



## Frågor om kommunal kompetens

### Sammanfattning

I betänkandet behandlas motioner från allmänna motionstiden 2002.

Motionerna avser

- en översyn av likställighetsprincipen
- stöd till enskilt företagande
- kommunal näringsverksamhet och laglighetsprövning av sådan verksamhet
- krav på överklaganden av kommunala beslut
- vitesföreläggande mot kommuner och
- ekonomiskt stöd till barnomsorg.

Utskottet avstyrker samtliga motioner. Fem reservationer har avgivits.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning .....	2
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	5
Utskottets överväganden .....	6
Kommunal verksamhet och laglighetsprövning .....	6
Gällande ordning .....	6
Motioner .....	10
Tidigare utskottsbehandling.....	12
Utskottets ställningstagande .....	12
Ekonomiskt stöd till barnomsorg.....	14
Gällande ordning .....	14
Motioner .....	15
Tidigare utskottsbehandling.....	15
Utskottets ställningstagande .....	16
Reservationer.....	17
1. Likställighetsprincipen (punkt 1).....	17
2. Kommunal näringsverksamhet (punkt 3).....	17
3. Laglighetsprövning (punkt 4).....	18
4. Vitesföreläggande för kommuner (punkt 6) .....	19
5. Ekonomiskt stöd till enskild barnomsorg (punkt 7).....	19
Bilaga Förteckning över behandlade förslag .....	20

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## 1. Likställighetsprincipen

Riksdagen avslår motion 2002/03:N345 yrkande 20.

*Reservation 1 (c)*

## 2. Stöd till enskilt företagande

Riksdagen avslår motion 2002/03:K317.

## 3. Kommunal näringsverksamhet

Riksdagen avslår motionerna 2002/03:K305, 2002/03:K312 och 2002/03:N211 yrkande 4.

*Reservation 2 (m, fp)*

## 4. Laglighetsprövning

Riksdagen avslår motionerna 2002/03:K243, 2002/03:Fi285 yrkande 4 och 2002/03:N395 yrkande 4.

*Reservation 3 (m, fp, kd)*

## 5. Krav på överklagande av kommunala beslut

Riksdagen avslår motion 2002/03:K353.

## 6. Vitesföreläggande för kommuner

Riksdagen avslår motion 2002/03:Ju234 yrkande 8.

*Reservation 4 (fp)*

## 7. Ekonomiskt stöd till enskild barnomsorg

Riksdagen avslår motionerna 2002/03:K306, 2002/03:K364 och 2002/03:K409.

*Reservation 5 (m, kd, c, mp)*

Stockholm den 20 februari 2003

På konstitutionsutskottets vägnar

*Gunnar Hökmark*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunnar Hökmark (m), Barbro Hietala Nordlund (s), Helena Bargholtz (fp), Pär Axel Sahlberg (s), Kenth Högström (s), Ingvar Svensson (kd), Mats Einarsson (v), Mats Berglind (s), Henrik S Järrel (m), Tobias Krantz (fp), Kerstin Lundgren (c), Helene Petersson (s), Nils Fredrik Aurelius (m), Billy Gustafsson (s), Gustav Fridolin (mp), Inger Jarl Beck (s) och Christer Adelsbo (s).

## Redogörelse för ärendet

Ärendet består av motioner från allmänna motionstiden 2002 med sammanlagt 13 yrkanden. Motionerna är förtecknade i *bilaga*.

Motioner av liknande innehåll som i detta betänkande behandlades under föregående riksmöte tillsammans med regeringens proposition 2001/02:80 i konstitutionsutskottets betänkande 2001/02:KU14 Demokrati för det nya seklet.

# Utskottets överväganden

## Kommunal verksamhet och laglighetsprövning

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker motioner om inskränkningar i och närmare reglering av kommunernas möjligheter att bedriva näringsverksamhet, om förstärkning av möjligheterna till laglighetsprövning av sådan verksamhet samt om förtydligande av kommuners möjlighet att stödja enskilt företagande. Utskottet avstyrker vidare motioner om översyn av likställighetsprincipen, om krav på överklaganden av kommunala beslut och om möjlighet att förelägga kommuner vite. Jämför reservationerna 1 (c), 2 (m, fp), 3 (m, fp, kd) och 4 (fp).

### *Gällande ordning*

Kommunallagen (1991:900) är indelad i tio kapitel. Inledningsparagrafen innehåller bestämmelserna att Sverige är indelat i kommuner och landsting samt att dessa på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i kommunallagen eller i särskilda föreskrifter. Första kapitlet innehåller utöver bestämmelserna om indelningen i kommuner och landsting även en bestämmelse om kommunmedlemskap. Andra kapitlet innehåller bestämmelser om kommunernas och landstingens befogenheter. I tredje kapitlet regleras kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer. Bestämmelser om de förtroendevalda finns i fjärde kapitlet, om fullmäktige i femte kapitlet, om styrelsen och övriga nämnder i sjätte kapitlet samt om medbestämmandeformer i sjunde kapitlet. Åttonde kapitlet innehåller bestämmelser om ekonomisk förvaltning. Bestämmelser om revision finns i nionde kapitlet. Slutligen finns i tionde kapitlet bestämmelser om laglighetsprövning.

Som grundprinciper för kommunernas kompetens gäller lokaliseringsprincipen, likställighetsprincipen och självkostnadsprincipen. Dessa principer har getts uttryck i 1991 års kommunallag.

Enligt den allmänna kompetensregeln i 2 kap. 1 § kommunallagen får kommuner och landsting själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Paragrafen ger uttryck bl.a. åt *lokaliseringsprincipen*.

