

Handläggare
Teresa Ekman
|

Saken: Åsastugornas reglemente, med fokus på lagligheten kring Åsastugornas styrning och verksamhet.

Datum: 2025-08-06

Författare: Teresa Ekman

PM

Denna promemoria upprättas i syfte att utreda huruvida Bollebygds kommun kan fortsätta att driva Åsastugornas campingverksamhet och stuguthyrning i samma form som idag. Frågan berör kommunalrättsliga principer, särskilt lokaliseringsprincipen, kommunal kompetens, regler för kommunal näringsverksamhet och om den aktuella verksamheten kan ge upphov till problem enligt konkurrenslagstiftningen.

Den rättsliga frågan handlar också om huruvida sammansättningen av styrelsen för Åsastugorna är förenlig med gällande lagstiftning och principer.

A. INLEDNING

A.1. Tillgängligt material

- 1 Vid upprättande av denna promemoria har följande material beaktats:
 - Reglemente för Bollebygds fritidsområde i Åsa.
- 2 Vid upprättande av denna promemoria har följande juridiska litteratur (doktrin) använts:
 - Kommunallagen - En kommentar, Tom Madell, Olle Lundin (JUNO Version 4B)
 - Kommunala befogenheter, Tom Madell, Olle Lundin (JUNO Version 9)
 - Förvaltningslagen – En kommentar, Johan Lundmark, Mathias Säfsten (JUNO Version 1C)
 - Konkurrenslagen - En kommentar, Kenny Carlsson, Mats Bergman (JUNO Version 3)
 - Arbetsmiljölagen – Kommentarer och författningar, Hans Gullberg, Karl-Ingvar Rundqvist (JUNO Version 18)

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Webbplats	E-post
517 83 Bollebygd	Ballebovägen 2 kommunen@bollebygd.se	033-231300	033-231428	www.bollebygd.se	

- Skatteförfarandelagen m.m.- Kommentar, Karin Almgren, Börje Leidhammar (JUNO Version 22)
- Socialavgifter , Pia Blank Thörnroos, Mikael Sindahl (JUNO Version 45)

A.2. Bakgrund

- 3 På Bollebygds fritidsområde i Åsa, driver kommunen uthyrning av stugor och ställplatser för husvagnar, som i första hand får nyttjas av de boende i Bollebygds kommun, men också av folk som inte är invånare i Bollebygds kommun.
- 4 Sedan 2002 förvaltas och drivs verksamheten av en styrelse bestående tre politiker valda av kommunfullmäktige och två från Intresseföreningen. Intresseföreningens medlemmar är i huvudsak hyresgäster på ställplatserna.
- 5 Som ersättare väljs också tre politiker av kommunfullmäktige och två från Intresseföreningen.
- 6 Det är styrelsen som fastställer hyrestaxorna inför varje år.
- 7 Styrelsen tecknar en överenskommelse med personer som ansvarar för vaktmästerifunktionen. Vaktmästarna väljs bland de som har ställplatser.
- 8 Vaktmästarna får ersättning för arbetet de genomför i form av lägre avgift på ställplatserna.
- 9 Stugorna får hyras under en eller två veckor. Ställplatserna hyrs ut utan tidsbegränsning. Den som vill ha en ställplats får anmäla sig på en kölista.

A.3. Åtgärder för att säkerställa lagligheten i verksamheten för Åsastugorna

- 10 Vid genomgång av Åsastugornas reglemente och styrning har det framkommit ett flertal problem. Utifrån den rättsliga utredningen framgår att kommunen måste vidta flera åtgärder för att säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande lagstiftning. Nedan redogörs för de centrala aspekterna och rekommenderade åtgärder för att följa lagen.

B. KOMMUNAL KOMPETENS OCH LOKALISERINGSPRINCIPEN

- 11 Enligt 2 kap. 1 § kommunallagen får kommuner endast vidta åtgärder som har anknytning till kommunens geografiska område eller dess medlemmar. Lokaliseringsprincipen är dock inte absolut. Förarbetena till kommunallagen (prop. 2016/17:171) klargör att åtgärder utanför kommunens område kan vara tillåtna om de är till nytta för kommunens medlemmar. Rättspraxis, såsom RÅ 1977 ref. 77, har också visat att åtgärder utanför kommunens gränser kan vara kompetensenliga om nyttan tillfaller den egna kommunen.
- 12 För Åsastugorna är verksamheten huvudsakligen tänkt att vara riktad till medlemmarna i Bollebygds kommun, vilket kan anses uppfylla lokaliseringsprincipens krav på anknytning till kommunens medlemmar. Dock måste nyttan av verksamheten för medlemmarna i Bollebygds kommun vara tydlig och välmotiverad.

