

Regionstyrelsen

Yttrande över slutbetänkandet av utredningen om en kommunallag för framtiden – SOU2015:24

Förslag till beslut

Regionstyrelsen beslutar att godkänna föreliggande yttrande som svar till Finansdepartementet.

Sammanfattning

Region Jönköpings län har av Finansdepartementet getts möjlighet att yttra sig över rubricerade slutbetänkande.

REGIONLEDNINGSKONTORET

Agneta Jansmyr
Regiondirektör

Siw Kullberg
Kanslidirektör

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över slutbetänkandet: En kommunallag för framtiden (SOU 2015:24)

Region Jönköpings län (Regionen) har av Finansdepartementet getts tillfälle att lämna synpunkter på betänkandet En kommunallag för framtiden (SOU 2015:24).

Sammanfattning

Regionen tillstyrker utredningens förslag i stort. Regionen avstyrker förslaget att ta bort begränsningen av laglighetsprövning för vissa budgetbeslut, förslaget att utvidga medlemskapet och därmed rätten överklaga beslut genom laglighetsprövning samt förslaget att ordföranden i revisionen ska utses från minoriteten.

Synpunkter

Utredningens förslag föranleder följande synpunkter från regionens sida. Synpunkterna lämnas i betänkandets avsnittsordning. Utöver de synpunkter som lämnas nedan ställer sig regionen bakom Sveriges kommuner och landstings remissvar och synpunkter på betänkandet.

Styrelsen får en stärkt ställning i förhållande till de övriga nämnderna - avsnitt 5.5

Utredningen föreslår att de lagliga möjligheterna för styrelsen att påverka de andra nämndernas verksamhet ska vidgas och att fullmäktige ska få besluta att styrelsen ges möjlighet att fatta beslut som rör andra nämnder. Även om styrelsen själv skulle bli ansvarig för ett sådant beslut kan det bli oklart om det är nämnden eller styrelsen som bär ansvar för problem som uppstår i verksamheten till följd av beslutet, vilket utredningen också konstaterar. Ur revisionssynpunkt är det angeläget att man i det fortsatta beredningsarbetet understryker vikten av att fullmäktige tydligt klargör vilka uppgifter som getts till styrelsen respektive de olika nämnderna.

Försöksverksamhet med majoritetsstyre - avsnitt 5.8

Regionen har inga invändningar i sak, men ifrågasätter om inte en mandatperiod är för kort tid för att en utvärdering av erfarenheterna från försöket ska kunna göras. Fråga uppkommer också om hur oppositionen ska kunna hållas informerad i styrelseärenden som inrymmer sekretessbelagda uppgifter. Bestämmelsen om förbehåll i 10 kap. 14 § offentlighets- och sekretesslagen lämpar sig illa för en regelmässig utdelning av sekretessbelagd information till företrädarna för oppositionen.

Styrning och uppföljning av verksamhet som bedrivs i egen regi - avsnitt 6

Fullmäktige har redan i dag en skyldighet att besluta om mål och riktlinjer och varje nämnd ansvarar för uppföljning och kontroll av den verksamhet som fullmäktige bestämt att den ska bedriva. Ytterligare krav på styrning och målsättning riskerar att skapa administrativt merarbete och ta i anspråk resurser som skulle göra bättre nytta i verksamheten.

De anställda - avsnitt 8

Regionen har i sak inget att erinra mot att förhållandet mellan förtroendevalda och anställda klargörs i lag. Regionen tillstyrker förslaget att styrelsen ska utse en direktör som ska ha den ledande ställningen bland personalen och vara chef för den förvaltning som finns under styrelsen. Regionen har vidare inget att erinra mot att direktörens arbetsuppgifter ska fastställas av styrelsen i en instruktion eller att direktörens ansvar för beredning samt verkställande av styrelsens beslut slås fast i lag, förutsatt att regleringen stannar vid dessa punkter och att det klargörs att direktörens ansvar inte inkräktar på politikernas rätt att själva lägga fram ärenden.

Delegation till annan än anställd - avsnitt 8.7.3

Utredningen lämnar inget förslag på delegation av beslutsrätt till uppdragstagare utanför myndigheten. Om frågan blir föremål för fortsatt utredning måste ansvarsfrågan särskilt belysas.

Styrelseledamöter i kommunala aktiebolag ska kunna utses på icke-partipolitisk grund - avsnitt 9.11

Utredningen belyser behovet av att kunna tillföra en styrelse ledamöter med specifik kompetens som inte har någon partipolitisk bakgrund, t.ex. en ledamot med tidigare bransch erfarenhet som VD eller styrelseledamot eller med juridisk eller ekonomisk kompetens. Regionen har inget att erinra mot förslaget att fullmäktige får besluta att minoriteten av ledamöterna ska utses utan att lagen om proportionellt valsätt ska tillämpas.

Utvidgning av medlemskapet - avsnitt 14.11.16 och 14.11.17

Utredningen föreslår att medlemskapet, och därmed rätten att angripa kommunala beslut genom laglighetsprövning, ska utvidgas till juridiska personer som driver näringsverksamhet från fast driftställe i kommunen eller en ideell förening vars styrelse har säte i kommunen eller driver verksamhet i kommunen.

Laglighetsprövning ska vara kommunernas och landstingens medborgares sätt att utöva demokratisk kontroll av kommunens/landstingets styrning och inte ett medel för enskilda att driva egen sak, vilket riskerar bli fallet om förslaget genomförs. Regionen avstyrker förslaget.

Borttagande av begränsning av laglighetsprövning för vissa budgetbeslut - avsnitt 14.13

Lagstiftarens tidigare ställningstagande att aktuella beslut är alltför politiska för att lämpa sig för en domstolsprövning är alltså gällande. Regionen avstyrker förslaget.

De sakkunnigas roll ska stärkas - avsnitt 17.8

Regionen har inget att erinra mot att också revisorernas sakkunniga ska ges en lagstadgad rätt att yttra sig vid fullmäktiges behandling av revisionsberättelsen.

Ordförande i revisionen ska utses från minoriteten - avsnitt 17.9

Regionen avstyrker förslaget eftersom ett lagstadgat krav på att ordföranden i revisionen ska utses från minoriteten riskerar att göra partipolitik av ett uppdrag som ska vara opolitiskt. Regeringen har mot denna bakgrund också tidigare avstått från att föreslå en sådan reglering.

Avtalssamverkan

Det hade varit önskvärt om utredningen sett över möjligheterna för landsting och kommuner att samverka med varandra på annat sätt än genom gemensam nämnd och kommunalförbund. Frågan är angelägen och regionen understryker vikten av att den blir föremål för utredning.

REGION JÖNKÖPINGS LÄN

Hans Rocén
Regionfullmäktiges ordförande

Håkan Jansson
Regionstyrelsens ordförande

2015-09-24

Avdelningen för juridik
Helena Linde
Avdelningen för ekonomi och styrning
Anna Lindström

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

En kommunallag för framtiden (SOU 2015:24)

Sammanfattning

De organisatoriska frågorna (betänkandets avsnitt 5-9)

Sveriges Kommuner och Landsting

- tillstyrker att fullmäktige får möjlighet att besluta att ge styrelsen en starkare ställning,
- tillstyrker förslaget om införande av en försökslagstiftning med majoritetsstyre, men anser att förslaget bör avse två mandatperioder,
- ställer sig bakom att fullmäktige ska anta ett program om mål och riktlinjer för uppföljning för verksamheter som kommunen själv bedriver och som också kan skötas av privata utförare, men anser att det måste förtydligas vilka verksamheter som ska omfattas av denna skyldighet,
- tillstyrker att rollfördelningen mellan de förtroendevalda och de anställda synliggörs,
- tillstyrker att förvaltningen ska ledas av en direktör som får sin instruktion från styrelsen, samt
- ifrågasätter behovet av och avstyrker föreslagna regler beträffande rekryteringen till kommunala bolagsstyrelser.

EU-rätten (betänkandets avsnitt 10-13)

Sveriges Kommuner och Landsting

- ställer sig positivt till den genomlysning som gjorts av förhållandet till EU-rätten,
- tillstyrker att det i kommunallagen klargörs att kommuner inom sina befogenheter får tillhandhålla tjänster av allmänt intresse men
- vill betona att det som verkligen är relevant är att befogenheten på lokal nivå öppnas så att de undantag i EU-rätten som medger statligt stöd också kan användas fullt ut på lokal nivå.

Kontroll och revision (betänkandets avsnitt 14-17)

Sveriges Kommuner och Landsting

- avstyrker förslagen om utvidgning av medlemskap till företag och ideella föreningar,
- tillstyrker utvidgningen av medlemskapet beträffande vissa EU-medborgare,

- avstyrker förslaget om en utvidgad möjlighet till laglighetsprövning av budgetbeslut,
- accepterar den insnävning som föreslås när det gäller utrymmet av verkställa överklagade beslut,
- tillstyrker förslagen om att digitalisera den kommunala anslagstavlan, samt
- avstyrker till dels de förslag som läggs fram beträffande den kommunala revisionen.

Allmänna synpunkter

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) välkomnar med vissa reservationer den översyn av kommunallagen som utredningen gjort. I betänkandet finns väl genomarbetade översikter på viktiga rättsområden. Det gäller exempelvis de delar som behandlar samspelet mellan nationell rätt och EU-rätt men även de texter som behandlar beslutsfattande och delegation. Förbundet konstaterar dock att de konkreta förslagen är få.

I betänkandet görs en lång rad bedömningar, som inte föranlett förslag till ändrad lagstiftning. SKL vill betona att förbundet inte i alla delar ställer sig bakom dessa bedömningar. Sådana bedömningar kommenteras dock bara undantagsvis i den fortsatta framställningen.

