



Kommunerna får inte agera matchningsaktörer

november
2019

almeGa

Kommunerna får inte
agera matchningsaktörer

almeGa

Förord

Arbetsförmedlingen reformeras i grunden. Så lyder punkt 18 i den 73-punktsöverenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet som låg till grund för regeringsbildningen i januari 2019.

Punkten innebär i korthet att Arbetsförmedlingen ska inrikta sig i huvudsak på myndighetsutövning. Med det avses beslut om insatser samt kontroll och uppföljning. De matchande och rustande insatserna läggs helt ut på fristående jobbförmedlare. Redan idag står fristående jobbförmedlare för ca 60 procent av de matchande och rustande insatserna.

Reformen har inte påbörjats än, den ska genomföras 2021. Trots det har reformen mötts av omfattande kritik. Bland annat från kommuner som är missnöjda med att Arbetsförmedlingen nu drar ner sitt kontorsnätverk, och som inte tror att det kommer etablera sig fristående aktörer i hela landet.

Men neddragningarna i kontorsnätet beror på andra politiska beslut samt på myndighetens egen förnyelseresa som handlar om centralisering och digitalisering. Trots det kräver många kommuner nu att få bli leverantörer till Arbetsförmedlingen, i konkurrens med de fristående jobbförmedlarna.

Kommunernas oro för ökade kostnader bör tas på allvar. Likaså deras önskemål om god samhällsservice i hela landet. Men är arbetsmarknadspolitiken en kommunal befogenhet? Kan kommunerna konkurrera på lika villkor? Är detta rätt väg att gå?

För att få svar på dessa frågor tog Almega kontakt med Olle Lundin, professor i förvaltningsrätt vid Uppsala universitet. Olle har nu analyserat frågeställningarna vilket resulterat i denna rapport. Olle står själv för innehållet i rapporten. Det Olle kommer fram till är att det finns en rad hinder och problem med tanken att låta kommunerna bli leverantörer till Arbetsförmedlingen och konkurrera med de fristående jobbförmedlarna i LOV-systemet.

Den slutsats vi på Almega drar är att politikerna främst bör söka andra lösningar för att tillmötesgå kommunernas behov och för att säkerställa god etablering och service i hela landet. Vi är övertygade om att de fristående jobbförmedlarna kan verka för kommunernas bästa och att de står redo att axla utmaningen att leverera god service i hela landet.

Kommunerna och de fristående jobbförmedlarna bör kroka arm snarare än att konkurrera. Samverkan är nyckeln till att minska kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd och att erbjuda god service i hela Sverige.

13 november 2019

Andreas Åström

Chef Näringspolitik och kommunikation, Almega

Inledning

Jag har av Almega fått i uppdrag att utreda kommunernas eventuella roll inom arbetsmarknadsområdet, med särskilt fokus på frågan om kommunerna kan gå in som aktörer i LOV-systemet. Utredningen har sin upprinnelse i det faktum att Arbetsförmedlingen fått väsentligt minskade resurser och myndigheten kommer därför att spela en mindre roll än förut. Arbetsförmedlingen ska reformeras i enlighet med januariöverenskommelsen mellan (S), (C), (L) och (Mp), där de matchande och rustande insatserna helt ska läggas ut på fristående aktörer i ett valfrietssystem. Sveriges Kommuner och landsting, SKL, har gått ut med mer eller mindre konkreta förslag med innebörd att kommunerna ska ta en mer aktiv roll inom arbetsmarknadsområdet och fylla de eventuella "hål" som Arbetsförmedlingens tillbakadragande skapar samt de "vita fläckar" som eventuellt kan uppstå när fristående aktörer inte etablerar sig i ett leveransområde. Frågan är dock vad den rättsliga regleringen för kommunal verksamhet, företrädesvis kommunallagen, KL (2017:725) men också annan lagstiftning, kan erbjuda för möjligheter och hinder.

Rapporten är upplagd så att inledningsvis ges en bakgrund till den situation som nu föreligger, en beskrivning av valfrietssystem, kommunernas ansvar och aktivitet idag på det arbetsmarknadspolitiska området, kommunalrättsliga regler samt en avslutande analys som siktar på vilka hinder och möjligheter som finns vad gäller att kommunerna ska gå in som aktörer, via ett LOV-system, på den arbetsmarknadspolitiska arenan.

20 oktober 2019 – Vänge, Uppsala

Professor Olle Lundin

Innehållsförteckning

1. Bakgrund	2
2. Kommunernas ansvar och möjligheter idag.....	4
3. Valfrihetssystem.....	6
4. Kommunallagens regler om kommunal kompetens	7
4.1. Inledning.....	7
4.2. Allmänintresset	8
4.3. Lokaliseringsprincipen.....	10
4.4. Uppgift som ankommer på annan.....	11
4.5. Förbud mot understöd till enskild	12
4.6. Förhållandet till näringslivet och kommunal affärsverksamhet	13
4.7. Likställighetsprincipen.....	14
4.8. Självkostnadsprincipen.....	16
5. Kommunal kompetens i lag om vissa kommunala befogenheter, LKB. ..	17
6. Analys, nuvarande reglering, möjligheter och hinder	19
6.1. Utgångspunkten, det lokala allmänintresset.....	19
6.2. Arbetsförmedlingsverksamhet och kommunal rätt	19
7. Kommunen som aktör i ett valfrihetssystem	21
7.1. Vad kan åstadkommas med förändrad lagstiftning?.....	22
8. Avslutande analys.....	23

1. Bakgrund

Arbetsförmedlingen ansvarar idag för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Myndighetens huvudsakliga uppgifter framgår av förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen. Uppdraget innebär i grunden att myndigheten ska verka för att förbättra arbetsmarknaden genom att;

- Effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft,
- Prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden, samt
- Bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt.¹

Arbetsförmedlingen har ytterligare ansvarsområden som framgår både av förordning, regleringsbrev och löpande instruktioner, men ovan kan idag anses vara huvuduppdraget.

Enligt sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna, och Miljöpartiet, den så kallade "januariöverenskommelsen", ska Arbetsförmedlingen reformeras i grunden. Genom regeringsbeslut i maj 2019 har regeringen gett i uppdrag till Arbetsförmedlingen att "genomföra vissa förberedelser, löpande bistå Regeringskansliet och särskilt analysera vissa förutsättningar inför reformeringen av myndigheten"² med hänvisning till den ovan nämnda överenskommelsen. Enligt regeringsbeslutet ska ett nytt system införas för "matchning och rustande" av arbetssökande till lediga jobb. Det nya systemet ska bygga på lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) där fristående aktörer ska utföra dessa tjänster under tillsyn av Arbetsförmedlingen. Reformen innebär att Arbetsförmedlingen helt lägger ner den verksamhet de kanske främst associeras med, att matcha arbetssökande med arbetsgivare.

Arbetsförmedlingen kommer finnas kvar som statlig myndighet men vara fokuserad på myndighetsansvar bland annat i form av kontroll av arbetssökande och av de fristående aktörerna. I det nya systemet ska arbetssökande fritt kunna välja mellan olika externa utförare av sådana "matchnings- och rustningstjänster" i en kundvalsmodell som utformas enligt LOV.

Som del av regeringens uppdrag till Arbetsförmedlingen ingår att analysera kommunernas roll vid en sådan reform:

"Kommunerna är i dag viktiga aktörer inom det arbetsmarknadspolitiska området. Arbetsförmedlingen ska därför analysera och redogöra för: - hur kommuners insatser och verksamheter som syftar till att underlätta individers inträde på arbetsmarknaden ska kunna tas tillvara i det reformerade systemet. –

¹ Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen. 2 §

² Regeringsbeslut A2019/00923/A. 9 Maj 2019

hur myndigheten kan säkerställa en fungerande samordning och samverkan med kommuner, genom att bygga vidare på befintliga och ändamålsenliga strukturer samtidigt som dessa strukturer anpassas till olika kommuners förutsättningar. Analysen ska omfatta både stödet till enskilda arbetssökande och samverkan i strategiska frågor.”³

I reaktion till utredningen av reformen har Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) delat med sig av sina ställningstaganden till Arbetsförmedlingen och hur de ser på kommunernas roll i ett reformerat system.⁴ Organisationen framhåller att det från kommunernas sida är önskvärt att de får utföra arbetsmarknadsinsatser på uppdrag av och med finansiering från staten. Man hävdar ytterligare att flera kommuner betonar att de fristående aktörerna inte har kompetens och förmåga att stödja de som står längst från arbetsmarknaden och att kommunerna redan idag utför delar av Arbetsförmedlingens arbete.⁵ SKL pekar även på att det i vissa kommuner kan finnas få etablerade aktörer med resultat att valfriheten blir låg och med risk att området helt blir utan fristående aktörer. SKL föreslår bland annat att kommunerna ges förutsättningar att vara utförare av statliga arbetsmarknadsinsatser, dvs. att även kommuner ges möjlighet att delta i det nya LOV-systemet som fristående utförare av matchningstjänster för arbetslösa. Man poängterar dock att ett system där kommuner enbart ges möjlighet att vara utförare då det saknas fristående aktörer inte skulle utgöra en acceptabel lösning.

