

PM 2015:171 RI (Dnr 110-751/2015)

En kommunallag för framtiden (SOU 2015:24)

Remiss från Finansdepartementet

Remisstid den 30 oktober 2015

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Som svar på remissen ”En kommunallag för framtiden (SOU 2015:24)” hänvisas till vad som sägs i promemorian.

Föredragande borgarrådet Karin Wanngård anför följande.

Ärendet

Finansdepartementet har remitterat slutbetänkandet ”En kommunallag för framtiden”(SOU 2015:24) till Stockholms stad.

Utredningen om en kommunallag för framtiden har den 28 juni 2013 överlämnat sitt delbetänkande ”Privata utförare – kontroll och insyn” (SOU 2013:53).

Uppdraget har varit att föreslå en modernisering av kommunallagen.

Remissen finns att läsa i sin helhet på [regeringens hemsida](#).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och revisionskontoret.

Stadsledningskontoret ställer sig överlag positiva till utredningens förslag men har en del invändningar som framgår av tjänsteutlåtandet.

Revisionskontoret ställer sig bakom de förslag till författningsförändringar som påverkar revisorernas uppdrag.

Mina synpunkter

Jag delar utredningens utgångspunkt, att kommunallagen står inför ett behov av en större översyn och modernisering. När en sådan modernisering sker är det viktigt att lagen tillgodoser flera aspekter av det kommunala styret, inte minst de kommunala beslutens transparens, det kommunala självstyret samt att de kommunalrättsliga principerna som likställighetsprincip, lokaliseringsprincip och självkostnadsprincip bibehålls.

I huvudsak delar jag stadsledningskontorets bedömningar, avstyrkanden och tillstyrkanden i tjänsteutlåtandet. Kommentarer nedan följer rubrikerna i tjänsteutlåtandets synpunkter och förslag.

Bättre förutsättningar för en ändamålsenlig organisation

I likhet med stadsledningskontoret avstyrker jag utredningens förslag om en stärkt ställning för kommunstyrelsen. Kommunstyrelsens övergripande ansvar fungerar i nuvarande lagstiftning tillfredsställande och det finns, vilket också påpekas i tjänsteutlåtandet, påtagliga gränsdragningsproblem med utredningens förslag. Därmed är det svårt att se hur det är ämnat att underlätta den kommunala styrningen även om det var utredningens ambition.

Försöksverksamhet med majoritetsstyre

Den kommunala verksamheten och den lokala demokratin är inte betjänt av ett mer parlamentariskt arbetssätt där en politisk majoritet besätter samtliga platser i kommunstyrelsen. Tvärtom finns det ett stort värde i att information, beslutsunderlag, diskussioner och beslut sker i en så bred krets som möjligt.

Jag har svårt att se någon fördel alls med att genomföra en provverksamhet med majoritetsstyre, däremot är det enkelt att se hur ett sådant styre skulle polarisera de demokratiska beslutsprocesserna i kommunerna och tydligt missgynna den politiska minoritetens möjlighet till insyn och delaktighet. Jag vill därför avstyrka förslaget om försöksverksamhet med majoritetstyre.

Styrning och uppföljning av verksamhet i egen regi

Jag delar stadsledningskontorets bedömning att utredningens förslag är ett oproportionerligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen och att gränsdragningsproblemen i snittet mellan vad privata respektive offentliga utförare får göra blir fler och inte färre med utredningens förslag.

De anställda

Jag delar tjänsteutlåtandets tillstyrkanden och avstyrkanden på de grunder som anförs där.

Styrelseledamöter i kommunala aktieföretag

Den representativa demokratins arbetssätt där partier ansvarar bland annat för det egna nomineringsarbetet är en viktig del av vår demokratiska funktionssätt. Jag anser det olyckligt att den föreslagna lagstiftningen öppnar för att denna funktion i praktiken begränsas genom särskilt fullmäktigebeslut. Likaså avstyrker jag möjligheten att undanta en minoritet av ledamöterna från möjligheten till proportionella val.

En kommunallag i bättre samklang med EU-rätten

Jag delar tjänsteutlåtandets tillstyrkanden och avstyrkanden på de grunder som anförs där.

Laglighetsprövning

Kommunmedlemmarnas möjlighet till laglighetsprövning av kommunala beslut är en viktig och omistlig del av det kommunala styret. Men utredningens förslag att utvidga medlemskapsbegreppet till juridiska personer riskerar lätt att driva laglighetsprövningen mot ett håll där instrumentet kan användas i rent partssyfte att bromsa eller försena viktiga kommunala beslut. En sådan utveckling vore skadlig och dyr för kommunerna och jag avstyrker därför förslaget. Däremot är utredningens

förslag att utvidga medlemskapsbegreppet till i kommunen bosatta unionsmedborgare fullt rimligt.

Jag delar också stadsledningskontorets syn på förslaget att ta bort prövningsgrunderna för vissa budgetbeslut. Jag upplever utredningens förslag som ett ingrepp i den politiska processen och därmed också i kommunens demokratiska arbetssätt. Risken att utredningens förslag leder till förhalade budgetbeslut talar också starkt emot förslaget.

I övrigt anför jag under detta avsnitt det som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Verkställighet och rättelse av kommunala beslut

Jag delar den syn som stadsledningskontoret har i tjänsteutlåtandet vad gäller utredningens förslag i denna del. Samtidigt vill jag lyfta fram att det bland annat vid avknoppningar i vissa kommuner och landsting har fattats beslut inom tjänstemannaorganisationen som saknat delegation. Dessa beslut har blivit civilrättsligt bindande men har inte varit möjliga att laglighetspröva genom kommunallagen. Detta är i mitt förmenande en lucka i lagen som inte berörs av utredningen men som vore rimlig att se över inför en ny kommunallag.

En webbaserad anslagstavla

Jag tillstyrker utredningens förslag.

En förbättrad kommunal revision

Jag delar tjänsteutlåtandets tillstyrkanden och avstyrkanden på de grunder som anförts där.

Lagteknisk översyn

Det är för Stockholms stad angeläget att ha möjligheten att fortsätta arbeta med en borgarrådsberedning och borgarråd som lagstiftningen ser ut idag. Jag förstår utredningens ambition att åstadkomma en mer kommunalneutral lagstiftning. Men de förändringar som föreslås känns inte tillfredsställande och det är min uppfattning att det är bättre att bibehålla en särreglering.

Jag är också mycket angelägen om att staden, men också andra kommuner, ska ha möjlighet att undanta borgarråd från skyldigheten att svara på interpellationer.

I övrigt anför jag under detta avsnitt det som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

I samtliga övriga delar i remissen vill jag anföra samma synpunkter som framgår av tjänsteutlåtandet från stadsledningskontoret.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen ”En kommunallag för framtiden (SOU 2015:24)² hänvisas till vad som sägs i promemorian.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen ”En kommunallag för framtiden” (SOU 2015:24) hänvisas till vad som sägs i promemorian.

Stockholm den 7 oktober 2015

KARIN WANNGÅRD

Bilaga

Remissen ”En kommunallag för framtiden” (SOU 2015:24)

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden Anna König Jerlmyr och Cecilia Brinck (båda M) och borgarrådet Lotta Edholm (FP) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Föredragande borgarrådets förslag till beslut godkänns delvis.
2. Därutöver anføres följande.

Vi instämmer i stort i föredragande borgarrådets och stadsledningskontorets synpunkter i ärendet. Vad beträffar utredningens förslag om styrning och uppföljning av verksamheter i egen regi är vi dock av annan uppfattning.

Vi håller med om att det är väsentligt att värna det kommunala självstyret. Vi anser emellertid inte att utredningens förslag om att fullmäktige varje mandatperiod ska ta fram ett program med mål och riktlinjer för verksamheter i egen regi utgör en oproportionerlig inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Tvärtom anser vi att det är fullt rimligt att ställa detta krav. Tydliga, transparenta och uppföljningsbara mål för alla offentligfinansierade verksamheter, oberoende av huvudman, är väsentligt både ur ett medborgarperspektiv och för att säkerställa konkurrensneutralitet mellan fristående och offentliga utförare.

