

CIRKULÄR 17:57

Avdelningen för juridik
Helena Linde

En ny kommunallag

Inledning

Riksdagen har den 20 juni 2017 beslutat att anta regeringens proposition med förslag till ny kommunallag. Ett stort antal följdändringar i andra författningar har beslutats samtidigt. De nya reglerna träder med något undantag i kraft den 1 januari 2018.

Den nya kommunallagen (KL) har SFS-nummer 2017:725. De huvudsakliga förarbetena till lagen finns i regeringens proposition 2016/17:171 *En ny kommunallag* och i konstitutionsutskottets betänkande 2016/17:KU 30 *Ny kommunallag*. Regeringens proposition bygger på slutbetänkandet *En kommunallag för framtiden* (SOU 2015:24) från utredningen om en kommunallag för framtiden, och i vissa delar på demokratiutredningens betänkande (SOU 2016:5) *Låt fler forma framtiden*. Det bör uppmärksammas att det av riksdagen antagna lagförslaget i flera avseenden skiljer sig från de förslag som utredningarna lade fram.

I detta cirkulär redovisar vi några av de centrala nyheterna i 2017 års kommunallag.

Huvudsakliga nyheter i den nya kommunallagen

- En delvis ny struktur, ett mera enhetligt språk och en mer enhetlig begreppsbyggnad präglar 2017 års kommunallag.
- Styrelsen kan ges en starkare ställning. Fullmäktige får i 2017 års lag en möjlighet att ge styrelsen rätt att besluta i vissa frågor som rör andra nämnders verksamhet. Möjligheten får inte användas i ärenden som rör myndighetsutövning, tillämpning av lag eller i ärenden som rör enskilda.
- Det blir möjligt att hantera ledande politikernas eventuella behov av föräldraledighet och sjukdom genom antagande av lokala regler för sådan frånvaro. Det blir också möjligt att utse en personlig ersättare under sådana frånvaro.
- Rollfördelningen mellan de anställda och de förtroendevalda tydliggörs. De anställda regleras i ett särskilt kapitel där bestämmelser om förvaltningen har samlats.
- Den ledande tjänstemannen bland de anställda – en direktör – ska vara chef för den förvaltning som samlats under styrelsen. Direktör ska utses och få sin instruktion av styrelsen som helhet. Styrelsen kan besluta om annan titel för den ledande tjänstemannen.

- Reglerna för anmälan av delegationsbeslut görs mera flexibla. Rutinartade delegationsbeslut som kan överklagas med laglighetsprövning behöver inte längre anmälas. Istället kan respektive nämnd själv besluta om vilka rutiner för anmälan som ska gälla för denna typ av beslut. Protokoll över sådana beslut ska tillkännages på den kommunala anslagstavlan.
- Den kommunala anslagstavlan ska placeras på kommunens webbplats. En följd av det är att lagen om vissa anslag på kommuns anslagstavla har upphävts. Det som ska kungöras på kommunens anslagstavla ska därför kungöras på det väl avgränsade stället på webbplatsen som kallas anslagstavla.
- Fullmäktiges sammanträden behöver inte längre annonseras i ortstidning. Istället tillkännages sammanträden och anslag av protokoll på den webbaserade anslagstavlan. Även kommunalförbundens beslut ska anslås på en webbplats – antingen en egen sådan eller hos någon av förbundsmedlemmarna.
- Revisorernas budget ska beredas av fullmäktiges presidium. Avsikten med denna tvingade reglering är att säkra förutsättningar för en oberoende beredning och markera behovet av resurser till revisionen.
- Ställningen för de förtroendevalda revisorernas sakkunniga biträden har stärkts. De sakkunniga har fått en på lag grundad självständig rätt att uttala sig i fullmäktige när revisionsberättelsen behandlas – om de begär det.
- Utrymmet att verkställa överklagade beslut som inte kan rättas har begränsats. Avsikten är att undvika att beslut som upphävts av domstol inte rättas, t.ex. med hänvisning till civilrättslig bundenhet. Verkställighetsbegränsningen är inte absolut – men utrymmet är mindre än tidigare.

Styrelsens ställning kan stärkas

Genom en ny bestämmelse i 6 kap. 8 § KL har fullmäktige fått möjlighet att stärka styrelsens ställning. Bestämmelsen har följande lydelse:

”Fullmäktige får besluta att styrelsen får fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet. Styrelsen får dock inte ges rätt att fatta beslut som rör andra nämnders myndighetsutövning, tillämpningen av lag eller ärenden som i övrigt rör enskilda.”

Med ett sådant fullmäktigebeslut i ryggen kan styrelsen inom tydliga ramar besluta i frågor som påverkar andra nämnders verksamhet. Det kan ge ökade möjligheter att styra verksamheten. Styrelsens samordnande roll kan stärkas och förutsättningarna för att anlägga ett helhetsperspektiv på hela den kommunala verksamheten ökar.

Regleringen inte innebär någon skyldighet utan bara en möjlighet för fullmäktige att öka styrelsens befogenheter och beskrivs i propositionen som en utvidgning av organisationsfriheten. Lagstiftarens avsikt är också att skapa förutsättningar för större transparens i styrelsens styrning.

Styrelsen kan få fatta beslut**”om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet”**

Den beslutanderätt för styrelsen som kan komma ifråga får bara gälla vissa, av fullmäktige, särskilt angivna förhållanden.

I propositionen anför regeringen att fullmäktige exempelvis ska kunna ge att styrelsen mandat att fatta övergripande ekonomiska beslut. Som exempel nämns beslut om ett generellt anställningsstopp. Enligt regeringen kan det även bli aktuellt att tilldela styrelsen en överordnad roll, med en möjlighet att fatta för nämnderna bindande beslut på personal-, säkerhets- och miljöområdena. En starkare roll för styrelsen på sådana områden kan ha ett stort värde för den strategiska styrningen av arbetsgivarrollen eller för internt miljöarbete. Ett annat exempel som nämns i propositionen är när två nämnder är oense i något hänseende. I sådana fall kan styrelsen ges rätt att fatta det avgörande beslutet i frågan. Det kan bli aktuellt i en s.k. beställar-utförarorganisation – men däremot inte i ärenden som på något sätt rör enskilda – se vidare nedan. Andra exempel som nämns i propositionen är frågor som rör kommunens agerande på sociala medier eller etiska riktlinjer.

Styrelsen får inte ges inflytande över nämndernas myndighetsutövning eller tillämpning av lag eller nämndernas beslut i ärenden som rör enskilda

Den utökade befogenhet som fullmäktige kan ge styrelsen när det gäller andra nämnders verksamhet är försedd med begränsningar.

I 6 kap. 8 § andra meningen KL sägs att styrelsen inte får ges rätt att fatta beslut som rör andra nämnders myndighetsutövning, tillämpningen av lag eller ärenden som i övrigt rör enskilda.

I förarbetena förs bl.a. följande resonemang om dessa begränsningar:

”I regeringsformen har förvaltningsmyndigheterna, såväl de statliga som de kommunala, tillförsäkrats en självständighet när ett beslut utgör myndighetsutövning eller innebär tillämpning av lag. Ingen myndighet, inte heller kommun- eller landstingsfullmäktige, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag (12 kap. 2 § regeringsformen). I en kommun eller ett landsting utgör varje nämnd och även styrelsen en egen myndighet. Det är därför inte möjligt att ge styrelsen befogenhet att fatta beslut som rör andra nämnders myndighetsutövning eller tillämpningen av lag.”

