



PM 2008:7 RI (Dnr 001-4324/2007)

## **Kommunal kompetens i utveckling (SOU 2007:72)** **Svar på remiss från Finansdepartementet**

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande  
Remissen ”Kommunal kompetens i utveckling” (SOU 2007:72) besvaras med denna promemoria.

**Föredragande borgarrådet Kristina Axén Olin** anför följande.

### *Ärendet*

Finansdepartementet har remitterat kommunala kompetensutredningens betänkande till Stockholms kommun. Utredningen tillsattes med syfte att anpassa den kommunala kompetensen på ett antal områden till samhällsutvecklingen. Betänkandet ”Den kommunala kompetensen” anger gränserna för den kommunala verksamheten och vad en kommun får syssla med. Kommunens allmänna kompetens finns angiven i kommunallagen. En betydande del av kommunernas verksamhet grundar sig dock på speciallagar såsom socialtjänstlagen, skollagen, plan- och bygglagen.

I betänkandet föreslås vissa ändringar i kommunallagen (1991:900), en ny lag (2007:000) om försöksverksamhet med bildande av en gemensam styrelse samt en samordning av de kompetensutvidgande lagarna till en gemensam lag (2007:000) om vissa kommunala befogenheter.

Den kommunala kompetensutredningens uppdrag kan delas in i sex skilda områden

- Undantag från lokaliserings- och självkostnadsprinciperna.
- Samordning av kompetensutvidgande lagstiftning, de s.k. ”smålagarna”.
- Kommunal finansiering av statlig verksamhet, i fråga om infrastruktur och högskoleverksamhet.
- Kommunalt stöd till näringslivet samt förhållandet till EG:s statsstödsregler.
- Kommunal finansiering av EG:s strukturfonder och program.
- Kommunal samverkan.

Utredningen (SOU 2007:82) finns att läsa och ladda ned som pdf-fil på regeringens hemsida: <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/89306>

### *Beredning*

Remissen har remitterats till stadsledningskontoret.

*Stadsledningskontoret* anser att den kommunala kompetensutredningen har haft ett begränsat uppdrag och ifrågasätter om inte tiden nu är mogen för en mer grundlig

genomgång av kompetensen. Utredningens förslag om utvidgning av den kommunala kompetensen innebär att dagens gränsdragningsproblem och därmed sammanhängande rättsosäkerhet kvarstår.

### *Mina synpunkter*

Det kommunala självstyret är en viktig grundval för uppbyggnaden av vårt samhälle och det bör stärkas. Det är viktigt att kommunerna har så stor frihet som möjligt att organisera och driva sin verksamhet självständigt.

Likväl som att det är oerhört viktigt att skydda det kommunala självstyret är det viktigt att värna den fria företagsamheten. Stat och kommun bör vara försiktiga med att bedriva näringsverksamhet. Allt offentligt företagande medför en viss snedvridning av konkurrensen. Med beaktande av kommunernas och det fria näringslivets olika roller bör någon utvidgning av kommunens kompetens på detta område inte ske. Detsamma gäller förslaget att ge kommunerna en vidgad kompetens att tillhandahålla lokaler för uthyrning till företag.

Det finns ett stort behov av infrastruktursatsningar i stockholmsregionen. Utredningens avsnitt om infrastruktur berör inte att kommuner och landsting har stora investeringskostnader inom detta område. Staten har ett tydligt ansvar att finansiera statliga vägar och järnvägsspår. Kostnader för stora infrastrukturprojekt ska inte övervältras på kommuner och landsting. Utredningen saknar ett resonemang kring hur fördelningsprinciperna för infrastruktursatsningar bör se ut. De föreslagna riktlinjerna i regleringsbrevet till berörda statliga verk och informationen till riksdagen är dock till synes bättre än dagens oreglerade situation.

