

Kommunledningsförvaltningen
Sara Forsberg
0171-625083
sara.forsberg@enkoping.se

Juridisk bedömning

Denna bedömning behandlar frågan om ett föreningsbidrag till Skattmansöadalens förening, vilket uppges gå utanför befintliga bidragsregler, skulle kunna anses strida mot kommunallagen. Bedömningen inleds med en generell beskrivning av föreningsbidrag och kommunallagen. Därefter ges en kort bakgrund till aktuellt ärende och slutligen en juridisk bedömning.

1. Föreningsbidrag

1.1 Allmänt om stöd till ideella föreningar

Kommuner kan ge stöd till ideella föreningar utifrån tre huvudprinciper vilka följer av kommunallagen (2017:725), härafter KL. De tre principerna är (1) den kommunala kompetensen och allmänintresset, (2) likställighetsprincipen och (3) lokaliseringsprincipen.

Kommunens åtagande ska grundas på den allmänna kommunala kompetensen i 2 kap 1 § KL, det vill säga det ska finnas ett allmänintresse för att kommunen ska få ägna sig åt uppgiften. I bedömningen av allmänintresset ligger också att åtagandet ska ha anknytning till kommunens geografiska område och/eller deras medlemmar, lokaliseringsprincipen.

Allmänintresse betyder inte att varje åtagande eller stöd måste rikta sig till alla medlemmar. Det kan gälla en grupp kommunmedlemmar, till exempel ungdomar, pensionärer eller barnfamiljer. När kommunen gör ett frivilligt åtagande inom ramen för allmänintresset måste den också uppfylla kravet på likställighet, som grundar sig i bestämmelsen i 2 kap 3 § KL. Bestämmelsen stadgar att kommunen ska behandla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för något annat.

1.2 Föreningsbidrag och kommunallagen

Allmänt intresse och lokaliseringsprincipen

Allmänintresset bedöms ytterst med utgångspunkt i om det är lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att kommunen befattar sig med angelägenheten. Bestämmelsen innebär att om det med hänsyn till arten av ett visst ändamål anses vara ett allmänt intresse att en kommun främjar ett visst ändamål, är den berättigad till detta, även om åtgärden bara kommer en mindre del av kommunens eller regionens område eller ett mindre antal av medlemmarna

direkt till godo (prop. 1990/91:117 s. 148). Det krävs dock att uppgiften verkligen kan sägas vara av ett samhällsligt intresse för kommunen.¹

Bedömningen av vad som ingår i den kommunala kompetensen utvecklas i första hand genom rättspraxis. Tanken är också att utvecklingen av vad som ingår i den kommunala kompetensen i viss mån ska följa samhällsutvecklingen.

Kommuners rätt att engagera sig inom kultur- och fritidsområdet har erkänts sedan länge i praxis. Kommuner har ansetts ha rätt att uppföra bl.a. idrottshallar, teatrar etc. Vidare är det möjligt att lämna direkta bidrag eller gå i borgen för kultur- och idrottsföreningar. Även sponsring av större golfevenemang har ansetts kompetensenligt (RÅ 1993 ref. 35).²

Gränsdragningen mellan vad som är stöd till föreningslivet, respektive stöd till näringslivet har ibland aktualiserats i praxis. I ett avgörande i Kammarrätten i Stockholm (2006-04-26, mål 6516-05), (ej prövningstillstånd i HFD) ansåg Kammarrätten att ett stöd till Friskis och Svettis inte var ett föreningsstöd utan stöd till enskilt företag, vilket inte var tillåtet enligt 2 kap. 7 § KL.

Lokal naturvård och tillgång till mark är en uppgift för både stat och kommuner. En kommun har rätt att köpa mark för att tillgodose behovet av friluftsliv. Även landskapsvård har ansetts motivera en rätt för en kommun att lämna bidrag för att förhindra att landskapet växte igen (RÅ 1969 ref. 35).

