

Handläggare
Davidsson Per
Grapp Lena

Datum
2015-09-04

Diarienummer
KSN-2015-0993

Kommunstyrelsen

Finansdepartementet: En kommunallag för framtiden (SOU 2015:24)

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande enligt ärendets **bilaga 1**

Ärendet

Finansdepartementet har remitterat betänkandet ”En kommunallag för framtiden” till Uppsala kommun för yttrande senast den 31 oktober 2015. Betänkandet har remitterats till 374 instanser inklusive samtliga kommuner och landsting-

I **bilaga 2** återges utredningens sammanfattning samt det särskilda yttrande som avgivits av SKLs expert m fl i utredningen.

I utredningen föreslår ett nytt upplägg av kommunallagen. Lagens sakliga innehåll behålls i allt väsentligt men ett antal förändringar föreslås. Bland annat föreslås:

- Fullmäktige kan ge kommunstyrelsen rätt att besluta om andra nämnders verksamhet, dock ej myndighetsutövning
- Försöksverksamhet med majoritetsstyre, dvs majoritetens tillsätter samtliga platser i kommunstyrelsen, under perioden 2018-2022
- Kravet att kommunfullmäktige under mandatperioden ska besluta om ett särskilt program för verksamhet som överläts i privat regi, ändras till att omfatta verksamhet som kan överlåtas dvs omfatta även motsvarande verksamhet i egen regi
- Anställda får ett eget kapitel i lagen som bl.a. anger att kommunstyrelsen har att anställa kommunens ledande tjänsteman och fastställa en instruktion för denne. Den ledande tjänstemannen ska vara chef för kommunstyrelsens förvaltning

- Reglerna om delegation ändras så att vidaredelegation inte får ske i flera led. Vidare öppnas möjlighet för nämnd att besluta om att vissa delegationsbeslut ej behöver anmälas i nämnd. De ska dock anmälas på anslagstavlan
- En bestämmelse som generellt hänvisar till regeringsformens bestämmelser om skyldigheten att iaktta saklighet och opartiskhet införs.
- För kommunala aktiebolag ges möjlighet för kommunfullmäktige att för en minoritet av platserna göra undantag från lagen om proportionella val
- Förslaget innehåller förtydligande av kommunernas förhållande till EU-rätten
- Möjlighet för juridiska personer och ideella föreningar som bedriver verksamhet i kommunen att kunna laglighetspröva kommunala beslut införs
- Beslut som inte kan rättas om de upphävs får inte verkställas.
- Den kommunala anslagstavlan får ersättas med en webbaserad
- Skyldigheten att kungöra kommunfullmäktiges sammanträde i lokalpressen tas bort
- Den kommunala revisionens ordförande ska utses från minoriteten i fullmäktige
- Den sakkunniga som biträder revisionen får rätt att yttra sig i fullmäktige när revisionsberättelsen avhandlas och kan begära in upplysningar av nämnderna

Föredragning

Det förslag till yttrande som föreligger noterar inledningsvis att de förslag som framförs ofta saknar en djupare analys och diskussion av de skäl som ligger bakom förslagen. När det gäller kommunal samverkan och gränsdragningen mellan beslut och verkställighet framförs särskilt att en djupare översyn behövs. Den genomgripande lagöversynen innebär pedagogiska fördelar.

Därefter går yttrandet in på flera av utredningens förslag.

Om förslaget att ge kommunstyrelsen en starkare ställning framförs att utredningen inte övertygande har beskrivit varför den föreslagna reformen behövs. Kommunstyrelsen har redan idag en stark roll. Förslaget riskerar att inkräkta på kommunfullmäktiges roll.

Förslaget att möjliggöra försöksverksamhet med majoritetsstyre avstyrks bestämt.

Kommunen föreslås tillstyrka en bestämmelse om att kommunstyrelsen ska utse en direktör med en ledande ställning i organisationen och utforma en instruktion för denne. Däremot avstyrks dock bestämt att i lagen reglera att direktören ska vara chef för förvaltningen under kommunstyrelsen.

