



Kommunala frågor

Sammanfattning

I betänkandet behandlas motioner om kommunala frågor från den allmänna motionstiden 2008. Motionerna rör kommunalekonomisk utjämning, statlig LSS-peng, förhållandet mellan viss kommunal verksamhet och EG-rätten, verksamhet som rör välfärden samt kommuners rätt att ta ut avgifter.

Utskottet avstyrker samtliga motioner.

I betänkandet finns 4 reservationer (s), (v) och (mp).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Utskottets överväganden	5
Kommunalekonomisk utjämning	5
Införande av en statlig LSS-peng	9
Viss kommunal verksamhets förhållande till EG-rätten	12
Välfärdens verksamheter	19
Kommuners rätt att ta ut avgifter	22
Reservationer	24
1. Kommunalekonomisk utjämning, punkt 1 – motiveringen (s, v, mp)	24
2. Viss kommunal verksamhets förhållande till EG-rätten, punkt 3 (s, v, mp)	25
3. Välfärdens verksamheter, punkt 4 (s, mp)	26
4. Välfärdens verksamheter, punkt 4 – motiveringen (v)	28
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	29
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2008	29

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Kommunalekonomisk utjämning

Riksdagen avslår motionerna

2008/09:Fi212 av Björn Hamilton och Isabella Jernbeck (båda m) och

2008/09:Fi255 av Karl Sigfrid m.fl. (m).

Reservation 1 (s, v, mp) – motiveringen

2. Införande av en statlig LSS-peng

Riksdagen avslår motion

2008/09:So439 av Ann-Charlotte Hammar Johnsson (m).

3. Viss kommunal verksamhets förhållande till EG-rätten

Riksdagen avslår motionerna

2008/09:Fi206 av Mats Gerdau och Cecilia Widegren (båda m),

2008/09:Fi253 av Anna König Jerlmyr (m),

2008/09:Fi256 av Sven Bergström och Staffan Danielsson (båda c)
och

2008/09:Fi291 av Mona Sahlin m.fl. (s) yrkande 14.

Reservation 2 (s, v, mp)

4. Valfärdens verksamheter

Riksdagen avslår motion

2008/09:Fi291 av Mona Sahlin m.fl. (s) yrkandena 13 och 19.

Reservation 3 (s, mp)

Reservation 4 (v) – motiveringen

5. Kommuners rätt att ta ut avgifter

Riksdagen avslår motion

2008/09:Fi202 av Rolf Gunnarsson (m).

Stockholm den 24 februari 2009

På finansutskottets vägnar

Stefan Attefall

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Stefan Attefall (kd), Thomas Östros (s), Bertil Kjellberg (m), Anna Lilliehöök (m), Sonia Karlsson (s), Lars Elinderson (m), Monica Green (s), Carl B Hamilton (fp), Hans Hoff (s), Peder Wachtmeister (m), Göran Pettersson (m), Ulla Andersson (v), Tommy Ternemar (s), Emma Henriksson (kd), Mikaela Valtersson (mp), Jörgen Hellman (s) och Per Åsling (c).

Utskottets överväganden

Kommunalekonomisk utjämning

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om kommunalekonomisk utjämning. Utskottet hänvisar till den nyligen tillsatta parlamentariska utredningen i frågan.

Jämför reservation 1 (s, v, mp).

Motionerna

I *motion Fi212* av Björn Hamilton och Isabella Jernbeck (båda m) anføres att det kommunala utjämningsystemet har som uppgift att utjämna olika kommuners skatteunderlag. Den stora givaren i systemet är staten men det finns även ett antal kommuner, särskilt i Stockholmsområdet, som på grund av sin starka skattebas också tvingas att bidra till systemet med sammanlagt 3,6 miljarder kronor för 2008. Stockholms läns landsting är det enda landstinget i Sverige som bidrar med pengar till övriga landsting genom detta system. Det är enligt motionärerna ett system som ställer kommun mot kommun och landsting mot landsting. Systemet måste bli tydligare i kravet på kommunerna och landstingen att föra en tillväxtvänlig politik. Kommunernas och landstingens kraftansträngningar för att bli mer kostnadseffektiva måste beaktas när beräkningarna sker. Är man duktig på att utföra de obligatoriska verksamheterna på ett kostnadseffektivt sätt bör detta även premieras från statens sida. Motionärerna vill att man inför ett system för tillväxt och utveckling i hela landet som inte ställer kommuner eller landsändar mot varandra.

I *motion Fi255* av Karl Sigfrid m.fl. (m) framhålls att systemet för kommunalekonomisk utjämning behöver förändras eftersom det finns stora brister både i inkomstutjämningsystemet och i kostnadsutjämningsystemet. Rätten att bestämma skattesatsen är en självklar del av det kommunala självstyret. Därför bör staten inte använda skatteutjämningen som ett hinder mot en kommunal lågskattepolitik. Utjämningen måste balanseras mot incitamenten för tillväxt, anför motionärerna. I syfte att gynna tillväxten och stärka det kommunala självstyret bör kompensationsgraden sänkas, både för dem som får inkomstutjämningsbidrag och för dem som betalar inkomstutjämningsavgift. Det innebär att varje kommun och landsting får ta större ansvar för den lokala och regionala ekonomiska utvecklingen. Samtidigt bör kostnadsutjämningen baseras på verkliga lokala och regionala prisnivåer – inte på fiktiva standardnivåer. Fler faktorer, som exempelvis det regionala löneläget och de lokala hyreskostnaderna, bör därför beaktas i utjämningsystemet i enlighet med de förslag som förs fram i ett

delbetänkande av utredningen 2005 års uppföljning av utjämningsystemet (SOU 2006:84). Utöver tillväxtfrågorna bör en ny utredning också ta upp frågan om genomskinligheten i det kommunala utjämningsystemet. Motionärerna föreslår ett tillkännagivande till regeringen om behovet av att göra utjämningsystemet mer tillväxtvänligt och genomskinligt.

Tidigare behandling i utskottet

I betänkande 2007/08:FiU3 behandlade utskottet motioner om kommunal-ekonomisk utjämning. Utskottet framhöll att systemet för kommunalekonomisk utjämning både ska stimulera ekonomisk tillväxt och ge incitament för ökad skattekraft. Utjämningsystemet ska samtidigt värna kommunernas rätt att bestämma skattesatsen och ge varje kommun och landsting förutsättningar för att kunna ta större ansvar för den lokala och regionala utvecklingen. Endast med ett sådant utjämningsssystem som utgångspunkt kan kommunsektorn möta de långsiktiga utmaningarna inom vården, skolan och omsorgen, anförde utskottet.

Det kommunala utjämningsystemet måste, enligt utskottet, ta hänsyn till verkliga inkomst- och kostnadsförhållanden i olika delar av landet. Utjämnningen bör baseras på tydligt mätbara strukturella kostnadsskillnader och inte utgå från fiktiva standardnivåer. Den ska också beakta fler faktorer som kan återspegla den verkliga kostnadsstrukturen i kommuner och landsting. Bristerna i den kommunala utjämnningen ligger enligt utskottets mening framför allt i de negativa marginaleffekterna inom inkomstutjämningsystemet och komplexiteten inom kostnadsutjämnningen.

Det nuvarande utjämningsystemet är dessutom alltför omfattande och överblickbart. Mot denna bakgrund välkomnade utskottet regeringens planer på att tillsätta en parlamentarisk utredning med uppdrag att utvärdera och utreda systemet för kommunalekonomisk utjämning. Utskottet bedömde att det inte fanns anledning för riksdagen att göra något särskilt uttalande angående översynen av det kommunala utjämningsystemet. De aktuella motionerna avstyrktes således.