Lokaliseringsprincipen innebär att kommunala åtgärder ska ha anknytning till kommunens geografiska område eller dess invånare för att anses som kompetensenliga. Principen innebär inte att åtgärden måste genomföras inom den egna kommunen. Om åtgärden är till nytta för de egna kommunmedlemmarna kan det vara möjligt att engagera sig utanför den egna kommungränsen.³

Likställighetsprincipen

Av 2 kap 3 § KL framgår att kommunen ska behandla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för något annat. Likställighetsprincipen tar sikte på relationerna mellan kommunen på ena sidan och dess medlemmar på den andra sidan.

Kravet på likabehandling av kommunmedlemmarna är inte absolut. Av stadgandet framgår att särbehandling är tillåten, om det finns sakliga skäl för den. Det innebär att kommuner måste kunna motivera en särbehandling av kommunmedlemmar sakligt och objektivt, om det inte finns uttryckligt lagstöd för en sådan.⁴ Detta har av lagstiftaren beskrivits som att det krävs "rationella skäl eller sakliga överväganden [...] som grund för att kommunmedlemmar

¹ Lexino lagkommentar 2 kap. 1 § KL.

² Lexino lagkommentar 2 kap. 1 § KL.

³ Lexino lagkommentar 2 kap. 1 § KL.

⁴ Norstedts lagkommentar 2 kap. 3 § KL.

behandlas olika" och att kommuner iakttar "objektivitet och rättvisa i sin behandling av kommunmedlemmarna".⁵

Vad som mer konkret kan sägas utgöra sakliga skäl skiljer sig åt från fall till fall och är olika inom olika verksamhetsområden, vilket gör det svårt att dra alltför generella slutsatser.⁶ Vissa slutsatser kan dock dras och det kan bland annat nämnas att en kommuns kostnad för att producera viss tjänst kan motivera att olika avgift tas ut för samma prestation, förutsatt att kostnaden för att förse en viss grupp med den aktuella tjänsten faktiskt är högre än för andra grupper.⁷ Om det till exempel är så att det skulle kosta mer för en kommun att förse de kommunmedlemmar som inte bor i en tätort med bredband än det är att förse medlemmar som bor i en tätort så utgör detta typiskt sett sakligt skäl för att tätortsborna får en lägre avgift. Vidare så har även beslut som fattats för att främja den egna kommunala verksamheten accepterats då detta syfte ansetts utgöra ett sakligt skäl för att inte tillämpa likställighetsprincipen. Regeringsrätten konstaterade till exempel i RÅ 1962 I 101 att det fanns sakliga skäl för olikbehandling då detta gjordes i syfte att kunna underlätta rekrytering av personal till kommunen; i aktuellt fall gavs vissa bidrag för egna hem. Även RÅ 1991 ref. 19 i vilket en dagbarnvårdare fick förtur till den kommunala barnomsorgen. Kommunen motiverade sitt beslut med att man på detta sätt kunde rekrytera lämplig personal och på så vis öka antalet platser i barnomsorgen.⁸

Redogörelse av vissa tidigare domstolsavgöranden som handlar om bidrag

RÅ 1988 ref. 133

I RÅ 1988 ref. 133 hade fullmäktige antagit vissa riktlinjer för bidrag till lokala studieorganisationer. Riktlinjer fick till följd att bidraget per studietimme kunde variera avsevärt mellan olika organisationer trots att dessa bedrev i princip identisk verksamhet. Kommunen anförde att riktlinjer utformats i syfte att eliminera kommunala bidrag till studieförbundens centrala administration och instruktion, ett argument som Regeringsrätten inte ansåg utgöra saklig grund för differentieringen.