Detsamma gäller uppgifter som i lag lagts på en särskild nämnd, t.ex. valnämnden eller socialnämnden. Styrelsen kan alltså inte ges möjlighet att fatta beslut som enligt lag ska beslutas av socialnämnden – om kommunen har en sådan nämnd. Bestämmelsen hindrar dock inte att styrelsen av fullmäktige utses att fullgöra socialnämndens uppgifter i kommunen. I en sådan organisationsmodell är det ju styrelsen som är att

betrakta som socialnämnd i socialtjänstlagens mening och i den egenskapen har självständigt ansvar för sin handläggning.

Regeringen betonar i propositionen att det är centralt att nämndernas grundlagsskyddade självständighet inte får inskränkas. I propositionen pekas på en rad kontrollmekanismer till skydd för detta. En sådan kontrollmekanism finns vid fullmäktiges behandling. Av den allmänna regleringen för handläggning i fullmäktige följer att fullmäktiges ordförande inte ska ta upp förslag till beslut som innebär att en nämnds självständighet direkt påverkas. En annan kontrollmekanism ligger i möjligheten till laglighetsprövning, som kan användas både i förhållande till grundbeslutet och till efterföljande beslut av styrelsen.

Frågan om *indirekt påverkan* på nämndernas myndighetsutövning mot enskild och tillämpningen av lag är mer svårbedömd. Klart är enligt regeringen att direktiv som indirekt anvisar hur ett enskilt ärende ska avgöras inte får ges. Förbudet hindrar däremot inte fullmäktige att vid beviljande av anslag uppställa villkor som anknyter till konkreta fall. Fullmäktige har redan i dag en indirekt påverkan på nämndernas myndighetsutövning genom budgetprocessen som anses förenlig med regeringsformen. I propositionen uttalas att det även är tänkbart att styrelsen, inom ramen för sitt uppföljningsansvar, i någon mån indirekt kan påverka nämndernas ärendehantering utan att detta innebär att styrelsen bestämt utgången av ett enskilt ärende i strid med 12 kap. 2 § regeringsformen.

Från styrelsens beslutsbefogenhet undantas även alla ärenden där nämnderna fattar beslut som rör enskilda, även om de inte utgör myndighetsutövning eller tillämpning av lag. Syftet med bestämmelsen är att ge ökade möjligheter att styra verksamheten strategiskt och att stärka styrelsens samordnande roll. Mot denna bakgrund är det enligt regeringen inte motiverat att beslut som riktar sig till en enskild, men som inte utgör myndighetsutövning, ska kunna omfattas av styrelsens utökade beslutsmöjligheter.

Utformningen av fullmäktiges beslut och frågor om ansvar

Regeringen betonar i propositionen att regleringen ställer stora krav på att fullmäktige utformar sina beslut så att det tydligt klargörs vilka förhållanden som styrelsen får befogenhet att besluta om. Väl övervägda och väl avgränsade beslut av fullmäktige minimerar risken för oklarheter i ansvarsfördelningen.

När det gäller ansvarsfrågor påpekas i propositionen att om en styrelse getts särskilda befogenheter så omfattar revisionen av styrelsens arbete dessa ansvarsområden likväl som styrelsens övriga ansvar. Eftersom det är fullmäktige som behandlar revisionsberättelsen så kommer det åligga fullmäktige att följa upp och eventuellt korrigera beslutet om styrelsens befogenheter, t.ex. utifrån revisorernas synpunkter. Denna ordning ger enligt regeringen förutsättningar för att eventuella oklarheter i frågor om ansvar kan uppmärksammas och hanteras inom ramen för fullmäktiges arbete.

Däremot ändras inte det förhållandet att varje nämnd är ansvarig för sin verksamhet. Att styrelsen av fullmäktige ges en viss beslutsbefogenhet som rör de övriga nämndernas verksamhet innebär inte att nämnderna blir underordnade styrelsen. Styrelsens beslutsbefogenheter sträcker sig bara så långt som fullmäktige har bestämt. Om styrelsen fattar ett beslut som rör en viss nämnd, blir styrelsen ansvarig för det beslutet. Beslut som fattas av styrelsen enligt de befogenheter den fått av fullmäktige skiljer sig inte från andra styrelsebeslut och kan således laglighetsprövas. Nämnden behåller dock sitt verksamhetsansvar för de uppgifter som fullmäktige lagt på nämnden. Innebörden av regleringen är att fullmäktige får en möjlighet att begränsa en nämnds ansvarsområde genom att besluta att styrelsen i stället ska vara ansvarig för vissa särskilt angivna förhållanden.

De förtroendevalda

Reglerna om de förtroendevalda kompletteras och ändras i vissa avseenden i 2017 års kommunallag.

Kommunalråd, landstingsråd m.fl.

Definitionen av begreppet förtroendevald utvidgas i 2017 års kommunallag. Även förtroendevalda ”som fullgör ett förtroendeuppdrag på heltid eller betydande del av heltid” (4 kap. 1-2 §§ KL) dvs. kommunalråd m.fl. omfattas.¹ Denna grupp förtroendevalda kallas sammanfattningsvis i detta cirkulär bara ”råd”, men kan ha många olika benämningar.

Det är fullmäktige som bestämmer vad ett råd ska kallas. Propositionen exemplifierar med kommunalråd, borgarråd, landstingsråd, regionråd eller oppositionsråd. För valbarhet för dessa råd gäller samma villkor som för andra förtroendevalda som utses av fullmäktige (4 kap. 3 § KL).

Råden får tidigast väljas av fullmäktige vid första sammanträdet efter att val av fullmäktige har hållits i hela landet (4 kap. 4 § KL). Är det lämpligt kan råden utses vid det första fullmäktigesammanträdet efter valet det året det hålls val i hela landet. Råden kan därmed börja arbeta så fort som möjligt, utan att övriga ledamöter och ersättare i nämnderna behöver ha utsetts samtidigt. De kommuner och landsting som finner det lämpligare kan välja råd senare, i anslutning till övriga val till nämnderna.

För att skapa enhetlighet har den modell som tidigare tillämpats för Stockholms stads borgarråd utvidgats till att gälla i hela landet. Det innebär att den som utses till råd inte behöver ha en plats i fullmäktige – även om det sannolikt kommer att vara den vanligaste ordningen också fortsättningsvis. Ett råd som inte har plats i fullmäktige har enligt lag rätt att delta i debatten och att framställa förslag i fullmäktige. Däremot får ett sådant råd (som saknar plats i fullmäktige) inte delta i fullmäktiges beslut (5 kap. 39 § KL). Av propositionen (s. 345) framgår att de råd som ingår i denna grupp inte har rätt

¹ Uppdraget som t.ex. kommunal- eller landstingsråd utgör inte i sig ett förtroendeuppdrag i 1991 års kommunallag.

att delta i sådana undantagsfall där ärendet i fullmäktige omfattas av sekretess, dvs. där överläggningarna hålls inom stängda dörrar.

Reglerna om återkallande av uppdrag på grund av förändrade majoritetsförhållanden eller en förändrad nämndorganisation gäller även för råden (4 kap. 10-11 §§ KL).

I förarbetena anges att det kan finnas skäl att närmare reglera arbetsformerna i allmänhet för råden i ett särskilt reglemente.

Möjlighet till föräldraledighet och sjukledighet för råd

Av 4 kap. 14 § KL följer att fullmäktige får besluta om särskilda arvodesregler för råden. Sådant arvode kan avse kostnadsersättning, pension och andra ekonomiska förmåner

En nyhet i 2017 års kommunallag är att fullmäktige kan anta lokala regler för att hantera den situation som uppstår när en ledande förtroendevald önskar vara föräldraledig eller drabbas av sjukdom.