- 13 Då Åsastugorna inte ligger inom kommunens område måste kommunen kunna visa att Åsastugorna verksamheten tillgodoser ett samhällligt intresse, vilket innebär att den måste gynna det egna medlemskollektivet.
- 14 Kommunen bör säkerställa att verksamheten har ett tydligt allmännyttigt syfte som främjar kommunens medlemmar, exempelvis genom att erbjuda rekreation eller semesterboende, som på så sätt främjar kommunens medlemmar. Eftersom verksamheten bedrivs utanför kommunens område, måste det finnas en tydlig koppling till kommunens intressen.
- 15 Kommunen bör dokumentera hur verksamheten gynnar det egna medlemskollektivet och säkerställa att detta är förenligt med lokaliseringsprincipen.

C. LIKSTÄLLIGHETSPRINCIPEN

- 16 Kommunallagen 2 kap. 3 §, som reglerar likställighetsprincipen, stadgar att kommuner ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Principen aktualiseras när kommunen tillhandahåller tjänster eller nyttigheter till sina medlemmar.
- 17 Ställplatserna hyrs ut under väldigt lång tid till samma personer. Långa hyresavtal kan skapa problem i förhållande till likställighetsprincipen, särskilt om det leder till att vissa medlemmar får en oproportionerligt stor fördel jämfört med andra.
- 18 Kommunen bör säkerställa att hyresavtalen är utformade på ett sätt som inte diskriminerar eller gynnar vissa kommunmedlemmar på bekostnad av andra. Långa hyresavtal för ställplatserna bör undvikas. Möjliggöra större rörlighet på ställplatserna.

D. FÖRBUD ATT GE UNDERSTÖD TILL ENSKILD

- 19 Understöd till enskild får enligt vad som är allmänt vedertaget inte ges av kommuner och regioner utan direkt stöd i särskild lag. Det kan handla om fördelaktiga hyresvillkor, rabatter eller avtal.
- 20 I dagsläget täcks inte verksamhetens kostnader av avgifterna och dålig rörlighet av ställplatserna till lågt pris kan ses som gynnande av enskild.
- 21 Kommunen bör därför säkerställa att avgifterna för uthyrning av ställplatser och stugor samt i övrigt täcker kostnaderna för verksamheten utan att överstiga dem.

E. KONKURRENSLAGSTIFTNING

- 22 Enligt konkurrenslagen 3 kap. 27 § får offentlig säljverksamhet inte snedvrیدا eller hämma konkurrensen. Om verksamheten konkurrerar med privata aktörer, måste kommunen säkerställa att detta sker på ett sätt som inte skapar undanträngningseffekter eller missbruk av dominerande ställning. Förarbetena till konkurrenslagen klargör att en kommunal verksamhet som följer kommunallagens regler om självkostnadsprincipen och allmännyttighet normalt anses vara försvarbar från allmän synpunkt.
- 23 I dagsläget tillåts även uthyrning till andra än kommunmedlemmar, i mån av lediga platser. Det innebär att kommunen riskerar att snedvrیدا eller hämma konkurrensen, framförallt om det sker i en större utsträckning.

- 24 Att dessutom avgifterna för uthyrning av campingplatser och stugor inte täcker kostnaderna för verksamheten gör att kommunen kan hyra ut till ett lägre pris än en privat aktör.
- 25 Kommunen bör därför säkerställa att uthyrning endast sker till kommunmedlemmar samt säkerställa att avgifterna för uthyrning av campingplatser och stugor täcker kostnaderna för verksamheten.

F. JÄVSFRÅGOR OCH OPARTISKHET

- 26 Enligt kommunallagen 6 kap. 28 § och förvaltningslagen 16 § får en person som är jävig inte delta i handläggningen av ärenden.
- 27 Styrelsen består av politiker valda av kommunfullmäktige och två medlemmar från Intresseföreningen. Om styrelseledamöter hyr platser på campingen kan detta skapa en situation där deras personliga intressen står i konflikt med verksamhetens intressen. Enligt kommunallagen och förvaltningslagen kan detta utgöra intressejäv eller delikatessjäv, beroende på omständigheterna, vilket innebär att styrelseledamöterna inte får delta i beslut som rör hyresvillkor, priser eller tillgång till platser.
- 28 Delikatessjäv kan uppstå om styrelseledamöternas hyra av campingplatser skapar misstanke om bristande opartiskhet, även om det inte finns en direkt intressekonflikt. Det är viktigt att undvika situationer som kan rubba förtroendet för verksamhetens opartiskhet.
- 29 För att säkerställa att verksamheten drivs i enlighet med lagens krav bör jävsfrågor hanteras transparent, och förvaltningen bör övervaka styrelsens beslut för att säkerställa opartiskhet och saklighet.