RÅ 1983 2:69

Fråga om kulturnämnds fördelning av bidrag till studie- och bildningsorganisationer stred mot den kommunala likställighetsprincipen. I målet förelåg en betydande skillnad mellan det kommunala stödet till Bodens ABF och stödet till Vuxenskolan, oaktat att båda organisationerna uppvisade i stort sett lika antal studietimmar. Nämda skillnad i stöd hade bland annat fått till följd att vissa kursavgifter bestämdes till högre belopp hos Vuxenskolan än hos Bodens ABF. Vid angivna förhållanden och då kulturnämnden inte hade uppgivit

⁵ Prop. 1990/91:117 s. 29, prop. 1990/91:117 s. 150 och Likställighetsprincipen – analys, Patrik Kastberg, JP Infonet.

⁶ Prop. 1990/91:117 s. 149.

⁷ RÅ 1974 ref. 31 I, RÅ 1997 ref. 66, RÅ 1985 2:49 och RÅ 1995 ref. 24 I.

⁸ Likställighetsprincipen – analys, Patrik Kastberg, JP Infonet.

någon saklig grund för bidragsdifferensen ansågs den av nämnden gjorda anslagsfördelningen strida mot den kommunala likställighetsprincipen.

RÅ 80 2:6

Kommunal ordning för bidrag till bildnings- och studieorganisationer, som gav dessa starkt differentierade bidrag för samma prestation utan att någon saklig grund därför anförts, ansågs strida mot den kommunala likställighetsprincipen.

RÅ 1980 Ab 59

Kommunen hade i sina grunder för fördelning av bidrag till pensionärsorganisationer uppställt krav på medlemskap i Pensionärernas Riksorganisation. Beslutet att sätta upp detta krav medförde att medlemmarna i denna organisation gynnades framför medlemmar i andra organisationer, varför beslutet bedömdes vara olagligt.

RÅ 1972 ref. 30

Uppsala läns pensionärsdistrikt tilldelades ett anslag av landstinget, oaktat att landstinget tidigare år hade fördelat anvisat belopp mellan flera organisationer, som drivit fritidsverksamhet för pensionärer i länet, och oaktat att dessa organisationer stod som sökande till bidrag även det aktuella året. En förutsättning för att ett beslut att lämna hela bidraget till en sammanslutning ska vara lagligt är att den av sammanslutningen bedrivna fritidsverksamheten står öppen för alla pensionärer på lika villkor, oavsett om de är medlemmar i sammanslutningen eller inte.

RÅ 1962 ref. 11

Ett kommunalt beslut om bidrag till folkpensionärsförening ansågs orättvist gynna vissa bland folkpensionärerna i staden eftersom bidraget inte hade villkorats med en rätt för alla pensionärerna att delta i utflykterna, oavsett om de var medlemmar i föreningen eller inte. Klaganden hade inte visat att den fritidsverksamhet som skulle bedrivas med hjälp av bidraget inte skulle komma alla folkpensionärer till del.

2. Skattmansöådalens förening

2.1 Bakgrund

Ärendet om bidrag till Skattmansöådalens förening har pågått under 2024 med olika upplägg och uppdrag i grunden. Den 30 oktober 2024 har det inkommit ett mejl till upplevelseförvaltningen från Niklas Forslund som enligt uppgift från upplevelseförvaltningen sitter i föreningens styrelse. Försättningsvis betraktas det mejlet som föreningens ansökan.

Av mejlet framgår att föreningen ansöker om ett bidrag om totalt 261 000 kr. I detta belopp ingår snöläggning för 10 dygn, driftskostnad för pistmaskin, arbetskostnad för pistning,

belysningsarbete, liftbesiktning, servicekostnad för pistmaskin, service för rörsystem, gräsröjning i backen och övriga oförutsedda kostnader (12 000 kr).

Det framgår vidare av mejlet att grundförutsättningen för att kunna driva skidbacken är att "Enköpings kommun tar alla löpande kostnader för hyra, el, sopor och annat". Detta kommer inte att hanteras inom ramen för denna bedömning.