Det sker i så fall genom ett generellt fullmäktigebeslut som anger på vilka villkor och för hur lång tid ett råd kan få vara borta från sitt uppdrag. Fullmäktigebeslutet ska också ange vilket organ som ska utse ersättare. Bestämmelsen finns i 4 kap. 18 § KL, som har följande lydelse:

”Fullmäktige får besluta att en sådan förtroendevald som anges i 2 § första stycket för sina uppdrag ska få ekonomiska och andra förmåner som svarar mot de löne- och anställningsvillkor som gäller för dem som är anställda hos kommunen eller landstinget.

Fullmäktige får bestämma hur ersättare ska utses för förtroendevalda som beviljas ledighet till följd av bestämmelsen i första stycket. ”

Av lagtexten följer att compensationen som högst kan motsvara de löne- och anställningsvillkor som skulle gälla för kommunens eller landstingets anställda i motsvarande situation (4 kap. 18 § KL). Inget hindrar att fullmäktige beslutar att det generella utrymmet för frånvaro ska vara kortare respektive att nivån för ersättning ska vara lägre än vad som skulle gälla för anställda.

I förarbetena (prop. 2016/17:171 s. 182-183) har regeringen i denna fråga anfört följande:

”Regeringen anser inledningsvis att en ordning för att möjliggöra för ett kommunal- och landstingsråd att vara föräldraledig eller sjukskriven är viktig för att underlätta en bred representation och goda villkor för de förtroendevalda. Att vara förtroendevald varken kan eller bör dock jämföras med att inneha en anställning, enligt regeringens mening. Detta innebär att kommunal- och landstingsråd inte i lag ska ges sådana rättigheter till ledighet som gäller för anställda. Det finns inte heller skäl att inordna regleringen för ledighet för förtroendevalda i socialförsäkringssystemet, enligt regeringens mening. Rege-

ringen anser vidare att en reglering, i likhet med vad som tidigare gällt för regleringen av kommunal- och landstingsråd, ska ge ett stort utrymme för lokal anpassning. Fullmäktige i Stockholms kommun får ge borgarråden ekonomiska och andra förmåner i deras uppdrag, som svarar mot de löne- och anställningsvillkor som gäller för kommunens anställda (4 kap. 27 § KL). Med stöd av denna bestämmelse har borgarråden möjlighet att genom fullmäktiges beslut få förmåner som motsvarar anställdas villkor om föräldraledighet, sjuklön vid sjukdom och tjänstledighet. Mot bakgrund av att regleringen av kommunal- och landstingsråd fortsatt ska ge stort utrymme för lokal anpassning anser regeringen, att denna bestämmelse, med ett tillägg, bör göras allmänt tillämplig. Kommuner och landsting kommer då ha möjlighet att ge kommunal- och landstingsråd ledigheter som motsvarar vad som gäller för kommunens anställda. Detta innebär inte att uppdragen som kommunal- och landstingsråd i sig ska jämföras med en anställning. Att förmånerna svarar mot vad som gäller för de anställda innebär inte heller något krav på att kommunal- och landstingsråds villkor ska överensstämja med någon utpekad anställd eller grupp av anställda. Regeringens förslag innebär att varje kommun och landsting får möjlighet att utforma ett system som är lokalt anpassat, utan att någon omfattande reglering i kommunallagen krävs. Eftersom frågan om ledighet ska behandlas av kommunerna och landstingen själva så finns det inte skäl att i lag uppställa några krav på vilka krav som ska ställas för att ledighet ska kunna beviljas. Detta får regleras i t.ex. ett reglemente för kommunal- och landstingsråd eller annat styrdokument. Det ankommer vidare på fullmäktige att avgöra vilket organ eller vilka organ som ska behandla och besluta om ledighet. Även frågan om vilka förmåner som ska utgå under ledigheten får regleras i reglemente eller något annat styrdokument. Den ledighet som kommuner och landsting kan bevilja är från uppdrag som kommunal- och landstingsråd. Det är dock viktigt att påpeka att ledigheten inte kan avse en förtroendevalds plats i fullmäktige ...

Regeringen anser att det framstår som orimligt att ledighet beviljas för längre tid än vad som återstår av den innevarande mandattiden. Regeringen kan också instämma i vad demokratiutredningen anför om att dessa förtroendeuppdrag är speciella till sin karaktär och kräver förankring i den kommunala organisationen, i partiet samt bland kommun- eller landstingsmedlemmarna. Denna förankring riskerar att gå förlorad vid en för lång ledighet vilket talar för att kommuner och landsting inför någon form av tidsgräns av eventuella möjligheter till ledighet.”

Underlag som rör dessa frågor kommer att inarbetas i de riktlinjer för OPF-KL² som SKL avser att se över inför nästa mandatperiod.

² Bestämmelser om omställningsstöd och pension till förtroendevalda (OPF-KL) se http://brs.skl.se/cirkular/cirkdoc.jsp?searchpage=brs-bibl_cirk.htm&op1=&type=&db=CIRK&from=1&toc_length=20&currdoc=1&search1_cnr=13:75

Ersättare för den som beviljats ledighet

Vid en ledande politikers längre frånvaro fungerar inte de generella reglerna om ersättares tjänstgöring. Förarbetena lyfter också fram behovet av att aktivt kunna utse en ersättare när ett råd är frånvarande en längre tid.

Det har därför gjorts möjligt att besluta om en personlig ersättare för den ledande politiker som beviljas ledighet för viss tid. Ersättaren är förtroendevald i kommunallagens mening och omfattas av samma regler som övriga förtroendevalda, t.ex. vad gäller valbarhet. Den som utses till sådan personlig ersättare tjänstgör under hela frånvaron och övertar alla funktioner som den som beviljats ledighet innehar. Däremot kan en sådan ersättare inte överta en plats i fullmäktige eftersom det är ett direktvalt uppdrag.

Det är fullmäktige som ska bestämma *hur* en ersättare i sådana här situationer ska utses. Det kan ske genom att ersättare väljs av fullmäktige eller att fullmäktige överlåter till styrelsen eller annan nämnd att utse en sådan ersättare. Det är även tänkbart att t.ex. styrelsen utser ersättare vid kortare ledigheter medan en ersättare som ska tjänstgöra under en längre tid i stället utses av fullmäktige. Däremot är det inte lämpligt att fullmäktige direkt lägger ansvaret att utse en ersättare på ett utskott – det blir i så fall en fråga för styrelsen eller den nämnd som fått ansvaret för uppgiften att delegera uppgiften till utskott.

Lagen (1992:339) om proportionellt valsätt kan inte tillämpas vid beslut om att utse en ersättare för ett råd som beviljats ledighet. Ett beslut om att utse en sådan ersättare är inte ett fyllnadsval – det är enbart ett beslut om att just utse en ersättare för ett visst råd under en viss tid.

Skulle ett råd avgå under den beviljade ledigheten eller skulle uppdraget upphöra av annan anledning, upphör också ersättarens uppdrag. Vem som ska utses i ett sådant fall behandlas som ett vanligt valärende.

Några andra nyheter som rör de förtroendevalda

Reglerna om när ett förtroendeuppdrag upphör har delvis ändrats genom 2017 års kommunallag.

För fullmäktigeuppdragen gäller liksom tidigare att sådana uppdrag upphör samtidigt som valbarheten upphör.

För de förtroendevalda som valts av fullmäktige – dvs. ledamöter och ersättare i styrelse och nämnder – gäller istället att sådana uppdrag upphör först *vid nästkommande fullmäktigesammanträde* efter det att valbarheten har upphört eller ett entledigande har begärts.