Vissa kompletterande uppgifter

Våren 2007 beslutade riksdagen, i enlighet med regeringens förslag och finansutskottets ställningstagande, om ändringar i systemet för kommunal-ekonomisk utjämning (prop. 2006/07:100, bet. 2006/07:FiU20). Utjämningsystemet kompletterades därmed fr.o.m. den 1 januari 2008 med utjämning för strukturellt betingade lönekostnadsskillnader. Dessutom förändrades komponenten för utjämning av byggkostnader i delmodellen för bebyggelsestruktur, samtidigt som en uppdatering av kostnadsunderlaget för delmodellen för hälso- och sjukvård genomfördes. Beslutet följde huvudsakligen förslaget i delbetänkandet av utredningen 2005 års uppföljning av utjämningsystemet (SOU 2006:84).

Utredningen föreslog dessutom i delbetänkandet att Statskontoret skulle få i uppdrag att löpande följa upp utjämningsystemet. En ny permanent uppföljningsorganisation har på regeringens uppdrag under 2008 inrättats inom Statskontoret i enlighet med utredningens förslag. Organisationen uppgift är att löpande följa upp utjämningsystemet och ge underlag till regeringen om den kommunalekonomiska utjämnings, exempelvis beräkningar, analys och förslag som efter beredning kan ligga till grund för beslut av regeringen eller riksdagen om uppdateringar eller andra förändringar i systemet.

2005 års uppföljning av utjämningsystemet lämnade i september 2007 sitt slutbetänkande Deluppföljning 2 av den kommunalekonomiska utjämnings – med förslag till förändringar i kostnadsutjämnings (SOU 2007:61). Utredningen föreslår uppdateringar och förändringar i kostnadsutjämnings som berör sex av delmodellerna för kommuner (förskola, grundskola, gymnasieskola, individ- och familjeomsorg, äldreomsorg samt administration och räddningstjänst) samt en av delmodellerna för landsting (hälso- och sjukvård). Förslagen motiveras av att den löpande uppföljningen påvisat strukturella förändringar som påverkar enskilda kommuners och landstings förutsättningar för att bedriva de olika verksamheterna. Dessutom har uppföljningen i vissa fall visat att det finns nya data och metoder som gör det möjligt att mer exakt än tidigare mäta de strukturella skillnader som finns mellan kommunerna. Med anledning av att utredningens förslag för flera kommuner ger relativt sett stora omfördelningseffekter föreslår man också särskilda införandebidrag respektive införandeavgifter. Förslagets effekter för landstingen bedöms dock vara begränsade, varför utredningen inte anser det befogat med något särskilt införandebidrag för landstingen.

Regeringen beslutade i september 2008 att tillsätta en parlamentarisk kommitté som ska utvärdera och utreda systemet för kommunalekonomisk utjämnings (kommittédirektiv 2008:110).

Sammanfattningsvis ska denna kommitté

- utreda alternativa metoder för inkomstutjämnings i syfte att identifiera om det i den nuvarande inkomstutjämnings finns tillväxthämmande faktorer och i så fall föreslå hur dessa kan undanröjas samt hur incitamenten för ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning kan stärkas,
- ta ställning till om och i så fall hur skatteväxlingar ska beaktas inom ramen för utjämnings,
- se över möjligheterna och vid behov lämna förslag i syfte att förenkla kostnadsutjämningsystemet och öka stabiliteten,
- utvärdera de förändringar som efter förslag i 2007 års ekonomiska vårproposition genomförs 2008,
- utreda om strukturbidraget bör förändras eller avvecklas,

- analysera effekterna för kommunerna och landstingen av att personer som bor i ett land har arbetsinkomster i ett annat land och vid behov föreslå hur detta bör beaktas i utjämningsystemet,
- utreda om och i så fall hur effekter i utjämningsystemet vid indelningsändringar ska hanteras,
- överväga om det finns specialdestinerade statsbidrag som i stället bör ingå i det generella statsbidraget,
- beakta konsekvenserna för utjämningsystemet av införandet av en kommunal fastighetsavgift,
- beakta konsekvenserna för utjämningsystemet av reformer i övrigt som påverkar den kommunala sektorn och
- vid behov lämna förslag till hur bidrags- och avgiftsförändringar för enskilda kommuner och landsting till följd av kommitténs förslag ska hanteras.

Regeringen avser att överlämna betänkandet Deluppföljning 2 av den kommunalekonomiska utjämnings – med förslag till förändringar i kostnadsutjämnings (SOU 2007:61) till den parlamentariska kommittén så att det kan ingå i underlaget för dess arbete.

Kommittén har möjlighet att få utredningshjälp av den permanenta uppföljningsorganisation som inrättats vid Statskontoret. I december 2008 utsågs ordförande och ledamöter i kommittén. Kommittén ska redovisa sitt uppdrag senast den 30 april 2011.

Grundlagsutredningen, som lämnade sitt betänkande i december 2008, föreslår att principen om kommunal självstyrelse ges en tydligare markering i regeringsformen (SOU 2008:125). I en ny bestämmelse klargörs att principen gäller för all kommunal verksamhet. Vidare förtydligas i regeringsformen att skatteutjämnings mellan kommunerna är möjlig. Betänkandet har skickats ut på remiss, och remisstiden går ut den 30 april 2009.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att regeringen har tillsatt en parlamentarisk utredning med uppdrag att utvärdera och utreda systemet för kommunalekonomisk utjämnings (dir. 2008:110). I direktiven redovisas att finansutskottet har uttalat att systemet för kommunalekonomisk utjämnings både ska stimulera ekonomisk tillväxt och ge incitament för ökad skattekraft (bet. 2006/07:FiU3, s. 19, jfr bet. 2007/08:FiU3, s. 26). Utskottet vidhåller denna uppfattning.

Som utskottet också har uttalat tidigare ska utjämningsystemet samtidigt värna kommunernas rätt att bestämma skattesatsen och ge varje kommun och landsting förutsättningar för att kunna ta större ansvar för den lokala och regionala utvecklingen. Endast med ett sådant utjämningsystem som utgångspunkt kan kommunsektorn möta de långsiktiga utmaningarna inom vården, skolan och omsorgen.

Utskottet noterar att det i utredningsdirektiven anges att alternativa metoder för inkomstutjämning med ett långsiktigt perspektiv ska utredas. Syftet är att identifiera om det finns tillväxthämmande faktorer i det nuvarande systemet. Förslag ska i sådant fall lämnas till hur dessa faktorer kan undanröjas. Vidare ska det utredas om incitamenten för ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning på annat sätt kan stärkas inom ramen för utjämningsystemet. Utredningen ska också se över möjligheterna att förenkla kostnadsutjämningsystemet och öka stabiliteten samt vid behov lämna förslag som åstadkommer detta.

Utskottet välkomnar att utredningen har tillsatts och den inriktning som anges i direktiven. Mot bakgrund av det pågående utredningsarbetet finner utskottet inte skäl till någon riksdagens åtgärd och avstyrker därmed de aktuella motionerna.

Införande av en statlig LSS-peng

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår en motion om införande av en statlig LSS-peng. Utskottet hänvisar till den pågående beredningen av LSS-kommitténs förslag.

Motionen

I *motion So439* framhåller Ann-Charlotte Hammar Johnsson (m) att det nuvarande systemet för utjämning av kommunernas kostnader för verksamhet enligt LSS gör det ofördelaktigt för kommuner att vara attraktiva för personer som behöver extra stöd och hjälp. En kommun som skapar en positiv miljö för dessa personer bör inte påverkas negativt ekonomiskt, utan i stället stötts och uppmuntras. Motionären föreslår därför att en statlig LSS-peng införs för att utjämna kostnadsskillnader mellan kommuner som bedriver stödverksamhet för funktionshindrade och kommuner som inte erbjuder stöd i samma omfattning. LSS-pengen bör omfatta både insatser enligt LSS och andra insatser för funktionshindrade.