Jag ser positivt på utredningens förslag angående kommunal samverkan mellan angränsande kommuner i en gemensam styrelse. För att möta de utmaningar som Stockholms stad står inför är det bra om möjligheten finns att lösa frågor tillsammans i en gemensam nämnd eller styrelse med exempelvis Stockholms läns landsting. På så sätt skapas en plattform för att lyfta in olika uppgifter som tidigare varit problematiskt att samverka kring.

Jag delar stadsledningskontorets synpunkt att utredningens förslag om utvidgning av den kommunala kompetensen innebär att dagens gränsdragningsproblem och därmed sammanhängande rättsosäkerhet kvarstår. Utredningen har haft ett begränsat uppdrag och det finns därmed anledning att göra en mer grundlig genomgång av den kommunala kompetensen.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande  
Remissen Kommunal kompetens i utveckling (SOU 2007:72) besvaras med denna promemoria.

Stockholm den 12 december 2007

KRISTINA AXÉN OLIN

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Reservation** anfördes av borgarrådet *Carin Jämtin* (s) enligt följande.

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta följande.

1. Godkänna föredragande borgarrådets förslag till svar på remissen med nedanstående justeringar.
2. Därutöver anföra följande.

För det första: Det kommunala självstyret är en av grundstenarna i såväl svensk demokrati som välfärdspolitik. Den lokala kunskap som ofta ger stora mervärden inom utformandet av t ex skola, vården och omsorgen kan även göra nytta inom näringslivspolitik. Ett gott näringslivsklimat handlar om en mängd frågor som infrastruktur, välfärdstjänster, kompetens- och lokalförsörjning. Den goda staden handlar om att stödja en god utveckling för fler jobb, en väl fungerande offentlig sektor och företagande i hela staden. Tyvärr har den kommunala kompetensutredningen inte sett över helheten när det gäller kompetensfrågorna inom näringspolitiken utan enbart företagsstöd. Men utredningens förslag om utvidgad kompetens för kommunerna inom detta område är positiva.

För det andra: Kommunstyrelsen yttrade sig nyligen över ett juridiskt ärende rörande kommunens markpolitik. Där prövades kommunens beslut att möjliggöra hyresrättsproduktion, där ju aktörerna agerar på en reglerad marknad, genom att inte ta full ”markhyra” för marken, till skillnad från av de producenter som agerar på en marknad med marknadsprissättning, nämligen bostadsrätts- och småhusproducenter. Där gjordes den juridiska bedömningen att det inte var möjligt. Uppenbarligen bedöms det som olagligt att kommunen vidtar åtgärder som har en strukturell inverkan på samhället och i förlängningen har betydelse för kommunens sociala, demografiska och bostadssociala utveckling, men det bedöms inte som problematiskt att kommunen godtyckligt säljer gemensam egendom till godtyckligt satta priser, med kapitalförluster som följd. Det är absurt. Vi menar att en statlig kompetensutredning måste beakta detta problemkomplex. Det domslut som här refereras slår undan benen för bostadspolitik i tillväxtområden och omöjliggör i praktiken ett blandat boende och en mångfald av upplåtelseformer i de delar av landet som har en befolkningstillväxt.

För det tredje: Det är mycket glädjande att föredragande borgarrådet i detta sammanhang till sist ansluter sig till oppositionens syn på vikten av att staten tar ansvaret för de nationella infrastrukturinvesteringarna och inte försöker vältra över dessa kostnader på kommuner och landsting.

## **Kommunstyrelsen**

**Reservation** anfördes av *Carin Jämtin, Tomas Rudin, Teres Lindberg och Malte Sigemalm* (alla s) och *Inger Stark* (v) med hänvisning till reservation av (s) i borgarrådsberedningen.

**Ersätтарыttrande** gjordes av Per Ankersjö enligt följande.

Jag instämmer i huvudsak i finansborgarrådets synpunkter och vill understryka avsnittet om att värna den fria företagsamheten. Det är oerhört viktigt att kommuner inte tränger undan privata företag genom att bedriva kommersiell verksamhet och verksamhet inom områden som ligger utanför kärnverksamheten. Särskilt gäller detta i områden där tillgången på marknadsaktörer är god. Därför är det också viktigt att staden bedriver ett kontinuerligt arbete med självsanering i detta avseende.