Vi ställer oss därför frågande till den rödgrönrosa majoritetens motvilja mot att införa ett lagstadgat krav som skulle säkra bättre målstyrning av offentliga verksamheter. Medborgarnas krav på god kvalitet är lika berättigade, oavsett om välfärden utförs av fristående eller kommunala aktörer. Det är anmärkningsvärt att majoriteten inte anser att så är fallet avseende verksamheter i offentlig regi och det förefaller uppenbart att det endast är av ideologiska skäl.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av Anna König Jerlmyr, Cecilia Brinck, Dennis Wedin, Johanna Sjö och Markus Nordström (alla M) och Lotta Edholm (FP) med hänvisning till Moderaternas och Folkpartiets gemensamma reservation i borgarrådsberedningen.

Ersätтарыtrande gjordes av Karin Ernlund (C) och Erik Slottner (KD) med hänvisning till Moderaternas och Folkpartiets gemensamma särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

Den nuvarande kommunallagen trädde i kraft den 1 januari 1992. Samhället har sedan dess genomgått stora förändringar, bl.a. vad gäller urbanisering och IT-utveckling. Globaliseringen och EU-medlemskapet påverkar allt mer den kommunala verksamheten. Kommunerna har i allt större utsträckning reformerat sina organisationer till följd av omvärldsförändringar och ideologiska ställningstaganden. Mål- och resultatstyrning tillämpas i allt större utsträckning och har gett upphov till en mer aktiv uppföljning av kommunal verksamhet. Även beställar- och utförarorganisation samt privata utförare har tillämpats respektive anlåtats i hög utsträckning. Den kommunala organisationen kräver alltmer specialistkompetens hos de anställda.

Kommunerna har flera olika roller som ansvariga för centrala välfärdstjänster, myndighetsutövare, samhällsbyggare, arbetsgivare, upphandlare och demokratiska arenor för olika former av beslutsfattande. Kommunallagen ska bidra till att de olika rollerna kan hanteras på ett effektivt och rättssäkert sätt.

Nedan framgår vad utredningen anfört under rubriker som återfinns i slutbetänkandets sammanfattning.

Bättre förutsättningar för en ändamålsenlig organisation

Enligt utredningen behöver förutsättningarna för en tydlig styrning av verksamheten i kommunerna förbättras genom att styrelsen kan få en starkare rättslig ställning i förhållande till övriga nämnder.

Styrelsen intar idag en ställning som kommunens ledande förvaltningsorgan och ska bl.a. ha uppsikt över den verksamhet som bedrivs av övriga nämnder, kommunalförbund och kommunala företag (6 kap. 1 § kommunallagen, nedan KL). Styrelsen förfogar dock idag inte över några direkta maktmedel då den utövar sin uppsikt. Befogenheten innefattar i princip bara en rätt att till nämnderna lämna råd, anvisningar och förslag till åtgärder som styrelsen anser bör vidtas.

Utredningen föreslår att fullmäktige får besluta att styrelsen ska kunna fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet. Styrelsen får dock inte ges en rätt att fatta beslut som rör andra nämnders myndighetsutövning eller ärenden som i övrigt rör enskilda. Tanken är att styrelsen som det ledande organet ska kunna anlägga ett helhetsperspektiv på verksamheten och t.ex. kunna fatta övergripande ekonomiska beslut om fullmäktige angett det som viss beslutsbefogenhet för styrelsen. Andra exempel som nämns är möjlighet att fatta för nämnderna bindande beslut på personal-, säkerhets- och miljöområdena. Ett annat exempel på situation när beslutanderätten ska kunna användas är när två nämnder är oense i något hänseende t.ex. vid tvister mellan nämnder i en beställar – utförarorganisation.

I kommunallagen stadgas att fullmäktige kan besluta att en nämnd ska vara underställd en annan nämnd (3 kap. 4 § 4 KL). Vidare får fullmäktige föreskriva att en lokal nämnd eller en nämnd som är underställd en annan nämnd inte får väcka ärenden i fullmäktige (5 kap. 24 § KL).

Utredningen föreslår att nämnda bestämmelser ska utmönstras. Bestämmelserna föreslås utgå med hänsyn till förslaget om styrelsens starkare roll och då skäl saknas till varför denna form av nämnd inte ska ha rätt att väcka ärenden.

Utredningen föreslår också att det av tydlighetsskäl införs en bestämmelse i kommunallagen om att fullmäktige får besluta att en nämnd ska tillhandahålla tjänster åt en annan nämnd. Av samma skäl föreslår utredningen att det i lagen ska anges att fullmäktige får besluta att inte anvisa en utförarnämnd några medel. Några andra bestämmelser om beställar –utförarnämnder är inte nödvändiga.

Försöksverksamhet med majoritetsstyre

Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt (KDF-utredningen) föreslog i sitt betänkande ”Vital kommunal demokrati” (SOU 2012:30) att det genom försökslagstiftning ska bli möjligt för kommuner och landsting att låta majoriteten besätta samtliga platser i kommun- eller landstingsstyrelsen. Syftet var att skapa en mer aktiv roll för fullmäktige, både som beslutande organ och som arena för politisk debatt. I efterföljande proposition anförde regeringen att frågan bör föregås av en fördjupad utredning om behovet av sådan verksamhet och möjligheterna till insyn för oppositionen.

Utredningen menar att det nu finns behov av att kunna genomföra en försöksverksamhet med majoritetsstyre och föreslår därför att en tidsbegränsad lag ska införas som ger kommuner och landsting möjlighet att besluta om sådan försöksverksamhet under mandatperioden 2018-2022. Enligt förslaget bör det finnas ett brett parlamentariskt stöd för att införa försöksverksamhet med majoritetsstyre, två tredjedelars majoritet i fullmäktige.

För att tillgodose oppositionens berättigade krav på insyn och administrativt stöd föreslår utredningen att fullmäktige i ett reglemente anger hur de partier som finns representerade i fullmäktige, men som inte har ledamöter eller ersättare i styrelsen, ska ges en god tillgång till information om styrelsens arbete och pågående ärenden samt administrativt stöd i övrigt. Någon särskild sekretessbrytande bestämmelse för att ge oppositionen tillgång till sekretessbelagd information behövs inte för försöksverksamheten. Utredningen hänvisar istället till 10 kap. 14 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) som innebär en viss begränsad möjlighet att i ett enskilt fall kunna lämna ut sekretessbelagd information till enskilda.

Styrning och uppföljning av verksamhet i egen regi

I det tidigare delbetänkandet ”Privat utförare – kontroll och insyn” (SOU 2013:53) föreslog utredningen bl.a. att uppföljning och kontroll av privata utförare skulle ske enligt program med mål och riktlinjer som fullmäktige beslutar om. Förslaget har lett till lagstiftning, bestämmelser om privata utförare finns i 3 kap. 18 c-19 b §§ KL.

Utredningen bedömer att kommuner och landsting bör anta mål och riktlinjer för den verksamhet som bedrivs i egen regi men som skulle kunna lämnas ut över till privata utförare samt även följa upp sådan verksamhet på liknande sätt som den verksamhet som bedrivs av privata utförare. Utredningen anser att det är viktigt att sträva efter konkurrensneutralitet mellan egenregiverksamhet och verksamhet som bedrivs av privata utförare och hänvisar också till medborgarnas intresse av ett aktivt uppföljningsarbete av verksamheterna. Förslaget från utredningen innebär en särskild kommunallagsbestämmelse som stadgar att fullmäktige för varje mandatperiod ska anta ett program med mål och riktlinjer som även ska omfatta egen verksamhet som

får utföras av privata utförare. På så sätt skulle uppföljningen av egenregi-verksamheten ske på likvärdigt sätt som verksamhet som bedrivs av privata utförare. Fullmäktige får inte delegera antagandet av detta program till nämnd.

De anställda

Det yttersta ansvaret för den kommunala verksamheten ligger på de förtroendevalda. Från juridisk synpunkt betraktas en anställd som biträde eller rådgivare till den nämnd hos vilken han eller hon är anställd. I kommunallagen finns endast vissa bestämmelser – om valbarhets hinder, personalföreträdares närvarorätt, jäv och delegering av beslutanderätt – som berör de anställda. Utredningen menar att det ur ett medborgarperspektiv är en brist att lagen inte tydligare reglerar hur den kommunala organisationen faktiskt fungerar och menar att rollfördelningen mellan förtroendevalda och anställda bör synliggöras i lagtexten. Utredningen föreslår att ett särskilt kapitel införs i kommunallagen med samtliga bestämmelser som rör de anställda i kommuner och landsting.