Tidigare behandling i utskottet

I betänkande 2007/08:FiU26 Förändringar i kostnadsutjämnings för LSS-verksamhet behandlade utskottet proposition 2007/08:88 med förslag som syftade till ökad träffsäkerhet i den nationella kostnadsutjämnings för LSS-verksamhet. Propositionens förslag, som byggde på betänkandet Utjämning av kommunernas LSS-kostnader – översyn och förslag (SOU 2007:62), tillstyrktes av utskottet. Utskottet erinrade om att det vid flera tillfällen hade understrukit vikten av att alla kommuner får likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamhet enligt LSS så att individens behov av

stöd och service ska kunna tillgodoses på bästa sätt. Utskottet förutsatte samtidigt att regeringen vid ett lämpligt tillfälle skulle återkomma till frågan i vilken form en fortsatt uppföljning av LSS-utjämningsystemet bör ske.

Utskottet uttryckte i betänkande 2007/08:FiU3 – där en motion i frågan om statlig LSS-peng behandlades – stor förståelse för att LSS är helt avgörande för många personers möjlighet till självständighet, livskvalitet och inflytande i samhället. Därför är det viktigt med en kontinuerlig analys och utvärdering av lagstiftningens effekter och finansieringsgrunder. Utskottet ansåg dock att man inte borde föregripa resultaten av det pågående utrednings- respektive beredningsarbetet (dvs. av det i augusti 2008 avlämnade slutbetänkandet från LSS-kommittén SOU 2008:77 samt det som kom att bli proposition 2007/08:88 Förändringar i kostnadsutjämnings för LSS-verksamhet).

Vissa kompletterande uppgifter

LSS-kommittén tillsattes 2004 (dir. 2004:107, och därefter sex tilläggsdirektiv) och var en parlamentarisk utredning som hade i uppdrag att göra en bred översyn av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa personer med funktionshinder (LSS) och lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS). I augusti 2008 lämnade kommittén sitt slutbetänkande SOU 2008:77 Möjlighet att leva som andra – Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättningar. Kommitténs förslag innebär att LSS ska bestå som rättighetslag för de personer som har de mest omfattande stödbehoven till följd av funktionsnedsättningar. Det behövs dock flera förändringar av lagen, enligt kommittén. Ett tydligt barnperspektiv skrivs in i LSS. Staten ska ha ett samlat ansvar för personlig assistans medan det kommunala ansvaret för andra insatser behålls. Det ska bli tydligare regler för hur behovet av personlig assistans ska bedömas. Vidare ska en ny insats i LSS ge rätt till personlig service och boendestöd. Personer med psykiska funktionsnedsättningar ska ha rätt till insatsen daglig verksamhet om de ingår i personkretsen för stöd och service enligt lagen. Kommittén föreslår att lagen om assistansersättning (LASS) ska upphävas. Tillämpliga delar av denna lag ska i stället föras in i LSS.

Vid en samlad bedömning finner kommittén att det i dag inte finns möjligheter att ändra någon del av huvudmannaskapet utöver personlig assistans. Regeringen bör dock särskilt uppmärksamma den delade ansvarsfördelningen med olika huvudmän inom och utom LSS-området. Vidare bör regeringen följa upp och utvärdera effekterna av statligt huvudmannaskap för personlig assistans och av andra åtgärder, och därefter bedöma om det behövs ytterligare förändringar av ansvarsförhållandena.

Bland de frågor som kommittén tar upp kan också nämnas frågan om insatser i annan kommun. Den grundläggande utgångspunkten i LLS är att stöd- och serviceinsatser ska tillgodoses i och av den kommun där den

enskilde är bosatt. Det måste dock med tanke på kvalitet och valfrihet vara möjligt med alternativa lösningar. Lösningarna måste utformas så att de inte äventyrar den enskildes tillgång till stöd och service på hemorten. Kommittén föreslår att det av LSS ska framgå att den beslutsfattande kommunen behåller ansvaret för den enskildes LSS-insatser trots att denne till följd av beslut om boendeinsats kommer att folkbokföras i en annan kommun.

Kommittén anser att Socialstyrelsen bör få i uppdrag att genomföra en samlad uppföljning och utvärdering av åtgärder och effekter inom LSS-området i samband med att den nya lagen genomförs. Givet att lagen träder i kraft 2010 bör uppdraget avse perioden 2010–2013.

I LSS-kommitténs slutbetänkande anförs att en viktig del vid förverkligandet av förslagen i betänkandet är att finansieringsprincipen följs. Kostnader som kan uppstå med förslagen i betänkandet ska analyseras särskilt i den fortsatta beredningen och uppföljningen (SOU 2008:77, s. 700).

Kommitténs betänkande har remissbehandlats, och remisstiden gick ut den 6 februari 2009. Remissvaren bereds för närvarande i Regeringskansliet.

I Utjämning av kommunernas LSS-kostnader – översyn och förslag (SOU 2007:62, s. 98–99) redovisas en uppföljning som Socialstyrelsen gjort av placeringar i annan kommun för personer med LSS insatser. Undersökningen visade att ca 70 % av barnen och ungdomarna flyttade tillbaka till den kostnadsansvariga kommunen eller till annan kommun.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har vid flera tillfällen behandlat frågan om finansieringen av insatser för personer med funktionshinder (t.ex. bet. 2006/07:FiU3, s. 20–22, bet. 2007/08:FiU26, bet. 2007/08:FiU3, s. 29–33). Utskottet har hänvisat till pågående utredningsarbete och beredningsarbete.

LSS är helt avgörande för många personers möjlighet till självständighet, livskvalitet och inflytande i samhället. Därför är det viktigt med en kontinuerlig analys och utvärdering av lagstiftningens effekter och finansieringsgrunder. LSS-kommittén har överlämnat sitt betänkande till regeringen, och beredningen av remissvaren pågår inom Regeringskansliet. Utskottet ser inte skäl att föregripa resultatet av denna pågående beredning och vill således inte förorda något uttalande från riksdagen i frågan.

Den aktuella motionen avstyrks därmed.

Viss kommunal verksamhets förhållande till EG-rätten

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motioner om avknoppning av kommunal verksamhet samt försäljning av offentligt ägd mark och byggnader i förhållande till EG-rätten.

Jämför reservation 2 (s, v, mp).

Motionerna

I *motion Fi291* av Mona Sahlin m.fl. (s) framhålls att det inte är förenligt med medborgarnas krav på ett effektivt utnyttjande av skattemedel att överlåta offentlig verksamhet till privata intressen till kraftiga underpriser utan restriktioner eller hinder att sälja dessa vidare. I många borgerligt styrda kommuner och landsting har avknoppningar av välfärdens verksamheter redan gjorts. Inom såväl förskolan, skolan, hemtjänsten och äldreboenden som inom hälso- och sjukvården har enheter sålts ut till anställda eller andra intressenter till kraftiga underpriser. Försäljningarna är nu tillfälligt stoppade i avvaktan på att man ska reda ut det oklara juridiska läget: Är det verkligen lagligt att på detta sätt göra sig av med skattebetalarnas tillgångar? All verksamhet som avyttras ska enligt motionen hanteras på ett sätt så att värdet kommer medborgarna till godo och så att priser som motsvarar värdena tas ut. Motionärerna önskar en lagstiftning som säkerställer att offentlig verksamhet inte säljs ut till underpriser (yrkande 14).

Enligt *motion Fi206* av Mats Gerdau och Cecilia Widegren (båda m) är s.k. avknoppning ett bra sätt att öka både mångfalden och kvaliteten inom skolan, vården och omsorgen. Det innebär att man låter personalen ta över ”sin” skola, förskola, vårdcentral, äldreboende etc. Personal har tagit över förskolor sedan 1980-talet, och de första skolavknoppningarna skedde i början av 1990-talet. Det har varit i huvudsak lyckosamma avknoppningar med positiva erfarenheter. Men mer behöver göras och regelverket måste förtydligas. Det har nu hävdats att det som förekommit under 20 år plötsligt skulle vara olagligt, trots att inte en enda kommun fällts i domstol för felaktiga avknoppningar. Motionärerna anser att det är bra att regeringen har deklarerat att man vill främja avknoppningar. Nu behövs klara förtydliganden i lagstiftningen för att personalen ska ha möjlighet att ta över en verksamhet och veta under vilka förutsättningar det ska ske.

