetet. Det är emellertid oklart när kravet på ett ömsesidigt kommunalt intresse är uppfyllt samt vilka förutsättningar som i övrigt skall vara uppfyllda. Vidare är det svårt att dra gränsen mellan kompetenslig samverkan och otillåten försäljning av tjänster kommuner och landsting emellan. Frågan synes inte ha behandlats närmare i doktrinen eller av Regeringsrätten.

4 Dansk rätt

4.1 Inledning

När det gäller den kommunalrättsliga lagstiftningen i de nordiska grannländerna framstår den danska rätten som särskilt intressant. Danmark har en specifik reglering om kommunal uppdragsverksamhet som nyligen har varit föremål för revision. I det följande lämnas en redogörelse för kommuners och amtskommuners kompetens; särskilt rätten att bedriva uppdragsverksamhet med stöd av lov om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder (lov nr. 378 af 14.juni 1995) och erfarenheterna av denna verksamhet.

4.2 Kommunernas och amtskommunernas kompetens

I Danmark följer kommunernas allmänna kompetens, den s.k. *kommunalfuldmagten*, av oskrivna regler. Kommunerna anses inte ha rätt att bedriva allmän näringsverksamhet i form av handel, hantverk, industri m.m. såvida det inte föreligger särskilt lagstöd för det.

Kommunerna kan dock med stöd av sin allmänna kompetens bedriva viss näringsverksamhet. Först och främst gäller detta kommunernas produktion för eget bruk. Kommunerna kan även sälja biprodukter (inkl. periodisk överskottskapacitet) och driva verksamhet med anknytning till tillåten kommunal verksamhet, s.k. accessorisk virksomhed. Vidare kan de vara verksamma inom försörjningssektorena (försörjning av vatten, elektricitet, gas, fjärrvärme m.m.) då tjänsten säljs lokalt till en bestämd förbrukarkrets via ett ledningsnät. Såväl offentliga som privata förbrukare kan vara köpare av tjänsterna. Slutligen kan kommuner och amtskommuner i viss begränsad omfattning, som enligt de kommunala tillsynsmyndigheternas praxis inte är klart avgränsad, ingå samverkansavtal (betjeningsoverenskomster) med andra kommuner eller amtskommuner om utnyttjande av deras institutioner och anläggningar.

Särskilt lagstöd för kommuner och amtskommuner att bedriva viss uppdragsverksamhet finns bl.a. i lov om kommuners og amtskommu-

ners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder, se afsnit 4.3, og i Vejloven (lov nr 381 af maj 1994).

Enligt *vejloven* får kommuner og amtskommuner udføre anlægnings-, drifts- og underhållsarbejdet på veje som tilhører andre kommuner eller amtskommuner. Lagen indeholder i korthed følgende bestemmelser.

Innen kommunerna och amtskommunerna får lägga anbud skall de ha gjort en "full-cost omkostnadskalkulation" över de samlade omkostnaderna för att utföra tjänsten. Kontrakt som understiger ett visst värde kan tecknas utan föregående upphandlingsförfarande. När en kommun eller en amtskommun avger ett anbud, ett internt bud eller sluter avtal utan något upphandlingsförfarande skall priset ge täckning för samtliga kostnader. Verksamheten skall särredovisas. Det ställs dock inte något krav på att det måste föras särskilda räkenskaper för varje enskilt arbete. Kommunerna och amtskommunerna bör efterkalkylera sina arbeten för att kontrollera utfallet av det arbete man utfört. Trafikministeriet ger ut vägledning för hur omkostnadskalkyleringen skall gå till. Syftet med vägledningen är att säkra lika konkurrensförhållanden mellan offentliga och privata anbudsgivare.

4.3 Lov om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder (lov nr. 378 af 14.juni 1995)

Kommuners, amtskommuners och kommunale fællesskabers jfr 60 § lov om kommunernes styrelse (kommunala gemenskaper; närmast kommunalförbund) rätt att sälja tjänster till varandra och även till andra offentliga myndigheter regleras i rubricerade lag. I lagen bemyndigas inrikesministern att fastställa närmare regler om kommuners och amtskommuners rätt till att utföra uppgifter (opgaver) åt andra offentliga myndigheter samt om kommuners och amtskommuners rätt att få utfört sådana uppgifter av andra kommuner och amtskommuner. Reglerna finns i bekendtgørelse nr. 533 af 28.juni. 1995. Ytterligare anvisningar om hur lagen skall tillämpas lämnas i Inrikesdepartementets vejledning om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder nr. 107 af 30.juni 1995.

En kommun kan inte med stöd av denna lag utföra uppgifter åt den privata sektorn. Lagen medger inte heller att kommuner och amtskommuner genom deltagande i t.ex. aktiebolag, utför uppgifter åt andra offentliga myndigheter. Tillstånd härtill finns föreskrivet i lov om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber mv. (lov nr.384 af 20.maj 1992 jfr lovbekantgørelse nr. 608 af 28.juni

1996). Uppgifter som det i övrig lagstiftning är bestämt eller förutsatt, att kommuner eller amtskommuner får utföra åt andra offentliga myndigheter faller utanför förstnämnda lags tillämpningsområde. Vejloven är ett exempel på sådan lagstiftning. Ett annat exempel är de s.k. kommunalfuldmagtsreglerna.

Lagen ger inte kommuner och amtskommuner rätt att delegera uppgifter som avser myndighetsutövning till andra offentliga myndigheter. Den berör inte heller kommuners och amtskommuners egenregi-verksamhet, eller deras rätt att lägga ut verksamhet på entreprenad till den privata sektorn eller icke-kommunala myndigheter.

Överväganden vid införandet av lov om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder

En allmän utgångspunkt för utvidgningen av kommuners och amtskommuners rätt att bedriva uppdragsverksamhet var att det inte skulle bli tal om näringsverksamhet i större omfattning. Syftet med lagstiftningen var att ge kommuner och amtskommuner bättre möjlighet att utnyttja sina befintliga resurser som material, maskinpark, personal osv. på ett effektivare sätt. Uppgifterna inom den offentliga sektorn skulle utföras av den som var bäst lämpad för det, oavsett om det skedde i offentlig eller privat regi.

I lagens förarbeten ifrågasattes om den vidgade kompetensen för kommuner och amtskommuner att utföra uppgifter åt andra offentliga myndigheter stod i strid med idéerna bakom den kommunala självstyrelsen (kommunestyret), enligt vilka kommunmedlemmarna inom lagstiftningens ramar själv skall styra och förvalta uppgifter, som är av särskilt lokalt gemenskapsintresse. Den vidgade kompetensen ansågs emellertid inte stå i strid med principerna om kommunala självstyrelsen, under förutsättning att verksamheten bedrevs i begränsad omfattning och det uppställdes villkor för verksamheten som tillgodosåg hänsynen till den privata sektorn.

Det ansågs varken ändamålsenligt eller nödvändigt att närmare avgränsa vilka kommunala uppgifter kommuner och amtskommuner skulle kunna utföra åt andra. Det skulle då uppstå svårigheter att avgränsa karaktären av nya uppgifter på affärsområdet och samtidigt uppnå ändamålet med en utvidgning av kommuners och amtskommuners uppgifter.

Vidare borde det enligt förarbetena inte uppställas krav på att verksamheten skulle bedrivas av kommunala företag (kommunala selskabsdannelser) eller krav på upphandling om värdet inte översteg 1,6 miljoner danska kronor. Sådana krav skulle hindra ett mer rationellt utnyttjande av existerande resurser. Kostnaderna att bilda t.ex. ett bolag och att upphandla kunde då komma att överstiga - för de mindre

uppgifternas vidkommande - den besparing som uppnås genom att tillåta en annan kommun eller amtskommun utföra uppgiften.

Särskilda villkor som uppställs i lagen

I lagen finns intaget ett antal villkor för att säkra att avtal sluts i konkurrens och under öppenhet. Ett sådant är att kommunerna bara får sälja kompetenslig verksamhet som de bedriver i förvaltningsform. Någon begränsning av vilken typ av kompetenslig verksamhet som får säljas görs inte.

Det ställs inte upp några krav på att uppdragsverksamheten skall drivas i separata resultatenheter och inte heller något formellt krav på särredovisning. Kommunerna måste dock innan de avger anbud och sluter avtal ha räknat på de samlade omkostnaderna för att utföra tjänsterna. Detta utgör sedan det lägsta belopp som anbudet kan sättas till.

Kommuner och amtskommuner som utför uppgifter åt andra offentliga myndigheter, skall fortlöpande bokföra intäkter och utgifter som hör samman med ett visst uppdrag. Med utgångspunkt i denna bokföring skall de efter kontraktperiodens utgång utarbeta en räkenskapsmässig redogörelse för uppdraget. I redogörelsen skall eventuella avvikelser från omkostnadskalkylen anges. Redogörelsen skall vidare tas med i den utförande kommunens eller amtskommunens årsbokföring det år när uppdraget avslutades.

Ett krav för att kommunerna och amtskommunerna skall få utföra och få utfört större uppgifter med stöd av lagen, är att de föregåtts av upphandling. Det gäller dock bara för köp över ett visst belopp som fastställs av Inrikesdepartementet. Kravet på upphandling omfattar för närvarande inte uppdrag vars värde inte överstiger det i Rådets direktiv 92/50/EEG av den 18 juni 1992 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av tjänster fastställda tröskelvärdet på 200.000 ecu.

Tillsynen över kommuners och amtskommuners iakttagande av reglerna i lagen tillvaratas av "den kommunala revision" genom räkenskapskontroll och av de allmänna kommunala tillsynsmyndigheterna genom legalitetskontroll. Inrikesdepartementet utövar också viss legalitetskontroll. Det kan även uppkomma frågor om överträdelse av annan lagstiftning, som t.ex. konkurrenanceloven. En särskild myndighet, Konkurrenserådet, har kompetens att behandla sådana frågeställningar.

I bekendtgörelse om kommuners och amtskommuners utförelse af opgaver for andre offentlige myndigheder finns regler om offentlighet i samband med kommunal uppdragsverksamhet med stöd av lagen.

Lagen trädde i kraft den 1 juli 1995. Utvärdering skulle ske under folketingsåret 1997-98.

Användningen av lagen och erfarenheterna härav.

Inrikesministern tillsatte i september månad 1997 en kommitté (udvalg) som fick i uppdrag att utvärdera lov om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder. Utvärderingen har redovisats i rapporten "Erfaringerne med anvendelsen af lov om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder". Rapporten överlämnades till Inrikesdepartementet i februari månad 1998.

I det följande lämnas en redogörelse för kommitténs överväganden m.m. Samtliga uppgifter har inhämtas ur ovan nämnda rapport.

Kommunerna och amtskommunerna har endast använt lagen i begränsad omfattning. Deras användning av lagen utgjorde i storleksordningen en promille av kommunernas och amtskommunernas samlade köp av externa tjänster och cirka 0,1 promille av kommunernas och amtskommunernas bruttoutgifter, korrigerat för utgifter till överföringar och tillskott. Nästan alla uppgifter som har utförts med stöd av lagen har haft ett värde som understiger gränsen för upphandling.

Lagen har tillämpats såväl inom området för den kommunala kärnverksamheten som inom verksamheter som också kan utföras av den privata sektorn. Det har i huvudsak varit fråga om försäljning av tjänster. Någon särskild typ av verksamhet synes inte ha varit dominerande och det har företrädesvis varit tal om uppdrag av mindre värde. Den beloppsmässiga tillämpningen av lagen förväntas vara högre för år 1998 än föregående år.

Exempel på verksamhetsområden där lagen har tillämpats är miljöområdet, det sociala området, hälso- och undervisningsverksamhet, ADB-tjänster, administrativa tjänster, anläggnings- och underhållsarbete samt varuleveranser.

Av kommitténs undersökningar synes särskilt framgå att det har varit konkreta önskemål om en optimering av det kommunala resursutnyttjandet, som har utgjort grunden för lagens tillämpning. Undersökningarna visade att en rad kommuner och amtskommuner, som hade använt lagen, hade positiva erfarenheter av lagens tillämpning.

Enligt Amtrådsforeningens uppfattning medförde lagen en rad positiva effekter, såsom ett mer effektivt utnyttjande av existerande resurser och kapacitet. Kommunernes Landsforening anförde att en positiv effekt av lagen är att den vägleder de kommuner, som är osäkra på om en viss verksamhet är laglig.

Bland de kommunala myndigheter som fått utfört uppgifter med stöd av lagen anförde några som skäl för lagens användning, att lagen gjorde det möjligt att utnyttja särskild expertis och kunskap som den

utförande myndigheten hade tillgång till. De hänvisade också till att konkreta kapacitetsproblem löstes genom överlåtelse av uppgiften till en annan myndighet.

Sex ledamöter i kommittén (Dansk Industri, Det Danske Handlesskammer, Dansk Handel og Service, Danske Vognmænd, Håndværksrådet och Arbejdsgiverforeningen for Handel, Transport og Service) anförde att lagen inte har använts i överstämme med Europa-Kommissionens uttalande i anslutning till lagens genomförande år 1995. Enligt kommissionen förväntades lagen komma till användning i huvudsak för uppdrag inom verksamhetsområden där det inte finns någon konkurrens med privata enheter eller där konkurrensen är begränsad.

Några kommunala myndigheter utförde uppgifter åt andra offentliga myndigheter redan före lagens ikraftträdande. Enskilda kommunala myndigheter hänvisade till mångåriga samarbetsrelationer mellan de offentliga myndigheterna i regionen. Även dessa kommuner och amtskommuner har använt lagen när de träffat avtal om förnyelse av tidigare uppdragsavtal. Kommittén påpekade att lagen vid sådana tillfällen inte har använts för att utvidga omfattningen av kommunernas affärsverksamhet. Lagen har även dessa fall bidragit till att klargöra att verksamheten har stöd i lag. Enligt kommittén är det således möjligt att den enskilda kommunens eller amtskommunens beslut att tillämpa lagen grundats på osäkerhet om räckvidden av annan lag. Amtsföreningen anförde i detta sammanhang att lagen har medverkat till att klargöra kommunernas allmänna kompetens.

Ledamöterna i kommittén är eniga om att utgångspunkten vid lagens genomförande, att det inte skulle bli tal om affärsverksamhet i större omfattning, var korrekt. Utifrån den hittillsvarande tillämpningen av lagen finns det enligt kommittén inte underlag för ett antagande att lagen kommer att tillämpas i väsentligt större omfattning framöver. De fann inte heller underlag för ett generellt antagande om att lagen skulle leda till att kommunerna upprätthåller en oekonomisk och icke önskvärd överkapacitet på grund av lagen.

Kommittén har behandlat flera ändringsförslag. Det förelåg dock inte tillräcklig uppslutning kring något av förslagen. Kommittén har därför inte lagt fram några förslag till lagändring i sin rapport. Den har inte heller funnit skäl att upphäva lagen.

5 Regler om konkurrens och offentlig stödgivning till näringslivet

5.1 Inledning

En vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet leder i de flesta fall till ökad konkurrens mellan kommunal och privat verksamhet. Kravet på konkurrensneutralitet är härvid av största vikt. Regeringen har inrättat ett råd för frågor om konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat verksamhet (avsnitt 5.2). I det följande belyses även de regler om konkurrens och offentlig stödgivning till näringslivet som är av intresse för frågan om kommunal uppdragsverksamhet.

5.2 Underprissättningsutredningen och rådet för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor

En särskild utredare fick under år 1994 av regeringen i uppdrag att kartlägga och vid behov föreslå åtgärder för att motverka konkurrensproblem i samband med att offentliga och privata aktörer möts på marknaden (dir. 1994:72). Utredningen antog namnet *Underprissättningsutredningen*. Utredaren presenterade sina slutsatser i betänkandet *Konkurrens i balans - åtgärder för ökad konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning m.m.* (SOU 1995:105).

Utredaren framhöll att den traditionella bilden av förhållandet mellan offentlig och privat sektor kännetecknats av att uppgiftsfördelningen mellan de båda sektorerna varit relativt väl avgränsad. Den ökade marknadsorienteringen inom den offentliga sektorn har emellertid inneburit att gränsen mellan den offentliga och privata sektorn blivit mindre markerad. Offentlig verksamhet agerar mer marknadsorienterat och marknadsmässigt i sin egenskap av tjänsteproducent samtidigt som den privata sektorn i ökad utsträckning kan konkurrera om offentlig produktion i samband med upphandling av varor och tjänster på marknaden. Detta innebär att offentlig och privat verksamhet allt oftare konkurrerar på marknaden. På grund av de grundlägg-

gande skillnaderna mellan offentlig och privat verksamhet har detta lett till konkurrenskonflikter och uppmärksamheten har alltmer kommit att riktas mot förutsättningarna att nå en konkurrens på så lika villkor som möjligt mellan sektorerna. Det största hindret mot en effektiv konkurrens ansåg utredaren vara om prissättningen inte sker från jämbördiga utgångspunkter och på affärsmässig grund.

Utredaren föreslog en särskild lagstiftning om konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning med krav på att offentlig näringsverksamhet under vissa förutsättningar skall redovisas skild från annan verksamhet, att priset baseras på en konstnads kalkyl och att prissättningen inte får medföra en från allmän synpunkt otillbörlig prissättning. Lagen skulle tillämpas på såväl kommuner och landsting som kommunala bolag vid bedrivandet av ekonomisk eller kommersiell verksamhet. Utredaren föreslog vidare att en nämnd under ledning av en opartisk ordförande och med representanter för offentlig och privat sektor skulle ge vägledning, utöva tillsyn och pröva frågor om överträdelse av lagen. Utredaren behandlade även andra frågor. Bland annat föreslog utredaren att kommunallagens regler för näringsverksamhet preciseras och att möjligheterna stärks att pröva om sådan verksamhet bedrivs enligt de kommunalrättsliga principerna.

Betänkandet har remissbehandlats. Regeringen konstaterade i sitt direktiv om konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (*dir.* 1997:145), att utredningens förslag till lagstiftning inte vann den nödvändiga uppslutningen och avvisade därför förslaget. Den 4 december 1997 beslutade regeringen istället att *ett råd* skulle inrättas för frågor om konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor. Rådet har numera inrättats och nyligen påbörjat sin verksamhet. I rådet ingår representanter för offentlig och privat verksamhet.

Rådets uppgift är att, med beaktande av de olika grundförutsättningarna som gäller för offentlig och privat sektor, söka undanröja konkurrenskonflikter mellan sektorerna. I rådets uppgifter ligger att genom dialog och kontakter mellan parterna belysa konkreta fall och att söka nå en samsyn om hur de långsiktiga spelreglerna på området bäst formuleras. Rådet skall beakta att konkurrensförutsättningarna skiljer sig i olika delar av landet. Verksamheten skall syfta till att ge vägledning för framtiden om hur konkurrensnedvridande förfaranden kan undvikas och om möjligt att vissa typer av konkurrenskonflikter kan mönstras ut. Rådet skall driva sin verksamhet under tre år och fortlöpande informera om resultatet av sitt arbete. Vidare skall rådet senast den 31 december 2000 redovisa sina samlade erfarenheter och de resultat som uppnåtts. Om det finns behov av det får rådet lämna förslag till ytterligare åtgärder som rådet kan bedöma motiverade.

5.3 EG:s konkurrensregler

En av de grundläggande förutsättningarna för EU-samarbetet är att enhetliga konkurrensvillkor råder inom hela den gemensamma marknaden, och konkurrenspolitiken inom EU skall säkerställa att konkurrensen inte snedvrids på ett sådant sätt att den fria rörligheten av varor och tjänster över medlemsstaternas gränser hindras eller försvåras. Konkurrenspolitiken skall också säkerställa att det inte ställs upp nya protektionistiska hinder, oavsett om detta sker genom åtgärder av medlemsstaterna eller till följd av konkurrensbegränsningar från företagens sida.

De grundläggande konkurrensreglerna tillämpliga på företag finns i artiklarna 85 och 86 i Romfördraget. Med *företag* - undertaking - avses varje enhet som bedriver ekonomisk eller kommersiell verksamhet. Stater, delstater, kommuner, landsting och offentligt ägda företag räknas som företag till den del de bedriver ekonomisk eller kommersiell verksamhet. Något vinstsyfte krävs inte. Underprissättningsutredningen konstaterade i sitt betänkande (SOU 1995:105 s. 144) att det inte fanns några regler eller någon praxis som slagit fast en exakt avgränsning av företagarbegreppet. Utredningen anförde att en extensiv tolkning var att all verksamhet som inte innefattar myndighetsutövning är företag. En restriktiv tolkning enligt utredningen var att offentligt finansierad serviceproduktion inom t.ex. hälso- och sjukvård, social service och utbildning som drivs i offentligrättsliga former inte kan anses utgöra företag eftersom den inte bara innefattar myndighetsutövning utan även är föremål för annan offentligrättslig reglering. Med myndighetsutövning avsåg utredningen förvaltningsakter som innefattar beslut eller åtgärder som är uttryck för samhällets maktbefogenheter och som får rättsverkningar mot den enskilde i kraft av preciserade offentligrättsliga regler (SOU 1995:105 s. 155).

En förutsättning för tillämpning av EG:s konkurrensregler är att det s.k. *samhandelskriteriet* är uppfyllt, dvs. att en ifrågasatt åtgärd faktiskt eller potentiellt märkbart påverkar eller kan påverka handelsmönstret för varor och tjänster mellan medlemsstaterna. Helt grundläggande är *art. 85* i Romfördraget som stadgar *förbud mot konkurrensbegränsande avtal och samordnande förfaranden* som är ägnade att påverka handeln mellan medlemsstaterna. Avtal som strider mot förbudet är ogiltiga. Företagen ges emellertid enligt *art. 85 p 3* en generell möjlighet att ansöka om undantag från förbudet. Det är härvid fråga om avtal som bidrar till rationell produktion, teknisk utveckling och liknande. Konkurrensbegränsande avtal mellan mindre företag, som endast täcker en liten del av marknaden, anses dock inte omfattade av förbudet. För några typavtal, där fördelarna med samarbetet anses överväga nackdelarna, har generella undantag från förbudet meddelats genom s.k. gruppundantagsförordningar.

Art. 86 i Romfördraget stadgar *förbud mot missbruk av dominerande ställning*. Med dominerande ställning menas exempelvis att ett företag i avsevärd utsträckning kan agera oberoende och utan hänsyn till eventuella konkurrenter på sin marknad. Det behöver inte vara fråga om en monopolsituation. Att vara dominerande är inte i sig förbjudet utan det är endast missbruk av en dominerande ställning som är förbjudet. För att kunna ingripa mot en konkurrensstörande åtgärd krävs att åtgärden kan anses utgöra missbruk i den mening som avses i art. 86. Ett dominerande företag som håller lägre priser än antingen sina genomsnittliga rörliga kostnader eller sina genomsnittliga totalkostnader om priserna fastställs som ett led i en plan att bli av med en konkurrent (underprissättning) kan anses missbruka sin dominerande ställning.

5.4 Konkurrenslagen

Såsom tidigare anförts är EG:s konkurrensregler bara tillämpliga på konkurrensbegränsningar som kan beröra handeln över gränserna. Konkurrenslagen är däremot tillämplig på konkurrensbegränsningar som berör den svenska marknaden. När EG-rätten är tillämplig gäller grundläggande principer om dess rättsliga företräde och enhetliga tillämpning. Om nationell rätt gäller parallellt med EG-rätten, får den i ett enskilt fall inte tillämpas så att den strider mot EG-rätten.

Konkurrenslagen är utformad med artiklarna 85.1 och 86 i Romfördraget som förebild. I propositionen till konkurrenslagen (prop. 1992/93:56 s. 66) anges att konkurrenslagen syftar till att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och nyttigheter. En effektiv konkurrens kan i princip anses råda på en marknad där antalet försäljare inte är för begränsat, de utbudna produkterna inte är för differentierade, företagen inte handlar i samförstånd med varandra och inga väsentliga hinder finns för nyetablering av företag.

Konkurrenslagen innehåller två förbudsregler, dels förbud mot konkurrensbegränsande samarbete (6 §) och dels förbud mot missbruk av dominerande ställning (19 §). Med *konkurrensbegränsande samarbete* avses avtal mellan företag som har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrیدا konkurrensen på marknaden på ett märkbart sätt eller om ett sådant avtal ger ett sådant resultat. Som exempel på avtal som kan komma att omfattas av förbudet nämns i 6 § konkurrenslagen avtal som innebär att

- inköps- eller försäljningspriser eller andra affärsvillkor direkt eller indirekt fastställs,

- produktion, marknader, teknisk utveckling eller investeringar begränsas eller kontrolleras,
- marknader eller inköpskällor delas upp,
- olika villkor tillämpas för likvärdiga transaktioner, varigenom vissa handelspartner får en konkurrensnackdel, eller
- det ställs som villkor för att ingå ett avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.

I 7 § konkurrenslagen stadgas att avtal eller avtalsvillkor som är förbjudna enligt 6 § är ogiltiga. Ogiltigheten innebär att avtalet inte kan göras gällande enligt sitt innehåll.

Transaktioner inom en ekonomisk enhet, t.ex. mellan ett moderföretag och dess dotterföretag, anses normalt inte utgöra konkurrensbegränsande samarbete. Transaktioner mellan en kommun och ett kommunalt företag utgör formellt sett inte koncerninterna transaktioner. Konkurrensverket har dock med stöd av den ekonomiska enhetens princip uttalat att ett förmånligt lån till ett kommunalt företag är att betrakta såsom en koncernintern transaktion och att regeln om konkurrensbegränsande samarbete därmed inte är tillämplig (Konkurrensverket, Dnr 698/93).

För att bestämmelsen om konkurrensbegränsande samarbete skall bli tillämplig krävs inte att det finns uppsåt att hämma konkurrensen, utan det räcker med att avtalet får den effekten.

Enligt 19 § konkurrenslagen är *missbruk* från ett eller flera företags sida *av en dominerande ställning* på marknaden förbjudet. Sådant missbruk kan enligt lagrummet särskilt bestå i att

- direkt eller indirekt påtvinga någon oskäligena inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäligena försäljningsvillkor,
- begränsa produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna,
- tillämpa olika villkor för likvärdiga transaktioner, varigenom vissa handelspartner får en konkurrensnackdel, eller
- ställa som villkor för att ingå ett avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.

För att förfarandet skall vara förbjudet krävs dels att företaget har en dominerande ställning på den relevanta marknaden, dels att företaget missbrukar denna ställning. Det är inte förbjudet att vara dominerande. Något krav på uppsåt uppställs inte för att det skall vara fråga om ett missbruk av dominerande ställning.

Underprissättning i konkurrensrättslig mening är ett förfarande som innefattar missbruk av ett eller flera företags dominerande ställning på en relevant marknad. Den relevanta marknaden är ofta hela landet. En mindre marknad som en kommun eller ett landsting kan också tänkas.

Begreppet dominerande ställning har av EG-domstolen beskrivits som en stark ekonomisk ställning hos ett företag som gör det möjligt för företaget att hindra att effektiv konkurrens upprätthålls på en relevant marknad genom att medge företaget att i avsevärd utsträckning agera oberoende av sina konkurrenter och kunder och i sista hand konsumenterna. Enligt förarbetena tyder en marknadsandel understigande 30 procent inte på en dominerande ställning. Även marknadsandelar på mellan 30 och 40 procent ligger under den nivå som kan anses tyda på dominans. Procenttal som överstiger 40 procent förefaller dock vara beaktansvärda och tydliga tecken på dominans. En marknadsandel på över 50 procent har ansetts utgöra en presumtion för dominans. Skulle marknadsandelen överstiga 65 procent torde presumtionen för marknadsdominans bli nästan omöjlig att kullkasta. Även andra faktorer än marknadsandelar kan vara betydelsefulla i bedömningen av om marknadsdominans föreligger. Hänsyn tas till sådana faktorer som exempelvis företagets tekniska eller finansiella resurser. Underprissättningsutredningen (SOU 1995:105 s. 154) konstaterade att frågan om vad som krävs för en statlig myndighet, en kommun eller ett landsting skall anses vara dominerande inte har prövats av EG-domstolen. Enligt utredningen är det inte osannolikt att en näringsdrivande myndighets i princip obegränsade finansiella styrka skulle kunna medföra att kraven ställs lägre i fråga om den marknadsandel som är erforderlig för att kravet på dominerande ställning skall vara uppfyllt.

För att *offentlig underprissättning* skall kunna angripas med stöd av konkurrenslagen krävs att underprissättningen antingen utgör ett missbruk av dominerande ställning på den relevanta marknaden eller är ett led i ett avtal om konkurrensbegränsande samarbete mellan företag. Enligt Underprissättningsutredningen torde i normalfallet förutsättningarna sällan vara uppfyllda för tillämpning av 19 § konkurrenslagen. Utredningen anförde därvid följande. Offentliga aktörer, bortsett från de statliga affärsverken, de statliga bolagen och viss traditionell affärsverksamhet torde sällan uppfylla kravet på en dominerande ställning på marknaden. Även om så är fallet torde missbruk av den dominerande ställningen endast vara för handen om den offentlige aktören tillämpar priser som inte motsvarar de genomsnittliga rörliga kostnaderna. Ett påstående om att den offentlige aktören sätter låga priser som ett led i en plan att eliminera en konkurrent torde vara svåra att leda i bevis. Vidare konstaterade utredningen att konkurrensnedvidande prissättning av en myndighet eller ett offentligt ägt företag sannolikt inte är att betrakta som ett konkurrensbegränsande samarbete mellan företag enligt 6 § konkurrenslagen. För detta krävs att det anses föreligga ett avtal, beslut eller samordnat förfarande mellan en myndighet som agerar som ett företag och ett företag, samt att av-

talet, beslutet eller det samordnande förfarandet har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrیدا konkurrensen på marknaden på ett märkbart sätt eller ge ett sådant resultat (SOU 1995:105 s. 156).

Enligt förarbetena till konkurrenslagen (prop. 1992/93:56 s. 70) anses ingripande enligt lagen inte kunna ske mot konkurrensbegränsningar som är en direkt och avsedd effekt av lagstiftning eller en ofrånkomlig följd av denna. Kommunalrättsligt har en kommun eller ett landsting ingen skyldighet att ta ut några avgifter alls för de tjänster som tillhandahålls i kompetensenlig verksamhet även om det sker i konkurrens på en marknad. Enligt självkostnadsprincipen råder vidare förbud mot att kalkylera med en "riskpremie" som gör att avgiften/priset överstiger självkostnaden. Kommuners och landstings prisättning som är en direkt och avsedd effekt av lagstiftningen eller en ofrånkomlig följd av denna torde sålunda inte vara åtkomlig med stöd av konkurrenslagen.