Frågan om ett uppdrags upphörande ska behandlas om ett anmälningsärende. Det finns en möjlighet för fullmäktige att besluta att den förtroendevalde, efter ansökan, ska få ha kvar sitt uppdrag under återstoden av mandattiden om det skulle vara lämpli-

gare (jfr. 4 kap. 7 § KL). Ett ärende om att en förtroendevald ska få behålla sitt uppdrag med stöd av denna bestämmelse utgör dock ett sådant ärende som omfattas av beredningskravet. Hur omfattande beredningskravet ska anses vara är inte entydigt – det framstår inte som orimligt att anse att sedvanlig behandling i valberedningen är tillräckligt. I annat fall framstår den tidsförskjutning som har införts som tämligen meningslös.

Vid *omval eller extra val* får fullmäktige enligt en ny bestämmelse i 4 kap. 8 § KL besluta att förtroendevalda kan tillträda tidigare än två månader efter det aktuella valet. I konsekvens med det kommer de som i sådana situationer ska ersättas att lämna sina respektive uppdrag vid samma tidpunkt. Motsvarande gäller vid *förnyad sammanräkning*. Syftet bakom denna reglering är möjliggöra ett så snabbt valgenomslag som möjligt. Med de nya reglerna ges fullmäktige möjlighet att besluta att en ny kommunstyrelse eller nämnd ska kunna påbörja sitt uppdrag tidigare än två månader efter omvalets, sammanräkningens eller extra valets avslutande och att de frånträdande förtroendevaldas uppdrag i sådant fall ska upphöra vid samma tidpunkt.

En minimiregel har införts även ifråga om antalet *ersättare i styrelsen*. Enligt 6 kap. 16 § KL ska de vara minst fem. Regeringen har bedömt att det från demokratisynpunkt är viktigt att det finns tillräckligt många ersättare i styrelsen och har därför ansett att det bör lagstiftas om ett minsta antal ersättare i styrelsen.

De anställda

Frågan om de anställdas roll och reglering i kommunallagen har varit en central fråga under lagstiftningsarbetet. Detta har resulterat i tillkomsten av ett särskilt kapitel för de anställda. Lagstiftarens avsikt är att synliggöra betydelsen av rollfördelningen mellan de anställda och de förtroendevalda, samtidigt som ett par nya bestämmelser lyfter fram den ledande tjänstemannen - direktören.

Behovet av transparens i förhållande till medborgarna, till olika grupper av förtroendevalda och till de anställda anges i propositionen som grundläggande motiv för den nya regleringen. Avsikten är också att stärka förutsättningarna för effektiva och tydliga organisationer. Även den demokratiska betydelsen av en stärkt insyn för politiska minoriteter lyfts fram.

Direktörens roll och uppgifter

Av 7 kap. 1 § KL framgår att varje kommun och landsting ska utpeka en person som den som har den ledande ställningen bland de anställda – en direktör. Direktören kan få den titel styrelsen finner lämplig. Direktören ska ha den ledande ställningen bland de anställda och vara chef för den förvaltning som finns under styrelsen.

I propositionen pekar regeringen på att det ur ett medborgarperspektiv är viktigt att det tydligt framgår vad som ingår i det politiska ledarskapet respektive vad som är den ledande tjänstemannens uppdrag. De förtroendevalda, de anställda, medlemmarna och

allmänheten ska kunna förstå vem som svarar för vad. Den införda regleringen innebär däremot inte att något politiskt ansvar läggs på den ledande tjänstemannen. Det ansvaret bärs fullt ut och ograverat av den politiska nivån.

Det betonas i propositionen att det är styrelsen som ska utse direktören. Det innebär att uppgiften att definiera direktörens roll också vilar på de förtroendevalda i *styrelsen som helhet*. Även om förhållandet mellan styrelsens ordförande och direktören är centralt för ledningen av en kommun eller ett landsting är det ändå styrelsen som helhet som bestämmer vilka uppgifter direktören har och vilka ramar som gäller för direktörens uppgifter.

I 7 kap. 2 § KL klargörs att instruktionen ska fastställa direktörens grundläggande uppgifter och hur direktören ska leda förvaltningen under styrelsen. Därutöver är det upp till varje kommun eller landsting att bestämma om vad som ska regleras.

Organisationen under styrelsen

Av lagtexten framgår uttryckligen att styrelsen ska utse *en* direktör som har den ledande ställningen bland de anställda. Denne ska också vara chef för förvaltningen under styrelsen. Bestämmelsen kan tolkas som en viss inskränkning i den kommunala organisationsfriheten eftersom den uttrycker en ram för förvaltningsorganisationen under styrelsen. Med förvaltning under styrelsen avses enligt propositionen den tjänstemannaorganisation som enligt fullmäktiges reglemente, instruktioner eller styrelsens beslut lyder under styrelsen.

Det formella chefskapet över förvaltningen under styrelsen ska samlas i en person. I propositionen lyfter regeringen här särskilt fram vikten av transparens i den kommunala förvaltningen och gör ställningstagandet att den inskränkning av kommunernas och landstingens organisationsfrihet som ligger i detta är nödvändig och proportionerlig.

Regeringen betonar i propositionen att bestämmelserna inte hindrar att direktören ges uppdrag av strategisk natur. För att förhindra att direktören får en alltför stor arbetsbörda kan t.ex. en biträdande chef utses, beslutanderätten i vissa ärenden kan delegeras till andra anställda och styrelsen kan också överlåta åt direktören att i sin tur besluta om vidaredelegation till en annan anställd.

Det uppställs heller ingen begränsning när det kommer till att utse fler chefer under direktören inom förvaltningen under styrelsen. Oavsett vilken organisation kommunen eller landstinget väljer ska direktören dock vara chef över styrelsens förvaltning som helhet. I detta inbegrips enligt propositionen att ansvara för att förvaltningen bedrivs i enlighet med gällande lagar och föreskrifter. Direktören har som chef för förvaltningen även ansvaret för personalen och budget m.m. inom förvaltningen. Direktören behöver däremot inte – men kan – vara chef för de övriga förvaltningscheferna.

Instruktion för direktören

Direktörens roll ska fastställas av styrelsen i en *instruktion*. I 7 kap. 2 § KL uttrycks det så att styrelsen i en instruktion ska fastställa *hur* direktören ska leda förvaltningen under styrelsen och fastställa direktörens övriga uppgifter.

Ambitionen är att arbetet med upprättandet av instruktionen ska leda till en *dialog* och en *diskussion* om uppgiftsfördelningen mellan de förtroendevalda och direktören.

Instruktionen fyller två viktiga funktioner; den ska skapa klarhet inåt i organisationen och den ska bidra till att öka medborgarnas förståelse för rollfördelningen mellan de förtroendevalda och förvaltningen. Regeringen framhåller betydelsen av transparens i detta sammanhang.

Regeringens syfte med krav på att styrelsen fastställer en instruktion för direktören är att detta ska bidra till att skapa ett bra samspel mellan de förtroendevalda och direktören. En tydlig fördelning av uppgifter innebär normalt en bättre samverkan. Finns det en instruktion för en sådan fördelning och ett sådant samspel, finns det enligt regeringen också förutsättningar för ett fungerande samarbete. I propositionen betonas att det vid en eventuell konflikt kan vara en fördel att kunna luta sig mot vad som har reglerats i en instruktion, men framförallt kan processen som sådan verka konfliktförebyggande. Instruktionen kan på så sätt underlätta samarbetet mellan förtroendevalda och direktören.

Den process som ligger till grund för utvecklandet av en instruktion för direktören är viktig. Ett bra samspel mellan den politiska nivån och förvaltningsorganisationen är en grundförutsättning för att skapa förutsättningar för genomslag av den förda politiken. Instruktionen utgör därmed ett levande dokument.