Det antecknades att *Stefan Nilsson* (mp) lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

## ÄRENDET

Finansdepartementet har remitterat kommunala kompetensutredningens betänkande till Stockholms kommun. Utredningen tillsattes med syfte att anpassa den kommunala kompetensen på ett antal områden till samhällsutvecklingen. ”Den kommunala kompetensen” anger gränserna för den kommunala verksamheten och vad en kommun får syssla med. Kommunens allmänna kompetens finns angiven i kommunallagen. En betydande del av kommunernas verksamhet grundar sig dock på speciallagar såsom socialtjänstlagen, skollagen, plan- och bygglagen.

I betänkandet föreslås vissa ändringar i kommunallagen (1991:900), en ny lag (2007:000) om försöksverksamhet med bildande av en gemensam styrelse samt en samordning av de kompetensutvidgande lagarna till en gemensam lag (2007:000) om vissa kommunala befogenheter.

Den kommunala kompetensutredningens uppdrag kan delas in i sex skilda områden

- Undantag från lokaliserings- och självkostnadsprinciperna.
- Samordning av kompetensutvidgande lagstiftning, de s.k. ”smålagarna”.
- Kommunal finansiering av statlig verksamhet, i fråga om infrastruktur och högskoleverksamhet.
- Kommunalt stöd till näringslivet samt förhållandet till EG:s statsstödsregler.
- Kommunal finansiering av EG:s strukturfonder och program.
- Kommunal samverkan.

## BEREDNING

Remissen har remitterats till stadsledningskontoret.

### **Stadsledningskontoret**

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 30 november 2007 är i huvudsak av följande lydelse.

#### *Sammanfattning*

Kommunala kompetensutredningen har haft i uppdrag att utreda vissa frågor om den kommunala kompetensen och kommunal samverkan. Stadsledningskontoret konstaterar att det är frågan om ett begränsat uppdrag och ifrågasätter om inte tiden nu är mogen för en mer grundlig genomgång av kompetensen. Utredningens förslag om utvidgning av den kommunala kompetensen innebär att dagens gränsdragningsproblem och därmed sammanhängande rättsosäkerhet kvarstår.

#### *Ärendets beredning*

Remissen har överlämnats till stadsledningskontoret. Juridiska avdelningen har i samråd med finansavdelningen utarbetat ett förslag till remissvar.

#### *Bakgrund*

Finansdepartementet har remitterat kommunala kompetensutredningens betänkande till Stockholms kommun. Utredningen tillsattes med syfte att anpassa den kommunala kompetensen på ett antal områden till samhällsutvecklingen. I betänkandet föreslås vissa ändringar i kommunallagen (1991:900), en ny lag (2007:000) om försöksverksamhet med bildande av en

gemensam styrelse samt en samordning av de kompetensutvidgande lagarna till en gemensam lag (2007:000) om vissa kommunala befogenheter.

Den kommunala kompetensutredningens uppdrag kan delas in i sex skilda områden

- Undantag från lokaliserings- och självkostnadsprinciperna.
- Samordning av kompetensutvidgande lagstiftning, de s.k. ”smålagarna”.
- Kommunal finansiering av statlig verksamhet, i fråga om infrastruktur och högskoleverksamhet.
- Kommunalt stöd till näringslivet samt förhållandet till EG:s statsstödsregler.
- Kommunal finansiering av EG:s strukturfonder och program.
- Kommunal samverkan.

#### *Stadsledningskontorets synpunkter*

Synpunkterna redovisas under de kapitelrubriker som återfinns i betänkandet. Redan här bör framhållas att frågor rörande utvidgning/ändringar av den kommunala kompetensen rymmer avvägningar av politisk natur som det endast i viss utsträckning ankommer på kontoret att lämna synpunkter på. Vidare kan konstateras att utredningen haft ett begränsat uppdrag. Betänkandet och särskilt rättsfallsgenomgången på några områden ger vid handen att det kan ifrågasättas om inte tiden nu är mogen för en mer grundlig genomgång av kompetensen på det kommunala området. Utredningens förslag löser endast i viss utsträckning den gränsdragningsproblematik som finns idag.