Inledningsvis vill SKL framhålla att betänkandet har många förtjänster. Arbetet bör därmed kunna utgöra ett viktigt stöd för tillämpningen och en god grund för fortsatt utvecklingsarbete.

Mycket återstår dock ännu innan Sverige fått en kommunallag som möter framtidens utmaningar – och det är viktiga delar som saknas.

SKL vill särskilt lyfta fram behovet av att – i parlamentarisk ordning – analysera behovet av och ta fram förslag som utvecklar den kommunala kompetensen. Kompetensfrågorna är viktiga – förutom i förhållandet till EU – också på andra flera framtidsområden.

Ett sådant område rör samverkansförutsättningarna för bl.a. digitalisering. Digitaliseringen är strategiskt viktig och rör både den lokala nivån förmåga att ge service i förhållandet till medborgarna och förutsättningarna för effektivitet i det interna arbetet. För att lyckas i sådan utveckling behövs mer än bara tekniska förutsättningar. Det är också en fråga om hur vi tillåts samarbeta och vad som ska gälla för att dela på resurser och kostnader. Det handlar därmed om det stora behovet av flexibel samverkan – d.v.s. enkel samverkan genom avtal och hur det förhåller sig till vad en kommun eller ett landsting får göra inom den kommunala kompetensens ramar. Dagens befogenhetsregler är t.ex. starkt rumsligt förankrade. Den stora utvecklingspotential som ligger i digitalisering är det inte.

Ett annat område där befogenheten att samverka är viktig rör kommuners, landstings och regioners roll som arbetsgivare och ansvariga för verksamheter som kräver stora

mått av yrkeskunnande. Att kunna rekrytera och behålla den personal som behövs är en nyckelfråga. För att klara bemanningen i hela landet behövs utvecklade möjligheter för samarbete och enkla former för generell avtalssamverkan kring myndighetsnära specialkompetenser. Den tekniska utvecklingen skapar också helt andra förutsättningar för sådan samverkan.

Organisatoriska frågor

En möjlighet att ge styrelsen en starkare ställning (5.5)

SKL tillstyrker förslaget att fullmäktige ska få möjlighet att besluta att ge styrelsen en starkare ställning. Förbundet ser fördelar med ordningen; det kan t.ex. bidra till snabbare genomslag för politiska prioriteringar och ett tydligare politiskt ansvar i förhållande till medborgarna.

Betänkandet pekar bl.a. ut övergripande ekonomiska beslut som ett sådant område där styrelsen kan ges direktiv rätt. I propositionen behöver det göras klart att en sådan utökad beslutanderätt påverkar styrelsens revisionsansvar. Konsekvenserna av detta kan behöva beskrivas.

Utmönstring av regeln om underställd nämnd resp. tydligare förutsättningar för beställare-utförare (5.6–5.7)

SKL har ingen invändning mot förslaget att utmönstra regeln om underställd nämnd. Förslaget samspelar med möjligheten att ge styrelsen en starkare ställning på ett naturligt sätt. När det gäller förtydligandet för organisationsmodellen ”beställare – utförare” ifrågasätter förbundet om det finns faktiskt ett praktiskt lagstiftningsbehov. Utpekande av vissa organisationsmodeller blir lätt otidsenligt.

Försöksverksamhet med majoritetsstyre (5.8)

SKL tillstyrker att förslaget med majoritetsstyre genomförs. Enligt förbundet är försöksperioden – en mandatperiod – dock alltför kort.

En övergång till majoritetsstyre på lokal nivå utgör ett stort principiellt systemskifte. Om det finns intresse för modellen kommer det att behövas både utrymme för politisk dialog och tid för att finna arbetsformer. Det kan också vara svårt att göra en rättvisande utvärdering som bara grundas på erfarenheterna från en mandatperiod. En försöksverksamhet bör därför enligt förbundet omfatta två mandatperioder.

Styrning och uppföljning av verksamhet i egen regi (6)

SKL ställer sig bakom principen att verksamheter som erbjuds både av privata utförare och i det offentliga egen regi så långt som möjligt ska behandlas likvärdigt. Det finns dock ofrånkomliga skillnader i förutsättningarna för styrning och uppföljning. Detta behöver tydliggöras av förarbetena till en reglering av programstyrning.

SKL tillstyrker att ett program för styrning och uppföljning av privat utförare och egen regi görs till en fråga för fullmäktige. Enligt förbundets mening är det både positivt och eftersträvansvärt att styrning, uppföljning och kontroll av verksamheter som drivs i olika verksamhetsformer sätts på den kommunalpolitiska agendan.

SKL efterlyser dock en avgränsning när det gäller de verksamheter som ska omfattas av programskyldigheten. Som bestämmelserna utformats omfattar skyldigheten all verksamhet utom ren myndighetsutövning. Ett så brett anslag ger sannolikt inte önskad effekt. Programskyldigheten bör därför avgränsas till de frågor som är viktiga från politisk synpunkt. Det är också angeläget att det i propositionen klargörs hur den uppföljningsskyldighet programmet avser förhåller sig till nämndernas ansvar för den interna kontrollen, som ju också omfattar skötseln av angelägenheter som lämnats över till någon annan.

Behovet av avgränsning visar sig också när det gäller insynen i privata utförares verksamheter. Om inte insynsbestämmelsen blint ska träffa all upphandlad verksamhet – och därmed bli mycket svår att upprätthålla – behövs en avgränsning som klargör att programskyldigheten tar sikte på principiellt viktiga uppföljnings- och styrningsfrågor i förhållande till medborgarna och frågor där om konkurrensneutraliteten har ett särskilt värde.

Anställda (8)

SKL tillstyrker att kommunallagen synliggör rollfördelningen mellan förtroendevalda och anställda. Samtidigt vill förbundet framhålla att förtroendevalda och anställda tillsammans bär verksamheten på lokal nivå i förhållande till kommunmedlemmarna. En uppdelning av den kommunala organisationens reglering i ett kapitel för styrelsen och nämnderna och ett kapitel för de anställda för tanken i en annan riktning. I förhållande till medborgarna är de förtroendevalda och de anställda en helhet. Det är därför en viktig strukturfråga att hålla samman politisk och professionell organisation i ett kapitel – som en helhet. Därmed undviks också behovet av att dubblera jävsreglerna som gäller både de förtroendevalda och de anställda.

SKL tillstyrker att kommunallagen pekar ut en ledande tjänsteman – en direktör. Likaså tillstyrker SKL att direktören får sitt uppdrag via en obligatorisk instruktion från styrelsen. I förslaget slås fast att direktören ska leda förvaltningen under styrelsen. SKL vill i detta sammanhang betona att det av motivuttalanden behöver framgå att regeln inte syftar till att begränsa friheten att i övrigt forma förvaltningsorganisationen som sådan.

Av förslaget till reglering av direktörens uppgifter framgår att direktören ska ansvara för förvaltningens underlag till beslut och för verkställigheten av de beslut som styrelsen fattar. Direktörens ansvar för förvaltningens arbete med beredningsunderlag får inte kunna läsas så att det inskränker styrelsens utrymme att av egen kraft lägga fram underlag till beslut. Till regleringen bör därför enligt förbundets mening länkas

motivuttalanden som gör klart att direktörens uppgift i denna del på intet sätt begränsar styrelsen i dess politiska beredning eller dess utrymme att lägga förslag.

Övriga delegationsfrågor (8.5-8.7)

I betänkandet behandlas frågan om att skilja verkställighet från beslutsfattande på ett förtjänstfullt sätt. Utredaren har inte lagt fram några förslag i detta avseende – vilket enligt förbundets mening är väl avvägt.

SKL tillstyrker de förslag som gäller beslutsfattande på delegation från nämnd men efterfrågar samtidigt vidgade möjligheter att använda delegation.

SKL ifrågasätter bedömningen att rätten att vidaredelegera beslutanderätt inte behöver utvidgas. Det finns tvärtom ett stort praktiskt behov av att denna möjlighet vidgas. Detta skulle enkelt kunna lösas genom att den rätt till vidaredelegation som idag kan överlämnas till ”förvaltningschef” istället kan överlämnas till ”chef”. Med säkra rutiner för återrapportering bör det vara en fråga för den kommunala nämnden att själv avgöra hur ärenden fördelas och i vilken omfattning vidaredelegation ska kunna användas. Vem som ansvarar för ett visst ärende, framgår som regel tydligt av diariet, varför förbundet har svårt att se att en vidgad möjlighet här skulle kunna skapa några oklarheter.

SKL ifrågasätter också bedömningen att det inte finns behov av att delegera till uppdragstagare. Att kunna utnyttja uppdragstagare – från t.ex. bemanningsföretag – kan många gånger vara helt avgörande för att klara tillfälliga arbetstoppar. En sådan möjlighet bör övervägas. En större möjlighet att delegera får naturligtvis konsekvenser bl.a. för ansvarsfrågorna – varför frågan bör utredas vidare.

Breddad rekrytering till kommunala bolagsstyrelser (9:11)

SKL avstyrker utredningens förslag att minoriteten i en bolagsstyrelse ska kunna utses utan tillämpning av lagen om proportionellt valsätt. Dagens regler kan användas – och används också – för att i viss omfattning rekrytera styrelseledamöter på annan grund än partipolitisk. En reglering av det slag som föreslås framstår inte som något annat än ett oproportionerligt ingrepp i den fria nomineringsrätten.

EU-rätten (11)

SKL delar den inledande bedömningen att EU-rätten i stort sett påverkar den lokala nivån på alla områden. Förbundet vill också framhålla att den genomgång som görs i betänkandet är förtjänstfull och till nytta för fortsatt utvecklingsarbete på området. Det är svårt att länka ihop EU-rätten med den nationella rätten. Det gäller både för kommuner, landsting och regioner som har att tillämpa den samlade regelmassan och för lagstiftaren.