I instruktionen ska fastställas hur direktören ska leda förvaltningen under styrelsen. Enligt propositionen kan det t.ex. vara lämpligt att det i instruktionen framgår inom vilka ramar direktören anställer personal vid sin förvaltning samt har medarbetar- och lönesamtal med den. En fråga som också kan beröras i en instruktion är om direktören ska vara chef för de andra förvaltningscheferna. Oavsett hur organisationen ser ut kan det vara lämpligt att i instruktionen förtydliga direktörens uppdrag och arbetsuppgifter i relation till de andra förvaltningscheferna. Likaså kan direktörens roll i ärendeberedningen inom förvaltningen belysas. Ytterligare resonemang om instruktionens innehåll finns att läsa på sid 197-201 i propositionen.

Sammanfattningsvis är det viktigt att understryka att det är processen som sådan som ger mervärde i sammanhanget. Vad som behöver finnas i en instruktion kommer därmed att färgas av lokala förutsättningar och traditioner. Det lokala handlingsutrymmet är stort.

Instruktionens roll i förhållande till beslutad delegationsordning

I propositionen berörs situationen att befogenheter i delegationsordningen och uppgifter i instruktionen tangerar varandra. Frågan är då om instruktionen också *bör* innehålla sådan delegation.

Enligt förbundets mening är det viktigt att skilja delegation från instruktion. Den underliggande delegationen är avgörande för vad som är överklagbart. Mot den bakgrunden kan det finnas goda skäl att i instruktionen istället hänvisa till att beslutanderätt som delegeras till direktören redovisas i den samlade delegationsordningen.

Delegation av nämndernas beslutanderätt

Flexibla regler för anmälan av delegationsbeslut

En nyhet i 2017 års kommunallag är att varje nämnd ska ta ställning till i vilken utsträckning beslut som har fattats med stöd av delegation ska anmälas. Det gäller även i vilken utsträckning beslut som har fattats efter vidaredelegation ska anmälas.

Syftet med denna lagändring är att bädda för ökad effektivitet genom att delegationsbeslut kan vinna laga kraft snabbare. Det blir alltså möjligt för en nämnd att förordna om att beslut i vissa ärenden eller grupper av ärenden inte ska anmälas till nämnden. Är det fråga om beslut som överklagas med laglighetsprövning ska sådana beslut protokollföras särskilt. Protokollen ska därefter tillkännages på den webbaserade anslagstavlan.

Reglerna gäller inte bara beslut som fattas av anställda med stöd av delegation (7 kap. 8 § KL), utan även delegationsbeslut av utskott och enskilda förtroendevalda (6 kap. 40 § första stycket KL). Beslut som fattats med stöd av delegation på grund av att det rör en brådskande fråga (6 kap 39 § KL) ska däremot alltid anmälas.

När det gäller *nämndens möjlighet till insyn* framför regeringen i propositionen att det fortfarande är de förtroendevalda som beslutar om vilka typer av beslut som ska anmälas till nämnden, t.ex. om nämnden anser sig ha ett särskilt intresse av vissa typer av beslut. De förtroendevalda kommer också att kunna följa delegationsbeslut som inte anmäls via den kommunala anslagstavlan. Som ett led i uppföljning av hur den delegerade beslutanderätten använts kan nämnderna även besluta om mer samlad återrapportering på aggregerad nivå.

Inget hindrar att nämnden beslutar att alla delegationsbeslut liksom tidigare ska anmälas i den ordning som tidigare tillämpats. I avvaktan på att nämnden tagit ställning till nya rutiner kan en sådan ordning vara lämplig.

Protokollets utformning

Hur protokollen ska utformas och vad de ska innehålla är det upp till varje kommun, landsting och landsting att bestämma. Protokollen kan innehålla allt från fullständiga beslut med motivering och andra uppgifter till enbart en förteckning över att beslut har

fattats i vissa ärenden. De nya reglerna innebär inte några formkrav på hur protokoll över delegationsbeslut som inte anmäls ska utformas. Kravet på att beslut ska protokollföras och tillkännages innebär bara ett krav på att det dokumenteras att ett beslut fattats och att detta sedan tillkännages på anslagstavlan.

Regeringen uttalar i propositionen att en rimlig ordning kan vara att beslutsprotokollet justeras genom att i det någon form signeras av beslutsfattaren. Eftersom protokollen ska tillkännages på den kommunala anslagstavlan måste hänsyn tas till bl.a. bestämmelser om personuppgifter i personuppgiftslagstiftningen och offentlighets- och sekretesslagen. Protokollens utformning kan därför komma att se olika ut beroende på typen av beslut. Regeringen påpekar dock att det av rättssäkerhetsskäl är viktigt att besluten kan identifieras. Grundläggande uppgifter som möjliggör det måste därför finnas med i tillkännagivandet.

Beslut som fattas med stöd av vidaredelegation

Möjligheten till vidaredelegation behålls oförändrad i 2017 års kommunallag. Det innebär att samma regler om återrapportering till nämnd gäller, oavsett om det är fråga om delegation eller om vidaredelegation. Bestämmelsen om att nämnderna ska besluta om i vilken utsträckning beslut som har fattats med stöd av delegation ska anmälas till dem omfattar således även beslut fattade med stöd av vidaredelegation. Även sådana beslut som inte anmäls ska protokollföras särskilt, om beslutet får överklagas genom laglighetsprövning (7 kap. 6 och 8 § KL).

Någon lagstadgad återrapportingsskyldighet till förvaltningschefen för beslut som fattats med stöd av vidaredelegation föreskrivs inte i 2017 års kommunallag. Det står dock nämnden fritt att bestämma att återrapportering, i stället för att ske till nämnden, ska ske till förvaltningschef. Nämnden kan också bestämma att återrapportering ska ske till både nämnden och förvaltningschefen. Alternativt kan nämnden besluta att överlämna till förvaltningschefen att besluta om vilken återrapportering som ska ske till denne.

De nya reglerna gäller även för beslut som fattats efter vidaredelegation inom en gemensam nämnd. Om det är en uppgift för förvaltningschefen eller för delegaten att anmäla sådana beslut till nämnden får respektive nämnd bestämma. Nämnden ska, i likhet med vad som föreslås ovan, ha möjlighet att besluta om omfattningen av återrapporteringen.

Delegering till nämndernas presidier

En nyhet i 2017 års kommunallag är att det införs en möjlighet att delegera beslutanderätt till *nämndernas presidier*. Regeringen uttalar i propositionen att det på nämndnivå kan finnas frågor som lämpar sig väl för ett beslutsfattande där man strävar efter politisk konsensus och att det därför bör införas en möjlighet att delegera beslutanderätt till nämndernas presidier. Bestämmelserna om återrapportering till nämnderna gäller även vid delegation till presidierna.

Delegation till nämndens presidium kommer inte att skilja sig från andra former av delegation, vare sig när det gäller vilka typer av beslut som kan delegeras eller när det gäller ansvarsfördelningen. Det är upp till den enskilda nämnden att avgöra om några, och i så fall vilka, beslut som ska delegeras. Med tanke på presidiets sammansättning ges i propositionen några exempel. Det kan t.ex. handla om sådana beslut där nämnden redan är överens i stora drag om det sakliga innehållet och där beslutet endast är en formalitet. Det kan också gälla både brådskande och icke-brådskande ärenden där nämnden redan har fattat ett inriktningsbeslut. Ett annat exempel är känsliga socialtjänstärenden där man vill hålla kretsen av de inblandade liten.³ Enkla myndighetsbeslut och beslut om tillstånd är andra exempel på sådant som skulle kunna delegeras till ett presidium.

I lagstiftningsärendet uppmärksammas att beslutanderätt redan i dag delegeras till nämndpresidier i form av utskott. Regeringen framför i propositionen att de nya reglerna ändå fyller en funktion genom att underlätta för kommuner och landsting. Nämnderna kommer inte längre behöva göra presidierna till utskott för att på så sätt kunna delegera beslutanderätt till dem.