En stor del av förslagen är anpassningar till den samhällsutveckling som redan skett. Stadsledningskontoret har synpunkter på de specifika förslagen enligt nedan.

#### *4 Undantag från lokaliseringsprincipen och självkostnadsprincipen*

Utredningen föreslår ett antal riktlinjer för införande av undantag från lokaliseringsprincipen och självkostnadsprincipen samt när dessa kan bli tillämpliga. Enligt stadsledningskontoret kan ifrågasättas om dessa tillför något med hänsyn till de konsekvensbedömningar som skall ske enligt kommittéförordningen (1998:1474).

Det generella undantaget från självkostnadsprincipen i 2 kap. 8 § kommunallagen bör analyseras vidare. Analysen bör avse förslagets effekter och särskilt begreppet ”affärsmässig grund”. Enligt utredningen avser undantaget sedvanlig kommunal verksamhet som i sin helhet är avgiftsfinansierad. Det skulle innebära att en verksamhet som i allra minsta del finansieras skattevägen medför att huvudregeln om självkostnad gäller. Med hänsyn till syftet med den föreslagna bestämmelsen – att uppnå en balans mellan det allmännas intressen och intresset av väl fungerande marknader med sunda konkurrensförhållanden för näringslivet – synes detta olyckligt. Lagtexten kan sägas vara oklar och kan även uppfattas som en kompetensutvidgning då det inte framgår att lokaliseringsprincipen gäller sådan verksamhet. Flera exempel på tillämpningsområden vore önskvärdt för att minska de gränsdragningsproblem som lagförslaget medför. Vad bör gälla exempelvis för restaurangverksamhet som enligt gällande speciallag drivs av kommun för att sysselsätta personer med funktionshinder? Och bör kommunal teaterverksamhet och idrottsevenemang i kommunal regi omfattas eller alltid undantas?

#### *5 Samordning av kompetensutvidgande lagstiftning*

Utredningen har föreslagit att de kompetensutvidgande smålagarna sammanförs i gemensam lag. De tre kompetensutvidgande bestämmelser som utredningen föreslår i kapitel 6 och 8 finns med i lagen.

Stadsledningskontoret delar utredningens bedömning att främst pedagogiska skäl talar för att samordna lagarna i en gemensam lag. Urvalet av smålagar synes relevant liksom den föreslagna kapitelindelningen efter ämnesområden. Vidare är det lämpligt att de nya bestämmel-

serna återfinns i lagen. Det kan tilläggas att om ny lagstiftning rörande kommunal medverkan i arbetsmarknadspolitiska program tillkommer (s. 130) är det angeläget att sådan lagstiftning på detta för kommunerna viktiga område arbetas in i den gemensamma lagen.

Det är givetvis viktigt att den nya lagen blir så redaktionellt genomarbetad att den kan tillämpas och tolkas. Även om vissa språkliga justeringar gjorts anser stadsledningskontoret att det är nödvändigt att lagtexten genomarbetas ytterligare, bl.a. vad gäller den skiftande användningen av ordet kommun i bestämd/obestämd form och singularis/pluralis.

Vidare har exempelvis 9 § väglagen ”Bestämmelserna i denna lag utgör inte hinder för en kommun eller landstingskommun att lämna bidrag till byggande av väg” i lagförslaget ersatts med bestämmelsen i 3 kap. 2 § i den nya lagen som stadgar att ”Kommuner och landsting får lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för.” En bokstavstolkning av lagtexten ger vid handen att det är lagligt för en kommun att bekosta vägbygge i en annan del av landet, exempelvis för Stockholms kommun att bidra till vägbyggen i Norrland. Detta har dock inte varit utredningens avsikt, någon saklig förändring i förhållande till gällande lag är det inte fråga om. Utformningen av de nya paragraferna i 3 kap. 2 och 4 §§, kan lätt tolkas som att det är fråga om generella undantag från den allmänna kompetensbestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen. Det är inte tillfredsställande att förarbetena skall behöva gås igenom för att läsaren ska förstå lagtexten korrekt.