Enligt 2 kap. 2 § kommunallagen skall kommuner och landsting behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. *Likställighetsprincipen* 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.

*Självkostnadsprincipen* kommer till uttryck i 8 kap. 3 c § kommunallagen, där det föreskrivs att kommuner och landsting inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller.

Förutom de nu nämnda principerna brukar också som principer för den kommunala kompetensen nämnas förbudet mot att ge understöd åt enskilda, förbudet mot att driva spekulativa företag och förbudet mot beslut med retroaktiv verkan.

*Bestämmelser om näringsverksamhet m.m.* finns i 2 kap. 7 och 8 §§ kommunallagen.

Enligt 2 kap. 7 § kommunallagen får kommuner och landsting driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget. Allmänintresset är utgångspunkten för bedömningen av det tillåtna, dvs. att en verksamhet eller en anläggning är avsedd för medlemmarna i kommunen eller landstinget. I praktiken finns det inget hinder för att även andra än dessa utnyttjar anläggningarna eller tjänsterna.

Bestämmelsen att verksamheten skall drivas utan vinstsyfte är ett uttryck för den kommunalrättsliga principen om förbud mot spekulativa företag. Principen innebär att en kommun eller ett landsting inte får bedriva en verksamhet som huvudsakligen syftar till att ge ekonomisk vinst. Något absolut förbud mot vinst i en verksamhet finns dock inte. I vilken utsträckning verksamheten får ge överskott och hur detta skall användas får bedömas med tillämpning av självkostnadsprincipen, som finns inskriven i 8 kap. 3 c § kommunallagen.

I förarbetena till kommunallagen (prop. 1990/91:117 s. 151 f.) uttalas att kommunerna har en oomtvistad rätt att vara verksamma på en rad områden som vanligen ses som en del av näringslivet. Hit hör t.ex. verksamheter inom kommunikationsväsende och energiförsörjning, som ofta kallas sedvanlig kommunal affärsverksamhet. Bostadsföretag, el-, gas- och värmeverk, renhållningsverk och trafikföretag anses som exempel på sedvanlig kommunal affärsverksamhet, medan den del av näringslivet, som av tradition är förbehållen den enskilda företagsamheten, kan kallas det egentliga näringslivet. Inom denna sektor får kommunerna inte bedriva verksamhet eller göra andra ingripanden annat än under mycket speciella förhållanden.

Enligt 2 kap. 8 § kommunallagen får kommuner och landsting genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget, medan individuellt stöd till enskilda näringsidkare får lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det. Åtgärder som allmänt främjar näringslivet i kommunen eller landstinget är bl.a. att tillhandahålla mark och teknisk service till företagen. Inget hindrar att en generell lågprislinje tillämpas vid upplåtelse av mark eller elkraft, men individuella prisförmåner får inte förekomma.

Generellt sett är det inte en uppgift för kommunerna eller landstingen att tillhandahålla näringslivet lokaler. De får emellertid tillgodose hantverkets och den mindre industrins behov av lokaler under förutsättning att verksamheten inriktas på detta företagarkollektiv i allmänhet. Utanför kompetensen faller individuellt anpassad lokalhållning åt enstaka industriföretag.

I förarbetena till kommunallagen (a. prop. s. 152 f.) lämnas vissa exempel på vad som kan anses falla inom undantagsområdet för stöd till enskilda näringsidkare. Om en viss verksamhet, trots att den normalt faller utanför den kommunala kompetensen, har anknytning till redan befintlig eller erkänd kommunal verksamhet, kan det te sig opraktiskt eller verklighetsfrämmande att inte tillåta verksamheten. När det enskilda initiativet viker eller faller bort på ett visst serviceområde som normalt hävdas av den privata företagsamheten kan det uppkomma ett rättsligt utrymme för kommunala åtgärder som annars skulle betraktas som otillåtna. Denna kompetensgrund har särskild betydelse i glesbygdsområden, där kommunen kan vilja upprätthålla en viss kommersiell servicenivå i fråga om livsmedelsaffärer eller bensinstationer. Många kommuner har sett sig föranlåtna att göra ekonomiska insatser för att trygga tillgången på hotell i kommunen. Sådana insatser kan vara kompetens-enliga när det står klart att enskilda företag och personer inte är beredda att göra de nödvändiga insatserna.

Om synnerliga skäl skulle anses föreligga i ett enskilt fall måste också EG:s regler om stöd till näringslivet beaktas. Dessa innehåller ett principiellt förbud mot stöd som kan riskera att snedvrider konkurrensen på den gemensamma marknaden.

Bestämmelser om kommunernas kompetens finns också i särskilda kompetensutvidgande lagar, såsom lagen (1968:131) om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet, lagen (1970:663) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade och lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet samt lagar som gäller för särskilda förvaltningsgrenar. Sådana grenar är främst områdena vatten och avlopp, el, det sociala området, hälso- och sjukvård, skolväsendet, renhållning och avfallshantering samt plan- och byggväsendet.

Kommuner och landsting får enligt 3 kap. 16 § kommunallagen efter beslut av fullmäktige lämna över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ. Som förutsättning gäller att någon särskild ordning inte har föreskrivits för handhavandet av angelägenheten. Vården av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning får överlämnas endast om det finns stöd för det i lag. Den överlämnade verksamheten skall falla inom den kommunala kompetensen.

Bestämmelser om *laglighetsprövning* av kommunala beslut finns i 10 kap. kommunallagen. Institutet laglighetsprövning ersätter det som tidigare kallades kommunalbesvär.

