Stockholms läns landsting

Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2015-09-23

LS 2015-0655

Landstingsstyrelsen

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

Föredragande landstingsråd: Torbjörn Rosdahl

Ärendebeskrivning

Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att lämna synpunkter på betänkandet En kommunallag för framtiden (SOU 2015:24).

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att avge yttrande till Finansdepartementet över betänkandet En kommunallag för framtiden (SOU 2015:24) i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande.

Landstingsrådsberedningens motivering

Stockholms läns landsting har inbjudits att lämna synpunkter på betänkandet En kommunallag för framtiden. Många av förslagen bidrar till en vitalisering och modernisering av den kommunala demokratin, medan andra riskerar att skapa problem för landsting och kommuner. Sådana problematiska förslag är att utvidga kretsen av medlemmar och därmed kretsen som har rätt att begära laglighetsprövning av kommunala beslut, samt att begränsningen av laglighetsprövningen av vissa budgetbeslut tas bort.

Det kan även vara problematiskt att särlagstiftningen för Stockholms län i stor utsträckning har mönstrats ut i det nya förslaget emedan Sveriges största storstadsregion särskiljer sig ifrån övriga landet i olika avseenden. Bestämmelsen ger en rättslig grund för landstingets åtaganden för regional utveckling, så som insatser i skärgården som normalt åvilar kommunerna. Som regering och riksdag tidigare har bedömt kan bestämmelsen ha betydelse på olika områden där det krävs regionala insatser, inte minst med

hänsyn till den allmänna utvecklingen i storstadsregionerna. Föreslagen lagändring skulle frånta kommuner och landsting i Stockholmsregionen den möjlighet som idag finns att i samförstånd avgöra frågor om samverkan och ansvarsfördelning.

Stockholms läns landsting tillstyrker också förslagen att införa en beslutsrätt för presidier i nämnder och införandet av en webbaserad kommunal anslagstavla för annonsering av bland annat tider för sammanträden.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 25 augusti 2015
Förslag till yttrande
Sammanfattning av betänkandet En kommunallag för framtiden (SOU 2015:24),
Revisorskollegiets särskilda yttrande över betänkandet beslutas den 21 september 2015 och finns därefter att tillgå på landstingsstyrelsens förvaltnings kansli

Torbjörn Rosdahl

Carl Rydingstam

Landstingsstyrelsens förvaltning
SLL Juridik och upphandling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2015-08-25

LS 2015-0655

Handläggare:
Viktoria Skog

Ankom
Stockholms läns landsting
2015 -09- 04
Dnr LS 2015-0655
Rotel I

Landstingsstyrelsen

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

Ärendebeskrivning

Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att lämna synpunkter på betänkandet En kommunallag för framtiden (SOU 2015:24).

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 25 augusti 2015
Förslag till yttrande
Sammanfattning av betänkandet En kommunallag för framtiden (SOU 2015:24),
Revisorskollegiets särskilda yttrande över betänkandet beslutas den 21 september 2015 och finns därefter att tillgå på landstingsstyrelsens förvaltnings kansli

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande till Finansdepartementet över betänkandet En kommunallag för framtiden (SOU 2015:24) i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning
Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att lämna synpunkter på betänkandet En kommunallag för framtiden (SOU 2015:24). Betänkandet innehåller många förslag till förändringar av den nuvarande kommunallagen. Förvaltningen tillstyrker många av förslagen men avstyrker vissa, såsom förslaget att utvidga kretsen av medlemmar och därmed kretsen som har rätt att begära laglighetsprövning av kommunala beslut. Ett annat förslag som förvaltningen avstyrker är förslaget att

begränsningen av laglighetsprövningen av vissa budgetbeslut tas bort. Vidare avstyrks förslaget att införa en skyldighet för fullmäktige att anta ett program för uppföljning som ska omfatta styrning och uppföljning av verksamhet i egen regi.

Vidare framhåller förvaltningen att det finns ett behov av modernisering av den kommunala kompetensen, till exempel genom att tydliggöra förutsättningarna för generell avtalssamverkan. Detta saknas i de förslag som presenteras i betänkandet.