I följande rapport behandlas de rättsliga förutsättningarna för kommunal medverkan i Arbetsförmedlingens valfrihetssystem. Den huvudsakliga frågeställningen är; vilka rättsliga hinder finns idag för en kommun att etablera sig i LOV-systemet; finns möjlighet att röja dessa hinder via lagändringar; och vilka är de eventuella konsekvenserna av att göra det. I rapporten behandlas även kommunernas befogenhet att agera inom arbetsmarknadspolitikens område.

³ Regeringsbeslut A2019/00923/A. 9 maj 2019

⁴ Inspel till Arbetsförmedlingens uppdrag att förbereda och bistå med analyser till regeringen (A2019/00923/A). SKL. 15 augusti 2019

⁵ Inspel till Arbetsförmedlingens uppdrag att förbereda och bistå med analyser till regeringen (A2019/00923/A). SKL. s. 19

2. Kommunernas ansvar och möjligheter idag

Kommunerna har redan idag visst ansvar för uppgifter som har beröringspunkter med arbetsmarknadspolitiken.⁶ Följande skyldigheter för kommunerna har beröringspunkter med arbetsmarknadspolitiken, även om de har sin grund i andra politikområden såsom näringspolitik, utbildningspolitik eller integrationspolitik:

1. Kommunen ska erbjuda samhällsorientering för nyanlända invandrare.
2. Kommunen ska erbjuda kommunal vuxenutbildning, bland annat svenska för invandrare och samhällsorienterande ämnen. Utbildningen ska utgå från elevernas behov och förutsättningar.
3. Kommunen ska hålla sig informerad om hur vissa ungdomar i kommunen är sysselsatta och motivera den enskilde att påbörja eller återuppta en utbildning.
4. Kommunen svarar för socialtjänsten inom sitt område, och ger bland annat försörjningsstöd. Ansvaret innebär att kommunen ska främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning. Den enskilde ska stå till arbetsmarknadens förfogande för att få försörjningsstöd, såvida det inte finns särskilda skäl.
5. Kommunen ska medverka till att personer med betydande svårigheter i sin livsföring får en meningsfull sysselsättning.
6. Kommunen ska medverka till att personer med vissa funktionshinder får tillgång till arbete eller studier. En insats som kan beviljas är daglig verksamhet.

Utöver dessa skyldigheter finns det en rad frivilliga uppgifter på eller i närheten av det arbetsmarknadspolitiska området. Kommunerna har här alltså inga skyldigheter utan enbart möjligheter att företa åtgärder:⁷

1. Allmänt främja näringslivet i kommunen.
2. Bedriva näringsverksamhet för att bereda anställning åt funktionshindrade.
3. Anordna daglig verksamhet (se ovan punkt 5).
4. Ingå i samordningsförbund inom rehabiliteringsområdet med andra kommuner, landsting, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Förbunden kan såväl finansiera individuella insatser där parterna bidrar på olika sätt som bedriva ett strukturövergripande arbete för att främja samverkan mellan parterna.

⁶ Listan hämtad från SOU 2019:3 s. 519.

⁷ Även denna lista hämtad från SOU 2019:3 s. 519.

5. Begära att den som får försörjningsstöd under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Det måste dock föregås av samråd med Arbetsförmedlingen.
6. Anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska program, men endast efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen.
7. Tillsammans med Arbetsförmedlingen kartlägga omfattningen av den lokala ungdomsarbetslösheten.
8. Tillsammans med Arbetsförmedlingen kartlägga en nyanländs utbildning, kompetens och övriga förutsättningar för att etableras i arbetslivet.
9. Medfinansiera ESF-projekt.
10. Kommunerna får även ta emot ekonomiskt stöd från Arbetsförmedlingen för anordning av studie- och yrkesvägledning och jobbaktiviteter med coachning.

Dessa båda listor, åliggande och frivilligt, visar att kommunerna redan idag är aktiva inom området. Åliggandena, den första listan, är relativt tydligt att de ligger i gränsområdena mellan arbetsmarknadsåtgärd och exempelvis socialtjänst och kan sägas ha sitt ursprung i socialtjänsten. Kommunal vuxenutbildning kan vara en värdefull åtgärd för den enskilda för att komma ut på arbetsmarknaden men det kommunala ansvaret utgår från kommunens utbildningsansvar. Kort sagt det finns inget tydligt kommunalt ansvar för sysselsättning och arbetsmarknadspolitik på det lokala planet. Däremot finns angränsande skyldigheter som har betydelse för den enskildes möjligheter att komma ut på arbetsmarknaden.

Vad gäller den frivilliga listan så har dessa punkter inget särskilt stöd i lag förutom den allmänna kompetensen i kommunallagen (2017:725), KL och till viss del i lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, LKB. Inom det frivilliga området synes punkterna vara generella, det vill säga inte stödja i det enskilda fallet. Utan särskilt lagstöd är det exempelvis inte tillåtet att för kommunen stödja enskilda i sina ansträngningar att få komma ut på arbetsmarknaden. Det kommunalrättsliga förbudet mot stöd till enskild hindrar ett sådant förfarande. Olika typer av kommunala insatser i det enskilda fallet för en enskild arbetssökande måste ha stöd i lagstiftning för att vara kompetensenliga.

3. Valfrihetssystem

Enligt den politiska överenskommelsen och efterföljande instruktion från regeringen till Arbetsförmedlingen ska det nya systemet för ”matchande och rustande tjänster” baseras på lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). LOV är en typ av alternativt förfarande till Lag om offentlig upphandling (LOU) för vissa tjänster inom hälsovård och socialtjänster, däribland arbetsförmedling.⁸

Ett valfrihetssystem enligt LOV är ett förfarande där den enskilde har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten och som den upphandlande myndigheten godkänt och tecknat kontrakt med. I det specifika fallet med Arbetsförmedlingen innebär det att den arbetssökande får rätt att välja bland olika externa utförare av dessa tjänster förutsatt att dessa har godkänts av och tecknat kontrakt med Arbetsförmedlingen. I grunden ämnar valfrihetssystemet skapa en konkurrensutsatt marknad där olika privata utförare konkurrerar om kunder, i detta fall arbetssökande.

Upphandlande myndighet som beslutat om att inrätta valfrihetssystem ska annonsera detta på webbplats som upprättats för ändamålet tillsammans med ett förfrågningsunderlag. Myndigheten ska löpande begära in ansökningar om att delta i valfrihetssystemet genom annonsen. I förfrågningsunderlaget ska framgå bland annat grunderna för den ekonomiska ersättningen till leverantörerna samt eventuella särskilda villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras.

De aktörer som vill delta i valfrihetssystemet som tjänsteutförare måste godkännas av den upphandlande myndigheten, här Arbetsförmedlingen, genom att skicka in en ansökan. Då grundtanken i systemet är att skapa en konkurrensutsatt marknad är huvudregeln att samtliga sökande som uppfyller de uppställda kraven i annons eller förfrågningsunderlaget ska godkännas. Myndigheten ska behandla samtliga leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt.

Den upphandlande myndigheten ska godkänna samtliga sökande som uppfyller de krav som angetts i annonsen och förfrågningsunderlaget.

Uteslutning av en sökande som annars uppfyller de uppställda kraven får endast göras på särskilda grunder uppräknade i 7 kap. 1 § LOV. En sökande får till exempel uteslutas om denne är i konkurs, föremål för ansökan om konkurs, dömd för brott som avser yrkesutövningen, gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen som den upphandlande myndigheten kan visa, eller lämnat felaktiga upplysningar angående något av de ovanstående. I övrigt ska alla ansökningar godkännas i den mån de uppfyller de krav som anges i annonsen och förfrågningsunderlaget. Det är därefter upp till de enskilda, här arbetssökande, att bestämma vilken utförare de föredrar att vända sig till.

⁸ Se LOV 1 kap. 1 §

Grunderna för den ekonomiska ersättningen till leverantör i valfrihetssystemet ska framgå av det publicerade förfrågningsunderlaget. Grunden för ersättningen är därmed på förhand bestämd av den upphandlande myndigheten och klar för eventuella leverantörer innan ansökan om deltagande görs.