Kännetecknande för laglighetsprövningen är bl.a. att de beslut som överklagas endast kan angripas på de grunder som anges i kommunallagen och att



prövningen är begränsad till lagligheten av ett beslut. Laglighetsprövningen skiljer sig från förvaltningsbesvär, som kan avse både laglighets- och lämplighetsfrågor. Förvaltningsbesvär används i allmänhet beträffande beslut som har karaktär av myndighetsutövning.

Varje medlem av en kommun eller ett landsting har rätt att få lagligheten av kommunens eller landstingets beslut prövad genom att överklaga beslutet hos länsrätten. Lagligheten av kommunalförbunds beslut får överklagas på samma sätt. De beslut som får överklagas är dels beslut av fullmäktige, dels beslut av en nämnd eller ett partssammansatt organ, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art, och dels de beslut revisorerna fattar om sin förvaltning i enlighet med 9 kap. 15 § kommunallagen. Det samma gäller beslut av motsvarande organ i kommunalförbund. Beslut fattade av kommunala företag ingår således inte bland dem som kan överklagas.

Överklagande skall göras skriftligt. Den som överklagar skall ange vilket beslut som överklagas och de omständigheter som överklagandet stöds på.

Om det i lag eller annan författning finns särskilda föreskrifter om överklagande gäller inte föreskrifterna i 10 kap. kommunallagen. Sådana bestämmelser finns i bl.a. plan- och bygglagen (1987:10) och vallagen (1972:620).

Ett överklagat beslut skall enligt 10 kap. 8 § kommunallagen upphävas om det inte har tillkommit i laga ordning, om beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget, om det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter eller om beslutet strider mot lag eller annan författning.

När det gäller möjligheterna till *sanktioner* vid domstolstrots och lagtrots av en kommun anförde konstitutionsutskottet i samband med behandlingen av förslaget till ny kommunallag (prop. 1990/91:117, bet. 1990/91:KU38 s. 92) att det var angeläget att frågorna om ett sanktionssystem fick sin lösning snarast och förordade att regeringen på lämpligt sätt skulle bereda dessa frågor. Vissa sanktionsmöjligheter infördes senare i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och i socialtjänstlagen (2001:453). Sedan den 1 juli 2002 finns nya bestämmelser om kommunalt domstolstrots dels i LSS och socialtjänstlagen, dels i kommunallagen (prop. 2001/02:122, bet. 2001/02:KU27, rskr. 2001/02:271, SFS 2002:437–439).

Ändringarna i kommunallagen innebär främst att beslut om rättelse av ett redan verkställt beslut skall meddelas utan oskäligt dröjsmål samt därutöver att de kommunala revisorerna har fått vidgade möjligheter att granska ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda och att ett beslut som kan överklagas genom laglighetsprövning får verkställas innan det har vunnit laga kraft om inte särskilda skäl talar emot det. Ändringarna i LSS och i socialtjänstlagen innebär att en särskild avgift skall kunna åläggas kommuner och landsting som dröjer alltför länge med att verkställa domar angående insatser enligt dessa lagar. Frågor om särskild avgift, som får bestämmas till lägst tio tusen kronor och högst en miljon kronor, skall prövas av länsrätten efter ansökan av länsstyrelsen.

### *Motioner*

#### Likställighetsprincipen

I *motion 2002/03:N345 av Maud Olofsson m.fl. (c) yrkande 20* begärs ett tillkännagivande om att likabehandlingsprincipen i kommunallagen bör ses över för att tillåta större lokal variation och lokala lösningar. Principen hindrar enligt motionärerna kommunerna från att ge specifik service till invånarna i kommunens ytterområden, exempelvis snöröjning under vintermånaderna. De anser att principen i stället bör utgå från att de lokalt förtroendevalda fattar väl avvägda beslut och att principen bör ta sikte på att förhindra avarter snarare än att ta bort möjligheten till lokal variation.

#### Stöd till enskilt företagande

I *motion 2002/03:K317 av Ingemar Vänerlöv (kd)* begärs ett tillkännagivande om förtydligande av bestämmelserna i 1 kap. 1 § och 2 kap. 8 § kommunallagen om kommuners möjlighet att underlätta för företag i den egna kommunen. Tydliggörandet bör avse vad som ligger inom det kommunala kompetensområdet och var gränsen går för begreppet ”stödja enskilt företag” och en tydligare definition av vad som i sammanhanget menas med ”synnerliga skäl”.

#### Näringsverksamhet och laglighetsprövning

I *motion 2002/03:K243 av Per Unckel m.fl. (m)* föreslås att riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till förstärkt möjlighet för medborgarna att laglighetspröva verksamhet som bedrivs av kommuner och landsting.

Det framstår enligt motionärerna som en klar brist att medborgarna inte har möjlighet att via laglighetsprövning få prövat om kommunpolitikerna följer kommunallagen i den verksamhet som organiseras i bolagsform, som bara bör användas som en övergångsform inför en privatisering. Möjligheten att laglighetspröva kommunala beslut bör därför utvidgas till att gälla även beslut och verksamheter i bolag där kommuner utövar ett bestämmande inflytande. Om en kommunal enhet inleder en försäljningsverksamhet på den öppna marknaden utan något formellt beslut om saken, finns det inte något beslut att laglighetspröva. Om en kommun anslår pengar till ett kommunalt bolag som efter en månad visar sig använda pengarna på ett otillåtet sätt, kan beslutet inte längre överklagas, eftersom ett beslut skall överklagas inom tre veckor efter det att protokollet över beslutet har justerats. Ett ytterligare problem är enligt motionärerna att en kommun inte kan tvingas att rätta sig efter ett beslut i ett laglighetsprövningsärende, och om det inte rör sig om myndighetsutövning finns ingen straffrättslig eller civilrättslig sanktion att tillgripa mot kommunen.