Förvaltningen välkomnar utredningens genomgång av Europeiska unionens konkurrensrätt samt tillstyrker förslagen att införa en beslutsrätt för presidier i nämnder och införandet av en webbaserad kommunal anslagstavla för annonsering av bland annat tider för sammanträden.

Bakgrund
Utredningen har haft i uppdrag att föreslå en modernisering av kommunallagen (1991:900). Utgångspunkter för uppdraget har bland annat varit att kommunallagen även fortsättningsvis ska vara en ramlag och att utredaren ska utgå från ett medborgarperspektiv.

I syfte att skapa bättre förutsättningar för en ändamålsenlig organisation föreslår utredningen bland annat att fullmäktige ska få rätt att föreskriva att styrelsen ska få fatta beslut rörande andra nämnders verksamhet. En rätt att delegera ärenden även till presidiet i nämnder föreslås också.

Vidare föreslås en lag som ska möjliggöra en försöksverksamhet med majoritetsstyre under mandatperioden för åren 2018-2022.

En skyldighet för fullmäktige att anta ett särskilt program med mål och riktlinjer för verksamhet som bedrivs av privata utförare har införts i kommunallagen efter ett förslag i utredningens delbetänkande. Programmet ska även ange hur uppföljning ska ske. Nu föreslår utredningen en skyldighet för fullmäktige att anta ett program för uppföljning som även ska omfatta styrning och uppföljning av verksamhet i egen regi. Det är dock endast sådan verksamhet som skulle kunna överlåtas till privata utförare som enligt förslaget ska omfattas av programmet.

Utredningen föreslår att det ska finnas bestämmelser i kommunallagen som reglerar direktörens roll, bland annat att direktören ska ansvara för att det finns ett underlag till beslut i samtliga ärenden som styrelsen ska behandla och svara för att styrelsens beslut verkställs. Styrelsen ska i en instruktion

fastställa hur direktören ska leda förvaltningen under styrelsen samt direktörens övriga uppgifter.

Vidare föreslås 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.

Bestämmelser föreslås som tydliggör att kommuner och landsting får inom sina befogenheter tillhandahålla sådana tjänster av allmänt intresse som anges i Europeiska unionens fördrag samt att kommunernas och landstingens möjligheter att utöva sina befogenheter kan begränsas av bestämmelser om statsstöd. Vidare föreslås att det inrättas en nationell vägledningsfunktion för stödgivning. Förslaget innebär att den kommande upphandlingsmyndigheten ska ges uppgiften att vägleda kommuner och landsting som avser att ge ett stöd. Utredningen föreslår även ett nytt målsättningsstadgande enligt vilket kommuner och landsting, när de agerar på en marknad, ska verka för att uppträda konkurrensneutralt.

Utredningen föreslår en utvidgning av kretsen av medlemmar i kommunen och landstinget. Även juridiska personer som bedriver näringsverksamhet från fast driftställe i kommunen eller landstinget samt ideella föreningar som har sitt säte eller bedriver verksamhet i kommunen och landstinget ska anses vara kommun- eller landstingsmedlemmar enligt utredningens förslag. I och med detta får de möjlighet att klaga på kommunala beslut genom laglighetsprövning.

Vidare föreslås att det i bestämmelsen om verkställighet av kommunala beslut ska anges att vid en prövning om ett beslut får verkställas innan det fått laga kraft ska särskild hänsyn tas till om verkställigheten av beslutet kommer att kunna rättas.

Den fysiska anslagstavlan där kommuner och landsting är skyldiga att bland annat kungöra tid och plats för fullmäktiges sammanträden och tillkännage att protokoll över beslut har justerats föreslås ersättas med en anslagstavla på varje kommuns, landstings och kommunalförbunds webbplats. Skyldigheten att i ortstidning kungöra fullmäktiges sammanträden och tillkännage justering av landstingens beslutsprotokoll föreslås upphöra.

Utredningen föreslår vidare att ordföranden för revisionen, om sådan utses, ska väljas från den politiska minoriteten. Förslaget till revisionens budget

ska upprättas av fullmäktiges presidium. De sakkunniga ska ges rätt att yttra sig när fullmäktige behandlar revisionens budget.