EU:s regelverk står för sig självt och påverkas i ytterst begränsad omfattning av nationella lagstiftningsåtgärder. Mot den bakgrunden kan det ifrågasättas om det är relevant att i kommunallagen klargöra att EU:s statsstödsregler kan begränsa den

kommunala kompetensen. SKL har förståelse för det pedagogiska i att detta sakförhållande särskilt påpekas. Samtidigt vill SKL betona att det som verkligen är relevant i nationell lagstiftning är att också öppna befogenheten på lokal nivå så att de undantag i EU-rätten som medger stöd kan användas.

SKL tillstyrker att det i kommunallagen klargörs att kommuner inom sina befogenheter får tillhandahålla tjänster av allmänt intresse – men förutsätter att regeringen också tar till sig att kompetensmässiga utvidgningar behövs. Det regionala arbetet med att stödja innovation och näringslivsutveckling är bara ett exempel där den kommunala kompetensen att ge stöd ifrågasatts av statliga myndigheter. Ska ansvaret på detta område kunna axlas väl behöver också den kommunala kompetensen utvecklas.

SKL avvisar inte förslaget om att införa ett målsättningsstadgande om konkurrensneutralitet i kommunallagen. (13.4). I sammanhanget vill förbundet dock framhålla att konkurrensintresset är ett av många intressen som ska balanseras i det lokala beslutsfattandet. Att framhålla ett intresse framför andra kan därför bli styrande på ett olyckligt vis. Motsvarande kritik kan riktas mot att bara vissa av regeringsformens intressen lyfts fram.

SKL har ingen invändning mot inrättandet av en särskild vägledningsfunktion för hanteringen av EU-rättsliga stöd (13.5). En sådan stödfunktion måste dock utformas med största respekt för det kommunala självstyret och på intet sätt inkräkta på kommuners, landstings och regioners förutsättningar att själva fatta beslut för egen del, vilket behöver tydliggöras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Kontroll och revision av kommunal verksamhet

Utvidgat medlemskap för företag och juridiska föreningar (14.11.6 och 7)

SKL avstyrker förslaget att utvidga medlemskapet till företag och juridiska personer och framhåller att laglighetsprövningens principiella karaktär av medborgartalan ska behållas. En lång rad argument talar mot förslaget om utvidgat medlemskap – och de argument som anförs för förslaget i utredningen klingar ihåligt.

Kommuner, landsting och regioner är politiska gemenskaper. Varje medlem kan, så snart den fått rösträtt i allmänna val, ställa upp till ett lokalt förtroendeuppdrag och därmed bli delaktig. Att motivera rätten till medlemskap med att det behövs för att kunna angripa det lokala beslutsfattandet är därför principiellt fel.

Behovet av att kunna ta till vara särintressen stämmer också illa med den grundläggande idén om en kommunal gemenskap där förvaltningen av det som är av allmänt intresse är det centrala. När det finns viktiga särintressen att skydda är förvaltningsbesvär det rätta verktyget.

Företag och föreningar är inte heller beroende av medlemskap för att få till stånd en laglighetsprövning; i varje verksamhet med stark knytning till en kommun eller ett

landsting finns företrädare som har möjlighet att angripa formella fel med laglighetsprövning.

SKL vill också peka på att begreppet fast driftsställe är oklart och skapar gränsdragningsproblem i mål om laglighetsprövning. När har ett företag ett fast driftsställe? När det har en adress i kommunen? När det har anställda där? Eller kan det räcka att ett företag levererar produkter via postens utlämningsställen i kommunen?

Sist men inte minst; det finns också en betydande risk att antalet laglighetsprövningar ökar – och när idén om ett utvidgat medlemskap ses tillsammans med förslaget om en begränsning av möjligheterna att verkställa överklagade beslut framstår förslaget om ett utvidgat medlemskap som ett allvarligt missgrepp.

Laglighetsprövning av budgetbeslut om balanskrav och resultatutjämningsreserver (14.13)

SKL avstyrker förslaget att göra beslut som rör balanskravet och resultatutjämningsreserver möjliga att överklaga genom laglighetsprövning.

Kommunallagens undantag på denna punkt har funnits sedan år 2004 och motiverades av att beslut av detta slag inte lämpar sig för domstolsprövning eftersom de är djupt politiska till sin karaktär. Ett argument för förslaget i betänkandet är att enhetlighet i systemet har ett värde i sig – vilket framstår som närmast provocerande. SKL vill understryka att finanspolitiken utgör själva kärnan i den folkvalda församlingens uppdrag och att denna typ av frågor inte lämpar sig för domstolsprövning.

Att skapa en ordning där en domstol ska överpröva lämpligheten av de folkvaldas samlade beslut beträffande balanskravet framstår inte bara som en omöjlig uppgift för domstolen utan också som djupt olämplig från kommunaldemokratisk utgångspunkt. En domstol kan inte ha samma kännedom om verksamheten och bär inte heller det politiska ansvaret för verksamheten i förhållande till medborgarna.

SKL vill också särskilt peka på att prövningen i laglighetsprövningsmål regelmässigt tar så lång tid att utfallet i ett avgörande kommer att vara överspelat av tidsmässiga skäl när dom väl faller. Att utredningen just i detta sammanhang lyfter fram att det trots allt finns ett utrymme att verkställa överklagade beslut är bestickande.

Enligt förbundets mening utgör förslaget ett oproportionerligt och oacceptabelt ingrepp i det kommunala självstyret. Det är inte bara domstolar – utan också de folkvalda församlingarna – som bär rättssäkerhetsintresset i förhållande till medborgarna.

Snävare utrymme att verkställa överklagade (15.7)

SKL accepterar förslaget att skärpa reglerna för verkställighet av överklagade beslut. Omständigheten att ett beslut inte kan rättas är en mycket viktig faktor att väga in i en bedömning av verkställighetsfrågan. Förbundet ställer sig därför bakom utredningens överväganden kring vikten av respekt för domstolarnas avgöranden.

I sammanhanget vill förbundet dock lyfta fram att det av Statskontorets genomgång av laglighetsprövningar också klart framgår att renodlat domstolstrots är utomordentligt sällsynt. Det finns många beslut som fattas hos kommuner, landsting och regioner som har intern karaktär och där ett dröjsmål kan vara ett allvarligt hinder i verksamheten. En sådan beslutstyp gäller exempelvis tillfälliga anställningar.

Digitalisering av anslagstavlan (16.8-10)

SKL tillstyrker utredningens förslag beträffande en digitaliserad anslagstavla.

Övergången till webbaserad kommunikation är en naturlig och självklar åtgärd i ett samhälle där digitala lösningar är mer regel än undantag. Förbundet vill dock framhålla att just teknikneutraliteten är en viktig princip när det gäller denna snabba utveckling. Det kan inte uteslutas att regleringen kunnat göras på ett annat sätt för att nå just teknikneutralitet – men givet hur dagens reglering ser ut framstår förslagen i betänkandet som väl avvägda.

Viktiga praktiska frågor får en bra belysning i betänkandet. Det kan dock vara svårt att förutse alla konsekvenser av ett nytt arbetssätt. Den här delen av förslaget bör därför följas upp på lämpligt sätt. Exempelvis gäller det hur material från anslagstavlan bevaras. En annan viktig uppföljningsfråga gäller den praktiska hanteringen av register- och integritetsaspekter.

Revision

Beredningsansvaret för revisorernas budget (17.5)

SKL accepterar förslaget att beredningsansvaret för revisorernas budget läggs på fullmäktiges presidium. Det är en vanligt förekommande ordning. Förbundet anser dock att det finns skäl att ställa frågan om en reglering överhuvudtaget behövs. Det samlade remissutfallet bör ge svar på den frågan.

I propositionsarbetet kan det vara värt att uppmärksamma att en tvingande ordning av det slag som föreslås innebär att de förtroendevalda som sitter i fullmäktiges presidium därmed inte kan inneha några andra uppdrag – i vart fall inte i styrelsen eller nämnderna – eftersom de då kommer att pröva resurserna för granskning av verksamhet de själva svarar för. I det ljuset kan det finnas skäl att pröva om inte en mjukare regel; en ”bör-regel” vore mer proportionerlig. Det skulle också minimera ingreppet i nomineringsrätten. Ett alternativ till en sådan mjukare reglering skulle kunna vara att i lag slå fast att ansvaret för beredning av revisorernas budget ska vila på fullmäktige genom den gruppering fullmäktige utpekar.

Obligatorisk yttranderätt för revisorernas sakkunniga (17.8)

SKL avstyrker förslaget om att revisorernas sakkunniga ges i lag reglerad yttranderätt i fullmäktige. Yttranderätt för andra än fullmäktiges ledamöter har hittills regleras i arbetsordningen. Inget hindrar att de kommuner, landsting och regioner som ser att en

sådan yttranderätt skulle tillföra ett mervärde väljer en sådan lösning. Det är också fullt möjligt för ett fullmäktige att t.ex. på yrkande av revisorerna besluta om att en eller flera sakkunniga ges tillfälle att utveckla sin syn på vad som framkommit i en granskning.

Ordföranden i revisionen alltid väljas ur minoriteten (17.9)

SKL avstyrker förslaget om att ordföranden i revisionen alltid ska väljas ur minoriteten. Förbundet vill påpeka att en sådan tvingande nomineringsregel är ett ytterligare – svagt motiverat – ingrepp i den fria nomineringsrätten. Den omständighet att många kommuner och landsting idag faktiskt utser ordförande i revisionen ur minoriteten är i sig inte ett tillräckligt skäl för att införa en tvingande lagregel.

