

En kommunallag för framtiden

Del A

*Slutbetänkande av Utredningen om en
kommunallag för framtiden*

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:24

Till statsrådet Ardalan Shekarabi

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

Departementsrådet Johan Höök utsågs samma dag som särskild utredare.

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

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

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

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

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

Utredningen har antagit namnet Utredningen om en kommunallag för framtiden.

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

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

Stockholm i mars 2015

Johan Höök

/Susanne Ritseson
Annika Rudestad
Mats Rundström

Förkortningar

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

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

Sammanfattning

Den kommunala verksamheten har förändrats

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

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

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

Bättre förutsättningar för en ändamålsenlig organisation

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

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

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

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

Försöksverksamhet med majoritetsstyre

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

Styrning och uppföljning av verksamhet i egen regi

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

De anställda

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

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

Styrelseledamöter i kommunala aktiebolag

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

En kommunallag i bättre samklang med EU-rätten

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

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

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

Laglighetsprövning

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

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

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

Verkställighet och rättelse av kommunala beslut

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

En webbaserad kommunal anslagstavla

Kommuner och landsting är skyldiga att på en fysisk anslagstavla bl.a. kungöra tid och plats för fullmäktiges sammanträden och tillkännage att protokoll över beslut har justerats. Eftersom alla kommuner och landsting använder sina webbplatser för att kommunicera med medborgarna bör denna ersättas med en anslagstavla på varje kommuns, landstings och kommunalförbunds webbplats. Dessa webbaserade 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.