Utredningen föreslår en helt ny omarbetad lag med ny struktur och ytterligare tre kapitel. Särregleringarna för Stockholms läns landsting och Stockholms kommun har i stor utsträckning mönstrats ut i den föreslagna lagen. I den nya strukturen finns ett helt kapitel om kommunal samverkan. Kapitlet innehåller dock ingen bestämmelse som tydliggör kommuners och landstings möjligheter till generell avtalssamverkan.

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

Överväganden
Förvaltningens överväganden framgår av bifogade förslag till yttrande. Synpunkter på avsnittet i betänkandet som rör den kommunala revisionen kommer att lämnas av revisorskollegiet den 21 september 2015 och kommer att bifogas landstingsstyrelsens yttrande till Finansdepartementet.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Det föreslagna lagförslaget kan innebära ett ökat antal laglighetsprövningar vilket innebär ökade kostnader för landstinget. De förslag som är frivilliga för kommuner och landsting att tillämpa kan, om landstinget väljer att utnyttja bestämmelserna, innebära vissa administrativa merkostnader. Även det föreslagna kravet på att fullmäktige ska anta ett program som även innefattar styrning och uppföljning av verksamhet som utförs i egen regi innebär administrativa merkostnader. Det slopade kravet på kungörelser i ortstidning kommer att leda till kostnadsbesparingar.

Miljökonsekvenser av beslutet

I enlighet med landstingets Miljöpolitiska program 2012-2016 har hänsyn till miljön beaktats och slutsatsen är att det inte är relevant med en miljökonsekvensbedömning i detta ärende.

Toivo Heinsoo
Landstingsdirektör

Anne Ruudquist
Chefsjurist

Landstingsstyrelsen

YTTRANDE
2015-10-06

Diarienummer
LS 2015-0655

Finansdepartementet

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

Sammanfattning
Stockholms läns landsting tillstyrker många av förslagen men avstyrker vissa, såsom förslaget att utvidga kretsen av medlemmar och därmed kretsen som har rätt att begära laglighetsprövning av kommunala beslut. Landstinget avstyrker även bland annat förslaget att begränsningen av laglighetsprövningen av vissa budgetbeslut tas bort.

Behovet av modernisering av den kommunala kompetensen, till exempel genom att tydliggöra förutsättningarna för generell avtalssamverkan, blir inte tillgodosett genom utredningens förslag. Denna fråga kräver ytterligare utredning.

Styrelsen får en starkare ställning i förhållande till de övriga nämnderna (5.5 i betänkandet)
Utredningen föreslår att fullmäktige ska få rätt att föreskriva att styrelsen ska få fatta beslut rörande andra nämnders verksamhet. Stockholms läns landsting har inga invändningar mot förslaget som sådant men vill påtala att det finns en risk att det kan uppstå oklarheter om vem som bär ansvaret för nämndernas verksamhet. I det kommande beredningsarbetet bör det särskilt framhållas att om den föreslagna bestämmelsen tillämpas är det viktigt att de beslutande är tydliga med vad de särskilt vill reglera.

Försöksverksamhet med majoritetsstyre
(5.8.6 och 5.8.7 i betänkandet)
Stockholms läns landsting har inga invändningar mot förslaget att införa en lag som ska möjliggöra en försöksverksamhet med majoritetsstyre men har svårt att se att det finns ett behov av detta.

Styrning och uppföljning av verksamhet som bedrivs i egen regi
(6.6. i betänkandet)
Stockholms läns landsting avstyrker utredningens förslag att fullmäktige ska anta ett program för uppföljning som även ska omfatta styrning och

uppföljning av verksamhet i egen regi. Kommuner och landsting har redan ett uppföljningsansvar för all verksamhet. Detta behöver inte regleras ytterligare. Att den egna verksamheten och de privata utförarna bör behandlas likvärdigt är inte ett tillräckligt skäl för den föreslagna bestämmelsen. Förslaget innebär endast ytterligare administration för kommuner och landsting, vilket inte är önskvärt.