5.5 EG:s statsstödsregler

EG:s statsstödsregler innebär att all offentlig stödgivning som snedvrider eller hotar konkurrensen och som påverkar handeln mellan medlemsstaten är förbjudet om inte stödet kan anses förenligt med den gemensamma marknaden. Något totalförbud mot statsstöd uppställs således inte. Reglerna tar sikte på selektiva stödåtgärder. Stöd av generell karaktär som t.ex. skatteregler faller utanför regelverket, såvida inte effekten av stödet är selektiv.

Med *statsstöd* avses alla former av stöd från staten, kommunerna och landstingen som är avsett för näringsverksamhet. Mottagare av stöd kan vara privata och offentligt ägda företag men också statliga, kommunala och landstingskommunala myndigheter som driver näringsverksamhet kan vara mottagare av statsstöd.

De grundläggande statsstödsreglerna finns i Romfördragets artiklar 92 -94. I *art. 92* föreskrivs att stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är och som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion är oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Förenligt med den gemensamma marknaden och därmed godkända är

- stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter, under förutsättning att stödet ges utan diskriminering med avseende på varornas ursprung,
- stöd för att avhjälpa skador som förorsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser,

- stöd för ekonomin i vissa delar av Förbundsrepubliken Tyskland som påverkats genom Tysklands delning, i den utsträckning stödet är nödvändigt för att uppväga de ekonomiska nackdelar som uppkommit genom denna delning.

Enligt samma artikel kan vissa former av statsstöd anses förenliga med den gemensamma marknaden och därmed godkännas efter prövning av varje enskild stödform. Det gäller

- stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där allvarlig brist på sysselsättning råder,

- stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse eller för att avhjälpa allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi,

- stöd för att underlätta utveckling av viss näringsverksamhet eller vissa regioner, i den mån stödet inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset,

- stöd för att främja kultur och bevara kulturarvet, om sådant stöd inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom gemenskapen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset,

- stöd av annat slag i enlighet med vad Rådet på förslag av kommissionen, kan komma att bestämma genom beslut med kvalificerad majoritet.

EG:s regler lämnar ett avsevärt utrymme för stöd till näringslivet. Bl.a. finns bestämmelser om försumbart stöd, branschövergripande stöd och stöd till små- och mellanstora företag.

Transaktioner till offentligt ägda företag regleras närmare i det s.k. *transparensdirektivet*. Enligt detta skall tillskott av offentliga medel till offentliga företag redovisas öppet. Detta gäller särskilt täckande av driftunderskott, tillskott av kapital, amorteringsfria tillskott och lån till förmånliga villkor, gynnande genom avkall på vinst eller finansiella fordringar eller normal avkastning på utnyttjande av allmänna medel samt ersättning för ekonomiska ålägganden från myndigheter. För att avgöra om tillskott av offentliga medel utgör statsstöd tillämpar EG:s kommission den s.k. *marknadsekonomiska investeringsprincipen*. Enligt denna princip är det fråga om statsstöd när ett offentligt företag får medel på mer fördelaktiga villkor än de som en privat ägare skulle ge ett enskilt företag i jämförbar finansiell eller affärsmässig situation.

5.6 Kommunal stödgivning i övrigt

Kommunalt företagsstöd torde endast i undantagsfall kunna angripas med stöd av konkurrenslagen. En förutsättning härför är att den offentlige huvudmannen driver ett företag som har dominerande ställning på den relevanta marknaden. Vidare krävs att stödet utgör missbruk av den dominerande ställningen dvs. minskar konkurrenstrycket, snedvrider konkurrensförhållandena och leder till diskriminering gentemot utomstående företag. Slutligen krävs att den aktuella konkurrensbegränsande åtgärden (missbruket) inte kan anses vara en direkt följd av lagstiftning eller en ofrånkomlig följd av offentlig reglering (SOU 1995:105 s. 191).

Kommuner och landsting har möjlighet att stödja näringslivet med stöd av speciallagstiftning och med stöd av kommunallagens bestämmelser. Enligt 2 kap 8 § kommunallagen får kommuner och landsting genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det. Med näringslivet avses det egentliga näringslivet dvs. privata företag. Bestämmelsen inverkar således inte på kommuner och landstings möjligheter att ge stöd åt egna kommunala företag (avsnitt 3.3).

6 Offentlig upphandling

Genom *lag (1992:1528) om offentlig upphandling* har EU:s direktiv för värdemässigt större offentliga upphandlingar införlivats i svensk rätt. Lagen innehåller även bestämmelser om de s.k. icke-prioriterade sektorerna som t.ex. hälso- och sjukvård och social omsorg samt värdemässigt mindre upphandlingar. Lagen omfattar upphandlingar som görs av

- staten,
- kommunerna,
- landstingen,
- kyrkliga kommuner,
- kommunalförbund,
- statliga, kommunala, landstingskommunala och andra offentliga företag, som inrättas för att fullgöra uppgifter i det allmännas intresse och inte har en industriell eller kommersiell karaktär,
- kommunala företag, landstingskommunala företag och andra offentliga företag inom "försörjningssektorerna", privata företag som bedriver verksamhet inom försörjningssektorerna med särskilt tillstånd av myndighet (koncession).

Lagen om offentlig upphandling omfattar även företag som flera landsting och/eller kommuner äger tillsammans. Delägda företag omfattas i den mån kapitalet huvudsakligen har tillskjutits av en myndighet. Bestämmelserna är tvingande.

Enligt 4 § lagen om offentlig upphandling skall upphandling göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Anbudsgivare, anbudssökande och anbud skall behandlas utan ovidkommande hänsyn. I lagen anges ett system för hur upphandlingar skall gå till. Den är tillämplig när den offentliga aktören köper, leasar, hyr eller hyrköper varor samt på byggtreprenader eller tjänster från privata företag. Det finns emellertid inget juridiskt hinder mot att en t.ex. kommun med egen personal producerar alla tjänster som behövs i den egna verksamheten. Lagen är också tillämplig när den offentliga aktören köper från egna eller andra offentligt ägda företag. När den offentliga aktören köper från andra myndigheter eller landsting gäller också lagen, dock inte om en statlig myndighet "köper" från en annan statlig myndighet. När en enhet inom en myndighet utför uppdrag åt en annan enhet inom

samma myndighet gäller inte heller lagen. Detta beror på att samtliga nämnder och resultatenheter inom t.ex. en kommun tillsammans utgör en juridisk person. Effekten av reglerna i lagen om offentlig upphandling är således bl.a. att kommuner och landsting, inom vissa verksamhetsområden, inte kan genomföra direktköp vare sig av varandra eller andra. De kan inte heller köpa direkt från sina egna företag utan föregående upphandling.

Regeringen har den 26 juni 1997 uppdragit till nämnden för offentlig upphandling (NOU) att utreda kommuners och landstings möjligheter enligt lagen om offentlig upphandling och gemenskapsrätten att genomföra köp från sina egna företag m.m. Regeringen konstaterade i beslutet att en kommun och ett kommunalt bolag inom kommunen är att betrakta som olika upphandlande enheter enligt lagen om offentlig upphandling, samt att de köp som kommunen önskar göra från bolaget måste föregås av upphandling i enlighet med bestämmelserna i nämnda lag. Regeringen anförde vidare:

"Kommunerna har dock behov av att samordna verksamheten mellan den egna kommunen och dess bolag för att kunna uppnå effektivitetsvinster, en samordning som synes försvåras eller som t.o.m. kan förhindras p.g.a. krav på upphandling enligt lagen om offentlig upphandling. Exempel på sådana områden där detta är tydligast är gemensamt utnyttjande av experter inom olika kommunala ansvarsområden. Andra områden är fastighetsförvaltning, gemensamt datasystem och samordning av administrativa rutiner.

Ett annat problem i dag i kommuner och landsting är svårigheten att låta anställda få möjlighet att bilda egna bolag, ekonomiska föreningar m.m. i syfte att överta uppgifter som tidigare utförts i kommunal regi, genom tidsbegränsade avtal, s.k. avknoppning. En kommun kan sedan nämligen inte heller i detta fall köpa de tjänster som bolaget /föreningen tillhandahåller utan att det föregås av ett upphandlingsförfarande enligt bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling."

Med anledning av dessa båda problemställningar gav regeringen NOU i uppdrag att bl.a. göra en genomgång och redogörelse för de förutsättningar som kommunerna och landstingen i dag har att genomföra köp från sådana företag som avses i 3 kap. 16 § kommunallagen respektive från sådan verksamhet som avknoppats från kommunal verksamhet, utan att inleda ett formellt upphandlingsförfarande enligt lagen om offentlig upphandling. Nämnden skulle göra en jämförelse med den EG-rättsliga regleringen för att undersöka om och i så fall på vilket sätt regleringen i lagen om offentlig upphandling avviker från denna. I uppdraget ingick vidare att nämnden skulle föreslå de änd-

ringar i lagen om offentlig upphandling som inom ramen för EG:s upphandlingsdirektiv är rättsligt möjliga att göra i syfte att möjliggöra för kommuner och landsting att genomföra köp från sina företag respektive från avknoppad verksamhet utan att inleda ett formellt upphandlingsförfarande, eller de ändringar som skulle krävas i EG:s upphandlingsdirektiv för det fall de nu gällande direktiven inte tillåter de nyss nämnda förfarandena.

Uppdraget har redovisats till regeringen. EG-domstolen väntas under hösten avgöra ett ärende som behandlar frågan om hur artikel 6 i rådets direktiv 92/50/EEG om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av tjänster skall tolkas (Mål nr C-360/96). I målet har Generaladvokaten i februari 1998 avgivit ett yttrande. Av detta yttrande framgår att kommunernas åtgärd i det aktuella fallet att av organisatoriska skäl föra över en uppgift som tidigare utförts av respektive kommun till ett organ inom den egna förvaltningen beaktas som en form av inter-organisatorisk delegering som inte lämnar kommunens administrativa sfär. Detta förhållande kan enligt Generaladvokaten inte anses vara en upphandling i direktivets mening.

NOU konstaterade i sin rapport, såvitt gäller frågan om kommuners och landstings rätt att genomföra köp från sina företag utan att upphandla, att rättsläget är oklart. NOU framhöll dock att mycket tyder på att det finns en möjlighet att undanta uppdrag, till företag som är helägda av kommunen och enbart utför verksamhet åt ägaren, utan att ändra i direktiven. Frågan kommer att bli föremål för fortsatt beredning inom regeringskansliet.

Lagen om offentlig upphandling innehåller ingen bestämmelse om att ett påbörjat upphandlingsförfarande måste avslutas med att den upphandlande enheten antar ett anbud från ett privat företag. Det krävs inte heller att en upphandling kommer till stånd eller att en utlyst anbudstävling resulterar i en anskaffning. *Avbrytande av upphandling* är följaktligen inte särskilt reglerat i lagen.

I departementspromemorian *Avbrutna upphandlingar och interna bud* (Ds 1994:83) föreslogs ett klagörande med innebörd att kravet på affärsmässighet i 1 kap. 4 § lagen om offentlig upphandling även skulle gälla vid avbrytande av en förhandling. Förslaget har inte lett till lagstiftning. I propositionen *Frågor om offentlig upphandling* (prop. 1994/95:153) uttalade regeringen att det kan ifrågasättas om en bestämmelse av angivet slag leder till några förbättringar eller klagöranden.

Underprissättningsutredningen konstaterade i sitt betänkande att det råder osäkerhet om ett avbrytande av icke affärsmässiga skäl står i strid med lagen om offentlig upphandling. Utredningen ansåg att det krav på affärsmässighet vid avbrytande av upphandling som föreslogs i departementspromemorian borde övervägas på nytt (SOU 1995:105 s. 168 och s. 290).

I detta sammanhang kan nämnas att Lindesbergs tingsrätt har i en dom från 1996 förpliktat Lindesbergs kommun att betala skadestånd enligt lagen om offentlig upphandling p.g.a att kommunen hade avbrutit ett upphandlingsförfarande av icke affärsmässiga skäl (dom 1996-03-22 i mål T 342/94). Domen har överklagats till Göta hovrätt (mål T 189/96).

Lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling innehåller rättsliga möjligheter att hos Marknadsdomstolen ansöka om att domstolen skall förbjuda en enhet att tillämpa ett visst beteende avseende upphandling som vid en samlad bedömning är att anse som otillbörlig. Förbudet får förenas med vite.

I ett rättsfall från år 1996 har Marknadsdomstolen förbjudit Linköpings kommun vid vite att i samband med upphandling av hemtjänst i anbudskonkurrens tillämpa ett visst beteende som Marknadsdomstolen fann otillbörligt (dom 1996-03-05 i ärende A 8/95).

7 Lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom sådan trafik som avses i lagen (1985:449) om rätt att driva linjetrafik

I rubricerade lag ges kommunala aktiebolag rätt att under vissa förutsättningar bedriva försök med uppdragsverksamhet i andra kommuner och landsting inom sådan trafik som avses i lagen (1985:449) om rätt att bedriva viss linjetrafik. Lagen trädde i kraft den 1 juli 1996 och gäller till utgången av år 2002. Fr.o.m. den 1 oktober 1998 kommer lagen att ändra namn till lag (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490). Ändringen framgår av SFS 1998:498.

Försöksverksamheten syftar till att ge erfarenhet av kommunal uppdragsverksamhet. Efter tre år avser regeringen att göra en uppföljning av hur försöket så långt har utfallit. Uppföljningen skall sedan ligga till grund för en bedömning av om den kommunala kompetensen permanent skall utvidgas på området för kollektivtrafik.

I propositionen Kommunal uppdragsverksamhet avseende kollektivtrafik m.m. (prop. 1995/96:167) konstaterade regeringen att det fanns behov av vidgad kommunal kompetens för kommunala trafikaktiebolag och anförde bl.a. följande.

En stor del av kollektivtrafiken upphandlas i konkurrens. De kommunala bussföretagen tappar marknadsandelar i huvudsak till två dominerande bussföretag, ett privat företag och ett statligt företag. De kommunala och privata bussföretagen har sinsemellan inte samma förutsättningar att agera på en konkurrensutsatt marknad. Lokaliseringsprincipen förhindrar de kommunala företagen att erbjuda sina tjänster utanför sitt eget geografiska område. Ett annat hinder är att de kommunala företagen inte får ha som syfte att bedriva sin verksamhet med vinst. Vidare medför lagen (1992:1528)

om offentlig upphandling att kommunerna och landstingen inte kan anlita sina egna företag direkt utan upphandling för att bedriva kollektivtrafik. Detta förhållande har lett till att när de kommunala bussföretagen förlorar i en anbudstävling som trafik huvudman, kommunen eller landstinget anordnat, har de ingen rättslig möjlighet att kompensera sig genom att söka sig till andra marknader.

Regeringen gör den bedömningen att kollektivtrafiken i dag agerar på en konkurrensmarknad. De största aktörerna blir dock allt större. Det finns en uppenbar risk för att de kommunala företag som i dag finns kvar på marknaden och som även framöver skulle kunna utgöra reella konkurrenter antingen köps upp eller tvingas att samarbeta med varandra i större bolag för att på så sätt öka möjligheterna att stanna kvar på marknaden. Vidare finns en risk för att branschen inom en snar framtid kan komma att karaktäriseras av bristande konkurrens. Förutom behovet av ökad konkurrens talar även den höga graden av skattefinansiering av kollektivtrafiken för att de kommunala bolagen ges ökade möjligheter att utvecklas till konkurrenskraftiga aktörer under samma villkor som privata aktörer genom att bedriva uppdragsverksamhet gentemot andra kommuner och landsting.

Regeringen angav som utgångspunkt för lagstiftningen att nya kommersiella verksamhetsgrenar inte var tillåtna och anförde sammanfattningsvis följande.

Den kommunala verksamheten skall fortfarande ha som främsta mål att tillgodose de egna medlemmarnas behov. Verksamheten måste vara kompetensnlig i den egna kommunen eller i det egna landstinget. Externa kommunala engagemang bör begränsas av hänsyn till de egna kommunala skattebetalarnas intressen. Kommuner och landsting skall inte bygga upp nya kommersiella verksamhetsgrenar som enbart eller till sin huvuddel är inriktade på att sälja tjänster utanför det egna geografiska området. Syftet är istället att ge kommunala trafikaktiebolag en möjlighet att bedriva uppdragsverksamhet inom kollektivtrafik om det är motiverat av effektivitetsskäl. Det bör således finnas ett verksamhetsmässigt samband med den inom kommunen eller landstinget bedrivna verksamheten. Som huvudregel bör således uppdragsverksamheten kunna fullgöras inom befintliga resurser. Något absolut hinder mot att verksamheten ökar i omfattning uppställes inte. I vissa fall måste en ökning av verksamhetens totala volym komma till stånd för att en verksamhet i den egna kommunen eller i det egna landstinget skall kunna effektiviseras och upprätthållas (prop. 1995/96: 167 s. 27 f).

I lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom sådan trafik som avses i lagen (1985:449) om rätt att driva linjetrafik uppställs en rad villkor för en vidgad kompetens att bedriva kommunal uppdragsverksamhet inom området. Av lagtexten och propositionen 1995/96:167 kan följande villkor utläsas.

- *Uppdragsverksamheten gäller endast offentliga köpare.* Vid försäljning till privata köpare kommer den kommunalrättsliga kompetensen att vara begränsad till möjligheten att sälja tillfällig överskottskapacitet.

- *Den vidgade kompetensen avser den svenska marknaden.* Kommuners och landstings export av kommunala tjänster till utlandet regleras genom lagen (1986:753) om kommunal tjänsteexport.

- *Lokaliseringsprincipen gäller inte.* Uppdragsverksamheten får således drivas utan att verksamheten har sådan anknytning till kommunen, landstinget eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen. Någon generell geografisk avgränsning som innebär att uppdragsverksamheten endast får bedrivas i grannkommunerna uppställs inte.

- *Uppdragsverksamheten skall bedrivas på affärsmässiga grunder.* Självkostnadsprincipen bryts när det gäller prissättningen av uppdragsverksamheten. I priset skall inräknas en viss vinstmarginal om inte annat undantagsvis är särskilt motiverat. De villkor som gäller för det privata näringslivets affärsdrivande verksamhet skall vägleda uppdragsverksamheten. Som skäl för kravet på affärsmässighet anförde regeringen att det låg ett ekonomiskt risktagande i att bedriva uppdragsverksamhet på en konkurrensutsatt marknad. Regeringen konstaterade vidare att det på en konkurrensutsatt marknad är av stor vikt att samtliga aktörer tillämpar en prissättning som bygger på likartade förutsättningar. I annat fall är risken uppenbar att tjänsterna kan underprissättas och konkurrensen snedvridas.

- *En kommun eller ett landsting får inte stödja uppdragsverksamheten på ett sådant sätt att konkurrensen hämmas eller i övrigt tillämpa annat konkurrensbegränsande förfarande.* De åtgärder som avses är sådana som kan angripas med stöd av konkurrenslagen (1993:20). Det är främst konkurrensbegränsande förfarande som har sin grund i missbruk av en dominerande ställning. Hit hör också underprissättning.

- *Det krävs inte att den egna verksamheten måste varit utsatt för konkurrens på hemmamarknaden* innan kommunen eller landstinget får sälja sina tjänster. Regeringen ansåg att det var att kräva för mycket och hänvisade till att kravet inte finns i rättspraxis när det gäller möjligheterna att sälja tillfällig överskottskapacitet. Vidare påpekade regeringen att en kommun kan ha behov av att sälja sina tjänster vid

en viss tidpunkt och inte vid den tid då en upphandling i den egna kommunen avslutats. Verksamheter som bedrivs i bolagiserad form kommer, enligt regeringen, förr eller senare att bli utsatt för konkurrens, beroende av när befintliga kontrakt löper ut. När kontraktstiden har gått ut och sålunda upphandling måste göras, skall detta dock göras enligt lagen om offentlig upphandling.

- *Den kommunala uppdragsverksamheten skall bedrivas i bolagsform.* Regeringen ansåg att det fanns flera skäl för att verksamheten skulle bedrivas i bolagsform. Ett skäl var att verksamhet som bedrivs i bolagsform måste upphandlas enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Kommunerna och landstingen får då inte automatiskt köpa direkt från sina egna företag. De egna företagen och de privata konkurrenterna ges därigenom likvärdiga spelregler. Vidare påpekade regeringen att den ekonomiska redovisningen automatiskt blir avskild från övrig kommunal verksamhet. Möjligheterna att kontrollera om hur och när företaget får ekonomiskt stöd från ägarna eller andra ökar därmed.

- *Verksamheten skall drivas i form av aktiebolag,* såväl helägda som delägda bolag. Delägarna kan vara antingen offentliga eller privata juridiska eller enskilda personer. Regeringen konstaterade att de flesta kommunala trafikföretagen i Sverige drevs i aktiebolagsform, samt att aktiebolaget också är den associationsform som är särskilt väl ägnad för affärsverksamhet.

- *Uppdragsverksamheten skall särredovisas.* I aktiebolagets årsredovisning skall kostnaderna, intäkterna och resultatet av uppdragsverksamheten redovisas särskilt. Regeringen ansåg att resultat samt de kostnader och intäkter som hänför sig till uppdragsverksamheten skall kunna utläsas för att tillse att konkurrensneutralitet råder, samt att kommuner och landsting inte med skattemedel subventionerar en verksamhet som bedrivs åt annan. Möjligheterna till underprissättning försvåras. Vidare konstaterade regeringen att särredovisning behövs för att kunna upprätta och följa upp de ekonomiska kalkyler som skall göras. Genom särredovisningen säkerställs medborgarnas insynsmöjligheter i verksamheten. De får möjlighet till insyn vad gäller användningen av skattemedel i det kommunala bolaget.

- *Borgensförbindelser och övriga ansvarsförbindelser* som kommunen eller landstinget har ingått för bolaget *skall framgå av bolagets årsredovisning.*

- *En ekonomisk kalkyl skall upprättas.* Den skall innehålla samtliga för kalkylobjektet relevanta direkta och indirekta kostnader och intäkter. Kalkylen skall göras för hela perioden som uppdraget avser.

- *Ett aktiebolag som deltar i försöksverksamheten är skyldigt att till regeringen och den myndighet som regeringen bestämmer lämna upplysningar och handlingar* som behövs för uppföljning av försöks-

verksamheten. Det förutsätts att avtal som ingås med stöd av försökslagen inte sträcker sig längre än t.o.m. utgången av år 2002.

8 Utredningens kartläggning - kommunernas och landstingens behov av att bedriva uppdragsverksamhet åt varandra

8.1 Inledning

Utredningens uppdrag är, såsom tidigare anförts, att föreslå inom vilket eller vilka verksamhetsområden en vidgning av försöksverksamheten med kommunal uppdragsverksamhet skall ske. Regeringen har inte pekat på något speciellt verksamhetsområde i sina direktiv. Initialt har inte heller i övrigt framkommit att behovet att bedriva kommunal uppdragsverksamhet skulle vara avsevärt större inom något visst område än inom övriga verksamhetsområden. Förutom den rättsliga kartläggningen av kommunernas och landstingens kompetens att bedriva uppdragsverksamhet och olika former för samverkan inom det kommunala området, har utredningen ansett det nödvändigt att inhämta upplysningar från kommuner och landsting om vilka behov de anser sig ha av en vidgad kompetens att bedriva uppdragsverksamhet inom ett eller flera verksamhetsområden.

Vid sammanträdena med representanter för Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet bereddes förbunden tillfälle att ange särskilda verksamhetsområden inom vilka förbunden anser att kommunerna respektive landstingen har behov av att bedriva uppdragsverksamhet åt varandra samt ange lämpliga referenskommuner och referenslandsting.

Med hänsyn till den begränsade tid utredningen har haft till sitt förfogande har det inte varit möjligt att genomföra en heltäckande kartläggning, där samtliga kommuner och landsting får möjlighet att bidra med sina synpunkter. Utredningen valde ut 25 kommuner fördelade över hela landet som referenskommuner. Såväl s.k. storkommuner som befolkningsmässigt små kommuner ingick i underlaget. Efter samma urvalskriterier utsågs även sex landsting.

Referenskommunerna och referenslandstingen bereddes tillfälle att ange inom vilket eller vilka verksamhetsområden kommunerna

respektive landstingen har behov av en vidgad kompetens att bedriva uppdragsverksamhet åt andra kommuner eller landsting. Som ytterligare anvisning angavs att av särskilt intresse är verksamhetsområden som redan finns i den egna verksamheten eller som kommunen eller landstinget är ålagd att svara för. Vidare tillades att behovet av att sälja bör vara större än den försäljning som kan hänföras till tillfällig överskotts kapacitet. Slutligen uppmanades kommunerna och landstingen att ange i vilken juridisk form de bedrev verksamheten. Flera kommuner och landsting har påpekat att den snävt utsatta tidsfristen för yttrande har medfört att de inte har haft möjlighet att förankra de s.k. tjänsteutlåtandena i de politiska organen.

18 kommuner har inkommit med yttranden till utredningen, nämligen Alingsås, Bergs, Borlänge, Falköpings, Gotland, Gävle, Göteborgs, Halmstads, Härnösands, Jönköpings, Karlskrona, Malmö, Norrköpings, Stockholms, Umeå, Västerås, Örebro och Östersund kommuner. Övriga kommuner som har beretts tillfälle till yttrande är Kalmar, Karlstads, Kiruna, Pajala, Strängnäs, Uppsala och Växjö kommuner. Vidare har fem landsting inkommit med yttranden, nämligen Stockholms läns, Jönköpings läns, Malmöhus läns, Göteborgs- och Bohus läns och Västernorrlands läns landsting. Även Värmlands läns landsting har beretts tillfälle till yttrande. I bilaga 2 till betänkandet finns en förteckning över samtliga referenskommuner och referenslandsting samt yttrandena in extenso.

8.2 Svenska Kommunförbundets och Landstingsförbundets synpunkter

Svenska Kommunförbundet har förordat att kommunerna och landstingen i första hand ges möjlighet att bedriva uppdragsverksamhet åt varandra, åt staten och åt det privata näringslivet, samt att kompetensfrågan regleras generellt och således omfattar all kommunal verksamhet. I vart fall bör kommunerna och landstingen ges möjlighet att bedriva uppdragsverksamhet åt varandra. Förbundet har förklarat att det även ställer sig positiv till en vidgning av kommunernas och landstingens möjlighet att bedriva uppdragsverksamhet åt varandra inom särskilda kommunala verksamhetsområden.

Förbundet har vidare anfört att det bör vara fritt för kommuner och landsting att bestämma om verksamheten skall bedrivas i förvaltningsform eller som bolag, samt tillagt att det i övrigt inte har några invändningar mot de krav som uppställs för uppdragsverksamhet i försökslagstiftningen inom området för kollektivtrafik. Slutligen har det framhållit att det finns flera svårigheter med att lagstifta om särskilda verksamhetsområden. Det är bl.a. svårt att peka ut några speci-

ella områden där behovet att bedriva uppdragsverksamhet är mycket större än på andra områden.

Landstingsförbundet har framfört i huvudsak samma synpunkter som Svenska Kommunförbundet. Enligt Landstingsförbundet har landstingen behov av en vidgad kompetens att sälja hälso- och sjukvårdstjänster till främst andra landsting. Landstingen har även behov av att samarbeta vad gäller upphandling, förrådshållning och distribution som har samband med hälso- och sjukvården. Landstingsförbundet har dock framhållit att möjligheterna att bedriva uppdragsverksamhet bör vidgas generellt och inte inom enstaka verksamhetsområden.

Förbundet har vidare påpekat att landstingen i huvudsak driver sin verksamhet i förvaltningsform. Möjligheten till samarbete över gränserna bör enligt förbundet därför inte begränsas till verksamhet som bedrivs av kommunala bolag.

8.3 Referenskommunernas synpunkter

Allmän inställning till kommunal uppdragsverksamhet

Vid analysen av kommunernas yttranden bör följande beaktas. Kommunernas yttranden varierar i omfattning och inriktning. En del kommuner har angett sin allmänna inställning i frågan om kommunal uppdragsverksamhet, men avstått från att ange lämpliga verksamhetsområden. Andra kommuner har gett exempel på verksamhetsområden där de anser att kompetensen att bedriva uppdragsverksamhet bör utvidgas, men inte utvecklat sin allmänna inställning i frågan. Genomgående saknas närmare redogörelse för kommunernas behov inom olika verksamhetsområden. En orsak torde vara att kommunerna på grund av tidsbrist inte har haft möjlighet att göra en heltäckande kartläggning eller någon djupare analys av sina behov.

Flertalet kommuner har ansett att de har behov av en vidgad kompetens att bedriva uppdragsverksamhet åt varandra och åt landstingen. Endast två kommuner har förklarat att de i dagsläget inte har något nämnvärt behov av att bedriva uppdragsverksamhet i större utsträckning än vad som kan inordnas under begreppet tillfällig överskottskapacitet. Sex kommuner har förordat en generell reglering som omfattar alla typer av kommunal verksamhet, varav en kommun har tillagt att myndighetsutövning dock inte bör utföras på uppdrag i vidare mån än vad som är möjligt i dag. En annan kommun har betonat att det finns behov av en generell lagreglering för att rättsligt lösa intressekonflikter inom området. Med hänsyn till kommunernas behov av att finna gemensamma lösningar på viktiga samhällsproblem i olika samverkansmodeller, är risken ur rättslig synpunkt annars, enligt kommu-

nen, att en alltför vildvuxen flora av samverkansprojekt kan växa fram i landet.

Av yttrandena framgår att olika former av samarbete mellan kommunerna blir allt vanligare och att såväl intresse som behov finns att vidga samarbetet ytterligare. Ett skäl som återopas av kommunerna är att den kommunalekonomiska situationen har blivit sämre. Ett ökat samarbete med andra kommuner och med landstingen är enligt flertalet kommuner angeläget, dels för att kunna upprätthålla kompetens och kvalitet och dels för att kunna utnyttja knappa resurser effektivare.

Behov av en vidgad kompetens att bedriva uppdragsverksamhet föreligger enligt yttrandena främst i följande typsituationer.

- *Försäljning till mindre kommuner.* Det kan röra sig om unik kompetens eller kvalificerad och kostsam utrustning, som en mindre kommun har svårt att tillhandahålla.

- *Specialisering och uppdelning av kompetens och resurser mellan kommuner.* Även för en stor kommun kan vissa kompetenser bli för dyra eller komma att underutnyttjas vid ett eget anskaffande.

- *Geografiska gränser mellan kommunerna* kan ge incitament för att man av effektivitetsskäl utför tjänster åt varandra.

Kommunerna har efterlyst enkla och tydliga regler om kommunal uppdragsverksamhet. Det har från en kommuns sida framhållits att de former för etablerande av mellankommunalt samarbete som finns i dag, t.ex. bildande av kommunalförbund, är för komplicerade för att smidigt kunna hitta bra samarbetslösningar på ett praktiskt plan.