Utredningens förslag att det inledningsvis i kommunallagen ska införas en bestämmelse som generellt hänvisar till regeringsformens bestämmelser om skyldigheten att iaktta saklighet och opartiskhet tillstyrks.

Förslaget att en minoritet av platserna i ett bolag ska kunna utses på annat sätt än genom proportionella val avstyrks.

Handläggare
Davidsson Per
Grapp Lena

Datum
2015-09-24

Diarienummer
KSN-2015-0993

fi.registrator@regeringskansliet.se.

En kommunallag för framtiden (SOU 2015:24)

Ert dnr: Fi 2015/1581

Finansdepartementet har remitterat rubricerade betänkande för yttrande. Uppsala kommun framför följande.

Allmän inledning

Utredningens avsikt har varit att formulera en kommunallag som håller under lång tid. Uppsala kommun anser att utredningen inte tillräckligt har analyserat och diskuterat de omvärldsförändringar som pågår och kan väntas. Dit hör framförallt de förändringar i medborgares inflytandemöjligheter och kontakt med kommunen som följer av internet samt det faktum att komplexiteten i det totala kommunala uppdraget ökar samtidigt som kraven på snabbhet i hantering av olika ärenden ökar.

Men också de utmaningar för demokratin som bland annat diskuteras i 2014 års demokratiutredning som bland annat undersöker möjligheterna till inflytande och delaktighet i Sverige mellan de allmänna valen, partiernas funktionssätt samt de förtroendevaldas representativitet och villkor.

Uppsala kommun konstaterar vidare att de förslag som framförs ofta saknar en djupare analys och diskussion av de skäl som ligger bakom förslagen. Särskilt när det gäller organisationsfrågor är olikheterna stor bland landets kommuner, främst mot bakgrund av att kommunerna har olika förutsättningar, vilket betyder att kommunerna tolkat att gällande kommunallag ger en stor frihet att organisera kommunerna utifrån respektive kommuns specifika förutsättningar. Då många förslag påverkar det demokratiska arbetssättet i kommunerna hade det varit önskvärt att skälen till förslagen hade varit tydligare.

Innan kommunen övergår till att kommentera några av utredningens förslag vill vi peka på två saker som det hade varit önskvärt att utredningen hade belyst närmare och kommentera den lagtekniska översynen

Samverkan

Det vanligaste sättet för kommuner att samarbeta är genom samverkansavtal. Behovet av samverka mellan kommuner är särskilt stort när det gäller olika digitala lösningar. Det saknas förslag i utredningen om generell avtalssamverkan kommunen emellan. Uppsala kommun anser att det är en brist att frågan om avtalssamverkan mellan kommuner inte regleras närmare. Inte minst mot bakgrund av den digitaliseringsutveckling som står för dörren i alla kommuner. Avtalssamverkan sker i stor utsträckning redan idag och det råder en osäkerhet huruvida avtalssamverkan är förenlig med kommunallagens lokaliseringsprincip och även i förhållande till upphandlingsreglerna. Uppsala kommun anser att det borde införas en generell bestämmelse om avtalssamverkan för att åstadkomma en frihet för kommuner att samverka över kommungränserna i frågor till nytta för medborgarna.

Beslut – verkställighet

Dagens kommuner har ett avsevärt större ansvarsområde än gårdagens. Frågeställningarna blir alltmer komplexa samtidigt som medborgarnas krav på effektivitet och snabbhet ökar. Kommunernas medarbetare är i allt större utsträckning specialister i stället för generalister. Allt detta ställer nya krav på det kommunala arbetet. Gränserna mellan politiska förankrade beslut och verkställigheten av dessa ser annorlunda ut

Utredningen diskuterar förtroendevaldas och anställdas roller utan att mer konkret gå in på den viktiga frågan om gränsen mellan beslut och verkställighet där oklarheter om det juridiska läget ofta skapar osäkerhet i arbetet. Det politiska beslutsfattandet bör i större utsträckning handla om strategiska ställningstaganden vad kommunen ska ägna sig åt och besluten om hur de politiska besluten ska förverkligas bör överlämnas åt de anställda att avgöra. En sådan ansvarsfördelning skulle underlättas av om den nya kommunallagen gav stöd för det. Uppsala kommun hade välkomnat en vägledning.