I kapitlet 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. Styrelsen får besluta att direktören ska ha en annan benämning. Direktören ansvarar för att det finns ett underlag till beslut i samtliga ärenden som styrelsen ska behandla. I detta ligger att underlagen är utformade på ett sakligt och opartiskt sätt samt att information t.ex. om osäkerhet i ekonomiska kalkyler eller rättsliga frågor redovisats. Direktören ansvarar även för att styrelsens beslut verkställs. I en instruktion ska styrelsen fastställa hur direktören ska leda förvaltningen och dennes övriga uppgifter. För att förhindra att direktören får en för stor arbetsbörda kan en biträdande chef utses eller så kan beslutanderätten i vissa ärenden delegeras till andra anställda. Utredningens förslag hindrar inte att det finns fler chefer under direktören med klart avgränsade ansvars- eller uppgiftsområden.

Utredningen bedömer att de anställda inte bör ha någon i kommunallagen fastslagen beslutanderätt, utan de anställdas beslutanderätt bör även fortsättningsvis utgå från nämnderna. Vad gäller delegationsbeslut föreslår utredningen – i syfte att underlätta administrationen – att det inte ska finnas någon absolut anmälningsskyldighet för dessa, även sådana beslut som fattats med stöd av vidaredelegation. Beslut som inte anmäls ska protokollföras särskilt, om beslutet får överklagas genom laglighetsprövning.

I kommunallagen ska införas en möjlighet för nämnderna att delegera beslutanderätt till sina presidier. I lagens inledning föreslås även en hänvisning till 1 kap. 9 § regeringsformen (RF), den s.k. objektivitetsprincipen.

I kapitlet om anställda ska en hänvisningsparagraf till bestämmelserna om förtroendeskadliga bisysslor i lagen om offentlig anställning införas.

Styrelseledamöter i kommunala aktiebolag

Utredningen bedömer att det finns ett behov av att kunna förse styrelser i kommunala aktiebolag med ledamöter med olika former av kompetens. Utredningen föreslår därför att fullmäktige får besluta att minoriteten av ledamöterna i en styrelse i ett kommunalt aktiebolag ska utses utan att lagen om proportionellt valsätt ska tillämpas. Fullmäktige ska i sådant fall anta riktlinjer där det ska anges vilken utbildning och erfarenhet styrelseledamöterna ska ha med hänsyn till bolagets verksamhet. Någon uttrycklig skyldighet att utse kommunala företagsstyrelser med

en jämn könsbalans ser utredningen det inte som möjligt att föreslå. Att införa en sådan skyldighet enbart för de kommunala aktiebolagen vore enligt utredningen inte lämpligt. Och förslag som skulle omfatta alla kommunala organ ligger utanför direktiven för utredningen.

En kommunallag i bättre samklang med EU-rätten

När Sverige blev medlem i EU gjordes bedömningen att det svenska medlemskapet skulle ha en begränsad påverkan på kommuner och landsting. Efter närmare tjugo års medlemskap kan det konstateras att EU påverkar landstingen och kommunerna i allt högre utsträckning och på många olika områden. Framförallt EU:s konkurrens- och upphandlingsregler påverkar den kommunalrättsliga regleringen.

EU:s konkurrensrätt har en konkret inverkan både på kommunernas och landstingens utrymme att ge olika former av stöd till näringslivet och på möjligheterna att ekonomiskt understödja egna ekonomiska verksamheter. Statsstödsreglerna har som utgångspunkt att stöd är förbjudet eftersom det kan snedvrída konkurrensen på den inre marknaden och att stöd som huvudregel måste föranmälas till kommissionen för granskning och godkännande innan det kan beviljas. Samtidigt finns det utrymme att ge stöd till ekonomisk verksamhet så länge stödet lämnas i enlighet med EU-rättsliga regler bl.a. för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (Services of General Economic Interest, SGEI).

I utredningens uppdrag ingår att utreda det utrymme som finns i förhållande till kommunal verksamhet och vilka krav som EU-rätten ställer för att använda sig av det. I direktiven pekar regeringen ut regleringen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som bör analyseras. Regeringen menar att många av de välfärdstjänster som svenska kommuner och landsting tillhandahåller – bl.a. hälso- och sjukvård, äldreomsorg, barn- och ungdomsutbildning, renhållning och avfallshantering – sannolikt kan definieras som sådana SGEI.

Någon allmän hänvisning till att kommunallagens bestämmelser kan påverkas av EU-rätten eller att kommuner och landsting har att följa EU-rätten bör enligt utredningen inte tas in i kommunallagen. Vad gäller befogenheter på näringslivsområdet föreslår utredningen att en förtydligande bestämmelse tas in i kommunallagen om att kommunernas och landstingens möjligheter att utöva sina befogenheter kan begränsas av reglerna om statsstöd. Utredningen föreslår också att det i kommunallagen förtydligas att kommunerna och landstingen inom sina befogenheter får tillhandahålla tjänster av allmänt intresse (SGEI) enligt Europeiska unionens fördrag. Dessutom menar utredningen att det i kommunallagen ska föras in en målsättningsparagraf om att kommuner och landsting, när de agerar på en marknad, ska verka för att uppträda konkurrensneutralt. Detta ska gälla om inte annat följer av lag eller annan författning.

Slutligen föreslår utredningen att den kommande upphandlingsmyndigheten ska ges uppgiften att vägleda kommuner och landsting som avser att ge ett stöd och att fem miljoner kronor avsätts till den verksamheten fr.o.m. budgetåret 2016.

Laglighetsprövning

I 10 kap. kommunallagen finns bestämmelser om överklagande av vissa kommunala beslut, laglighetsprövning. Prövningen har mer karaktären av en allmän medborgarkontroll än av ett rättsmedel i egentlig mening. Lagligheten, men inte lämpligheten, kan överklagas av kommun- och landstingsmedlemmar till domstol. Om överklagandet bifalls kan domstol upphäva beslutet men inte ersätta det med

något nytt beslut. Kommunmedlem är den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller ska betala kommunalskatt där.

Utredningen menar att kopplingen mellan medlemskap och talerätt ska vara kvar. Kretsen medlemmar bör enligt utredningen utvidgas med tanke på samhällsförändringar och ett företagarperspektiv. Juridiska personer som bedriver näringsverksamhet från fast driftställe i kommunen eller landstinget samt ideella föreningar som har sitt säte eller bedriver verksamhet i kommunen eller landstinget föreslås vara medlemmar och därmed ha talerätt i laglighetsprövningar. Även unionsmedborgare som är bosatta i kommun men som inte ska vara folkbokförda där föreslås vara kommunmedlemmar. Idag har dessa personer rösträtt till fullmäktige och är valbara till fullmäktige (4 kap. 3 och 5 §§ KL).

Utredningen har även sett över utformningen av bestämmelserna om laglighetsprövning och föreslår bl.a. att den begränsning i vilka prövningsgrunder som kan tillämpas vid laglighetsprövning för vissa budgetbeslut – om synnerliga skäl för att underlåta att balansera budget eller att återställa negativt resultat – tas bort. Vidare föreslår utredningen att vissa prövningsgrunder i 10 kap. 8 § KL förtydligas och redigeras språkligt.

Den första prövningsgrunden ”inte tillkommit i laga ordning” föreslås istället lyda ”inte kommit till på rätt sätt”. I avsnitt 14.14 går utredningen in på innebörden av prövningsgrunden; tar bestämmelsen sikte på felaktigheter enbart enligt kommunallagen eller kan t.ex. formaliabestämmelser även i andra författningar ligga till grund för att upphäva ett kommunalt beslut? Utredningen anser att det inte finns anledning att begränsa prövningsgrunden till att avse felaktig hantering enbart enligt kommunallagen. ”På rätt sätt” kan enligt utredningen syfta på att en bestämmelse i t.ex. kommunallagen, speciallagstiftning eller av fullmäktige antagen instruktion inte iakttagits eller att en allmän rättsgrundsats åsidosatts. Utredningen uttrycker att det ska vara fråga om styrdokument antagna med stöd av bestämmelser i kommunallagen, som t.ex. en arbetsordning, instruktion eller reglemente och inte allmänt informationsmaterial.