I *motion Fi256* av Sven Bergström och Staffan Danielsson (båda c) refereras en utredning som Statskontoret gjort på regeringens uppdrag om de juridiska förutsättningarna för avknoppning till anställda inom kommunal och statlig verksamhet. I utredningen anfördes att anställda självfallet kan lägga bud på kommunal egendom som är till försäljning. Det är däremot inte rättsligt möjligt från kommunens sida att rikta ett sådant erbjudande till de anställda, enligt utredningen. Utredningen förefaller ha skapat osäkerhet om vad som gäller. På många håll sker nu en kraftig inbromsning

när det gäller avknoppning av olika verksamheter. Det är angeläget att bryta detta dödläge och ge besked om vad som gäller för möjligheterna att i ökad utsträckning knoppa av kommunala verksamheter som bedöms lämpliga för detta.

I *motion Fi253* av Anna König Jerlmyr (m) erinras om att EU-kommissionen i ett beslut har funnit att Åre kommuns försäljning av mark till Konsum för 2 miljoner kronor, trots att konkurrenten Lidl bjudit 6,6 miljoner kronor för samma mark, innebar ett otillåtet statsstöd till Konsum. Enligt uppgift sker varje år ett stort antal försäljningar av kommunal mark med priser som med fog kan antas understiga marknadsvärdet. Det finns alltså en risk att EU-kommissionen även i framtiden kommer till slutsatsen att försäljningar innebär ett otillåtet statsstöd. Det är därför viktigt att harmonisera den svenska lagstiftningen på området med EG-reglerna avseende försäljning av offentligt ägd mark och byggnader.

Vissa kompletterande uppgifter

Kommunallagens och EG-rättens bestämmelser om stöd till näringslivet

Enligt 2 kap. 8 § första stycket kommunallagen (1991:900), KL, får kommuner och landsting genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget. Enligt andra stycket i samma lagrum får individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det. 8 kap. 1 § KL anger att kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.

EG:s regler om statligt stöd är en del av EG-rättens konkurrensregler. Den grundläggande statsstödsregeln är artikel 87.1 i EG-fördraget. I artikeln föreskrivs:

Om inte annat föreskrivs i detta fördrag, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

För att ett otillåtet stöd ska anses föreligga enligt artikel 87.1 ska således fyra grundkriterier vara uppfyllda. För det första ska det röra sig om stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel. För det andra ska stödet gynna vissa företag eller viss produktion. För det tredje ska åtgärden snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen. Slutligen ska, för det fjärde, åtgärden påverka handeln mellan medlemsstaterna. Vad gäller kravet på offentliga medel innefattar detta stöd som kommer från stat, myndigheter, kommuner och landsting.

EG:s regelverk om statsstöd bygger således på en förbudsprincip där statsstöd som utgångspunkt är otillåtet. I EG-fördraget anges dock ett antal undantag från denna förbudsprincip, och det finns omfattande riktlinjer

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

I sammanhanget kan också EG-fördragets bestämmelser om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, i artikel 86.2 i EG-fördraget, vara av intresse. De lyder:

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

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

Till EG:s regelverk om statsstöd är även kopplat en skyldighet att anmäla (notifiera) statsstöd till Europeiska kommissionen enligt artikel 88.3 i EG-fördraget. Av 6 § lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler följer att kommuner och landsting är skyldiga att lämna upplysningar till regeringen om alla former av stöd som planeras och som kan bli föremål för prövning av Europeiska kommissionen. Om åtgärden bedöms utgöra statsstöd ska anmälan förberedas av kommunen eller landstinget. Anmälan skickas till Näringsdepartementet som granskar den och skickar den till kommissionen. Statsstöd som är oförenligt med fördraget måste återbetalas med ränta.

Utredningar från Statskontoret, Nutek samt Sveriges Kommuner och Landsting

I enlighet med ett uppdrag från regeringen överlämnade Statskontoret i april 2008 promemorian *Prissättning vid överlåtelse av offentlig verksamhet till kommunal personal (s.k. avknoppning) – kommunalrättsliga och EG/EU-rättsliga aspekter*. I promemorian anförs att det väsentliga vid transaktioner som innebär överföringar från en kommun till den privata sektorn är

att en värdering av det som ska överföras genomförs. Den praktiska huvudproblematiken ligger inom värderingsfrågan. Rättsligt sett är läget relativt klart. Marknadsprissättning gäller och inga försäljningar under det ska, i princip, genomföras. Både kommunalrätten och EG/EU-rätten innebär det. Det innebär att en värdering och ett anbudsförfarande ska genomföras. Enkelt uttryckt är marknadsvärde det pris som marknaden kan erbjuda.

Självfallet kan anställda, i vilken rättslig form som helst, lägga bud på kommunal egendom m.m. som är till försäljning. Däremot är det inte rättsligt möjligt från kommunens sida att rikta ett sådant erbjudande till de anställda. Det är marknadsvärdet som gäller och de anställda betraktas som anbudsgivare utan någon särställning.

Till detta ska läggas kravet i kommunallagen på att en kommun ska upprätthålla en god ekonomisk förvaltning. Det innebär att kommunala försäljningar ska genomföras inom ramen för ett marknadstänkande. I promemorian anförs att det är värt att notera att statsstödsreglerna, och även kommunalrätten, innehåller vissa undantag. Därför är det alltid väsentligt att en rättslig utredning görs i varje enskilt fall. Rättsreglerna kan ha olika tillämplighet vid skilda typer av kommunal verksamhet.

I en publikation från Nutek, *Avknoppning av verksamheter inom vård och omsorg* (Info 072-2008), konstateras att avknoppning i princip omfattas av EG:s statsstödsregler. I publikationen påpekas att det dock är viktigt att ha i åtanke att även om en avknoppning skulle kunna omfattas av reglerna om försumbart stöd (de minimis), dvs. stödet uppgår till maximalt 200 000 euro under en treårsperiod och är genomsynligt, riskerar stödet ändå att strida mot kommunallagens förbud mot stöd till enskilda företag.

Det är, framhålls det i rapporten, den avknoppande myndigheten som har bevisbördan för att visa att något statsstöd inte föreligger. Myndigheterna bör i samband med avknoppning förvissa sig om att överlåtelse sker till marknadsvärde. Det bästa sättet att förvissa sig om att en försäljning skett på rätt sätt är att genomföra ett offentligt anbudsförfarande och anta det högsta budet.

I promemorian *"Avknoppning" av skolor – juridiska aspekter* (2008-01-28) från Sveriges Kommuner och Landsting dras slutsatsen att det är möjligt att avknoppa skolor enligt de förutsättningar som anges i promemorian. En kommun som vill främja avknoppning av fristående skolor bör anta riktlinjer för avknoppningar, iaktta ett öppet förfarande beträffande de förutsättningar som ska gälla för en viss avknoppning och göra en marknadsmässig värdering av de tillgångar som avses överlåtas.

Kommunallagen och EG-rätten leder till att tillgångar inte får överlåtas till ett underpris i förhållande till värdet enligt en marknadsmässig värdering. Om kommunen anser att en viss personalgrupp är lämpad att ta över en kommunal skola, är bedömningen i promemorian att kommunen inte kan åstadkomma detta genom att underlåta att göra en marknadsmässig värdering av de tillgångar som överlåts.