Direktörens roll och uppgifter
(8.4.1 i betänkandet)
Stockholms läns landsting anser att utredningens förslag att direktören ska ansvara för att det finns ett underlag till beslut i samtliga ärenden är en bra princip. Dock måste det i så fall finnas möjlighet att medge undantag i de fall den politiska organisationen vill lägga fram egna ärenden utan beredning av tjänstemän. Lagförslaget måste kompletteras i denna del.

Landstinget har inga invändningar mot förslaget att styrelsen ska fastställa en instruktion för direktören men vill framhålla att bestämmelsen inte får bli mer specifik genom kommande lagstiftning. Rätten att avgöra vad som ska stå i instruktionen får inte inskränkas.

Ingen möjlighet att delegera beslutanderätt till uppdragstagare införs
(8.7.3. i betänkandet)
Utredningen gör bedömningen att möjligheterna att enligt kommunallagen delegera beslutanderätt i kommuner och landsting inte bör utökas till någon som inte är anställd i den kommunala organisationen. Stockholms läns landsting vill framhålla att i det kommande beredningsarbetet bör möjligheten att delegera beslutanderätt till någon utanför den kommunala organisationen övervägas. Det finns behov av att delegera beslutanderätt till icke anställda i den kommunala organisationen när kontrakterade uppdragstagare arbetar i särskilda projekt med sådan inriktning att de behövs under en längre tid för att bidra med särskild kompetens som organisationen normalt sett inte har behov av.

Styrelseledamöter i kommunala aktiebolag ska kunna utses på icke-partipolitisk grund
(9.11 i betänkandet)
Stockholms läns landsting tillstyrker förslaget att fullmäktige får besluta att minoriteten av ledamöterna i en styrelse i ett kommunalt aktiebolag ska kunna utses på icke-partipolitisk grund. Landstinget ifrågasätter dock att fullmäktige inte ska kunna besluta att en hel styrelse ska utses på icke-partipolitisk grund, vilket landstinget har goda erfarenheter av. Det får

anses ligga inom ramen för den kommunala självstyrelsen och vara en fråga för varje fullmäktige att besluta om.

Däremot avstyrker Stockholms läns landsting förslaget att fullmäktige ska anta riktlinjer för hur dessa ledamöter ska utses. I fullmäktiges ansvar ligger redan idag att besluta om vilka ledamöter som är lämpliga utifrån de förslag som utretts och läggs fram. Det är onödigt att införa en skyldighet för fullmäktige att anta riktlinjer kring detta. Det skulle endast leda till ytterligare administration för utseendet av vissa ledamöter men inte av andra som också väljs av fullmäktige för många olika uppdrag. Övertygande motivering för att särreglera för vissa ledamöter saknas.

EU och den kommunala nivån
(11-13 kap. i betänkandet)
Stockholms läns landsting välkomnar den omfattande redogörelsen av Europeiska unionens konkurrensrätt som ger en bra grund för förståelsen av samspelet med den nationella lagstiftningen. Landstinget anser att det vore värdefullt om regeringskansliet sektorsvis utreder och bedömer och eventuellt reglerar vad som ska bestämmas vara ekonomiska tjänster av allmänt intresse. Det hade varit önskvärt att utredningen hade kommit längre i detta arbete. Det hade även varit önskvärt med nationella ställningstaganden kring vilka verksamheter som är icke ekonomiska.

Även om den föreslagna nationella vägledningsfunktionen för stöd ska ha en rådgivande funktion kan det ifrågasättas om det är lämpligt att överlämna åt en statlig myndighet att göra strategiska överväganden kring den kommunala kompetensen. Förslaget avstyrks.

Medlemskap för juridiska personer som bedriver näringsverksamhet samt medlemskap för vissa ideella föreningar
(14.11.6 samt 14.11.7 i betänkandet)
Stockholms läns landsting avstyrker förslagen att utvidga kretsen av medlemmar och därmed kretsen av taleberättigade till att omfatta även juridiska personer som bedriver näringsverksamhet samt vissa ideella föreningar. Syftet med laglighetsprövning är att medborgare ska kunna utöva en demokratisk kontroll av landstingets eller kommunens styrning. Det saknas anledning att låta möjligheten till laglighetsprövning bli ett medel för partsintressen.