Ersättningsmodellerna kan utformas på olika vis men ska vara lika för samtliga leverantörer. I det specifika fallet är grunderna för ersättning från Arbetsförmedlingen till tjänsteutförarna inte fastställd men grundläggande principer går att utläsa bland annat från den instruktion regeringen gett Arbetsförmedlingen för sin analys. Arbetsförmedlingen ska bland annat analysera och redogöra för ”relevanta modeller där ersättning till fristående aktörer i huvudsak utgår utifrån hur väl aktörerna får kvinnor och män i varaktig sysselsättning, och där ersättningen differentieras utifrån stödbehovet hos de enskilda med högre ersättning för dem som står längre från arbetsmarknaden” och ytterligare ”hur ersättningar kan utformas så att det finns tillgång till likvärdiga tjänster i hela landet, exempelvis om och i så fall hur ersättningar kan differentieras utifrån olika förutsättningar i olika delar av landet”⁹. Det slutliga ersättningssystemet torde bli komplext. Grunderna är dock enkla; det är de arbetssökandes val av tjänsteutförare som ligger till grund för hur ersättning fördelas även om det är Arbetsförmedlingen och inte de arbetssökande som betalar ut denna ersättning. För att systemet ska fungera med bland annat privata aktörer som alternativ måste ersättningen inkludera en viss vinstnivå.¹⁰ I annat fall kan inte privata aktörer komma in i systemet eller kvarstanna där.

4. Kommunallagens regler om kommunal kompetens

4.1. Inledning

Det finns nu anledning att närmare beskriva och undersöka det kommunalrättsliga regelverket.¹¹ Kommunallagen kan sägas utgöra kommunernas och regionernas grundlag. Där regleras bland annat frågor om förtroendevalda, valbarhet arvode med mera, frågor om hur arbetet ska gå till både i fullmäktige och nämnder, frågor om ekonomisk förvaltning och så kallat kommunalbesvär, laglighetsprövning. Därutöver regleras kommunernas och regionernas allmänna kompetens, det vill säga på ett allmänt plan vad kommuner och regioner får göra och inte göra.

De allmänna stadganden som reglerar den kommunala kompetensen återfinns i andra kapitlet kommunallagen.¹² Där finns ett antal stadganden varav de flesta har vuxit fram ur HFD:s rättspraxis och sedan kodifierats. Det är allmänna

⁹ Regeringsbeslut A2019/00923/A. 9 Maj 2019. s. 3

¹⁰ Varje enskild matchning genererar inte vinst utan en viss volym krävs. Aktören måste således ha en viss framgång för att uppnå vinst.

¹¹ Följande beskrivning av den kommunala kompetensen är till viss del hämtad från *Kommunen och lagen*, Björkman-Lundin, 6 uppl., Lustus förlag.

¹² Med kommuner menas fortsättningsvis även regioner som är att betraktas som ett slags kommuner.

principer om bland annat vad kommunen får ägna sig åt, det vill säga, vad de gemensamma resurserna får gå till, och hur de ska behandla de egna medlemmarna.

Den allmänna kompetensen har i princip vuxit fram genom rättspraxis under 1900-talet. Denna praxis har ibland kodifierats, exempelvis genom införandet av dagens kommunallag, där ett antal specialregler numera återfinns i andra kapitlet KL, exempelvis förhållandet till näringslivet med generella och individuella stöd till enskilda näringsidkare.

Utöver andra kapitlets stadganden finns lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter (LKB). Det är huvudsakligen en sammanslagning av flera olika mindre regleringar som vidgade den kommunala kompetensen på en rad skilda områden. Det gäller exempelvis turism, sjuktransporter, tjänsteexport och internationellt bistånd. Lagen innebär i princip att avsteg från det lokala allmänintresset, lokaliseringsprincip m.m. görs och öppnar upp för kommunal aktivitet inom dessa områden. Lagen innebär också, vilket följer av 1 kap. 3 §, att det ställs krav på att kommunerna iakttar affärsmässighet vid exempelvis kollektivtrafik och lokalhantering vilket är väsentliga avsteg från 2 kap. 7 § KL, och självkostnadsprincipen. Lag om vissa kommunala befogenheter har gradvis de senaste åren kommit att spela en mycket stor roll vad gäller den kommunala kompetensen.

Värt att notera är att den kommunala kompetensen omfattar även kommunala företag, privaträttsliga subjekt i kommunal regi. Kommunen har där en skyldighet att se till att den kommunala kompetensen inte överträds i den kommunala verksamheten som bedrivs genom dessa företag. Följande citat ur propositionen till 1991 års kommunallag tydliggör detta:¹³

En grundläggande princip är att den verksamhet som överlämnas till privaträttsliga organ ska falla inom den kommunala kompetensen och att risken för kompetensöverskridanden vid verksamhetens utövande skall vara ringa. Samma kommunalrättsliga principer som styr den rent kommunala verksamheten styr också kommuners och landstings verksamhet genom privaträttsliga subjekt.

4.2. Allmänintresset

Utgångspunkten för kommunernas allmänna kompetens återfinns i 2 kap. 1 § KL. Där stadgas att kommuner får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller deras medlemmar. Kärnan i detta stadgande är lokutionen ”angelägenheter av allmänt intresse”. Med det avses att kommunen ska ägna sig åt sådant som ligger i ett

¹³ Prop. 1990/91:117 s. 50 f.

kollektivt intresse och detta intresse ska anknytas till de egna medlemmarna.¹⁴ Det är alltså det lokala allmänintresset som är avgörande för kommunens allmänna kompetens. Denna princip är grundbulten i den kommunala allmänna kompetensen och tidigare var det endast allmänintresset som kom till uttryck i lagtexten. Övriga kompetensbegränsande principer kan i stort sett härledas tillbaka till tanken på att kommunen endast ska ägna sig åt sådant som ligger i det lokala allmänintresset, i kommunmedlemmarnas intresse.

Det allmänna kravet på att en viss åtgärd eller verksamhet ska ligga i kommunmedlemmarnas intresse rymmer också ett krav på proportionalitet. Den ekonomiska insatsen bör motsvara den nytta som kommunen och dess medlemmar får av åtgärden. Proportionalitetskravet är mer eller mindre tydligt då domstolarna prövar frågor om kompetensenlighet. I exempelvis RÅ 1993 ref. 35, som handlar om huruvida kommunalt stöd till en golftävling var kompetensenligt, är proportionalitetstanken mycket tydlig. Domstolen uttalar där att kommunens avsikt var att ge viss PR för kommunen och att det "har inte visats att stödet skulle ha haft en omfattning som stått i missförhållande till den förväntade nyttan av evenemanget". Den begränsade kommunala insatsen, 250 000 kr, verkade därför inte vara en oproportionerlig åtgärd i förhållande till den kommunala nyttan och beslutet stod sig därför.

I fallet RÅ 2006 ref. 81 prövade HFD om ett kommunalt bidrag till en stiftelse som hade i uppgift att bedriva verksamhet inom internationell vattenforskning. Bidraget var ca 60 miljoner. Kammarrätten, vars dom fastställdes av HFD, var enig. Domstolen var av uppfattning att stiftelseändamålet sannolikt skulle innebära viss nytta för kommunen och därmed skulle bidraget vara kompetensenligt i och för sig. Att en kommun har uppgifter inom vattenförsörjningsområdet är odiskutabelt. Emellertid menade rätten vidare att bidragets storlek inte stod i proportion till den framtida nyttan. Risken fanns att bidraget framför allt skulle förbrukas genom internationell forskning och utredningsverksamhet och nyttan för kommunen skulle därmed vara begränsad. Domstolen pekar på att kommunen borde ha gjort vissa avgränsningar så att medlen skulle komma att förbrukas i verksamhet som faller inom det kommunala intresset. Regeringsrättens majoritet fastställde kammarrättens dom. Minoriteten menade dock att stiftelsens verksamhet endast delvis skulle bekostas av kommunen och att åtgärden även gynnade turism och det lokala näringslivet genom att den bland annat anordnade konferenser. Fallet visar det svåra i att förutse hur domstolarna kommer att döma i frågor kring proportionalitet och kommunal kompetens.