Årefallet

Med det s.k. Årefallet avses följande. Åre kommun sålde i oktober 2005 en obebyggd fastighet till Konsum för 2 miljoner kronor trots att Lidl erbjöd 6,6 miljoner kronor. Länsrätten avlog den 24 maj 2006 ett överklagande av försäljningen i en laglighetsprövning. EU-kommissionen beslutade dock i januari 2008 att mellanskillnaden på 4,6 miljoner kronor utgjorde ett statligt stöd som Åre kommun ska återkräva från Konsum. Kammarrätten beslutade i april 2008 att upphäva länsrättens dom och kommunfullmäktiges beslut. Kommissionens beslut är dock överklagat till EG-domstolen.

Svar på en skriftlig fråga

Statsrådet Mats Odell har i ett svar på en skriftlig fråga (2007/08:1268, den 4 juni 2008) framhållit att regeringen vill stimulera en större mångfald av utförare inom den offentligt finansierade välfärden. Det är regeringens uppfattning att möjligheten till utveckling och högre kvalitet i verksamheten ökar med fler utförare. Ett sätt att uppnå en sådan mångfald är att anställda inom en offentligt driven verksamhet får ta över och driva den vidare på egen hand. För att sådana förfaranden ska fungera är det viktigt att det finns tydliga regler för hur överlåtelse av verksamhet ska gå till. I svaret hänvisar statsrådet till uppdraget till Statskontoret och konstaterar att Statskontoret har presenterat sin analys av principer för prissättning i detta sammanhang. Statskontorets slutsats är att såväl de kommunalrättsliga reglerna som EG-rättens krav är tydliga när det gäller överlåtelse av kommunal verksamhet. Statsrådet anför i svaret att han givetvis förutsätter att kommuner och landsting håller sig inom de rättsliga ramar som gäller (i statsrådets svar på fråga 2007/08:1247 uttrycks samma synsätt).

Promemoria från Näringsdepartementet

I promemorian *Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden* från Näringsdepartementet föreslås ändringar i konkurrenslagen som innebär att Stockholms tingsrätt på talan av Konkurrensverket får förbjuda staten, en kommun eller ett landsting att driva en verksamhet av kommersiell eller ekonomisk natur eller att i denna verksamhet tillämpa ett visst förfarande. För att förbud ska få meddelas krävs att verksamheten eller förfarandet snedvrider, eller är ägnat att snedvrída, förutsättningarna för en effektiv konkurrens. Förbud får dock inte meddelas beträffande verksamheter eller förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt. Om Konkurrensverket beslutar att inte väcka talan för ett visst fall, får detta göras av ett företag som berörs av verksamheten eller förfarandet i denna.

En proposition med anledning av promemorian kommer att överlämnas till riksdagen under våren 2009.

Regeringens bedömning av förhållandet mellan kommunallagens och EG-rättens bestämmelser om stöd till näringslivet

I proposition 2008/09:21 Kommunala kompetensfrågor m.m. (s. 51) gör regeringen bedömningen att det inte finns behov av att ändra bestämmelserna i 2 kap. 8 § kommunallagen om stöd till näringslivet på grund av bestämmelserna om statligt stöd i EG-rätten.

Regeringen anför i den nämnda propositionen att kommunallagen och EG:s statsstödsregler har vissa likheter såvitt gäller grundinställningen till stöd till företag. De svenska förarbetena präglas t.ex., liksom EG-rätten, av en restriktiv hållning till stödåtgärder, samtidigt som både nationell rätt och EG-rätten medger stöd för att överbrygga marknadsmisslyckanden.

Trots vissa likheter får dock skillnaderna mellan regelverken anses betydande, anför regeringen. Själva stödbegreppet har tolkats extensivt inom EG-rätten och omfattar olika former av gynnande som enligt kommunallagen inte betraktats som stöd. Som exempel kan nämnas försäljning av mark enligt en lågprispolitik. Vidare omfattar det principiella förbudet mot statsstöd i EG-fördraget även stöd till bolag som ägs av en kommun och ett landsting medan kommunallagen endast reglerar stöd till näringslivet i traditionell mening. Inom EG-rätten kan en mottagare av otillåtet stöd vara såväl ett privatägt företag som ett företag som ägs av en kommun eller ett landsting.

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

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

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

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

I konstitutionsutskottets behandling av propositionen hänvisades till den ovan nämnda promemorian Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden från Näringsdepartementet (bet. 2008/09:KU5). Konstitutionsutskottet gick inte in på de aspekter som är aktuella här, men avstyrkte motioner om kommunal näringsverksamhet med hänvisning till att resultatet av pågående beredningsarbete bör avvaktas.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis understryka vikten av en större mångfald av utförare inom den offentligt finansierade välfärden. Fler utförare ökar möjligheten till utveckling och högre kvalitet i verksamheten. Det finns olika vägar att stimulera till fler utförare, varav en väg är att anställda inom en offentligt driven verksamhet får ta över och driva den vidare på egen

hand. Det finns också andra vägar att stimulera till fler utövare, bland dem lagen om valfrihetssystem (LOV), som trädde i kraft den 1 januari 2009. LOV reglerar vad som ska gälla för de kommuner och landsting som vill konkurrenspröva kommunala och landstingskommunala verksamheter genom att överlåta valet av utförare av stöd, vård- och omsorgstjänster till brukaren eller patienten. Ett annat exempel är att Nutek (Verket för näringslivsutveckling) av regeringen har fått i uppdrag att under åren 2008 och 2009 driva ett program för att utveckla entreprenörskap och företagande inom vård och omsorg. Nutek har tagit fram ett förslag till handlingsprogram för entreprenörskap och förnyelse i vård och omsorg 2009–2013 (prop. 2008/09:1, utg.omr. 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg s. 30 och 43, NUTEK publikation Info 075-2008). Utskottet välkomnar att regeringen således driver en politik för en större mångfald av utförare inom den offentligt finansierade välfärden.

När det gäller frågan om kommunallagens och EG-rättens regler om statsstöd förutsätter utskottet – i likhet med ansvarigt statsråd – givetvis att kommuner och landsting håller sig inom de rättsliga ramar som gäller. De ovan redovisade utredningarna redogör för rättsläget, och utskottet finner inte skäl att föreslå någon ytterligare åtgärd med anledning av motionerna.

Med hänvisning till det anförda avstyrks de aktuella motionerna.

Välfärdens verksamheter

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om resursfördelningsmodell samt om villkor för offentliga och privata utförare inom välfärdens verksamheter.

Jämför reservationerna 3 (s, mp) och 4 (v).

Motionen

I *motion Fi291* av Mona Sahlin m.fl. (s) anfördes att alla utförare av offentligt finansierade välfärdsverksamheter ska omfattas av samma skyldigheter och samma krav, oavsett om de är privata eller offentliga. Motionärerna föreslår att lagstiftningen snarast ses över för att kunna garantera lika villkor för alla utförare av offentligt finansierad välfärdsverksamhet oavsett om de är privata eller offentliga. En sådan lagstiftning ska förhindra att skattemedel plockas ut som ohemula vinster i stället för att finansiera kvalitetshöjningar (yrkande 19).

I motionen anfördes vidare att när resurserna är ändliga, vilket de alltid är, måste individuella önskemål prövas mot andra alternativ och konsekvenserna för andra individer och verksamheter bedömas. Resurserna måste fördelas utifrån flera kriterier än det fria valet, såsom kvalitet, behov, nytta, tillgänglighet och effektivitet. Med fri etablering och samma ersätt-

ning till alla utan hänsyn till de stora skillnaderna i behov kommer utbudet av välfärdstjänster att bero på hur kostnadskrävande eller lönsamt det är att bedriva verksamheten i olika områden och för olika grupper. I mer kostnadskrävande områden blir utbudet mer begränsat eller av låg kvalitet. Motionärerna föreslår att det utformas resursfördelningsmodeller som tar hänsyn till medborgarnas rätt att välja utförare och som även innehåller kriterier för kvalitet, behov, nytta, tillgänglighet och effektivitet och som tar socioekonomiska hänsyn (yrkande 13).