Begränsningen av laglighetsprövningen för vissa budgetbeslut tas bort (14.13 i betänkandet)
Stockholms läns landsting avstyrker förslaget att begränsningen av laglighetsprövningen för vissa budgetbeslut ska tas bort. Landstinget vidhåller att dessa beslut inte är lämpade för en domstolsprövning eftersom det rör sig om politiska ställningstaganden.

En webbaserad kommunal anslagstavla (16.8.1 ff i betänkandet)
Stockholms läns landsting tillstyrker förslaget som ligger väl i tiden och kommer att leda till ökad effektivitet.

En ny kommunallag med tydligare och modernare struktur (18.2 i betänkandet)
Om utredningen har gjort bedömningen att den föreslagna lagkonstruktionen ökar tydligheten ställer sig Stockholms läns landsting positivt till den föreslagna förändringen. Så som utredningen anfört ska kommunallagen vara lättillgänglig och kunna läsas av andra än jurister. Detta innebär dock att det är av mycket stor vikt att hänvisningar och korsreferenser är väl genomtänkta och inte ger utrymme till några tveksamheter kring var i lagen samtliga bestämmelser som rör en viss fråga återfinns. Det kan krävas en dubblering av vissa bestämmelser eller tydligare korshänvisningar. Till exempel vore det önskvärt om bestämmelserna i 3 kap. innehåller hänvisningar till de kapitel som reglerar respektive område. Vidare bör det exempelvis framgå av den föreslagna bestämmelsen i 6 kap. 37 § om delegering av ärenden att en nämnd även kan uppdra åt en anställd att besluta på nämndens vägnar, även om detta framgår av 7 kap. 5 §.

Vidare ifrågasätts värdet av vissa hänvisningar till annan lagstiftning i slutet av respektive kapitel, till exempelden föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 13 § om offentlig säljverksamhet. Risken finns att övriga relevanta bestämmelser förbises när en viss reglering pekas ut.

Särregleringen för Stockholms läns landsting slopas (18.5.5 i betänkandet)
Stockholms läns landsting avstyrker förslaget att bestämmelsen om den särskilda kompetensen för Stockholms läns landsting att ha hand om sådana angelägenheter inom en del av landstinget som kommunerna där egentligen ska sköta, ska slopas. Det kan inte helt uteslutas att det fortfarande finns ett behov av bestämmelsen i vissa situationer.

Avtalssamverkan
Landstinget vill framhålla att det finns ett stort behov av att modernisera den kommunala kompetensen, till exempelgenom att tydliggöra förutsättningarna för generell avtalssamverkan. Kommuner och landsting behöver kunna samverka via avtal för att effektivisera sina resurser på en rad områden för att kunna ge medborgarna den service de förväntar sig. Medborgarna har lite förståelse för att till exempel sociala tjänster inte administreras i en digital miljö och för att olika huvudmannaskapsgränser försvårar tillgången till servicen. Exempelvis kräver utvecklingen av e-hälsa stora resurser och förutsätter att kommuner och landsting i hela landet samarbetar. I dag finns en otydlighet kring i vilken mån detta är möjligt. Upphandlings-reglerna och kommunallagens kompetensregler kan förhindra ett effektivt samarbete. I det kommande beredningsarbetet behöver denna fråga lösas.

Övriga lagförslag
I övrigt tillstyrker Stockholms läns landsting utredningens förslag.

Revisorskollegiets remissvar
Revisorskollegiets yttrande bifogas i särskild bilaga.

Ankom
Stockholms läns landsting
2015 -04- 29
Dnr LJ 2015-0655

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

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

Laglighetsprövning

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

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

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

Verkställighet och rättelse av kommunala beslut

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

En webbaserad kommunal anslagstavla

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

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING
Revisorskollegiet

UTDRAG
PROTOKOLL
Sammanträdesdatum
2015-09-21

PARAGRAF § 12 SID 1 (1)