Verkställighet och rättelse av kommunala beslut

Idag får ett kommunalt beslut som kan laglighetsprövas verkställas innan det vunnit laga kraft och så även om det överklagas. Bestämmelsen i 10 kap. 14 a § KL innebär dock att en individuell prövning ska göras och att verkställighet inte får ske om särskilda skäl talar emot det. Om ett beslut verkställts och upphävts av domstol genom avgörande som vunnit laga kraft ska rättelse ske ”i den utsträckning som det är möjligt” (10 kap. 15 § KL). Någon reglering om sanktioner mot utebliven rättelse av kommunala beslut finns inte i kommunallagen.

Statskontoret har tidigare fått regeringens uppdrag att undersöka i vad mån kommuner och landsting inte rättar verkställda beslut som upphävts av domstol vid laglighetsprövning. I sin rapport ”Verkställighet och rättelse av kommunala beslut” (2012:6) framgick bl.a. att kommuner och landsting i de allra flesta fall som undersökningen omfattade rättat de beslut som undanröjts av domstol. I ett fåtal fall hade kommunala beslut verkställts på ett sådant sätt som gjort det omöjligt att rätta och även om problemet inte är omfattande föreslår utredningen en skärpning av reglerna om verkställighet. Förslaget innebär att om ett beslut inte kan rättas ska det vara ett skäl för att beslutet inte ska få verkställas förrän det fått laga kraft.

En webbaserad anslagstavla

Kommunallagen förutsätter att det i varje kommun, landsting och kommunalförbund finns en officiell anslagstavla (3 kap. 30 §, 5 kap. 9 §, 5 kap. 62 §, 6 kap. 30 § och 10 kap. 6 § KL). Några uttryckliga regler om anslagstavlans utformning finns inte men det anses att anslagstavlan ska placeras på lämplig plats som t.ex. i entrén till kommunens eller landstingets centrala förvaltning. Förutom att anslagstavlan används för anslag om att protokoll från sammanträden har justerats, används den bl.a. för kungöranden av kommunala sammanträden. Utöver bestämmelser i speciallagstiftning som plan- och bygglagen, finns närmare reglering om användningen av anslagstavlan i lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m. Även lagen (1070:462) om vissa anslag på kommuns anslagstavla innehåller generella bestämmelser som rör den kommunala anslagstavlan.

Kommunala beslut anses gällande från den tidpunkten då protokollet över beslutet har justerats. Av allmänna rättsgrundsatser anses följa att normbeslut inte har bindande verkan mot enskilda, dvs. är verkställbara, innan de har kungjorts (offentliggjorts). Den grundläggande formen för offentliggörande av kommunala beslut är tillkännagivandet på anslagstavlan att protokollet över beslutet justerats. Från den tidpunkten börjar tiden för rätten att överklaga beslut som fattats vid sammanträdet att löpa, som vid laglighetsprövning är tre veckor (10 kap. 6 § KL).

Nuvarande system med fysiska anslagstavlor kräver att bestämmelserna i OSL tillämpas. Om anslagstavlan ska göras elektronisk måste ytterligare regler beaktas, bl.a. personuppgiftslagen (1998:204) och lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor.

Idag gäller att kungörelse om varje sammanträde i fullmäktige ska anslås på anslagstavla minst en vecka före sammanträdesdagen (5 kap. 8-9 §§ KL). Och i samma kapitel i kommunallagen finns ytterligare bestämmelser om hur sammanträdena kungörs (5 kap. 8-11 §§ KL).

Utredningen har låtit göra en enkät som visar att i princip alla kommuner och landsting i Sverige publicerar beslutsprotokoll från fullmäktige eller nämnder på kommunens eller landstingets webbplats. Erfarenheterna är överlag positiva. De problematiska aspekter som lyfts fram är dels att sekretess- och personuppgiftsfrågor måste hanteras, dels att det kan finnas personer som inte har tillgång till den digitala tekniken eller att tekniken kan fallera.

Utredningen bedömer att en elektronisk anslagstavla på varje kommun, landstings eller kommunalförbunds webbplats på ett bättre sätt fyller anslagstavlans funktion än en fysisk. De fysiska anslagstavlorna bör ersättas med webbaserade anslagstavlor och nämnda organ bör vara skyldiga att även på annat sätt göra innehållet på anslagstavlorna tillgängligt.

Förslaget från utredningen innebär att det på en anslagstavla på respektive organs webbplats ska tillkännages att protokollet över ett beslut justerats. Där ska även fullmäktiges sammanträden tillkännages. Anslagstavlan ska vara lättillgänglig och kunna särskiljas från övrigt innehåll på webbplatsen.

Med hänsyn till föreslagna bestämmelserna om anmälningsskyldigheten för delegationsbeslut (se under rubriken De anställda) föreslår utredningen att tillkännagivanden av delegationsbeslut som inte ska anmälas till nämnd, ska anslås på anslagstavlan. Kommuner, landsting och kommunalförbund ska på anslagstavlan i den utsträckning de bestämmer publicera justerade protokoll som förts vid ett

sammanträde med fullmäktige eller en nämnd, om det inte finns hinder i lag eller annan författning, dvs. främst regler om sekretess och skydd för personuppgifter. Det ska på anslagstavlan upplysas om hur man överklagar beslut enligt kommunallagen.

Utredningen föreslår vidare att annan information får tillkännages på anslagstavlan – meddelande om sammanträden med en styrelse eller annan nämnd, beslutsunderlag inför fullmäktiges, styrelsens eller nämndernas sammanträden, ytterligare kungörelser, tillkännagivanden eller annan information som med stöd av lag eller annan författning ska meddelas på anslagstavlan.

Och några andra lagändringar föreslås. Kungörelse ska inte lämnas till ledamöter och ersättare, utan de ska kallas till sammanträden. Dagens skyldigheter att i ortstidning kungöra fullmäktiges sammanträden och tillkänna justering av landstingens beslutsprotokoll ska upphöra. Likaså ska kungörelse om sammanträde vid vilket budgeten fastställs i kommunalförbund med förbundsdirection inte längre ske, utan ersättas med tillkännagivande på kommunalförbundets anslagstavla minst en vecka före sammanträdesdagen. Bevis om anslagsdag ska inte längre regleras och lagen om vissa anslag på kommuns anslagstavla ska upphävas. Vidare föreslås vissa följdändringar bl.a. i lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade och plan- och bygglagen (2010:900).

Utredningen bedömer att ansvaret för informationen på anslagstavlan och driften av den vilar på kommunen, landstinget eller kommunalförbundet. Några lagregler om ansvar, säkerhet och den praktiska hanteringen av anslagstavlan behövs inte.

Som ett komplement till den föreslagna lagregleringen om en webbaserad anslagstavla föreslår utredningen krav på att kommuner, landsting och kommunalförbund i sina lokaler eller på annan plats ska ge allmänheten möjlighet att ta del av innehållet på anslagstavlan.

En förbättrad kommunal revision

Den kommunala revisionen är fullmäktiges organ för att granska den kommunala verksamheten. Revisorernas uppdrag regleras i första hand i kommunallagen där det bl.a. framgår att deras uppdrag är att granska den kommunala verksamheten och då att särskilt pröva hur de av fullmäktige utsedda förtroendevalda har utfört sina uppdrag (9 kap. 9 § KL).

Bland revisorernas uppgifter märks främst att varje år lämna en revisionsberättelse till fullmäktige med uttalande om huruvida ansvarsfrihet för de förtroendevalda i styrelsen, nämnder och fullmäktigeberedningar tillstyrks eller ej (9 kap. 16-17 §§ KL).

Sedan kommunallagen trädde i kraft har bestämmelserna setts över flera gånger och ändringar i lagstiftningen har skett för att stärka den kommunala revisionen. Bl.a. har vad gäller oberoendet jävsregler förts in för revisorerna. Vad gäller professionalitet så har införts bestämmelser om rätt att anlita sakkunniga för granskningen. Fullmäktiges roll i processen har också förtydligats genom kravet på att fullmäktige ska motivera sitt ställningstagande till revisorernas förslag.