Allmänintressets starka ställning kan dels förklaras med att en kommun är en tvångsassociation och dels att kommunerna är utomordentligt viktiga samhällsorgan. Kommunmedlemmarna är tvingade in i sammanslutningen och det är därför väsentligt att kommunens verksamhet är till nytta för de egna

¹⁴ Se exempelvis förarbetena till 1977 års kommunallag, prop. 1975/76:187, för dagens skrivning i 2 kap. 1 § KL och motiven därbakom.

medlemmarna. Man kan uttrycka det så att en kommun har inget egenvärde i sig utan existerar endast för de egna medlemmarna. Att kommunerna är ryggraden i den svenska välfärdsstaten innebär att kommunens resurser bör användas på ett sådant sätt att välfärdsstatliga värden uppnås och bibehålls genom den kommunala verksamheten.¹⁵

4.3. Lokaliseringsprincipen

Utgångspunkten i lokaliseringsprincipen är att en kommun ska hålla sig inom sitt geografiska område och till de egna medlemmarna. Den fysiska kommunen anger i princip området för kommunens makt och befogenheter och kommungränsen markerar dess slut. Det kan tyckas självklart att så är fallet. Huvudregeln är alltså att kommunen endast ska verka inom kommungränsen. Från detta finns dock undantag. I fallet RÅ 1977 ref. 77 vidtog en kommun åtgärder, vägbygge, inom en annan kommuns område. Detta bedömdes dock av HFD vara i enlighet med kommunallagen då *nyttan* med åtgärden hamnade hos det egna medlemskollektivet. Vägbygget syftade nämligen till att ansluta den egna kommunen till en större trafikled.¹⁶

Även den nationella riksgränsen kan i vissa fall genombrytas av den kommunala kompetensen. Kommuner kan då verka på en internationell arena. Att kommuner har ett så kallat vänortsutbyte utanför landet har accepterats i praxis. Vidare är det naturligt att kommuner som är belägna vid gränsen kan ha visst samarbete med exempelvis en norsk eller finsk kommun. Viktigt är dock fortfarande att nyttan med samarbetet eller åtgärderna hamnar i den egna kommunen.¹⁷

Väsentligt att notera är att specialförfattning kan ge en kommun uttrycklig kompetens att verka utanför kommunen. Exempelvis har det öppnats upp för kommunalt samarbete inom miljösektorn, räddningstjänsten m.m. Vidare stadgas att i vissa extrema nödsituationer kan kommuner bistå varandra utan hänsyn till lokaliseringsprincipen.¹⁸

I lag om vissa kommunala befogenheter anges i 1 kap. 2 § anges ett antal explicita undantag från lokaliseringsprincipen. Det rör bland annat turism, tjänsteexport och internationellt bistånd och kollektivtrafik. Det öppnar upp för möjligheter att exempelvis samarbeta för flera kommuner i turistprojekt. Lagen är i denna del en sammanläggning av flera småregleringar och innebär ingen

¹⁵ Därför finns också förbud mot spekulativ verksamhet och krav på god ekonomisk hushållning, se 2 kap. 7 § och 8 kap. KL.

¹⁶ Ytterligare fall finns som illustrerar samma tankegång, t.ex. RÅ 1979 Ab 12. Se också det ovan nämnda RÅ 2006 ref. 81 där det inte bedömdes kompetensenligt att stödja internationell vattenforskning.

¹⁷ Det är således inte i dessa fall fråga om verkliga genombrott av lokaliseringsprincipen.

¹⁸ Se lag 2006:544 om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

ändring i sak.¹⁹ Vad gäller just turism så finns mycket lite modern praxis som illustrerar kompetensen. Begreppet "turism" är vidsträckt och det synes som om kommunernas kompetens på detta område är omfattande.

4.4. Uppgift som ankommer på annan

Kommunens allmänna kompetens är också avgränsad mot områden där någon annan har exklusiv kompetens. Det kan exempelvis röra sig om en annan kommun, inom en annan kommungräns således, ett landsting, hälso- och sjukvårdsområdet är huvudsakligen något som tillkommer landstinget att hantera, eller staten, frågor som t.ex. rör försvar eller utrikespolitik. Exempel på det sistnämnda, där kommun felaktigt hanterar frågor som är statliga, finns många från rättspraxis. Utrikespolitik, det klassiska Sydafrikafallet RÅ 1969 ref. 52, är ett typexempel på statlig exklusiv kompetens. I fallet hade fullmäktige i en kommun rekommenderat nämnderna att vid upphandlingar undvika varor från ett visst land. Det betraktades av HFD som en utrikespolitisk manifestation och därför kompetensöverskridande. Vad gäller försvarsfrågor finns en rad fall från tiden runt andra världskriget där kommuner på olika sätt engagerat sig i militära frågor. En blandning av utrikes- och försvarspolitik är där en kommun utropar sig till en kärnvapenfri zon, RÅ 1990 ref. 9, vilket också var kompetensöverskridande.

Förbudet mot att verka inom ett område kan betraktas som en blandning av dels ett behov från lagstiftarens sida att upprätthålla kompetensfördelningen i samhället och dels att det knappast ligger i kommunmedlemmarnas intresse att en kommun lägger resurser på ett område där behoven redan tillgodoses av annan.

I rättspraxis finns exempel på situationer där kommuner överträtt denna begränsning. I RÅ 1993 ref. 32 hade Malmö kommun anslagit medel för att skapa opinion för genomförande av Öresundsbroförbindelsen på visst sätt. HFD upphävde dock detta och menade att hela Öresundsbrofrågan var en fråga av infrastrukturell betydelse för Sverige och därmed en fråga för enbart staten att behandla. Utgången är intressant i det avseende att det naturligtvis är relevant för kommunen hur denna fråga löstes. Domen visar dock att statsintresset kan ta över och helt enkelt slå ut den kommunala kompetensen. Vidare finns rättspraxis från tiden runt andra världskriget när kommuner ibland satsade resurser på rena försvarsanglägenheter. Detta upphävdes regelmässigt av domstolarna då försvaret är en exklusivt statlig fråga.

¹⁹ Se vidare prop. 2008/09:21 s. 91.

4.5. Förbud mot understöd till enskild

Att på något sätt understödja enskilda anses inte ingå i den kommunala kompetensen.²⁰ Denna princip kan inte utläsas ur kommunallagen men den finns dock relativt tydligt i rättspraxis. Den bärande tanken bakom förbudet är att det inte ligger i det lokala kollektivets intresse att förbruka resurser på någon enskild.²¹ Ibland uttrycks förbudet så att understöd endast kan lämnas då lagstöd finns. Det är en självklarhet och innebär bara att de allmänna kompetensreglerna får vika för specialreglering.

Förbudet har ibland förhindrat reformer inom det familjepolitiska området på kommunal nivå. I RÅ 1985 2:79 hade fullmäktige beslutat om att ge ekonomisk ersättning till barnfamiljer som ombesörjde omsorgen av barnen på egen hand. Detta upphävdes av domstolen som stridande mot förbudet mot stöd till enskild.

Förbudet är dock inte absolut. I vissa fall kan det vara av allmänt intresse att understöd lämnas. Det har då varit fråga om att från kommunens sida förebygga framtida eventuella skadeståndsanspråk från de berörda. I fallet RÅ 1992 ref. 71 hade kommunen gett tillstånd att uppföra en enskild avloppsanläggning med WC på en fastighet. Ägaren av grannfastigheten klagade på detta och menade att avloppsanläggningen medförde förorening på hans jordbruksmark. Ägarens besvär prövades av länsstyrelsen och kammarrätten utan framgång för den klagande. Kammarrätten föreskrev dock att kommunen fortlöpande skulle kontrollera vattenkvaliteten och vidta erforderliga åtgärder. Trots den klagandes brist på framgång i överprövningsinstanserna beslutade kommunfullmäktige att ge ett bidrag om 100 000 kr för flyttning av avloppsanläggningen. Fullmäktiges beslut överklagades. Den klagande anförde bland annat att beslutet innebar ett otillbörligt gynnande av enskild. HFD uttalade att fullmäktige hade haft rimlig anledning att anta att kommunen skulle kunna bli skadeståndsskyldig om åtgärden, det vill säga flyttning av avloppsanläggningen, inte vidtogs. HFD menade därför att utbetalande av bidraget var kompetensenligt. I det aktuella fallet förelåg ingen rättslig tvist. Kommunens agerande kan betraktas som ett föregripande av en eventuell tvist. I ekonomiskt hänseende torde fullmäktiges beslut vara fördelaktigt både för den enskilde och kommunen då en rättstvist i allmänna domstolar kan bli både tidsödande och kostsam. Oklart är dock hur stor risken för en eventuell tvist mellan kommunen och en eller flera enskilda ska vara för att kommunens bidrag till enskild ska betraktas som kompetensenligt.

²⁰ Detta genombryts självfallet av en rad olika rättighetslagar, t.ex. socialtjänstlagen (2001:453), där grundtanken är just att kommunen ska bistå enskilda.

²¹ Prop. 1990/91:117 s. 28.