Ankom
Stockholms läns landsting
2015 -09- 23
Dnr LS 2015-0655

Närvarande:	Lars Joakim Lundquist	Ordförande
	Kenneth Strömberg	Vice ordförande
	Michael Stjernström	Ledamot
	Gunilla Jerlinger	Ledamot
	Hans-Erik Salomonsson	Ledamot
	Berit Assarsson	Ledamot
	Lars Bergstig	Ledamot
	Carl-Anders Ifvarsson	Ledamot
	Fredrik Bojerud	Ledamot
	Turid Stenhaugen	Ledamot
	Ewa Törngren	Ledamot
	Lena Samuelsson	Ersättare
	Leni Björklund	Ersättare
	Joakim Jonsson	Ersättare, från §8
	Erik Wallin	Ersättare
	Sverre Launy	Ersättare
	Karin Brodin	Ersättare
	Lena Cronvall Morén	Ersättare
	Jan-Erik Nyberg	Ersättare
Tjänstemän	Anneli Lagebro	Revisionsdirektör
	Anne Fahl	Bitr. revisionsdirektör
	Rikard Lindqvist	Enhetschef
	Anette Carlstedt	Enhetschef
	Christina Holmqvist	Sekreterare
	Lars Åström	Sakkunnig §8
	Camilla Graf Morin	Sakkunnig §8
	Sebastian Kopp	Praktikant
Anmält förhinder	Roine Hangvar	Ersättare
	Ulrika Ekengren	Ersättare

§ 12 **Remissvar angående En ny kommunallag för framtiden (SOU 2015:24), tjänsteutlåtande 23/2015, RK 201508-0066**

Anneli Lagebro föredrog ärendet.

Revisorskollegiet beslutade att överlämna tjänsteutlåtandet som svar på finansdepartementets remiss.

Paragrafen förklarades omedelbart justerad.

Utdragsbestyrkande Christina Holmqvist

Remissvar ang. En ny kommunallag för framtiden (SOU 2015:24)

Bakgrund

Stockholms läns landsting har ombetts att svara på remissen från finansdepartementet angående En ny kommunallag för framtiden (SOU 2015:24). Landstingsstyrelsen behandlar remissvaret den 6 oktober 2015.

Eftersom det enligt tilläggsdirektiv till utredningen har ingått att överväga om den kommunala revisionen ytterligare behöver förstärkas lämnar landstingets revisorer (förtroendevalda revisorer tillika lekmannarevisorer) synpunkter på förslagen i kapitel 17, En förbättrad kommunal revision.

Synpunkter på remissförslaget

Vi instämmer i utredningens förslag *att fullmäktiges presidium ska upprätta revisionen budget* eftersom det stärker revisionens oberoende i förhållande till styrelsen. Dagens praxis omvandlas i så fall till lag. I Stockholms läns landsting liksom i de flesta kommuner och landsting finns redan i dag en särskild budgetberedning för revisionen med ledamöter från fullmäktige. Det förekommer dock, som konstateras i utredningen, i en mindre del av kommunerna och landstingen att styrelsen bereder förslaget till revisionens budget. Eftersom revisionen ska granska styrelsen är det inte lämpligt att styrelsen har ett direkt inflytande på revisionens ekonomiska resurser som är en grundförutsättning för att kunna genomföra revisionsuppdraget.

Utredningens förslag *att sakkunniga ska ha rätt till upplysningar från nämnder och fullmäktigeberedningar* innebär att den praxis som utvecklats också regleras i lag. Vi stöder naturligtvis detta förslag. Revisorerna har enligt kommunallagen rätt till de upplysningar de behöver i revisionsarbetet. De sakkunnigas rätt till upplysningar regleras i Stockholms läns landsting, liksom i andra kommuner och landsting, i revisionsreglementet. En lagreglering ger följaktligen sakkunniga som biträder revisorerna samma rätt.

Vi avstyrker däremot utredningens förslag *att de sakkunniga alltid ska beredas tillfälle att yttra sig när fullmäktige behandlar revisionsberättelsen*. Den nuvarande lydelsen (KL 5 kap. 31§) att revisorerna alltid ska beredas tillfälle att yttra sig när fullmäktige behandlar revisionsberättelsen är fullt tillräcklig. Redan nu finns i praktiken möjlighet att ge sakkunnig möjlighet att yttra sig när fullmäktige behandlar revisionsberättelsen. De sakkunnigas rapporter ska dessutom bifogas revisionsberättelsen. Revisionsberättelsen är dock revisorernas dokument med deras ställningstaganden. Revisionsberättelsen grundar sig på de granskningar som har genomförts av de sakkunniga men också den dialog som revisorerna har haft med styrelse och nämnder. Utredningens förslag att sakkunniga till revisionen i lag ges en egen rätt att yttra sig riskerar att skapa en osäkerhet i fullmäktige om revisorernas uppdrag och den rollfördelning som gäller mellan revisorerna och deras sakkunniga.