Vissa kompletterande uppgifter

Frågor inom det område som berörs i motionen har tagits upp i olika sammanhang i riksdagen under den innevarande mandatperioden, t.ex. följande.

Våren 2007 beslutade riksdagen att inskränkningarna i landstingens möjligheter att överlämna driften av regionsjukhus, regionkliniker och övriga sjukhus till någon annan skulle upphävas, dvs. den s.k. stopplagen avskaffades. Landstingen gavs möjlighet att sluta avtal om driften av sjukhus utan krav på att avtalen innehåller villkor om att verksamheten ska drivas utan syfte att ge vinst åt ägare eller motsvarande intressent. Avtalen ska inte heller behöva innehålla villkor om att vården ska bedrivas uteslutande med offentlig finansiering och vårdavgifter. Vidare kan landstingen överlämna driften av regionsjukhus och regionkliniker till någon annan. Kravet på att bedriva hälso- och sjukvård vid minst ett sjukhus i offentlig regi upphävdes. Ändringarna trädde i kraft den 1 juli 2007 (prop. 2006/07:52, bet. 2006/07:SoU11).

I budgetpropositionen för 2009 presenterade regeringen ett reformpaket för att förstärka välfärden (prop. 2008/09:1, finansplan m.m., s. 51–54). Paketet skulle bidra till att bl.a. förbättra hälso- och sjukvårdens tillgänglighet.

I november 2008 ställde sig riksdagen bakom regeringens förslag i proposition 2008/09:29 Lagen om valfrihetssystem (bet. 2008/09:SoU5, ytr. 2008/09:FiU3y). Lag om valfrihetssystem (LOV) reglerar vad som ska gälla för de kommuner och landsting som vill konkurrenspröva kommunala och landstingskommunala verksamheter genom att överlåta valet av utförare av stöd-, vård- och omsorgstjänster till brukaren eller patienten. Valfrihetssystem enligt LOV är ett alternativ till upphandling enligt lagen om offentlig upphandling och kan tillämpas på bl.a. omsorgs- och stödverksamhet för äldre och för personer med funktionsnedsättning samt på hälso- och sjukvårdstjänster.

Riksdagen behandlar i februari 2009 förslag från regeringen om ändringar i hälso- och sjukvårdslagen (prop. 2008/09:74, bet. 2008/09:SoU9). Ändringarna syftar till att öka patienternas valfrihet och underlätta för vårdgivare att etablera sig i primärvården med offentlig ersättning. Landstingen blir skyldiga att införa vårdvalssystem som ger medborgarna rätt att välja

mellan olika vårdgivare i primärvården. Alla vårdgivare som uppfyller de av landstinget beslutade kraven i vårdvalssystemet ska ha rätt att etablera sig i primärvården med offentlig ersättning.

När landstinget beslutat att införa ett vårdvalssystem ska lagen om valfrihetssystem (LOV) tillämpas. Grunderna i vårdvalssystemet ska vara att ersättningen följer den enskildes val av utförare och att privata och offentliga vårdgivare behandlas lika. Det är upp till varje landsting att besluta om ersättningens närmare utformning. I hälso- och sjukvårdslagen finns en bestämmelse om att den fasta läkarkontakten i primärvården ska vara specialist i allmänmedicin. Denna bestämmelse tas bort.

I februari 2009 överlämnade regeringen proposition 2008/09:115 Barnomsorgspong och allmän förskola även för treåringar. Bland förslagen i propositionen återfinns följande. Tillståndskravet för enskilda förskolor och fritidshem som drivs yrkesmässigt avskaffas. Bestämmelsen om straff för den som utan tillstånd driver en sådan verksamhet upphävs. Kommunerna ska vara skyldiga att godkänna enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg i form av förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg, om verksamheten uppfyller de krav på kvalitet och säkerhet som ställs på motsvarande offentlig verksamhet. Införandet av ett system med barnomsorgspong syftar till att öka mångfalden i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen genom en större variation av utövare. Barnomsorgspongens ökar också utrymmet för enskilda initiativ och eget företagande inom välfärdsområdet. Propositionen kommer att behandlas i utbildningsutskottets betänkande 2008/09:UbU11.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis erinra om att regeringen i budgetpropositionen för 2009 föreslog flera viktiga satsningar som förbättrar välfärden. Befolkningen ska erbjudas en behovsanpassad, tillgänglig och effektiv vård av god kvalitet. Strävan ska vara att flytta makten till patienten, höja kvaliteten och öka mångfalden inom den solidariskt finansierade vården och omsorgen.

Redovisningen ovan av olika initiativ från regeringen visar en politik som utgår från medborgarnas behov och som skapar förutsättningar för mångfald, både för dem som arbetar i välfärdens verksamheter och för dem som nyttjar tjänsterna.

Ett aktuellt exempel är förslaget om vårdval i primärvården. Socialutskottet anför följande i sitt betänkande (bet. 2008/09:SoU9, s. 20).

Utskottet delar även regeringens bedömning att den modell som bäst balanserar patienternas, utförarnas och landstingens intressen är en regional vårdvalsmodell där vårdgivare som uppfyller de av landstinget beslutade kraven ska ha rätt att etablera sig inom primärvården med offentlig ersättning. Härigenom blir det möjligt för fler privata vårdgivare att etablera sig så att patienterna får fler vårdgivare att välja mellan samtidigt som patientens valmöjligheter förtydligas och ytterligare förstärks. Enligt den ansvarsfördelning som finns mellan staten

och landstingen är det enligt utskottet naturligt att landstingen beslutar om vilka krav som ska gälla inom vårdvalssystemet inom primärvården. Genom att de som vill etablera sig inom primärvården måste uppfylla de av landstingen beslutade kraven inom valfrihetssystemet, erhåller man enligt utskottet garantier för att verksamheten håller en god kvalitet och är anpassad till befolkningens behov.

Finansutskottet delar denna bedömning och vill framhålla att det är viktigt att öka mångfalden av vårdgivare och därmed ge patienterna möjlighet att välja vårdgivare efter behov och önskemål. Fler vårdgivare ger också ökad konkurrens, som i sin tur kan fungera som en drivkraft för kvalitetsförbättringar.

Detta grundläggande synsätt på valfrihet återkommer i förslaget om barnomsorgspong. Det syftar till att öka mångfalden i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen genom en större variation av utövare. Utrymmet för enskilda initiativ och eget företagande inom välfärdsområdet ökar också.

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet de aktuella motionsyrkandena.

Kommuners rätt att ta ut avgifter

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår en motion om kommuners rätt att ta ut avgifter.

Motionen

I *motion Fi202* av Rolf Gunnarsson (m) uppges att många kommuner tar ut avgifter för livsmedelsinspektioner. Enligt vad som uppgivits tar kommunerna bara betalt utan att genomföra några inspektioner. Därmed tar man betalt för något som inte genomförs. Riksdag och regering bör tillse att denna ordning stoppas.

Vissa kompletterande uppgifter

Enligt kommunallagen (8 kap. 3 b §) får kommuner och landsting ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandhåller. Enligt självkostnadsprincipen får kommuner och landsting inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för tjänsterna eller nyttigheterna (kommunallagen 8 kap. 3 c §). Självkostnadsprincipen gäller som huvudregel oberoende av om verksamheten bedrivs i egen regi eller genom att utomstående entreprenörer anlitas.

Självkostnadsprincipen innebär inte att avgifterna aldrig får överstiga kostnaderna. Avgiftsuttagen grundas på kalkylerade och budgeterade kostnader. Därmed ingår ett flertal osäkra komponenter, och det är därför inte

möjligt att alltid uppnå en fullständig överensstämmelse mellan kostnader och avgifter. Ett övertag av avgifter godtas därför så länge som avgifterna inte väsentligen överstiger självkostnaderna för verksamheten.