Utredningen bedömer att de kommunala revisorernas granskningsuppdrag är tydligt reglerat men konstaterar att revisorerna behöver tillförsäkras tillräckliga resurser för sitt uppdrag. I kommunallagen bör därför anges att det är fullmäktiges presidium (och inte styrelsen som ingår i revisorernas granskning) som ska upprätta förslag till budget för revisorer. Utredningen föreslår att de sakkunnigas roll ska stärkas så att de alltid ska beredas tillfälle att yttra sig när fullmäktige behandlar

revisionsberättelsen och att de har rätt till upplysningar från nämnder och fullmäktigeberedningar. Om en revisor utses till ordförande bland revisorerna föreslår utredningen att han eller hon ska väljas från den politiska minoriteten.

Idag är den som är vald till ledamot eller ersättare i fullmäktige inte valbar som revisor (4 kap. 6 a § KL). Bestämmelsen motiveras av kravet på oberoende. Detta motiv gör sig lika starkt när en person först väljs till revisor och därefter genom efterträdarval utses till ledamot eller ersättare i fullmäktige menar utredningen och föreslår ett förtydligande i lagtexten.

Revisorerna bör enligt utredningens bedömning fortsätta att uttala sig om ansvarsfrihet ska lämnas eller inte. Vad gäller processen i fullmäktige föreslås att godkännande av årsredovisningen ska ske innan fullmäktige tar ställning till frågan om ansvarsfrihet, en skärpning mot dagens krav på att så bör ske.

Utredningen föreslår att inskränkningarna i möjligheterna till fyllnadsval av revisorer ska tas bort och att begreppet årsbokslut ska ersättas med det idag mer använda uttrycket årsredovisning.

Lagteknisk översyn

Ny kommunallag

Utredningen föreslår att en ny kommunallag ska ersätta den nuvarande. Den nya kommunallagen ska ha 13 kapitel som byggs upp med liknande struktur. Särskilda kapitel tillkommer som ska handla om de anställda, medborgarna, kommunal samverkan och överlämnande av kommunala angelägenheter. Det särskilda kapitlet om medbestämmandeformer utgår och bestämmelserna förs till andra kapitel. På detta sätt menar utredningen att lagen ska tillgodose behovet av effektivitet och professionalitet i verksamheten samtidigt som den ska bidra till att kommuner och landsting ” kan fungera som demokratiska arenor”. Genom kapitlet om medborgare ska medborgarperspektivet förstärkas. Många språkliga och redaktionella ändringar har gjorts när nuvarande bestämmelser förs över till den nya kommunallagen.

Utredningen föreslår ett inledande kapitel 1 om grunderna för den kommunala verksamheten med de mest grundläggande principerna om kommunal självstyrelse och demokrati. En bestämmelse ska föras in om att beslutanderätten utövas av valda församlingar. En hänvisning till objektivitetsprincipen i RF föreslås också.

I kapitel 2 om kommunala angelägenheter samlas bestämmelserna, eller hänvisningarna till bestämmelserna som reglerar den kommunala kompetensen och kommunala principer. Bestämmelser som kopplar kommunallagen till EU-rätten föreslås föras in i kapitlet.

I kapitel 3 om kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer föreslår utredningen en katalog av kommunala organ och verksamhetsformer. De materiella bestämmelserna finns i andra kapitel.

I kapitel 4 om förtroendevalda samlas bestämmelserna om de förtroendevalda och även bestämmelserna om partistöd placeras här.

Kapitel 5 med rubriken Fullmäktige innehåller bestämmelser om fullmäktige och fullmäktiges uppgifter.

Utredningen föreslår ett kapitel 6 om styrelsen och övriga nämnder som motsvarar 3 kap. kommunallagen.

Ett nytt kapitel 7 om anställda föreslås där bestämmelserna om anställda samlas.

Utredningen föreslår även ett nytt kapitel 8 om medborgarna med materiella bestämmelser om medborgarnas möjligheter att påverka och hänvisningar till sådana bestämmelser.

I ett nytt kapitel 9 om kommunal samverkan samlas bestämmelserna om kommunalförbund och gemensam nämnd.

I ett nytt kapitel 10 föreslår utredningen att förutsättningarna att överlämna kommunal verksamhet till kommunala bolag, stiftelser och föreningar samt till privata utförare regleras. De flesta bestämmelserna finns idag i 3 kap. kommunallagen.

I kapitel 11 om ekonomisk förvaltning föreslår utredningen en ny struktur, tydligare tidsordning än i nuvarande kommunallag genom att bestämmelserna om budget kommer först och därefter bestämmelser om bl.a. hantering av över- och underskott och slutligen hanteringen av räkenskaper.

I kapitel 12 ska bestämmelser om den kommunala revisionen finnas.

Slutligen samlas i kapitel 13 alla bestämmelser om laglighetsprövning.

Mindre ändringar

Utredningen föreslår vissa mindre ändringar i kommunallagen. Om en förtroendevald som valts av fullmäktige upphör att vara valbar, upphör också uppdraget vid nästa fullmäktigesammanträde, om inte fullmäktige beslutar att den förtroendevalda får ha kvar sitt uppdrag under mandattiden. Vidare föreslås att fullmäktige får besluta att de förtroendevalda som väljs efter ett omval, en förnyad sammanräkning eller ett extra val, kan tillträda vid en tidigare tidpunkt än två månader efter att omvalet, sammanräkningen eller extra valet avslutats. De förtroendevalda vars uppdrag upphör i och med omvalet, sammanräkningen eller extra valet har avslutats, upphör vid den tidpunkt de nyvalda förtroendevalda tillträder sina uppdrag.

Vad gäller ersättare i styrelsen, föreslår utredningen att det i kommunallagen stadgas ett minimiantal om fem ersättare i styrelsen. Idag står det i 6 kap. 9 § KL att antalet ledamöter inte får vara mindre än fem ”och antalet ersättare bör vara lika stort som antalet ledamöter”.

Utredningen föreslår att det i lagtexten ska framgå att nämnden till en nämndberedning får välja även andra än förtroendevalda. Detta gäller redan idag enligt uttalanden i förarbeten m.m.

Kraven på vad kommunalförbunds förbundsordningar ska innehålla bör ändras i vissa begränsande avseenden, bl.a. på vilket sätt revisorer ska utses.

Minskad särreglering

Utredningen föreslår även minskad särreglering i kommunallagen. Det finns idag vissa bestämmelser i 4 kap. 24-29 §§ KL om borgarråd som gäller enbart för Stockholms kommun. Regeringen har senast i propositionen Vital kommunal demokrati (prop. 2013/14:5) gjort bedömningen att behovet av den särregleringen är litet, men att det saknas skäl att avskaffa regleringen mot Stockholms kommuns vilja.

Utredningen anser att nuvarande system med borgarråd inte ska regleras mer än vad som är nödvändigt för att Stockholms kommun ska kunna behålla sitt nuvarande arbetssätt. Utredningen gör bedömningen att ett tillsättande av borgarråd bör anses vara tillsättande av en fullmäktigeberedning och att denne blir förtroendevald i samband med det valet.

Utredningen föreslår att en förtroendevald som fullgör sitt uppdrag på heltid eller betydande del av heltid får benämnas borgarråd. En sådan förtroendevald ska

uppfylla de villkor för valbarhet som gäller för andra förtroendevalda i kommunallagen. Utöver borgarråd får ett kommunalråd, landstingsråd m.fl. tidigast väljas av fullmäktige vid första sammanträdet efter det att val av fullmäktige hållits i hela landet. Nämnade personer som inte är ledamöter i fullmäktige ska närvara vid fullmäktiges sammanträde. De får delta i överläggningarna och framställa förslag men inte delta i besluten. Nuvarande bestämmelser i 4 kap. 27 § KL om borgarrådets förmåner och i 5 kap. 52 § andra stycket KL om att interpellation får ställas till borgarråd ska finnas kvar. Bestämmelsen i 4 kap. 29 § KL att fullmäktige får meddela närmare föreskrifter om borgarråden behöver enligt utredningen inte finnas kvar. Det fullmäktige vill bestämma särskilt om borgarråd kan enligt utredningen bestämmas i arbetsordning för fullmäktige eller reglemente för nämndernas verksamhet och arbetsformer.