Varje revisor fullgör också sitt uppdrag självständigt. Uppdraget som ordförande i revisionen har därför en annan karaktär än andra ordförandeuppdrag där ansvaret och beslutsfattande är kollektivt.

När nomineringen till ordförandeuppdraget knyts till en viss politisk gruppering bidrar det till en partipolitisk dimension i granskningsuppdraget. I tidigare förarbeten har tvärtom betydelsen av att undvika partipolitisering av revisionen framhållits.

”Spegling” av valbarhetshindret för revisorer (17.10)

SKL tillstyrker klargörandet att den som är vald till revisor inte ska vara valbar som ledamot i fullmäktige. Det har rått viss osäkerhet på denna punkt och den undanröjs genom förslaget. Det kan dock vara värt att notera att detta kan påverka förutsättningarna att rekrytera revisorer.

Handläggning i fullmäktige av årsredovisning och ansvarsfrihet i omvänd ordning (17.12)

SKL avstyrker förslaget om en tvingande regel som lägger fast att årsredovisningen ska hanteras innan frågan om ansvarsfrihet prövas. I dag råder den omvända ordningen. Dagens regel är också utformad som en rekommendation. Om förslaget ändå genomförs anser SKL att regeln inte bör utformas som en tvingande regel.

Avslutande synpunkter

SKL delar inte utredarens bedömning att en strukturförändring i kommunallagen är nödvändig.

Det är inte i strukturen moderniseringsbehoven ligger. En strukturförändring skapar fler svårigheter än den löser. Förarbeten och praxis blir mer svårtillgängliga för dem som inte är jurister.

Eftersom de materiella ändringarna är tämligen begränsade kan lagstiftningsarbetet begränsas till vad som faktiskt behöver göras – och det kan mycket väl rymmas i nuvarande struktur. Det är också mer kostnadseffektivt för alla berörda.

SKL konstaterar också att det inom ramen för den lagtekniska översynen ryms justeringar som inte är bara av teknisk karaktär. Exempelvis görs regeln om minsta antal ersättare i styrelsen om från en rekommendation till en tvingande regel. Det kan ifrågasättas – kanske inte så mycket i sak – utan mer som exempel på klåfingrighet i detaljer.

SKL tillstyrker avslutningsvis de föreslagna tidpunkterna för ikraftträdande. De kommer i och för sig att ge en mycket kort tid för att sprida insikt om de ändringar som görs i det centrala regelverket för kommuner landsting och regioner. Förbundet ser dock ett särskilt värde i att ändringarna träder i kraft i rimlig tid före nästa mandatperiod.

Den korta tiden för implementering talar enligt förbundet för att endast de välmotiverade förändringarna bör genomföras i detta skede. En strukturförändring för sakens skull utgör inte en sådan.

Sveriges Kommuner och Landsting

Kansliets förslag

En kommunallag för framtiden

Del A

*Slutbetänkande av Utredningen om en
kommunallag för framtiden*

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:24

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Martin Nordström.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24257-5

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Ardalan Shekarabi

Regeringen beslutade den 11 oktober 2012 att uppdra åt en särskild utredare att föreslå en modernisering av kommunallagen (1991:900).

Departementsrådet Johan Höök utsågs samma dag som särskild utredare.

Den 7 december 2012 förordnades som experter i utredningen ämnesrådet Anna Barklund, Utbildningsdepartementet, avdelningsjuristen Ingrid Brännare, Statens skolinspektion, departementsrådet Klara Cederlund, Finansdepartementet, enhetschefen Peter Delden, Konkurrensverket, kammarrättsrådet Eva Edwardsson, Kammarrätten i Stockholm, departementssekreteraren Johan Fallenius, Miljödepartementet, verksjuristen Georg Lagerberg, Socialstyrelsen, förbundsjuristen Helena Linde, Sveriges Kommuner och Landsting, projektledaren Anna Lindström, Sveriges Kommuner och Landsting, professorn Olle Lundin, Uppsala universitet, ämnesrådet Kent Löfgren, Socialdepartementet, kansli- rådet Eva Melander, Finansdepartementet, ämnessakkunnige Roger Molin, Socialdepartementet, professorn Stig Montin, Göteborgs universitet, regiondirektören Barbro Naroskyin, Östergötlands läns landsting, rättssakkunnige Mats Rundström, Socialdepartementet, departementssekreteraren Stefan Sagebro, Näringsdepartementet, kommundirektören Anna Sandborgh, Karlstads kommun, departementssekreteraren Sara Sandelius, Socialdepartementet och rättssakkunnige Carl Wetter, Justitiedepartementet. Den 22 april 2013 förordnades rättssakkunnige Håkan Eriksson att vara expert i utredningen från och med den 23 april 2013. Den 25 juni 2013 entledigades ämnesrådet Anna Barklund, ämnessakkunnige Roger Molin, rättssakkunnige Mats Rundström, departementssekreteraren Sara Sandelius, avdelningsjuristen Ingrid Brännare och verksjuristen Georg Lagerberg från sina uppdrag som experter från och med den 1 juli 2013. Samma dag förordnades f.d. kammarrättslagmannen Christer Sjödin och kansli-

rådet Johanna Möllerberg Nordfors, Socialdepartementet, som experter. Den 2 december 2013 förordnades kanslirådet Björn Räftegård, Justitiedepartementet, och ämnesrådet K A Stefan Svensson, Socialdepartementet, som experter. Den 3 mars 2014 entledigades departementssekreteraren Johan Fallenius från sitt uppdrag som expert i utredningen. Samma dag förordnades departementssekreteraren Johan Karlander som expert. Den 26 augusti 2014 förordnades departementssekreteraren Mårten Hyltner, Näringsdepartementet, som expert i utredningen under Stefan Sagebros föräldraledighet från och med den 18 september 2014 och tills vidare, dock längst till och med den 28 februari 2015. Departementssekreteraren Niklas Ridoff, Finansdepartementet, förordnades som expert i utredningen från och med den 11 november 2014 i stället för Johan Karlander.

Som ledamöter i en till utredningen knuten parlamentarisk referensgrupp förordnades den 7 december 2012 Carina Adolfsson Elgestam, Socialdemokraterna, Jörgen Hellman, Socialdemokraterna, Lena Micko, Socialdemokraterna, Mats Einarsson, Vänsterpartiet, Thoralf Alfsson, Sverigedemokraterna, Joakim Larsson, Miljöpartiet de gröna, Eva Nypelius, Centerpartiet, Anders Sellström, Kristdemokraterna, Ewa Thalén Finné, Moderata Samlingspartiet, Gustav Nilsson, Moderata Samlingspartiet, och Pernilla Wikström Pehrson, Folkpartiet Liberalerna. Den 3 mars 2014 entledigades Eva Nypelius från hennes uppdrag och samma dag förordnades Peter Helander, Centerpartiet, som ledamot. Thoralf Alfsson entledigades från hans uppdrag den 12 maj 2014 och samma dag förordnades Jonas Åkerlund, Sverigedemokraterna, som ledamot.

Utredningen har också haft en referensgrupp för organisationer och näringsliv knuten till sig.

Som huvudsekreterare i utredningen anställdes från och med den 16 november 2012 jur. kand. Susanne Ritseson. Kammarrättsassessorn Annika Rudestad anställdes från och med den 15 oktober 2012 som sekreterare i utredningen. Från den 5 december 2012 till den 31 december 2013 har utredaren vid Statskontoret Jonas Widell deltagit i utredningens arbete som stabsbiträde. Vidare anställdes rättssakkunnige Mats Rundström som sekreterare från och med den 1 augusti 2013. Slutligen anställdes jur. stud. Linnéa Wisell från den 20 oktober till den 30 november 2014 som biträdande utredningssekreterare.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om en kommunallag för framtiden.

Den 28 juni 2013 överlämnade utredningen sitt delbetänkande *Privata utförare – kontroll och insyn*, SOU 2013:53.

Utredningen får härmed överlämna slutbetänkandet, *En kommunallag för framtiden*, SOU 2015:24.

Stockholm i mars 2015

Johan Höök

/Susanne Ritseson
Annika Rudestad
Mats Rundström

Innehåll

Förkortningar	25
Sammanfattning	27
1 Författningsförslag	35
1.1 Förslag till kommunallag (2017:000).....	35
1.2 Förslag till lag (2017:000) om försöksverksamhet med majoritetsstyre	101
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade	103
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar	111
1.5 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808).....	113
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.....	115
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser	116
1.8 Förslag till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804)	122
1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter	123
1.10 Förslag till lag om ändring i fjärrvärmelagen (2008:263)	124
1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter	125

1.12	Förslag till lag om ändring i lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel	128
1.13	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	129
1.14	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor	130
1.15	Förslag till lag om ändring i lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion.....	131
1.16	Förslag till lag om ändring i lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer	132
1.17	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617).....	133
2	Utredningens uppdrag och arbete.....	135
2.1	Direktiven	135
2.2	Utgångspunkter och begränsning av uppdraget.....	136
2.3	Utredningsarbetet	137
2.4	Andra pågående utredningar.....	140

Del I Från sockenstyre till EU – kommunallagens roll

3	Kommuner och landsting i en förändrad värld.....	143
3.1	Bakgrunden till nuvarande kommunallag	143
3.2	Kommunallagens struktur	145
3.3	Partiella reformer.....	145
3.4	Omvärldsförändringar.....	148
3.5	Nordisk utblick	154
3.5.1	Danmark	154