4.6. Förhållandet till näringslivet och kommunal affärsverksamhet

En kommun får bedriva näringsverksamhet om syftet är att tillhandahålla tjänster eller nyttigheter till kommunmedlemmarna. Kommunallagen förbjuder uttryckligen kommunal verksamhet vars syfte är att bereda kommunen ekonomisk vinst. Detta följer av 2 kap. 7 §. Av stadgandet framgår att kommunen får driva näringsverksamhet om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt kommunmedlemmarna. Stadgandet ger bland annat uttryck för *förbudet mot att driva spekulativa företag*, det vill säga. företag med vinstsyfte.²²

Kommunen är således förbjuden att bedriva verksamhet vars huvudsakliga syfte är att generera vinst. Om höga avkastningskrav sätts på en verksamhet kommer syftet med själva verksamheten åtminstone delvis att vara vinstgenerering. Ju högre avkastningskrav desto mer kommer själva verksamheten att hamna i bakgrunden. Vid någon punkt, det vill säga. då avkastningskraven blir mycket höga, kommer förbudet mot spekulativ verksamhet att slå till. Att i matematiska termer uttrycka detta är knappast möjligt utan det får bli en bedömning från fall till fall. Det finns ingen rättspraxis eller förarbetsuttalanden angående detta utan det är ytterst en fråga för domstolen att bedöma.

Av stadgandet i 2 kap. 7 § följer att kommunen exempelvis kan bedriva verksamhet inom kollektivtrafiken, vattenverk, energiföretag, bostadsföretag m.m. Denna kompetens har utvecklats historiskt och brukar benämnas sedvanlig kommunal affärsverksamhet.

Att ha ett rikt och aktivt lokalt näringsliv är självfallet något som ligger i en kommuns intresse. Sådant genererar arbetstillfällen och skatteinkomster. Därför kan också en kommun understödja näringslivet med olika åtgärder. Kommunala "företagsparker" där exempelvis industrifastigheter hyrs ut till subventionerade priser är relativt vanligt. En kommun kan understödja det lokala näringslivet i generellt avseende. Stödet ska rikta sig till hela det lokala näringslivet eller åtminstone en större grupp. Individuellt inriktat stöd är i princip inte tillåtet. I 2 kap. 8 § stadgas att en kommun får allmänt främja näringslivet men att individuellt inriktat stöd endast får lämnas om det finns synnerliga skäl. Sådana skäl är i princip endast då det gäller att upprätthålla eller tillskapa ett slags minimistandard på servicen i kommunen. Därför har det i rättspraxis accepterats att en kommun understött den enda bensinstationen i kommunen eller det enda hotellet i tätorten.²³

I lag om vissa kommunala befogenheter stadgas bland annat, i 3 kap. 6 §, att en kommun får tillgodose små företags behov av lokaler om verksamheten inriktas på företagarkollektivet i allmänhet. Vidare får en kommun tillgodose enskilda företags behov av lokaler om det finns särskilda skäl. Stadgandet är en utökning

²² Prop. 1990/91:117 s. 151.

²³ RÅ 1979 Ab 14 och RÅ 1995 ref. 98.

av kompetensen att stödja näringslivet som följer av 2 kap. 8 §. Den stora skillnaden är att en kommun kan specialanpassa lokaler för enskilda företag. Särskilda skäl innebär bland annat, enligt förarbetena, att det ska vara klart att ingen privat aktör kan, i det enskilda fallet, tillgodose lokalbehovet. Avsikten är således att det fortfarande i första hand är privata aktörer som ska verka på lokalmarknaden och att kommunen kan kliva in i undantagsfall.²⁴

4.7. Likställighetsprincipen

En kommun ska behandla sina medlemmar på ett likvärdigt och rättvist sätt. I 2 kap. 2 § KL stadgas explicit att kommun ska behandla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för annat. Principen grundar sig på ett slags tanke om ekonomisk rättvisa. Alla kommunmedlemmar ska komma i åtnjutande av de gemensamt hopsamlade medlen på lika villkor och i samma omfattning. Likställighetsprincipen upprätthålls relativt strikt i rättspraxis.²⁵

Kommunerna betraktades ursprungligen som ett slags associationsrättsliga sammanslutningar och i det sammanhanget framstår kravet på ekonomisk rättvisa som naturligt. Motsvarande tankegång kan återfinnas i de flesta associationsrättsliga regleringar. Då kommunerna fick fler och fler uppgifter av offentligrättslig art förändrades också synen på kommunen som rättssubjekt. Idag utgör kommunerna tillsammans med staten en del av begreppet "det allmänna" som används exempelvis i regeringsformen. Kommunerna är idag renodlade offentligrättsliga subjekt och i det perspektivet har likställighetsprincipen stora beröringspunkter med objektivitetsprincipen i regeringsformen.²⁶

Principens kodifiering genomfördes genom införandet av den nya kommunallagen år 1991. Lagstiftaren betonade kravet på att det ska finnas en objektiv grund för att kommunen ska kunna särbehandla vissa kommunmedlemmar och menade att detta kan uttryckas genom krav på rationella skäl eller sakliga överväganden för att det ska föreligga en behörighet att särbehandla. Det underströks vikten av att "det ofoftergivliga kravet på objektivitet och rättvisa kommer till klart uttryck" när principen ska uttryckas i lagtext.²⁷

Likställighetsprincipen innebär ett krav på att kommunmedlemmarna är likställda både avseende rättigheter och skyldigheter.²⁸ Således får en kommunmedlem inte gynnas eller missgynnas i förhållande till en annan. Det innebär vidare att en kommunmedlem inte får erhålla förmåner i större utsträckning än andra

²⁴ Se prop. 2008/09:21 s. 57.

²⁵ Se exempelvis nedan behandlade RÅ 1996 ref. 9.

²⁶ Vilken återfinns i 1 kap. 9 §.

²⁷ Prop. 1990/91:117 s. 29 och 149.

²⁸ Se bland annat RÅ 1995 ref. 24 I.

kommunmedlemmar. Den får inte heller åläggas avgifter eller andra skyldigheter i vidare mån än som drabbar andra kommunmedlemmar.

I RÅ 1996 ref. 9 hade fullmäktige beslutat om att ge viss rabatt på båttrafik till fastboende på ön Ven. Skälet var att dessa kunde då billigare åka mellan Ven och fastlandet och tillgängligheten på den kommunala servicen skulle öka för denna grupp. Kommunen menade att de öboende hade ökade kostnader för att komma i åtnjutande av den kommunala servicen än övriga kommunmedlemmar. Utan närmare diskussion underkände HFD kommunens resonemang och upphävde beslutet såsom stridande mot likställighetsprincipen.

Kravet på likabehandling av kommunmedlemmarna är inte absolut. Av stadgandet framgår att särbehandling är tillåten, om det finns sakliga skäl för den. Ändringen av Kommunallagskommitténs formulering ”annan särskild grund” till ”sakliga skäl” syftade till att markera att det krävs objektivitet vid bedömningen av de skäl som kan motivera en särbehandling av kommunmedlemmar. Det innebär att kommuner och landsting måste kunna motivera en särbehandling av kommunmedlemmar sakligt och objektivt, om det inte finns uttryckligt lagstöd för en sådan.

Där finns exempel från praxis där exempelvis kommunens verksamhetsansvar ansågs vara ett sakligt skäl för olikbehandling. Se RÅ 1991 ref. 19. I fallet fick barnomsorgspersonal förtur i barnomsorgskön i syfte att främja rekryteringen av sådan personal. Kommunens verksamhetsansvar tog då över och detta ansågs av domstolen vara ett sakligt skäl för olikbehandling.

Även organisatoriska skäl kan medföra olika servicenivå inom en kommun utan att det innebär att likställighetsprincipen kränks.²⁹ Utgångspunkten är dock att kommunmedlemmarna ska behandlas lika.

Kravet på likabehandling innebär också att olika fall ska behandlas olika. I RÅ 1997 ref. 66 tog en kommun ut planavgift enligt taxa med stöd av plan- och bygglagstiftningen. Den sökande hade dock haft egna kostnader för detaljplaneläggning och det beaktades inte av kommunen. Beslutet upphävdes därför som stridande mot likställighetsprincipen. Fallet visar också tydligt att de allmänna kommunalrättsliga principerna också är tillämpliga på specialreglerade områden.