Det blir följaktligen möjligt för en nämnd att anförtro uppgifter både till presidiet och till ett utskott. Organen uppvisar likheter med den skillnaden att det redan av lagen framgår vilka som utgör en nämnds presidium. I övrigt kommer skillnaden mellan eventuella utskott och presidiet till största del avgöras av organisationen av arbetet i den enskilda nämnden. Från SKL:s sida vill vi dock påpeka att val av presidiet sker på annat sätt än val av utskott, vilket kan påverka de olika partiernas representation.

En aspekt som belyses i förarbetena är att beslutsfattandet i presidierna kan bli problematiskt. I kommunallagen finns inga regler om hur ett presidium eller ett utskott ska fatta beslut. Vid lika röstetal i fullmäktige har ordförande utslagsröst (5 kap. 44 § KL). Denna bestämmelse är även tillämplig när en nämnd fattar beslut (6 kap. 28 § KL). I ett JO-uttalande (JO 1985/86 s. 278) som rörde en situation med lika röstetal i ett utskott, gav JO uttryck för att ordförandens röst skulle vara utslagsgivande och rekommenderade kommunfullmäktige att i reglemente för utskott fastställa beslutsförhetsregler. I linje med detta uttalande uttalar regeringen i propositionen att det finns skäl för fullmäktige att besluta om beslutsförhetsregler även för presidier. JO:s beslut torde ge uttryck för en generell princip om att vid lika röstetal har ordförande utslagsrösten, även vid delegation till presidier. Av lagen framgår att nämndens ordförande är ordförande för presidiet. Frågor kring presidiets sammanträde kan i övrigt regleras internt.

Webbaserad anslagstavla

Kommunens anslagstavla har en *formell funktion*. Där tillkännages bl.a. fullmäktiges möten och där anslås justering av protokoll. Anslaget av ett protokolls justering ger utgångspunkten för att beräkna tiden för möjligheten att överklaga de beslut som kan

³ Här vill vi dock påtala att delegation enligt socialtjänstlagen i vissa fall bara är möjlig till utskott.

överklagas med laglighetsprövning. Anslagstavlan är också platsen för vissa andra formbundna tillkännagivanden i annan lagstiftning – exempelvis i plan- och bygglagen och i ordningslagen.

En viktig nyhet i 2017 års kommunallag är att anslagstavlan ska vara webbaserad. Det uttrycks så i 8 kap. 9 § KL att varje kommun och landsting på sin webbplats ska ha en anslagstavla. Den fysiska kommunala anslagstavlan försvinner samtidigt i och med att anslagstavlan *blir digital och placeras på kommunens webbplats*. Den webbaserade anslagstavlan ska placeras väl synlig och vara lätt att hitta. I propositionen rekommenderas att anslagstavlan läggs på webbplatsens startsida. Är det av någon anledning inte lämpligt bör startsidan under alla förhållanden innehålla en tydlig anvisning om hur anslagstavlan nås.

Informationen på anslagstavlan ska vara väl avskild. Det innebär att det inte får finnas någon risk för sammanblandning med annan information på kommunens eller landstingets webbplats. Överskådlighet och tydlighet är viktiga ledord vid utformningen av anslagstavlan. Det är noga reglerat i KL vilken information som ska eller får finnas på anslagstavlan (8 kap. 10-11 §§ KL). Obligatoriskt innehåll är:

- Tillkännagivanden om fullmäktiges sammanträden, dvs. uppgift om tid och plats för fullmäktiges sammanträden och om vilka ärenden som ska behandlas.
- Tillkännagivande av justerade protokoll.
- Tillkännagivande av delegationsbeslut som inte ska anmälas.
- Justerade protokoll, i den utsträckning kommunen eller landstinget bestämmer och det inte strider mot lag eller annan författning.
- Upplysningar om hur beslut kan överklagas enligt 13 kap. KL.

En grundläggande och viktig funktion hos anslagstavlan är alltså att fungera som verktyg för kungörelsen över vilka ärenden som ska behandlas på fullmäktige. Anslagstavlan ska också redovisa att beslut fattats, när protokollet justerats – och hur överklagandetiden för sådana beslut ska beräknas.

Anslagstavlan ska innehålla en permanent och allmän upplysning om *hur beslut kan överklagas* enligt reglerna om laglighetsprövning enligt 13 kap. KL. Upplysningen behöver redovisa inom vilken tid laglighetsprövning kan begäras och vad som i övrigt gäller för en sådan prövning. I propositionen sägs särskilt att upplysningen bör innehålla information om att alla omständigheter en klagande vill göra gällande måste anföras inom klagotiden.

Med digitaliseringen av anslagstavlan följer ett visst mått av utökad serviceskyldighet. Innehållet på anslagstavlan ska kunna göras tillgängligt även för de kommunmedlemmar som av någon anledning är obekväma med att söka information digitalt. Den digitala klyftan kan exempelvis överbryggas genom att informationen på anslagstavlan kan göras tillgänglig i kommunhusets entré eller på biblioteken.

Revision

Revisionsbudgeten fullmäktigepresidiets sak

För att åstadkomma en oberoende beredning och markera behovet av resurser till revisionen införs ett krav på att revisorernas budget ska beredas av fullmäktiges presidium i 11 kap. 8 § KL. Det innebär att styrelsen i arbetet med att upprätta förslaget till den samlade budgeten inte ska ta ställning till budgetutrymmet revisorernas verksamhet.

Fullmäktigepresidiet upprättar alltså sitt förslag självständigt i förhållande till styrelsen. Bestämmelsen hindrar dock inte presidiet från att samråda med styrelsen, en annan nämnd eller revisorerna vid beredning av förslaget.

Självständig yttrande- och upplysningsrätt för de sakkunniga lagfästs

Frågan om revisionens oberoende har ständig aktualitet. Regeringen är av uppfattningen att det inte enbart kan ankomma på revisorerna att förklara de sakkunnigas iakttagelser. I 2017 års kommunallag får därför revisorernas sakkunniga en självständig rätt att yttra sig. Bestämmelsen har utformats efter samma mönster som yttrandetätten för de förtroendevalda revisorerna – det är alltså fråga om en rätt – inte en skyldighet.

De sakkunnigas rätt att yttra sig är knuten till de rapporter de lämnat och följer direkt av lag. Det krävs alltså ingen ändring av fullmäktiges arbetsordning för att rätten ska kunna göras gällande. Däremot finns det naturligtvis inget som hindrar att arbetsordning kompletteras i detta avseende.

Revisionsprocessen i fullmäktige ny ordning

Vissa tekniska förändringar gäller revisionsprocessen i fullmäktige. Det slås numera fast i lagtext att årsredovisningen ska godkännas innan fullmäktige tar ställning till frågan om ansvarsfrihet. Enligt regeringens mening är det lämpligt att fullmäktige först tar ställning till eventuell revisionskritik mot årsredovisningen genom att ta ställning till årsredovisningen. Därefter ska fullmäktige pröva om kritiken bör föranleda anmärkning eller vägrad ansvarsfrihet.

För det fall det förekommer kritik kan det inverka på hur debatten kring årsredovisning och ansvarsprövning organiseras.

Valbarhet och fyllnadsval för revisorer

En fullmäktigeledamot är inte valbar till uppdrag som revisor. I 2017 års kommunallag har ytterligare ett valbarhetshinder för de förtroendevalda revisorerna har tillkommit. Syftet med denna bestämmelse som återfinns i 4 kap. 5 § KL är att ytterligare stärka revisionens oberoende i förhållande den kommunala verksamheten. Av bestämmelsen framgår att en revisor inte kan väljas till ledamot eller ersättare i fullmäktige. Det finns dock en övergångsbestämmelse när det gäller det nya valbarhetshindret. Av

denna framgår att valbarhetshindret ”tillämpas första gången efter det att det första ordinarie valet efter ikraftträdandet har hållits i landet”.