3.5.2	Finland.....	156
3.5.3	Norge	158
4	Utgångspunkter för en ny kommunallag.....	163
4.1	Kommunernas och landstingens olika roller.....	163
4.2	Vilka roller och värden behöver regleras i kommunallagen?	166
4.3	Roller och värden behöver hanteras tydligare i lagen	170
Del II En tydligare och bättre reglering av den kommunala organisationen		
5	Bättre förutsättningar för en ändamålsenlig organisation.....	173
5.1	Utredningens utvärdering av den fria nämndorganisationen.....	173
5.2	Utredningens tilläggsuppdrag	175
5.3	Regler om de kommunala organen och deras uppgifter.....	176
5.3.1	Grundläggande regler i regeringsformen	176
5.3.2	Vilka är de kommunala organen?	177
5.3.3	Fullmäktiges uppgifter	177
5.3.4	Delegering av beslutanderätt.....	178
5.3.5	Nämndernas uppgifter	178
5.3.6	Styrelsens särskilda uppgifter	180
5.3.7	En betydande frihet att själv bestämma sin organisation.....	180
5.3.8	... men vissa begränsningar finns	182
5.3.9	Underställd nämnd.....	183
5.3.10	Utredningens enkät	184
5.4	Bättre förutsättningar att styra kommunal verksamhet	186
5.5	Styrelsen får en stärkt ställning i förhållande till de övriga nämnderna.....	189
5.6	Bestämmelserna om underställd nämnd utmönstras	192

5.7	Tydligare rättsliga förutsättningar för en beställar- utförarorganisation.....	193
5.7.1	Klargöra att en beställar-utförarorganisation är möjlig	194
5.7.2	Verksamhet utan anslag i budgeten.....	195
5.7.3	Fördelning av ansvar	196
5.7.4	Överenskommelser mellan nämnder	197
5.8	Försöksverksamhet med majoritetsstyre i kommuner och landsting.....	198
5.8.1	Utredningens uppdrag	198
5.8.2	Val till styrelsen sker proportionellt	198
5.8.3	Tidigare diskussion om majoritetsstyre.....	199
5.8.4	Undersökningar om majoritetsstyre.....	204
5.8.5	Det finns ett behov av försöksverksamhet	207
5.8.6	En försöksverksamhet ska genomföras under en mandatperiod.....	208
5.8.7	Oppositionens arbetsförutsättningar	212
6	Styrning och uppföljning av verksamhet som bedrivs i egen regi	215
6.1	Uppföljning och kontroll av privata utförare	215
6.2	Utredningens tilläggsuppdrag.....	217
6.3	Regler om styrning och kontroll av den egna verksamheten	218
6.4	Hur styrs och kontrolleras den egna verksamheten?	219
6.5	Den egna verksamheten och de privata utförarna bör behandlas likvärdigt.....	221
6.6	Programmet ska även omfatta styrning och uppföljning av verksamhet i egen regi	223
7	Förtroendevalda och anställda i kommuner och landsting	229
7.1	Förtroendevaldas rättigheter och skyldigheter.....	230
7.1.1	Återkallande av förtroendeuppdrag	233

7.1.2	Kommunalaråd och landstingsråd	234
7.1.3	Borgarråd i Stockholm	235
7.1.4	Fullmäktigeordförande.....	236
7.1.5	Fullmäktigeberedning.....	237
7.1.6	Nämndordförande.....	237
7.1.7	Nämndutskott	240
7.1.8	Nämndberedning.....	240
7.2	Regleringen av de anställda i kommunallagen.....	240
7.2.1	Valbarhets hinder för anställda	241
7.2.2	Personalföreträdares närvarorätt	242
7.3	Gemensamma bestämmelser för förtroendevalda och anställda	243
7.3.1	Jävsregler	243
7.3.2	Delegering av beslutanderätt.....	244
7.4	Delegering, ren verkställighet eller faktiskt handlande?	251
7.4.1	Restriktiv tolkning av ren verkställighet i praxis... ..	253
7.4.2	JO-uttalanden om delegering	255
7.5	Regleringen av anställdas roll i speciallagstiftningen	258
7.5.1	Socialtjänstlagstiftningen	258
7.5.2	Hälso- och sjukvårdslagstiftningen	259
7.5.3	Plan- och bygglagstiftningen	260
7.5.4	Miljö- och livsmedelslagstiftningen.....	261
7.5.5	Räddningstjänstlagstiftningen	262
7.5.6	Skollagstiftningen	262
7.5.7	Lagstiftningen om överförmyndare.....	263
7.6	Utkrävande av ansvar	263
7.6.1	Politiskt ansvar.....	264
7.6.2	Revisionsansvar.....	264
7.6.3	Juridiskt ansvar	265
7.7	Kommundirektören och landstingsdirektören	267
7.7.1	Kommundirektörsföreningens checklista.....	268
7.7.2	Instruktioner för direktörer och chefer	270
7.8	Rapporten Uppdrag och samspel mellan ledande politiker och tjänstemän.....	272
7.9	Den stora omsättningen av kommundirektörer	274

7.10	Ansvarsfördelningen i aktiebolag och staten.....	277
7.10.1	Aktiebolag	277
7.10.2	Statsförvaltningen	279
8	Förtroendevalda och anställda i en ny kommunallag.....	283
8.1	Utredningens uppdrag	283
8.2	Utmaningar för förtroendevalda och anställda.....	284
8.3	Förvaltningspolitiska värden påverkar regleringen av förtroendevalda och anställda	288
8.4	Rollfördelningen mellan de förtroendevalda och de anställda bör synliggöras	290
8.4.1	Direktörens roll och uppgifter	293
8.4.2	Reglering av ordförandens roll i styrelsen?	302
8.5	De anställdas beslutsfattande.....	304
8.5.1	Allt för mycket betraktas som ren verkställighet	305
8.5.2	De anställda bör inte ha en i kommunallagen fastslagen beslutanderätt.....	306
8.6	Anmälningsskyldigheten till nämnderna	309
8.6.1	Ett alternativ till att reglera de anställdas beslutanderätt i kommunallagen?	309
8.6.2	Ingen absolut anmälningsskyldighet för delegationsbeslut	310
8.6.3	Ingen absolut anmälningsskyldighet för beslut som fattats med stöd av vidaredelegation	312
8.7	Andra frågor om delegering.....	314
8.7.1	Förvaltningscheferna och vidaredelegation	314
8.7.2	Delegering till nämndernas presidier	317
8.7.3	Delegering till annan än anställd?	319
8.8	Krav på saklighet och opartiskhet	323
8.9	Ingen utökad rätt för anställda att få en avvikande mening antecknad.....	325
8.10	Ett särskilt kapitel om anställda.....	328

9	Breddad rekrytering till kommunala bolagsstyrelser.....	329
9.1	Utredningens uppdrag.....	329
9.2	Mycket verksamhet bedrivs i aktiebolag	330
9.3	Regleringen av de kommunala bolagen	331
9.4	Styrelsens ansvar i ett aktiebolag	332
9.5	Svensk kod för bolagsstyrning	334
9.6	Regeringens ägarpolicy	336
9.7	SKL:s principer för bolagsstyrning.....	338
9.8	Hälften av alla kommuner och landsting har en övergripande ägarpolicy.....	343
9.9	Hur utses styrelseledamöter i praktiken?.....	344
9.10	Behov av annan kompetens	346
9.11	Styrelseledamöter i kommunala aktiebolag ska kunna utses på icke-partipolitisk grund.....	349

Del III EU och den kommunala nivån

10	EU:s allmänna påverkan på kommuner och landsting... 355	
10.1	EU:s påverkan är omfattande..... 355	
10.2	Rollen som arbetsgivare..... 357	
10.3	Rollen som upphandlare	358
10.4	Rollen som myndighetsutövare	358
	10.4.1 Tillsyn.....	358
	10.4.2 Tjänstedirektivet.....	361
10.5	Rollen som samhällsbyggare	367
	10.5.1 Exploateringsavtal.....	367
	10.5.2 Avfallshantering.....	370
	10.5.3 Strukturfonder och program.....	370
	10.5.4 Kommunallagen och samhällsbyggarrollen	371

10.6	Ansaret för välfärdstjänster.....	371
10.6.1	Hälso- och sjukvård	372
10.6.2	eHälsa.....	373
10.6.3	Socialtjänst.....	374
10.7	EU påverkar alla kommunala områden	374
11	Påverkan från EU:s konkurrensrätt	377
11.1	Sammanfattande introduktion.....	377
11.2	EU:s konkurrenslagstiftning	379
11.2.1	Allmänt om regleringen.....	379
11.2.2	Företag och ekonomisk verksamhet	379
11.2.3	Icke-ekonomisk verksamhet	380
11.3	Statsstöd.....	381
11.3.1	EUF-fördragets bestämmelser	381
11.3.2	Kommissionens roll och förordningar som tillåter stöd.....	384
11.3.3	Olagligt statsstöd	388
11.4	Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, SGEI	389
11.4.1	Utredningens uppdrag	389
11.4.2	EU-rättslig reglering	390
11.4.3	Begreppen tjänster av allmänt intresse och tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.....	392
11.4.4	Sociala tjänster av allmänt intresse	393
11.4.5	Tjänster som kan vara av allmänt ekonomiskt intresse	394
11.4.6	SGEI i Sverige.....	395
11.4.7	SGEI inom EU-rätten.....	397
11.4.8	SGEI och statsstöd.....	399
11.4.9	Kommissionens paket för SGEI.....	401
11.4.10	Kommissionens beslutspraxis	405
11.4.11	SGEI i andra länder	408
11.4.12	Den senaste utvecklingen av SGEI och statsstöd	411
11.5	Utrymmet för kommunsektorn att ge statsstöd till allmännyttig verksamhet	413