En väsentlig fråga är vilka typer av kommunala verksamheter, eller situationer, som omfattas av likställighetsprincipen. Utgångspunkten är att all kommunal verksamhet eller åtgärder omfattas av principen. Det finns dock undantag. I doktrin och förarbeten har det uttryckts så att likställighetsprincipen är tillämplig då kommunen träder i direkt kontakt med kommunmedlemmarna i deras

²⁹ Se vidare prop. 1990/91:117 s. 150.

egenskap av att vara kommunmedlemmar.³⁰ Principen är därför inte tillämplig ifråga om upphandling eller i övrigt när kommunen sköter sin förmögenhetsförvaltning.³¹ Ett annat exempel är när kommunen träder i kontakt med sina anställda i dessas egenskap av att vara anställda och inte kommunmedlemmar, t.ex. vid en lönekonflikt.³² Kommunen uppträder då i egenskap av arbetsgivare. En arbetstagare kan således inte med hänvisning till kravet på likställdhet kräva samma lönenivå som sina kolleger. Inte heller ska likställighet råda då kommunen köper eller säljer fastigheter.³³ I ett sådant fall ska kommunen tillse att få ut bästa pris och agera marknadsmässigt. De grundläggande tankegångarna i 8 kap. om ekonomisk förvaltning, med bland annat krav på god avkastning, tar då över. Enkelt uttryckt kan läget i princip beskrivas så att om det finns ett nyttjandekollektiv ska likställighetsprincipen beaktas. I annat fall ska kommunens ekonomiska intresse beaktas. Ytterligare viktiga undantag är de som följer av specialregleringar.³⁴

4.8. Självkostnadsprincipen

När en kommun uttar avgifter för sin service eller tjänster gäller självkostnadsprincipen. Principen är sedan 1994 kodifierad och återfinns i 2 kap. 6 § KL.³⁵ Där stadgas att kommunen inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen tillhandahåller. Principen är uttryck för den tämligen enkla tankegången att kommunen inte ska göra vinst på sina medlemmars behov.

Denna princip är tämligen vag till sin utformning. Viss vinst under kortare perioder har accepterats av rättssystemet.³⁶ Om frågan om självkostnad ska prövas mot en viss kommunal verksamhet ska det göras under en längre tidsperiod. Dessutom är det helt i linje med principen att visst överskott genereras för framtida investeringar, underhåll m.m. Det väsentliga är dock att om överskott uppkommer ska detta stanna i verksamheten och komma avgiftskollektivet till godo. Detta illustreras av RÅ 1987 ref. 52 där fullmäktiges beslut att anta bolagsordningen för ett kommunalt energibolag överklagas. Rätten upphäver det överklagade beslutet med hänvisning till att bolagsordningen inte säkerställer att överskott i bolagets olika verksamheter³⁷

³⁰ Prop. 1990/91:117 s. 150.

³¹ Prop. 1990/91:117 s. 150 och Madell, Det allmänna som avtalspart – särskilt avseende kommuns kompetens att ingå avtal samt avtalens rättsverkningar, Norstedts Juridik, 1988, s. 185.

³² Se prop. 1990/91:117 s. 150.

³³ Se prop. 1990/91:117 s. 150.

³⁴ Vad gäller exempelvis kommunala energiföretag anges i 7 kap. 2 § ellagen (1997:857) att verksamheten ska bedrivas på affärsmässig grund. Därigenom får likställighetsprincipen anses vara urkopplad.

³⁵ Prop. 1993/94:188 s. 84. Se även Ds 1993:16 och SOU 1990:107 "Den kommunala självkostnadsprincipens gränser".

³⁶ Se exempelvis RÅ 1981 Ab 149 där ett kommunalt elverk med en omsättning per år på 100 miljoner genererade ett överskott i verksamheten på 5 miljoner, vilket av domstolen inte bedömdes väsentligen överstiga verksamhetens självkostnad.

³⁷ Bolaget sålde både el och fjärrvärme.

inte kvarstannar och kommer de olika avgiftskollektiven tillgodo. Fallet illustrerar att en av självkostnadsprincipens viktiga funktioner är att, överskott ska kvarstanna i verksamheten och investeras i den framtida verksamheten.

Självkostnadsprincipen betraktas ofta som ett slags målsättningsprincip p.g.a. dess vaghet. Emellertid innebär den ett tydligt förbud mot att överföra vinst från en verksamhet till en annan. Ett dylikt förfarande har i rättspraxis betecknats som "olaga särbeskattning" det vill säga. kommunmedlemmarna bidrar till den allmänna verksamheten två gånger, dels genom kommunalskatten och dels genom att erlägga högre avgifter än vad den tjänst som erhålls faktiskt kostar.

Ett klassiskt rättsfall i detta sammanhang är RÅ 1910 ref. 160 där HFD upphävde Stadsfullmäktiges beslut om avgift för viss vattenkonsumtion eftersom avgiften översteg kommunens självkostnad och därigenom innebar en "*maskerad beskattning av vissa skattskyldiga*". Självkostnadsprincipen har därefter upprätthållits och utvecklats i rättspraxis och principen räknas numera som en i raden av grundläggande kommunalrättsliga principer.

I kommun–stat-beredningens betänkande om självkostnadsprincipen definieras principen på följande sätt: "Principens grundläggande innebörd kan t.ex. formuleras som att det summerade nuvärdet av verksamhetens intäkter inte får överstiga nuvärdet av de sammanlagda kostnaderna räknat över verksamhetens totala livslängd. Om avskrivningarna också inkluderar kompensation för den löpande försämringen av penningvärdet, så kallade meravskrivningar, förutsätts att avskrivningsmedlen hålls kvar i verksamheten. Uppkomna överskott som icke är väsentliga eller påtagliga godtas för enskilda år under förutsättning att överskotten så småningom kompenseras med motsvarande underskott andra år".³⁸

Självkostnadsprincipen kan kopplas ur genom speciallagstiftning. I HFD 2015 ref. 70 konstaterar domstolen att ellagens krav på affärsmässighet innebär att självkostnadsprincipen därmed också är urkopplad.

5. Kommunal kompetens i lag om vissa kommunala befogenheter, LKB.

Den allmänna kommunala kompetensen som utgår från kommunallagens bestämmelser kompletteras med särskild kompetens som följer av speciallagstiftning. En väsentlig källa för dessa särskilda kompetenser är lagen om vissa kommunala befogenheter, LKB. Lagen är en produkt av en sammanförning av ett flertal mindre lagar ämnade att vidga den kommunala kompetensen på specifika områden där kommuner annars är förhindrade att verka. Befogenhetslagen utgör därmed i grunden en uppräkningslista över specifika områden där en eller flera kommunalrättsliga principer undantas för att ge

³⁸ SOU 1990:107 s. 37.

ökade kommunala befogenheter. Sådana undantag utgörs till exempel av urkopplingen av lokaliseringsprincipen på ett antal områden (1 kap. 2 §) och undantaget från självkostnadsprincipen och förbudet mot kommunal näringsverksamhet i vinstsyfte då kommuner tillhandahåller lokaler för små företag (3 kap. 6 §). Ytterligare ges kommunerna genom befogenhetslagen möjlighet att lämna bidrag till högskoleverksamhet. Här är det fråga om kommunal inblandning i verksamhet som annars är en statlig angelägenhet och som sådan inte är något kommuner får blanda sig i (KL 2 kap. 2 §).

Likt högskoleverksamhet är arbetsmarknadsåtgärder i grunden statliga angelägenheter det vill säga. utanför den allmänna kommunala kompetensen. För att kommunerna ska få agera inom sfären för arbetsmarknadspolitiken krävs då även här särskild kompetens genom speciallagstiftning. I 6 kap. 2 § återfinns en bestämmelse gällande kommunal medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder:

Kommuner får, efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen, anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Regeringen meddelar föreskrifter om under vilka förutsättningar Arbetsförmedlingen får ingå sådana överenskommelser samt om innehållet i överenskommelserna.

Bestämmelsen öppnar upp för kommuner att i viss mån medverka i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det finns här två viktiga punkter att belysa; Arbetsförmedlingens roll och omfattningen av de aktiviteter som får anordnas.

Kommunerna har genom bestämmelsen givits möjlighet att i viss mån delta inom det arbetsmarknadspolitiska området, ett område som annars är förbehållet staten. Kommunerna ges dock inte någon självständig rätt att verka utan rätten att delta är förutsatt att staten, genom Arbetsförmedlingen, godkänner sådan medverkan.

Omfattningen i formuleringen "anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder" är inte nödvändigtvis uppenbar utifrån lagtexten. Benämningen "aktiviteter" är i det här fallet, en enskild paragraf utan någon ytterligare relaterad lagstiftning att få vägledning från, en ytterst vag term. En bättre förståelse av bestämmelsen och lagstiftarens avsikt finns dock att inhämtas från förarbeten. Lagen syftade främst att ge kommuner möjlighet att erbjuda insatser som praktikplatser även om man inte ville utesluta att andra insatser kan bli aktuella.³⁹ Relevant för denna rapports centrala frågeställning är huruvida det "matchning- och rustningsuppdrag" som behandlas skulle kunna anses vara en sådan "aktivitet". Det är dock svårt att se att så är fallet. Aktiviteter här tycks syfta på saker för de arbetssökande att göra snarare än jobbförmedling som i grunden skulle vara mer en aktivitet som kommunen är aktiv i. Mer konkret så diskuterades möjligheten att lagen skulle kunna innebära kommunala

³⁹ Prop. 2007/08:1 Utgiftsområde 13 s. 76

jobbförmedlingstjänster i förarbetet. Ett antal företag påpekade att "lagen inte får innebära att kommunerna likställs med privata eller andra kompletterande aktörer när det gäller upphandling av jobbförmedlingstjänster och motsvarande tjänster och därmed resulterar i konkurrenssnedvridning". I respons betonar regeringen i förarbetet att lagen "endast gäller kommuners möjlighet att anordna aktiviteter inom ramen för arbetsmarknadspolitiska åtgärder som inte kan anordnas genom upphandlingsförfarande och där det inte kan uppstå konkurrenssnedvridning till andra aktörer". Det kan därmed inte anses att befogenhetslagen ger någon särskild kompetens till kommuner att agera inom arbetsförmedling.