Liknande synpunkter men med tonvikt på frågan om möjlighet över huvud taget för kommuner att bedriva affärsverksamhet framförs också i motioner från enskilda moderata ledamöter. I *motion 2002/03:K312 av Cristina Husmark Pehrsson (m)* begärs ett tillkännagivande om en översyn av kommunal-

lagen. Motionären begär att eventuella oklarheter vad gäller det negativa i att kommuner konkurrerar med privat företagsamhet undanröjs. I *motion 2002/03:K305 av Marietta de Pourbaix-Lundin (m)* föreslås att riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring i kommunallagen så att näringsverksamhet inte i någon form får bedrivas av kommuner och lands-ting.

I *motion 2002/03:N211 av Tobias Krantz (fp) yrkande 4* begärs ett tillkännagivande om att det för all kommunal verksamhet som erbjuder kommersiellt gångbara varor eller tjänster åt allmänheten bör krävas tillstånd från länsstyrelsen.

I *motion 2002/03:N395 av Alf Svensson m.fl. (kd) yrkande 4* föreslås att riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring av kommunallagen i syfte att underlätta prövning av kommunal näringsverksamhet. Motionärerna anser att lagen bör ses över och att det bör göras lättare för företag att överklaga kommunala beslut om stöd i olika former till företag – besluten bör kunna prövas i domstol. Motionärerna anför att det är mycket svårt att överklaga ett kommunalt beslut som innebär stöd till en konkurrent, att det är omöjligt om företaget som drabbas inte är kommunmedlem i kommunallagens mening och att det över huvud taget inte går att överklaga om beslutet om stöd fattats av ett kommunalt bolag.

Samma synpunkter framförs i *motion 2002/03:Fi285 av Olle Sandahl m.fl. (kd) yrkande 4*. Motionärerna föreslår att riksdagen begär att regeringen skall lägga fram förslag till ändringar av kommunallagen i syfte att göra det lättare för företag att överklaga kommunala beslut om stöd i olika former till företag.

#### Krav på överklaganden av kommunala beslut

I *motion 2002/03:K353 av Catharina Bråkenhielm (s)* begärs ett tillkännagivande om större krav på överklaganden av kommunala beslut. Motionären anför att det stora antalet överklaganden av kommunala beslut kostar samhället stora resurser och att den kommunala utvecklingen i många fall försvåras genom att angelägna projekt fördröjs. Utan att rätten att överklaga inskränks bör kraven på definition av yrkandet och angivande av laglig grund i överklagandena likställas med de krav som ställs i civilrättsliga mål vid tingsrätterna.

#### Vitesföreläggande mot kommuner

I *motion 2002/03:Ju234 av Johan Pehrson m.fl. (fp) yrkande 8* begärs ett tillkännagivande om vitesföreläggande av kommuner. Vite bör enligt motionärerna kunna föreläggas kommuner som inte uppfyller socialtjänstlagens intentioner i arbetet med att skydda våldsutsatta kvinnor.

### *Tidigare utskottsbehandling*

Utskottet behandlade frågor om kommunal näringsverksamhet och om laglighetsprövning senast i sitt betänkande 2001/02:KU14. Utskottet hänvisade där till tidigare bedömningar.

Dessa bedömningar avsåg bl.a. frågor om *omfattningen av kommunal affärsverksamhet och om formen för kommunal verksamhet*. Med hänvisning till tidigare ställningstaganden i hithörande frågor fann utskottet dels att det inte finns skäl att införa regler som förbjuder eller begränsar kommunala företag, dels att den kommunala verksamheten bör bedrivas i nämndform i största möjliga utsträckning, dock att det också kan finnas skäl som talar för bolagsformen. Utskottet fann inte heller skäl att frånga tidigare ställningstaganden som innebär att utskottet anser att verksamhetens speciella förutsättningar och den samlade kommunala nyttan bör vara utgångspunkten för organisatoriska överväganden, att det inte fanns skäl att föreslå ändringar i kommunallagen om inskränkningar i rätten att bilda bolag eller om avveckling av kommunala bolag och att det inte behövs några ytterligare preciseringar av kommunallagens regler om den kommunala kompetensen beträffande kommunal näringsverksamhet.

Bedömningarna avsåg vidare frågor om *laglighetsprövning av kommunal näringsverksamhet*. Med hänvisning till tidigare uttalanden ansåg utskottet att bedömningen av huruvida en verksamhet i ett kommunalt företag ligger inom ramen för den kommunala kompetensen primärt är en uppgift för styrelsen samt att härutöver en politisk prövning sker av ägaren, kommunen eller landstinget, som genom de av fullmäktige valda ombuden vid bolagsstämma kan ge styrelsen direktiv om att t.ex. ändra inriktningen av verksamheten, om den inte uppfyller vissa formella krav. Utskottet fann att den beskrivna ordningen i de allra flesta fall fungerar på ett tillfredsställande sätt, en ordning som stämmer helt överens med bolagsformens principer vad gäller styrning av verksamheten och ansvarsfördelningen. En möjlighet till laglighetsprövning ansågs strida mot de nyss nämnda grundläggande villkoren för en verksamhet som bedrivs i bolagsform. Med hänsyn till vad utskottet anfört om laglighetsprövning fann utskottet liksom vid tidigare behandling av denna fråga att det inte fanns skäl att ta upp en saktidiskussion om ett sanktionssystem.