EG-förordningen nr 882/2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd trädde i den del som rör avgifter i kraft den 1 januari 2007. Enligt förordningen (artikel 26) ska medlemsstaterna se till att tillräckliga finansiella resurser finns tillgängliga för att tillhandahålla nödvändig personal och andra resurser.

De generella reglerna för avgiftsuttag i livsmedelskontrollen regleras i förordningen om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel (SFS 2006:1166, avgiftsförordningen). Enligt 3 § avgiftsförordningen är kommunerna skyldiga att ta ut en årlig avgift som täcker kostnaderna för den offentliga kontrollen. Avgiftsförordningen innebär således att kommunerna inte får finansiera kontrollen med andra medel än avgifter.

Livsmedelskontrollen ska vara riskbaserad, och Livsmedelsverket har tagit fram ett system för riskklassificering av olika livsmedelsföretag. Högre risk innebär tätare kontrollbesök och högre kostnad. Den årliga avgift som tas ut av kommunerna sätts så att den ska täcka kostnaden för kontrollen. Kontrollen består av kontroll på plats men omfattar även sådana kontroller som inte nödvändigtvis sker ute på en livsmedelsanläggning. Exempel på en sådan kontroll är kontroll av märkning.

Enligt uppgifter från Livsmedelsverket och Jordbruksdepartementet kan det bli så att det inte sker någon kontroll varje år. Det är fullt möjligt och ofta mer effektivt, att utnyttja kontrolltiden så att man inte lägger ut tiden efter den årliga schablonen i Livsmedelsverkets vägledning utan att man, främst för de anläggningar som har låg kontrolltid, lägger ihop tiden och får ett längre kontrollbesök med några års mellanrum. För den enskilde livsmedelsföretagaren kan det då framstå som att man ett eller ett par år betalar för en kontroll som man inte får. Eftersom systemet enbart är ett par år gammalt, är det därför möjligt att vissa företag inte ännu fått något besök.

För vissa företag kan det således innebära att man betalar en avgift varje år, men bara får besök vartannat. Den totala summan av två avgifter ska då täcka kostnaden för det kontrollbesök som gjorts.

Utskottets ställningstagande

Som framgår av redovisningen ovan kan det förekomma att kommunerna tar ut årliga avgifter för livsmedelskontroll utan att kommunerna nödvändigtvis genomför årliga kontroller. Detta är i enlighet med regelverket.

Utskottet ser inte skäl att föreslå någon ytterligare åtgärd, och motionen avstyrks därmed.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Kommunalekonomisk utjämning, punkt 1 – motiveringen (s, v, mp)

av Thomas Östros (s), Sonia Karlsson (s), Monica Green (s), Hans Hoff (s), Ulla Andersson (v), Tommy Ternemar (s), Mikaela Valtersson (mp) och Jörgen Hellman (s).

Ställningstagande

Vi anser att huvudsyftet med den kommunala utjämningen även fortsättningsvis ska vara att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner respektive landsting i enlighet med riktlinjerna för det utjämningsssystem som infördes 2005. Med en långtgående utjämning av skillnader i beskattningsbara inkomster och i strukturellt betingade kostnadsskillnader fördelas landets tillväxt på ett rättvist och solidariskt sätt så att alla invånare i Sverige kan få en bra skola, vård och omsorg. Utjämningen mellan kommunerna medverkar därmed till uppbyggnaden av välfärden i Sverige och bidrar till att motverka segregering mellan kommunerna. Utan solidaritet i omfördelningen av resurser mellan kommunerna kan hela Sverige inte leva på samma villkor.

Inkomstutjämningen är den kanske viktigaste enskilda faktor inom ramen för dagens utjämningsystem som skapar likvärdiga ekonomiska förutsättningar mellan kommunerna. Genom en långtgående utjämning garanteras alla kommuner och landsting lika stora beskattningsbara inkomster per invånare oavsett storleken på det egna skatteunderlaget. Genom inkomstutjämningen får också alla kommuner och landsting del av den samlade ekonomiska tillväxten i landet. En välfungerande inkomstutjämning, där samtliga kommuner och landsting solidariskt medverkar, ger därmed ett viktigt positivt bidrag till att vitalisera den kommunala självstyrelsen. I och med detta verkar inkomstutjämningen för ekonomisk effektivitet och tillväxt.

Det är också särskilt viktigt att kostnadsutjämningsystemet så långt som möjligt kompenserar för strukturella skillnader och utjämnar välfärds-skillnader mellan kommunerna. Kommuner och landsting ska även i fortsättningen kompenseras bl.a. för den regionala, demografiska och geografiska strukturen och därtill hörande kostnader. Därmed är en långtgående kommunal utjämning av utomordentlig vikt, såväl för att trygga välfärden som för att skapa förutsättningar för tillväxt i alla delar av landet.

I detta sammanhang vill vi understryka att sammansättningen av kostnadsutjämningsystemet är ett resultat av ett flerårigt utredningsarbete utifrån bl.a. demokratiska, planeringsmässiga och praktiska aspekter samt från rättvisesynpunkt. Dessa faktorer har varit avgörande för valet av ett antal verksamhetsspecifika modeller som på bästa sätt kan beskriva den strukturella kostnadsutvecklingen inom respektive område. Möjligheten att förenkla kostnadsutjämningsystemet måste således vägas mot utjämningsystemets förmåga att åstadkomma likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting.

Vi noterar att regeringen har tillsatt en parlamentarisk utredning som ska utvärdera hela systemet för kommunalekonomisk utjämning. Mot bakgrund av det ovan anförda anser vi att det för närvarande inte finns anledning för riksdagen att göra något särskilt uttalande angående översynen av det kommunala utjämningsystemet. Därmed föreslår vi att riksdagen avslår de aktuella motionerna.

2. Viss kommunal verksamhets förhållande till EG-rätten, punkt 3 (s, v, mp)

av Thomas Östros (s), Sonia Karlsson (s), Monica Green (s), Hans Hoff (s), Ulla Andersson (v), Tommy Ternemar (s), Mikaela Valtersson (mp) och Jörgen Hellman (s).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om viss kommunal verksamhets förhållande till EG-rätten. Därmed bifaller riksdagen motion

2008/09:Fi291 av Mona Sahlin m.fl. (s) yrkande 14 och avslår motionerna

2008/09:Fi206 av Mats Gerdau och Cecilia Widegren (båda m),

2008/09:Fi253 av Anna König Jerlmyr (m) och

2008/09:Fi256 av Sven Bergström och Staffan Danielsson (båda c).

Ställningstagande

Det inte är förenligt med medborgarnas krav på ett effektivt utnyttjande av skattemedel att offentlig verksamhet överläts till privata intressen till kraftiga underpriser utan restriktioner eller hinder att sälja dessa vidare. Vi kan konstatera att avknoppningar av välfärdens verksamheter redan har gjorts i många borgerligt styrda kommuner och landsting. Inom såväl förskolan, skolan, hemtjänsten och äldreboenden som inom hälso- och sjukvården har enheter sålts ut till anställda eller andra intressenter till kraftiga underpriser. Försäljningarna är nu tillfälligt stoppade i avvaktan på att man ska reda ut det oklara juridiska läget. Frågan är om det verkligen är lagligt

att på detta sätt göra sig av med skattebetalarnas tillgångar. All verksamhet som avyttras ska hanteras på ett sätt så att värdet kommer medborgarna till godo och så att priser som motsvarar värdena tas ut. Regeringen bör återkomma med förslag om en lagstiftning som säkerställer att offentlig verksamhet inte säljs ut till underpriser.

I frågan om kommunallagens och EG-rättens regler om statsstöd förutsätter vi givetvis att kommuner och landsting håller sig inom de rättsliga ramar som gäller.

Vad vi anfört ovan bör riksdagen med bifall till motion Fi291 (s) yrkande 14 som sin mening ge regeringen till känna. Övriga motioner avstyrks.