6. Analys, nuvarande reglering, möjligheter och hinder

6.1. Utgångspunkten, det lokala allmänintresset

Ovan redovisade rättsregler visar vilken typ av rättsfigur en kommun är och vilka allmänna kompetensregler som gäller. Den grundläggande utgångspunkten, som regleras i 2 kap. 1 § KL, är att en kommun ska ägna sig åt verksamhet som ligger i det lokala allmänintresset, enkelt uttryckt, som kommunens medlemmar har nytta av. Således har det växt fram en praxis, framför allt från förvaltningsdomstolarna, att en kommun kan ägna sig åt kulturell verksamhet, statsteater, muséer m.m. En kommun kan också stödja idrottsverksamhet, bygga idrottsanläggningar, ekonomiskt stöd till föreningar av olika slag. Därutöver kan en kommun även se till att skapa goda förutsättningar för det lokala näringslivet, vilket följer av 2 kap. 8 § KL. Det innebär att en kommun kan skapa en infrastruktur som gynnar det lokala näringslivet, företagsparker, företagshotell m.m. Denna kompetens gäller dock enbart på ett generellt plan, alltså riktat mot näringslivet som ett kollektiv. Av 2 kap. 8 § 2 st framgår att stöd till enskilda företag är förbjudet.⁴⁰

Det blir således väldigt tydligt att kommunal verksamhet ska vara kollektivistisk och rikta sig på ett allmänt plan till kommunmedlemmarna och deras intresse.

6.2. Arbetsförmedlingsverksamhet och kommunal rätt

Det finns flera problem med att beskriva arbetsmarknadspolitisk/arbetsförmedlingsverksamhet. Gränsdragningen mot exempelvis utbildningsverksamhet, socialtjänst, näringslivsverksamhet m.m. går knappt att göra. Med det i beaktande ska i detta avsnitt analyseras hur kommunalrättens principer förhåller sig till arbetsförmedlingsverksamhet.

⁴⁰ Det krävs synnerliga skäl vilket är ett högt ställt krav. I princip kan det bara aktualiseras då en kommun ska gå in och garantera ett slags lägsta servicenivå i kommunen. Rättspraxis visar att en kommun kan stödja den sista körskolan i kommun, den sista bensinmacken, den sista livsmedelsaffären m.m. Arbetsmarknadsskäl har lagstiftaren uttryckt att det aldrig är ett synnerligt skäl för kommunalt stöd. Se ovan genomgång av den kommunala kompetensen.

Hur ska då arbetsförmedlingsverksamhet beskrivas? Är det en verksamhet som kan sägas rikta sig till kommunmedlemmarna som ett kollektiv. Ligger det i det lokala allmänintresset att kommunmedlemmarna har sysselsättning? Det är ingen enkel fråga att svara på. Det är utan tvivel ett kommunalt intresse att medlemmarna har sysselsättning och kan bidra till den kommunala ekonomin genom att betala kommunalskatt. Samtidigt är det ofrånkomligt att verksamheten kommer att utgöra ett slags stöd till enskild i varje enskilt fall som kommunen hjälper en arbetssökande, med olika typer av stöd eller åtgärder, att hitta ett jobb.

Det första hindret för att hjälpa och stödja enskilda ut på arbetsmarknaden är således *förbudet mot stöd till enskild*. Den kommunalrättsliga principen förhindrar att kommunen hjälper enskilda även om syftet är att de ska komma ut på arbetsmarknaden.⁴¹

Lokaliseringsprincipen, som framgår av 2 kap. 1 § KL, anknytning till kommunens område eller dess medlemmar, innebär som utgångspunkt att en kommun får enbart verka inom det egna geografiska området.⁴² Utanför det egna området tar en annan kommuns kompetens över. Principen innebär ett stort hinder för olika typer av kommunal samverkan. En kommun får exempelvis inte sälja varor eller tjänster till en annan kommun.

Lokaliseringsprincipen innebär att en kommun inte aktivt kan bedriva arbetsförmedlingsverksamhet utanför den egna kommunens gränser. Om då en kommun ska vara aktör på en arbetsförmedlingsmarknad blir kommunens möjligheter att bedriva aktiv verksamhet utanför den egna kommunen obefintliga. I princip kommer en arbetssökande enbart att kunna erbjudas jobb enbart i den egna kommunen. Dessutom innebär det att en kommunmedlem inte kan få sådan hjälp av en annan kommun som är aktör i arbetsförmedlingsverksamheten. Kommunen kommer inte att bli en effektiv arbetsförmedlare i beaktande av lokaliseringsprincipens innebörd. I jämförelse med en privat aktör, som inte har dessa geografiska begränsningar utan kan verka på större områden, blir de kommunala aktörerna mindre effektiva. Totalt sett riskerar kommunernas medverkan att systemet blir mindre effektivt i förhållande till de enskilda avnämarna.

Självkostnadsprincipen stadgas i 2 kap. 6 § och innebär att kommuner inte får ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller. Principen gäller för all kommunal verksamhet. Den innebär att en kommun som aktör på en marknad alltid är störande eftersom kommunen inte får ta ut marknadsmässiga priser. I en situation där kommunen ska ingå i ett valfritetssystem blir det problematiskt. Ersättningarna ska utgå från

⁴¹ Detta kan jämföras med socialtjänst. Det ligger, åtminstone på ett högre plan, i det lokala allmänintresset att bistå enskilda att få sina basala behov täckta. Det är en klassisk kommunal uppgift och en självklarhet att kommunen tog hand om sina fattiga och sjuka. Den rättsliga bedömningen är dock att för att få bistå enskilda så krävs lagstiftning, socialtjänstlagen. Förbudet mot stöd till enskild förhindrar kommunalt bistånd.

⁴² Vissa undantag finns, se ovan och rättsfallet RÅ 1977 ref. 77, om vägbygge utanför den egna kommunen.

ett marknadsmässigt synsätt. Även om självkostnadsprincipen tillåter tillfälliga överskott så blir här fråga om ett överuttag under lång tid som principen inte tillåter.

Förbud mot spekulativa företag, som stadgas i 2 kap. 7 § KL, innebär att en kommun får driva näringsverksamhet om det handlar om en samhällsnyttig tjänst och om det inte finns ett vinstsyfte. Precis som ovan med självkostnadsprincipen så kan inte regeln i 2 kap. 7 § förenas med en kommun som aktör i ett LOV-system. Ersättningarna bygger på marknadsmässighet och har därmed en inbyggd vinstmarginal. Förbudet mot spekulativa företag innebär således att en kommun inte kan träda in i ett dylikt system.

Uppgift som ankommer på annan, är en princip som innebär att om annan, staten, en annan kommun m.m., har kompetens på ett område så har kommunen ingen kompetens där. Arbetsmarknadspolitik och arbetsförmedlingsverksamhet utgör ett statligt åtagande, vilket staten uttryckt i olika sammanhang. Det innebär att det enligt kommunallagen utgör en uppgift som ankommer på annan, enligt 2 kap. 2 § KL. Kommunen får därmed inte ägna sig åt sådan verksamhet.

7. Kommunen som aktör i ett valfrihetssystem

Ett av önskemålen från SKL:s sida innebär att kommunerna ska gå in i ett valfrihetssystem och helt enkelt sälja arbetsförmedlingstjänster i konkurrens med privata aktörer, i ett system där Arbetsförmedlingen utgör huvudman. I en sådan situation blir det omedelbart problematiskt med självkostnadsprincipen, förbudet mot vinstsyfte i kommunal verksamhet, lokaliseringsprincipen och förbudet mot stöd till enskild. Till detta ska läggas att tjänsterna som ska erbjudas är ett statligt åtagande. Kommunen har ingen kompetens att utföra dessa tjänster.

Självkostnadsprincipen innebär att kommunen inte får ta ut sådana avgifter, marknadsmässiga ersättningar som bygger på viss vinst, som utgår i ett valfrihetssystem. Lokaliseringsprincipen innebär att kommunen är bunden till den egna kommunen och dess medlemmar. Frågan är om det blir en effektiv arbetsförmedlingsverksamhet med denna begränsning i beaktande. Förbudet mot stöd till enskild innebär att kommunen inte får bistå enskilda att komma ut på arbetsmarknaden.