Utskottet vidhöll dessa bedömningar vid den senaste behandlingen av frågorna. Reservationer avgavs av m och fp respektive av m, kd och fp. Utskottet fann inte heller skäl att begära ett sådant förtydligande av lagtexten om stöd till enskilt företagande som hade begärts i en motion.

### *Utskottets ställningstagande*

Som framhållits ovan innebär *likställighetsprincipen* att kommuner och landsting inte utan stöd av speciallag får särbehandla kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar annat än på objektiv grund. För att särbehandlingen skall strida mot likställighetsprincipen skall det vara fråga om en "obehörig" särbehandling. Innebörden av att kommunerna och landstingen skall iaktta objektivitet och rättvisa i sin behandling av kommunmedlemmar-

na kan vara olika inom olika verksamhetsområden (se prop. 1990/91:117 s. 149). Särbehandling kan således få ske när det finns sakliga skäl för det. Vad som är sakliga skäl kan i sista hand få avgöras av domstol. Utskottet finner inte skäl till någon sådan översyn som begärs i motion 2002/03:N345 (c) yrkande 20. Motionsyrkandet avstyrks.

Utskottet finner, liksom under föregående riksmöte, inte heller skäl till något sådant förtydligande av lagtexten om *stöd till enskilt företagande* som begärs i motion 2002/03:K317 (kd). Motionen avstyrks.

Liksom vid tidigare bedömning av frågor om *omfattningen av kommunal affärsverksamhet och om formen för kommunal verksamhet* anser utskottet dels att det inte finns skäl att införa regler som förbjuder eller begränsar kommunala företag, dels att den kommunala verksamheten bör bedrivas i nämndform i största möjliga utsträckning men att det också kan finnas skäl som talar för bolagsformen. Utskottet finner inte heller skäl att frångå bedömningen att verksamhetens speciella förutsättningar och den samlade kommunala nyttan bör vara utgångspunkten för organisatoriska överväganden, att det inte finns skäl att föreslå ändringar i kommunallagen om inskränkningar i rätten att bilda bolag eller om avveckling av kommunala bolag och att det inte behövs några ytterligare preciseringar av kommunallagens regler om den kommunala kompetensen beträffande kommunal näringsverksamhet. Utskottet avstyrker med det anförda motionerna 2002/03:K305 (m), 2002/03:K312 (m) och 2002/03:N211 (fp) yrkande 4.

Utskottet anser vidare med hänvisning till tidigare uttalanden i frågor om *laglighetsprövning av kommunal näringsverksamhet* att bedömningen av huruvida en verksamhet i ett kommunalt företag ligger inom ramen för den kommunala kompetensen primärt är en uppgift för företagets styrelse samt att härutöver en politisk prövning sker av ägaren, dvs. kommunen eller landstinget, som genom de av fullmäktige valda ombuden vid bolagsstämma kan ge styrelsen direktiv om att t.ex. ändra inriktningen av verksamheten om den inte uppfyller vissa formella krav. Utskottet finner att denna ordning, som stämmer helt överens med bolagsformens principer vad gäller styrning av verksamhet och ansvarsfördelning, i de allra flesta fall fungerar på ett tillfredsställande sätt. En möjlighet till laglighetsprövning får anses strida mot de nämnda grundläggande villkoren för en verksamhet som bedrivs i bolagsform.

Utskottet avstyrker mot bakgrund av det anförda motionerna 2002/03:K243 (m), motion 2002/03:Fi285 (kd) yrkande 4 och 2002/03:N395 (kd) yrkande 4.

I fråga om tanken i motion 2002/03:K353 (s) om högre *krav på överklaganden av kommunala beslut* vill utskottet först erinra om gällande bestämmelser för olika slag av processer. Grunderna för att kunna upphäva ett kommunalt beslut vid laglighetsprövning är att det inte har tillkommit i laga ordning, att det hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget, att det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter eller att beslutet strider mot lag eller annan författning. Som

ovan redovisats skall laglighetsprövning av kommunala beslut begäras skriftligt och den som överklagar skall ange vilket beslut som överklagas och de omständigheter som överklagandet stöds på. En ansökan om stämning i tvistemål vid en tingsrätt skall innehålla ett bestämt yrkande, en utförlig redogörelse för de omständigheter som åberopas till grund för yrkandet, bevisuppgift och om det behövs uppgift om de omständigheter som gör rätten behörig. Om stämmningsansökningen inte uppfyller föreskrifterna skall rätten förelägga kåranden att avhjålpa bristen. Ett överklagande av förvaltningsbeslut vid förvaltningsdomstol skall innehålla uppgift om vilket beslut som överklagas samt klagandens yrkande och de omständigheter som åberopas till stöd för yrkandet. Därutöver bör lämnas bevisuppgift. Om överklagandehandlingen är så ofullständig att den inte kan läggas till grund för prövning i sak, skall rätten förelägga sökanden eller klaganden att inom viss tid avhjålpa bristen, och om så inte sker kan överklagandet avvisas. Ett sådant föreläggande får i ärenden om laglighetsprövning inte gälla sådana brister i överklagandehandlingen som består i att den inte anger den eller de omständigheter som överklagandet stöds på. Klaganden kan i dessa fall inte efter klagotidens utgång anföra ytterligare omständigheter till stöd för sitt överklagande.