Då styrelseledamöter från intresseföreningen är hyresgäster kan de inte delta i beslut som rör verksamheten, eftersom de då anses som jäviga.

G. ARBETSMILJÖANSVAR

- 30 Enligt arbetsmiljölagen 1 kap. 2 § gäller lagen för verksamheter där arbetstagare utför arbete för en arbetsgivares räkning. Arbetstagarbegreppet definieras genom en helhetsbedömning av omständigheterna. Om arbetsuppgifter utförs för kommunens räkning och under dess kontroll, talar det för att de kan betraktas som arbetstagare enligt arbetsmiljölagen. Kommunen har därmed ett arbetsmiljöansvar.
- 31 I dagsläget utför vaktmästarna arbetsuppgifter som gräsklippning, städning och underhåll i verksamheten utan att kommunens arbetsgivaransvar beaktats.
- 32 För att uppfylla arbetsgivarens arbetsmiljöansvar behöver kommunen genomföra en riskbedömning av arbetsuppgifterna som utförs inom campingverksamheten. Säkerhetsrutiner behöver implementeras och utbildning tillhandahållas för de personer som utför arbetsuppgifter. Dessutom behöver arbetsmiljöarbetet dokumenteras för att kunna visa att lagens krav uppfylls.

H. SKATTER OCH AVGIFTER

- 33 Enligt praxis är ersättning för arbete, inklusive nedsatt avgift, skattepliktig. Om en person får reducerad avgift för att utföra arbetsuppgifter åt kommunen, betraktas detta som en skattepliktig förmån (lön).
- 34 Vaktmästarna får reducerad avgift för att utföra arbetsuppgifter åt kommunen utan att verksamheten beaktat skatter och avgifter.
- 35 Reducerad avgift som ges i utbyte mot arbete är en skattepliktig förmån. Kommunen är skyldig att redovisa den reducerade avgiften, betala arbetsgivaravgifter som motsvarar ersättning för arbete och göra skatteavdrag för den skattepliktiga förmånen.
- 36 Bollebygds **kommunen har som arbetsgivare gjort en självrättelse** sex år tillbaka tiden, för åren 2019-2024.

I. TRANSPERENS OCH DOKUMENTATION

- 37 För att säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med lagens krav, behöver kommunen upprätthålla hög transparens och dokumentation.
- 38 I dagsläget saknas insyn över turordningen för ställplatserna. Genom att informera hur kösystemet fungerar och öppna upp turordningslistan ökar förtroendet från allmänheten.

J. SAMMANFATTANDE SLUSATSER

- 39 För att säkerställa att Bollebygds kommun inte driver Åsatugorna i strid med gällande lag och praxis behöver verksamheten ses över och ändringar göras i hur verksamheten styrs idag.
- 40 Styrelsens sammansättning gör det svårt att undvika jäv och en eventuell styrelse behöver bestå av oberoende personer som inte har några kopplingar till verksamheten.
- 41 Kommunen behöver också visa att verksamheten tillgodoser ett samhälleligt intresse, exempelvis genom att främja social samvaro eller rekreation, som på så sätt främjar kommunens medlemmar. Eftersom verksamheten bedrivs utanför kommunens område, måste det finnas en tydlig koppling till kommunens intressen.
- 42 Prissättningen för uthyrning av stugor och ställplatser behöver ses över för att se till att verksamhetens kostnader täcks.
- 43 Kommunen bör också säkerställa att verksamheten inte konkurrerar med privata aktörer om man även i fortsättningen tänker hyra ut till andra än kommunmedlemmar.
- 44 Större rörlighet på och ökad transparens av ställplatserna behövs för att flera kommunmedlemmar ska möjlighet att nyttja platserna.
- 45 Att fortsätta driva Åsatugorna i samma form som idag är inte hållbart om kommunen vill säkerställa att man följer gällande lag och praxis.