Specialbestämmelsen i 5 kap. 1 § KL stadgar att i Stockholms kommun och i landsting med över 300 000 röstberättigade ska antalet ledamöter bestämmas till minst 101. Utredningen menar att bestämmelsen ska göras kommunneutral samtidigt som kravet på minst 101 ledamöter i Stockholms kommunfullmäktige inte ska ändras. Med hänsyn till att antalet röstberättigade i Stockholms kommun den 19 augusti 2014 uppgick till cirka 715 000 menar utredningen att i praktiken kommer bestämmelsen endast att reglera vad som gäller för Stockholms kommun.

Utredningen föreslår också att särregleringen i 2 kap. 6 § KL om kompetens för Stockholms läns landsting att ha hand om sådana angelägenheter inom en del av landstinget som kommunerna där egentligen ska sköta, ska tas bort. Bestämmelsen har funnits sedan 1969. Vid kommunallagens tillkomst fann lagstiftaren att det inte var uteslutet att bestämmelsen i framtiden kan ha betydelse på olika områden där det krävs regionala insatser, och att den därför kunde ha en funktion även i fortsättningen. Med hänsyn till den ökade specialregleringen och uppgiften från Stockholms läns landsting att bestämmelsen inte används föreslår utredningen att bestämmelsen slopas.

Konsekvenser av förslagen

Utredningen ska redovisa vilka konsekvenser som utredningens förslag får för kostnader och intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. Utredningen ska även belysa förslagets konsekvenser för det kommunala självstyre m.m. Av 14 kap. 3 § RF framgår att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den.

Utredningen gör sammanfattningsvis bedömningen att det samlade förslaget bidrar till välfungerande kommunala verksamheter och inte innebär något oproportionellt ingrepp i den kommunala självstyrelsen samt att det innebär förbättringar för företagets arbetsförutsättningar. Vissa förslag kan innebära administrativa merkostnader men dessa kan enligt utredningen bedömas vara mycket begränsade.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och revisionskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 21 september 2015 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontorets synpunkter redovisas under nämnda rubriker som finns i slutbetänkandets sammanfattning.

Bättre förutsättningar för en ändamålsenlig organisation

Stadsledningskontoret ifrågasätter om det finns behov av på sätt utredningen föreslår förstärka kommunstyrelsens ställning i förhållande till övriga nämnder. Det kan vara förknippat med svårigheter att precisera vilka ärenden, som inte rör myndighetsutövning eller rör enskilda, som på förslaget sätt får beslutas av kommunstyrelsen. Av utredningen angivna exempel på beslut (se ovan) synes inte vara genomtänkta, personalärenden rör ofta enskilda och vad gäller miljöärenden är dessa specialreglerade och rör ofta myndighetsutövning mot enskild. Kontoret menar att i en kommunal vardag med exempelvis stora och långdragna ärenden t.ex. bygg- och anläggningsprojekt torde det vara svårt att tillämpa en sådan beslutsform utan komplikationer vad gäller ansvar, verkställighet, uppföljning samt handläggning av överklaganden. Även ur ett medborgarperspektiv torde det vara svårt att förstå föreslagen beslutsform och kontoret menar att ytterligare analys krävs om förslaget ska genomföras.

Stadsledningskontoret har ingen invändning mot att bestämmelser om underställd nämnd tas bort eller att det tydliggörs att beställar – utförarorganisation är laglig.

Försöksverksamhet med majoritetsstyre

Stadsledningskontoret är tveksamt till att det finns behov av försöksverksamhet med majoritetsstyre enligt utredningens förslag. Dessutom kan det från demokratisynpunkt ifrågasättas hur oppositionens berättigade krav på information i praktiken ska kunna fungera. Bestämmelsen om förbehåll i 10 kap. 14 § OSL ger enligt stadsledningskontorets uppfattning inte lagligt stöd för att ge personer tillgång till sekretessbelagda uppgifter i egenskap av offentliga funktionärer.

Styrning och uppföljning av verksamhet i egen regi

Stadsledningskontoret avstyrker förslaget i denna del. Det hör till fullmäktiges grundläggande uppgifter att besluta om att fastställa mål och riktlinjer för nämnderna samt om nämndernas organisation och verksamhetsformer (3 kap. 9 § KL). Nämnderna har ansvar för sina verksamheter och den interna kontrollen däröver. Nämndernas ansvar omfattar såväl egenregiverksamhet som den verksamhet som utförs av privata utförare, vilket följer av 6 kap. 7 § KL. Kommunstyrelsen har idag uppsiktsansvar över nämndernas verksamheter samtidigt som uppföljning och kontroll ska ske av fullmäktige och revisorerna enligt kommunallagens bestämmelser.

Stadsledningskontoret menar att gällande regelverk – innefattande även bestämmelserna om privata utförare – är tillräckliga för att på ett rättssäkert sätt följa upp verksamheterna. Ytterligare bestämmelser om program med mål och riktlinjer synes onödigt betungande för kommunerna, ett oproportionellt ingrepp i den kommunala självstyrelsen (14 kap. 3 § RF). Vidare skulle förslaget medföra komplexa frågeställningar och gränsdragningsproblem rörande vilka verksamheter/uppgifter (exempelvis interna servicefunktioner inom administration, ekonomi och IT) som lagligen får utföras av privata utförare och vad som är myndighetsutövning m.m.

De anställda

Stadsledningskontoret tillstyrker att det införs ett kapitel om anställda i kommunallagen med bl.a. hänvisning till bestämmelser om bisysslor i lagen (1994:260) om offentlig anställning. Kontoret tillstyrker även hänvisningen till RF. Att möjliggöra delegation till nämndernas presidier tillstyrks också.

Men vad gäller övriga föreslagna delegationsbestämmelser har kontoret invändningar.

Dagens anmälningsbestämmelser av delegationsbeslut fyller de krav som kan ställas på rättssäkerhet och effektivitet. Det finns därför ingen anledning till förändring. Det föreslagna systemet med särskild protokollföring verkar administrativt krångligt för kommunerna och heller inte motiverat utifrån ett medborgarperspektiv.

Stadsledningskontoret tillstyrker de föreslagna bestämmelserna om direktörens roll och uppgifter. Med hänsyn till vad som anförs om det ansvar som läggs på direktören avseende beslutsunderlag (avsnitt 8.41) vill kontoret uttrycka som sin uppfattning att det sakliga innehållet i underlaget givetvis är en uppgift för direktören att bedöma i det enskilda ärendet. Kontoret utgår ifrån att bestämmelsen om direktörens ansvar för beslutsunderlag inte innebär någon förändring av det ansvar som hittills gällt för kommunstyrelsens ordförande och kommunstyrelsen i beredningsprocessen. Direktörens ansvar för verkställighet av beslut bör inte heller förändra revisionsansvaret.

Styrelseledamöter i kommunala aktiebolag

Stadsledningskontoret avstyrker förslaget. Enligt kontorets uppfattning är det redan idag respektive parti som ansvarar för att i sitt nomineringsarbete beakta kompetens och samtidigt säkra att fördelningen mellan kön, ålder, bakgrund och sexuell läggning speglar det samhälle som vi lever i. Något behov av lagstiftning för att tillgodose att styrelser i kommunala aktiebolag förses med ledamöter med olika former av kompetens föreligger inte.

En kommunallag i bättre samklang med EU-rätten

Stadsledningskontoret tillstyrker att det i kommunallagen införs en förtydligande bestämmelse om att kommunernas möjligheter att utöva sina befogenheter kan begränsas av reglerna om statsstöd och att det i kommunallagen klargörs att kommunerna inom sina befogenheter får tillhandahålla tjänster av allmänt intresse (SGEI).

Som utredningen konstaterar medger EU-rätten större möjligheter att lämna stöd till det privata näringslivet än vad kommunallagen medger (avsnitt 11.5). Utredningen har bedömt att det inte ligger inom dess uppdrag att föreslå någon förändring av den kommunala kompetensen på näringslivsområdet på grund av EU-rätten (avsnitt 13.2).

Stadsledningskontoret vill peka på att bl.a. innovation och utveckling är av EU prioriterade områden och förutsättningarna för kommunerna att ge stöd i de sammanhangen kan i de enskilda fallen begränsas av 2 kap. 8 § KL. Kommunallagen är i de fallen inte i samklang med EU-rätten.