Lagteknisk översyn

Uppsala kommun anser - mot bakgrund av att ändringarna i sakinhållet i lagen är begränsade – att det kan ifrågasättas med den stora lagtekniska översyn som gjorts är motiverad. Det bör dock framhållas att lagens utformning i någon mån blir mer pedagogisk, vilket underlättar för t.ex. icke-jurister som vill sätta sig in i regelverket.

*Kommunstyrelsen får en stärkt ställning**Avsnitt 5.5*

Utredningens förslår att lagen markerar en starkare ställning för kommunstyrelsen. Den föreslås kunna ge direktiv till andra nämnder, utom för myndighetsutövning eller ärenden som rör enskilda.

Uppsala kommun anser att utredningen inte tillräckligt belyst behovet av denna förändring. Dagens kommunallag innebär en garanti för att principiella frågor hanteras av kommunfullmäktige, det direktvalda organet. Det är en viktig demokratisk princip.

Samtidigt ska kommunstyrelsen enligt gällande kommunallag leda och samordna hela den kommunala verksamheten. Uppsala kommun anser att dagens kommunallag ger förutsätt-

ningar för kommunstyrelsen att leda och samordna övergripande frågor, såsom t.ex. HR-frågor, IT-frågor, miljöfrågor och frågor om inflytande för medborgarna.

Utredningen lyfter särskilt fram att kommunstyrelsen, enligt beslut av kommunfullmäktige, ska kunna fatta övergripande ekonomiska beslut samt ingripa när två nämnder är oense i någon fråga. Uppsala kommun menar att det är möjligt att ge kommunstyrelsen den möjligheten redan idag genom att styrelsen har starka befogenheter på det ekonomiska området.

Sammantaget anser Uppsala kommun att kommunstyrelsen enligt gällande kommunallag kan och ska anlägga ett helhetsperspektiv på kommunens verksamhet och anser inte att utredningen övertygande har beskrivit varför den föreslagna reformen behövs.

Försöksverksamhet med majoritetsstyre avsnitt 5.8

Uppsala kommun avstyrker förslaget om en tidsbegränsat lag under mandatperioden 2018 – 22 som möjliggör för en kommun att besluta med 2/3-dels majoritet att majoriteten tillsätter alla platser i kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsen i en kommun går inte att jämföra med den nationella regeringen. Förslaget har inte bara en uppenbar demokratisk nackdel med minskad insyn och påverkansmöjligheter för de medborgare som lagt sin röst på ett oppositionsparti, Viktigare är att ett det motverkar samförstånd och den typ av breda lösningar som är vanliga och ofta en nödvändighet i många kommuner. Dagens ordning innebär att oppositionen kan bevara och bygga upp en kompetens inför ett läge där det blir maktskifte. Dagens ordning ger de som då är nya i ansvarsställning goda förutsättningar redan från början att kunna kliva in och ta ansvar fullt ut

Program för verksamhet som kan överlåtas i privat regi avsnitt 6

Uppsala kommun tillstyrker utredningens förslag att det program enligt kommunalagen från 1 januari 2015 ska utarbetas med mål och riktlinjer för verksamhet som överlåts i privat regi också ska omfatta motsvarande kommunal verksamhet.

Uppsala kommun har överfört delar av olika verksamheter i annan regi och följer upp dessa på motvarande sätt som verksamheter i kommunal regi varför förändringen ter sig naturlig för oss. Kommunen understryker vikten av den frihet kommunerna har att utforma detta program.

Stadsdirektör Avsnitt 8.4.1

Uppsala kommun tillstyrker en bestämmelse om att kommunstyrelsen ska utse en direktör med en ledande ställning i organisationen och utforma en instruktion för denne. Därigenom markeras att tjänstemannaorganisationen får en tydlig ledare som ansvarar för arbetet gentemot nämnder, styrelse och fullmäktige.