För överklagande av förvaltningsbeslut gäller på motsvarande sätt som i tvistemål vid allmän domstol att yrkande skall anges. Även de omständigheter som åberopas till stöd för yrkandet skall anges. Enligt utskottets uppfattning kan de krav som gäller för ansökan om stämning i tvistemål inte föras över till överklaganden av kommunala beslut genom begåran om laglighetsprövning. Motionen avstyrks.

Som redovisas ovan infördes så sent som under förra året bestämmelser som gör det möjligt att påföra kommuner en särskild avgift vid vissa fall av domstolstrots. Att initiera åtgärder av det slag som begårs i motion 2002/03:Ju234 (fp) yrkande 8 – att *vite* skulle kunna föreläggas kommuner som inte uppfyller socialtjänstlagens intentioner i arbetet med att skydda våldsutsatta kvinnor – skulle enligt utskottets uppfattning föra alltför långt. Motionen avstyrks i berörd del.

## Ekonomiskt stöd till barnomsorg

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker motioner om möjlighet för kommuner att ge enskilda stöd till barnomsorg.

Jämför reservation 5 (m, kd, c, mp).

### *Gällande ordning*

I föregående avsnitt har redogjorts för principerna för den kommunala kompetensen.

### *Motioner*

I tre motioner förs fram förslag om möjlighet för kommunerna att ge enskilda stöd till barnomsorg.

I *motion 2002/03:K364 av Ingvar Svensson m.fl. (kd)* föreslås att riksdagen skall begära att regeringen lägger fram förslag till en lag som innebär att kommunerna skall ha den generella rätten att fördela sina egenfinansierade barnomsorgssubventioner på ett rättvist sätt till varje barn och på ett sådant sätt att föräldrar kan erhålla den faktiska valfriheten att bedöma och genomföra den barnomsorg som bäst lämpar sig för det barn de har ansvar för. Motionärerna hänvisar till att Regeringsrätten i tidigare beslut (RÅ 1991 ref. 19) ansett att den allmänt vedertagna grundsatsen när det gäller den kommunala kompetensen är att en kommun inte utan stöd i lag eller författning får lämna understöd till enskilda personer och att bidrag som t.ex. vårdnadsersättning eller barnbidrag således inte får lämnas av en kommun utan stöd i speciallagstiftning. Motionärerna anför att nuvarande barnomsorgssubventioner från kommuner till föräldrar med barn i daghemsåldern ensidigt gynnar vissa barn och att det rimliga borde vara att kommunerna skall ha den generella rätten att fördela sina egna medel, dvs. den del som inte finansieras av staten, till barnomsorgssubventioner. Det bör kunna ske på ett rättvist sätt för varje barn och på ett sådant sätt att föräldrar kan erhålla den faktiska valfriheten att bedöma och att genomföra den barnomsorg som bäst lämpar sig för det barn de har ansvar för. Motionärerna anser det klart att det råder en konflikt mellan den princip som Regeringsrätten åberopat och den likställighetsprincip som gäller generellt i kommunal verksamhet.

Ett liknande yrkande framställs i *motion 2002/03:K409 av Inger Davidson och Åsa Domeij (kd, mp)*. Motionärerna anser att riksdagen skall begära att regeringen lägger fram förslag till sådan ändring i kommunallagen att kommunerna får generell rätt att fördela sina egna subventioner till barnomsorg på ett sådant sätt att det utifrån föräldrarnas önskemål kommer alla barnfamiljer till del. De hänvisar till folkomröstningar i Uppvidinge och Karlstads kommuner, som utfallit i en klar majoritet för en sådan reform.

I *motion 2002/03:K306 av Marietta de Pourbaix-Lundin (m)* föreslås att riksdagen skall begära att regeringen lägger fram förslag till lagstiftning som möjliggör att ett antal kommuner (bl.a. Uppvidinge kommun) på försök får införa kommunalt vårdnadsbidrag.

### *Tidigare utskottsbehandling*

Utskottet behandlade med anledning av motioner frågan om ekonomiskt stöd till barnomsorg senast i sitt betänkande 2001/02:KU14. Utskottet vidhöll där den bedömning som utskottet gjort i betänkande 2000/01:KU6, där utskottet i sin bedömning hänvisat till att kommunernas skyldigheter i fråga om barnomsorg i första hand framgår av socialtjänstlagen och skollagen. Deras möjligheter att sörja för barnomsorg i vidare omfattning begränsas av föreskrifterna i kommunallagen om kommunernas befogenheter. En allmänt vedertagen grundsats när det gäller den kommunala kompetensen är, framhöll utskottet,

att en kommun inte utan stöd i lag eller författning får lämna understöd till enskilda personer. Om kommunernas befogenheter skulle vidgas i den riktning som motionerna syftade till, måste det följaktligen till en ändring av föreskrifterna i kommunallagen eller särskild lagstiftning. Utskottet påpekade att kommunallagens bestämmelser om kommunernas befogenheter är generellt bestämmande för vilka uppgifter kommunerna kan ta sig an i skilda hänseenden. Dessa bestämmelser borde enligt utskottet inte ändras utan ingående överväganden i ett vidare sammanhang. Utskottet var inte berett att med anledning av vad som anförts i motionerna förorda några sådana ändringar. Inte heller fanns det enligt utskottets mening skäl att överväga särskild lagstiftning för att vidga kommunernas befogenheter på det sätt som motionärerna önskade. – Reservationer avgavs av dels m, dels kd, c och mp.