11.5.1	SGEI är ekonomiska tjänster av allmänt intresse.....	413
11.5.2	Hur förhåller sig EU-rättens regler om statsstöd och SGEI till tjänster med allmänintresse i kommunsektorn?.....	414
11.5.3	Vilket kommunalrättsligt utrymme finns att ge stöd?	417
11.5.4	När aktualiseras det i statsstödsammanhang att bedöma om kommunala tjänster är SGEI?.....	420
11.5.5	Vem bör nationellt bedöma om en tjänst är en SGEI?	425
11.5.6	Kommuner och landsting kan tillämpa reglerna om SGEI.....	428
11.5.7	Krav på registrering, rapportering, tillsyn och särredovisning.....	434
12	Påverkan från EU:s upphandlingsregler	437
12.1	Upphandlingsreglernas påverkan på organisationsfriheten	437
12.2	SGEI i förhållande till upphandling.....	440
12.3	Utrymmet att utnyttja organisationsfriheten får avvägas genom upphandlingslagstiftningen.....	443
13	En kommunallag i bättre samklang med EU-rätten	447
13.1	Kommunallagen behöver närma sig EU-rätten	447
13.2	Befogenheter på näringslivsområdet.....	449
13.3	Ett förtydligande om tjänster av allmänt intresse.....	451
13.4	Hänsyn ska tas till konkurrensneutralitet	454
13.5	Nationell vägledningsfunktion för stödgivning.....	467
 Del IV Kontroll och revision av kommunal verksamhet		
14	Laglighetsprövning	473
14.1	Utredningens uppdrag.....	473

14.2	Historisk tillbakablick.....	474
14.3	Laglighetsprövning eller förvaltningsrättsligt överklagande?	477
14.4	Talerätt	479
14.5	Överklagbara beslut.....	480
14.6	Förfarandet vid överklagande	483
14.7	Prövningsgrunderna	484
14.8	Budgetbeslut som kan bli föremål endast för en begränsad laglighetsprövning.....	487
14.8.1	Beslut att underbalansera budgeten	487
14.8.2	Ianspråktagande av resultatutjämningsreserver....	488
14.8.3	Beslut om reglering av ett negativt balanskravsresultat	489
14.8.4	Tidigare reformförslag	490
14.9	Statistik om laglighetsprövningsmål.....	491
14.10	Regler om laglighetsprövning ska finnas kvar	495
14.11	Utvidgning av medlemskap och talerätt vid laglighetsprövning	499
14.11.1	Utredningens uppdrag	499
14.11.2	Vem som är medlem har förändrats under åren	499
14.11.3	Kopplingen medlemskap och talerätt	503
14.11.4	Talerätt för berörd enskild som inte är medlem?	505
14.11.5	Fler juridiska personer bör vara medlemmar.....	506
14.11.6	Medlemskap för juridiska personer som bedriver näringsverksamhet.....	509
14.11.7	Medlemskap för vissa ideella föreningar.....	513
14.11.8	Medlemskap för vissa unionsmedborgare	515
14.11.9	Lagen om kommunala folkomröstningar ska ändras	518
14.11.10	Följder av ett utvidgat medlemskap.....	518
14.12	Vilka beslut ska kunna överklagas?	520
14.12.1	Utredningens uppdrag	520

14.12.2	Alla kommunala beslut ska kunna överklagas	520
14.12.3	Bibehållet undantag för beslut av rent förberedande och rent verkställande art.....	522
14.13	Begränsningen av laglighetsprövningen för vissa budgetbeslut tas bort	524
14.14	Tydligare prövningsgrunder	528
14.14.1	Utredningens uppdrag	528
14.14.2	Prövningsgrunderna ska förtydligas.....	529
14.15	Handläggningen i domstol.....	536
15	Verkställighet och rättelse av beslut	545
15.1	Utredningens uppdrag.....	545
15.2	Bakgrunden till reformbehovet.....	546
15.3	Statskontorets rapport.....	547
15.4	Beslut får verkställas direkt	549
15.4.1	Verkställighet av kommunala beslut.....	549
15.4.2	Rättelse av kommunala beslut.....	550
15.4.3	Sanktioner mot utebliven rättelse.....	550
15.5	Tidigare reformförslag.....	551
15.6	Beslut som inte kan rättsas bör inte verkställas före laga kraft.....	552
15.7	Reglerna om verkställighet ska skärpas	557
16	En webbaserad kommunal anslagstavla	561
16.1	Utredningens uppdrag.....	561
16.2	Reglerna för kommunala anslagstavlor.....	562
16.3	Regler av betydelse för tillkännagivanden på internet.....	563
16.3.1	Offentlighets- och sekretesslagen	563
16.3.2	Personuppgiftsregleringen	564
16.3.3	Övrig lagstiftning	565
16.4	Hur långt har medlemmarna till anslagstavlor?	566

16.5	It-användningen i Sverige.....	569
16.6	Kommunala beslut på internet.....	569
16.7	De kommunala anslagstavlorna ska finnas på internet	570
16.7.1	Tidigare remissbehandling.....	570
16.7.2	Den fysiska anslagstavlan bör ersättas med en webbaserad.....	572
16.8	Anslagstavlans innehåll	579
16.8.1	Innehållet på anslagstavlan ska tillkännages på internet.....	579
16.8.2	Annat som ska tillkännages på den webbaserade anslagstavlan	581
16.8.3	Annat som får finnas på anslagstavlan	585
16.9	Anslagstavlans utformning	587
16.10	En utökad serviceskyldighet	589
16.11	Angränsande lagändringar.....	591
16.11.1	Ledamöterna ska kallas till sammanträde	591
16.11.2	Inget krav på kungörelse i ortstidning.....	591
16.11.3	Bevis om anslagsdag ska inte längre regleras	592
16.11.4	Tillkännagivande av budgetsammanträde i kommunalförbund	593
16.11.5	Lagen om vissa anslag på kommuns anslagstavla ska upphävas	594
16.11.6	Lagen om kommunala indelningsdelegerade ska ändras	595
16.11.7	Lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser ska ändras	597
16.11.8	Plan- och bygglagen ska ändras.....	598
16.11.9	Behov av ytterligare följdändringar.....	599
16.12	Ansvar, säkerhet och genomförande.....	600
16.12.1	Ansvar och säkerhet.....	600
16.12.2	Praktiska frågor	602

17	En förbättrad kommunal revision	605
17.1	Den kommunala revisionens uppgift.....	605
17.2	Förändringar i regelverket sedan 1991.....	606
17.2.1	Propositionen En stärkt kommunal revision.....	607
17.2.2	Propositionen Stärkt revision och ansvarsprövning i kommuner och landsting	608
17.2.3	Propositionen Oberoendet i den kommunala revisionen	610
17.2.4	Förändringar med anledning av andra utredningar.....	610
17.2.5	Sammanfattande slutsats	611
17.3	Utredningens uppdrag.....	612
17.4	Kommunal revision i jämförelse med andra former av revision	613
17.4.1	Kommunala revisorers granskning	615
17.4.2	Revision i privaträttslig form	618
17.4.3	Revision i staten.....	619
17.4.4	Konstitutionsutskottets granskning	620
17.4.5	Likheter och skillnader.....	621
17.5	Revisorernas granskningsuppdrag och resurser.....	622
17.6	Stärkt oberoende i revisionen.....	625
17.7	Förtroendevalda ska fortsatt ansvara för revisionen.....	630
17.8	De sakkunnigas roll ska stärkas	634
17.9	Ordförande i revisionen ska utses från minoriteten.....	635
17.10	Revisorer ska inte kunna utses till ledamöter i fullmäktige.....	637
17.11	Uttalande om ansvarsfrihet	638
17.12	Revisorerna bör fortsätta att uttala sig om ansvarsfrihet	643
17.13	Processen i fullmäktige.....	644
17.14	Övriga frågor.....	645

Del V Lagteknisk översyn

18	Lagteknisk översyn.....	649
18.1	Nuvarande struktur	649
18.2	En ny kommunallag med tydligare och modernare struktur	650
18.3	En enhetlig struktur i varje kapitel	653
18.4	Vissa mindre ändringsförslag.....	654
18.4.1	Rätt att behålla uppdrag trots flytt	655
18.4.2	Förtroendeuppdragens upphörande	657
18.4.3	Minimiantal för ersättare i styrelsen	658
18.4.4	Andra än förtroendevalda ska få väljas till en nämndberedning.....	659
18.4.5	Kommunalförbundens förbundsordningar	659
18.4.6	Bättre insyn i årsredovisningen och i budgetförslaget.....	660
18.5	Minskad särreglering i kommunallagen	661
18.5.1	Nuvarande bestämmelser om borgarråd.....	662
18.5.2	Tillsättning av kommunalråd, landstingsråd och borgarråd utan förtroendeuppdrag	665
18.5.3	Vissa borgarrådsbestämmelser ska finnas kvar.....	668
18.5.4	Antalet fullmäktigeledamöter i Stockholms kommun.....	676
18.5.5	Särregleringen för Stockholms läns landsting slopas.....	677
18.6	Ska regleringen om partssammansatta organ finnas kvar?	678
18.7	Terminologin i lagen	681
18.7.1	Den kommunala kompetensen.....	682
18.7.2	Olika personkretsar i lagen.....	686
18.7.3	Begreppet föreskrift	689
18.7.4	Övriga terminologiska frågor.....	691