Kommunstyrelsen avstyrker dock bestämt att i lagen regleras att direktören ska vara chef för förvaltningen under kommunstyrelsen. Kommunerna har mycket skiftande organisationer. I vissa kommuner är förvaltningen under kommunstyrelsen omfattande. I andra är den mycket begränsad. Mot bakgrund av kommundirektörens ansvar att ha ett helhetsansvar för den kommunala förvaltningen, anser Uppsala kommun att en ordning, som regleras i lag, där kommundirektören också måste vara chef över kommunstyrelsens förvaltning, med allt vad det innebär, är en dålig lösning. Utredningen har inte på något sätt argumenterat övertygande för att kommunallagen i detta fall ska göra ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

Anmälningsskyldighet för delegationsbeslut

avsnitt 8.6.2

Uppsala kommun avstyrker förslaget att nämnd får besluta i vilken mån delegationsbeslut ska anmälas till nämnden. Det kan sägas öka kommunernas frihet att finna effektivare arbetsätt men för kommunen är den vinsten begränsad eftersom besluten måste anmälas på anslagstavlan. Utredningen ger dålig vägledning för bedömningen vilka typer av beslut det ska vara fråga om. I dag är det inte alltid enkelt att dra en klar linje mellan verkställighetsbeslut, som inte behöver anmälas, och delegationsbeslut, som måste anmälas. Utredningens förslag att införa två typer av delegationsbeslut underlättar inte.

Vidaredelegation i flera led

avsnitt 8.7.1

Uppsala kommun tillstyrker utredningens förslag att vidaredelegering i flera led inte ska möjliggöras samt att endast förvaltningschef bör kunna vidaredelegera beslutanderätt, främst på grund av att det blir svårt för nämnderna att överblicka den verksamhet som nämnden har ansvar för om vidaredelegering kan ske i flera led.

Vidare avstyrks förslaget att nämnderna ska besluta om anmälan av vidaredelegation. Utredningen ger ingen vägledning vilka överväganden som den enskilda nämnden ska göra inför beslut om anmälan av vidaredelegation. Uppsala kommun anser att den bedömning som ska göras för att bestämma vilka beslut som ska anmälas riskerar att bli godtycklig.

Delegering till annan än anställd

I avsnitt 8.7.3 framförs att delegeringsmöjligheten inte ska utökas till någon utanför kommunens organisation.

Uppsala kommun anser att det är ett klokt förslag. Situationen i många kommuner är dock sådan att kommunerna inte klarar av att hantera vissa ärenden utan anlåtande av bemanningsföretag och Uppsala kommun konstaterar att det kan finnas önskemål hos dessa kommuner att även kunna lämna över beslutanderätten till bemanningsföretaget.

Däremot anser Uppsala kommun att det är en brist i utredningen att frågan om delegation till tjänstemän eller förtroendevalda i andra kommuner inte berörs i utredningen. Uppsala kommun anser att det finns ett behov av att kunna samverka kommuner emellan inom vissa områden som rör myndighetsutövning, t.ex. socialjour. I dagsläget är det inte möjligt att

delegera till tjänstemän eller förtroendevalda i en annan kommun att fatta beslut, vilket innebär stora problem vid t.ex. brådskande beslut enligt LVU. anser att den nya kommunallagen innehålla en generell bestämmelse om möjlighet till delegation till tjänstemän och förtroendevalda i annan kommun i vissa fall, i stället för att som nu är fallet det sker reglering i speciallagstiftning.

Krav på saklighet och opartiskhet
avsnitt 8.8

Uppsala kommun tillstyrker utredningens förslag att det inledningsvis i kommunallagen ska införas en bestämmelse som generellt hänvisar till regeringsformens bestämmelser om skyldigheten att iakta saklighet och opartiskhet. Kravet på saklighet och opartiskhet gäller såväl förtroendevalda som anställda och är grundläggande för alla svenska myndigheter även utan särskild bestämmelse i kommunallagen, men kommunen anser att det finns anledning att särskilt betona kravet på saklighet och opartiskhet i politiskt styrda organisationer till förtydligande att beslut inte kan fattas enbart på politisk grund.