#### *Utskottets ställningstagande*

Som utskottet tidigare framhållit framgår kommunernas skyldigheter i fråga om barnomsorg i första hand av socialtjänstlagen (2001:453) och skollagen (1985:1100), och deras möjligheter att sörja för barnomsorg i vidare omfattning begränsas av föreskrifterna i kommunallagen (1991:900) om kommunernas befogenheter. En allmänt vedertagen grundsats när det gäller den kommunala kompetensen är att en kommun inte utan stöd i lag eller författning får lämna understöd till enskilda personer. Om kommunernas befogenheter skulle vidgas i den riktning som motionerna syftar till, måste det följaktligen till en ändring av föreskrifterna i kommunallagen eller särskild lagstiftning. Som utskottet också påpekat tidigare är kommunallagens bestämmelser om kommunernas befogenheter generellt bestämmande för vilka uppgifter kommunerna kan ta sig an i skilda hänseenden, och dessa bestämmelser bör inte ändras utan ingående överväganden i ett vidare sammanhang. Utskottet har inte varit berett att med anledning av vad som anförts i motionerna förorda några sådana ändringar. Inte heller har det enligt utskottets mening funnits skäl att överväga särskild lagstiftning för att vidga kommunernas befogenheter på det sätt som motionärerna önskat.

Utskottet vidhåller denna bedömning som gjordes senast under förra riksmötet. Motionerna 2002/03:K306 (m), 2002/03:K364 (kd) och 2002/03:K409 (kd, mp) avstyrks.



# Reservationer

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

## 1. Likställighetsprincipen (punkt 1)

av Kerstin Lundgren (c).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att utskottets förslag under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ger regeringen som sin mening till känna vad som anförs i reservation 1. Därmed bifaller riksdagen motion 2002/03:N345 yrkande 20.

### *Ställningstagande*

Enligt 2 kap. 2 § kommunallagen skall kommuner och landsting behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Jag anser att likställighetsprincipen, som den är utformad, kan hindra kommunerna från att ge specifik service till invånarna i kommunens ytterområden, exempelvis snöröjning under vintermånaderna. Bestämmelserna bör utgå från att de lokalt förtroendevalda fattar väl avvägda beslut och ta sikte på att förhindra avarter snarare än att ta bort möjligheten till lokal variation.

Bestämmelsen bör därför ses över så att större lokal variation och lokala lösningar tillåts. Riksdagen bör ge regeringen detta till känna som sin mening.

## 2. Kommunal näringsverksamhet (punkt 3)

av Gunnar Hökmark (m), Helena Bargholtz (fp), Henrik S Järrel (m), Tobias Krantz (fp) och Nils Fredrik Aurelius (m).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att utskottets förslag under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ger regeringen som sin mening till känna vad som anförs i reservation 2. Därmed bifaller riksdagen motion 2002/03:K312 samt delvis motionerna 2002/03:K305 och 2002/03:N211 yrkande 4.

### *Ställningstagande*

I dag förekommer det att kommunal näringsverksamhet konkurrerar ut företag genom att skattemedel kan användas för att bedriva viss verksamhet. Detta anser vi inte vara acceptabelt.

Konkurrensrådet – som skapats för att på frivillighetens bas fungera som ett konfliktlösningsforum och vid behov avge rekommendationer i enskilda ärenden – fungerar inte. Det visar bl.a. att flera aktörer inte rättat sig efter de rekommendationer som rådet lämnat.

Dagens regelverk räcker inte till för att hindra kommuner och landsting att ge sig in på affärsmässig verksamhet som inte ligger inom vad som kan anses vara kommunala uppgifter. Vi anser därför att en översyn bör göras av kommunallagen i syfte att formulera tydligare regler och komma till rätta med de negativa konsekvenserna av kommuners konkurrens med privat företagsamhet.

Regeringen bör låta se över reglerna och återkomma till riksdagen med förslag i de angivna avseendena. Riksdagen bör ge regeringen det anförda till känna som sin mening.

### **3. Laglighetsprövning (punkt 4)**

av Gunnar Hökmark (m), Helena Bargholtz (fp), Ingvar Svensson (kd), Henrik S Järrel (m), Tobias Krantz (fp) och Nils Fredrik Aurelius (m).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att utskottets förslag under punkt 4 borde ha följande lydelse: Riksdagen ger som sin mening regeringen till känna vad som anförs i reservation 3. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2002/03:K243, 2002/03:Fi285 yrkande 4 och 2002/03:N395 yrkande 4.

#### *Ställningstagande*

I motionerna framhålls att laglighetsprövning av en kommunal verksamhets kompetenslighet endast kan ske i direkt anslutning till kommunens, t.ex. fullmäktiges, beslut om att en verksamhet skall bedrivas på visst sätt. En verksamhet kan inte överklagas. Det innebär bl.a. att tiden för att överklaga ett beslut om anslag kan hinna gå ut innan den verksamhet utformas som anslaget avser. Det är inte heller möjligt att få en laglighetsprövning till stånd av beslut som fattas av kommunala bolag. Än mindre kan verksamheten i kommunala bolag laglighetsprövas. Några sanktioner för det fall då kommunen inte rättar ett upphävt beslut finns inte.

Den angivna ordningen är enligt vår mening inte tillfredsställande. Reglerna i kommunallagen för laglighetsprövning bör därför ändras så att det blir möjligt för förvaltningsdomstolarna att pröva kompetensligheten i verksamhet som kommunala företag bedriver och lagligheten av beslut som fattats av kommunala bolag. Vidare bör ett straffrättsligt sanktionssystem införas.

Regeringen bör låta se över reglerna och återkomma till riksdagen med förslag i de angivna avseendena. Riksdagen bör ge regeringen det anförda till känna som sin mening.