Upplivelseförvaltningen har i dialog med kommunjurist uppgett att föreningen har påverkats kraftigt av pandemin och att föreningen inte längre har medel för att fortsätta driva skidanläggningen. Föreningen behöver ansökt bidrag för att kunna fortsätta driva skidanläggningen.

2.2 Befintliga bidragsregler

Enligt upplevelsenämndens reglemente⁹ ansvarar nämnden för verksamhets- och konsultativt stöd till verksamheter och föreningar inom kultur- och fritidsområdet samt för stöd till föreningar och verksamheter när det gäller lokaler och anläggningar.

Upplivelsenämnden har tre riktlinjer som ligger till grund för beslut om utbetalning av föreningsbidrag varav en av dem är "Bidragsregler - Stöd till civilsamhället i Enköpings kommun"¹⁰.

Upplivelseförvaltningen har i dialog med kommunjurist angett att Skattmansöådalens förening är en bidragsberättigad förening. Det innebär att föreningen kan söka föreningsbidrag.

Det finns totalt åtta olika bidrag att söka. I tabellen nedan redogörs för sex av dessa bidrag och upplivelseförvaltningens kommentar om varför de inte är tillämpliga i detta specifika fall. Utöver nedanstående bidrag är det även möjligt för föreningar att ansöka om stöd för kostnadsfria lovaktiviteter och aktivitetsstöd för aktiviteter på finska, vilka av uppenbara skäl inte är aktuella att titta på nu.

Föreningsbidrag	Kriterier	Notering
Grundstöd	Antal medlemmar i föreningen. Övriga delar i grundstödet ej aktuellt.	För att få grundstöd behöver ansökan om verksamhetsstöd genomföras. Ej tillämpligt enligt kriterierna.
Verksamhetsstöd	Antal aktiviteter Antal deltagare	Bidrag erhålles för de aktiviteter som föreningen genomför och som är del av att genomföra föreningens kärnuppdrag i enlighet med stadgar, dvs den ordinarie verksamheten. Ej tillämpligt enligt kriterierna.

⁹ Beslutat av kommunfullmäktige 2024-06-20 § 106.

¹⁰ Beslutad av upplevelsenämnden 2021-10-19 § 83.

Utvecklingsstöd	Starta upp ny verksamhet, utveckla befintlig verksamhet	Maximalt bidrag enligt detta stöd är 20 000 kr. Vissa delar i ansökan skulle teoretiskt kunna ingå men överstiger ändå den summan vilket gör att det behöver prövas av nämnd.
Arrangörsstöd	Medfinansiering av publika kulturarrangemang och traditionella publika kulturarrangemang	Ej aktuellt för det som föreningen ansöker om.
Lovbidrag	Kostnader för aktiviteter för barn och unga	Ej aktuellt för det som föreningen ansöker om.
Investeringsstöd	Krav att förening äger lokal eller anläggning	Föreningen äger inte sin anläggning och har inte heller nyttjanderättsavtal på 5 år varför detta inte är ett alternativ

2.3 Bedömning av föreningsbidragets förenlighet med kommunallagen

Kommuner kan som ovan konstaterats ge stöd till ideella föreningar utifrån tre huvudprinciper vilka följer av kommunallagen. Principerna om allmänintresset och lokalisering får anses uppfylla i detta fall. Däremot finns det anledning att titta närmare på likställighetsprincipen. Frågan är om föreningsbidraget kan anses strida mot likställighetsprincipen.

Av 2 kap. 3 § framgår att kommuner ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Principens kärna är att kommunmedlemmar som är i samma situation ska behandlas lika.