Stadsledningskontoret avstyrker förslaget att det i kommunallagen ska införas en målsättningsparagraf om att kommuner, när de agerar på en marknad, ska verka för att uppträda konkurrensneutralt. Att kommuner ska uppträda på det sättet följer redan av upphandlingslagstiftningen, bestämmelserna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i konkurrenslagen, reglerna om missbruk av dominerande ställning och statsstödsreglerna. Målsättningsbestämmelsen tillför ingenting utöver vad som idag gäller. En målsättningsparagraf medför också tolknings- och tillämpningsproblem. Hur ska den tolkas i förhållande till gällande lagstiftning inklusive de kommunalrättsliga principerna i kommunallagen (bl.a. självkostnadsprincipen, likställighetsprincipen och lokaliseringssprincipen)? Redan en läsning av utredningen ger utrymme för olika tolkningar av hur bestämmelsen ska tillämpas. På s. 463 anges att avsikten är att bestämmelsen ska vara mjukt styrande och ge utrymme för lokala bedömningar medan det i författningskommentaren på s. 754 anges att orden ”verka för” innebär ett krav på aktiva överväganden och åtgärder.

Stadsledningskontoret avstyrker också förslaget att den kommande upphandlingsmyndigheten ska ges uppgiften att vägleda kommuner och landsting som avser att ge stöd. Som utredningen konstaterar (avsnitt 13.5) behövs kvalificerad vägledning men det är varje kommuns eller landstings eget ansvar att göra den slutliga bedömningen i varje enskilt fall. Eftersom det är frågor för kommuner och landsting att bedöma och ansvara för anser stadsledningskontoret att det vore mer ändamålsenligt att den kompetens som behöver byggas upp återfinns hos Sveriges Kommuner och Landsting och inte hos en statlig myndighet.

Laglighetsprövning

Stadsledningskontoret delar synen på medlemskap och talerätt men avstyrker den föreslagna utvidgningen av medlemskretsen vad gäller juridiska personer och ideella föreningar. Kontoret hänvisar till den uppfattning som kommit till uttryck i särskilt yttrande, **bilaga**, av experterna Helena Linde, Anna Lindström, Barbro Naroskyin och Anna Sandborgh.

Laglighetsprövningens funktion som medborgartalan tillgodoses väl genom dagens krets av taleberättigade. Behovet av rättspraxis på kommunalrättens område är, som utredningen anför, viktig för kommunernas verksamhet men kan inte motivera föreslagen utvidgning av talekretsen. Riskerna finns att laglighetsprövningen blir ett verktyg för tydliga partsintressen som kan förhålla angelägna samt ofta kontroversiella beslutsprocesser. Detta innebär ingrepp i den kommunala självstyrelsen (14 kap. 3 § RF) och kan försvåra för kommunerna att genomföra demokratiskt fattade kommunala beslut av olika slag. En utvidgning riskerar givetvis också att medföra att antalet laglighetsprövningar ökar, vilka såsom utredningen påpekat, för en enskild kommun eller landsting kan vara mycket tids- och resurskrävande samt få stor påverkan i det enskilda fallet och för hela sektorn (avsnitt 14.15). Med de nya kraven på geografisk anknytning för företag och särskilt ideella föreningar riskeras dessutom att talerätsfrågorna blir komplicerade, vilket kan leda till långa laglighetsprövningsprocesser.

Att utvidga kretsen till att omfatta icke folkbokförda unionsmedborgare bedöms som konsekvent och stadsledningskontoret har inget att invända däremot.

Stadsledningskontoret avstyrker förslaget om att prövningsgrunderna för vissa budgetbeslut ska tas bort. De argument som ligger till grund för begränsningen i kommunallagen gäller även idag. Budget och skatt hör till de principiella och viktiga beslut fullmäktige har att fatta och där det politiska inslaget är avgörande. Förslaget skulle kunna medföra att överklaganderätten missbrukas för att förhålla budgetprocessen samt medföra andra komplikationer om budgetens innehåll för det fall t.ex. beslut om en underbalanserad budget upphävs vid en laglighetsprövning.

Stadsledningskontoret avstyrker föreslagen ändring av beslutspunkten 1 i 10 kap. 8 § KL ”inte tillkommit i laga ordning” till ”inte kommit till på rätt sätt” och de uttalanden om punkten som torde vara en fråga för rättstillämpningen i våra domstolar. I laglighetsprövningsmål är det vanligt att prövningsgrunden åberopas av klaganden och det är inte helt lätt för medborgare att sätta sig in i och rätt tolka de kommunala styrdokument. Det kan från medborgarperspektiv även vara svårt att rätt förstå ett besluts innebörd och tillkomst i förhållande till speciallagstiftning, varför den språkliga ändringen kan uppfattas som vilseledande. Utredningens synsätt skulle dessutom bl.a. kunna innebära att domstolarna i sin prövning enligt denna punkt ska pröva ett besluts laglighet i förhållande till av fullmäktige antagna styrdokument såsom program med mål och riktlinjer. Förslaget skulle också kunna leda till flera laglighetsprövningar av okynneskaraktär och därmed ökade administrativa kostnader för kommuner, landsting och domstolar.

Verkställighet och rättelse av kommunala beslut

Stadsledningskontoret motsätter sig förslaget om en skärpning. Bestämmelsen kan inte anses motiverad med hänsyn till dagens bestämmelser och hur de, i mycket hög grad, tillämpats av Sveriges kommuner.

Att låta ett fåtal fall ”av misskötsamhet” inverka på de demokratiska beslutsprocesserna i kommuner och landsting är att gå för långt. Statskontorets rapport ”Verkställighet och rättelse av kommunala beslut” (2012:6) visar att problemet med s.k. trots är sällsynt. Det vanligaste fallet då ett undanröjt kommunalt beslut inte rättats var enligt Statskontorets undersökning när en obehörig lärare anställdes i strid med skollagen. Det kan därför sägas vara fråga om en inskränkning i den kommunala självstyrelsen som inte är nödvändig enligt 14 kap. 3 § RF. Rättelser vid civilrättsligt bindande avtal kan vara komplexa, t.ex. vid fastighetsöverlåtelser med form- och villkorskrav enligt jordabalken (JB), vilket utredningen inte analyserat. I rättspraxis finns även fall då rättelser av verkställda upphävda beslut kunnat ske med dagens bestämmelser, t.ex. rättelsebeslut med ny överenskommelse om överlåtelse

av inventarier rörande avknoppning av verksamheter inom hemtjänsten i Rågsved och Hagsätra i Stockholms kommun. Exemplet om byggnader som rivits som verkställda beslut som inte kan rättas visar på okunskap om de kommunala verksamheterna och överklagande av kommunala beslut. Rivning av byggnad kräver normalt rivningslov enligt plan- och bygglagens bestämmelser och kan endast överklagas genom förvaltningsbesvär. Att ansöka om en sådan åtgärd kan inte heller anses som ett beslut som kan laglighetsprövas enligt kommunallagen, t.ex. då åtgärden är planenlig. I de kommunala verksamheterna förekommer civilrättsliga avtal av många olika slag och det är inte alltid möjligt, eller förenat med stora merkostnader, att avvakta laga kraft för att genomföra för kommunen angelägna projekt. Den nya bestämmelsen kan leda till att svenska kommuner i en internationell kontext försätts i en sämre position t.ex. vid värdskap av idrottsliga och liknande evenemang.

En webbaserad anslagstavla

Stadsledningskontoret tillstyrker samtliga förslag förutom vad gäller förslaget om beslutsprotokoll för delegationsbeslut som inte ska anmälas (se synpunkter ovan under Anställda). Även här hänvisar kontoret till den uppfattning om angelägen modernisering som kommit till uttryck i särskilt yttrande, **bilaga**, av experterna Helena Linde, Anna Lindström, Barbro Naroskyin och Anna Sandborgh.

En förbättrad kommunal revision

Stadsledningskontoret avstyrker förslagen om att sakkunniga alltid ska beredas tillfälle att yttra sig när fullmäktige behandlar revisionsberättelsen och att ordförande i revisionen ska utses från minoriteten.

Vad gäller yttranderätt ger redan dagens bestämmelser revisorerna rätt att ge de sakkunniga möjlighet att yttra sig när fullmäktige behandlar revisionsberättelsen. De sakkunnigas rapporter ska enligt kommunallagen fogas till revisionsberättelsen och revisorerna ansvarar för de bedömningar som uttalas i revisionsberättelsen. Förslaget om att ordförande ska utses från minoriteten skulle innebära en politisering av det självständiga revisorsuppdraget.