#### 4. Vitesföreläggande för kommuner (punkt 6)

av Helena Bargholtz (fp) och Tobias Krantz (fp).

##### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att utskottets förslag under punkt 6 borde ha följande lydelse:  
Riksdagen ger som sin mening regeringen till känna vad som anförs i reservation 4. Därmed bifaller riksdagen motion 2002/03:Ju234 yrkande 8.

##### *Ställningstagande*

Kommuner som inte uppfyller socialtjänstlagens intentioner i arbetet med att skydda våldsutsatta kvinnor bör enligt vår mening kunna föreläggas vite. Regeringen bör tillsätta en utredning för att uppnå detta syfte.

#### 5. Ekonomiskt stöd till enskild barnomsorg (punkt 7)

av Gunnar Hökmark (m), Ingvar Svensson (kd), Henrik S Järrel (m), Kerstin Lundgren (c), Nils Fredrik Aurelius (m) och Gustav Fridolin (mp).

##### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att utskottets förslag under punkt 7 borde ha följande lydelse:  
Riksdagen ger som sin mening regeringen till känna vad som anförs i reservation 5. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2002/03:K364 och 2002/03:K409 och delvis motion 2002/03:K306.

##### *Ställningstagande*

Subsidiaritetsprincipen skall vara en vägledande princip i fördelningen av ansvar mellan olika nivåer i samhället. Inom ramen för det kommunala självstyret är det således viktigt att säkerställa att kommunerna och därmed medborgarna får utrymme att själva forma hur de kommunala resurserna skall användas för att uppnå välfärds mål inom t.ex. barnomsorgen. Det rimliga borde vara att kommunerna skall ha den generella rätten att fördela sina egna barnomsorgssubventioner så att det kommer alla barn till del på ett rättvist sätt. Nuvarande system gynnar ensidigt vissa barn och verksamhetsformer. Varje kommun måste själv kunna besluta utifrån medborgarnas mandat, också att öka valfriheten och rätten för föräldrarna att ordna den barnomsorg som bäst lämpar sig för det barn de har ansvar för. I en sådan rätt bör kunna ligga möjligheten att exempelvis ge föräldrar som väljer att vårda sina barn i det egna hemmet ersättning som kommunala dagbarnvårdare. Denna möjlighet för kommunerna kan öppnas på flera sätt, t.ex. genom att införa ett ”frikommunförsök” inom barnomsorgen eller försöksverksamhet i ett antal kommuner.

För att vidga den kommunala kompetensen på det sätt utskottet förordar bör regeringen lägga fram förslag till relevant lagstiftning. Riksdagen bör som sin mening ge regeringen detta till känna.

BILAGA

## Förteckning över behandlade förslag

### Motioner från allmänna motionstiden

*2002/03:K243 av Per Unckel m.fl. (m):*

Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till förstärkt möjlighet för medborgarna att laglighetspröva verksamhet som bedrivs av kommuner och landsting i enlighet med vad som anförs i motionen.

*2002/03:K305 av Marietta de Pourbaix-Lundin (m):*

Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring i kommunallagen så att näringsverksamhet inte i någon form får bedrivas av kommuner och landsting i enlighet med vad som anförs i motionen.

*2002/03:K306 av Marietta de Pourbaix-Lundin (m):*

Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till särskild lagstiftning som möjliggör att ett antal kommuner på försök får införa kommunalt vårdnadsbidrag (bl.a. Uppvidinge kommun) i enlighet med vad som anförs i motionen.

*2002/03:K312 av Cristina Husmark Pehrsson (m):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en översyn av kommunallagen.

*2002/03:K317 av Ingemar Vänerlov (kd):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om lagförtydligande om kommuners möjlighet att underlätta för företag i den egna kommunen (1 kap. 1 § och 2 kap. 8 § kommunallagen).

*2002/03:K353 av Catharina Bråkenhielm (s):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om större krav på överklaganden av kommunala beslut.

*2002/03:K364 av Ingvar Svensson m.fl. (kd):*

Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till en lag som innebär att kommunerna skall ha den generella rätten att fördela sina egenfinansierade barnomsorgssubventioner på ett rättvist sätt till varje barn och på ett sådant sätt att föräldrar kan erhålla den faktiska valfriheten att bedöma och genomföra den barnomsorg som bäst lämpar sig för det barn de har ansvar för.

*2002/03:K409 av Inger Davidson och Åsa Domeij (kd, mp):*

Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till sådan ändring i kommunallagen att kommunerna får generell rätt att fördela sina egna subventioner till barnomsorg på ett sådant sätt att det utifrån föräldrarnas önskemål kommer alla barnfamiljer till del.

*2002/03:Fi285 av Olle Sandahl m.fl. (kd):*

4. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring av kommunallagen i syfte att göra det lättare för företag att överklaga kommunala beslut om stöd i olika former till företag.

*2002/03:Ju234 av Johan Pehrson m.fl. (fp):*

8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om vitesföreläggande av kommuner.

*2002/03:N211 av Tobias Krantz (fp):*

4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att det för all kommunal verksamhet som erbjuder kommersiellt gångbara varor eller tjänster åt allmänheten bör krävas tillstånd från länsstyrelsen.

*2002/03:N345 av Maud Olofsson m.fl. (c):*

20. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att se över likabehandlingsprincipen i kommunallagen för att tillåta större lokal variation och lokala lösningar.

*2002/03:N395 av Alf Svensson m.fl. (kd):*

4. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring av kommunallagen i syfte att underlätta prövning av kommunal näringsverksamhet.