Ordningen väcker frågor om vad som händer vid valet 2018. Revisionsuppdraget sträcker sig över de fyra år som följer efter valet till revisor. Det innebär att den som valts till revisor fortsätter att vara revisor för granskning som sträcker sig in i den nya mandatperioden. Övergångsbestämmelsen torde innebära att valbarhetshindret får effekt från och med ordinarie val till fullmäktige 2018.

Det är rimligt att utgå från att en förtroendevald revisor ska kunna finnas med på sitt partis valsedel inför en ny mandatperiod. Däremot kommer länsstyrelsen *vid sammanräkningen* tvingas konstatera att vederbörande inte är valbar till uppdraget som ledamot eller ersättare i fullmäktige eftersom det föreligger ett valbarhetshinder. Skulle en förtroendevald revisor vilja återgå till ett fullmäktigeuppdrag måste därför fullmäktige besluta om entledigande på sitt sista sammanträde under mandatperioden, med hänsyn till regleringen av när ett uppdrag upphör.

Verkställighet

Ett kommunalt beslut anses i princip verkställbart så snart protokollet över beslutet har justerats. Ett beslut som kan överklagas enligt reglerna om laglighetsprövning har enligt 1991 års kommunallag fått verkställas innan det har vunnit laga kraft om inte särskilda skäl talat emot det.

Riksdagen har uttalat att reglerna om verkställighet behöver ses över i syfte att åstadkomma en ordning som så långt som möjligt förhindrar att ett beslut verkställs innan det fått laga kraft, i de fall det finns en risk för återgång av ett beslut som för med sig en civilrättslig bundenhet (bet. 2010/11:KU 24 s. 31). Riksdagens tillkännagivande grundar sig bl.a. på Justitieombudsmannens (JO) kritik i två ärenden mot kommuner som verkställt beslut utan att närmare överväga om det förelåg skäl att invänta att de fått laga kraft eller att verka för att frågan om rättelse togs upp efter att besluten upphävts (JO 2010/11 s. 568 I och II).

Regeringen konstaterar i propositionen att problemet med att rättelse inte kunnat ske är ovanligt, men gör ändå bedömningen att reglerna bör skärpas. Skälet för detta är enligt regeringen att möjligheten till laglighetsprövning i praktiken blir illusorisk om verkställigheten av ett upphävt beslut inte går att rätta och att uppkomsten av sådana situationer riskerar att urholka respekten för rättssystemet.

Regeringen uttalar att en skärpning bör ta sikte på att förhindra att denna typ av situationer över huvud taget uppstår, samtidigt som det är viktigt att en ny reglering inte får till effekt att den kommunala beslutsprocessen försvåras eller försenas på ett sätt som inte står i proportion till detta ovanligt förekommande, om än allvarliga, problem.

Enligt regeringen är en utgångspunkt att ett beslut som inte kan rättas om det upphävs av domstol inte ska verkställas. Samtidigt konstaterar regeringen att ett kategoriskt förbud mot verkställighet av sådana beslut inte kan motiveras. En sådan ordning

skulle försvåra den kommunala beslutsprocessen på ett alltför ingripande sätt. Mot den bakgrunden har regeringen i stället valt att göra frågan om rättelse kan ske eller inte till en central omständighet vid verkställighetsbedömningen.

Lagtexten i 13 kap. 14 § KL har därför utformats enligt följande.

”Ett beslut som kan överklagas enligt detta kapitel får verkställas innan det fått laga kraft om inte särskilda skäl talar mot det. Vid bedömningen ska särskild hänsyn tas till om verkställigheten av beslutet kommer att kunna rättas.”

Det faktum att det kan bli kostsamt eller krångligt för kommunen eller landstinget att rätta det upphävda beslutet betyder inte att det inte går att rätta. För det fall att kostnaderna för att rätta ett beslut framstår som orimliga bör detta dock tala för att beslutet inte ska verkställas förrän det fått laga kraft.

Enligt regeringen ger förändringen tydliga incitament för kommuner och landsting att t.ex. se över hur de utformar sina avtal. Civilrättsliga avtal kan utformas så att det faktiskt går att rätta om beslutet som det vilar på upphävs. Regeln skapar incitament för att i förväg ta hänsyn till problematiken med verkställighet och för det fall en snabb verkställighet önskas möjliggöra återgång av den.

Regeringen konstaterar att det även fortsättningsvis kommer att finnas fall när verkställighet måste ske skyndsamt av beslut som inte kan rättas. En aspekt som talar för verkställighet trots att beslutet inte fått laga kraft är enligt regeringen att beslutet annars skulle sakna verkan. Det kan t.ex. handla om tillfälliga anställningar som inte kan vänta eller att en fastighet som kommunen eller landstinget vill förvärva säljs på exekutiv auktion. Om det finns skäl för att ändå verkställa ett beslut som inte kan rättas trots att det inte fått laga kraft och de är sådana att de väger tyngre än skälen som talar för att vänta med verkställigheten, ska beslutet därför kunna verkställas tidigare.

Något uttryckligt dokumentationskrav föreskrivs inte. Förarbetena utgår från att överväganden i verkställighetsfrågan framgår av beslutsunderlaget. Det får också anses ligga i kommunen eller landstingets intresse att tillse att sådan dokumentation finns.

Vissa frågor om kommunalförbund

De regeländringar som genomförs i 2017 års kommunallag, gäller i tillämpliga delar även kommunalförbund. Det innebär att förbunden måste ägna uppmärksamhet åt vad som exempelvis ska tillkännages på den webbaserade anslagstavlan.

Vissa av de lagändringar som sker innebär att det finns behov av att se över och ändra förbundsordningarna för kommunalförbunden.

Kommunalförbundens revisorer

Ett kommunalförbunds förbundsordning ska enligt 1991 år kommunallag, i fråga om förbund med förbundsledning, ange på vilket sätt och vilken av förbundsmedlemmarna som ska utse revisorer. I praktiken utses revisorerna regelmässigt inte av en förbundsmedlem, utan av flera eller alla förbundsmedlemmar tillsammans. Regeringen

framför i propositionen att det av tydlighetsskäl inte är lämpligt att ha en bestämmelse som kan tolkas som att endast en förbundsmedlem ska utse revisorerna, även om en sådan ordning är möjlig även i fortsättningen. Genom 2017 års kommunallag har detta därför ändrats. Av lagtexten framgår att det i förbundsordningen ska anges på vilket sätt revisorer utses i kommunalförbund med förbundsledning (9 kap. 6 § 5 KL). Det kan anges att revisorerna ska utses av endast någon eller några av förbundsmedlemmarna eller av alla gemensamt. – För kommunalförbund med förbundsfullmäktige väljs revisorerna liksom tidigare av förbundets fullmäktige (9 kap. 12 § KL).

Kommunalförbundens anslagstavla

De allmänna reglerna om anslagstavla i 2017 års kommunallag är generellt tillämpliga för kommunalförbunden. Frågor om vad som ska kungöras behöver därför inte längre framgå av förbundsordningen. Däremot ska förbundsordningen ange på vilken webbplats förbundets anslagstavla ska finnas (9 kap. 6 § 10 KL).

Ett kommunalförbund ska ha en egen anslagstavla på internet. För de kommunalförbund som redan har egna självständiga webbplatser gäller motsvarande krav för dem som gäller för kommunernas och landstingens anslagstavlur.