Breddad rekrytering i bolagsstyrelse
Avsnitt 9.10 och 9.11

Uppsala kommun avstyrker förslaget att en minoritet av platserna i ett bolag ska kunna utses på annat sätt än genom proportionella val.

Utredningen har inte framfört några övertygande argument för sitt förslag. Uppsala kommun är väl medveten om behovet av att rekrytera personer med hög kompetens till bolagsstyrelserna. Partierna kan i dag nominera personer utanför de partipolitiskt aktivas krets.

Arbetet i bolagsstyrelser skiljer sig från arbetet i nämnder i det att ledamöterna tydligt har att företräda bolagets intressen. Det talar för att bolagsstyrelserna inte blir för stora. Det innebär dock svårigheter för mindre partier att få representation. Förslaget skulle innebära ytterligare svårigheter för mindre partier att få representation.

De kommunala bolagen står för en stor del av kommunkoncernens samlade verksamhet i många kommuner inklusive Uppsala. Det är viktigt att partierna har samma möjligheter till medverkan i deras arbete som för nämnderna.

Kommunerna och EU-rätten

Uppsala kommun anser att det är viktigt att förhållandet till EU-rätten belyses i den nya kommunallagen, emellertid är det viktigt att kommunallagen inte innebär hinder där EU-rätten ger möjligheter som exempel vill Uppsala kommun nämna undantagen i EU-regelverk om statligt stöd och FOU, som medger att visst stöd får ges. Det bör klargöras att EU-rätten har företräde i sådana fall.

Uppsala kommun bejakar att det inrättas en nationell väglednings-funktion för stödgivning, men en reglering i enlighet med utredningens förslag får inte innebära att överväganden avseende den kommunala kompetensen överläts till en statlig myndighet. Uppsala kommun är också tveksam till att vägledningfunktionen ska bistå andra än kommuner, eftersom Uppsala

kommun bedömer att det kan finnas motstående intressen mellan kommuner och de privata aktörerna.

Fler medlemmar.

avsnitt 14.11.6-8

Uppsala kommun avstyrker utredningen förslag att vidga medlemskretsen till att omfatta juridiska personer som driver näringsverksamhet från fast driftställe i kommunen och ideell förening som har styrelse och/eller verksamhet i kommunen. Kommunen instämmer helt i vad som här framförs i det särskilda yttrandet som framlagts av Helena Linde med flera. Att lagpröva besluta är att se som en medborgerlig rättighet och ska inte ges till särskilda intressen. Det kommer också med all säkerhet att bli svårt att definiera vilka som ska räknas som kommunmedlemmar-

Däremot instämmer kommunen i förslaget att unionsmedlemmar ska rämnas som kommunmedlemmar. Det är en naturlig konsekvens av EU-medlemskapet.

Laglighetsprövning av budgetbeslut

avsnitt 14.13

Uppsala kommun avstyrker förslaget att dagens regel att beslut om budget inte kan överklagas med hänvisning till krav på ekonomisk hushållning, balanskravet eller reglerna för resultatutjämningskravet tas bort.

Denna specialregel infördes år 2004 för att undvika de situationer som uppstått i ett par fall när beslut om budget upphävdes av länsrätten. En konsekvens av förslaget är att ett budgetbeslut kan upphävas vilket gör att en kommun vid årets ingång inte har ett lagakraftvunnet budgetbeslut för året i kommunfullmäktige. Utredningen pekar själv på svårigheten att kommunen i ett sådant läge saknar möjlighet att justera skattesatsen för att åstadkomma ett balanserat budgetförslag.

WEB-baserad anslagstavla.

I avsnitt 16

Uppsala kommun tillstyrker förslaget att kommun får avskaffa den fysiska anslagstavlan om det finns en digital. Det är naturligt anpassning till den tekniska utvecklingen.