Beträffande frågan i vilken utsträckning kommunal uppdragsverksamhet skall vara tillåten, har bl.a. följande synpunkter framförts.

- Uppdragsverksamhet åt andra kommuner och landsting bör endast övervägas för sådan kommunal serviceverksamhet som enligt kommunallagen betecknas som frivillig (Härnösands kommun).

- Den verksamhet som kan komma ifråga för uppdragsverksamhet bör endast omfatta funktioner som är väl integrerade med den kommunala verksamheten i övrigt. Den skall dessutom vara av den karaktären att den lämpligast drivs i kommunal regi eller inte finns tillgänglig på den privata marknaden (Jönköpings kommun).

- En bedömning av lämpliga verksamheter för en utvidgning av den kommunala kompetensen måste ta sin utgångspunkt i om verksamheten överhuvudtaget skall bedrivas i kommunal regi. Finns en fungerande, konkurrenskraftig marknad där flera företag konkurrerar saknas anledning för kommunen att bedriva verksamheten inom den marknaden, om inte särskilda skäl gör sig gällande i form av exempelvis säkerställande av samhällsviktiga funktioner. Därefter måste en bedömning göras av om regional samordning och regionala lösningar kan vara fördelaktigt. Dessutom bör i en sådan bedömning hänsyn tas

till intresset för kommuninnevånarna av närhet och tillgänglighet till verksamheten (Stockholms kommun).

- Allt tillhandahållande av varor och tjänster som sker mot vederlag är att betrakta som näringsverksamhet för den levererande kommunen. I direktiven benämns detta uppdragsverksamhet. Terminologin ger en inte helt rättvisande bild av omständigheterna kring att en kommun säljer tjänster eller upplåter resurser till en annan kommun eller ett landsting. Ett avtal där detta sker mot ersättning skulle många gånger vara den enklaste formen för mellankommunalt samarbete, där behovet är tillfälligt eller av liten omfattning. Behovet torde oftare ligga hos den som utnyttjar tjänsten än hos den som tillhandahåller den. Möjligheterna till samverkan i sådan form bör vidgas (Umeå kommun).

- Undantagen från lokaliseringsprincipen bör i första hand avse områden som upphandlas i konkurrens och framförallt då områden där konkurrenssituationen riskerar att långsiktigt utvecklas till monopol- eller oligopolmarknad (Härnösands kommun).

När det gäller frågan i vilken juridisk form uppdragsverksamheten bör bedrivas, har någon kommun ansett att uppdragsverksamhet företrädesvis skall bedrivas i bolagsform. En annan synpunkt som har framförts är att verksamhet som skall konkurrera med privat företagssamhet borde kunna bedrivas antingen i en privaträttslig organisationsform eller inom den kommunala organisationen. I det sistnämnda fallet måste det då vara möjligt att särskilja verksamhetens alla kostnader så att den inte subventioneras med kommunala medel.

Särskilda verksamhetsområden

Kommunerna har gett exempel på en rad olika verksamhetsområden inom vilka de anser sig ha behov av att bedriva uppdragsverksamhet. Det finns en stor spridning mellan vilka verksamhetsområden som respektive kommun påtalat. Flertalet kommuner har dock ansett att det föreligger behov av en vidgad kompetens inom det kommunaltekniska området samt vad gäller specialistkompetens inom olika kommunala sektorer.

Inom det kommunaltekniska området har sex kommuner särskilt angett MBK-verksamhet (mätning, beräkning och kartering) som ett lämpligt verksamhetsområde för kommunal uppdragsverksamhet. Vad som avses är bl.a. tjänster avseende kartproduktion och mätning inom plan- och byggverksamheten. Tjänsterna kan även avse luftföroreningsmätningar och bullermätningar. Det har framförts att de små kommunerna inte har tillräckligt utrymme för denna verksamhet i sin organisation samt att nödvändig utrustning är dyrbar. Vidare kommer kompetensen att öka inom olika specialområden om uppdragsverksamhet tillåts. Nio kommuner har ansett sig ha behov av att bedriva

uppdragsverksamhet inom området för renhållning och avfallshantering. Det har påpekats att området är konkurrensutsatt och att konkurrensutsättningen bör resultera i undantag för kommunala enheter från lokaliseringsprincipen. Flera kommuner har ansett att de även har behov av att bedriva uppdragsverksamhet inom va-området.

Övriga verksamheter inom det kommunaltekniska området som kommunerna påtalat är bl.a. fastighetsförvaltning, städverksamhet, sotning, laboratorieverksamhet, kabelnätdragning, service inom el- och värmeteknik, underhållsbesiktning av skyddsrum samt samarbete vad avser jourhållning, larm och övervakning inom i stort sett hela det kommunaltekniska området.

Vad härefter gäller behovet av specialistkompetens inom olika kommunala sektorer har kommunerna räknat upp en rad experttjänster, bl.a. tjänster av jurister, informatörer och finanse experter, administrativa konsulttjänster, arkitekttjänster, trafikingenjörstjänster och tjänster inom IT och exploateringsområdet. Vidare har några kommuner angett att kompetensen bör vidgas vad avser inköpsamordning och upphandlingsverksamhet, vilket bidrar till specialkompetens på vissa områden. Tolkförmedlingsverksamhet anges som ytterligare ett område. Även uppdragsutbildning, arbetsmarknadspolitiska utbildningsplatser och personalutbildning har angetts som exempel. En kommun har framfört att begreppet tillfällig överskottskapacitet är alltför diffust för att tjäna som vägledning om vad som är tillåtet beträffande specialisttjänster. Det har också framhållits att de mindre kommunernas behov av att köpa specialisttjänster är större än den andra kommunens behov av att sälja.

Miljöskydd är ett annat område som har angetts som exempel på lämpligt verksamhetsområde för kommunal uppdragsverksamhet. Försäljningen av tjänster föreslås omfatta rådgivning och laboratorieverksamhet inom miljö- och hälsoskyddsverksamhet samt livsmedelskontroll och tillsyn. Produktion av mat till skolor, äldre vårdsinrättningar, sjukhus m.m. är ytterligare ett exempel på verksamhetsområde som påtalats av några kommuner. Som skäl har anförts att försäljning av mat till närliggande kommuner skulle förbättra produktionskökens möjligheter till god ekonomi och därmed långsiktig överlevnad. Det har även framförts att verksamheten är konkurrensutsatt och att de stora privata kostföretagen har konkurrensfördelar genom sina möjligheter till stordrift och geografiskt oberoende, samt att det finns risk för en oligopolliknande matmarknad.

För att illustrera mångfalden av övriga verksamhetsområden som en eller ett fåtal kommuner angett som exempel på områden för kommunal uppdragsverksamhet kan slutligen följande verksamheter nämnas. Brand-, räddningstjänst- och befolkningsskyddsverksamhet, begravnings- och krematorieverksamhet, bibliotekstjänster, tjänster inom

utbildningsområdet särskilt inom ämnesområden där gymnasieskolan verkar, företagshälsovård, vaktmästartjänster (post m.m.), tryckeritjänster, datatjänster, resebyråverksamhet, transporter av olika slag t.ex färdtjänsttransporter och sjuktransporter, ambulanssjukvård, sterilverksamhet, social jourverksamhet och annan social beredskap samt behandlingshem. En kommun har framhållit att det framstår som ogörligt för alla kommuner att själva direkt kunna tillhandahålla olika former av sociala tjänster och pekat på ett behov av att bedriva uppdragsverksamhet inom handikappomsorgen samt individ- och familjeomsorgen. Som exempel på tjänster som kan köpas från landsting har nämnts familjerådgivning, service av medicinskteknisk utrustning och köp av tjänster inom sjukvård och rehabilitering.

8.4 Referenslandstingens synpunkter

Stockholms läns landsting har på grund av den korta tiden för yttrande valt att ange sin allmänna inställning i frågan om kommunal uppdragsverksamhet snarare än att i detalj ange för vilka verksamheter som lokaliseringsprincipen bör upphävas.

Landstinget har anfört att lokaliseringsprincipen, så som den nu är formulerad, bör utgå ur kommunallagen. Full frihet bör ges åt kommuner och landsting att producera tjänster åt andra kommuner och landsting, så länge denna tjänsteproduktion ligger inom den kommunala kompetensen och inte subventioneras skattevägen. Landstinget har i huvudsak utvecklat sin ståndpunkt enligt följande.

- Den offentliga produktionsapparaten har de senaste 10 - 15 åren fått mycket kritik för bristande kvalitet och sjunkande produktivitet. Ett större mått av affärsmässighet har efterlysts. Ett svar på detta har varit att bolagisera och/eller konkurrensutsätta produktionen. Lokaliseringsprincipen har visat sig utgöra ett avgörande hinder för fortsatt affärsmässighet, då den förhindrar producenten att verka utanför ett givet geografiskt område. Den kommunala produktionen utsätts för, men tillåts inte verka på marknadens villkor. Med dessa förutsättningar är det svårt för den offentligt ägda produktionsapparaten att långsiktigt upprätthålla en hög innovationskraft och produktivitet. Den kommunalägda produktionen bör därför få verka oaktat geografiska gränser.

- Kommunal uppdragsverksamhet bör i första hand vara tillåten inom alla de områden där landstinget ansvarar för att tillhandahålla tjänster åt medborgarna, s.k. kärnverksamhet. Utifrån det kompetensområde som landstinget har i dag innebär det att uppdragsverksamhet bör tillåtas bl.a. avseende hälso- och sjukvård, ambulanssjukvård, viss omsorg om handikappade, tandvård för barn och vuxna, kollektivtrafik (till land och till sjöss), färdtjänstverksamhet, viss utbildningsverk-

samhet (vårdgymnasiala utbildningar och lantbruksutbildningar) samt regionplanering. Kommuner och landsting kan härigenom garantera tillhandahållandet av tjänsterna. Tillåtandet av uppdragsverksamhet kan också vara ett sätt att få tillgång till kompetens inom det område där kommunen eller landstinget skall upphandla tjänster.

När det gäller stödverksamheter bör kommuner och landsting tillåtas att bedriva uppdragsverksamhet inom de områden som är av strategisk vikt för att kunna upprätthålla kärnverksamheten. Exempel på detta kan vara fastighetsförvaltande verksamhet för sjukvården, laborierverksamhet och röntgen.

- De kommunala producenterna får under inga villkor skattesubventioneras. Samma avkastningskrav bör ställas på offentligt ägda producenter som på de privat ägda, annars går konkurrensneutraliteten förlorad. Även ur skatterättslig synvinkel måste konkurrensneutrala förhållanden uppnås. Ökade möjligheter till uppdragsverksamhet är av vikt oavsett om verksamheten bedrivs i förvaltnings- eller bolagsform.

Ledamöterna för Moderaterna, Folkpartiet liberalerna och Centerpartiet i Stockholms läns landstingsstyrelse har reserverat sig mot landstingets yttrande. De har framhållit vikten av att lokaliseringsprincipen bibehålls samt anfört bl.a. följande. Lokaliseringsprincipen fyller en demokratisk funktion. Medborgarna garanteras insyn över den verksamhet de genom skattsedeln finansierar och garanterar. Denna funktion går om intet då de kommunala bolagen bedriver verksamhet utanför den egna kommunen. Ett undanröjande av lokaliseringsprincipen riskerar att leda till en ytterligare expanderande offentlig sektor på privata entreprenörers bekostnad. Istället för att fokusera resurserna på dem de är valda att tjäna riskerar de kommunala bolagen att försätta privata företag i konkurs genom ojämlika konkurrensförhållanden. De tilltagande kraven på effektivitet och produktivitet inom offentlig verksamhet är positiva. Dessa krav tillgodoses genom att kommuner och landsting avträder från de marknader där privata aktörer agerar i fri konkurrens.

Västernorrlands läns landsting har anfört att landstinget har intresse av en vidgad kompetens att bedriva uppdragsverksamhet inom företagshälsovården. Landstinget har även nämnt tvätter- och förrådsverksamhet som exempel, men upplyst att landstingets tvätteribolag sålts till ett privat bolag och att förrådsverksamheten bjudits ut till försäljning. Jönköpings läns landsting har tillagt att samverkan om förrådshållning mellan flera landsting och kommuner också är ett lämpligt område för kommunal uppdragsverksamhet. Därutöver har landstinget som ytterligare exempel angett kollektivtrafik över gränserna, godstransporter och konsulttjänster avseende sjukvårdsplanering och kvalitetsvärdering.

Malmöhus läns landsting och Göteborgs- och Bohus läns landsting

upphör som egna landsting den 1 januari 1999. Malmöhus läns landsting kommer därefter att ingå i Skåne läns landsting och Göteborgs- och Bohus läns landsting i Västra Götalands läns landsting (se även avsnitt 3.4.5 s. 33 f). De nya landstingen omfattar ett större regionalt område inom vilket lokaliseringsprincipen inte gäller. Av Malmöhus läns samt Göteborgs- och Bohus läns landstings yttranden framgår att de för närvarande inte kan ta ställning till om de kommer att ha behov av att bedriva uppdragsverksamhet åt landsting utanför den nya landstingsindelningen eller åt kommuner.

8.5 Näringslivets och Konkurrensverkets synpunkter

Vid sammanträffandet med representanter för näringslivet framfördes i huvudsak följande synpunkter.

- Affärsverksamhet av offentliga aktörer på en konkurrensutsatt marknad leder till en oacceptabel konkurrenssituation. Konkurrens kan aldrig ske på helt lika villkor mellan kommunal verksamhet och privat näringsverksamhet. Den kommunala verksamheten har till syfte att tillvarata kommunmedlemmarnas intressen medan den privata näringsverksamheten har som enda syfte att generera vinst. Därtill kommer att verksamheterna finansieras på olika sätt. Om en privat företagare inte uppfyller kravet på marknadsmässig avkastning lämnar kapitalet bolaget. I ett kommunalt företag uppställs andra krav än marknadsmässig avkastning t.ex. sysselsättningshänsyn. Där finns möjligheter till skattefinansiering och styrningen från ägarna är svagare än i ett privat företag. Konkurrens mellan den offentliga och den privata sektorn går inte att undvika, men konkurrensen skall i vart fall ske på så lika villkor som möjligt.
- Kommunerna överskrider i dag sin kompetens enligt kommunallagen. De tillämpar en vidsträckt tolkning av begreppet överskottskapacitet. Det finns en s.k. gråzon inom vilken kommunerna och landstingen bedriver uppdragsverksamhet. Risken för övertramp ökar om kommunernas och landstingens kompetens att bedriva uppdragsverksamhet vidgas. Det bör klargöras vilken kommunernas och landstingens egentliga roll är, innan någon vidgning av försökslagstiftningen kan komma ifråga.
- Det finns risk för att kommunerna och landstingen utnyttjar en vidgad möjlighet att bedriva uppdragsverksamhet för att kunna behålla personal eller i övrigt skapa sysselsättning. Det är lämpligast att arbetstillfällen skapas i näringslivet.
- Verksamheten skall ha varit konkurrensutsatt på den egna marknaden.

- Kraven på affärsmässighet och särredovisning bör utvecklas närmare.
- Den nuvarande försökslagstiftningen på området för kollektivtrafik bör utvärderas innan någon utvidgning av den kommunala uppdragsverksamheten kan komma ifråga.

Konkurrensverket har i huvudsak intagit samma inställning som näringslivet. Verket har anfört att det inte är lämpligt med kommunal uppdragsverksamhet om det finns en fungerande konkurrensmarknad, eftersom det inte går att skapa likvärdiga förutsättningar för den kommunala och den privata verksamheten. Om det däremot inte finns en marknad med fungerande konkurrens är det enligt verket naturligt att kommunerna och landstingen samverkar på olika sätt så att tjänsterna utförs så effektivt som möjligt. Gränsfall kan uppstå där det kan bli svårt att avgöra om marknaden klarar av behovet.

9 Överväganden

9.1 Allmänna utgångspunkter

Kommunal kompetens att bedriva uppdragsverksamhet

Enligt den grundläggande bestämmelsen om kommunernas och landstingens allmänna kompetens får kommuner och landsting ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar och som inte skall skötas av enbart staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan (2 kap. 1 § kommunallagen). En grundtanke är att kommunerna och landstingen skall producera den mängd tjänster som de egna kommun- eller landstingsmedlemmarna har behov av. Lokaliseringsprincipen, som framgår av den grundläggande bestämmelsen, innebär att en kommunal åtgärd måste vara knuten till kommunens eller landstingets egna område eller dess innevånare för att anses som laglig. Såsom inledningsvis har klargjorts avses med begreppet kommunal uppdragsverksamhet kommuners och landstings försäljning av kommunala tjänster som faller utanför den allmänna kompetensen enligt 2 kap. 1 § kommunallagen. Principen utgör således hinder mot att kommuner och landsting bedriver uppdragsverksamhet åt varandra eller på den allmänna marknaden. Även de kommunala företagen är bundna härav.

Lokaliseringsprincipen är försedd med viktiga modifikationer. Enligt rättspraxis har kommuner och landsting vissa möjligheter att sälja tillfällig överskottskapacitet utanför det egna området om det ligger i de egna kommunmedlemmarnas intresse att så sker (se avsnitt 3.2 och 3.3). Det finns emellertid ingen generellt giltig måttstock varken för vad som är att betrakta som "tillfällig" eller "överskott". Bland kommuner och landsting samt andra aktörer på marknaden råder en viss osäkerhet beträffande hur långt kommunernas och landstingens kompetens att sälja överskottskapacitet sträcker sig. Från näringslivets sida har det påpekats att kommunerna och landstingen tillämpar en vidsträckt tolkning av begreppet överskottskapacitet. De uppgifter som framkommit under utredningen indikerar att ett visst kompetensöverskridande kan förekomma. Utredningen har emellertid inte tillräckligt

underlag för att uttala sig om i vilken utsträckning kommuner och landsting överskrider sin kompetens i detta sammanhang.

Kommunernas och landstingens kompetens bestäms inte bara av kommunallagen utan också genom de s.k. smålagarna (avsnitt 3.5) och ett större antal specialförfattningar som gäller för särskilda förvaltningsgrenar (avsnitt 3.4). Speciallagstiftningen inom vissa kommunala verksamhetsområden innehåller bestämmelser som vidgar kommunernas och landstingens kompetens att sälja tjänster. För dessa områden finns således inte behov av en vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet. Under senare år har flera lagändringar genomförts, vilka har vidgat möjligheterna till kommunal uppdragsverksamhet inom vissa verksamhetsområden, t.ex. det sociala området.

Dagens rättsliga reglering av kommunernas och landstingens kompetens att samverka och bedriva uppdragsverksamhet är svåröverskådlig. Detta framgår inte minst av att en del referenskommuner i sina yttranden har angett exempel på verksamhetsområden där det enligt gällande lagstiftning redan finns möjlighet för kommuner och landsting att sälja tjänster till varandra. Behovet av enkla och tydliga regler om kommunal uppdragsverksamhet har påtalats från flera håll.

Från den kommunala sidan har det gjorts gällande att kommunernas och landstingens kompetens att bedriva uppdragsverksamhet i första hand bör vidgas generellt för all kommunal verksamhet och inte beträffande särskilda verksamhetsområden. Det har även framförts önskemål om att kommuner och landsting skall ha rätt att bedriva uppdragsverksamhet åt såväl varandra som på den allmänna marknaden. Från näringslivets sida har man intagit en negativ inställning till all kommunal uppdragsverksamhet som bedrivs på en fungerande konkurrensmarknad.

Frågan om förutsättningarna och gränserna för kommunal uppdragsverksamhet har diskuterats under hela 90-talet. Förslaget som Lokaldemokratikommittén lade fram om en generell vidgning av kommunernas och landstingens kompetens att bedriva uppdragsverksamhet åt varandra och på den allmänna marknaden samt inom alla kommunala verksamhetsområden, ledde emellertid inte till någon lagstiftning. Motivet var i huvudsak svårigheten att överblicka konsekvenserna med en generell reglering.

Utredningen har inledningsvis slagit fast att en vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet endast skall avse kommunernas och landstingens möjligheter att bedriva uppdragsverksamhet åt varandra. Utredningen har också pekat på att direktiven inte tar sikte på en generell reglering som omfattar alla verksamhetsområden. Utredningstiden ger inte heller utrymme för att på ett tillfredsställande sätt utreda förutsättningarna för en sådan reglering. I det följande be-

handlas därför frågan om kommunal uppdragsverksamhet utifrån den förutsättningen att den vidgade kompetensen för kommuner och landsting skall avse ett eller flera klart avgränsade verksamhetsområden. Utredningen återkommer till alternativet med en generell reglering i avsnitt 9.4; Avslutande synpunkter.

Allmänna utgångspunkter för en vidgning av kommunernas och landstingens kompetens att bedriva uppdragsverksamhet

En första förutsättning för en vidgning av den kommunala kompetensen att bedriva uppdragsverksamhet inom ett eller flera verksamhetsområden - med den pågående försökslagstiftningen inom området för kollektivtrafik som utgångspunkt - bör enligt utredningens mening vara att det kan påvisas ett påtagligt behov av en vidgad kompetens inom ifrågavarande område. Det skall vara ett behov som kan förväntas vara gemensamt för ett större antal kommuner eller landsting. Såsom även inledningsvis har påpekats är det utredningens uppfattning att tjänster som innefattar myndighetsutövning bör falla utanför området för kommunal uppdragsverksamhet. Inom speciallagstiftningen finns regler som möjliggör för kommuner och landsting att samverka om myndighetsutövning, t.ex. specialregleringar inom miljöområdet. I de fall det finns behov av en vidgning av kommunernas och landstingens möjligheter att samverka om myndighetsutövning, bör det även i fortsättningen ske genom särskild reglering i lag inom respektive förvaltningsområde. I detta sammanhang bör även noteras att kommunala företag inte har rätt att ägna sig åt myndighetsutövning utan lagstöd. Vidare krävs det lagstöd för att kommuner och landsting skall kunna delegera beslutanderätt till anställda i andra kommuner eller landsting.

Ett grundläggande krav för att en kommun eller ett landsting skall ha rätt att bedriva uppdragsverksamhet skall, i likhet med vad som gäller inom området för kollektivtrafiken, vara att den aktuella typen av verksamhet finns i den egna kommunen och är förenlig med den kommunala kompetensen. De verksamhetsområden som kan komma ifråga för försöksverksamheten bör därför begränsas till sedvanlig kommunal verksamhet och verksamheter som har en klar anknytning till sådan verksamhet. Kommunal service- och tjänsteproduktion inom såväl den obligatoriska som frivilliga sektorn kan komma ifråga. Verksamheter som i huvudsak ankommer på det egentliga näringslivet bör inte ingå i en försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet.

Vid behovsprövningen bör de möjligheter till kommunal samverkan som finns i dag beaktas. Kommuner och landsting får t.ex. samverka med andra kommuner och landsting genom en gemensam nämnd. Samverkan kan också ske genom kommunalförbund eller i gemen-

samt ägda kommunala företag samt genom samverkansavtal (se avsnitt 3.6). Samverkan i angivna former kan ske i olika syften och för att möta olika behov. Bl.a. kan samverkan gå ut på att en kommun eller ett landsting tillhandahåller tjänster åt andra kommuner eller landsting. Det finns inte något hinder mot att ekonomisk ersättning utgår för tjänsten. Den enskilda kommunens eller landstingets engagemang måste stå i proportion till kommunmedlemmarnas nytta av detta.

Inom ramen för interkommunal samverkan har kommuner och landsting följaktligen vida möjligheter att gemensamt bedriva verksamheter utan att lokaliseringsprincipen överträds. Reglerna om kommunalförbund och gemensam nämnd gäller för i stort sett alla kommunala verksamhetsområden. Något undantag för konkurrensutsatt verksamhet görs inte. Förarbetena till den ändrade respektive nya regleringen om kommunalförbud och gemensam nämnd ger emellertid inte någon vägledning i fråga om vilka kommunala verksamheter som särskilt åsyftas med de nya reglerna. De flesta kommunalförbund som bildats före lagändringen, dvs. före år 1998, finns inom räddningstjänsten, vatten- och avloppsverksamhet, utbildning och vård/behandling.

Kommuner och landsting har även möjlighet att samverka i kommunala företag inom i princip alla kommunala verksamhetsområden, om det inte är särskilt föreskrivet att angelägenheten skall handhas av kommunen eller landstinget i egen regi. Vidare får vården av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning endast överlämnas till ett kommunalt företag om det finns stöd i lag. På det kommunaltek-niska området, t.ex. inom renhållningsverksamheten, är kommunalt samarbete i bolagsform vanligt förekommande. Det är också vanligt med samverkansavtal inom renhållningsområdet (se avsnitt 3.4.7).

Nu berörda former för samverkan är av intresse främst när kommuner och landsting har behov av ett mer regelbundet samarbete som vid varje tillfälle är av inte helt obetydlig omfattning och där behovet av samverkan sträcker sig över en längre tidsperiod. Även i ett sådant fall kan det dock finnas behov att bedriva uppdragsverksamhet i förhållande till de kommuner och landsting som inte deltar i den särskilda samverkansformen.

Vilka behov bör leda till en vidgning av den kommunala kompetensen att bedriva uppdragsverksamhet ?

Av den tidigare framställningen framgår att kommunernas och landstingens möjligheter att *sälja sina tjänster* begränsas av lokaliseringsprincipen. Däremot finns det i princip inte några rättsliga hinder mot att kommuner och landsting *köper tjänster* av andra kommuner eller

landsting eller på den allmänna marknaden. En allmän förutsättning är dock att bestämmelserna i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling iakttas. Mot bakgrund härav framstår det som naturligt att i första hand beakta "säljarens behov"; i förevarande fall behoven hos de kommuner och landsting som önskar sälja sina tjänster till andra kommuner och landsting. I yttrandena från kommuner och landsting har även behovet av att köpa tjänster framförts som ett argument för en vidgad kompetens att bedriva uppdragsverksamhet. Det som avses är främst mindre kommuners behov av att köpa specialkompetens, t.ex. juristtjänster och tolktjänster samt tjänster inom verksamheter som kräver kvalificerad och kostsam utrustning. Behovet kan i en del fall avse tjänster som endast tillhandahålls av andra kommuner eller landsting och som således inte går att köpa på den allmänna marknaden. Utredningen ser inget hinder mot att även kommunernas och landstingens behov av att köpa tjänster inom ett visst verksamhetsområde vägs in i utredningens överväganden.

Inom området för kollektivtrafik utgjorde följande situation tillräckliga skäl för en vidgning av den kommunala kompetensen att bedriva uppdragsverksamhet. De kommunala bussföretagen agerade på en konkurrensmarknad. Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling medförde att kommunerna och landstingen inte kunde anlita sina egna bussföretag direkt utan föregående upphandling. De kommunala företagen förlorade anbudstävligar till i huvudsak ett privat och ett statligt företag, som jämte de kommunala bolagen var dominerande på marknaden. Lokaliseringsprincipen utgjorde ett hinder för de kommunala företagen att kompensera sig genom att söka sig till andra marknader. När det inte längre fanns någon marknad för de kommunala bussföretagen att verka, fanns det inte förutsättningar att behålla företagen i kommunal regi. Den aktör som hade vunnit upphandlingen köpte ofta upp det kommunala företaget. Genom att kommunala konkurrenter försvann från marknaden försvagades konkurrenstrycket på flera platser i landet. Regeringen bedömde att det fanns en uppenbar risk för att de kommunala företag som fanns kvar på marknaden och som även framöver skulle kunna utgöra reella konkurrenter, antingen köptes upp eller tvingades att samarbeta med varandra i större bolag för att på så sätt öka möjligheterna att stanna kvar på marknaden. Samarbetet i större bolag bedömdes som negativt eftersom det ledde till ett minskat antal aktörer på marknaden, vilket i förlängningen kunde verka hämmande på konkurrensen. Den höga graden av skattefinansiering var också ett skäl som enligt regeringens mening talade för att de kommunala bolagen skulle ges ökade möjligheter att utvecklas till effektiva och konkurrenskraftiga aktörer under samma villkor som privata aktörer genom att bedriva uppdragsverksamhet gentemot andra kommuner och landsting.

De vidgade möjligheterna till kommunal uppdragsverksamhet motiverades således främst av behovet av ökad konkurrens inom området för kollektivtrafiken. Medlet för att förbättra konkurrensen var att öppna möjligheten för de kommunala företagen att delta i upphandlingar som anordnas i andra kommuner och landsting. Härigenom skulle antalet aktörer på marknaden öka och möjligheterna för de kommunala företagen att stanna kvar på marknaden förbättras. I propositionen till försökslagen (prop. 1995/96:167) uppställs som en allmän förutsättning att den uppdragsverksamhet som en kommun eller ett landsting bedriver skall motiveras av effektivitetsskäl. Effektivitetsvinsten i sig anfördes inte som skäl för den vidgade kompetensen (se även avsnitt 7).

Vid en jämförelse med konkurrenssituationen inom andra kommunala verksamhetsområden bör beaktas att förutsättningarna på marknaden för lokal- och regionaltrafik skiljer sig i vissa avseenden från vad som gäller på andra konkurrensmarknader. Kommuner och landsting ansvarar enligt lag för att denna trafik tillhandahålls invånarna. Kommunerna och landstingen är också de enda köparna av dessa tjänster. Trafiken finansieras till ungefär hälften med skattemedel, medan övrig finansiering utgörs av avgifter från resenärerna.

De skäl som har framförts från den kommunala sidan för en vidgning av kompetensen att bedriva uppdragsverksamhet är i huvudsak *effektivitets-, kvalitets- och kompetensskäl*. Sådana skäl kan enligt utredningens mening tala för att det också finns skäl att vidga kommunernas och landstingens kompetens att bedriva uppdragsverksamhet. Samtidigt måste emellertid effekterna i den privata sektorn av en vidgad kompetens beaktas. Om det finns risk för att företag slås ut av en vidgad kommunal kompetens kan det begränsa konkurrensen och minska effektiviteten i den privata sektorn. Frågan om det finns skäl för en vidgad kommunal kompetens måste därför ses ur ett samhälleligt perspektiv och det måste bedömas om åtgärden totalt sett ger en samhällelig effektivitet. Behovet av den vidgade kompetensen måste dessutom, såsom tidigare anförts, vara påtagligt och gemensamt för ett större antal kommuner eller landsting inom ett visst klart avgränsat verksamhetsområde, för att tillräckliga skäl skall anses föreligga att särskilt lagstifta om den kommunala kompetensen inom ifrågasvarande område.