Det finns emellertid inget som hindrar att kommunalförbund i stället för en självständig webbplats använder sig av en av förbundsmedlemmarnas webbplatser. I sådant fall ska kommunalförbundets anslagstavla kunna särskiljas från såväl förbundsmedlemmens webbplats som förbundsmedlemmens egen anslagstavla.

Av rättssäkerhetsskäl ska förbundet *endast ha en anslagstavla* eftersom informationen inte får återges självständigt på flera webbplatser. Ett sådant system skulle innebära en risk för att uppgifterna inte kommer att överensstämma med varandra. Det är dock inget som hindrar att det skapas länkar från varje förbundsmedlems webbplats till den webbplats där kommunalförbundet har sin anslagstavla, oavsett var denna har placerats.

Särskilt om årsredovisningen och allmänhetens rätt att ställa frågor

Regeringen gör i propositionen bedömningen att det är befogat att det i förbundsordningen ska anges under vilka förutsättningar frågor kring årsredovisningen i ett kommunalförbund kan ställas. Av bestämmelsen i 9 kap. 6 § 14 p KL framgår det därför att det i förbundsordningen ska anges *om allmänheten har rätt att ställa frågor om årsredovisningen*.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

2017 års kommunallag träder i kraft den 1 januari 2018. Bestämmelsen hindrar inte att kommuner, landsting, regioner och kommunalförbund innan dess vidtar de administrativa åtgärder som kan behövas för att lagen ska kunna tillämpas i sin helhet från och med ikraftträdandet.

1991 års kommunallag (1991:900) och lagen (1970:462) om vissa anslag på kommuns anslagstavla upphör samtidigt den 1 januari 2018.

För vissa frågor finns särskilda övergångsbestämmelser.

Bestämmelserna om att en revisor inte är valbar som ledamot eller ersättare i fullmäktige och om att antalet ersättare i styrelsen ska vara minst fem ska tillämpas första gången efter det att det första ordinarie valet efter ikraftträdandet har hållits i landet. Skälet till att dessa bestämmelser ska tillämpas först efter det att ordinarie val har hållits, är att regeringen bedömt att det saknas anledning att ändra villkoren för fullmäktiges och styrelsens arbete under pågående mandatperiod.

Bestämmelserna i 1991 års kommunallag om sådana underställda nämnder som fullmäktige beslutat om före ikraftträdandet och bestämmelserna om att en lokal nämnd inte får väcka ärenden i fullmäktige fortsätter att gälla fram till dess det första ordinarie valet efter ikraftträdandet har hållits i landet. Motivet är att undvika behov av organisatoriska förändringar under pågående mandatperiod.

1991 års kommunallag ska fortfarande gälla för **överklagande av beslut** som har tillkännagetts före ikraftträdandet av den nya kommunallagen den 1 januari 2018. Det innebär att både de processuella och de materiella regler som gällde före ikraftträdandet ska tillämpas vid överklagande av beslut som tillkännagetts före ikraftträdandet.

En särskild fråga är vad som gäller för tillkännagivanden som är anslagna på den fysiska anslagstavlan och som behöver vara anslagna även efter årsskiftet. I propositionen klargör regeringen att befintliga anslag på den fysiska anslagstavlan vid ikraftträdandet den 1 januari 2018 ska flyttas över till den webbaserade anslagstavlan, där de ska finnas tills överklagandetiden har gått ut. Detta eftersom den webbaserade anslagstavlan ersätter den fysiska anslagstavlan och för att undvika problematiken med att under en övergångsperiod ha dubbla anslagstavlor.

Åtgärder som behöver vidtas eller övervägas med anledning av ikraftträdandet av 2017 års kommunallag

Som framgått behöver kommuner, landsting, regioner och kommunalförbund vidta vissa åtgärder inför eller i anslutning till ikraftträdandet av 2017 års kommunallag den 1 januari 2018. Det finns också ett antal frågor som kan behöva övervägas, men där beslut även kan fattas i senare skede. I det följande listas några av de frågor som förtjänar särskild uppmärksamhet av kommuner, landsting, regioner och kommunalförbund.

Webbaserad anslagstavla

Kommuner, landsting och regioner samt kommunalförbund måste ordna med en webbaserad anslagstavla. En sådan ska vara i funktion när 2017 års kommunallag träder i kraft, dvs. den 1 januari 2018. Rutiner måste också införas om för att ta hand om den utökade serviceskyldigheten.

Instruktion för direktören

En instruktion för den ledande tjänstemannen – direktören – behöver tas fram och antas av styrelsen. Bestämmelserna om direktören träder också i kraft den 1 januari 2018 och det är därför viktigt att detta arbete kommer i gång.

Regler om arvode och andra ersättningar till förtroendevalda

En viktig fråga att ta ställning till för kommuner, landsting och regioner är om och i så fall vilka förmåner motsvarande de som gäller för anställda som ska införas för hel- eller deltidsarbetande förtroendevalda, t.ex. vad gäller förutsättningarna för föräldradeltidighet och sjukskrivning för kommunal-, borgar-, landstings-, region- och oppositionsråd.

Underlag som rör dessa frågor kommer att inarbetas i de riktlinjer för OPF-KL som SKL avser att se över inför nästa mandatperiod.

Reglementet för styrelsen och nämnderna

Reglementen för styrelsen och nämnderna behöver ses över och uppdateras.

Kommuner, landsting och regioner har bl.a. anledning att ta ställning i frågan om styrelsen ska ges en beslutanderätt angående vissa förhållanden som rör andra nämnders verksamhet. Det finns i förekommande fall även anledning att se över frågor om beställar- och utförarnämnder och om underställda nämnder (som inte längre tillåts).

Kommuner, landsting och regioner har vidare anledning att se över och ta ställning till regler om arbetsformer och beslutsförhet i utskott och presidier.

Det finns även skäl att se över och anpassa reglerna om arbetsformer m.m. för kommunal-, landstings-, region- och oppositionsråd, vare sig de finns i reglementet för styrelsen eller i ett särskilt reglemente.

SKL avser att i början av år 2018 ge ut nytt underlag om reglemente för styrelse och nämnder.

Hantering av delegationsbeslut

Kommuner, landsting, regioner och kommunalförbund har anledning att överväga om det finns skäl att ändra hanteringen av delegationsbeslut. Det gäller bl.a. om det finns skäl att utnyttja möjligheten att undanta vissa ärenden/beslut från anmälan till nämnden. Om så sker måste också regleras hur protokoll ska föras och protokoll ska justeras.

Det finns också anledning att se över delegationsordningarna med hänsyn till presidienas möjlighet att fatta beslut samt när det gäller gränsdragningen mot direktörens instruktion.

Arbetsordning för fullmäktige

Arbetsordningen för fullmäktige behöver ses över och uppdateras. Det gäller bl.a. presidiets roll att bereda revisorernas budget samt de sakkunniga revisorernas närvarorätt. Hänvisningar till bestämmelser i kommunallagen behöver uppdateras

SKL avser att i början av år 2018 ge ut nytt underlag för arbetsordning för fullmäktige.

Kommunalförbund

Förbundsordningar för kommunalförbunden behöver ses över och uppdateras.

Frågor och synpunkter

Frågor och synpunkter med anledning av detta cirkulär kan i första hand ställas till

Helena Linde, tfn 08-452 79 76, helena.linde@skl.se

Lena Dalman, 08-452 79 73, [lena.dalman@skl.se](mailto:lana.dalman@skl.se)

Staffan Wikell, 08-452 75 71, staffan.wikell@skl.se

Sveriges Kommuner och Landsting
Avdelningen för juridik

Germund Persson
Chefsjurist

Helena Linde
förbundsjurist