Ej skyldighet att annonsera KF i lokaltidningar

I avsnitt 16.11.2

Uppsala kommun tillstyrker vidare att dagens skyldighet att annonsera kommunfullmäktiges sammanträden i lokaltidningar upphör. Det är viktigt att kännedom om kommunfullmäktiges arbete sprids men kommunen ska ha frihet att välja på vilket sätt det ska ske.

Bevis om att anslag ska tecknas i protokollet tas bort

avsnitt 16.11.3.

Uppsala kommun tillstyrker vidare förslaget att lagens reglering om att bevis om att anslag ska tecknas i protokollet tas bort. Det följer av andra regler att protokoll ska anslås.

KFs presidium lägger förslag till revisionens budget.

avsnitt 17.5

Uppsala kommun tillstyrker förslaget att lagen ska förtydligas så att det är kommunfullmäktiges presidium som lägger förslag till revisionens budget. Det följer den praxis som Uppsala kommun har. Bestämmelsen klargör att om någon i presidiet har avvikande mening har denna rätt att framföra detta vilket är en fördel då ledamöterna i presidiet ofta företräder olika partier.

Sakkunniga yttrar sig i KF och ska ha rätt att begära in upplysningar från nämnder

Avsnitt 17.8

Uppsala kommun avstyrker förslagen att i lagen regleras att de sakkunniga ska beredas tillfälle att yttra sig när KF behandlar revisionsberättelsen och ha rätt att begära in sakupplysningar från nämnderna.

Kommunen delar utredningen syn att kommunens revision ska bestå av förtroendevalda. Dessa har till sitt stöd sakkunniga som arbetar på revisionens uppdrag. Det finns ingen anledning av ge kretsen sakkunniga rättigheter som inte kommunens anställda har. Frågan om yttranderätt vid kommunfullmäktiges sammanträden ingår i fullmäktiges presidiums uppdrag att bestämma om. När sakkunniga begär in upplysningar från nämnder ska det vara på uppdrag av revisionen. Kommunen har en revision, de förtroendevalda.

Revisionens ordförande tas ur minoriteten

Avsnitt 17.9.

Kommunen avstyrker förslaget att i lagen regleras att ordförandes ska tillhöra minoriteten Det är praxis i flertalet kommuner, så även i Uppsala, men en lagreglering är ett onödigt ingrepp i självstyrelsen. Det kan finnas lägen där man inte vet vad denna minoritet är för något. Dessutom kan majoritetsförhållandena ändras under perioden.

Kommunstyrelsen

Marlene Burwick
Ordförande

Ingela Persson
Sekreterare

I yttrandet framförs att det är viktigt att förhållandet till EU-rätten belyses i den nya kommunallagen och bejakar att det inrättas en nationell vägledningsfunktion för stödgivning men är tveksam till att vägledningsfunktionen ska bistå andra än kommuner.

Förslaget att vidga medlemskretsen till att omfatta juridiska personer avstyrks liksom förslaget att dagens regel att beslut om budget inte kan överklagas med hänvisning till krav på ekonomisk hushållning, balanskravet eller reglerna för resultatutjämningskravet tas bort.

Förslagen om en WEB-baserad anslagstavla och att skyldigheten att annonsera KF i lokaltidningar tas bort tillstyrks.

Förslagen att i lagen reglera att de sakkunniga ska beredas tillfälle att yttra sig när KF behandlar revisionsberättelsen och ha rätt att begära in sakupplysningar från nämnderna avstyrks liksom förslaget att i lagen reglera att ordföranden ska tillhöra minoriteten.

Ekonomiska konsekvenser

Inte aktuellt i detta ärende

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Christoffer Nilsson
Chef för kommunledningskontoret

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 anslagstavlorna ska och får ge ytterligare information än vad som ges på de fysiska anslagstavlorna. Kommuner, landsting och kommunalförbund ska vara skyldiga att även på annat sätt göra innehållet på anslagstavlorna 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.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experterna Helena Linde, Anna Lindström, Barbro Naroskyin och Anna Sandborgh

Den särskilde utredaren har tillsammans med sekretariatet gjort ett gediget arbete och det har varit en lärorik upplevelse för oss alla. Den viktiga frågan om kommunal kompetens i förhållande till utrymmet för generell avtalssamverkan lämnas dock orörd och det beklagar vi.