Utredningens kartläggning visar att flertalet kommuner och några landsting känner ett stort behov av att bedriva uppdragsverksamhet för att kunna upprätthålla kompetens och kvalitet samt för att kunna utnyttja knappa resurser effektivare. Alla kommuner och landsting är dock inte av samma åsikt. Två kommuner har förklarat att de inte anser sig ha behov av en vidgad kompetens att bedriva uppdragsverksamhet. Vidare har kommunerna pekat ut en rad olika verksamhets-

områden såsom lämpliga för en försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet. Det finns en stor spridning mellan vilka verksamhetsområden som respektive kommun påtalat. Utredningen konstaterar att behovet i sig av en vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet samt inom vilket eller vilka verksamhetsområden behovet finns, är olika för olika kommuner. En kommuns behov förändras dessutom från en tid till en annan. Samma förhållanden torde gälla för landstingens del. Kartläggningen pekar således inte entydigt på ett särskilt avgränsat verksamhetsområde. Vidare är flera av de verksamhetsområden som pekats ut för snäva för att överhuvudtaget komma i fråga för särskild reglering i lag, t.ex. specialtjänster. Andra verksamheter faller bort av det skälet att det kan ifrågasättas om verksamheten överhuvudtaget rymmes inom den kommunala kompetensen.

Övriga villkor för en vidgad kompetens att bedriva uppdragsverksamhet

Förutom svårigheten att skilja ut ett eller flera lämpliga verksamhetsområden för försöksverksamheten uppkommer en rad andra frågeställningar.

För ett deltagande i försöksverksamheten krävs enligt försökslagen på området för kollektivtrafik att uppdragsverksamheten

- bedrivs av ett kommunalt aktiebolag,
- särredovisas,
- kalkyleras,
- bedrivs affärsmässigt och
- inte stöds på ett sätt som hämmar konkurrensen.

En kommun eller ett landsting får inte heller i övrigt tillämpa annat konkurrensbegränsande förfarande. Av bolagets årsredovisning skall framgå vilka borgensförbindelser och övriga ansvarsförbindelser som kommunen eller landstinget ingått för bolaget.

Utredningen anser att i princip samma villkor bör gälla vid en vidgning av försöksverksamheten med kommunal uppdragsverksamhet till andra verksamhetsområden.

I propositionen till försökslagen inom området för kollektivtrafiken (prop. 1995/96:167) framförde regeringen i huvudsak två skäl till att uppdragsverksamheten skulle bedrivas av ett kommunalt bolag. Det främsta skälet var att kravet på bolagsform fick till följd att trafikverksamheten måste upphandlas i enlighet med lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. De egna företagen och de privata konkurrenterna gavs härmed likvärdiga spelregler, eftersom kommunerna och landstingen då inte automatiskt får köpa direkt från sina egna företag. Det andra skälet var att den ekonomiska redovisningen automatiskt blir avskild från övrig kommunal verksamhet. Valet av associations-

form, aktiebolag, vållade inget större problem, eftersom de flesta kommunala trafikföretagen drevs i aktiebolagsform.

Utredningens kartläggning indikerar att det inte alltid är lämpligt att bedriva den verksamhet som kommunerna och landstingen pekat på i bolagsform. Det bör även beaktas att den vidgade kompetensen att bedriva uppdragsverksamhet skall ske inom ramen för en försöksverksamhet som kommer att pågå under ett fåtal år. Kommunernas och landstingens önskemål att sälja tjänster till varandra inom ett område som omfattas av försöksverksamheten, kan inte anses utgöra tillräckliga skäl för bolagsbildning. Behov av tillfällig försäljning utgör inte heller skäl att bilda bolag.

Nämnden för offentlig upphandling har redovisat ett uppdrag att bl.a. göra en genomgång av de förutsättningar som kommunerna och landstingen har att genomföra köp från sina egna företag utan att inleda ett formellt upphandlingsförfarande enligt lagen om offentlig upphandling. I nämndens uppdrag ingick att den skulle ge förslag till ändringar i lagen om offentlig upphandling alternativt ange de ändringar som skulle krävas i EG:s upphandlingsdirektiv för att möjliggöra sådana köp. Rättsläget är emellertid oklart och det är ännu ovisst hur frågan slutligt kommer att regleras (se avsnitt 6 s. 68 f.). Mot bakgrund härav framstår inte argumentet om kommunernas och landstingens skyldighet att upphandla vid köp från egna företag som ett tillräckligt skäl för att i nuläget slå fast att kommunal uppdragsverksamhet skall bedrivas i bolagsform. Kravet på särredovisning borde kunna tillgodoses utan att det samtidigt uppställs ett krav på att verksamheten skall bedrivas i bolagsform.

Utredningen finner således att kommunal uppdragsverksamhet skall kunna bedrivas även i förvaltningsform. Det bör vara upp till kommunerna och landstingen att välja den form som lämpar sig bäst för ifrågavarande verksamhet.

Från näringslivets sida har framförts ett krav på att principerna för redovisningen av uppdragsverksamheten bör preciseras i en kommande lag. Utredningen utesluter inte att det kan finnas skäl för en sådan precisering.

Från näringslivets och Konkurrensverkets sida har det framförts krav på att kommunernas och landstingens egna verksamhet måste ha varit utsatt för konkurrens på hemmamarknaden innan kommunen eller landstinget får sälja sina tjänster till andra kommuner och landsting. Den kommunala enheten skall således först ha tävlat med externa konkurrenter om att få utföra den aktuella verksamheten i den egna kommunen eller landstinget. I försökslagstiftningen inom området för kollektivtrafiken uppställs inte något krav på att verksamheten skall ha varit konkurrensutsatt på hemmamarknaden innan kommunen eller landstinget får sälja sina tjänster. Regeringen utgick dock från att

verksamheten på sikt skulle komma att konkurrensutsättas även på hemmamarknaden genom att kommuner och landsting, sedan kontraktstiden löpt ut, är skyldiga att upphandla vid köp från sina egna bolag. Eftersom utredningen inte anser att det bör uppställas något krav på att verksamheten skall bedrivas i bolagsform kan kommunerna och landstingen, om de väljer förvaltningsformen, undvika att verksamheten på hemmamarknaden konkurrensutsättes. Vidare är det oklart om det framöver kommer att finnas en skyldighet för kommuner och landsting att upphandla vid köp från egna bolag (avsnitt 6 s. 68 f.). Fråga uppkommer om konkurrensutsättning på hemmamarknaden bör vara en allmän förutsättning för att kommuner och landsting skall tillåtas att bedriva uppdragsverksamhet inom ifrågavarande verksamhetsområde. Utredningen anser att frågan kräver en närmare analys.

En central frågeställning vid en vidgad kommunal uppdragsverksamhet är hur kravet på konkurrensneutralitet skall tillgodoses.

Kommunal och privat verksamhet konkurrerar allt oftare på marknaden. På grund av de grundläggande skillnaderna mellan den kommunala och den privata verksamheten har detta lett till konkurrenskonflikter. I direktiven slår regeringen fast att förslaget om en utvidgning av försöksverksamheten skall ges en sådan utformning att det inte inbjuder till otillbörlig skatteplanering, subventionering eller på annat sätt medför att otillbörliga konkurrensfördelar kan uppkomma.

Ett första förutsättning för att så långt möjligt åstadkomma konkurrensneutralitet är att uppdragsverksamheten bedrivs på affärsmässiga grunder. Härvid är det nödvändigt att göra undantag från förbudet mot spekulativa företag, som innebär att en kommun eller ett landsting inte får inlåta sig på företag som har till huvudsakligt syfte att ge kommunen eller landstinget en ekonomisk vinst (avsnitt 3.3 s. 24). Vidare krävs avsteg från självkostnadsprincipen (avsnitt 3.2 s. 23). I priset skall således inräknas en viss vinstmarginal om inte annat undantagsvis är särskilt motiverat.

9.2 Särskilda verksamhetsområden

Av den tidigare framställningen framgår att kommuner och landsting redan i dag har kompetens att sälja sina tjänster till varandra inom flera kommunala verksamhetsområden. Enligt *ellagen* (1997:857) har t.ex. kommunala företag rätt att bedriva produktion av och handel med el och därmed sammanhängande verksamhet utanför kommunens område (avsnitt 3.4.3 s. 29 f.). Lokaliseringsprincipen har även åsidosatts inom det sociala området. Sedan årsskiftet har kommunerna enligt *socialtjänstlagen* (1980:620) rätt att bedriva uppdragsverksamhet inom socialtjänsten åt andra kommuner (avsnitt 3.4.4 s. 30 f.). Den

vidgade kompetensen omfattar inte uppdragsverksamhet åt landsting eller landstingens möjligheter att tillhandahålla tjänster inom området åt kommuner eller andra landsting. Något större behov av att vidga vare sig kommunernas eller landstingens kompetensen inom detta område torde emellertid inte föreligga, eftersom ansvaret för socialtjänsten åvilar kommunerna.

Ett område vars verksamhet tangerar verksamheten inom socialtjänsten är den som bedrivs med stöd av *lagen (1993:387) om stöd och service åt vissa funktionshindrade* (avsnitt 3.4.4 s. 31). Ett landsting och en kommun som ingår i landstinget har enligt lagen rätt att träffa avtal med varandra som innebär en överlåtelse av ansvaret för en eller flera uppgifter från kommunen till landstinget eller omvänt. Någon möjlighet för en kommun att sälja sina tjänster t.ex. vid gruppboende eller daglig verksamhet, till andra kommuner ges inte i lagen utan är begränsad till s.k. överskottskapacitet. Kommunerna torde i huvudsak ha samma behov av att sälja tjänster till varandra inom nämnda område som inom socialtjänsten. Det kan därför finnas skäl för en motsvarande lagändring som den som genomförts i socialtjänstlagen. Frågan om en eventuell lagändring bör dock behandlas i annan ordning och inte inom ramen för en vidgad försökslagstiftning om kommunal uppdragsverksamhet.

Inom *hälso- och sjukvårdsområdet* finns vissa möjligheter till kommunalt samarbete. Bl.a. finns regler om regionssjukvård (avsnitt 3.4.5 s. 32 ff.). Det har inte tydligt påtalats att behovet av att bedriva uppdragsverksamhet inom hälso- och sjukvårdsområdet skulle vara så påtagligt att det motiverar en vidgning av den kommunala kompetensen inom området. Vidare bör behovet av kommunal samverkan inom området i flera fall kunna tillgodoses genom en gemensam nämnd. Inom ramen för utredningen saknas utrymme för en fullständig kartläggning av kommunernas och landstingens behov av att sälja tjänster till varandra inom hälso- och sjukvårdsområdet. En vidgad kompetens att bedriva uppdragsverksamhet skulle t.ex. öka tillgången av specialistkompetens oberoende var i landet denna finns. Utredningen utsluter således inte att det kan finnas anledning att vidga kommunernas och landstingens möjligheter att sälja tjänster till andra kommuner eller landsting. Frågan får utredas vidare. Det bör särskilt noteras att frågan om kommuners möjligheter att bedriva primärvård på entreprenad har väckts och bereds inom regeringskansliet.

Skollagen (1985:110) innehåller regler om kommunal samverkan. Även inom området för barnomsorg och förskoleverksamhet finns fr.o.m. den 1 januari 1998 möjligheter för kommuner att tillhandahålla tjänster till varandra. Enligt *lagen (1991:1109) om uppdragsutbildning i vissa fall* kan kommuner och landsting även tillhandahålla viss utbildning mot ersättning för personer som utses av en uppdrags-

givare som bl.a. kan vara en kommun eller ett landsting. Något behov av en vidgad kompetens synes inte föreligga (avsnitt 3.4.6 s. 35).

Va-området regleras av *lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar*. Lokaliseringsprincipen utgör ett hinder för kommunal uppdragsverksamhet inom va-området. Plan- och byggutredningen har i sitt betänkande (SOU 1996:168) lämnat förslag till ny lag om vattenförsörjning och avlopp (avsnitt 3.4.2 s. 28 f.). I betänkandet föreslås inget undantag från lokaliseringsprincipen.

Inom va-området bedriver kommunerna sin verksamhet i såväl förvaltningsform, vanligen genom kommunalförbund, som genom kommunala bolag. Bolagsformen är inte dominerande. Enligt uppgift från Svenska Kommunförbundet finns det inget fall där privata företag har tagit över den kommunala va-verksamheten. Konkurrenssituationen motsvarar inte den som förelåg inom området för kollektivtrafiken (jfr s. 91- 92). Med hänsyn till verksamhetens art, t.ex. livslängden för ledningar, har kommunerna behov av långvarigt samarbete. Detta kan tillgodoses främst genom samverkan i kommunalförbund, gemensam nämnd eller samarbete i annan form. Va-området synes i de flesta fall för va-anläggningar mindre lämpligt för en tidsbegränsad tjänsteförsäljning inom ramen för en försöksverksamhet.

Ungefär hälften av referenskommunerna har pekat på *området för renhållning och avfallshantering* som ett lämpligt område för försöksverksamheten med kommunal uppdragsverksamhet. Renhållningslagen (1979:596) saknar regler som ger kommuner rätt att bedriva uppdragsverksamhet åt andra kommuner eller landsting inom ifrågavarande område. Det är dock vanligt förekommande att kommuner samverkar angående avfallshantering, antingen genom gemensamma kommunala bolag eller genom samverkansavtal. När det gäller hushållsavfallet har kommunerna enligt renhållningslagen en ensamrätt till hanteringen av avfallet. Olika kommuner samverkar ofta genom att en kommun hanterar delar av en annan kommuns avfall i utbyte mot att den förstnämnda hanterar en annan del av den senares avfall.

Utvecklingen går därutöver mot ett utökat producentansvar för olika varugrupper, vilket innebär att delar av den traditionella avfallshanteringen kommer att flyttas över från kommuner till producenter och andra aktörer. Kommunernas möjlighet att ta ett ökat ansvar för bortforsling samt återvinning och bortskaftande av annat avfall än hushållsavfall kommer att upphöra för icke farligt avfall (se avsnitt 3.4.7 s. 35 ff.). Beträffande farligt avfall har regeringen ansett att möjligheten till utökat renhållningsansvar för kommuner tills vidare bör behållas. Kommunernas ansvar för hushållsavfall kommer däremot att finnas kvar inom överskådlig tid. En vidgad kompetens för kommunerna att bedriva uppdragsverksamhet inom renhållningsområdet skulle därför inte kunna omfatta andra avfallstyper än hushållsavfall.

Kommunernas renhållningsverksamhet uppvisar vissa likheter med verksamheten inom området för kollektivtrafiken. Verksamheten är klart avgränsad och bedrivs till stor del av kommunala företag, företrädesvis aktiebolag. Kommunerna har emellertid, med undantag för vad som är föreskrivet om producentansvar, ensamrätt att forsla bort hushållsavfall och se till att avfallet återvinns eller bortskaffas. De väljer själva om de skall sköta verksamheten i egen regi eller genom kommunala bolag. Om verksamheten bedrivs i förvaltningsform är det upp till kommunerna att bestämma om verksamheten skall konkurransutsättas. Vidare är det vanligt förekommande att kommunerna löser behovet av samverkan inom en region genom att bedriva verksamheten i gemensamt ägda bolag. Därutöver är som ovan nämnts samverkansavtal vanligt förekommande. Samverkansavtal i denna sektor bör ofta i enlighet med en tidigare refererad kammarrättsdom (avsnitt 3.3 s. 27) vara att anse som förenlig med möjligheterna att sälja tillfällig överskottskapacitet. Behovet av samverkan mellan kommuner torde genom vad som redovisats vara tillfredsställt. Tillräckliga skäl att vidga den kommunala kompetensen att bedriva uppdragsverksamhet vad gäller hushållsavfall föreligger således inte.

Inom plan- och byggväsendet har flera referenskommuner slutligen pekat på kommunernas *MBK-verksamhet* (mätning, beräkning och kartering) som ett lämpligt område för kommunal uppdragsverksamhet. Utredningen anser att området är för snävt för att komma ifråga för en försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet. En kommun som saknar egna mätningsresurser har dessutom möjlighet att köpa kartor och tjänster av det statliga lantmäteriet (avsnitt 3.4.8 s. 39).

9.3 Utredningens slutsatser och förslag

Mot bakgrund av de överväganden som redovisats i avsnitt 9.1 och 9.2 konstaterar utredningen att det saknas förutsättningar att, inom ramen för en försöksverksamhet, vidga den kommunala kompetensen att bedriva uppdragsverksamhet inom ett eller flera särskilt avgränsade verksamhetsområden.

Utredningens genomgång av gällande rätt visar att kommuner och landsting har möjlighet att med stöd av speciallagstiftning bedriva uppdragsverksamhet åt andra kommuner och landsting inom vissa verksamhetsområden samt att utbyta tjänster genom samverkan i olika former. Som tidigare påpekats är den rättsliga regleringen av kommunernas och landstingens kompetens att samverka och bedriva uppdragsverksamhet svåröverskådlig. Det har framkommit att det hos kommuner och landsting råder en viss osäkerhet beträffande den

kommunala kompetensen i detta sammanhang. Under senare år har det skett flera lagändringar och nya bestämmelser tillkommit. Så sent som vid årsskiftet 1997/98 infördes t.ex. nya bestämmelser om gemensam nämnd. Det finns anledning att ifrågasätta om kommunerna och landstingen till fullo utnyttjar sina möjligheter enligt gällande rätt.

Med hänvisning till vad som sålunda anförts föreslår utredningen att Inrikesdepartementet tillsammans med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet bör verka för ökade kunskaper hos kommuner och landsting om nuvarande möjligheter till kommunal samverkan i olika former samt om kommunernas och landstingens möjligheter att bedriva uppdragsverksamhet åt andra kommuner och landsting.

9.4 Avslutande synpunkter

De ändrade reglerna för kommunalförbund och möjligheten att bilda gemensam nämnd samt den vidgade kompetensen att sälja tjänster till andra kommuner och landsting inom vissa verksamhetsområden har ökat kommunernas och landstingens möjligheter till mellankommunalt samarbete. Det är emellertid för tidigt att uttala sig om de nya möjligheterna räcker för att möta kommunernas och landstingens ökade behov av att bedriva uppdragsverksamhet. Utvecklingen inom området bör följas.

I detta sammanhang är det angeläget att den i propositionen 1995/96:167 aviserade utvärderingen av lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom sådan trafik som avses i lagen (1985:449) om rätt att driva linjetrafik genomförs.

Från kommunalt håll har det gjorts gällande att det finns behov av en vidgad kompetens för kommuner och landsting att bedriva uppdragsverksamhet med stöd av en *generell reglering* som täcker alla verksamhetsområden. Enligt utredningens mening kan det finnas skäl att vidga kommunernas och landstingens kompetens att bedriva uppdragsverksamhet åt andra kommuner och landsting. En vidgning kan bl.a. bidra till ett effektivt utnyttjande av de ekonomiska resurserna inom de kommunala verksamheterna, höja kvaliteten inom vissa verksamhetsgrenar och möjliggöra ett ökat utbyte av specialisttjänster med särskild anknytning till den kommunala verksamheten. En generell reglering skulle underlätta för kommunerna och landstingen att sälja tjänster till varandra i de fall där behovet är tillfälligt eller av liten omfattning utan att det för den skull är att betrakta som tillfällig över-skottskapacitet. Vidare får de kommuner och landsting som köper tjänsterna större valfrihet vad avser avtalskontrahent och möjligheter-na till god upphandling förbättras. Konkurrensen på marknaden kom-

mer att öka, vilket är positivt under förutsättning att kravet på konkurrensneutralitet upprätthålls.

Utredningen saknar underlag för en bedömning av om det finns tillräckliga skäl att införa en generell reglering om kommunal uppdragsverksamhet. Ett ställningstagande förutsätter att frågan utreds vidare. Ytterligare kartläggning av kommunernas och landstingens behov att bedriva uppdragsverksamhet erfordras. Kommuner och landsting bör t.ex. beredas tillfälle att ombesörja en inventering av kommunernas respektive landstingens behov av att bedriva uppdragsverksamhet, varvid berörda förvaltningar och kommunala bolag bör få möjlighet att närmare redogöra för sina behov. En svår och stor fråga som bör behandlas närmare är lokaliseringsprincipens betydelse och utsträckning i framtiden. Vidare krävs det en mer omfattande analys av de risker för konkurrensnedvridning som en generell möjlighet att bedriva kommunal uppdragsverksamhet kan ge upphov till. Även de samhällsekonomiska aspekterna bör analyseras särskilt.

Från näringslivets och Konkurrensverkets sida har framställts krav på att en lagstiftning om en vidgad kommunal kompetens att bedriva uppdragsverksamhet bör anstå till dess det gjorts en mer ingående analys och bedömning av vilka regler som skall gälla vid konkurrens mellan offentliga och privata företag. Vid en fortsatt behandling av konkurrensfrågor i samband med kommunal uppdragsverksamhet är det av särskild vikt att utvecklingen av det arbete som bedrivs av det nyinrättade rådet för frågor om konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor följs (avsnitt 5.2 s. 58). Nämndens verksamhet syftar bl.a. till att klarlägga vilka regler som skall gälla vid konkurrens mellan kommunala och privata företag.

Vidare bör det framhållas att bestämmelserna om offentlig upphandling kan påverka hur en eventuell lag om kommunal uppdragsverksamhet skulle utformas. Från flera håll har det riktats kritik mot den nuvarande lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Såsom tidigare framhållits är det oklart om kommuner och landsting framöver kommer att vara skyldiga att upphandla vid köp från egna bolag (avsnitt 6 s. 68-69).

Avslutningsvis finns skäl att erinra om de positiva erfarenheter som gjorts av den danska regleringen av kommuners och amtskommuners kompetens att bedriva uppdragsverksamhet åt varandra och åt andra offentliga myndigheter (avsnitt 4.3). Regleringen omfattar alla kommunala verksamhetsområden.

Den särskilde utredaren meddelade Inrikesdepartementet genom en skrivelse av den 13 februari 1998 att utredningen i allt väsentligt hade fullgjort utredningsuppdraget. Hon anförde bl.a. att utredningen ansåg att frågan om en generell reglering för kommuner och landsting att i

mindre omfattning bedriva uppdragsverksamhet åt andra kommuner och landsting inom den kommunala kompetensen även bör prövas.

undre omfattning berörig arbetsverksamhet åt andra kommuner och landsting inom den kommunala kompetensen även bör prövas.

10 Generella direktiv

För utredningsuppdraget gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och utredare att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) samt att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

Utredningen har avstått från att lämna något förslag till en vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet på grund av de skäl som anförts i avsnitt 9. Det finns därmed inte anledning att pröva de frågor som anges i de generella direktiven.

10 Genetiska data

Den utredningsgruppen har under de senaste åren utfört omfattande undersökningar av genetiska förhållanden i olika delar av landet. Dessa undersökningar har givit oss en ökad kunskap om den genetiska variationen i olika delar av landet. Detta har varit en viktig del i vår utredning av de genetiska förhållandena i olika delar av landet. Vi har också utfört omfattande undersökningar av de genetiska förhållandena i olika delar av landet. Detta har varit en viktig del i vår utredning av de genetiska förhållandena i olika delar av landet.

Kommittédirektiv

Vidgad försöksverksamhet med kommunal
uppdragsverksamhet **Dir.**
1997:96

Beslut vid regeringssammanträde den 21 augusti 1997.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att utarbeta förslag om en utvidgning till andra verksamhetsområden av den försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet som för närvarande bedrivs inom ramen för lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom sådan trafik som avses i lagen (1985:449) om rätt att driva viss linjetrafik.

Bakgrund

Riksdagen vill vidga försöksverksamheten med kommunal uppdragsverksamhet

I propositionen Kommunal uppdragsverksamhet avseende kollektivtrafik m.m. (prop. 1995/96:167) föreslog regeringen bl.a. att uppdragsverksamhet på försök skulle få bedrivas av kommunala bolag inom området för kollektivtrafik. För att få bedriva sådan verksamhet ställdes vissa villkor. Konstitutionsutskottet delade regeringens uppfattning och angav i betänkandet över propositionen att de kommunala bolagen, när det gäller kollektivtrafiken, borde få tillåtas delta i upphandlingar som anordnas av andra kommuner och landsting (bet. 1995/96:KU34). Riksdagen antog regeringens lagförslag och lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom sådan trafik som avses i lagen (1985:449) om rätt att driva viss linjetrafik trädde i kraft den 1 juli 1996 och gäller till utgången av år 2002.

Konstitutionsutskottet behandlade nyligen i sitt betänkande Kommunala kompetensfrågor (bet. 1996/97:KU12) bl.a. frågan om en utvidgning av den kommunala kompetensen beträffande näringsverksamhet. Utskottet angav då bl.a. att det är värdefullt att de kommunala

trafikföretagen har möjlighet att försöksvis bedriva verksamhet i andra kommuner. För övrig kommunal verksamhet pekade utskottet på att det enligt praxis finns möjligheter att sälja tjänster utanför den egna kommunen. Utskottet uttalade därvid att det finns skäl att vidga försöksverksamheten till att även omfatta annan kommunal verksamhet och att regeringen därför snarast bör lägga fram förslag för riksdagen med denna innebörd. Utskottet hemställde därför att riksdagen som sin mening skulle ge regeringen till känna vad utskottet anfört. Riksdagen biföll utskottets hemställan.

Regeringen har i propositionen *Mer tillgänglig kollektivtrafik* (prop. 1996/97:115) bl.a. föreslagit att lagen (1978:438) om huvudmannskap för viss kollektiv persontrafik skall ersättas med en ny lag om ansvar för viss kollektiv persontrafik. Detta föranleder en följdändring av lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom sådan trafik som avses i lagen (1985:449) om rätt att bedriva viss linjetrafik. Ändringen innebär att en sådan trafikhuvudman, som kan ge någon ett uppdrag att bedriva kollektivtrafik, kan vara ett landsting, en kommun, ett regionförbund, ett kommunalförbund eller ett aktiebolag som bildats av kommuner och landsting i ett län. Förslaget har ännu inte behandlats av riksdagen.

1995 års yrkestrafikutredning föreslog i sitt betänkande *Ny yrkestrafiklagstiftning* (SOU 1996:93) bl.a. att vissa bestämmelser i lagen (1985:449) om rätt att driva viss linjetrafik skall flyttas över och inarbetas i den nya yrkestrafiklag som utredningen föreslår. Regeringen avser att under hösten till riksdagen överlämna en proposition om yrkestrafik där bl.a. denna fråga behandlas.

Tidigare behandling av frågan om uppdragsverksamhet

Frågan om förutsättningarna och gränserna för kommunal uppdragsverksamhet har diskuterats under hela 90-talet. Konkurrenskommittén föreslog i sitt betänkande *Konkurrens inom den kommunala sektorn* (SOU 1991:104) att kommuner och landsting skulle tillåtas att under vissa förutsättningar bedriva uppdragsverksamhet. Förslaget ledde aldrig till någon lagstiftning.

Lokaldemokratikommittén föreslog i sitt delbetänkande *Kommunal uppdragsverksamhet* (SOU 1992:128) en treårig försöksverksamhet under vilken kommuner och landsting, utan hinder av den kommunala lokaliseringsprincipen, skulle ges rätten att sälja sina tjänster både till varandra och på den öppna marknaden. Förslaget omfattade alla verksamheter. Inte heller denna gång ledde förslaget till några lagstiftning.

I propositionen *Lokal demokrati* (prop. 1993/94:188) aviserade den dåvarande regeringen att frågan om uppdragsverksamhet med hänsyn

till remissutfallet över betänkandet SOU 1992:128 skulle beredas vidare. Konstitutionsutskottet angav i sitt betänkande över propositionen bl.a. att den utgick från att regeringen skulle återkomma till riksdagen med förslag till en reglering av kommunal uppdragsverksamhet (bet. 1993/94:KU40 s. 50).

Inom det dåvarande Civildepartementet inrättades en arbetsgrupp med uppgift att bl.a. utreda förutsättningarna för kommuner och landsting att bedriva uppdragsverksamhet åt varandra. Arbetsgruppen avlämnade rapporten Kommunalt uppdragsverksamhet och kommunal samverkan om myndighetsutövning (Ds 1995:13). I rapporten föreslogs bl.a. att kommunala aktiebolag, under vissa förutsättningar, skulle ges möjlighet att bedriva uppdragsverksamhet inom den s.k. kollektivtrafiken. Som nämnts tidigare föreslog regeringen i propositionen Kommunalt uppdragsverksamhet avseende kollektivtrafik m.m. (prop. 1995/96:167) bl.a. att uppdragsverksamhet på försök skulle få bedrivas av kommunala bolag inom området för kollektivtrafik på det sätt som nu också sker.

Uppdraget

Utredaren skall med utgångspunkt i vad som sägs i konstitutionsutskottets betänkande Kommunala kompetensfrågor (bet. 1996/97:KU12) och regleringen i lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom sådan trafik som avses i lagen (1985:449) om rätt att driva viss linjetrafik - föreslå inom vilket eller vilka områden och på vilket sätt den pågående försöksverksamheten kan utvidgas, - beakta de konkurrens- och EU-aspekter som kan ha betydelse i detta sammanhang, samt - utarbeta de författningsförslag som anses erforderliga.

Förslaget om en utvidgning av försöksverksamheten skall ges en sådan utformning att det inte inbjuder till otillbörlig skatteplanering, subventionering eller på annat sätt medför att otillbörliga konkurrensfördelar kan uppkomma.

Utredaren skall under arbetet samråda med företrädare för näringslivet.

För utredningsuppdraget gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och utredare att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) samt att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

Redovisning av uppdraget

Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 15 januari 1998.

(Inrikesdepartementet)

Uppdraget

Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 15 januari 1998. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 15 januari 1998. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 15 januari 1998. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 15 januari 1998. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 15 januari 1998.

Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 15 januari 1998. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 15 januari 1998. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 15 januari 1998. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 15 januari 1998. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 15 januari 1998.

Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 15 januari 1998. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 15 januari 1998. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 15 januari 1998. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 15 januari 1998. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 15 januari 1998.

Förteckning över referenskommuner och referenslandsting

Kommuner

| | |
|-------------------------|-----|
| Alingsås kommun..... | 110 |
| Bergs kommun..... | 114 |
| Borlänge kommun..... | 116 |
| Falköpings kommun..... | 120 |
| Gotland kommun..... | 121 |
| Gävle kommun..... | 122 |
| Göteborgs kommun..... | 123 |
| Halmstads kommun..... | 124 |
| Härnösands kommun..... | 126 |
| Jönköpings kommun..... | 129 |
| Karlskrona kommun..... | 133 |
| Malmö kommun..... | 134 |
| Norrköpings kommun..... | 137 |
| Stockholms kommun..... | 140 |
| Umeå kommun..... | 143 |
| Västerås kommun..... | 153 |
| Örebro kommun..... | 154 |
| Östersund kommun..... | 156 |

Övriga kommuner som har beretts tillfälle till yttrande är Kalmar, Karlstads, Kiruna, Pajala, Strängnäs, Uppsala och Växjö kommuner.