#### *6 Kommunal finansiering av statlig verksamhet*

Stadsledningskontoret är medvetet om att den föreslagna utvidgningen av kompetensen rimmar väl med samhällsutvecklingen och det nuvarande statliga systemet för finansiering av infrastruktur för väg och järnväg.

Stadsledningskontorets principiella uppfattning är dock att staten själv ska svara för finansiering av statliga vägar och järnvägar. Kontoret delar Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) uppfattning (s. 176) att förskottering utifrån dagens planerings- och finansieringssystem är en nödvändighet för att få till stånd angelägna infrastrukturprojekt. Vidare finns, som SKL också konstaterat, med lagförslaget risk för att kostnader för stora infrastrukturprojekt övervältras på kommunerna. Stadsledningskontoret konstaterar att de föreslagna riktlinjerna i regleringsbrevet till berörda statliga verk och informationen till riksdagen dock innebär steg i rätt riktning och synes bättre än dagens oreglerade situation. Stadsledningskontoret ifrågasätter emellertid varför ett förskott till staten som senare återbetalas inte skulle vara att betrakta som lån. Enligt kontorets uppfattning skall förskott hanteras som lån på marknadsmässiga villkor. Detta torde påverka kommunens bokföring och således även balanskravet.

Lagtextens utformning har kommenterats under 5 Samordning av kompetensutvidgande lagstiftning.

Stadsledningskontoret har samma principiella inställning ifråga om kommunalt stöd till statlig högskoleverksamhet. Lagtextens utformning har kommenterats under 5 Samordning av kompetensutvidgande lagstiftning.

#### *7 Kommunalt stöd till näringslivet*

Utredningen anser att kommunernas möjligheter att bistå det lokala näringslivet med lokaler enligt nuvarande lagstiftning och rättspraxis är för begränsade. I betänkandet föreslås därför ett par alternativ till nytt stycke i 2 kap. 8 § kommunallagen med vidgad kompetens att tillhandahålla lokaler till näringslivet.

Stadsledningskontoret delar inte utredningens uppfattning om behovet av utvidgad kompetens på detta område. Med beaktande av kommunernas och det fria näringslivets olika roller bör någon utvidgning inte ske. Stadsledningskontoret betonar risken för snedvridning av konkurrensen på det egentliga näringslivet och avvisar således förslaget i denna del.

#### *8 Kommunal finansiering av EG:s strukturfonder och program*

Utredningen föreslår en utvidgning av den kommunala kompetensen, ett undantag från lokaliseringssprincipen, innebärande rätt att medfinansiera projekt inom ramen för EG:s struktur-

fonder och program samt regionala tillväxtprogram. Bestämmelsen förs in i den nya befogenhetslagen.

Stadsledningskontoret delar utredningens uppfattning att samhällsutvecklingen och EU-medlemskapet innebär att läget förändrats sedan kommunallagen trädde ikraft. Möjligheterna för svenska kommuner att delta ekonomiskt i projekt och få del av unionens ekonomiska medel kan idag anses begränsat av lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1 § kommunallagen. Med hänsyn härtill delar stadsledningskontoret uppfattningen att en kompetensutvidgning är följdriktig.

#### *9 Kommunal samverkan*

Stadsledningskontoret delar utredningens bedömning att gällande lagstiftning erbjuder olika relevanta formaliserade samverkansformer för kommuner genom gemensam nämnd eller kommunalförbund. För Stockholms stads vidkommande är det tveksamt om den föreslagna försöksverksamheten med bildande av gemensam styrelse fyller något kommunalt behov.