3. Velfärdens verksamheter, punkt 4 (s, mp)

av Thomas Östros (s), Sonia Karlsson (s), Monica Green (s), Hans Hoff (s), Tommy Ternemar (s), Mikaela Valtersson (mp) och Jörgen Hellman (s).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om velfärdens verksamheter. Därmed bifaller riksdagen motion

2008/09:Fi291 av Mona Sahlin m.fl. (s) yrkandena 13 och 19.

Ställningstagande

Vi anser att alla utförare av offentligt finansierade velfärdsverksamheter ska omfattas av samma skyldigheter och samma krav, oavsett om de är privata eller offentliga. Lagstiftningen bör snarast ses över för att kunna garantera lika villkor för alla utförare av offentligt finansierad velfärdsverksamhet oavsett om de är privata eller offentliga. En sådan lagstiftning ska förhindra att skattemedel plockas ut som ohemula vinster i stället för att finansiera kvalitetshöjningar.

När resurserna är ändliga, vilket de alltid är, måste individuella önskemål prövas mot andra alternativ och konsekvenserna för andra individer och verksamheter bedömas. Resurserna måste fördelas utifrån flera kriterier än det fria valet, såsom kvalitet, behov, nytta, tillgänglighet och effektivitet. Med fri etablering och samma ersättning till alla utan hänsyn till de stora skillnaderna i behov kommer utbudet av velfärdstjänster att bero på hur kostnadskrävande eller lönsamt det är att bedriva verksamheten i olika områden och för olika grupper. I mer kostnadskrävande områden blir utbudet mer begränsat eller av låg kvalitet. Resursfördelningsmo-

deller som tar hänsyn till medborgarnas rätt att välja utförare och som även innehåller kriterier för kvalitet, behov, nytta, tillgänglighet och effektivitet och som tar socioekonomiska hänsyn bör utformas.

Vi vill erinra om att från att vård och omsorg tidigare i stor utsträckning endast drivits av kommuner och landsting i egen regi tillkom med början under 1990-talet ett antal andra utförare. Marknadslösningar och fri konkurrens om gemensamma medel garanterar dock inte kvalitet och allas rätt till god service utifrån individens behov och behöver inte heller ge ett effektivt och rättvist utnyttjande av resurserna. Vi vill ha en tydligare nationell kvalitetssäkring av välfärdsverksamheterna som ska garantera likvärdiga villkor och en verksamhet av hög kvalitet. Med nationella uppföljningsbara mål kan medborgarna ställa de lokala och regionala politikerna till svars för kvaliteten i verksamheterna.

När det gäller hälso- och sjukvård liksom äldre- och handikappomsorg anser vi att det är olämpligt att använda sig av upphandling. Vi är emellertid för medborgarnas rätt att välja och vill därför skapa möjligheter att ersätta lagen om offentlig upphandling med regler och system som bygger på avtal med tydliga krav från politiken och som har en öppen beslutsstruktur där alla aktörer har möjlighet att vara med att bedriva offentligt finansierad verksamhet med likvärdiga villkor. Vi stöder utarbetandet av en lagstiftning som möjliggör valfrihetssystem där landsting eller kommuner certifierar de olika utövarna inom hälso- och sjukvård eller omsorgen samt sätter upp de krav som ställs på verksamheten.

När det gäller regler för etablering av företag inom valfrihetssystem, anser vi att det måste vara möjligt för dem som ansvarar för och finansierar systemet att styra resurser och lokalisering dit dessa bäst behövs. Vi vill att kommuner och landsting ska kunna ta med medborgarnas behov, tillgänglighetsaspekter och ekonomiska överväganden vid val av de utförare som ska bedriva skattefinansierad välfärdsverksamhet.

Vi är i grunden negativa till en utveckling med alltfler tilläggstjänster inom ramen för den offentligt finansierade omsorgen och anser att det är fel att göra det möjligt för privata utförare i valfrihetssystemen att tillhandahålla tilläggstjänster till brukarna samtidigt som tilläggstjänster inte ska få utföras av offentliga utförare.

När det gäller kraven på utförare, anser vi att kollektivavtal ska gälla i all verksamhet och att personalens meddelarfrihet och rätt till kompetensutveckling och även i övrigt goda arbetsvillkor måste säkerställas.

Vi anser att medborgarna ska garanteras likvärdiga förutsättningar när det gäller service, kvalitet och tillgänglighet. Krav måste ställas på utbildad och kvalificerad information till medborgarna, och förslaget till regler kring information behöver därför utvecklas ytterligare.

Vad vi anfört ovan bör riksdagen med bifall till motion Fi291 (s) yrkandena 13 och 19 som sin mening ge regeringen till känna.

4. Välfärdens verksamheter, punkt 4 – motiveringen (v)

av Ulla Andersson (v).

Ställningstagande

Offentligt finansierad hälso- och sjukvård ska i huvudsak drivas av offentliga utförare. Jag motsätter mig konkurrensutsättning och privata vinstintressen och är djupt oroad över den utveckling som sker. Vänsterpartiet arbetar för att alla ska få rätt till en jämlik och jämställd vård på lika villkor.

Den politik som regeringen för utgår enbart från ett marknadsperspektiv och har inte patienterna och deras behov i centrum. Vi vill inte se någon ”vårdgalleria”, det är vården alltför viktig för. Regeringen tar inte hänsyn till att vårdbehoven och tillgången till vård är väldigt ojämnt fördelade individuellt och i landet, inte heller har regeringen något könsperspektiv på frågan. Än värre blir regeringens inställning med tanke på att den fryst de generella statsbidragen till kommunsektorn. Allt fler landsting varslar anställda, vilket försämrar kvaliteten i vården och arbetsmiljön för den redan hårt arbetande personalen. Regeringens politik kommer att bidra till ökade sociala hälsoklyftor och till en försämrad folkhälsa. Erfarenhet från länder som har en marknadsstyrd sjukvård visar även att vården blir dyrare och att man får mindre hälsa för pengarna. Vi får alltså en politik som innebär fördyringar och försämringar, konkurrensutsättning och fri etableringsrätt är inte framtiden. Det behövs förstärkningar av kvaliteten och de ekonomiska resurserna för att bygga en framtida vård.

De aktuella motionsyrkandena beaktar dock inte de reella problem som regeringens politik skapar och kan därför avstyrkas.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Motioner från allmänna motionstiden hösten 2008

2008/09:Fi202 av Rolf Gunnarsson (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om kommunens rätt att ta ut avgifter på arbeten som inte genomförs.

2008/09:Fi206 av Mats Gerdau och Cecilia Widegren (båda m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en översyn av lagen för att främja avknoppning av kommunal verksamhet och underlätta för personalen att ta över verksamheten.

2008/09:Fi212 av Björn Hamilton och Isabella Jernbeck (båda m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om det kommunala utjämningsystemet.

2008/09:Fi253 av Anna König Jerlmyr (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att svensk lagstiftning avseende försäljningen av offentligt ägd mark och byggnader ska harmonisera med de på området gällande EG-reglerna.

2008/09:Fi255 av Karl Sigfrid m.fl. (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om behovet av att göra utjämningsystemet för kommuner och landsting mer tillväxtvänligt och genomskinligt.

2008/09:Fi256 av Sven Bergström och Staffan Danielsson (båda c):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att underlätta avknoppning av kommunal verksamhet.

2008/09:Fi291 av Mona Sahlin m.fl. (s):

13. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om resursfördelningsmodeller i välfärdsverksamheterna.
14. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om lagstiftning för att säkerställa att offentlig verksamhet inte säljs ut till underpris.

19. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om lika villkor för offentliga och privata utförare inom välfärdens verksamheter.

2008/09:So439 av Ann-Charlotte Hammar Johnsson (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om införandet av en LSS-peng.