Landsting

| | |
|--|-----|
| Göteborgs- och Bohus läns landsting..... | 158 |
| Jönköpings läns landsting..... | 159 |
| Malmöhus läns landsting..... | 160 |
| Stockholms läns landsting..... | 161 |
| Västernorrlands läns landsting..... | 173 |

Även Värmlands läns landsting har betetts tillfälle till yttrande.

ALINGSÅS KOMMUN

SAMMANTRÄDESPROTOKOLL

Sida 1 (21)

Sammanträdesdatum

Kommunstyrelsens arbetsutskott 1997-11-19

| | |
|-----------------------------------|--|
| Plats och tid | Rådhuset, Alingsås kl 8.00-12.00, 13.00-14.45 |
| Beslutande | S Anne Svensson, fr o m kl 8.50 ordförande samtliga M Björn Leivik, 8.00-12.00, samtliga § S Tore Hult S Lennart Davidsson 8.00-11.00 C Uno Wengholm |
| Övriga deltagare | Lars Eklund, kommundirektör Eva Karlsson, sekreterare Kjell Hult, administrativ chef 8.00-9.20 Marit Minou, utredningssekreterare 8.00-8.15 Sven Stengard, t f ekonomichef 8.15-8.40 Pernilla Fitz, ekonom 8.15-8.40 Helene Musslinder, miljösekreterare 8.40-9.20 Leif Niord, utbildningschef I 1.00-12.00 Tommy Johansson, utbildningsnämnden 11.00-12.00 Ingegerd Löfqvist, utbildningsnämnden 11.00-12.00 Kenneth Fritzon, barn- och ungdomschef 13.00-14.30 Lennart Allbro, barn- och ungdomsnämnden 13.00-14.30 |
| Utses att justera | Björn Leivik |
| Justeringens plats och tid | Rådhuset, Alingsås |
| Underskrifter | Sekreterare Paragrafer 243-258 Eva Karlsson Ordförande Anne Svensson Justerande Björn Leivik |

ANSLAG/BEVIS

Protokollet är justerat. Justeringen har tillkännagivits genom anslag.

Organ Kommunstyrelsens arbetsutskott

Sammanträdesdatum 1997-11-9

**Datum för
anslags uppsättande** 1997-11-25
16

**Datum för
anslags nedtagande** 1997-12-
16

**Förvaringsplats
för protokollet** Administrativa avd, Rådhuset, Alingsås

Underskrift

Utdragsbestyrkande

ALINGSÅS KOMMUN Sammanträdesprotokoll s 21
Kommunstyrelsens arbetsutskott 1997-11-19

Exp Departementens utredningsavdelning

AU § 258 Dnr 1997.282 002

Synpunkter på kartläggning om behov av vidgad kompetens att bedriva uppdragsverksamhet åt andra kommuner eller landsting

Ärendebeskrivning

En av de grundläggande förutsättningarna för kommunernas verksamhet är att den skall ha anknytning till kommunens geografiska område eller till de egna kommunedlemmarna, den s k lokaliseringsprincipen i kommunallagen. Genom särskilda lagar och genom rättspraxis har principen ibland åsidosatts. För närvarande pågår en försöksverksamhet med rätt för kommunala trafikbolag att lämna anbud på linjetrafik i andra kommuner.

Utredningen (In 1997:10) om vidgad försöksverksamhet har fått i uppdrag att föreslå ytterligare verksamhet som kommunerna kan sälja till varandra. Departementens utredningsverksamhet har i skrivelse den 5 november 1997 gett Alingsås kommun tillfälle att ange inom vilket eller vilka verksamhetsområden kommunen har behov av en vidgad kompetens att bedriva uppdragsverksamhet åt andra kommuner eller landsting. Synpunkterna skall lämnas senast den 20 november 1997.

På grund av den korta remisstiden har någon formell remissbehandling inte kunnat göras. På chefsgruppsmötet den 13 november 1997 föredrogs ärendet och eventuella synpunkter skulle lämnas till handläggaren på kommunledningskontoret senast den 14 november. Några synpunkter från förvaltningschefer/bolagschefer har inte framförts.

Genom bildande av kommunalförbund eller genom gemensamma nämnder har kommunerna numera möjlighet att samarbeta kring gemensamma frågor. För närvarande är det dessa frågor som är mest aktuella i Alingsås kommun.

Arbetsutskottets beslut:

Skrivelsen från Departementets utredningsavdelning besvaras med att Alingsås kommun för närvarande inte ser något behov av vidgad kompetens för att bedriva uppdragsverksamhet åt andra kommuner eller landsting.

Härmed översänds protokollsutdrag på beslut fattat av Kommunstyrelsen i Alingsås.

Ärende:

Kontakta undertecknad om eventuella frågor.

KOMMUNLEDNINGSKONTORET

Eva Karlsson
Kommunsekreterare

| | | | |
|-----------------------|------------|---------------|-------|
| BERGS KOMMUN | YTTRANDE | Er beteckning | |
| Kommunstyrelsens stab | Datum | | Sid 1 |
| | 1997-11-12 | | |

Per-Erik Wåglin

Departementens utredningsavdelning
Box 187
201 21 Malmö

UTREDNINGEN (IN 1997:10) OM VIDGAD FÖRSÖKSVERKSAMHET MED KOMMUNAL UPPDRAGSVERKSAMHET

Bergs kommun har beretts tillfälle att ange inom vilket eller vilka verksamhetsområden konununen har behov av en vidgad kompetens att bedriva uppdragsverksamhet åt andra kommuner eller landsting.

Enligt utredningens direktiv tycks kommunal uppdragsverksamhet hittills i huvudsak bedrivits som försöksverksamhet inom kollektivtrafikområdet. Vi menar att uppdragsverksamheten bör kunna utsträckas till en rad andra områden.

Vi som verkar i befolkningsmässigt små men ytmässigt stora kommuner har länge ansett det angeläget med ökat samarbete med andra kommuner och med Landstinget dels för att kunna upprätthålla kompetens och kvalitet och dels för att kunna utnyttja knappa resurser effektivare. Vi kan lätt peka på en rad områden, där vi har kompetens, som även skulle kunna komma andra kommuner eller den öppna marknaden till del. Små kommuner kan i framtiden av främst resursskäl knappast upprätthålla kompetens på alla områden. Dessutom bör man även undvika dubbelarbete och i stället sträva efter ökat samarbete och högre effektivitet.

Vi nämner här endast ett fåtal exempel. Andra exempel kan med lätthet hämtas från t ex det sociala området eller skolans område. En klok och vettig uppdragsverksamhet bör kunna omfatta en lång rad kommunala områden.

1. MBK - verksamhet (mätning, beräkning, kartering). Många små kommuner har inte tillräckligt utrymme för denna verksamhet i sin organisation. Dessutom är den nödvändiga utrustningen dyrbar. Detta är ett utmärkt område där kommunen skulle kunna sälja tjänster till andra kommuner och på den öppna marknaden.
2. Inköpssamordning - upphandlingsverksamhet. Här före-

kommer redan ett mellankommunalt samarbete, som går att utveckla ytterligare med t ex specialkompetens på vissa områden.

3. **Utredningsverksamhet - remissyttranden.** Det måste anses som ett resursslöseri när man som exempel i ett län sitter och yttrar sig över samma utredning från ett antal kommuner, från kommunförbund, landsting, länsstyrelse osv. Den sammantagna arbetsinsatsen skulle bli mindre och yttrandena sannolikt av högre kvalitet om man hade en bättre samordning. Detta går självfallet att åtgärda utan försöksverksamhet eller lagstiftning. Där emot bör man kunna utnyttja en kommunal utredningskompetens bättre genom försäljning av tjänster till andra kommuner och på den öppna marknaden.

BERGS KOMMUN

Per-Erik Wåglin

Utredningssekreterare

Borlänge
kommun

Datum
1997-12-01

Departementens utredningsavdelning
Att: Katarina Persson
Box 187
201 21 Malmö

Behovet att vidga kompetensen att bedriva uppdragsverksamhet till andra kommuner och landsting

Borlänge kommun har beretts tillfälle att inkomma med synpunkter i rubr. ärende till utredningen om vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet. Vi har följande synpunkter:

För det första vill vi framhålla att dessa frågor är i hög grad aktuella och allt viktigare. Det hänger samman med den under senare år allt mer ansträngda kommunalekonomiska situationen. En av de möjligheter som står till buds när det gäller att klara att upprätthålla en kommunal verksamhet med god kvalité är att söka samarbete med andra kommuner. I synnerhet är detta intressant för mindre- och medelstora kommuner. Särskilt behovet att inom olika områden kunna ha råd med att hålla specialistkompetens kan lättare tillgodoses genom att flera kommuner samarbetar. Detta löses lättast genom att någon kommun håller kompetens inom ett område, någon inom ett annat och så köper man tjänster av varandra. I andra fall kan det vara så att en större kommun håller kompetensen, medan mindre grannkommuner inom många områden köper tjänster.

Fördelarna med denna typ av arrangemang är många, men vi vill särskilt framhålla en aspekt. Till skillnad mot konsultupphandling uppnår man här oftast ett förhållande där de personer som arbetar i flera kommuner under lång tid får en god lokalkännedom och kan svara för en viktig kontinuitet i den enskilda ärendehanteringens och dessutom medverka till att bygga upp långsiktigt stabila administrativa rutiner. Dessutom uppstår på ett naturligt sätt en erfarenhetsöverföring mellan kommunerna som är av stort värde inte minst för utvecklingsarbetet.

Utifrån dessa aspekter ser vi behov av friare former för mellankommunalt samarbete inom följande verksamhetsområden. Arkitekttjänster inom både bygglovsområdet och planområdet, byggnadsinspektion, fastighetsbildning., miljötillsyn- och kontroll, ekologisk kompetens, byggläring och projektering, trafikingenjörstjänster, inköpskompetens och överförmyndarverksamhet.

Den andra aspekten på frågan som vi vill peka på är möjligheterna att rationalisera och förbilliga driften av verksamheten inom olika

områden genom att utnyttja stordrifts fördelar som ibland uppkommer. Detta är tydligast inom det kommunaltekniska området. Ett större geografiskt område och ett större befolkningsunderlag gör det ibland möjligt att driva verksamheter rationellare och på en högre kvalitativ nivå än vad som är möjligt i en mindre enskild kommun.

Exempel på detta är avfallsområdet, både vad avser transporter och behandling av avfallet. Behov av samarbete finns också vad avser jour, larm och övervakning inom i stort sett hela det kommunaltekniska området.

De former för etablerande av mellankommunalt samarbete som finns idag, t ex bildande av kommunalförbund, är för komplicerade för att smidigt kunna hitta bra samarbetslösningar på ett praktiskt plan. Rent generellt är vår uppfattning att lagstiftningen måste tillåta mellankommunalt samarbete i många fler former oavsett lokaliseringsprincipen. Avsevärda samhällsekonomiska vinster finns att göra med en förändrad statlig inställning i dessa frågor.

Avslutningsvis vill vi peka på ett annat förhållande som verkar hämmande på möjligheterna att åstadkomma en rationell organisation av den kommunala verksamheten. Det är reglerna i lagen om offentlig upphandling som försvårar rationella lösningar inom en kommunkoncern. För Er kännedom bifogas ett brev som Borlänge kommun tillställde inrikesministern 1997-03-03.

BORLÄNGE KOMMUN

Georg Karlsson
Kommunstyrelsens ordförande

Borlänge
Kommun

Datum
1997-03-03

Kommunstyrelsen
Georg Karlsson

Inrikesminister
Jörgen Andersson

Samverkanshämmande regler i Lagen om offentlig upphandling

Borlänge kommun har i likhet med flertalet andra svenska kommuner valt att organisera vissa verksamheter i bolagsform. Friare ställning samt särredovisad ekonomi är skäl som talat för detta val. Bostadsförsörjning och energiproduktion är exempel på verksamheter som typiskt sett organiserats i bolagsform. Den friare ställningen och särredovisningen motsäger inte koncerninterna samordningsinitiativ.

Tvärtom förhåller det sig på det sättet att det går en koncernsamordningsvåg över den kommunala världen. Allt fler kommuner tar Initiativ till samordning och förstärkt styrning för att ta tillvara desynergi-effekter och skaleffekter som är möjliga att tillgodogöra sig genom aktivt samordningsarbete och helhetstänkande.

I Borlänge kommun har vi särskilt intresserat oss för de effektiviseringar som kan uppnås genom samagerande på fastighetsområdet. Vi kan se att likartade uppgifter förekommer inom Fastighetskontoret, bostadsbolag och industrihusbolag. Som exempel kan nämnas stödfunktioner inom områdena fastighetsjuridik, upphandling och informationsteknologi, lagerhållning av reservdelar, gemensamma lokaler för personal och verkstäder, drift, skötsel, underhåll och tillsyn av geografiskt spridda objekt.

Som regel finns skolor, barnstugor, omsorgsenheter och kontor inne i samlade bestånd av allmännyttigt förvaltade hyreshus. Det ligger mycket nära tillhands att söka samlade organisatoriska lösningar inom kommunkoncernen.

I vårt effektiviseringsarbete har vi dock stött på samordningshämmande regler i Lagen om offentlig upphandling. Den stora stötestenen är det förhållandet att bolagen i lagen ses som separata rättssubjekt. Detta förhållande medför att koncerninterna transaktioner och samagerande ses som upphandlingar vilka skall annonseras, anbudsutlysas och administreras på det formaliserade och tungrodda sätt som lagen föreskriver.

Som vi uppfattat saken kräver EU:s upphandlingsdirektiv inte denna snäva syn på begreppet upphandlande enhet. Det skulle vara en

stor lättnad och effektiviseringspotential om de kommunkoncerninter-
na transaktionerna kunde betraktas som "in house" - tjänster. Samar-
betet mellan förvaltning och bolag borde kunna betraktas som
"familjeangelägenheter".

Regeringens och finansdepartementets motiv för den långtgående
svenska lagstiftningen syns vara en ambition att vidga området för
konkurrensutsättning. Det är naturligtvis en vällovlig ambition men
den praktiskt verksamme inser lätt att entreprenadisering inte är den
universalmedicin som i alla lägen får patienten att må bättre. Vissa
funktioner sköts säkrare, mera långsiktigt och med god kontinuitet om
de organiseras i sk egen regi. Detta vet exempelvis industrin som sak-
nar "pekpinne"-lagstiftning och själv från fall till fall kan avgöra regi-
form. Det förefaller oss naturligt också från den kommunala självsty-
relsens princip att avlägsna den här typen av förmyndarmässighet från
upphandlingslagstiftningen.

Kommunförbundet har i skarpa ordalag kritiserat lagstiftningen i
bl.a detta avseende.

Regeringen har svarat att kritiken skall beaktas i en kommande
översyn av lagen sedan mera erfarenhet vunnits.

När nu en departementspromemoria inom området upprättats och
utsänts på remiss finns anledning att påminna om bevakningen av de
kommunala intressena.

Inrikesdepartementet är det departement som har den största insik-
ten i och förståelsen för kommunernas villkor varför det känns natur-
ligt för oss att vända oss till i inrikesministern med våra krav.

Mot bakgrund av vad som här anförts uppmanar jag Dig

att i Regeringen verka för att de effektivitetshämmande reglerna i
Lagen om offentlig upphandling undanröjas.

BORLÄNGE KOMMUN

Georg Karlsson
Kommunstyrelsens ordförande

... och till slut ...

... till slut ...

... till slut ...

... till slut ...

... till slut ...

... till slut ...

... till slut ...

... till slut ...

... till slut ...

BRUKSÄNDKÖMMUN

... till slut ...

... till slut ...

GOTLANDS
KOMMUN*Kommunstyrelsen*

1997-12-02

Utredningen (In 1997:10) om
vidgad försöksverksamhet med
kommunal uppdragsverksamhet
Att., sekr Katarina Persson
fax 040 12 24 37

Förfrågan

Den korta tid som stått till förfogande är troligen ett av skälen till varför de kommunala förvaltningarna i Gotlands kommun inte hunnit ägna Er förfrågan det utrymme de troligen anser att den förtjänar. Inom kommunstyrelsen har det kontor som bl.a. svarar för övergripande administrativ service - konsult- och servicekontoret - översiktligt diskuterat frågan i sin ledningsgrupp och då kommit fram till att administrativa konsulttjänster och IT vore två områden där den kommunala kompetensområdet kunde ökas. Önskas ytterligare kommentarer kring detta hänvisar jag till ekonomidirektör Björn Edmon tel 0498 26 91 16.

Med vänlig hälsning
kommunstyrelsens kansli

Ann Egefalk
stadssekreterare

GÄVLE KOMMUN
Kommunledningskontoret

3.12.1997

Utredningen om vidgad för
söksverksamhet med kommunal
uppdragsverksamhet
Departementens utrednings-
avdelning
Box 187
201 21 Malmö

Gävle kommun har beretts tillfälle att lämna synpunkter på behov av en vidgad kompetens att bedriva uppdragsverksamhet åt andra kommuner och landsting. Gävle kommun föreslår att utredningen undersöker möjligheterna inom följande områden: tolkservice, "konsulttjänster" inom olika typer av mättningsverksamhet, t.ex. luftföroreningsmätningar och bullermätningar samt rådgivning inom miljö-, hälsa- och naturområden, arkitekttjänster samt tjänster avseende kartproduktion och mätning inom plan- och byggverksamheten, hamnverksamhet, tjänster inom renhållning, sotning och va-verk samt fastighetsförvaltning.

Kommunledningskontoret

Nils Karlsson
kanslichef

1997-11-21

Departementens utredningsavdelning
Att: Katarina Persson
Box 187
201 21 Malmö
Fax 040 12 24 37

Verksamhetsområde där eventuellt behov av vidgad kommunal kompetens föreligger.

Vi har försökt tillmötesgå Ert önskemål genom att tillfråga ett antal förvaltningar och bolag. Svaret är inte heltäckande. Vi måste poängtera att uppgifterna inte på något sätt är politiskt behandlade. De innebär inte heller något ställningstagande i sakfrågan utan är endast en kartläggning av verksamheter där ett eventuellt behov och kapacitet skulle kunna finnas.

Följande förvaltningar och bolag skulle kunna ha kapacitet eller av tekniska skäl ansett de skulle kunna bedriva verksamhet utanför den nuvarande kommunala kompetensen.

Fritidsförvaltningen, Färdtjänstförvaltningen, Göteborgs spårvägar AB, Gatubolaget, Va-verket, Renhållningsverket (bolag från 1/1 98), Servicenämnden- ADB kontoret (IT Fönster).

GÖTEBORGS STADSKANSLI
Verksamhetsområde 2

Ragnar Martinsson

HALMSTAD

Kommunstyrelsen

Handläggare

Datum

1998-02-05

Departementens utredningsavdelning
Box 187
201 21 MALMÖ

Yttrande över utredningen "Vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet", In 1997:10

Halmstads kommun ser det som naturligt att kommunerna får utnyttja de kunskaper som finns hos landsting och andra kommuner för att kunna driva den egna verksamheten på ett effektivt sätt. En vidgad uppdragsverksamhet för kommuner och landsting skulle möjliggöra för kommuner som inte själva har kunskaper och möjlighet att bedriva viss verksamhet att få tillgång till sakkunnig hjälp.

Den begränsning som idag finns genom lokaliseringsprincipen i kommunallagen uppfattas inte alltid som självklar utan kan istället försvåra ett gott utnyttjande av en annan kommuns resurser och kunskaper.

Samverkan har i flera år skett mellan kommuner i form av gemensamt bedriven verksamhet framförallt i aktiebolagsformen eller kommunalförbundsformen.

En utökning till att även omfatta uppdragsverksamhet förefaller därför inte utgöra ett hinder ur principiell synpunkt.

En förutsättning är naturligtvis att den egna kommunens medlemmar inte betalar för den andra kommunens uppgifter.

De områden där en vidgad uppdragsverksamhet i första hand är tänkbar är det kommunaltekniska.

Framförallt gäller det inom avfallsområdet såväl när det gäller deponier och behandling som transporter. Även inom energiområdet kan det förefalla naturligt att en kommun säljer tjänster till en annan kommun på olika områden. Även inom bostadsförsörjningen kan det vara lämpligt att i vissa fall ta tillvara de stordriftsfördelar som kan finnas inom fastighetsförvaltningen genom att en kommun utför uppdrag åt annan kommun eller bolag.

Inom räddningstjänsten finns det många områden där det kan vara lämpligt att utan att förändra ansvarsförhållandena låta en kommun utföra uppgifter åt en annan.

Redan idag förekommer såväl inom handikappomsorgen som individ- och familjeomsorgen att kommuner uppför uppdrag åt andra kommuner.

En del sådana uppdrag bygger på tillfällig överkapacitet men även på behov som uppstått framförallt i samband med kommunaliseringen av olika verksamheter.

Bedömningen är att det även framöver kommer att finnas behov av uppdragsverksamhet eftersom det framstår som ogörligt för alla kommuner att själva direkt kunna tillhandahålla olika former av sociala tjänster.

Halmstads kommun bedriver i förvaltningsform en beställningscentral för färdtjänst.

Det skulle vara kostnadseffektivt om beställningensheten även kunde betjäna närliggande kommuner och landsting.

Halmstads kommun utför genom sin kommuntransportenhet en mindre del av kommunens färdtjänstresor.

Privata entreprenörer utför resterande. Även här skulle det vara kostnadseffektivt om kommunen kunde erbjuda Landstinget dessa tjänster för s.k. sjukresor.

Landsting besitter kompetens i service och underhåll av medicinsk-teknisk utrustning.

Det förefaller inte riktigt att kommunerna skall bygga upp egen kompetens inom området om möjlighet finns att köpa den av Landstinget. För hemsjukvård i ordinärt boende finns en fördelning av arbetsuppgifter mellan kommun och landsting. Möjlighet bör finnas för kommun och landsting att kunna erbjuda landsting eller kommun tjänster som går utanför den formella ansvarsfördelningen. I förhållandet mellan kommun och landsting bör även möjlighet till köp av tjänster inom sjukvård och rehabilitering kunna ske.

Inom utbildningsområdet, framförallt inom de änmesområden där gymnasieskolan verkar, kan kommunen se att det inom de närmaste åren kommer att finnas behov av att tillhandahålla tjänster åt andra kommuner.

Gun Yström
Kommunstyrelsens ordf

Göran Hegen
Kommunchef

HÄRNÖSANDS KOMMUN

1997-11-19

Utredningen om vidgad
försöksverksamhet med
kommunal uppdragsverksamhet
Katarina Persson
Box 187
201 21 Malmö

Behov av vidgad kompetens att bedriva
kommunal uppdragsverksamhet

Härnösands kommun har beretts tillfälle att till sekretariatet för "Utredningen om vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet" ange inom vilket eller vilka verksamhetsområden kommunen har behov av en vidgad kompetens att bedriva uppdragsverksamhet åt andra kommuner eller landsting. Med anledning härav vill kommunen framhålla följande:

Härnösands kommun anser att uppdragsverksamhet åt andra kommuner och landsting endast bör övervägas för sådan kommunal serviceverksamhet som enligt kommunallagen betecknas som frivillig. Även inom de frivilliga verksamheterna bör dock ett restriktiva förhållningssätt gälla för undantag från lokaliseringsprincipen. Undantag från denna princip bör enligt kommunens mening i första hand avse områden som upphandlas i konkurrens och framför allt då områden där konkurrenssituationen riskerar att långsiktigt utvecklas till en monopol- eller oligopolmarknad. Kommunen aktualiserar dock, trots denna grundsyn, nedan några delområden där undantag från lokaliseringsprincipen bör prövas.

Inom kollektivtrafikens område, där konkurrensupphandling genomförts under senare år, har erfarenheterna visat att kommunalt ägda trafikbolag måste ges möjlighet att lämna anbud på trafik även i andra kommuner än den egna, eftersom konkurrerande privata trafikföretag annars får alltför stora konkurrensfördelar. Det är därför positivt med den nu pågående försöksverksamheten att tillåta kommunala trafikbolag att lämna anbud och bedriva trafik utan hänsyn till lokaliseringsprincipen.

Utifrån det synsätt på upphandling som nu gäller för kollektivtrafiken är det angeläget att försöksverksamhet med i princip liknande inriktning också får bedrivas för annan kommunal uppdragsverksamhet som upphandlas i konkurrens och då speciellt för verksamheter

som bedrivs av kommunala bolag.

I Härnösands kommun finns det kommunalt helägda företaget Härnösands Energi och Miljö AB (energiförsäljning, renhållning/återvinning, elnät). För detta företag gäller nu främst att på den avreglerade elmarknaden kunna konkurrera geografiskt fritt.

Företagets arbete med renhållning/återvinning är också arbetsområden där konkurrensutsättningen bör resultera i undantag för kommunala enheter från lokaliseringsprincipen. Härnösands Energi och Miljö har för övrigt redan ett samarbete med närliggande Kramfors kommun om nyttjande av Härnösands deponianläggning.

Företagets servicearbeten inom områdena el- och värmeteknik är också tänkbara områden att undanta från lokaliseringsprincipen.

Inom vår kommun finns i övrigt serviceverksamhet som mycket väl skulle kunna fungera väl på en större geografisk marknad. Hit räknas i första hand matproduktion, som sker samordnat för hela kommunen vid Produktionsköket Navet. Köket, som organisatoriskt tillhör kommunledningskontoret, tillagar och levererar mat till samtliga kommunala enhet (förskolor, skolor, äldreomsorgsinrättningar mm) samt till Härnösands sjukhus. Möjligheter till matleveranser till närliggande kommuner, i första hand Timrå, Sundsvall och Kramfors skulle förbättra Navets möjligheter till god ekonomi och därmed långsiktig överlevnad.

Den påbörjade konkurrensutsättningen av kommunernas och landstingens mathantering har redan visat att framförallt de stora kostföretagen (SAS Catering, Amica m.fl.) erhållit konkurrensfördelar genom sina möjligheter till stordrift och geografiskt oberoende. Inom storköksbranschen är nämligen fördelarna med stordrift uppenbara. När konkurrensupphandling inom kommunernas mathanteringsbranschen går vidare finns viss risk för att vi på sikt i landet får en oligopolliknande matmarknad vilket bör undvikas. För att undvika en sådan utveckling bör kommunala och landstingskommunala produktionskök ges möjlighet till undantag från lokaliseringsprincipen.

Ett annat område där undantag från lokaliseringsprincipen bör prövas är utbildningsområdet där vi bl.a. har den kommunala uppdragsutbildningen. Det bör enligt kommunens mening prövas om inte uppdragsutbildningen borde kunna verka även i närliggande kommuner. Om man får möjlighet att utveckla olika typer av specialistkompetens i närliggande kommunens uppdragsutbildningar skulle det vara en fördel att kunna köpa dessa utbildningar därifrån och ej den egna uppdragsutbildningen. Medvetet samordnade kompetensuppbyggda utbildningar mellan närliggande kommunala uppdragsutbildningar skulle troligen vara såväl ekonomiskt som kompetensmässigt fördelaktigt för inblandade parter. Därför bör en prövning av undantag från lokaliseringsprincipen även göras för delar av den kommunala utbildningen bl.a. för uppdragsutbildningen.

Inom tekniska området övergår inom kort fastighetsförvaltningen till AB Härnösandshus. Av kvarvarande arbetsuppgifter skulle den s.k. MBK-verksamheten (mätning, beräkning, kartering) troligen vara betjänt av en utökad geografisk marknad. En samordnad MBK-verksamhet med närliggande kommuner skulle dels möjliggöra besparingar och dels ge förutsättningar till ökad kompetens inom olika specialområden. Kommunen förordar därför en prövning av undantag från lokaliseringsprincipen även av teknisk serviceverksamhet.

Härnösands kommun

Margit Viklund
Kommunstyrelsens ordförande

Göran Dahlberg
Stabsutredare

JÖNKÖPINGS KOMMUN

Sammanträdesprotokoll

Kommunstyrelsen 7

Sammanträdesdatum

1997-11-19

Ks § 364 1997.697 009

Vidgad kompetens att bedriva uppdragsverksamhet

ÄRENDEBESKRIVNING

Utredningen (In 1997:10) om vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet har med skrivelse 1997-11-05 berett Jönköpings kommun tillfälle att ange inom vilket eller vilka verksamhetsområden kommunen har behov av en vidgad kompetens att bedriva uppdragsverksamhet åt andra kommuner eller landsting. Eventuella synpunkter bör vara utredningen tillhanda senast 1997-11-20.

MAJORITETSRADETS FÖRSLAG

Kommunalsrådet Åke Johansson avger yttrande 1997-11-17 vari sammanfattningsvis föreslås att kommunstyrelsen beslutar

att anta i ärendet avgivet kommunalrådsyttrande med bilaga som eget yttrande till utredningen om vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet.

OPPOSITIONSRADETS FÖRSLAG

Kommunalsrådet Lars-Erik Josefson instämmer.

KOMMUNSTYRELSENS BEHANDLING 1997-11-19**Beslut**

Kommunstyrelsen beslutar

att anta kommunalsrådet Åke Johansson yttrande 1997-11-17 med bilaga som eget yttrande till utredningen om vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet.

JÖNKÖPINGS KOMMUN

1997-11-17

Kommunstyrelsen

KOMMUNALRÅDSYTTRANDE

Dnr: 1997.697 009

Ärende: Behov av vidgad kompetens att bedriva uppdragsverksamhet

MOTIVERING:

Departementens utredningsavdelning har i en skrivelse 1997-11-05 berett Jönköpings kommun tillfälle att ange inom vilket eller vilka verksamhetsområden kommunen har behov av en vidgad kompetens att bedriva uppdragsverksamhet åt andra kommuner eller landsting. Eventuella synpunkter skall avges senast 1997-11-20.

Rent generellt kan sägas att Jönköpings kommun för närvarande inte kan uppvisa något nämnvärt *behov* av att bedriva extern uppdragsverksamhet utöver vad som kan inordnas under begreppet "tillfällig överkapacitet". Den externa uppdragsverksamhet som dock bedrivs eller skulle komma ifråga om kompetensen vidgas är av utpräglad specialistkaraktär. Det rör sig om sådana verksamheter som fordrar antingen specialkunskaper hos berörd personal eller investeringar i verktyg, maskiner eller annan utrustning samt lokaler avsedda för en starkt begränsad verksamhetsinriktning. Exempel på sådana verksamheter inom tekniska nämndens ansvarsområde framgår av bilagd skrivelse från tekniske direktören Lars-Åke Holmkvist.