18.8	Närmare om de olika kapitlena	697
18.8.1	1 kap. Grunderna för den kommunala verksamheten	697
18.8.2	2 kap. Kommunala angelägenheter	698
18.8.3	3 kap. Kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer	699
18.8.4	4 kap. Förtroendevalda.....	699
18.8.5	5 kap. Fullmäktige	700
18.8.6	6 kap. Styrelsen och övriga nämnder.....	701
18.8.7	7 kap. Anställda.....	702
18.8.8	8 kap. Medborgarna.....	703
18.8.9	9 kap. Kommunal samverkan.....	705
18.8.10	10 kap. Överlämnande av kommunala angelägenheter	706
18.8.11	11 kap. Ekonomisk förvaltning.....	706
18.8.12	12 kap. Revision.....	707
18.8.13	13 kap. Laglighetsprövning	707
18.9	Följdändringar i andra författningar	708

Del VI Övrigt

19	Konsekvenser av förslagen.....	719
19.1	Kraven på konsekvensanalysen	719
19.2	Övergripande konsekvenser av en ny kommunallag	720
19.3	Organisation och styrning.....	721
19.3.1	Bättre förutsättningar för en ändamålsenlig organisation.....	721
19.3.2	Försöksverksamhet med majoritetsstyre	722
19.3.3	Programmet för styrning och uppföljning av kommunal verksamhet	723
19.4	Förtroendevalda och anställda	724
19.4.1	Direktörens uppgifter	724
19.4.2	Anmälan och delegering.....	725
19.5	Breddad rekrytering till bolagsstyrelser	726
19.6	EU-frågorna	726

19.6.1	EU-rättsliga kopplingar i en ny kommunallag.....	726
19.6.2	Vägledningsfunktionen.....	728
19.7	Laglighetsprövning.....	728
19.7.1	Den utvidgade talerätten.....	728
19.7.2	Slopandet av begränsningen av laglighetsprövningen för vissa budgetbeslut	730
19.7.3	Information om hur man överklagar kommunala beslut	730
19.7.4	Omfattningen av kostnadsökningarna	731
19.8	Verkställighet av kommunala beslut	732
19.9	Kommunala anslagstavlan	732
19.9.1	Anslagstavla på webbplatsen	732
19.9.2	Utökad serviceskyldighet	734
19.9.3	Slopade kungörelser i ortstidning	734
19.9.4	Övriga angränsande lagändringar.....	736
19.10	Revisionen.....	737
19.11	De lagtekniska förslagen.....	737
20	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	739
20.1	Förslag till kommunallag	739
20.2	Förslag till lag om försöksverksamhet med majoritetsstyre.....	747
20.3	Förslag till övriga lagändringar	748
21	Författningskommentarer.....	749
21.1	Förslaget till kommunallag (2017:000).....	749
21.2	Förslaget till lagen (2017:000) om försöksverksamhet med majoritetsstyre.....	855
21.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade.....	859
21.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar.....	866

21.5 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)	867
21.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.....	868
21.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser	869
21.8 Förslaget till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804).....	874
21.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter	874
21.10 Förslaget till lag om ändring i fjärrvärmelagen (2008:263).....	875
21.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.....	876
21.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel.....	878
21.13 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	879
21.14 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor	880
21.15 Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion	880
21.16 Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer	881
21.17 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617)	882
Särskilt yttrande	883
Litteratur- och källförteckning	885

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2012:105.....	897
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2013:100.....	917
Bilaga 3	En studie om delegationsordningar	925
Bilaga 4	Organisation och styrning på den lokala samhällsnivån – en forskningsöversikt om förändringar och utvecklingstendenser	947
Bilaga 5	Jämförelsetabell mellan kommunallagen (1991:900) och förslaget till kommunallag.....	1021
Bilaga 6	Jämförelsetabell mellan förslaget till kommunallag och kommunallagen (1991:900)	1033

Förkortningar

ABL	Aktiebolagslagen (2005:551)
BNP	Bruttonationalprodukten
BrB	Brottsbalken
EU	Europeiska unionen
EUF-fördraget	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
FB	Föräldrabalken
FL	Förvaltningslagen (1986:223)
FPL	Förvaltningsprocesslagen (1971:291)
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
HSL	Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)
HVB	Hem för vård eller boende
JO	Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen)
KL	Kommunallagen (1991:900)
LOA	Lagen (1994:260) om offentlig anställning
LOU	Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling
LOV	Lagen (2008:962) om valfrihetssystem
LPT	Lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård

LRV	Lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk tvångsvård
LSS	Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
LVM	Lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
LVU	Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
PBL	Plan- och bygglagen (2010:900)
PuL	Personuppgiftslagen (1998:204)
RF	Regeringsformen
RO	Riksdagsordningen (2014:801)
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SCB	Statistiska centralbyrån
SFS	Svensk författningssamling
SGEI	Ekonomiska tjänster av allmänt intresse (tjänster av allmänt ekonomiskt intresse)
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
SKYREV	Sveriges kommunala yrkesrevisor
SoL	Socialtjänstlagen (2001:453)
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	Tryckfrihetsförordningen
Vd	Verkställande direktör

Sammanfattning

Den kommunala verksamheten har förändrats

Sedan den nuvarande kommunallagen trädde i kraft 1992 har samhället genomgått stora förändringar. Urbaniseringen har fortsatt liksom it-utvecklingen. Globaliseringen och EU-medlemskapet påverkar allt mer den kommunala verksamheten. Utvecklingen mot ett allt mer fragmenterat partisystem har fortgått. Allt fler kommuner och landsting styrs av stora koalitioner eller har ett oklart parlamentariskt läge.

Omvärldsförändringar och ideologiska ställningstaganden har motiverat kommuner och landsting att i allt större utsträckning reformera sina organisationer. Reformarbetet har inneburit att mål- och resultatstyrning tillämpas i allt större utsträckning, som ett alternativ till den traditionella detaljstyrningen av den kommunala verksamheten. Beställar- och utförarorganisation var under en period intressant. Målstyrningen har även gett upphov till en mer aktiv uppföljning av kommunal verksamhet. Allt mer verksamhet sköts av privata utförare. Den kommunala organisationen kräver i större utsträckning anställda med olika former av specialistkompetens.

Kommuner och landsting har flera olika roller. De är ansvariga för centrala välfärdstjänster, myndighetsutövare, samhällsbyggare, arbetsgivare, upphandlare och demokratiska arenor för olika former av beslutsfattande. Kommunallagen ska bidra till att dessa olika roller kan hanteras på ett effektivt och rättssäkert sätt. Det kan konstateras att nuvarande lag reglerar mycket om rollen som demokratisk arena medan frågor om rättssäkerhet och arbetsgivarrollen är mera sparsamt reglerade. Ska kommuner och landsting fungera som attraktiva arbetsgivare, attrahera alla de olika professioner som behövs för en kommunal verksamhet och garantera en rättssäker hantering av ärenden behöver lagen stärkas i dessa avseenden.

Bättre förutsättningar för en ändamålsenlig organisation

Styrelsen har en särställning bland nämnderna genom att den förutsätts ha en ledande och samordnande roll. Detta kommer till uttryck genom styrelsens särskilda uppgifter i beredningsprocessen, inte minst när det gäller budgetbehandlingen. Styrelsen kan dock inte tvinga någon annan nämnd att vidta en viss åtgärd.

Utredningen har gjort en enkät som visar att en stor grupp av ordförandena i kommun- och landstingsstyrelserna efterfrågar mer rättsliga befogenheter till styrelsen. Utredningen föreslår därför att fullmäktige ska få rätt att föreskriva att styrelsen ska få fatta beslut rörande andra nämnders verksamhet. Det är fullmäktige som bestämmer om, och i så fall, på vilka områden det ska få ske. Styrelsen ska dock inte kunna ges rätt att fatta beslut som rör andra nämnders myndighetsutövning eller ärenden som i övrigt rör enskilda.

En rätt att delegera ärenden även till presidiet i nämnder ska också införas eftersom det i många fall kan finnas ett praktiskt behov av sådan delegation.

Utredningen föreslår också ändringar i kommunallagen för att klargöra att det är möjligt att använda en beställar-utförarorganisation.

Försöksverksamhet med majoritetsstyre

Utredningen har efter enkäten kunnat konstatera att en betydande minoritet av ordförandena i kommun- respektive landstingsstyrelserna efterfrågat en möjlighet att pröva ett system med majoritetsstyre. Utredningen föreslår mot denna bakgrund en lag som ska möjliggöra en försöksverksamhet med majoritetsstyre under mandatperioden 2018–2022. Fullmäktiges beslut om en försöksverksamhet ska fattas av en kvalificerad majoritet senast den 31 december 2017. Om systemet införs ska fullmäktige i ett särskilt reglemente ange hur oppositionen ska ges insyn i styrelsens arbete och administrativt stöd i övrigt.

Styrning och uppföljning av verksamhet i egen regi

Efter förslag i utredningens delbetänkande har en skyldighet för fullmäktige införts i kommunallagen att anta ett särskilt program med mål och riktlinjer för verksamhet som bedrivs av privata utförare. Programmet ska även ange hur uppföljning ska ske. Fullmäktige ska varje mandatperiod anta ett sådant program. Enligt utredningen finns skäl att låta programmet omfatta även verksamhet som bedrivs i egen regi. Om uppföljning av privata utförare exempelvis sker med besök med en viss frekvens bör övervägas om samma modell ska tillämpas för verksamhet i egen regi. Utredningen föreslår därför att programmet även ska omfatta egenregiverksamhet. Det är dock endast sådan verksamhet som skulle kunna överlåtas till privata utförare som omfattas av programmet. Exempelvis ska tillsyn och myndighetsutövning som måste utföras i egen regi inte omfattas av programmet.