Vi avstyrker även förslaget *att ordföranden för revisionen, där sådan utses, ska väljas från den politiska minoriteten*. Det skulle innebära att man lagfäster en roll som, i frågor som rör revisionen, formellt inte kan omfatta de befogenheter som ankommer på en ordförande. Undantaget är när revisorerna tar formella beslut om sin förvaltning samt om jäv vilka ska protokollföras och är möjliga att överklaga (KL 9 kap. 15§ och 10 kap 2§). I frågor som följer av revisorernas uppdrag att granska kan inte reglerna för ordföranden enligt kommunallagen i övrigt tillämpas (KL 4 kap. 20§, KL 6 kap 28§, 5 kap. 41-44§§). Revisionsfrågor ska ex-

Landstingsrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

Telefon: 08-737 25 00
E-post: landstingsrevisorerna@rev.sll.se

Säte: Stockholm
Org.nr: 23 21 00 - 0016
www.sll.se/rev

Besöksadress: Hantverkargatan 25 B. T-bana Rådhuset

empelvis inte lösas genom omröstning eftersom samtliga revisorer har att agera självständigt i sitt granskningsuppdrag. Det skulle kräva att det görs undantag från de bestämmelser som allmänt gäller för ordförande i nämnder när det gäller beslutsfattande. Utredningen konstaterar att revisonen visserligen inte ska bedrivas partipolitiskt, men att det ur ett medborgarperspektiv kan vara en viktig markering att ordföranden väljs från minoriteten. Rent faktiskt saknar dock ordförandeposten betydelse i revisionsfrågor och bör därför inte lagregleras. Arbetsfördelningen mellan revisorerna bör ske på det sätt revisorerna själva bestämmer inom ramen för vad som är förenligt med god revisionssed. Om behov finns att utse en ordförande som sammankallande kan respektive fullmäktige ta ställning till detta.

Vi avstyrker förslaget *att godkännande av årsredovisningen ska ske innan fullmäktige tar ställning till frågan om ansvarsfrihet.* Det skulle innebära att en mer flexibel ordning enligt den nuvarande kommunallagen ändras och låses fast. Vi delar inte utredningens bedömning att en situation skulle kunna uppstå där fullmäktige först vägrar ansvarsfrihet och därefter godkänner den årsredovisning som kritiken vilar på. Vi revisorer skulle i ett sådant fall i revisionsberättelsen ange att vi inte tillstyrker att landstingets årsredovisning godkänns. I vilken ordning fullmäktige ska besluta om årsredovisning och ansvarsfrihet behöver enligt vår mening inte regleras i lagen utan kan beslutas lokalt av fullmäktige beroende på den aktuella situationen.

Att begreppet *årsbokslut* enligt förslaget ska ersätts med *årsredovisning* är en språkändring i enlighet med praxis som vi instämmer i. Däremot invänder vi mot att utredningen använder begreppet *effektivitetsrevision*, ett begrepp som används inom statlig revision. Vi menar att lagstiftaren i stället bör använda begreppet *verksamhetsrevision* som i dag är praxis och ett bättre och mer rättvisande begrepp för revision i kommunal verksamhet. Det anknyter till lagstiftningens krav på att revisorerna ska bedöma om verksamheten bedrivs ändamålsenligt.

Förslaget att justera i *valbarhetsreglerna för revisorer* ser vi är en nödvändig teknisk justering för att tydliggöra att man inte samtidigt kan vara revisor och fullmäktigeledamot.

Förslag till beslut

Revisionskontoret föreslår att revisorskollegiet beslutar överlämna tjänsteutlåtandet som svar på finansdepartementets remiss.

Anneli Lagebro
revisionsdirektör