Jönköpings kommun anser att den verksamhet som kan komma ifråga för uppdragsverksamhet endast kan omfatta funktioner som är väl integrerade med den kommunala verksamheten i övrigt. Den skall dessutom vara av den karaktären att den lämpligast drivs i kommunal regi eller inte finns tillgänglig på den privata marknaden. Specialfunktioner inom kommunal verksamhet är ofta kostsamma att bygga upp och får lätt, trots små organisationer, en överkapacitet i förhållande till den enskilda kommunens behov till följd av det snäva verksamhetsområdet. Av kostnadsskäl kan det ofta vara svårt för mindre kommuner att överhuvud taget etablera de aktuella specialiteterna. Det förefaller därför lämpligt att i det kommande regelverket underlätta kommunal samverkan och ömsesidig uppdragsverksamhet när det gäller specialistkompetens inom olika kommunala sektorer. Det nuvarande begreppet "tillfällig överkapacitet" kan i detta avseende i många fall vara alltför diffust för att tjäna som vägledning om vad som är tillåtet.

I det ovanstående hänvisades till bilaga med exempel på tjänster som med fördel kan bli föremål för uppdragsverksamhet. Inom andra sektorer kan även nämnas inköpsverksamhet, vissa specialistfunktioner inom räddningstjänsten, avancerade databaser för kartframställning mm. Jönköpings kommun har genom en alltmer utvecklad samverkan med intilliggande kommuner gjort den erfarenheten att det föreligger ett behov hos mindre kommuner att köpa specialtjänster som är större än Jönköpings motsvarande behov av att sälja.

Till följd av den korta tid som stått till förfogande har det inte varit möjligt att genomföra någon djupare analys av det frågekomplex som utredningen behandlar. De härmed avgivna synpunkterna blir därför av relativt ytlig karaktär. Jönköpings kommun är dock villig att mer ingående medverka med kommunala erfarenheter om utredningen så skulle önska.

FÖRSLAG TILL BESLUT:

Kommunstyrelsen beslutar

att anta i ärendet avgivet kommunalrådsyttrande med bilaga som eget yttrande till utredningen om vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet.

Åke Johansson

Kommunalråd

NÅGRA SYNPUNKTER PÅ BEHOV AV VIDGAD KOMPETENS ATT BEDRIVA UPPDRAGSVERKSAMHET.

De kommunala verksamheterna är bundna av den sk lokaliseringsprincipen. Enligt rättspraxis har dock kommunen möjlighet att sälja sk tillfällig överskottskapacitet på marknaden utan hinder av lokaliseringsprincipen. Huruvida det gäller även samarbete mellan kommuner är oklart för mig. Tekniska kontoret har uppdrag från andra kommuner och i något fall även företag att utföra tjänster.

Laboratoriet inom VAF-avdelningen säljer tjänster till andra kommuner och till företag och privatpersoner avseende olika prov inom vatten och avlopp. Laboratoriet är certifierat och har hög kompetens, som det är svårt för andra kommuner att bygga upp.

Mätarverkstaden inom VAF-avdelningen kontrollerar vattenmätare. Verkstaden har uppdrag från andra kommuner. Verkstaden har verktyg och kompetens som det är svårt för mindre kommuner att skaffa sig.

Avfallshanteringen kommer i framtiden att behöva utföras i samverkan med kommuner och företag. Som exempel kan nämnas planerad produktion av biogas, som förutsätter leverans av avfall i en mängd, som inte enbart kan tillhandahållas lokalt.

Parkeringsverksamheten inom GPA-avdelningen har en verkstad för reparation m m av parkeringsautomater. Verksamheten skulle kunna utföra uppdrag från andra kommuner och företag.

Projektering av gator, va och park skulle kunna ta externa uppdrag för att vid olika tillfällen utnyttja överkapacitet. Projektering av bl a kyrkogårdar utförs f.n. till kyrkoförvaltningar i och utanför kommunen.

Städverksamheten arbetar f n. inom kommunala fastigheter och är till vissa delar utsatt för konkurrens. Det skulle vara önskvärt att kunna utföra mindre uppdrag på marknaden för att exempelvis kunna komplettera ett internt uppdrag och därmed få ett bättre utnyttjande av personal och material.

Egenregi-verksamheten inom GPA-avdelningen har specialistkompetens inom vissa områden. Exempelvis stensättning av gatsten önskas ibland från privatpersoner och företag. I syfte att upprätthålla kompetensen och att utnyttja överkapacitet bör sådana tjänster kunna erbjudas marknaden.

Egenregi-verksamheten och snickarverkstaden inom FAST-avdelningen bör kunna få ta mindre externa uppdrag som skulle vara rationellt att det utfördes av kommunens personal.

KARLSKRONA
KOMMUN

KOMMUNLEDNINGSFÖRVALTNINGEN

Till
Departementens utrednings-
avdelning
Hovrättsassessor Katarina Persson
Box 187
201 21 MALMÖ

Utredningen om vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet

Karlskrona kommun har betetts tillfälle att ange inom vilka eller vilket verksamhetsområde kommunen har behov av vidgad kompetens att bedriva uppdragsverksamhet åt andra kommuner eller landsting.

För Karlskrona kommuns del är det i detta sammanhang viktigt att framföra att de geografiska hindren i form av, en kommungräns, en landstingsgräns utgör idag formella och reella hinder för en naturlig samverkan mellan ovan angivna intressenter. Enklare former för samverkan över den fysiska gränsen skulle underlätta och effektivisera parternas verksamhet och stå i bättre samklang med samhällsmedborgarnas krav oavsett var man t ex bosatt sig. Enkla och smidiga regler kan möjliggöra service inom alla kommunens kompetensområden för personer bosatta intill den fysiska kommunlandstingsgränsen.

Karlskrona kommun den 18 november 1997

Lisbeth Sager
Kommunchef

MALMÖ STAD
STADSKONTORET
Handläggare

Datum
1997-12-08

Direkttelefon
Direkttelex

Utredningen (In 1997:10) om vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet
c/o hovrättsassessor Katarina Persson
Departementens utredningsavdelning
Box 187
201 20 Malmö

Malmö stad har beretts tillfälle att ge synpunkter på behovet av en vidgad kompetens att bedriva uppdragsverksamhet åt andra kommuner eller landsting samt att ge exempel på verksamhetsområden som redan finns i den egna verksamheten. Efter en solfjädersremiss till berörda förvaltningar, får Malmö stad anföra följande.

Frågan om utvidgning av den kommunala kompetensen har behandlats bl a av konkurrenskommittén i sitt betänkande Konkurrens inom den kommunala sektorn (SOU 1991:104), i lokaldemokratikommitténs delbetänkande Kommunal uppdragsverksamhet (SOU 1992:128) och i propositionen (prop 1993/94:188) Lokal demokrati. Senast var frågan uppe i propositionen om kommunal uppdragsverksamhet avseende kollektivtrafiken m m (prop 1995/96:167).

Frågan om lokaliseringsprincipen i kommunallagen (1991:900) 2 kap I § har med andra ord varit aktuell under hela 1990-talet. Inom kommunen har påtalats behov av en vidgad kompetens att bedriva uppdragsverksamhet åt andra kommuner och landstingen inom främst följande områden

- arbetsmarknadspolitiska utbildningsplatser
- biträda andra kommuner med arbetsmarknadspolitiska åtgärder
- specialistkompetens inom exploateringsområdet, fastighetsjuridik, förvaltning av lantbruks- och skogsmark
- övergripande fysisk planering
- försörjning inom sjukvårdsområdet t ex matförsörjning, transport, sterilverksamhet
- va-verksamhet, avfall, transporter och maskinell gaturenhallning inklusive underhåll, jour och beredskap
- konsultverksamhet gällande fritidsanläggningar
- social jour och annan social beredskap, behandlingshem

- färdtjänsttransporter, sjuktransporter, ambulanssjukvård
- sotningsverksamhet
- besiktningar av olika slag inom teknikområdet, utbildning och specialkompetens på alla områden
- MBK-verksamhet (mätning, beräkning och kartframställning), underhållsbesiktning av skyddsrum
- resebyråverksamhet
- företagshälsovård.

Andra exempel är vid exploatering av mark belägen på ömse sidor av kommungräns. I dessa fall kan betydande vinster föreligga om den ena kommunen kan utföra grundundersökningar, arkeologiska undersökningar, projektering av markarbeten m m åt den andra.

Antalet områden kan göras större, men de angivna framhålls av de hörda förvaltningscheferna inom Malmö stad som särskilt angelägna. De kommunala bolagen har inte tillfrågats, men det är Malmö stads uppfattning att även dessa önskar en utvidgning av den kommunala kompetensen.

Av nämnda uppdragsverksamheter förekommer redan uppdragsverksamhet mellan fastighetskontoret och det av staten ägda bolaget Svensk-Danska Broförbindelsen AB (SVEDAB) i samband med anläggandes av väg- och järnvägsanslutningen till Öresundsförbindelsen. Uppdragsverksamheten avsåg fastighetsvärderingar, fastighetsförvärv m m och gav den erfarenheten att uppdragsverksamhet inte borde begränsas till kommuner och landsting utan även vara möjlig åt staten och dess bolag.

Ett annat exempel visar vidden av problematiken. Malmö stad är delägare i ett städbolag. Detta städbolag har utfört städuppdrag åt ett kommunalförbund inom kollektivtrafiken mellan Malmö stad och Landstinget, där kommunalförbundets kanslilokaler där städuppdragen utfördes är belägna i Lund.

Vidare utför stadsbyggnadskontoret underhållsbesiktning av skyddsrum för Vellinge och Burlövs kommuner och Malmö brandkår har uppdrag av Landstinget att utföra ambulanssjukvård i Burlövs kommun.

Inom speciallagstiftningen har lokaliseringsprincipen åsidosatts på flera områden genom kompetensutvidgande regler i specialförfattningarna. Inom hälso-, sjukvårds- och omsorgsområdet finns lagstöd för att landsting och kommun träffar avtal om vem som skall sköta en viss obligatorisk uppgift. Redan från årsskiftet blir frågan aktuell i Malmö avseende primärvården. Avsikten är att primärvården i Malmö skall drivas av kommunen även i fortsättningen men på uppdrag av det blivande Landstinget Skåne; under 1998 av den gemensamma nämnden för sydvästra Skånes sjukvårdsdistrikt. Sammanläggningsdelegerades

arbetsutskott har i skrivelse till regeringen begärt lagändring inför 1998 så att en kommun efter överenskommelse med Landstinget kan svara för driften av primärvård.

Malmö stad vill också göra utredningen uppmärksam på att genom den nya lagstiftningen i kommunallagen om gemensam nämnd har lokaliseringssprincipen utvidgats. Två eller flera kommuner kan samverka i princip inom alla områden under en gemensam nämnd utan att hindras av denna princip. Det borde därför även vara möjligt att samverka och bedriva uppdragsverksamhet genom vanligt avtal mellan kommuner och landsting.

Sammantaget menar Malmö stad att det finns ett starkt behov av en utvidgning av den kommunala kompetensen, som utom annat skulle vara positiv för arbetsmarknadens utveckling, ge bättre avkastning på investeringar, gynna den regionala utvecklingen, vara kostnadsbesparande för en kommun utan erforderlig erfarenhet och kunskap samt kompetenshöjande för kommun som besitter specialkompetens. Det är också viktigt att framtida regler om uppdragsverksamhet blir enkla och tydliga.

Stadskontoret
Juridiska avdelningen

Ingegård Hilborn Bengt Janson

NORRKÖPINGS KOMMUN
Kommunstyrelsen 1997-12-01

Utredningen om vidgad försöksverksamhet
med kommunal uppdragsverksamhet
Departementens utredningsavdelning
Box 187
201 21 Malmö

Vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet

Norrköpings kommun har beretts tillfälle att inkomma med förslag och synpunkter rörande verksamhetsområden där kommunen har behov av en vidgad kompetens att bedriva uppdragsverksamhet åt andra kommuner eller landsting. Med anledning härav får kommunen anföra följande.

Frågan om den kommunala kompetensen är ofta föremål för debatt och diskussion. Inte minst gäller detta en av kompetensens huvudprinciper, lokaliseringsprincipen, som nu är aktuell för utredningens uppdrag. Utan hinder av lokaliseringsprincipen har kommuner och landsting redan idag relativt goda möjligheter att samarbeta med varandra bl a i syfte att förbättra resursutnyttjandet. Samarbete genom bildande av gemensamma bolag eller föreningar, kommunalförbund eller genom avtal är vanligt. Nyligen har också tillkommit möjligheten för kommuner och landsting att bilda gemensamma nämnder. Vissa speciallagar och de sk kompetensutvidgande "smålagarna" ger också möjligheter till samarbete mellan kommunerna och i vissa fall, t ex i räddningstjänstdagen, förutsätts också att ett sådant samarbete sker. Möjligheter finns ju också för kommuner och landsting att sälja tillfällig överskottskapacitet utanför det egna området. Det kan i detta sammanhang nämnas att det idag nog saknas en totalbild över vad speciallagstiftningen redan idag tillåter att kommuner och landsting kan "hjälpa" varandra med genom att sälja tjänster till varandra. Det vore därför värdefullt om utredningen kunde ta fram en sådan sammanställning och också exempel på vad som härvid kan komma ifråga.

Vad gäller verksamhetsområden som skulle kunna vara aktuella för

en vidgad kompetens skulle Norrköpings kommun helst inte vilja se några direkta begränsningar utan en mera allmän lagformulering som ger sanktion för att kommuner och landsting kan utföra uppdragsverksamhet åt varandra inom alla verksamhetsområden. Detta skulle kunna ske genom att "damma av" Lokaldemokratikommitténs förslag i sitt delbetänkande "Kommunal uppdragsverksamhet" (SOU 1992 128), antingen då som kommittén föreslog i form av en försökslagstiftning eller också genom en permanent lagstiftning. Möjligen kanske en viss anpassning i förslaget behöver göras med hänsyn till att lagen om offentlig upphandling (LOU) tillkommit sedan förslaget las. I övrigt torde förslagens grundidéer om bland annat affärsmässighet mm stå sig.

Tyvärr har tiden för att kunna besvara utredningens frågeställningar varit alltför kort för att kunna göra en mer samlad kartläggning och bedömning av behov och önskemål om en vidgad kompetens för att bedriva uppdragsverksamhet åt andra kommuner. Om inte vårt huvudförslag skulle vinna gehör vill dock exemplifiera med några olika verksamhetsområden som i olika sammanhang är eller har varit aktuella.

I första hand kan framhållas att frågeställningen är aktuell i följande typer av situationer:

- * Försäljning till mindre grannkommuner. Norrköping är en förhållandevis stor kommun och har därmed kompetens och resurser på flertalet områden. Det kan röra sig om unik kompetens eller kvalificerad och kostsam utrustning, som en mindre kommun har svårt att tillhandahålla.
- * Specialisering och uppdelning av kompetens och resurser mellan kommuner. Även för en stor kommun kan vissa kompetenser bli för dyra eller skulle komma att underutnyttjas vid ett eget anskaffande. För Norrköpings del skulle exempelvis ett samarbete med Linköping kunna vara aktuellt i olika sammanhang.
- * Geografiska gränser mellan kommunerna kan ge incitament för att man av effektivitetsskäl utför tjänster åt varandra.

Några konkreta exempel som skulle kunna vara aktuella som vi främst vill föra fram är följande:

- * Hela den kommunaltekniska sektor med energi, va, renhållning, entreprenader och fastighetsförvaltning.
- * Mätningverksamhet mm. ADB - GIS. Inkl. maskin- och programvaror.
- * Spetskompetens av olika slag som t ex landskapsarkitekter, ekologer, stads- och planarkitekter, jurister mm.
- * Laborativ verksamhet inom miljö- och hälsoskyddsverksamhet och va.

- * Inköp/upphandling.
- * Tolkförmedlingsverksamhet.
- * Socialjourverksamhet.
- * Mediacentral/samordning bokinköp.

Exempel på tjänster som kan köpas från Landstinget är familjerådgivning samt service av medicinsk/teknisk utrustning.

Möjligheterna att kunna erbjuda uppdragsverksamhet åt kommuner och landsting bör vara lika oavsett om det är kommunen själv eller ett kommunägt aktiebolag som skall utföra dem. En fråga som utredningen särskilt bör penetrera är om aktuella typer av verksamheter skall upphandlas i konkurrens oavsett om det finns en extern marknad eller ej.

Kjell Norberg

Kommunstyrelsens ordförande

Björn Johansson

Kommundirektör

STOCKHOLMS STAD

Kvalitet och upphandling

Tjänsteutlåtande

STADSLEDNINGSKONTORET

Sid 1 (4) 1997-12-01

Handläggare: Yvette G. Rosdahl

Tfn: 08-508 295 68

YTTRANDE

Utredningen om vidgad försöks-
verksamhet med kommunal
uppdragsverksamhet

KOMMUNAL UPPDRAGSVERKSAMHET

Härmed överlämnas tjänstemannayttrande från stadsledningskontoret, Stockholms stad avseende en utvidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet. Eftersom tiden för yttrande varit kort har inte frågan kunnat behandlats av kommunstyrelsen. Vi förutsätter därför att kommunstyrelsen får möjlighet att yttra sig över utredningens betänkande i det sedvanliga remissförfarandet.

Börje Berglund
StadsdirektörJohans Bjelfvenstam
Avdelningschef**Sammanfattning**

Stadsledningskontoret anser att en regional samordning av vissa verksamhetsområden kan vara fördelaktig. I denna bedömningen skall även hänsyn tas till kommuninvånarnas intresse av närhet och tillgänglighet till verksamheter samt till marknadens struktur inom respektive verksamhetsområde. Kontoret anser att exempelvis följande verksamhetsområden kan vara lämpliga för en vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet, vattenförsörjning, reningsverk, kabelnätdragning, avfallshantering och återvinning, miljöskydd, näringslivsfrågor, hamnverksamhet, befolkningskyddsverksamhet, begravnings- och krematorieverksamhet samt bibliotekstjänster.

Bakgrund

Kommunala företag och kommunala myndigheter är bundna av lokaliseringprincipen. Denna innebär att den verksamhet som kommunen bedriver skall ha anknytning till det egna geografiska området eller till de egna kommunmedlemmarna.

Undantag från lokaliseringsprincipen på så sätt att kommunala företag och kommunala myndigheter har möjlighet att bedriva näringsverksamhet utanför kommunen medges i ett fåtal, särskilt reglerade fall. Enligt rättspraxis har kommunen också getts möjlighet att sälja s.k. tillfällig överskottskapacitet på marknaden.

I betänkande 1996/97:KU12 uttalar konstitutionsutskottet att det finns skäl att utvidga försöksverksamheten till att även omfatta annan kommunal verksamhet och att regeringen snarast bör lägga fram förslag till riksdagen med denna innebörd. Ärendet har ännu inte behandlats i riksdagen.

Stockholms stad, stadsledningskontorets avdelning för kvalitet och upphandling anger nedan förslag på lämpliga verksamheter för en utvidgad försöksverksamhet. Avdelningen har inhämtat synpunkter från stadsledningskontorets juridiska avdelning, avdelningen för samhällsbyggande och Stockholms Stadshus AB.

Avdelningens tolkning av gällande rätt

Avdelningens uppfattning är att det i följande fall är möjligt att bedriva verksamhet i andra kommuner.

Inom den sedvanliga kommunala affärsverksamhet, exempelvis bostadsföretag, el-, gas- och värmeverk, renhållningsverk eller trafikföretag; i sådana fall där lag uttryckligen medger det, exempelvis lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktieföretag att bedriva uppdragsverksamhet inom sådan trafik som avses i lagen (1985:449) om rätt att driva viss linjetrafik.

När kommunen har en överkapacitet, oavsett om denna överkapacitet härrör från kommunal affärsverksamhet eller från annan kommunal verksamhet. För att det skall vara fråga om en överkapacitet, krävs att överkapaciteten är tillfällig och inte omfattar mer än 5 - 10 % av den totala verksamheten. I vart fall så länge det sker inom ramen för kommunens geografiska område.

Tjänster som omfattas av socialtjänstlagen kan enligt den nya socialtjänstlagen (SFS 1997:193) som träder i kraft den 1 januari 1998, erbjudas utanför kommunen utan begränsningar i form av att det skall vara fråga om tillfällig överkapacitet. Denna utvidgning medför exempelvis att egenregienheter inom äldre- och handikappomsorg kan lägga anbud på verksamheter utanför kommunen och en kommun kan köpa tjänster från en annan kommun. Det är sålunda en klar utvidgning av kommunens möjligheter att bedriva verksamhet utanför kommungränsen i förhållande till vad som gäller för närvarande.

Förslag på verksamheter för försöksverksamhet

Eftersom det numera inte finns några begränsningar när det gäller

kommunens möjligheter att sälja socialtjänst utanför området för myndighetsutövning till andra kommuner, bortser avdelningen i detta yttrande från verksamheter inom området för socialtjänst.

Avdelningens uppfattning är att en bedömning av lämpliga verksamheter för en utvidgning av den kommunala kompetensen måste ta sin utgångspunkt i om en verksamhet överhuvudtaget skall bedrivas i kommunal regi. Finns en fungerande, konkurrenskraftig marknad där flera företag konkurrerar finns ingen anledning för kommunen att bedriva verksamhet inom den marknaden, om inte särskilda skäl gör sig gällande i form av exempelvis säkerställande av samhällsviktiga funktioner. Därefter måste en bedömning göras av huruvida regional samordning och regionala lösningar kan vara fördelaktigt. Dessutom bör i en sådan bedömning hänsyn tas till intresset för kommuninvånarna av närhet och tillgänglighet till verksamheter.

Utifrån en sådan bedömning anser avdelningen att de verksamheter som kan vara lämpliga för en motsvarande försöksverksamhet som linjetrafik enligt lag (1 996:63 7), är exempelvis

- vattenförsörjning,
- reningsverk,
- kabelnätdragning,
- avfallshantering och återvinning,
- miljöskydd (livsmedelskontroll, tillsyn och analysverksamhet),
- näringslivsfrågor,
- hamnverksamhet,
- brand-, räddnings-, och befolkningskyddsverksamhet,
- begravnings- och krematorieverksamhet,
- bibliotekstjänster,

I vilken form verksamheten bedrivs

Verksamheter inom området för vattenförsörjning, avloppshantering, avfallshantering, återvinning och hamndrift, bedrivs i bolagsform där Stockholms stad innehar flertalet aktier.

Övriga föreslagna verksamheter ovan, bedrivs genom en ansvarig kommunal nämnd.

- slut -

UMEÅ KOMMUN PROTOKOLL 1 (3)
 Kommunstyrelsens planeringsutskott 1997-11-19

| | |
|--------------------------|--|
| <i>Plats och tid</i> | Kommunstyrelsens sammanträdesrum, Stadshuset Klockan 08.15-11.55 |
| <i>Beslutande</i> | Lennart Holmlund, ordförande Anders Sjölund Marie-Louise Rönmark, ej § 243 Christer Paulsson Nils Häggström Kristian Priemel Margareta Rönngren, ej §§ 244-245 Lena Bäckström |
| <i>Adjungerade</i> | |
| <i>Ledamöter</i> | Carin Conradsson Lennart Degerliden |
| <i>Övriga deltagande</i> | Se separat lista på sidan två. |
| <i>Utses att justera</i> | |
| <i>Underskrifter</i> | Paragraf 240-245 |
| <i>Sekreterare</i> | Stellan Gottfridsson |
| <i>Ordförande</i> | Lennart Holmlund |
| <i>Justerande</i> | Anders Sjölund |

BEVIS

Justering har tillkännagivits genom anslag

| | |
|---|--|
| <i>Organ</i> | Kommunstyrelsens planeringsutskott |
| <i>Sammanträdesdatum</i> | 1997-11-19 |
| <i>Datum för anslags uppsättande</i> 1997-11-26 | <i>Datum för anslags nedtagande</i> 1997-12-18 |
| <i>Förvaringsplats för protokollet</i> | Stadsledningskontoret, kansliet |
| <i>Underskrift</i> | Britt-Louise Hallöf |

UMEÅ KOMMUN

Kommunstyrelsens planeringsutskott

PROTOKOLL

1997-11-19

Exp. 1997-11-26 PLU § 242 1997.671 106

Vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet

Utredningen om vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet har i skrivelse 1997-11-05 berett kommunen tillfälle att ange inom vilket eller vilka verksamhetsområden kommunen har behov av en vidgad kompetens att bedriva uppdragsverksamhet åt andra kommuner eller landsting.

BILAGA

Stadsledningskontoret har upprättat förslag till yttrande i ärendet.

Bitr stadsdirektör Håkan Törnström lämnar sakupplysningar.

Efter viss redaktionell ändring och tillägg antas av stadsledningskontoret upprättat förslag till yttrande i ärendet.

BILAGA

PLU 1997-11-19 Planeringsutskottets beslut

Umeå kommun avger yttrande till utredningen om vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet enligt förslag.

UMEÅ KOMMUN
Stadsledningskontoret

1997-11-18

Kommunstyrelsen

Utredningen om en vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet - förfrågan

Utredningen har berett kommunen tillfälle att ange inom vilket eller vilka verksamhetsområden kommunen har behov av en vidgad kompetens att bedriva uppdragsverksamhet åt andra kommuner eller landsting.

Kommunen föreslås anföra följande.

En rättvisande terminologi?

Kommunerna behöver effektiva verktyg och rationella hjälpmedel för att bedriva sin verksamhet. Ibland kan det innebära att man vill utnyttja kompetens efter resurser som finns hos en annan kommun eller en annan offentlig huvudman eller att man vill gå ihop för att tillsammans skapa sådana resurser. Möjligheterna till sådan samverkan i offentligrättslig form har förbättrats på senare tid, t ex genom särskilda regler för samverkan inom myndighetsområdet, genom förenklade regler om kommunalförbund och genom möjligheten till gemensam nämnd.

Möjligheten till samverkan i privaträttslig form, d v s genom avtal, är mer begränsade. Problemställningarna har dessutom accentuerats genom flera lagar som tillkommit under senare år, bl a upphandlingslagen.

I korthet innebär den nuvarande ordningen att allt tillhandahållande av varor och tjänster som sker med kommuner eller landsting som parter och som sker mot vederlag är att betrakta som näringsverksamhet för den levererande kommunen. I direktiven benämns detta uppdragsverksamhet. Benämningarna är desamma oavsett vem som är leverantör, om det sker av rent kommersiella syften eller av annan anledning. Att en sådan generalisering inte är helt korrekt framgår av det följande.

Den levererande kommunens behov.

Utredningens fråga har naturligtvis en politisk dimension i det att man kan ha olika uppfattning om vad en kommun bör få ägna sig åt. Accepterar man den grundläggande begränsningen, att kommunen endast får ta hand om sina egna angelägenheter, lär det endast vara i undan-

tagsfall som det föreligger ett reellt "behov" av att såsom leverantör bedriva uppdragsverksamhet åt andra kommuner eller landsting.

En sådan situation kan föreligga när det uppkommer en överkapacitet. Det kan bli fallet när verksamheten av någon anledning inte kan dimensioneras enbart för de egna behoven eller när underlaget för en befintlig organisation viker, t ex på grund av konkurrensutsättning, ekonomiska svårigheter eller liknande. Försöksverksamheten med uppdragsverksamhet inom trafikområdet är en konsekvens av just konkurrensutsättningen av de kommunala trafikföretagen.

Umeå kommun har varit i en sådan situation bl a när det gällde tekniska kontorets anläggnings- och städverksamhet. Kommunen har numera en restriktiv hållning till extern uppdragsverksamhet på samtliga områden. Eventuella initiativ att delta i upphandling skall godkännas av kommunstyrelsens arbetsutskott. Som regel torde sådana projekt ligga inom ramen för vad som kan hänföras till tillfällig överkapacitet.

Kommunal samverkan i avtalsform

Ur den köpande kommunens perspektiv kan behovet många gånger se annorlunda ut. Umeå kommun deltar aktivt i ett kommunnätverk, den s. k. Umeregionen, bestående av Umeå jämte de fem omkringliggande kommunerna - den gamla arbetsmarknadsregionen. Samverkan sker i gemensamma intressefrågor men också på ett mer verksamhetsnära plan i huvudsak genom kunskapsöverföring, utnyttjande av befintlig specialistkompetens o s v. En sammanfattning över samarbetets grunder, inriktning och aktiviteter bifogas, bilaga.

De insatser som i dag görs från en kommun till en annan sker utan vederlag. Avsaknaden av en enkel form för ekonomisk kompensation till den levererande kommunen utgör många gånger ett hinder mot ett, fördjupat samarbete. I dessa fall är alltså "behovet" inte hos den levererande kommunen utan hos den mottagande. Insatserna är oftast för små för att motivera en formalisera i någon offentlighetslig ordning. Möjligheten till ett enkelt avtalsarbete skulle kunna lösa dessa fall. Åtgärderna i sig avser att bidra till servicenivå och utveckling inom samverkansområdet.

De kommunala aktiebolagen

För kommunens aktiebolag gäller samma regler och problemställningar som redovisats ovan. Några särskilda restriktioner för bolagen att verka inom sina affärsområden utöver de som följer av lag har inte meddelats. Remisstiden har inte medgett någon genomgång av vilka behov/möjligheter bolagen själva anser sig ha att bedriva uppdragsverksamhet av det slag som utredningen efterfrågar. Här lämnas en

översikt över vilka verksamheter som förekommer i aktiebolagen:

helägda bolag:

Umeå Energi AB med Umeå Elhandel AB . Produktion och distribution av el och värme. Elhandel samt vissa tjänster inom sektorn.

Inom verksamhetsområdet finns särskild kompetensvidgande lagstiftning.

BOSTADEN AB, AB Holmsundsbyggnader. Ägande och förvaltning av fastigheter (bostäder och lokaler).

Umeå Loka[Trafik AB (ULTRA) med Polarbuss AB och Umeå Bussgarage AB. Ansvar för tätortstrafik, bussåkeri, garagering och verkstad.

Försökslagstiftningen ang linjetrafik gäller del av verksamheten.

Umeå Parkerings AB (UPAB). Ägande och drift av parkeringshus, uthyrning av bostäder och lokaler, parkeringsövervakning.

För parkeringsövervakning gäller särskilda regler.

Hörnefors Företagscentrum AB. Uthyrning av industrilokaler.

Umeå, Hamn AB. Hamnverksamhet.

Delägda företag:

Norrländska Industrimässan AB (NOLIA). Ägs tillsammans med Piteå kommun. Mäss- och Utställningsverksamhet, marknadsföring, förvaltning av mäss- och idrottshall.

Västerbottens museum AB. Ägs tillsammans med Landstinget. Länsmueiverksamhet, konsultuppdrag inom det antikvariska området.