En kommun kan således inte idag verka i ett valfrihetssystem och sälja arbetsförmedlingstjänster till enskilda/Arbetsförmedlingen.

7.1. Vad kan åstadkommas med förändrad lagstiftning?

Lagstiftaren har makten att ändra rättsläget och ta bort rättsliga hinder och skapa nya möjligheter. De ovan uppräknade kommunalrättsliga principerna som utgör tydliga problem kan kopplas ur och lagstiftaren kan se till att dessa inte ska tillämpas i den situation då en kommun ingår som aktör i ett valfrihetssystem och säljer arbetsförmedlingstjänster. Det är således många av de grundläggande kommunalrättsliga principerna som måste kopplas ur.

Att de flesta kommunalrättsliga principer inte ska tillämpas i en viss kommunal verksamhet eller i en viss situation är ett tecken på att verksamheten/situationen inte är lämplig för en kommun. Kommunalrätten är till sin natur kollektivistisk vilket innebär att enskildas möjlighet till arbete är tämligen ointressant. Följande frågeställningar måste hanteras och besvaras av lagstiftaren.

Vilket intresse har kommunen och dess medlemmar att bistå andra än de egna medlemmarna? Inget alls. En kommuns hela existens bygger på att den är till nytta för de egna medlemmarna.

Vilket intresse har kommunen och dess medlemmar att bistå enskilda att komma ut på arbetsmarknaden? Att kommunmedlemmar har jobb och kan betala kommunalskatt är onekligen ett kommunalt intresse. Om det kan hanteras av annan, statliga eller privata krafter, så faller dock det kommunala intresset bort. Och, som ovan påpekats, det är enbart de egna medlemmarna som kommunen har intresse av att bistå.

Oavsett vilka rättsregler som sätts ur spel, kan en kommun uppträda konkurrensneutralt och marknadsmässigt i ett konkurrensneutralt system? Innebär inte skattefinansieringen att en kommun som aktör alltid är marknadsstörande? Jo, en skattefinansierad aktör är per definition en konkurrensstörande aktör på en marknad tillsammans med privata aktörer. En kommun har tillgång till garanterade skatteintäkter, vilket bland annat innebär att en kommun inte kan gå i konkurs. Ingen privat aktör är i en liknande ekonomisk situation.

Därtill är en komplicerande faktor att kommunen har skyldigheter inom områden närliggande/parallella till arbetsförmedlingsområdet. Utbildningssektorn, socialtjänst m.m. är kommunala åtaganden där kommunen utövar offentlig makt över enskilda, myndighetsutövning. Att då skapa ett kommunalt vinstintresse inom arbetsförmedlingssektorn är olämpligt och ett risktagande från lagstiftarens sida. Risker att en kommun använder sin offentliga makt för att söka vinstmaximera är uppenbar.⁴³

⁴³ Exempelvis kan vinstintresset driva kommunen att fatta beslut enligt socialtjänstlagen att enskilda i större utsträckning än idag ska komma ut i arbete genom den kommunala arbetsförmedlaren. Det finns i vart fall en risk att vinstintresset kan påverka det kommunala beslutsfattandet.

En kommun kan helt enkelt inte agera konkurrensneutralt i förhållande till privata aktörer. Utöver skattefinansieringsaspekten utgör det faktum att kommunen har offentlig makt att utöva inom områden närliggande arbetsförmedlingsområdet ett faktum som bidrar till omöjligheten att vara konkurrensneutral i förhållande till privata aktörer.⁴⁴

8. Avslutande analys

Utgångspunkten i denna rapport har varit gällande rättsregler och kommunala principer. Vilken kompetens har kommunen att agera inom arbetsförmedlingsområdet idag och vad kan göras för att undanröja eventuella rättsliga hinder som finns för att kommunerna blir aktörer i LOV-systemet för arbetsförmedlingstjänster? Utgångspunkten i Januariöverenskommelsen innebär att LOV ska utgöra det rättsliga systemet för arbetsförmedling. SKL:s synpunkt innebär att kommunerna ska agera inom LOV i konkurrens med privata aktörer. Tanken, från SKL:s sida, är att kommunerna kommer ska gå in som aktör i ett LOV-system där Arbetsförmedlingen är huvudman. Kommunerna ska således uppträda och behandlas som vilken aktör som helst i systemet. Vilka konsekvenser kan det få? Det finns flera problem med ett dylikt arrangemang.

Det första problemet är att kommunen lyder under självkostnadsprincipen vilket betyder att kommunen inte får ta ut högre avgifter än de som motsvarar kostnaden för tjänsten. Det är problematiskt då Arbetsförmedlingens ersättning, som ska utgå till aktörer för tjänster i systemet, ska vara lika stor för alla. Kommunen får då en ersättning som inte är förenlig med självkostnadsprincipen. Därtill ska läggas stadgandet i 2 kap. 7 § där det uttrycks att kommuner får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och syftar till att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna. Kommunen får inte ha vinstsyfte med verksamhet och självkostnad gäller för ersättningar och avgiftsuttag. Det är två tydliga rättsliga signaler om att en kommun ska som huvudregel inte finnas på en konkurrensutsatt marknad. Ett ytterligare tecken på det är att en kommun är en del av det allmänna och skattefinansierad. Att från ett privat perspektiv försöka konkurrera med en kommunal aktör är en svår uppgift. Kommunen, som har en i princip ousinlig källa av ekonomiska resurser i form av skatteintäkter, är en mycket svår konkurrent att beseгра i en konkurrenssituation. Den kommunala aktörens överlevnad är inte, till skillnad från den privata aktörens överlevnad, beroende av ekonomisk vinst. Kommunen kan välja att skjuta till ytterligare resurser, vilket inte alltid är fallet med en privat aktör, åtminstone inte i det långa loppet.

⁴⁴ Jämför med en läkare anställd av en region som har makt att remittera patienter till sin privata läkarmottagning. Övriga privata mottagningar har en uppenbar konkurrensnackdel.

Det bör också noteras att den kommunala kompetensen med dess möjligheter och begränsningar omfattar även kommunala företag, privaträttsliga subjekt i kommunal regi. Dessa företag är således också begränsade av den kommunala kompetensen.

Min uppfattning är att det idag inte är rättsligt möjligt att kommunerna inom ramen för LOV erbjuder enskilda och Arbetsförmedlingen tjänster inom området arbetsförmedlingsverksamhet. Det krävs omfattande lagändringar för att det ska bli rättsligt möjligt. Och även om de flesta kommunalrättsliga principer kopplas ur, vilket är ett tecken på att en kommun inte ska vara i den situationen, så kvarstår det faktum att en kommun inte kan agera konkurrensneutralt med en privat aktör. Kommunen är skattefinansierad, och utrustad med offentlig makt, vilket ger en konstant konkurrensfördel i jämförelse med de privata aktörerna.

Kommunerna som aktörer i LOV-systemet.

Utgångspunkten i denna rapport har varit gällande rättsregler och kommunala principer. Vilken kompetens har kommunen att agera inom arbetsförmedlingsområdet idag och vad kan göras för att undanröja eventuella rättsliga hinder som finns för att kommunerna blir aktörer i LOV-systemet för arbetsförmedlingstjänster?

Och även om de flesta kommunalrättsliga principer kopplas ur, vilket är ett tecken på att en kommun inte ska vara i den situationen, så kvarstår det faktum att en kommun inte kan agera konkurrensneutralt med en privat aktör.

Kommunen är skattefinansierad, och utrustad med offentlig makt, vilket ger en konstant konkurrensfördel i jämförelse med de privata aktörerna.

Vi är Almega

Almega är Sveriges ledande organisation för tjänsteföretag och vår verksamhet finns i hela landet. Vi förhandlar om cirka 160 olika kollektivavtal varje avtalsperiod och hjälper tjänsteföretagare att skapa ett bra förhållande mellan arbetsgivare och anställda.

Almega hjälper till med alla personalfrågor, från anställning till uppsägning. Duktiga förhandlare och experter ger personlig och professionell rådgivning i förhandlingar, arbetsrätt, kollektivavtal, lönebildning, arbetsmiljö, jämställdhet, diskriminering, försäkringar och offentlig upphandling.

Vi driver också tillsammans med fackliga organisationer ett gemensamt arbete för att förbättra våra framtida kollektivavtal. Samtidigt jobbar vi hårt med att påverka beslutsfattare i allt från skattelagstiftning till företagens långsiktiga behov av kompetensförsörjning och upphandlingsfrågor.

Bli medlem – ett medlemskap du tjänar på.

Telefon: +4687626900
www.almega.se

almega



*En kommun kan
helt enkelt inte agera
konkurrensneutralt i för-
hållande till privata aktörer*