Det omfattande utredningsarbetet innehåller en lång rad förslag till små och stora förändringar. Allt kommenteras inte här – och vi förutsätter en bred – och framförallt lång remiss där kommuner, landsting och regioner bereds en reell möjlighet till en noggrann granskning. Inför det kommande remissarbetet vill vi lyfta fram något av det vi ser positivt på och en del vi ser som mindre ändmålsenligt.

Särskilt positivt ser vi på den genomgång av EU-rätten som betänkandet redovisar. Den är viktig för förståelsen av samspelet mellan den nationella rätten och den europarättsliga regleringen i fråga om konkurrens och förutsättningar att ta ansvar för det som är av allmänintresse. Betänkandet ger en förtjänstfull start på den kunskapsresa som ligger framför svensk förvaltning när det gäller offentlig finansiering av lokala tjänster med starka inslag av marknadsmekanismer. En hänvisning i kommunallagen förändrar i sig inte rättsläget men stärker incitamentet att beakta de möjligheter och begränsningar europarätten ger när det gäller det som är av allmänt ekonomiskt intresse.

En annan bra modernisering rör utredarens överväganden och förslag när det gäller den elektroniska anslagstavlan. Förslagen ligger väl i tiden och framstår som angelägna och naturliga.

Inom ramen för direktivets uppdrag att göra en lagteknisk översyn har utredaren gått mycket långt – och det är vanskligt. Genom-

gången av kommunallagens begrepp är bra, men de föreslagna strukturförändringarna grundas inte på någon djupare behovsanalys och motiveras inte heller av de materiella förslag som läggs fram. När strukturen i 1991 års kommunallag nu föreslås brytas upp med fler kapitel leder det också till att det behövs korsreferenser alternativt dubblering av regler. Det gäller t.ex. reglerna om jäv som måste återkomma på flera ställen.

I förslaget synliggörs de anställda och förvaltningens betydelse. Det är värdefullt, men inget hindrar att ett sådant behov tillgodoses genom att de regler om förvaltningen som behövs placeras i organisationskapitlet. En ny struktur som innebär att bestämmelser flyttas och får mindre språkliga justeringar har inte stor effekt i sak i alla fall inte vid första påseende. Däremot har lagstiftningstekniken den olyckliga konsekvensen att kommunallagens många mottagare inte får samma tillgång till bakgrunden till att reglerna ser ut som de gör.

I förslaget till ny struktur finns ett nytt kapitel om samverkan – men det innehåller inte mycket nytt. Frågan om bättre förutsättningar för samverkan grundad på avtal förbigås – och det är olyckligt. Kommuner, landsting och regioner behöver rättsligt stabila förutsättningar för avtalssamverkan. För att klara personalförsörjningen på specialistfunktioner och för de många enkla tjänster som bäst hanteras inom den lokala offentliga förvaltningen behövs flexibla och enkla samarbetslösningar. En kommunallag som gör anspråk på att vara ”för framtiden” ska erbjuda de verktyg som behövs idag – och imorgon. Kommunallagen behöver därför erbjuda ett väl avvägt rättsligt utrymme för enklare avtalssamverkan som också ansluter till de nya upphandlingsdirektiven.

Avslutningsvis vill vi uttrycka vår djupa tveksamhet till utredarens förslag om att utvidga medlemskapet till företag med fast driftställe och till ideella föreningar med verksamhet lokalt. Genom förslaget utvidgas rätten att begära laglighetsprövning till dessa organ. Laglighetsprövning är till sin natur ett slags ”medborgartalan”. Prövningen kan bara leda till att beslut som innehåller formella felaktigheter kan undanröjas. Att låta prövningsmöjligheten utvecklas till ett verktyg för tydliga partsintressen leder i en helt annan riktning. Dessutom riskerar förslaget att bromsa lokala beslutsprocesser och öka antalet laglighetsprövningar.