Västerbottensmusiken AB. Ägs tillsammans med Landstinget. Länsmusik och musikteaterverksamhet.

Sammanfattning

Den numera gängse terminologin, som används i utredningen, ger inte en helt rättvisande bild av omständigheterna kring att en kommun säljer tjänster eller upplåter resurser till en annan kommun eller ett landsting: Ett avtal där detta sker mot ersättning skulle många gånger

vara den enklaste formen för mellankommunalt samarbete, där behovet är tillfälligt eller av liten omfattning. Behovet och initiativet torde oftare ligga hos den som utnyttjar tjänsten än hos den som tillhandahåller den. Möjligheterna till samverkan i sådan form bör vidgas.

Umeå kommun har en restriktiv hållning till uppdragsverksamhet som utförs av förvaltningarna. I den mån det förekommer, torde den prövas under vad som kan ske inom ramen för utnyttjande av tillfällig överkapacitet.

Beträffande de kommunala aktiebolagen har inte utfärdats några särskilda restriktioner i detta avseende, utöver vad som följer av lag. Inom några verksamheter gäller särskild kompetensvidgande lagstiftning. I några fall är uppdragsverksamhet av efterfrågat slag knappast aktuell. Företagen bör i övrigt själva få besvara i vilken utsträckning de bedriver verksamhet av intresse för utredningen.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens beslut

Umeå kommun besvarar utredningens förfrågan med vad stadsledningskontoret anfört.

STADSLEDNINGSKONTORET

Dan Johansson
Stadsdirektör

Håkan Törnström
Bitr stadsdirektör

Umeå A-region

Grunddokumentet antaget av Kommunfullmäktige

Utvecklingsplan:

Förstärka infrastrukturen, stimulera

näringslivsetableringar

Samverkansområden preciseras

Gemensamt ekonomiskt ansvar .

Grundläggande värderingar:

1. Positiv utveckling i en kommun är bra för alla
2. Positiva till etableringar inom regionen. utan stridigheter. Spridning av arbetstillfällen.
3. Mer lättillgänglig kunskap, kompetens och kultur. Utnyttja modern teknik.
4. Snabba och bekväma kommunikationer.
5. Invånarnas valfrihet och tillgång till god service vid gemensamma insatser.
6. Gemensamt utveckla goda förbindelser med staten
7. Utarbeta gemensam strategi för utveckling. Driva projekt. Projektmedel från länsstyrelsen söks. Infrastruktur, miljö, näringsliv, kompetensutveckling och marknadsföring.
8. Samverka med andra regionala aktörer. Förbindelser med EU. Part i förhandlingar med EU
9. Kommuncheferna utgör arbetsgrupp. Ledande kommunpolitiker träffas två gånger per år i mars och oktober.

Tre stödben

* **Utnyttja befintliga resurser**

Arbetsgrupper inom bl a skola, äldreomsorg, fritid, kultur, kommunalteknik och inköp samarbetar för att utnyttja de samlade resurserna gemensamt och därigenom uppnå de fördelar ett agerande i större skala medför utan att det egna självbestämmandet försvinner.

* **Kommuner i samverkan som metod**

Vi tror att kommuner i samverkan är den mest effektiva metoden för att skapa lokal och regional utveckling. Den metodutveckling som sker inom A-regionen skall komma andra kommuner i länet tillgodo. Speciellt de demokratiska aspekterna i samarbetet skall belysas.

*** Skapa nya resurser för utveckling**

Genom ett antal projekt skall förutsättningar skapas för en utveckling av näringslivet i A-regionens kommuner.

IT-nätverk

Kunskapscentrum

Marknadsföring

Intressebevakning

Kommunikationssamordning

Rekreationsplanering

Arbetsmarknads- och sysselsättningsfrågor

Umeå Regionen
Vad är vi överens om?

- * Samarbetet i UmeåRegionen är värdefullt och kommer att bestå.
- * Begreppet "Kommuner i samverkan" som arbetsmetod har i Umeå-Regionen fått en behövlig konkretisering.
- * Flera av de arbetsgrupper som startats fungerar bra och åstadkommer goda resultat i det tysta. De kommer att fortsätta sitt samarbete.
- * Träffarna på politisk nivå kommer också att fortsätta.
- * Finansieringsprincipen.
- * Vårt gemensamma agerande i viktiga frågor kommer att fortsätta.
- * En ökad tonvikt läggs på effektivisering av befintlig verksamhet.
- * Minskad inriktning på utvecklingsprojekt och framtidssatsningar.

Umeå Regionen Vad har vi gjort?

- * Skaffat oss en identitet
- * Samarbete kring rationaliseringar
 - Räddningstjänst
 - Lönehantering
 - Gymnasieskola
 - Konsumentvägledning
 - mm
- o Utvecklingsfrågor
 - Gemensamma yttranden
 - Samarbete med andra aktörer
 - Program för näringslivsarbetet
 - Program för miljösamarbete
- o Projekt
 - Avfall
 - Lokala resor och resmål
 - Utveckling av produkter och paket
 - Gröna räkenskaper
 - EMAS
 - Pendlingsmönstret
 - PÅ-system
- o Samarbete i den vardagliga verksamheten
 - IT
 - Skola
 - EU
 - Kommunikationer

VÄSTERÅS STAD

Stadsledningskontoret

1997-11-18

Birgitta

Departementens utrednings-
avdelning

Berg

Box 187

Stadsjurist

201 21 MALMÖ

Ang kommunal uppdragsverksamhet

Västerås stad har i skrivelse den 5 november 1997 beretts tillfälle att ange inom vilket eller vilka verksamhetsområden det finns ett behov av en vidgad kompetens att bedriva uppdragsverksamhet åt andra kommuner eller landsting.

Kommunerna har fått vissa ökade möjligheter att samarbeta på det specialreglerade området. Genom lagändringar är det numera möjligt att dels delegera beslutanderätt till anställd i andra kommuner och dels anlita annan kommun för utredningar, tillsynsuppgifter och liknande. Detta gäller t.ex. för vissa uppgifter inom gymnasieskolan, överförmyndarens verksamhet, tillsyn enligt alkohollagen samt inom områdena miljö- och hälsoskydd och renhållning.

Västerås stad är generellt sett positiv till att kunna utnyttja resurser tillsammans med andra kommuner och landsting. Detta gäller alla typer av verksamheter. För närvarande pågår diskussioner om att tillsammans med andra kunna dela kostnaderna för experter av olika slag, såsom jurister, informatörer, finanseexperter, upphandlare etc. Särskilt för mindre kommuner som inte har möjlighet att själva anställa personer med erforderlig kompetens måste detta vara mycket viktigt.

Sammanfattningsvis vore det bra om utredningen så långt det är möjligt föreslår lättnader i den nu gällande lokaliseringprincipen.

Kenneth Holmstedt

Birgitta Urg

Stadsdirektör

Stadsjurist

STADSKANSLIET

Örebro

1997-11-17

Dnr 873-97-38

Utredningen (In 1997:10) om vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet

Hovrättsassessor Katarina Persson

Departementens utredningsavdelning

Box 187

201 21 MALMÖ

Ang svar på remiss 1997-11-05 om kommunal uppdragsverksamhet

Sedan Örebro kommun beretts tillfälle att framföra sina synpunkter i frågan om utökad kommunal uppdragsverksamhet, får stadskansliet - kommunstyrelsens förvaltningsorgan - anföra följande.

Samarbete mellan kommuner inom en viss region blir allt vanligare och alltmer nödvändigt. Såväl den internationella utvecklingen, inte minst förhållandet till EU samt knappa ekonomiska resurser på många samhällsområden utgör starka skäl för ett vidgat samarbete kommuner emellan. I vissa fall kan mer speciella skäl, t ex en kommunindelning utgöra det främsta motivet för samverkan mellan därav berörda kommuner. Vidare har av tradition och nödvändighet samarbete skett på vissa samhällsområden, t ex inom gymnasieskolan och räddningstjänsten. För ett sådant samarbete har lagstöd funnits sedan länge.

Örebro kommuns utgångspunkt för besvarandet av remissen är att samarbete kommuner emellan är befrämjande för kommunernas utveckling och till nytta för kommunmedborgarna. De lagliga möjligheterna för sådan samverkan bör vara så vida som möjligt och omfatta de flesta kommunala samhälls- och verksamhetsområden. Gränserna för detta samarbete får ytterst bestämmas efter vad gällande EUnormer och en nationell upphandlingslagstiftning kan tillåta i detta sammanhang samt med hänsyn till vad som kan anses rimligt i förhållande till den allmänna varu- och tjänstemarknaden.

Då det gäller marknadsaspekterna, anser stadskansliet att all samverkan som grundas på civilrättsliga avtal berörda kommuner emellan

kräver en prövning mot marknadens villkor genom en anbudstävlan. Detta gäller i alla de situationer då det för tjänsterna ifråga finns en fri marknad. För mer formaliserad och långsiktig samverkan mellan kommuner bör ett sådant samarbete kunna etableras utan att detta har föregåtts av ett upphandlingsförfarande. Detta bör gälla såväl vid offentligrättslig samverkan genom kommunalförbund eller gemensam nämnd som vid privaträttsliga former som t ex aktiebolag.

Sammanfattningsvis anser stadskansliet sålunda att den kommunala kompetensen generellt bör vidgas för all kommunal samverkan, vari även landstingen bör innefattas. Gränserna för denna vidgade kompetens får i lagstiftningen och domstolspraxis ytterst bestämmas av gällande EU-normer och vad som här kortfattat kan anges som rimliga hänsynstaganden till marknaden och dess villkor.

Med denna inställning anser stadskansliet det inte nödvändigt att här och nu ange några särskilt viktiga samhälls- och verksamhetsområden framför andra för en kommunal samverkan. Däremot vill stadskansliet fästa utredningens uppmärksamhet på behovet av en snabb generell lagreglering för att rättsligt lösa de intressekonflikter som kan finnas på det här aktuella området. Med det "tryck" som nu finns i landets kommuner att finna gemensamma lösningar på viktiga samhällsproblem i olika samverkansmodeller, är risken ur rättslig synpunkt annars att en alltför vildvuxen flora av samverkansprojekt kan växa fram i landet.

Med den korta tid som stått till mitt förfogande för att besvara remissen - några få dagar - har någon formell politisk behandling av detta remissvar inte medhunnits. Remissvaret har dock underhand stämts av med kommunens politiska ledning, som inte haft något att erinra häremot.

För stadskansliet

Stefan Olsson
stadsjurist

Kommunstyrelsen 1997-12-02 Dnr 01.1997.653 100 1(2)
Budgetchef Greger Wikner

Utredningen om vidgad försöksverksamhet med kommunal
uppdagsverksamhet
Departementens utredningsavdelning
Box 187
201 21 MALMÖ

Vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdagsverksamhet

Inför utredningens arbete har Östersunds kommun beretts tillfälle att lämna synpunkter på bl a inom vilka verksamhetsområden kommunen har behov av en vidgad kompetens att bedriva uppdagsverksamhet åt andra kommuner eller landsting.

Som nämnts i utredningens skrivelse till kommunen utgör lokaliseringsprincipen i kommunallagen ett hinder mot kommuner och landsting att sälja tjänster till varandra eller på den öppna marknaden. Principen har dock i delvis åsidosatts enligt rättspraxis och i flera specialförfattningar och särskilda kompetensutvidgande lagar.

Kommunen har sedan slutet av 1980-talet ingått i ett sambruksprojekt mellan länets kommuner, Landstinget och olika statliga myndigheter (försäkringskassa, militär, länsstyrelse m fl). Sambruksprojektet har lett till bl a gemensamma upphandlingar och avtal, samordning och byte av tjänster samt försäljning resp köp av tjänster.

I samband med kommunens omorganisation 1992 (övergång till beställar-/utförarorganisation med väl avgränsade resultatenheter) konkurrensutsattes i stort sett alla kommunens servicefunktioner helt eller delvis. Kommunfullmäktige beslutade då också om en policy för de konkurrensutsatta verksamheternas rätt att agera på den externa marknaden. Policyn innebär att det är fritt fram att sälja tjänster till de kommunala bolagen och, inom "sambruk", till andra kommuner, Landstinget och statliga myndigheter. I övrigt på marknaden tillåts externa uppdrag med upp till 10 - 15 % av omsättningen i den mån det externa uppdraget gagnar huvuduppgiften och inte innebär expansion. Restriktivitet måste iaktas i de fall kommunen är dominerande leverantör.

I kommunens yttrande över betänkandet "Konkurrens i balans" framförde kommunen att det finns skäl för att utvidga den kommunala näringslivskompetensen. Om kommuner och landsting konkurrensutsätts är det viktigt att även de har möjlighet att lämna anbud på externa tjänster. En vidgad kompetens att bedriva uppdagsverksamhet bör därför omfatta hela marknaden, inte bara åt andra kommuner och

landsting. Tyvärr ligger detta utanför utredningens uppdrag.

Även om den vidgade kompetensen begränsas till att kommuner och landsting kan bedriva uppdragsverksamhet åt varandra är detta ett steg i rätt riktning. Sådan verksamhet förekommer redan, t ex i det sambruksprojekt i Jämtland som nämnts ovan. Det är bra om detta konfirmeras.

Utifrån erfarenheterna från sambruksprojektet, de externa uppdrag vi påtagit oss inom ramen för kommunfullmäktiges policybeslut och de upphandlingssituationer kommunens olika verksamheter kommit i kontakt med, men där man p g a kommunallagen inte kunnat delta, kan följande verksamhetsområden bedömas som mest angelägna att vidga kompetensen att bedriva uppdragsverksamhet inom:

- fastighetsskötsel
- städverksamhet
- matproduktion
- företagshälsovård
- vaktmästeritjänster (post m m)
- transport
- tryckeri
- personalutbildning
- datatjänster
- inköp

Inom vissa verksamhetsområden har en större kommun möjlighet att hålla en bättre och mer effektiv organisation och också möjlighet att inrymma specialkompetens på ett annat sätt än en mindre kommun. Inte minst från denna utgångspunkt skulle en vidgad kompetens att bedriva uppdragsverksamhet gagna den totala kommunala verksamheten i kommunerna i ett län som Jämtland.

KOMMUNSTYRELSEN

Jens Nilsson
Kommunstyrelsen ordförande

Bengt Marsh
/ Kommundirektör

Bohuslandstinget

1997-12-16

Katarina Persson
Departementens utrednings-
avdelning
Box 187
201 21 MALMÖ

Synpunkter avseende utredningen (In 1997:10) om vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet

Bohuslandstinget har beretts tillfälle att ange om Landstinget skulle vilja ha vidgade möjligheter att sälja tjänster till andra landsting och kommuner. Försäljningen ska inte i första hand avse tillfällig överkapacitet.

För närvarande pågår förberedelser för att Bohuslandstinget, Landstinget Skaraborg, Landstinget i Älvsborg samt landstingsdelarna av Göteborgs kommun ska gå samman till en gemensam organisation, Västra Götalandsregionen, fr o m 1999. Sammanläggningsdelegerade har just haft sitt konstituerande sammanträde.

Bohuslandstinget kommer alltså att upphöra som eget landsting fr.o.m. 1999. Några funderingar om vidgade möjligheter att sälja tjänster till andra landsting eller kommuner finns därför inte i nuläget.

BOHUSLANDSTINGET

Juridiska enheten

Tomas Höfde

Landstinget
I Jönköpings län 1997-12-09 147897
Kansliavd E Båfält, USG

Katarina Persson
Departementens utredningsavdelning
Box 187
201 21 MALMÖ

Utredningen om vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet

För närvarande bedriver Landstinget i Jönköpings län ingen uppdragsverksamhet åt andra landsting eller kommuner.

Ett gränsfall kan vara den verksamhet som bedrivs av Tvätteriet i Norrköping AB. Tvätteriet ägs gemensamt av landstingen i Östergötlands och Jönköpings län samt Norrköpings kommun.

De områden som är intressanta för uppdragsverksamhet bedömer vi vara:

- samverka om förrådshållning mellan flera landsting och kommuner
- kollektivtrafik över länsgränserna
- godstransporter
- konsulttjänster avseende sjukvårdsplanering, kvafitetsvärdering etc.

LANDSTINGETS KANSLI

Sven-Olof Karlsson
landstingsdirektör

MALMÖHUS LÄNS LANDSTING

Landstingets kansli
Tjänsteställe, handläggare, telefon direkt
Landstingsdirektörens stab
Christer Sjöberg
046-15 33 85

Datum Diarienummer
1997-12-08 B100/72091

Hovrättsassessor Katarina Persson
Departementens utredningsavdelning
Box 187
201 21 MALMÖ

Svar angående "Utredning om vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet"

Malmöhus läns landsting är för närvarande mitt uppe i en process med sammanslagning av de tre sjukvårdshuvudmännen i Skåne samt genomförande av försöksverksamheten avseende vidgat regionalt ansvar. I detta läge är det svårt att kunna svara på frågan om vilka verksamhetsområden Landstinget har behov av en vidgad kompetens att bedriva uppdragsverksamhet åt andra landsting eller kommuner. Vi arbetar nu över gränserna mellan "landstingen" i Skåne eftersom vi successivt kommer att bli en huvudman. Detta arbete gäller såväl sjukvården som Regionförbundet Skånes ansvarsområde.

Det är möjligt att det efterhand uppkommer verksamhetsområden där vi kommer att ha behov av en vidgad kompetens. Frågan är dock för tidigt ställd. Från och med 1999 är Skåne läns landsting formellt bildat varför frågan då lättare kan besvaras. Det skulle också vara möjligt att be Sammanläggningsdelegerade och Regionförbundet ge synpunkter på frågan men remisstiden tillåter inte ett sådant förfarande.

Med vänlig hälsning

Ingvar Wiberg
Landstingsdirektör

Stockholms läns landsting
1998-01-20 LS 9711-1014
Landstingskontoret
Styrelsesekretariatet

Departementens utredningsavdelning
Box 187
201 21 Malmö

Utredningen (In 1997:10) om vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet

Genom remiss den 24 november 1997 har Departementens utredningsavdelning berett Stockholms läns landsting tillfälle att avge yttrande i rubricerade ärende.

Med anledning härav får landstingskontoret meddela att landstingsstyrelsen denna dag beslutat avge yttrande enligt landstingsrådsberedningens förslag i skrivelse den 7 januari 1998.

Reservation mot landstingsstyrelsens beslut har anförts av m-, fp- och c-ledamöterna.

Protokollsutdrag kommer att översändas, så snart protokollet justerats.

Marianne Torsell

Bilagor:

- 1 Landstingsrådsberedningens skrivelse den 7 januari 1998 jämte bilaga 2
- 2 M-, fp- och c-ledamöternas skrivelse den 16 januari 1998

Stockholms läns landsting Skrivelse
Landstingsrådsberedningen 1998-01-07 LS 9711-1014

Landstingsstyrelsen

LS 9711-1014

Yttrande över utredningen om Vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet
(2 bilagor)

Föredragande landstingsråd: Claes Ånstrand

ÄRENDET

Departementens utredningsavdelning har berett Landstinget möjlighet att yttra sig över utredningen om vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att som yttrande till Departementens utredningsavdelning överlämna landstingskontorets tjänsteutlåtande.

Claes Ånstrand

Liisa Sihvo Murstam

Bilagor

- 1 Skrivelse från Departementens utredningsavdelning 1997-11-21
- 2 Landstingskontorets skrivelse 1997-12-08

| | | |
|----------------------------------|------------|--------------|
| Stockholms läns landsting | SKRIVELSE | 2 |
| Landstingsrådsberedningen | 1998-01-07 | LS 9711-1014 |

ÄRENDET OCH DESS BEREDNING

Departementens utredningsavdelning har i en skrivelse (bilaga) berett Landstinget möjlighet att yttra sig över utredningen om "Vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet" senast den 15 december 1997.

Ärendet har remitterats till landstingskontoret.

Landstingskontoret har i tjänsteutlåtande den 8 december 1997 (bilaga 2) anfört att kommunal verksamhet har under det senaste decenniet utsatts för tilltagande krav på ökad effektivitet och produktivitet. Olika former för att uppnå en högre grad av effektivitet och produktivitet har prövats runt om i landet, så även i Stockholms läns landsting (SLL). Ett bekymmer som alltmer har accentuerats i detta sammanhang är de begränsningar som Kommunallagen (KL), och då särskilt dess lokaliseringsprincip, lägger för kommuner och landsting när de försöker bli mer effektiva och produktiva.

Sammanfattningsvis är SLL:s uppfattning att KL:s lokaliseringsprincip, så som den nu är formulerad, bör utgå ur kommunallagen. Full frihet bör ges åt kommuner och landsting att producera tjänster åt andra kommuner och landsting, så länge som denna tjänsteproduktion ligger inom den kommunala kompetensen och inte subventioneras skattevägen.

På grund av den mycket korta remisstid som givits fokuserar SLL: s remissvar på att ange de principiella grunderna till denna ståndpunkt, snarare än att i detalj ange för vilka verksamheter som lokaliseringsprincipen bör upphävas.

Landstingsrådsberedningen behandlade ärendet den 7 januari 1998.

Stockholms läns landsting
Landstingskontoret

Tjänsteutlåtande 1 (5)
1997-12-08 LS 9711-1014

Landstingsstyrelsen

Vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet

ÄRENDET

Kommunallagens (KL) "lokaliseringsprincip" innebär att den verksamhet som bedrivs av en kommun eller dess bolag skall ha anknytning till kommunens geografiska område eller dess medlemmar. Denna princip har givits vissa lagfästa undantag. T.ex. finns, på försöksbasis, möjligheter att bedriva kollektivtrafik utanför det egna geografiska området. Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att utarbeta förslag om en utvidgning av försöksverksamheten även till andra verksamhetsområden.

Stockholms läns landsting har givits tillfälle att avge yttrande över den statliga utredningen om vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet (In 1997:10). Landstinget skall särskilt ange inom vilket eller vilka verksamhetsområden som Landstinget har behov av en vidgad kompetens att bedriva uppdragsverksamhet åt andra landsting eller kommuner.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Landstingsstyrelsen föreslår landstingsfullmäktige besluta **att** som svar på utredningen anföra följande:

Kommunal verksamhet har under det senaste decenniet utsatts för tilltagande krav på ökad effektivitet och produktivitet. Olika former för att uppnå en högre grad av effektivitet och produktivitet har prövats runt om i landet, så även i Stockholms läns landsting (SLL). Ett bekymmer som alltmer har accentuerats i detta sammanhang är de begränsningar som Kommunallagen (KL), och då särskilt dess lokaliseringsprincip, lägger för kommuner och landsting när de försöker bli mer effektiva och produktiva.

Sammanfattningsvis är SLLs uppfattning att KLs lokaliseringsprincip, så som den nu är formulerad, bör utgå ur kommunallagen. Full frihet bör ges åt kommuner och landsting att producera tjänster åt andra kommuner och landsting, så länge som denna tjänsteproduktion ligger inom den kommunala kompetensen och inte subventioneras

skattevägen.

Pga av den mycket korta remisstid som givits fokuserar SLLs remiss-svar på att ange de principiella grunderna till denna ståndpunkt, snarare än att i detalj ange för vilka verksamheter som lokaliseringssprincipen bör upphävas.

LOKALISERINGSPRINCIPEN OCH DEN KOMMUNALA VERKSAMHETEN

Den primär- och landstingskommunala verksamheten har tre karaktäristiska kännetecken:

1. Rätten att uttaxera skatt, vilket möjliggör en kollektiv finansiering av de tjänster som sektorn erbjuder
2. Demokratisk reglering av vilka tjänster som de finansiella resurserna skall användas till, tjänsternas servicenivå, vem som skall få ta del av tjänsterna mm
3. Produktionen av tjänsterna

De demokratiskt viktigaste aspekterna är de två första, den kollektiva finansieringen och den demokratiska regleringen. Frågan om vem som producerar tjänsterna åt den offentliga sektorn borde ur medborgarnas synvinkel vara av mindre intresse, under förutsättning att producenten möter de krav avseende kvalitet, ekonomi mm som ställts upp av de folkvalda.

Ett av de mer markanta problemen med KL är att den inte har skrivits med beaktande av ovanstående karaktäristika, vilket leder till problem såväl för den förtroendevalde beställaren/upphandlaren som för den kommunalt ägda producenten.

Beställning/upphandling och uppdragsverksamhet

Det är allmänt känt och accepterat att en köpares position stärks ju fler faktiska eller potentiella säljare som köparen har att välja mellan. Fler potentiella producenter gör det vanligtvis lättare för köparen att er-hålla en hög kvalitet till ett lågt pris. Detta gäller givetvis även förtroendevalda när de utövar sitt demokratiska ansvar att försöka få ut så mycket och så högkvalitativa tjänster som möjligt åt medborgarna till så låg kostnad som möjligt.

Inom de flesta områden där kommuner och landsting har ett *ansvar för att tillhandahålla* (dock ej nödvändigtvis själv producera) tjänster åt medborgarna, innebär lokaliseringssprincipen att antalet producenter som kan erbjuda sina tjänster åt kommunala beställare/upphandlare minskar kraftigt.

Skälet till detta är att producenterna inom dessa områden framförallt är primär- och landstingskommunalt ägda (förvaltningar eller bolag). Dessa kommunala producenter förhindras av lokaliseringsprincipen att, annat än undantagsvis, sälja sina tjänster utanför den ägande kommunens geografiska område.

Inom de områden där det existerar en stor mängd privaträttsligt ägda producenter utgör lokaliseringsprincipen inget hinder för beställaren/upphandlaren, då det ju står denne fritt att (inom ramen för vad Lagen om offentlig upphandling medger, se nedan) anta anbud från privata producenter. Och de privatägda producenterna får ju agera över hela landet.

Om KLs lokaliseringsprincip inte avskaffas i sitt nuvarande skick finns endast ett sätt att öka de förtroendevaldas möjlighet att välja mellan olika konkurrerande producenter: att låta den kommunalägda produktionsapparaten övergå i privaträttslig ägo.

Offentlig produktion och uppdragsverksamhet

Den offentliga produktionsapparaten har de senaste 10-15 åren fått mycket kritik för bristande kvalitet och sjunkande produktivitet. Ett större mått av affärsmässighet har efterlysts. Ett svar på detta har varit att bolagisera och/eller konkurrensutsätta produktionen.

I de flesta fall har detta, till en början, varit en framkomlig väg. En erfarenhet är dock att lokaliseringsprincipen med tiden visar sig utgöra ett avgörande hinder för fortsatt affärsmässighet, då den förhindrar producenten att verka utanför ett givet geografiskt område. Därmed begränsas kraftigt möjligheten att spinna vidare på de goda koncept man utarbetar samt att söka synergier med andra verksamheter.

Den kommunala produktionen hamnar på detta sätt i en rävsax. Det ställs krav på att den skall vara affärsmässig och konkurrenskraftig, men den tillåts inte bete sig affärsmässigt. Den *utsätts för*, men tillåts *inte verka på* marknadens villkor. Med dessa förutsättningar är det svårt för den offentligt ägda produktionsapparaten att långsiktigt upprätthålla en hög innovationskraft och produktivitet.

SLL anser därför att det är rimligt att låta den kommunalägda produktionen (oavsett associationsform, se nedan) få verka oaktat geografiska gränser.

KOMPETENSPRINCIPEN

Det är en sak att konstatera att kommunalägd produktion bör ges frihet att verka utanför kommunen/landstingets *geografiska* område. En annan är att definiera inom vilka *verksamhetsområden* de skall få verka.

KL, Kap 2 §§ 2 och 7, innehåller stadganden rörande vad kommuner och landsting får ägna sig åt. §2 avser den allmänna befogenheten för en kommun eller ett landsting, §7 rör den kommunala näringsverksamheten.

Stadgandena i §2 är avsedda för att skapa tydlighet i vilka tjänster som skall erbjudas medborgarna av kommun, landsting respektive stat. Den exakta fördelningen mellan dessa tre nivåer framgår inte av KLs stadganden, utan styrs av annan lagstiftning och av rättspraxis.

Oavsett hur uppgiftsfördelningen ser ut är SLLs hållning att *kommunal uppdragsverksamhet i första hand bör vara tillåten inom alla de områden där SLL ansvarar för att tillhandahålla tjänster* åt medborgarna, s.k. kärnverksamhet.

Utifrån det kompetensområde som SLL har idag innebär det att uppdragsverksamhet bör tillåtas bl.a. avseende

- * hälso- och sjukvård
- * ambulanssjukvård
- * Viss omsorg om handikappade
- * tandvård för barn och vuxna
- * kollektivtrafik (till lands och till sjöss)
- * vårdtjänstverksamhet
- * viss utbildningsverksamhet (vårdgymnasiala utbildningar, lantbruksutbildningar)
- * regionplanering

I dagsläget är detta en oavvislig nödvändighet då det inom många viktiga områden saknas privata aktörer. Men även på längre sikt är det nödvändigt att kommuner och landsting tillåts hålla sig med en egen produktionsapparat på de områden där de bär ansvaret för att tillhandahålla dessa tjänster åt medborgarna. Dels kan det utgöra en slags garanti för att kommunen/landstinget verkligen kan garantera tillhandahållandet, men det kan också vara ett sätt att få tillgång till kompetens inom det område där man skall upphandla tjänster.

När det gäller *stödverksamheter* bör kommuner och landsting *tillåtas att bedriva uppdragsverksamhet inom de områden som är av strategisk vikt för att kunna upprätthålla kärnverksamheten*. Exempel på detta kan vara

- * fastighetsförvaltande verksamhet för sjukvården
- * laboratorieverksamhet
- * röntgen

KONKURRENSNEUTRALITET

Det kanske främsta syftet med uppdragsverksamhet är att öka de förtroendevalda beställarna/upphandlarna tillgång till olika producenter att välja mellan. Ökad uppdragsverksamhet kommer då sannolikt att leda till ökad konkurrens mellan olika producenter, såväl mellan offentligt ägda och privat ägda som mellan olika offentligt ägda producenter.

Även om frågan inte behandlas i kommittédirektiven, menar SLL att konkurrensneutralitet blir en central frågeställning vid en vidgad uppdragsverksamhet.

SLL anser att de kommunala producenterna under inga villkor får skattesubventioneras. Samma avkastningskrav bör ställas på offentligt ägda producenter som på de privat ägda, annars går konkurrensneutraliteten förlorad även ur skatterättslig synvinkel måste konkurrensneutrala förhållanden uppnås.

Mot denna bakgrund bör bl.a. KLs självkostnadsprincip (kap 2, §7) ses över då den, med nuvarande formulering och tillämpning i rättspraxis, torde utgöra ett hinder i detta avseende.