En svårighet i frågan är hur jämförelsen med andra föreningar ska göras. I teorin är det enkelt att förstå att medlemmar som befinner sig i olika situationer inte ska behandlas lika. I praktiken är det dock inte alltid så enkelt att avgöra när situationerna är sådana att vissa medlemmar ska behandlas olika. Denna svårighet framgår till exempel av RÅ 2005 not. 21. I detta mål hade en kommun beslutat att inte inkludera viss höjning av barnbidraget när kommunen beräknade hur stort ekonomiskt bistånd som kunde betalas ut. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att ingen i gruppen barnfamiljer skulle gynnas eller missgynnas med anledning av kommunens beslut. Då de kommunmedlemmar som befann sig i samma situation, alltså de medlemmar som fick barnbidrag, behandlades lika så ansågs beslutet inte strida mot likställighetsprincipen. Regeringsrätten valde alltså att betrakta socialbidragsberoende med barn och socialbidragsberoende utan barn som två olika grupper istället för att betrakta alla socialbidragsberoende som en grupp (vars medlemmar då skulle behandlas lika).

En fråga är alltså vilka föreningar, eller vilken typ av förening, som ska anses ingå i "samma grupp" som Skattmansöadalens förening. Att Enköpings kommun inte har fler föreningar som ägnar sig åt just skidåkning får anses naturligt. Det betyder dock inte att "gruppen" kan

begränsas till endast föreningar som erbjuder skidåkning. Istället får en rimlig avgränsning vara föreningar som verkar inom området "friluftsliv".

Det bidrag som föreningen ansöker om finns inte enligt nuvarande bidragsregler. Enligt upplevelseförvaltningen finns det ingen avsikt att utvidga nuvarande bidragsregler utan det är istället fråga om att göra ett avsteg från bidragsreglerna. Det betyder att andra friluftslivsföreningar i kommunen inte kan få detta bidrag.

Frågan är då om det finns sakliga skäl för att särbehandla Skattmansöadalens förening i detta specifika fall.

Skattmansöadalens förening driver sedan år 2000 Skattmansöbacken som är en familjeskidbacke. Skidbacken beskrivs av upplevelseförvaltningen och av dess egna hemsida vara mycket välbesökt av en stor publik från Enköping, Heby, Uppsala, Västerås och Stockholm. Skidbacken erbjuder skidåkning till alla medlemmar i Enköpings kommun och får antas vara en mycket betydelsefull plats för framförallt barn och unga under vinterhalvåret. Skidbacken möjliggör även för medlemmar i kommunen, som inte har möjlighet att besöka större skidorter, att äga sig åt utförsåkning.

Utöver att Skattmansöbacken är en viktig och stor del av friluftslivet för Enköpings kommunmedlemmar är det även en turistanläggning som besöks av omkringliggande kommuners medlemmar. I lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter¹¹ framgår det att kommuner får vidta åtgärder för uppförande och drift av turistanläggningar i den utsträckning det behövs för att främja turistväsendet inom kommunen. Av lagkommentar framgår det att kommuner har rätt att främja turistväsendets utveckling genom generellt inriktade åtgärder. Bestämmelsen avser inte bara hotell- och campingplatser utan också semester- och stugbyar liksom olika anordningar för friluftslivet, t.ex. sådana för skidåkning.¹²

Även fast ovanstående bestämmelse behandlar den kommunala befogenheten, vilken inte är föremål för bedömning i detta fall, kan dess existens ändå tala för att kommuner får anses ha ett erkänt starkt intresse av att främja turistväsendet inom kommunen, vilket Skattmansöbacken får anses vara en del av.

2.4 Slutsats

Kommuner ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Vad som mer konkret kan sägas utgöra sakliga skäl skiljer sig åt från fall till fall och är olika inom olika verksamhetsområden. Det får anses vara en gråzon där det ytterst är domstolen som avgör vad som är lagligt eller ej. Med anledning av detta är det inte möjligt att landa i en klart juridisk slutsats. Det kan dock konstateras att det är möjligt att argumentera för att det finns sakliga skäl för att särbehandla Skattmansöadalens förening i detta specifika fall.

¹¹ 4 kap. 1 §.

¹² Karnovs lagkommentar 4 kap. 1 § lagen (2009:47) om vissa befogenheter.