Kontoret tillstyrker övriga förslag.

Lagteknisk översyn

Stadsledningskontoret är positivt till en kommunallag med modernare struktur även om det kan innebära vissa upprepningar i lagtexten och att ordningen på kapitlen kan diskuteras. Kontoret har en synpunkt som rör valbarhetshinder.

I kapitlet om anställda, lagförslagets 7 kap. 3 § finns en bestämmelse om valbarhetshinder för anställda och där nämns direktören och den som är chef för en förvaltning. Stadsledningskontoret föreslår att skrivningen, med hänsyn till ambitionen om att samtliga bestämmelser som rör de anställda ska återfinnas där, kompletteras så att det klart framgår att anställd som är redovisningsskyldig inte är valbar som revisor för granskning av verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten. Enligt lagförslaget framgår detta endast i kapitlet om förtroendevalda, 4 kap. 5 § andra stycket i den nya lagen.

Stadsledningskontoret tillstyrker de mindre ändringar som föreslås.

Vad gäller förslagen om minskad särreglering är stadsledningskontoret positivt till att utredningen anser att den nya kommunallagen ska medge att Stockholms kommun även framdeles kan ha en organisation med borgarrådsberedning och att utredningen är mån om att nuvarande arbetssätt kan behållas.

Kontoret delar dock inte uppfattningen att borgarrådsberedningen är en kommunfullmäktigeberedning (avsnitt 18.5.3), vilket får konsekvenser vid tolkning av lagtexten m.m. Enligt det reglemente som gäller för borgarrådsberedningen och borgarråden (Kfs 2014:18 3 §) har beredningen till uppgift att bereda och lägga fram förslag i de ärenden som ska behandlas av kommunstyrelsen. Idag är borgarrådsberedningen alltså ett särskilt beredningsorgan under styrelsen som har stöd i särreglerna i kommunallagen. Kontoret uppfattar att den nya bestämmelsen i lagförslagets 4 kap. 2 § ger Stockholms kommun rätt att välja borgarråd såsom tidigare. Men kontoret anser att bestämmelsen i 4 kap. 29 § KL att fullmäktige får meddela närmare föreskrifter om borgarråden bör finnas kvar, men med det

språkligt korrektare begreppet reglemente. Nuvarande bestämmelser i 5 kap. 63-64 §§ och 6 kap. 32 § KL ger enligt kontorets uppfattning inte uttryckligt stöd för att meddela reglemente för borgarrådsberedningen och borgarråden. Vidare anser kontoret att Stockholms kommunfullmäktiges rätt enligt 5 kap. 52 § KL att besluta att interpellationer får ställas till bara vissa av borgarråden bör komma till uttryck i lagtexten (föreslagen bestämmelse 5 kap. 62 § 2 st). Idag får interpellationer och frågor endast ställas till borgarråd med föredragningskyldighet (Arbetsordning för Stockholms kommunfullmäktige Kfs 1999:25, 18 §). Som förslaget utformats är det inte tydligt att nuvarande arbetssätt med rätt att ställa interpellationer till vissa borgarråd kan bibehållas.

Stadsledningskontorets synpunkter om förtydliganden är särskilt angelägna med anledning av den förändring av beslutspunkten 1 i 10 kap. 8 § KL som utredningen föreslagit (se ovan Laglighetsprövning).

Stadsledningskontoret tillstyrker den kommunneutrala bestämmelsen om antalet fullmäktigeledamöter och att särregleringen för Stockholms läns landsting i 2 kap. 6 § KL tas bort.

Konsekvenser av förslagen

Stadsledningskontoret hänvisar till synpunkterna ovan under Styrning och uppföljning av verksamhet i egen regi, Laglighetsprövning och Verkställighet och rättelse av kommunala beslut vad gäller invändningar om förslagens förenlighet med det kommunala självstyret.

Vad gäller förväntade kostnader för de nya förslagen om laglighetsprövning och verkställighet hänvisar kontoret också till synpunkterna ovan. Som utredningen funnit torde den utvidgade talerätten leda till flera överklaganden och mål om laglighetsprövning, vilket kan innebära mer arbete med fler och mer komplicerade överklaganden och därmed ökade kostnader. Utredningen har angett att någon exakt beräkning av kostnaderna för den kommunala sektorn är svår att göra men har ändå bedömt att kostnaderna är mycket begränsade (avsnitt 19.7.4). Stadsledningskontoret är tveksamt till den bedömningen och vill hänvisa till att mål om laglighetsprövning, såsom även utredningen anført på annan plats (avsnitt 14.15) för en enskild kommun eller landsting kan vara mycket tids- och resurskrävande. Även en målökning med 10 procent torde för kommunsektorn sammantaget innebära ökade kostnader som går utöver vad utredningen bedömt. Även de skärpta reglerna om verkställighet bedömer kontoret kommer att få en för kommunerna och landstingen påtaglig kostnadspåverkan och därmed negativa effekter som inte kan betecknas som ”mycket begränsade”.

Revisionskontoret

Revisorskollegiet beslutade den 16 september att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som remissvar med undantag för skrivning gällande av utredningens förslag ”Ordförande ska utses från minoriteten”. Vad gäller detta förslag från utredningen beslutade revisorskollegiet att inte ta ställning.

Revisionskontorets tjänsteutlåtande daterat den 4 september 2015 har i huvudsak följande lydelse.

Nedan lämnas synpunkter på utredningens förslag till författningsändringar i kommunallagen. Synpunkterna har avgränsats till de författningsförändringar som påverkar revisorernas uppdrag.

Revisorernas granskningsuppdrag och resurser

Utredningens bedömning är att de kommunala revisorerna behöver tillförsäkras tillräckliga resurser för sitt uppdrag.

Utredningen föreslår att: Fullmäktiges presidium ska upprätta förslaget till budget för revisorer.

Vi ställer oss bakom utredningens förslag. Revisorernas resurser är en viktig förutsättning för att kunna genomföra revisionsuppdraget. Förslaget följer nuvarande praxis i Sveriges kommuner och landsting.

De sakkunnigas roll ska stärkas

Utredningen föreslår att:

- De sakkunniga alltid ska beredas tillfälle att yttra sig när fullmäktige behandlar revisionsberättelsen
- De sakkunniga också ska ha rätt till upplysningar från nämnder och fullmäktigeberedningar

Vi ställer oss inte bakom förslaget att de sakkunniga alltid ska beredas tillfälle att yttra sig när fullmäktige behandlar revisionsberättelsen. De sakkunnigas rapporter ska enligt kommunallagen fogas till revisionsberättelsen. I dessa rapporter framgår de sakkunnigas iakttagelser, slutsatser och bedömningar. Revisorerna ansvarar för de bedömningar som uttalas i revisionsberättelsen. Den nuvarande lydelsen att revisorernas alltid ska beredas tillfälle att yttra sig när fullmäktige behandlar revisionsberättelsen är tillräcklig. Om revisorerna önskar kan de ge de sakkunniga möjlighet att yttra sig när fullmäktige behandlar revisionsberättelsen.

Vi ställer oss bakom förslaget om att sakkunniga också ska ha rätt till upplysningar. I praktiken fungerar det så redan nu i kommuner och landsting.

Ordförande i revisionen ska utses från minoriteten

Utredningen föreslår att: Om ordförande utses för revisionen, ska till denna väljas en revisor från den politiska minoriteten

Vi instämmer i utredningens förslag.

Revisorerna ska inte vara valbara som ledamot eller ersättare i fullmäktige

Utredningen föreslår att: Den som är vald till revisor är inom den kommunen eller det landstinget inte valbar som ledamot eller ersättare i fullmäktige.

Vi instämmer i utredningens förslag.

Processen i fullmäktige - godkännande av årsredovisningen

Utredningen föreslår att: Godkännande av årsredovisningen ska ske innan fullmäktige tar ställning till frågan om ansvarsfrihet.

Vi instämmer i utredningens förslag.

Övriga frågor

Utredningen föreslår att: Inskränkningar i möjligheterna till fyllnadsväl av revisorer ska tas bort samt att begreppet årsbokslut ska ersättas med årsredovisning.

Vi instämmer i utredningens förslag.