VERKSAMHETENS ASSOCIATIONSFORM

Utredaren har i remissen begärt besked om i vilken juridisk form den verksamhet som önskas göras till föremål för uppdragsverksamhet bedrivs.

SLL kan inte se att verksamhetens associationsform är av någon betydelse för det hittills förda resonemanget. Ökade möjligheter till uppdragsverksamhet är av vikt oavsett om verksamheten bedrivs i förvaltnings- eller bolagsform.

Berit Rollén

Thorbjörn Ekström

STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ärende 12 1(2)

Moderaterna

Centerpartiet

Folkpartiet liberalerna

1998-01-20

LS 9711-1014

Landstingsstyrelsen

Yttrande över utredningen om Vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

- att uttala vikten av att kommunallagens nuvarande lokaliseringsprincip bibehålls, samt
- att som yttrande till Departementens utredningsavdelning anföra följande;

Kommunallagens lokaliseringsprincip fyller en demokratisk funktion. Medborgarna garanteras insyn över den verksamhet de genom skattsedeln finansierar och garanterar. Denna funktion går om intet då de kommunala bolagen bedriver verksamhet utanför den egna kommunen. Inte heller ges de berörda kommuninvånarna någon demokratisk möjlighet att påverka det offentligt ägda bolaget. Den kommunala kompetensen är otvetydigt bunden till det geografiska område kommunen består av och som kommunens folkvalda ansvarar för. Därför bör lokaliseringsprincipen kvarstå för offentliga organ och bolag.

Ett undanröjande av lokaliseringsprincipen riskerar att leda till en ytterligare expanderande offentlig sektor på privata entreprenörers bekostnad. Istället för att fokusera resurserna på dem de är valda att tjäna riskerar de kommunala bolagen att försätta privata företag i konkurs genom ojämlika konkurrensförhållanden. Privata näringsidkare har inte möjlighet att bedriva verksamhet genom kontinuerliga underskott. Mångfald skapas inte av att kommuner börjar intressera sig för andra kommunens verksamhetsområden. Mångfald, effektivitet och produktivitet skapas genom att privata företag ges tillträde att på lika villkor konkurrera på marknaden.

Kommunallagen, 2 kap. 7 §, beskriver kommunernas kompetensområden för näringsverksamhet;

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

Detta skrevs då syftet med offentlig sektor fortfarande var att trygga förekomsten av verksamhet som inte spontant uppkommer utan offentlig finansiering men som ändå ansågs nödvändig. Då verksamhet bedrivs utan vinstsyfte, inom områden där privata företag agerar, sker intrång på den fria konkurrensen och privata aktörer nekas inträde. Arbetstillfällen inom privat sektor som annars skulle uppstå uteblir. Ett slopande av lokaliseringprincipen riskerar således att leda till försämrade förutsättningar för den självfinansierade företagsamheten.

De tilltagande kraven på effektivitet och produktivitet inom offentlig verksamhet är positiva. Dessa krav tillgodoses genom att kommuner och landsting avträder från de marknader där privata aktörer agerar i fri konkurrens. Kraven tillgodoses inte genom offentlig expansion och ojämlika konkurrensförhållanden.

Stockholms läns landsting
Landstingsstyrelsen

Utdrag
PROTOKOLL
Sammanträdesdatum 1998-01-20

Justerat den 3 februari 1998.

Justeringen anslogs den 4 februari 1998.

Claes Ånstrand
Peter Larsson
Ralph Lédel

§ 11

Yttrande över utredningen Vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet
LS 9711-1014

Landstingsrådsberedningens skrivelse den 7 januari 1998 med landstingskontorets tjänsteutlåtande den 8 december 1997.

M-, fp- och c-ledamötemas skrivelse den 16 januari 1998 med förslag att landstingsstyrelsen beslutar att uttala vikten av att kommunallagens nuvarande lokaliseringsprincip bibehålls, att som yttrande till Departementens utredningsavdelning anföra vad m-, fp- och c-ledamötema föreslagit.

Följande yrkanden framfördes

dels bifall till landstingsrådsberedningens förslag
dels bifall till m-, fp- och c-ledamötemas förslag.

Ordföranden ställde propositionen om bifall till dessa yrkanden och fann att styrelsen antagit landstingsrådsberedningens förslag.

Landstingsstyrelsen hade sålunda beslutat

att avge yttrande till Departementens utredningsavdelning enligt landstingsrådsberedningens förslag.

M-, fp- och c-ledamöterna anförde *reservation* mot landstingsstyrelsens beslut till förmån för sitt förslag.

Vid protokollet
Sven Andréason

Exp till:
Departementens utredningsavdelning
Ekonomiavdelningen

Utdragsbestyrkande

Landstinget Västernorrland

TELEFAX

Till

Namn Katarina Persson

Företag Departementets utredningsavdelning
Nummer 040112 24 37**Från**Namn Lars Sjölund
Telefon 0611/80 091 Telefax 0611/80 200Antal sidor inkl 1 Datum 1997-12-15
denna

Meddelande

Med anledning av Er skrivelse om vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet får jag lämna följande besked.

Ett verksamhetsområde som kan vara av intresse för oss med vidgad kompetens att bedriva uppdragsverksamhet åt företagshälsovården. Andra område vi vill nämna är tvätteri- och förrådsverksamhet.

Vårt tvätteribolag har Landstinget dock i månadsskiftet november-december 1997 sålts till ett privatbolag medan förrådsverksamhet i dagarna gått ut på försäljning.

Med vänlig hälsning

Lars Sjölund

Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

1. Omstruktureringar och beskattning. Fi.
 2. Tänder hela livet
– nytt ersättningsystem för vuxentandvård. S.
 3. Valfärdens genusansikte. A.
 4. Män passar alltid? Nivå- och organisationsspecifika processer med exempel från handeln. A.
 5. Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. A.
 6. Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. A.
 7. Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. Fi
 8. Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. S.
 9. Integritet – Effektivitet – Skattebrott. Fi.
 10. Campus för konst. U.
 11. Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. U.
 12. Självdeklaration och kontrolluppgifter – förenklade förfaranden. Fi.
 13. Säkrare kemikaliehantering. Fö
 14. E-pengar – näringsrättsliga frågor. Fi.
 15. Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. M.
 16. När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionshinder. S.
 17. Samordning av digital marksänd TV. Ku.
 18. En gräns – en myndighet? Fi.
 19. IT och regional utveckling.
120 exempel från Sveriges län. K.
 20. IT-kommisionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakamarsalen, Riksdagen 1997-10-24. K.
 21. Problem med inbäddade system inför 2000-skiftet. Hearing anordnad av IT kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. K.
 22. Försäkringsgaranti.
Ett garantisystem för försäkringsersättningar. Fi.
 23. Staten och exportfinansieringen. N.
 24. Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv.
Översyn av fiskeriadministrationen m.m. Jo.
 25. Tre städer. En storstadspolitik för hela landet.
+ 4 st bilagor. S.
 26. Från hembränt till Mariakliniken.
– fakta om ungdomar och svartsprit. S.
 27. Nya ledningsregler för bankaktiebolag och försäkringsbolag. Fi.
 28. Läkemedel i vård och handel. Om en säker, flexibel och samordnad läkemedelsförsörjning. S.
 29. 1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall – en översyn. UD.
 30. Utlandsstyrkan. Fö.
 31. Det gäller livet. Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem. + Bilaga. S.
 32. Rättssäkerhet, vårdbehov och samhällsskydd vid psykiatrisk tvångsvård. S.
 33. Historia, ekonomi och forskning.
Fem rapporter om idrott. In.
 34. Företagare med restarbetsfråga. S.
 35. Förordningar till miljöbalken. + Bilagor. M.
 36. Identifiering och identitet i digitala miljöer
– Referat från en hearing den 12 november 1997.
IT-kommissionens rapport 4/98. K.
 37. Den framtida arbetsskade-försäkringen. S.
 38. Vad får vi för pengarna? – Resultatstyrning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. S.
 39. Det finsk-svenska gränsälvsamarbetet. M.
 40. BROTTSOFFER.
Vad har gjorts? Vad bör göras? Ju.
 41. Läkemedelsinformation för alla. S.
 42. Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav. Fö.
 43. Hur skall Sverige må bättre?
– första steget mot nationella folkhälsomål. S.
 44. En samlad vapenlagstiftning. Ju.
 45. Sotning i framtiden. Fö.
 46. Om buggning och andra hemliga tvångsmedel. Ju.
 47. Bulvaner och annat. Ju.
 48. Kontrollerad och ifrågasatt?
– intervjuer med personer med funktionshinder. S.
 49. Konsekvenser av att taxfreeförsäljningen avvecklas inom EU. K.
 50. De 39 stegen. Läkemedelsutredningar under 1900-talet och annat underlagsmaterial till Läkemedel i vård och handel, SOU 1998:28. S.
 51. Vuxenutbildning och livslångt lärande.
Situationen inför och under första året med kunskapslyftet. U.
 52. Utstationering av arbetstagare. A.
 53. Ta vara på möjligheterna i Östersjöregionen. N.
 54. Hur offensiv IT-användning kan skapa tillväxt för mindre företag. Ett rådslag anordnat av IT-kommissionen på uppdrag av Kommunikationsdepartementet, Närings- och handelsdepartementet och Industriförbundet.
Rotundan, Rosenbad 1997-11-18. K.
 55. Demokratins räckvidd. Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. SB.
-

Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

56. Avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa och tillfälligt arbete. Fi
 57. DUKOM Distansutbildningskommittén. Utvärdering av distansutbildningsprojekt med IT-stöd. U.
 58. IT och nationalstaten. Fyra framtidsscenarier. IT-kommissionens rapport 6/98. K.
 59. Räddningstjänsten i Sverige – Rädda och Skydda. Fö.
 60. Kring Hallandsåsen. M.
 61. Livsmedelstillsyn i Sverige. Jo.
 62. Kampanj med kunskaper och känslor. Om kärnavfallsomröstningen i Malå kommun 1997. M.
 63. En god affär i Motala. Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik. Demokratiutredningens skriftserie. SB.
 64. Bättre och mer tillgänglig information. Småföretagsdelegationens rapport 2. N.
 65. Nya tider, nya förutsättningar... IT-kommissionens rapport 8/98. K.
 66. FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan. U.
 67. Socialavgiftslagen. S.
 68. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1998. M.
 69. Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg. U.
 70. Skolan, IT och det livslånga lärandet. Hearing anordnad av Utbildningsdepartementet och IT-kommissionen, Rosenbad 1997-12-04, IT-kommissionens rapport 7/98. K.
 71. Den kommunala revisionen - ett demokratiskt kontrollinstrument. In.
 72. Kommunala finansförbund. Fi.
 73. Organisationer Mångfald Integration – Ett framtida system för statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer m.fl. In.
 74. Styrningen av polisen. Ju.
 75. Djurförsök. Jo.
 76. Idrott och motion för livet. Statens stöd till idrottsrörelsen och friluftslivets organisationer. In.
 77. Kompetens i småföretag. Småföretagsdelegationens rapport 3. N.
 78. Regelförenkling för framtiden. Småföretagsdelegationens rapport 4. N.
 79. IT och regional utveckling. erfarenheter från tre hearingar under mars 1998. IT-kommissionens rapport 9/98. K.
 80. Bostadsrättsregister. Ju.
 81. Användningen av vissa statsflygplan, m.m. SB.
 82. Försäkringsföreningar – ett reformerat regelsystem Fi.
 83. DUKOM Distansutbildningskommittén. På distans utbildning, undervisning och lärande. Kostnadseffektiv distansutbildning. U.
 84. DUKOM Distansutbildningskommittén. Flexibel utbildning på distans. U.
 85. Att rösta med händerna. Om stormöten, folkomröstningar och direkt demokrati i Schweiz. SB.
 86. Utvecklingsamarbete på rättsområdet. Östeuropa. Ju.
 87. Premiepensionsmyndigheten. Fi.
 88. Domaren och Beredningsorganisationen - utbildning och arbetsfördelning. Ju.
 89. Greppet – att vända en regions utveckling. Rapport från Söderhamnskommittén. N.
 90. Steget före. Nedslag i det lokala brottsförebyggande arbetet. Ju.
 91. Nya grepp – kommunal förnyelse och kompetensutveckling. In.
 92. Goda idéer om småföretag och samverkan. Småföretagsdelegationens rapport 5. N.
 93. Kapitalförsörjning till småföretag. Småföretagsdelegationens rapport 6. N.
 94. Förslagskatalog. Småföretagsdelegationens rapport 7. N.
 95. Förstärkt skydd av skogsmark för naturvård. M.
 96. Naziguldet och Riksbanken. Interimrapport. UD.
 97. Gör barn till medborgare! Om barn och demokrati under 1900-talet. SB.
 98. Konkurrenslagens regler om företagskoncentration. + Bilaga. N.
 99. acceptera! Betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. In.
 100. Har rasismen tagit slut nu? Bilaga till betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. In.
 101. Det unga medborgarskapet. Dokumentation från ett seminarium. SB.
 102. Lekmannastyre i experternas tid. Dokumentation från ett seminarium. SB.
 103. Bemäktiga individerna. Om domstolarna, lagen och de individuella rättigheterna i Sverige. SB.
 104. Arbetsgivarens rehabiliteringsansvar. S.
 105. Minska regleringen av kommuner och landsting. In.
 106. Unga i ohälsöförsäkringen. Tid för aktivitet och utveckling. S.
 107. Främjandelagen – en översyn. A.
 108. Analysera mera. Jo.
 109. Rättsinformation och IT. Rapport från två seminarier 1996 och 1998. IT-kommissionens rapport 10/98. K.
-

Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

110. Makes arvsrätt, dödsboförvaltare och dödförklaring. Ju.
111. E-plikt. Att säkra det elektroniska kulturarvet. U.
112. Resurser på lika villkor? U.
113. I God Tro. Samhället och nyandligheten. S.
114. Svenskan i EU. Hur vi kan främja kvaliteten på de svenska EU-texterna. SB.
115. Distansarbete. A.
116. Stoppreglerna. Fi.
117. *Utgått*
118. "Sustainable Sweden" – a SUCCESS story.
Möjligheter och hinder för en internationalisering av ett svenskt miljöanpassat näringsliv.
+ Bilaga. N.
119. Kommunal uppdragsverksamhet 1998. In.

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

- Demokratis räckvidd. Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. [55]
En god affär i Motala. Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik. Demokratiutredningens skriftserie. [63]
Användningen av vissa statsflygplan, m.m. [81]
Att rösta med händerna. Om stormöten, folkomröstningar och direkt demokrati i Schweiz. SB. [85]
Gör barn till medborgare! Om barn och demokrati under 1900-talet. [97]
Det unga medborgarskapet. Dokumentation från ett seminarium. [101]
Lekmannastyre i experternas tid. Dokumentation från ett seminarium. [102]
Bemäktiga individerna. Om domstolarna, lagen och de individuella rättigheterna i Sverige. [103]
Svenskan i EU. Hur vi kan främja kvaliteten på de svenska EU-texterna. [114]

Justitiedepartementet

- BROTTSOFFER.
Vad har gjorts? Vad bör göras? [40]
En samlad vapenlagstiftning. [44]
Om buggning och andra hemliga tvångsmedel. [46]
Bulvaner och annat. [47]
Styrningen av polisen. [74]
Bostadsrättsregister. [80]
Utvecklingssamarbete på rättsområdet.
Östeuropa. [86]
DOMAREN OCH BEREDNINGSORGANISATIONEN
– utbildning och arbetsfördelning. [88]
Steget före. Nedslag i det lokala brottsförebyggande arbetet. [90]
Makes arvsrätt, dödsboförvaltare och dödförklaring. [110]

Utrikesdepartementet

- 1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall – en översyn. [29]
Naziguldet och Riksbanken. Interimrapport. [96]

Försvarsdepartementet

- Säkrare kemikaliehantering. [13]
Utlandsstyrkan. [30]
Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav. [42]
Sotning i framtiden. [45]
Räddningstjänsten i Sverige
– Rädda och Skydda. [59]

Socialdepartementet

- Tänder hela livet
– nytt ersättningssystem för vuxentandvård. [2]
Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. [8]
När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionshinder. [16]
Tre städer. En storstadspolitik för hela landet.
+ 4 st bilagor. [25]
Från hembränt till Mariakliniken.
– fakta om ungdomar och svartsprit. [26]
Läkemedel i vård och handel. Om en säker, flexibel och samordnad läkemedelsförsörjning. [28]
Det gäller livet. Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem. + Bilaga. [31]
Rättssäkerhet, vårdbehov och samhällsskydd vid psykiatrisk tvångsvård. [32]
Företagare med restarbetsförmåga. [34]
Den framtida arbetsskadeförsäkringen. [37]
Vad får vi för pengarna? – Resultatstyrning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. [38]
Läkemedelsinformation för alla. [41]
Hur skall Sverige må bättre?
– första steget mot nationella folkhälsomål. [43]
Kontrollerad och ifrågasatt?
– intervjuer med personer med funktionshinder. [48]
De 39 stegen. Läkemedelsutredningar under 1900-talet och annat underlagsmaterial till Läkemedel i vård och handel, SOU 1998:28. [50]
Socialavgiftslagen. [67]
Arbetsgivarens rehabiliteringsansvar. [104]
Unga i ohälsöförsäkringen.
Tid för aktivitet och utveckling. [106]
I God Tro. Samhället och nyandligheten. [113]

Kommunikationsdepartementet

- IT och regional utveckling.
120 exempel från Sveriges län. [19]
IT-kommisionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammarsalen, Riksdagen 1997-10-24. [20]
Problem med inbäddade system inför 2000-skiftet.
Hearing anordnad av IT kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. [21]
Identifiering och identitet i digitala miljöer.
– Referat från en hearing den 12 november 1997.
IT-kommisionens rapport 4/98. [36]
-

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

Konsekvenser av att taxfreeförsäljningen avvecklas inom EU. [49]

Hur offensiv IT-användning kan skapa tillväxt för mindre företag. Ett rådslag anordnat av IT-kommissionen på uppdrag av Kommunikationsdepartementet, Närings- och handelsdepartementet och Industriförbundet. Rotundan, Rosenbad 1997-11-18. [54]

IT och nationalstaten. Fyra framtidsscenarier.

IT-kommissionens rapport 6/98. [58]

Nya tider, nya förutsättningar...

IT-kommissionens rapport 8/98. [65]

Skolan, IT och det livslånga lärandet.

Hearing anordnad av Utbildningsdepartementet och IT-kommissionen, Rosenbad 1997-12-04,

IT-kommissionens rapport 7/98. K. [70]

IT och regional utveckling.

erfarenheter från tre hearingar under mars 1998.

IT-kommissionens rapport 9/98. [80]

Rättsinformation och IT. Rapport från två seminarier 1996 och 1998. IT-kommissionens rapport 10/98. [109]

Finansdepartementet

Omstruktureringar och beskattning. [1]

Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. [7]

Integritet – Effektivitet – Skattebrott. [9]

Självdeklaration och kontrolluppgifter – förenklade förfaranden. [12]

E-pengar – näringsrättsliga frågor. [14]

En gräns – en myndighet? [18]

Försäkringsgaranti.

Ett garantisystem för försäkringsersättningar. [22]

Nya ledningsregler för bankaktiebolag och försäkringsbolag. [27]

Avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa och tillfälligt arbete. [56]

Kommunala finansförbund. [72]

Försäkringsföreningar – ett reformerat regelsystem [82]

Premiepensionsmyndigheten. [87]

Stoppreglerna. [116]

Utbildningsdepartementet

Campus för konst [10]

Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. [11]

Vuxenutbildning och livslångt lärande.

Situationen inför och under första året med kunskapslyftet. [51]

DUKOM Distansutbildningskommittén.

Utvärdering av distansutbildningsprojekt med IT-stöd. [57]

FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan. [66]

Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg. [69]

DUKOM Distansutbildningskommittén.

På distans utbildning, undervisning och lärande.

Kostnadseffektiv distansutbildning. [83]

DUKOM Distansutbildningskommittén.

Flexibel utbildning på distans. [84]

E-plikt. Att säkra det elektroniska kutorarvet. [111]

Resurser på lika villkor? [112]

Jordbruksdepartementet

Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv.

Översyn av fiskeriadministrationen m.m. [24]

Livsmedelstillsyn i Sverige. [61]

Djurförsök. [75]

Analysera mera. [108]

Arbetsmarknadsdepartementet

Välfärdens genusansikte. [3]

Män passar alltid? Nivå- och organisationsspecifika processer med exempel från handeln. [4]

Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. [5]

Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. [6]

Utstationering av arbetstagare. [52]

Främjandelagen – en översyn. [107]

Distansarbete. [115]

Kulturdepartementet

Samordning av digital marksänd TV. [17]

Närings- och handelsdepartementet

Staten och exportfinansieringen. [23]

Ta vara på möjligheterna i Östersjöregionen. [53]

Bättre och mer tillgänglig information.

Småföretagsdelegationens rapport 2. [64]

Kompetens i småföretag.

Småföretagsdelegationens rapport 3. [77]

Regelförenkling för framtiden.

Småföretagsdelegationens rapport 4. [78]

Greppet – att vända en regions utveckling.

Rapport från Söderhamnskommittén. [89]

Goda idéer om småföretag och samverkan.

Småföretagsdelegationens rapport 5. [92]

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

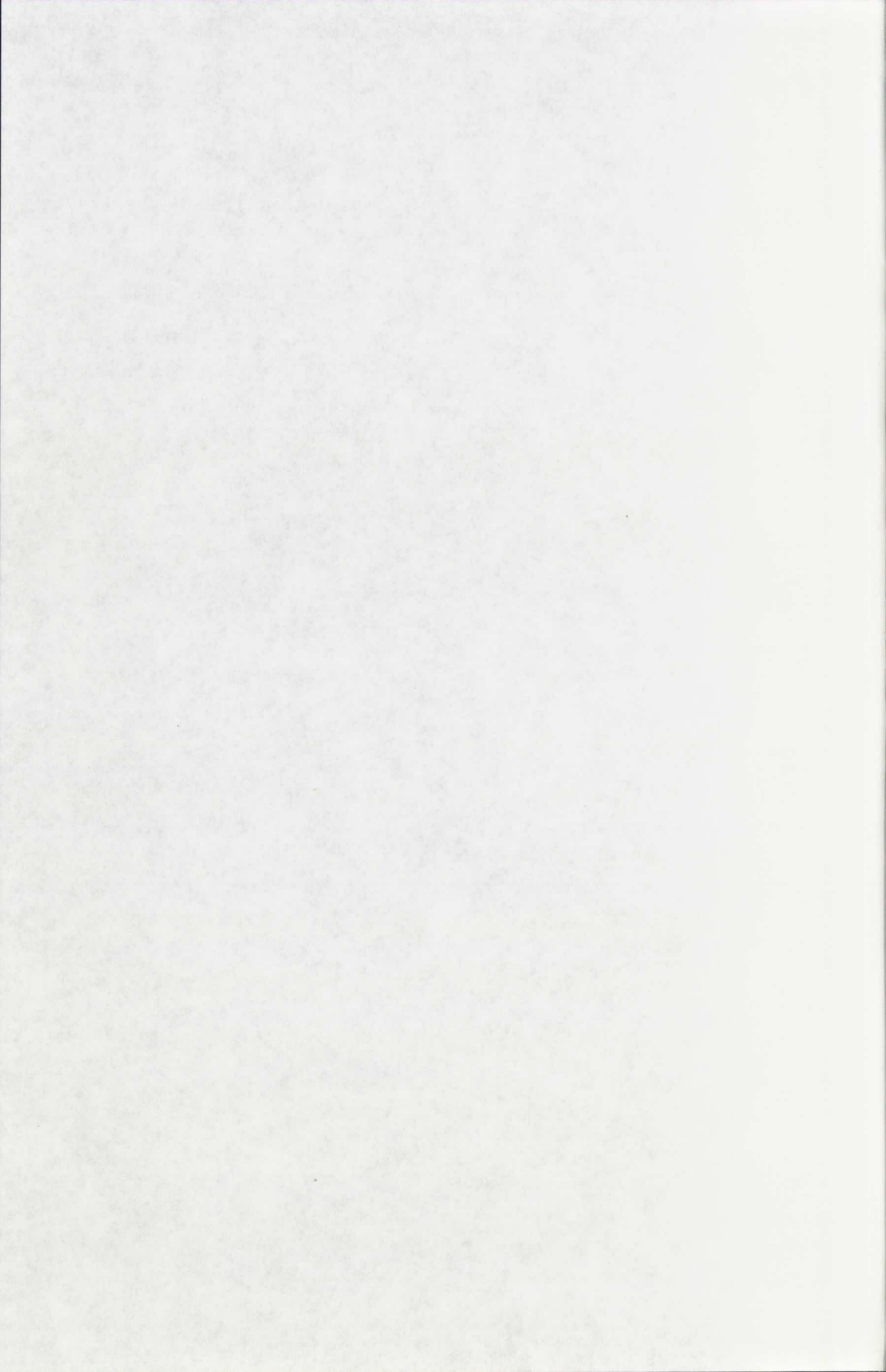
Kapitalförsörjning till småföretag.
Småföretagsdelegationens rapport 6. [93]
Förslagskatalog.
Småföretagsdelegationens rapport 7. [94]
Konkurrenslagens regler om företagskoncentration.
+ Bilaga. [98]
"Sustainable Sweden" – a SUCCESS story.
Möjligheter och hinder för en internationalisering av
ett svenskt miljöanpassat näringsliv. + Bilaga. [118]

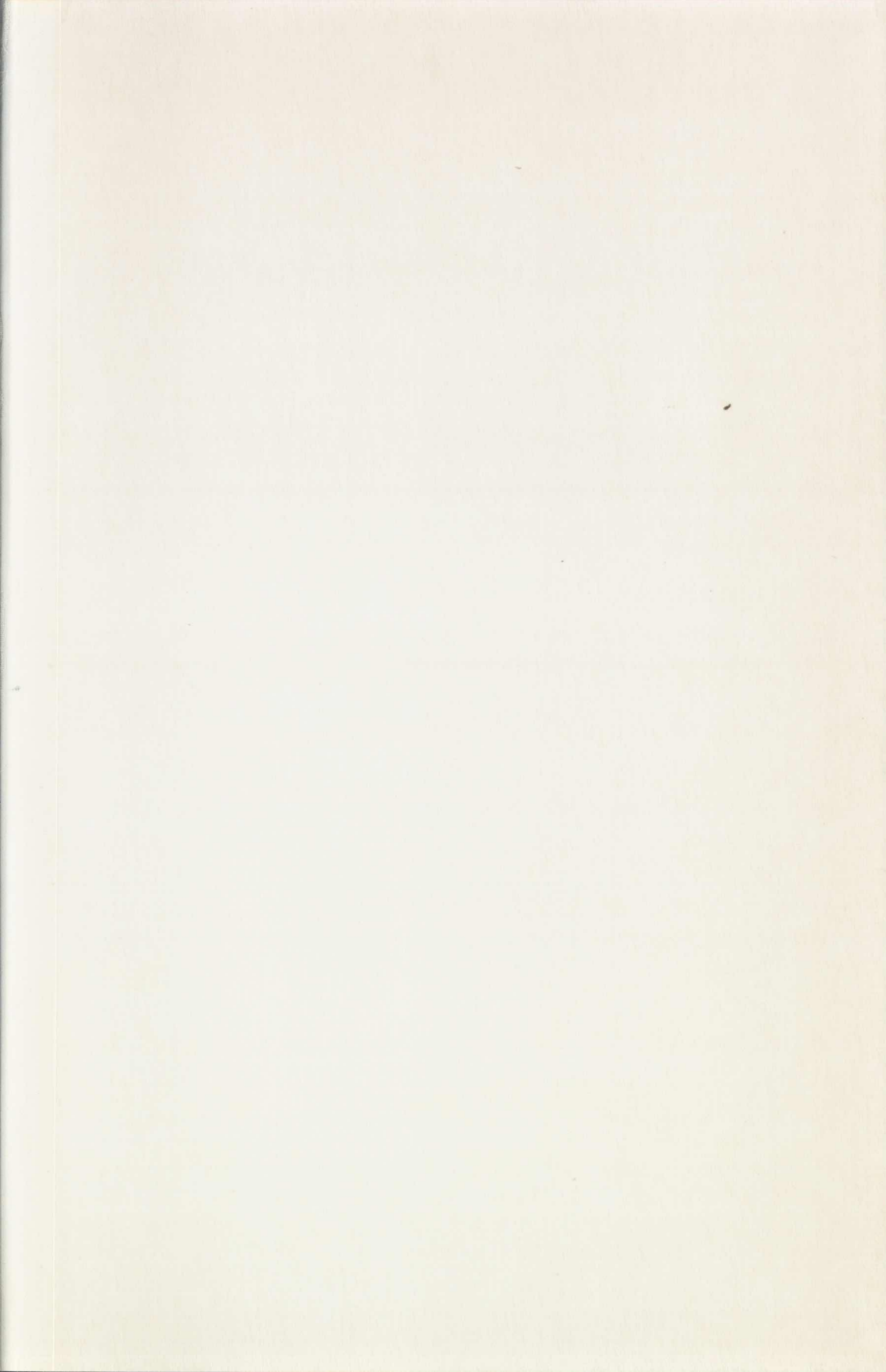
Inrikesdepartementet

Historia, ekonomi och forskning.
Fem rapporter om idrott. [33]
Den kommunala revisionen - ett demokratiskt
kontrollinstrument. [71]
Organisationer Mångfald Integration – Ett framtida
system för statsbidrag till invandrarans
riksorganisationer m.fl. [73]
Idrott och motion för livet. Statens stöd till idrotts-
rörelsen och friluftslivets organisationer. [76]
Nya grepp – kommunal förnyelse och kompetens-
utveckling. [91]
acceptera! Betänkande från den nationella samordnings-
kommittén för Europaåret mot rasism. [99]
Har rasismen tagit slut nu? Bilaga till betänkande från
den nationella samordningskommittén för Europaåret
mot rasism. [100]
Minska regleringen av kommuner och landsting. [105]
Kommunal uppdragsverksamhet 1998. [119]

Miljödepartementet

Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart
samhälle. [15]
Förordningar till miljöbalken. + Bilagor. [35]
Det finsk-svenska gränsälvsarbetet. [39]
Kring Hallandsåsen. [60]
Kampanj med kunskaper och känslor. Om
kärnavfallsomröstningen i Malå kommun 1997. [62]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1998. [68]
Förstärkt skydd av skogsmark för naturvård. [95]





FRITZES
OFFENTLIGA
PUBLIKATIONER

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM
FAX 08-690 91 91. TELEFON:08-690 91 90
E-POST: fritzes.order@liber.se
FRITZES INTERNETBOKHANDEL: www.fritzes.se

ISBN 91-38-21018-5
ISSN 0375-250X