De anställda

De anställda är en central del av den kommunala verksamheten. I kommunallagen finns endast en mycket begränsad reglering av de anställda. Ur ett medborgarperspektiv är det en brist att lagen inte tydligare reglerar hur den kommunala organisationen faktiskt fungerar. I kommunallagen bör de anställda därför synliggöras. Utredningen föreslår därför att det i kommunallagen ska anges att det är styrelsen som utser direktören i kommunen eller landstinget. Direktören ska ha den ledande ställningen bland personalen och vara chef för den förvaltning som finns under styrelsen. Direktören ansvarar för att det finns ett underlag till beslut i samtliga ärenden som styrelsen ska behandla och svarar för att styrelsens beslut verkställs. Styrelsen ska i en instruktion fastställa hur direktören ska leda förvaltningen under styrelsen samt direktörens övriga uppgifter. Vilka frågor som direktören ska ansvara för kan variera mellan kommuner och landsting. Detta är något som får avgöras lokalt.

Utredningen har övervägt att ge de anställda en i kommunallagen fastslagen beslutanderätt, men bedömt att nackdelarna med en sådan reglering överväger fördelarna. Reglerna om delegation av beslutanderätt till den anställde bör dock förenklas genom att det inte ska vara ett ovillkorligt krav att alla beslut som fattats på delegation anmäls till nämnden. Beslut som inte behöver anmälas ska, om de kan överklagas genom laglighetsprövning, dokumenteras i särskilda protokoll som tillkännages på den kommunala anslagstavlan.

Styrelseledamöter i kommunala aktiebolag

Styrelsen i ett kommunalt aktiebolag består ofta av ledamöter från de politiska partierna. Det är möjligt att utse även ledamöter utan partipolitisk bakgrund men med exempelvis särskild branschkunskap. Ett stort antal kommuner och landsting har i dag ledamöter i sina bolagsstyrelser utan partipolitisk bakgrund. En förutsättning för att så ska vara möjligt är dock ett mycket brett partipolitiskt stöd i fullmäktige. Om en begränsad minoritet kräver det måste valet ske proportionellt. Utredningen anser att det finns ett värde i att, särskilt i aktiebolag som bedriver verksamhet affärsmässigt, lättare kunna utse ledamöter med annan än partipolitisk bakgrund. Utredningen föreslår därför att fullmäktige kan besluta att utseendet av en minoritet av styrelseledamöterna i kommunala aktiebolag ska kunna utses utan att lagen om proportionellt valsätt ska tillämpas. Om fullmäktige väljer att använda sig av möjligheten ska riktlinjer antas där fullmäktige klargör vilken kompetens och erfarenhet ledamöter i sådana styrelser ska ha.

En kommunallag i bättre samklang med EU-rätten

EU-rätten påverkar den kommunala verksamheten på ett stort antal områden. I exempelvis rollen som myndighetsutövare ska kommuner och landsting tillämpa olika former av EU-rättsliga regler. Den påverkar främst andra lagar än kommunallagen. EU:s konkurrens- och statsstödsregler kan dock påverka den kommunala kompetensen och möjligheten att organisera sin verksamhet.

Organisationsfriheten påverkas främst av upphandlingsreglerna. De har setts över i särskild ordning och berörs därför inte närmare av utredningen. Vad gäller den kommunala kompetensen har utredningen analyserat statsstödsreglernas påverkan i allmänhet och reglerna om s.k. tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, SGEI, i synnerhet. Utredningen kan konstatera att statsstödsreglerna både inskränker den kommunala kompetensen men också ger större möjligheter att lämna stöd än kommunallagen. Statsstödsreglernas betydelse bör därför markeras tydligare i kommunallagen. Många av de tjänster som kommuner och landsting utför kan vara SGEI-tjänster enligt EU-rätten. Enligt utredningens bedömning förfogar kommuner och landsting över de verktyg och kan vidta de åtgärder som behövs för att utnyttja reglerna om SGEI. Enligt utredningen bör det ändå tas in en reglering om detta i kommunallagen, dels av pedagogiska skäl, dels för att tydliggöra att kommuner och landsting har denna befogenhet. I förhållande till EU markeras också kommunernas och landstingens betydelse för välfärdssektorn. I ett europeiskt perspektiv avviker Sverige nämligen från den vanligtvis rådande ordningen att det huvudsakligen är staten som har ansvar för välfärden. Ett utpekande i lagstiftning är ett förtydligande av kommunernas och landstingens roll för tillhandahållande av framför allt välfärdstjänster på det sätt som avses i artikel 36 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan). Utredningen anser att den kommande upphandlingsmyndigheten ska ges i uppdrag att bistå med vägledning om SGEI-regelverket och statsstödsreglerna i övrigt.

För att förebygga konflikter mellan kommuner och landsting och det privata näringslivet föreslår utredningen att det i kommunallagen ska föras in ett målsättningsstadgande. Enligt det ska kommuner och landsting, när de agerar på en marknad, verka för att uppträda konkurrensneutralt. Detta ska gälla om inte annat följer av lag eller annan författning.

Laglighetsprövning

Kommunala besluts laglighet, men inte lämplighet, kan överklagas av alla kommun- och landstingsmedlemmar till domstol. Enligt utredningens mening är ordningen för laglighetsprövning i princip tillfredsställande. Nuvarande system där endast juridiska personer som

äger fastigheter ges klagorätt innebär dock att flera juridiska personer som kan sägas ingå i den kommunala gemenskapen inte har talerätt. Utredningen anser därför att kretsen medlemmar bör vidgas till juridiska personer som bedriver näringsverksamhet från fast driftställe i kommunen eller landstinget. Vidare bör ideella föreningar som har sitt säte eller bedriver verksamhet i kommunen och landstinget ges talerätt.

Utredningen föreslår också att budgetbeslut som endast kan bli föremål för en begränsad laglighetsprövning, t.ex. beslut att åberopa synnerliga skäl för att inte balansera budgeten eller för att inte reglera ett negativt balanskravsresultat, ska kunna prövas fullt ut.

Verkställighet och rättelse av kommunala beslut

Ett kommunalt beslut som kan överklagas genom laglighetsprövning får verkställas innan det har fått laga kraft, även om det har överklagats. En individuell prövning ska dock göras och verkställighet får inte ske om särskilda skäl talar emot det. I ett fåtal, men principiellt viktiga fall, har beslut verkställts på ett sätt som gjort det omöjligt att rätta dem. Det har bl.a. handlat om avknoppningar av kommunal verksamhet till underpris. För att förhindra detta anser utredningen att reglerna om verkställighet av beslut i kommunallagen ska skärpas. Att ett beslut inte kan rättas ska vara ett skäl för att beslutet inte ska få verkställas förrän det fått laga kraft.

En webbaserad kommunal anslagstavla

Kommuner och landsting är skyldiga att på en fysisk anslagstavla bl.a. kungöra tid och plats för fullmäktiges sammanträden och tillkännage att protokoll över beslut har justerats. Eftersom alla kommuner och landsting använder sina webbplatser för att kommunicera med medborgarna bör denna ersättas med en anslagstavla på varje kommuns, landstings och kommunalförbunds webbplats. Dessa webbaserade anslagstavlor ska och får ge ytterligare information än vad som ges på de fysiska anslagstavlor. Kommuner, landsting och kommunalförbund ska vara skyldiga att även på annat sätt göra innehållet på anslagstavlor tillgängligt för dem som exempelvis inte har tillgång till internet.

En förbättrad kommunal revision

Systemet med att de förtroendevalda revisorerna har ansvar för både effektivitets- och redovisningsrevision ska behållas. Deras oberoende och professionalitet bör stärkas ytterligare inom ramen för nuvarande ordning. I detta syfte föreslås att ordföranden för revisionen, om sådan utses, ska väljas från den politiska minoriteten. Förslaget till revisionens budget ska vidare upprättas av fullmäktiges presidium. De sakkunniga ska ges rätt att yttra sig när fullmäktige behandlar revisionens budget.

I övrigt föreslås vissa tekniska förändringar av systemet i syfte att underlätta revisionsprocessen.

Lagteknisk översyn

Utredningen har gjort en lagteknisk översyn av lagen och föreslår en helt ny omarbetad lag. Syftet med översynen har varit att utifrån ett medborgarperspektiv utforma en tydlig och språkligt moderniserad lagstiftning. Lagen har fått en ny struktur och ytterligare tre kapitel. Särskilda kapitel föreslås för de anställda, medborgarna, kommunal samverkan och överlämnande av kommunala angelägenheter. Särregleringarna för Stockholms läns landsting och Stockholms kommun har i stor utsträckning mönstrats ut.

Konsekvenser av förslagen

Utredningen har försökt att utarbeta en lag för att stärka såväl effektivitet som rättssäkerhet i den kommunala verksamheten. Centralt har bl.a. varit att tydliggöra regelverket om ledning och styrning genom bestämmelser om grundläggande uppgifter och en instruktion för direktören. Ett särskilt kapitel om de anställda skapar ökad tydlighet om de anställda i kommunallagen. Genom att på detta sätt öka transparensen kan förslagen bidra till en professionell förvaltning och motverka risken för korruption. Utredningen föreslår ett särskilt kapitel om medborgarna och att kretsen som kan överklaga kommunala beslut ska vidgas. På detta sätt stärks rättssäkerheten och kommuners och landstings roll som demokratiska arenor.

En tydlig EU- och it-anpassning är vidare förslag som syftar till att anpassa lagen till ett modernt samhälle.

Utredningen har vissa förslag t.ex. slopade krav på annonsering i ortstidning, som kan bidra till minskade kostnader för kommuner och landsting, dessutom gör utredningen bedömningen att flera förslag också kan tänkas bidra till en mer effektiv verksamhet.

Ikraftträdande

Den nya kommunallagen föreslås i huvudsak träda i kraft den 1 januari 2018.